

**Université Paris II Panthéon-Assas**

Ecole doctorale Georges Vedel  
Droit public interne, Science administrative et Science politique

THÈSE DE DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

Présentée et soutenue publiquement le 26 juin 2013

par M. François REYNES

# Le Quinquennat

*Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*



**Université Panthéon-Assas**

DIRECTEUR DE THÈSE : M. Hugues PORTELLI

MEMBRES DU JURY :

M. Pierre AVRIL : Professeur émérite à l'Université Paris II (Président),  
M. Jean-Marie DENQUIN : Professeur à l'Université Paris X (Rapporteur),  
M. Jean GICQUEL : Professeur émérite à l'Université Paris I (Rapporteur),  
M. Hugues PORTELLI : Professeur à l'Université Paris II.



**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.**



## REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent en premier lieu au professeur Hugues Portelli pour la confiance qu'il m'a témoignée en acceptant de diriger mes recherches ainsi que pour sa disponibilité sans laquelle ce travail n'aurait pu aboutir. Soucieux de la pertinence et de la clarté de cette étude, ses suggestions et ses critiques se sont toujours faites dans le respect de mes orientations, me laissant libre de parvenir à mes propres conclusions.

Pour la qualité de nos échanges, je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté de répondre à mes questions.

Je remercie également les fonctionnaires de la bibliothèque de l'Assemblée nationale pour leur précieuse aide matérielle tout au long de ces années de recherche.

J'exprime enfin ma gratitude et ma reconnaissance envers mes proches, amis et collègues de travail pour leurs conseils et leur soutien.

Tout particulièrement, je veux dédier cette étude à mes parents, Christian et Cécile Reynes, ainsi qu'à mes frères Jean-Baptiste et Antoine. Que leur affection soit remerciée.

A Charles et Monique, pour leur tendresse et leur bienveillance.

A Marc et Geneviève, partis trop tôt pour que nous puissions véritablement nous connaître.

A Michèle et Marion, pour leur patience et leur enthousiasme.

A Patrice, modèle d'humilité et de sagesse.

A Marie, dont l'écoute et l'amitié sont un réconfort quotidien.



## RÉSUMÉ

La question de la durée du mandat présidentiel est indissociable de la réflexion sur l'équilibre des pouvoirs et sur la nature de la V<sup>e</sup> République. Le quinquennat présidentiel, envisagé en 1973 puis définitivement adopté par référendum le 24 septembre 2000, s'inscrit dans un mouvement de présidentialisation des institutions entamé depuis 1962 et l'élection du Président de la République au suffrage universel. En prévoyant une durée de mandat égale pour le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale, le quinquennat entend redéfinir la dyarchie exécutive et mettre fin à l'arythmie électorale et à la cohabitation. Alors que la Constitution de 1958 privilégiait la souplesse pour répondre à toutes les situations politiques, le quinquennat fait le choix de l'efficacité en favorisant la concordance des majorités parlementaire et présidentielle. Mais le quinquennat est davantage un commencement qu'une fin. Poursuivi par l'inversion du calendrier électoral en 2001 et par une révision constitutionnelle majeure en 2008, le quinquennat a ouvert la voie à un régime présidentiel dont les effets se font déjà sentir à travers la reconfiguration du rôle du chef de l'Etat, le renforcement du poids de l'élection présidentielle, la présidentialisation des partis politiques et la bipolarisation de l'espace partisan. Dix ans après son entrée en vigueur, le quinquennat place la V<sup>e</sup> République face à un choix : corriger le présidentialisme majoritaire dans le cadre des institutions actuelles ou achever la transition vers la VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel.

Descripteurs : Président, Quinquennat, Législature, Présidentialisation, Elections, Calendrier électoral, Révision constitutionnelle, Présidentialisme majoritaire.

## TITLE AND ABSTRACT

*Title : The Five-year Term. A New Balance of Power in the Presidential Republic*

The issue of the length of the presidential term of office cannot be separated from the question of the balance of power in the Fifth Republic, and thus the question of its very essence. The five-year term of presidency, foreseen in 1973 and definitively enacted by referendum on September 24, 2000, comes out of a tendency toward expansion of presidential powers since 1962, as well as from the decision to elect the President of the Republic by direct popular vote. Aligning the five-year term with that of the Assemblée nationale redefines shared governance between the President and the Prime Minister by removing the electoral unbalance that created the "cohabitation" (i.e. opposing camps of political goals and parties in power) as in the past. Although the 1958 Constitution stressed its ability to adapt to any political situation, the five-year term makes the clear choice of effectively favoring concurrent majorities, both parliamentary and presidential. However, this choice is more of a beginning than an end. In 2001 a new electoral agenda followed the five-year term reform. Subsequently, there was a major revision of the Constitution in 2008. As a result we have seen a reconfiguration of the President's role, a net increase in the importance of presidential election, and finally, political and partisan polarization. Ten years after its inception, the five-year term forces the Fifth Republic to choose either to adapt the majoritarian presidentialism within and among existing divisions of government or to initiate a transition toward a Sixth Republic and a purely presidential regime.

*Keywords : President, Five-year term, Legislature, Expansion of presidential powers, Elections, Electoral agenda, Constitutional revision, Majoritarian presidentialism.*



## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

### Abréviations et acronymes

AN :	Assemblée nationale
CC :	Conseil constitutionnel
CE :	Conseil d'Etat
Ifop :	Institut français d'opinion publique
CNIL :	Commission nationale informatique et liberté
CNCCFP :	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CSA :	Conseil supérieur de l'audiovisuel
dir. :	Sous la direction de
DPS :	Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958
éd. :	Edition
FNSP :	Fondation nationale des sciences politiques
JDD :	Journal du dimanche
JO :	Journal Officiel - Lois et décrets
JOAN :	Journal Officiel - Assemblée nationale (débats et questions)
JO Sénat :	Journal Officiel - Sénat (débats et questions)
JO Congrès :	Journal Officiel - Congrès du Parlement (débats)
LGDJ :	Librairie générale de droit et de jurisprudence
n° :	Numéro
PUF :	Presses universitaires de France
t. :	Tome
vol. :	Volume

### Reuves

AJDA :	L'Actualité juridique droit administratif
LPA :	Les Petites affiches
RA :	Revue administrative
RDP :	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDC :	Revue française de droit constitutionnel
RFSP :	Revue française de science politique
RPP :	Revue politique et parlementaire
RRJ :	Revue de la recherche juridique

## Partis politiques

CDS :	Centre des démocrates sociaux
CNI :	Centre national des indépendants
CPNT :	Chasse, pêche, nature et tradition
DL :	Démocratie libérale
EELV :	Europe écologie - Les Verts
FGDS :	Fédération de la gauche démocrate et socialiste
FN :	Front national
FRS :	Forum des républicains sociaux
LCR :	Ligue communiste révolutionnaire
LO :	Lutte ouvrière
MDC :	Mouvement des citoyens (devient MRC en 2003)
Modem :	Mouvement démocrate
MRC :	Mouvement républicain et citoyen
MRG :	Mouvement des radicaux de gauche (devient PRG en 1998)
MPF :	Mouvement pour la France
MRP :	Mouvement républicain populaire
NC :	Nouveau centre
NPA :	Nouveau parti anticapitaliste
PCD :	Parti chrétien-démocrate
PR :	Parti radical
PRG :	Parti radical de gauche
PS :	Parti socialiste
PCF :	Parti communiste français
RPF :	Rassemblement du peuple français (de 1947 à 1955)
RPF :	Rassemblement pour la France (depuis 1992)
RPR :	Rassemblement pour la République
RI :	Républicains indépendants
SFIO :	Section française de l'internationale ouvrière
UDF :	Union pour la démocratie française
UDR :	Union des démocrates pour la République
UDT :	Union démocratique du travail
UEM :	Union en mouvement
UMP :	Union pour un mouvement populaire (Union pour la majorité présidentielle jusqu'en novembre 2002)
UNR :	Union pour la nouvelle République

## Groupes parlementaires

PDM :	Progrès et démocratie moderne
PSRG :	Parti socialiste et radicaux de gauche
RDSE :	Rassemblement démocratique et social européen
SRC :	Socialiste, républicain et citoyen (Socialiste, radical et citoyen jusqu'en juin 2012)
UCR :	Union centriste et républicaine

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – DU SEPTENNAT AU QUINQUENNAT</b> .....	<b>35</b>
<i>Titre 1 – Le quinquennat, réponse aux évolutions de la V<sup>e</sup> République</i> .....	39
Chapitre A – A l’origine, une Constitution hybride.....	41
Chapitre B – Le tournant de 1962 .....	57
Chapitre C – L’hypothèse du quinquennat.....	77
Chapitre D – Un remède aux maux de la V <sup>e</sup> République.....	95
<i>Titre 2 – Le quinquennat, choix d’une lecture présidentialisante des institutions</i> .....	119
Chapitre A – Un concours de circonstances favorables .....	121
Chapitre B – Les conséquences du quinquennat : de l’inversion du calendrier électoral à la révision constitutionnelle de 2008.....	141
Chapitre C – La durée change-t-elle la fonction ? .....	175
Chapitre D – Vers une V <sup>e</sup> République bis ? .....	203
<b>DEUXIÈME PARTIE – DU QUINQUENNAT AU RÉGIME PRÉSIDENTIEL ? ...</b>	<b>223</b>
<i>Titre 1 – Le quinquennat, premier pas vers un régime présidentiel</i> .....	227
Chapitre A – Le Président « pilote » .....	229
Chapitre B – Le quinquennat et les élections .....	253
Chapitre C – Le quinquennat et les partis politiques .....	275
Chapitre D – Le quinquennat, facteur de bipolarisation .....	297
<i>Titre 2 – Un régime présidentiel inachevé</i> .....	317
Chapitre A – Quel Parlement face au Président ? .....	319
Chapitre B – Le Premier ministre ou l’énigme du quinquennat .....	345
Chapitre C – La V <sup>e</sup> République à l’heure du choix.....	365
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>387</b>
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>397</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>433</b>
<b>INDEX</b> .....	<b>445</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>447</b>



## INTRODUCTION

Dans le mouvement permanent de l'histoire, les changements politiques majeurs n'apparaissent pas toujours sous les traits de révolutions ou de bouleversements soudains, mais découlent parfois d'événements qui, bien que moins visibles, n'en ont pas moins des effets déterminants dont il revient au chercheur de déceler les enjeux.

Parmi les mutations qu'a connues la vie politique française au cours des dix dernières années, nombreuses sont celles sur lesquelles les observateurs s'accordent : la baisse de la participation aux élections – hormis pour le scrutin présidentiel –, la progression de l'audience des partis dits « de gouvernement » lors du premier tour de l'élection présidentielle, le renforcement du phénomène majoritaire et de la bipolarisation ou encore le poids accru du Président de la République dans le fonctionnement des institutions. Mais est-il possible de trouver à chacune de ces évolutions un dénominateur commun ?

Pour identifier un facteur causal qui pourrait être au fondement des mutations politiques que nous observons, il convient de se pencher sur l'essence de la politique, sur ce qui en constitue le fond, plutôt que d'analyser un à un les mouvements de surface. Or, quel peut être cet élément central de la politique, si ce n'est le temps qui la régit et autour duquel elle s'organise ?

### *Le temps, essence de la politique*

Au commencement de cette étude sur le quinquennat, comment ne pas rappeler que le temps est au cœur du principe démocratique selon lequel tout mandat correspond à une période donnée ? Le pouvoir démocratique, dont le contenu peut varier selon les régimes, les hommes et les circonstances, reste toujours clairement limité dans sa durée, de sorte que même si l'on ne sait pas toujours qui fait quoi, on sait toujours pour combien de temps. C'est ce qui permet à Philippe Ardant de souligner que « l'aménagement du temps est une des ressources privilégiées de l'ingénierie constitutionnelle ». En effet, « le fonctionnement de chaque institution obéit à un calendrier rythmé par des délais dont le respect s'impose ». Ces contraintes juridiques de temps sont fixées à tout pouvoir « comme autant de barrières protectrices des individus, de la démocratie et de la Constitution elle-même ».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Philippe Ardant, « Le temps dans les constitutions écrites », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 503-505.

Si, du point de vue constitutionnel, le temps peut être perçu comme un instrument de limitation du pouvoir, il n'en demeure pas moins, au plan politique, la condition principale de l'action. Une dimension essentielle du pouvoir réside en effet dans l'organisation et l'utilisation du temps en vue de l'action. On mesure ici combien le temps, tout comme l'espace, est un moyen autant qu'une limite fondamentale du pouvoir. Cette idée se retrouve notamment dans le fameux adage selon lequel « gouverner c'est prévoir » qui traduit l'impérieuse nécessité, quels que soient le gouvernement et le pouvoir concernés, d'anticiper sur le temps et les événements, plutôt que d'en subir les aléas. Reste à savoir quelle durée est la plus adaptée pour que chaque pouvoir puisse exercer sa fonction politique dans les meilleures conditions. C'est à ce point précis de la réflexion que les divergences apparaissent et que s'opposent deux conceptions de la politique, du temps et de la durée.

La première de ces conceptions puise sa justification dans la philosophie classique et la tradition monarchique. La seconde est un accomplissement de la modernité, marquée du double sceau de la rationalité et du principe démocratique.<sup>2</sup> Le débat sur la durée du mandat présidentiel est en fait sous-tendu par une controverse philosophique sur la notion et l'usage du temps politique, voire sur la conception même de la politique. Dans le cas français, cette question a donné lieu à un débat de plus d'un siècle entre deux propositions dominantes : le septennat et le quinquennat. Cette controverse autour de la durée du mandat présidentiel suit pour une bonne part la ligne de fracture, bien connue en science politique, entre les héritiers de la philosophie classique et les tenants de la philosophie moderne. De façon un peu schématique, on pourra donc voir dans l'opposition entre septennat et quinquennat une résurgence du débat séculaire entre ceux que nous appelons par commodité les « anciens » et les « modernes ». Les premiers se réfèrent volontiers à Aristote pour qui l'homme est un « animal politique ». Pour eux, la politique existe naturellement et c'est elle qui, d'une certaine manière, organise le temps. En un mot, la politique précède et les événements suivent. Afin d'assurer la stabilité du pouvoir politique et sa primauté sur ces derniers, il faut donc l'intégrer dans un temps long, d'où la préférence des anciens pour les mandats de longue durée, voire pour les monarchies constitutionnelles.<sup>3</sup> Puisque le pouvoir a pour mission essentielle d'anticiper sur les événements, son maître-mot doit être la pérennité, seule capable

---

<sup>2</sup> Ce raisonnement ne cherche pas à définir sur des bases philosophiques des catégories strictes entre partisans et opposants du quinquennat, ce qui constituerait une simplification fâcheuse. Il cherche plutôt à mettre en lumière une filiation intellectuelle qui oriente le raisonnement sans nécessairement le déterminer. On trouve en effet parmi les héritiers de la philosophie moderne des opposants au quinquennat. En revanche, tous les partisans du quinquennat s'inscrivent bien dans la filiation de celle-ci.

<sup>3</sup> Certains pays dans lesquels la forme républicaine du pouvoir s'est imposée ont toutefois conservé un héritage monarchique dont le temps long est une composante essentielle. C'était en particulier le cas de la V<sup>e</sup> République avant l'adoption du quinquennat.

de donner au gouvernant l'expérience et le recul nécessaires pour asseoir son autorité et prendre les bonnes décisions.<sup>4</sup> Les seconds, adeptes de la philosophie contractualiste de Hobbes, Locke ou Rousseau, se fondent sur le postulat inverse, selon lequel la politique existe par nécessité et résulte d'un choix pragmatique des individus qui, ne pouvant sans crainte vivre isolés, consentent à vivre ensemble. Ces derniers passent ainsi un contrat grâce auquel ils peuvent, ensuite, choisir un gouvernement investi de l'autorité pour une période donnée. Il découle de ce principe que le contrat entre les citoyens sera d'autant mieux garanti que le gouvernant sera fréquemment renouvelé.<sup>5</sup> Ce qui est ici valorisé, c'est l'adaptation : le pouvoir doit se rendre le plus proche possible des événements pour mieux les maîtriser, et des aspirations des citoyens pour mieux y répondre.<sup>6</sup> En somme, en forçant un peu l'opposition, on peut dire que le septennat et le quinquennat procèdent de deux conceptions qui expriment l'une et l'autre des visions différentes du pouvoir politique.<sup>7</sup>

Si la langue française manque de termes adéquats pour signifier cette dualité de la politique, l'on peut en revanche faire un emprunt à la langue anglaise pour la mettre en lumière. Les anglo-saxons opèrent en effet une distinction entre *politics* et *policy*, deux mots difficilement traduisibles. Le premier désigne la politique telle que nous la concevons quand nous évoquons les conflits, les divisions, les débats et les élections qui animent la vie politique. Cette « politique », qui met aux prises des individus ou des partis, relève de la contingence, du mouvement. Le second s'apparente à la notion de « politique publique », tout en restant proche de la notion antique de *res publica*. Cette autre désignation de la politique

---

<sup>4</sup> Jean-Claude Zarka tente de déceler les raisons qui poussent les septennalistes à préférer un mandat long pour le Président de la République. Après avoir souligné que ces derniers se trouvent généralement chez les gaullistes, il retient qu'une durée de sept ans leur semble plus à même de conférer au Président le temps nécessaire pour développer des projets d'avenir et pour acquérir un crédit dans le monde diplomatique. Il ajoute que selon eux, un mandat de sept ans a l'avantage d'éviter toute dérive des institutions en garantissant un équilibre reposant sur la fonction arbitrale du chef de l'Etat (*Le Président de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Ellipses, 1994, p. 28).

On trouvera un écho représentatif de cette pensée dans les propos de Paul-Marie de La Gorce : « Les grandes transformations qu'appelle le monde contemporain [...] impliquent la continuité, la résistance aux démagogies passagères, donc la durée. Et il est significatif que la seule institution importante récemment créée, le gouvernorat de la Banque Centrale Européenne, ait un mandat de huit ans » (« Le monde contemporain a lui aussi besoin de durée », in Jean-Paul Bled et al., *Dites-leur non. Parce que sept ans, c'est une chance pour la France*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2000, p. 157).

<sup>5</sup> Olivier Duhamel, « Un rythme plus démocratique », *Le Nouvel Observateur*, 21 septembre 2000.

<sup>6</sup> C'est ce qui fait dire à Roger-Gérard Schwartzberg qu'« une campagne présidentielle plus fréquente rétablit la communication, l'échange [...]. Elle permet à l' élu de mieux prendre conscience des sentiments et des besoins des Français » (« La démocratie quinquennale », *Le Monde*, 20 septembre 1973). De la même manière, Jean Petot avance qu'« il est impossible d'avoir un plan ajusté à tous les événements sur une durée de sept ans. Des promesses paraissent vite chimériques, il faut prendre des mesures imprévues » (« Faut-il réviser la constitution de 1958 ? », *RDP*, n°6, 1985, p. 1507).

<sup>7</sup> Selon Michel Des Boscs, « le quinquennat procède donc d'une logique, celle de la modernité tardive, radicalement différente de la philosophie politique classique qui était encore celle des premiers modernes. C'est pourquoi les analyses constitutionnelles qui se réfèrent implicitement à cette dernière sont impuissantes à saisir la signification profonde de cette réforme » (« Une réforme de "modernité", un point c'est tout », *Liberté politique*, n°14, 2000, p. 135).

met en avant la collectivité, la permanence de la chose publique et valorise la décision inscrite dans la durée. Elle n'est pas de l'ordre des contingences, mais de l'essence.

Ces considérations, si elles peuvent paraître bien éloignées du débat sur le quinquennat, fondent en réalité les deux conceptions que l'on peut se faire du rôle de chef de l'Etat. Dans l'une, il est l'acteur principal de la politique : il est au centre de la *politics* et participe à la gestion quotidienne des affaires publiques. Dans l'autre, il est celui qui assure la pérennité de pouvoirs qu'il n'exerce pas nécessairement : il est le garant de la *policy* et doit avant tout anticiper sur l'avenir. A dire vrai, aucune de ces deux orientations prise de façon radicale n'est idéale en elle-même. De même qu'il est aisément compréhensible qu'un pouvoir ait besoin de se renouveler régulièrement pour conserver son dynamisme et que la stabilité puisse facilement se muer en inertie, de même il faut admettre que la politique ne puisse pas se résumer à la gestion du quotidien et que, dans un certain nombre de cas, les grands projets qui engagent l'avenir de la collectivité toute entière aient besoin de temps pour être menés. Qu'il soit permis de citer ici les régimes de retraite, la politique démographique, les grands programmes d'équipements civils et militaires ou les choix énergétiques. Ces quelques exemples illustrent combien les affaires publiques appellent parfois des décisions dont l'impact s'étend sur une ou plusieurs décennies.

La question de la durée du mandat présidentiel, qui pouvait paraître initialement si anodine, prend alors plus d'ampleur. Le temps, mesure de l'action politique, apparaît comme ce qu'il est : un déterminant essentiel de la nature du pouvoir. La durée du mandat, à défaut d'être le gage de l'action, en détermine très directement la forme. Dès lors, la question de savoir si le quinquennat présidentiel aurait une influence sur chacune des évolutions de la vie politique française devient légitime. Se peut-il en effet que l'on touche au sommet sans modifier la base ? La pierre d'angle peut-elle être changée sans affecter les fondations ? Répondre à cette question n'est pas chose aisée si l'on considère le peu d'études dont le quinquennat a fait l'objet jusqu'à aujourd'hui. Les ouvrages spécialement consacrés à ce sujet se comptent à moins d'une dizaine. Dix ans seulement après l'entrée en vigueur du quinquennat, le manque de recul rend la démarche plus complexe. A dire vrai, l'objet de cette étude, à l'échelle du temps long, est même quasiment nouveau. Pour s'en rendre compte, il suffit de jeter un rapide regard sur l'histoire de nos institutions. Sur les 150 années de République qu'a connues notre pays, 125 se sont écoulées sous le régime du septennat et dix à peine sous celui du quinquennat. Ce faible recul historique fait à la fois tout l'intérêt et toute la difficulté d'un tel travail de recherche. Face à ce champ largement ouvert, le chercheur doit

faire preuve d'audace et de modestie. C'est pourquoi l'analyse des événements politiques devra être appuyée sur des sources – essentiellement parlementaires – et confrontée à la doctrine. S'en tenir aux seuls faits sera un gage de prudence, à condition de proscrire le simple commentaire et de privilégier les hypothèses concrètes.<sup>8</sup>

L'objet de cette étude est-il de déboucher sur la proposition d'une durée optimale du mandat présidentiel ? Déconnectée des objectifs poursuivis et du contexte constitutionnel et politique de la V<sup>e</sup> République, la question n'a guère de pertinence. Bien plus qu'un catalogue figé sur les avantages ou les inconvénients du quinquennat, ce travail de recherche se présente comme une étude prospective, au confluent de la science politique, du droit et de l'histoire. Elle entend éclairer les premières conséquences que le quinquennat a pu entraîner sur la vie politique française et les évolutions possibles de la V<sup>e</sup> République. L'accomplissement de deux mandatures complètes depuis l'entrée en vigueur du quinquennat en 2002 permet fort heureusement de tirer des premiers enseignements. Mais pour comprendre le quinquennat, les motivations qui ont présidé à son instauration et ses conséquences possibles, encore faut-il connaître le septennat d'hier, produit de l'histoire constitutionnelle et politique dans laquelle s'inscrit la fonction présidentielle dans notre pays.

### *Le choix du septennat*

Le choix du septennat découle en premier lieu de l'apparition de la fonction de Président de la République, qui n'appartient pas, aux origines, à la tradition française. En

---

<sup>8</sup> Ce travail de recherche a débuté avec la lecture des propositions de loi, débats et rapports parlementaires consacrés à la réduction de la durée du mandat présidentiel depuis 1962. Les années 1973 et 2000 offrent la documentation la plus abondante puisque chacune a donné lieu à l'examen d'un projet de loi visant à instaurer le quinquennat et, pour la seconde, à un débat sur l'inversion du calendrier électoral. Parallèlement, l'étude des trois volumes de *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, de *Travaux préparatoires de la Constitution*, ainsi que des rapports des Comités Vedel et Balladur s'est révélée indispensable pour appréhender les logiques de la V<sup>e</sup> République et son évolution. Parmi les ouvrages portant spécialement sur la durée du mandat présidentiel, il faut signaler *Histoire du septennat* de Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *Quinquennat ou septennat* de Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *Le Quinquennat* d'Olivier Duhamel, *Quinquennat : conséquences politiques* de Bastien François, ainsi que les mémoires de recherche *Le quinquennat, cinq ans après* de Pierre Bourdon et *Le quinquennat* de Sonia Devedeix-Margueritat. Qu'il soit permis de citer également le numéro « spécial quinquennat » dédié au sujet par la RDP en 2000 (n°4). Les articles de revues exclusivement consacrés au quinquennat sont relativement peu nombreux. En revanche, un très grand nombre d'entre eux traite de problématiques qui lui sont directement liées, qu'il s'agisse par exemple du pouvoir présidentiel, de la dyarchie exécutive, de la cohabitation, du fait majoritaire, des partis politiques ou des élections. Cette étude tente de rendre compte des divergences, voire des oppositions, qui animent la doctrine politique et constitutionnelle sur chacun de ces sujets. Par ailleurs, cette thèse veut s'appuyer autant que possible sur l'expérience et l'analyse des acteurs de la vie politique. Pour tâcher de la rendre vivante, la lecture d'essais et d'ouvrages autobiographiques ainsi que le recours à des entretiens individuels, souvent très riches, se sont avérés indispensables. Enfin, la lecture quotidienne de l'actualité politique constitue moins un point de départ de la réflexion qu'un point d'arrivée. En apportant des exemples concrets des changements opérés par le quinquennat, elle permet d'illustrer utilement certaines des conclusions de cette étude.

effet, la Première République (1792-1804) n'eut pas de Président et la France fut gouvernée successivement par la Convention, le Directoire et le Consulat. L'absence de pouvoir exécutif personnel sur cette période résulte d'une méfiance profonde de la République envers toute personnalisation du pouvoir qui pourrait s'apparenter à un régime monarchique. La République, en effet, dans la tradition révolutionnaire française, est le fruit de l'émancipation du pouvoir personnel. A cette raison d'ordre politique s'ajoute une raison d'ordre philosophique qui est l'influence considérable sur la pensée républicaine française des idées politiques de Jean-Jacques Rousseau. Celles-ci accordent une prééminence aux notions d'égalité et d'autonomie individuelle, incompatibles avec toute appropriation personnelle du pouvoir. C'est donc fort logiquement que la République, dans ses premières années, privilégie une attribution collégiale du pouvoir exécutif.

Après la parenthèse de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, la République redevient le mode de gouvernement du pays à la faveur de la révolution de février 1848. Préparée sous l'égide d'un gouvernement provisoire, la Constitution du 4 novembre 1848 institue pour la première fois un Président de la République, élu au suffrage universel direct masculin, pour un mandat de quatre ans non renouvelable. A l'image d'Alexis de Tocqueville, qui participe aux travaux préparatoires de la Constitution de la Seconde République, l'élite intellectuelle et politique voue alors une véritable admiration à la jeune république américaine. Cet exemple est sans doute pour beaucoup dans le choix du constituant de 1848. Celui-ci effectue une véritable rupture avec la tradition républicaine française en établissant un Président de la République. Cette expérience du Président élu au suffrage universel laissera dans un premier temps un goût amer aux républicains puisque Louis Napoléon Bonaparte, élu le 10 décembre 1848, ne pouvant se représenter, réalisera un coup d'Etat le 2 décembre 1851 pour porter la durée du mandat présidentiel à dix ans.

Parallèlement à la question du régime, la recherche d'une durée idéale pour le mandat du chef de l'exécutif traverse elle aussi notre histoire constitutionnelle et reçoit des réponses variées. Sous l'Ancien Régime et l'Empire, le pouvoir exécutif est exercé à vie avec transmission héréditaire. Dans ce cas de figure, la question de la durée du pouvoir, de fait, ne se pose pas. A l'inverse, le Directoire qui clôt la Révolution marque sa défiance à l'égard du pouvoir exécutif en le limitant très brièvement dans le temps.<sup>9</sup> A mi-chemin entre ces deux orientations, les régimes suivants optent pour des temps intermédiaires plus ou moins longs :

---

<sup>9</sup> La Constitution de l'an III prévoit le renouvellement par rotation et chaque année d'un des cinq Directeurs, selon un mode de désignation complexe par le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens. Si les Directeurs sont élus pour une durée de cinq ans, ils n'exercent la présidence à tour de rôle que pendant trois mois seulement.

dix ans pour le Premier Consul, quatre ans pour le Président de la II<sup>e</sup> République, dix ans encore pour l'éphémère Président de 1852. Dans ce XIX<sup>e</sup> siècle où la France cherche tant bien que mal un équilibre politique, les hésitations autour de la durée du mandat de l'exécutif traduisent la difficulté à trouver un consensus institutionnel.

Il faut attendre la chute du Second Empire en 1870 pour que la France renoue avec la forme républicaine et que se pose à nouveau la question de la durée d'exercice du pouvoir exécutif. La défaite de Napoléon III à Sedan le 2 septembre entraîne, deux jours plus tard, la proclamation de la République. Un gouvernement provisoire se met alors en place. La signature d'un armistice avec l'Allemagne en janvier 1871 permet d'organiser des élections au cours du mois de février. L'Assemblée nationale élue, à majorité monarchiste, est réfugiée à Bordeaux où elle choisit Adolphe Thiers, ancien homme clé de la monarchie de Juillet et opposant déclaré à Napoléon III, comme chef du pouvoir exécutif. La désignation de Thiers constitue alors un choix de compromis entre les différentes tendances – légitimistes, orléanistes et républicains – de l'Assemblée nationale. Le choix définitif du régime est en effet remis à plus tard, compte tenu de la situation extrêmement précaire du pays, tant dans sa politique intérieure que sur le plan extérieur. Le gouvernement doit alors faire face à un double front entre les négociations de paix avec l'occupant prussien et la répression de la Commune de Paris.<sup>10</sup>

Une fois celle-ci écrasée et la paix négociée avec le chancelier Bismarck, l'Assemblée nationale peut à nouveau se pencher sur la question du régime.<sup>11</sup> Afin de prévenir les errements constitutionnels, elle tente de fixer dans un même texte, d'abord de façon

---

<sup>10</sup> Alors que le pays a désigné une majorité monarchiste et pacifiste, la majeure partie des élus parisiens se prononcent pour la poursuite du combat contre la Prusse. Le différend éclate lorsque l'armée, sur l'ordre de Thiers, pénètre dans Paris pour réquisitionner les canons et les chevaux qui s'y trouvent. La ville entre alors dans une situation insurrectionnelle dans laquelle les 200 régiments de fédérés issus de la Garde Nationale tiennent le haut du pavé. Ne reconnaissant plus le pouvoir de l'Assemblée nationale et des « Versaillais », la ville de Paris fait sécession dès le mois de mars et se dote d'un Comité central composé d'une trentaine de personnalités d'extrême gauche. La capitale subit alors un siège de plus de deux mois, mené par les troupes du maréchal de Mac-Mahon. L'affrontement fait 40.000 morts parmi les fédérés et les Versaillais et s'achève fin mai par la « Semaine sanglante ».

<sup>11</sup> La majorité monarchiste se montre alors profondément divisée entre le comte de Chambord, héritier des Bourbons, et le comte de Paris, héritier des Orléans. Par deux fois, au lendemain de l'armistice et lors de la chute de la Commune, la restauration qu'ils appellent de leurs vœux ne peut pas se faire en raison de leurs divisions. Pendant ce temps, les idées républicaines accroissent leur audience dans le pays. Ainsi les élections partielles de juillet 1872 visant à pourvoir 114 sièges envoient-elles 99 républicains supplémentaires siéger à l'Assemblée nationale. L'horizon des monarchistes s'assombrit également lorsque le 5 juillet, le comte de Chambord, auquel s'est provisoirement rallié le comte de Paris, refuse formellement le drapeau tricolore et déclare : « Français, Henri V ne peut abandonner le drapeau blanc d'Henri IV. Je l'ai reçu comme un dépôt sacré du Roi mon aïeul. Il a abrité mon berceau, qu'il ombrage aussi ma tombe » (cité par Marcel Prélot et Jean Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris, 1990, p. 470).

provisoire, la nature du régime et la durée du mandat de son chef, Adolphe Thiers. Après discussion, la loi Rivet est adoptée le 31 août 1871. Celle-ci donne à Adolphe Thiers le titre de Président de la République, sans que la fonction soit encore juridiquement créée et ses contours entièrement définis. La « Constitution Rivet » ne prévoit pas non plus une durée explicite pour le mandat de ce « Président ». Ce faisant, elle assigne à Thiers une fonction amovible sans bloquer une éventuelle évolution institutionnelle vers la monarchie.

Ce fragile équilibre va se briser à la fin de l'année 1872 lorsque Thiers, qui avait jusqu'ici la faveur des monarchistes, fait état de sa préférence pour une république conservatrice et déclare : « Les événements ont donné la république [...]. Elle est le gouvernement légal du pays ; vouloir autre chose serait une révolution, et la plus redoutable de toutes ».<sup>12</sup> Thiers, qui souhaite régler au plus vite l'attribution des pouvoirs publics, craint en effet qu'une dictature ne profite de l'instabilité politique pour s'installer. Le 19 mai 1873, il présente avec son Garde des Sceaux Dufaure un projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics qui propose, de façon tout à fait innovante, la formule quinquennale pour le chef de l'exécutif.<sup>13</sup> Mais la majorité monarchiste ne suit plus Thiers et finit par le pousser à la démission le 24 mai 1873. Le choix de son successeur se porte immédiatement sur Mac-Mahon. On croit alors que le temps d'une nouvelle Restauration est venu. C'est sans compter sur les divisions du camp monarchiste et l'habileté tactique des républicains qui, retournant à leur profit un état de fait, vont, pour la première fois dans l'histoire de France, consacrer durablement la République sans jamais verser le sang.

La nouvelle séquence politique qui s'ouvre en cette fin d'année 1873 est essentielle car elle va fonder, d'abord dans les textes puis dans la pratique, une fonction promise à un long avenir : la Présidence de la République. Le 30 octobre, le comte de Chambord, pressé par ses partisans d'accepter certaines concessions, refuse une nouvelle fois tout compromis.<sup>14</sup> Cette intransigeance embarrasse les monarchistes qui voient leur échafaudage s'effondrer. La présidence de Mac-Mahon doit être prorogée, faute de mieux. Dès l'ouverture de la session parlementaire, le 5 novembre, le Président laisse entendre sa faveur pour que son mandat s'inscrive dans la durée : « Quel que soit le dépositaire du pouvoir, il ne peut faire un bien durable si son droit de gouverner est chaque jour remis en question et s'il n'a devant lui la garantie d'une existence assez longue pour éviter au pays la perspective d'agitations sans

---

<sup>12</sup> Cité par Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, *Quinquennat ou septennat*, Paris, Flammarion, 2000, p. 24.

<sup>13</sup> Le texte prévoit un Président élu pour cinq ans et rééligible, une Chambre des représentants nommée aussi pour cinq ans et un Sénat désigné pour dix ans, renouvelable par cinquième tous les deux ans.

<sup>14</sup> Refusant à nouveau de céder sur la question du drapeau blanc, celui-ci déclare : « Je ne puis consentir à inaugurer un règne réparateur par un acte de faiblesse [...]. Ma personne n'est rien, mon principe est tout » (cité par Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, *op. cit.*, pp. 24-25).

cesse renouvelées ». Immédiatement, le général Changarnier, soutenu par 237 de ses collègues, dépose une proposition de loi qui prévoit de confier le pouvoir pour dix ans au maréchal de Mac-Mahon.<sup>15</sup> Les républicains, qui entendaient débattre de l'ensemble des questions constitutionnelles, se retrouvent piégés mais obtiennent que la proposition soit examinée par une commission spéciale de trente membres.<sup>16</sup> C'est au député Edouard Laboulaye, juriste et historien, qu'échoit la lourde responsabilité de rapporteur.<sup>17</sup> L'examen en commission donne lieu à des débats particulièrement âpres. Les députés se heurtent d'abord à des questions préjudicielles comme celle de savoir si l'Assemblée peut prolonger au-delà de sa propre existence les pouvoirs du chef de l'Etat ou s'il est possible d'établir celui-ci pour dix ans, sans que l'édifice constitutionnel soit connu. A travers ces questions, chacun sait que c'est l'avenir de la monarchie ou de la république qui se dessine. Quant à savoir quelle sera la durée du mandat du Président, les députés se divisent sur ce point en trois camps.<sup>18</sup> Les bonapartistes souhaitent que l'Assemblée conserve le système provisoire en vigueur et prolonge de trois ans la durée du mandat de Mac-Mahon. Leur choix est motivé par le fait que le prince impérial, âgé de dix-huit ans, doit attendre encore trois ans avant d'atteindre la majorité et espérer devenir Napoléon IV. Les orléanistes, partisans du comte de Paris, sont pour leur part favorables à une durée de dix ans qu'ils jugent supérieure à l'espérance de vie du comte de Chambord.<sup>19</sup> Ce dernier n'ayant pas de descendant, sa disparition scellerait l'union des monarchistes en faisant du comte de Paris le prétendant incontesté. Quant aux républicains, bien que méfiants à l'égard des mandats de longue durée, ils souhaitaient que la République puisse être associée à la stabilité. Cinq années leur

---

<sup>15</sup> *JO*, 6 novembre 1873, p. 6718.

<sup>16</sup> Cette seconde commission succède à la première, créée le 28 novembre 1872 sous la pression de Thiers, soucieux de stabiliser le régime. La première « Commission des Trente » s'étant montrée incapable de rédiger une Constitution, l'Assemblée choisit d'en désigner une nouvelle pour examiner la proposition de loi.

<sup>17</sup> Chef de file de l'école de pensée libérale, Laboulaye est une figure très représentative des orléanistes modérés qui vont finir par s'accommoder d'une République libérale. Celui-ci s'était interrogé depuis longtemps sur la longévité du pouvoir présidentiel en rédigeant dès 1848 un projet de Constitution. En 1873, il est un défenseur de la brièveté de la durée des fonctions du Président de la République, alors que la tendance majoritaire est propice à un mandat présidentiel long. A travers la durée du mandat du pouvoir exécutif, Laboulaye mesure la contradiction dans laquelle le Président risque d'être enfermé entre la tentation de confisquer le cours de la vie politique et la possibilité de s'effacer, voire de faire défaut. Ainsi résume-t-il toute la difficulté du choix soumis aux constituants : « Si la durée du pouvoir est trop courte, celui qu'on en charge n'a pas le temps de s'intéresser aux affaires publiques, il quitte la fonction au moment où il serait en état de la remplir. Si la durée est trop longue, il devient difficile de quitter la présidence ; on ne s'y résigne qu'avec peine : c'est la souveraineté du peuple qui se trouve menacée. Il faut donc trouver un milieu, assigner à la fonction exécutive une durée suffisante pour que le Président puisse gouverner le pays, et faire que ce temps soit assez long pour qu'il puisse se croire le propriétaire de ses fonctions » (cité par Vida Azimi, « Le quinquennat en 1873 : Edouard Laboulaye et son rapport », *Revue historique de droit français et étranger*, n°2, 2000, p. 649).

<sup>18</sup> Jean-Noël Jeanneney, « Sept ans, est-ce trop ? », *L'Histoire*, n°258, 2001, pp. 68-71.

<sup>19</sup> Cette durée paraissait suffisante aux monarchistes qui, non sans machiavélisme, attendaient que « la providence veuille enfin ouvrir les yeux du prétendant, ou alors les lui fermer ».

semblent alors suffisantes pour rallier définitivement le pays à la République. Ils proposent donc un mandat présidentiel d'une même durée.

Au terme des débats, l'accord se fait sur une durée de sept ans qui contente, bon gré mal gré, monarchistes et républicains.<sup>20</sup> Seuls les premiers votent en faveur de la proposition de loi lors de la séance du 20 novembre qui voit le texte être adopté par 383 voix contre 317. Sous une apparente défaite, les républicains peuvent néanmoins se réjouir de la promesse d'une prochaine Constitution et de ce que le titre même de Président « de la République » laisse entrevoir un futur régime conforme à leurs vœux. De fait, la proposition de loi permet de « conserver la République grâce à la présidence même ».<sup>21</sup> L'article premier de la nouvelle loi précise que « le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi ». C'est là l'acte de naissance du septennat qui marque « l'aboutissement d'un lent processus de création de la fonction présidentielle ».<sup>22</sup>

Le compromis sur le septennat obtenu par les diverses tendances de l'Assemblée nationale va rapidement se défaire.<sup>23</sup> Les débats sont d'autant plus houleux que la façon de procéder empruntée par le constituant est en réalité fort illogique. Plutôt que de fonder la République par la base, on tente de la bâtir par le sommet, ce qui entretient le flou sur l'équilibre des pouvoirs. La commission chargée de préparer les projets de lois constitutionnelles finit par présenter ses travaux au mois de janvier 1875, tout en se défendant de vouloir établir une Constitution. Les députés vont donc traiter la question constitutionnelle pas à pas, sans définir de cadre préalable. Un premier amendement instituant un Président de la République élu pour sept ans par les députés et sénateurs est d'abord rejeté de quelques voix le 25 janvier 1875. Quatre jours plus tard, le député orléaniste du Nord, Henri Wallon, présente un amendement presque identique. Celui-ci prévoit que « le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés

---

<sup>20</sup> La durée de sept ans apparaît également comme médiane entre la proposition de loi Changarnier et le quinquennat, qui avait eu successivement la faveur des deux commissions chargées des lois constitutionnelles.

<sup>21</sup> Vida Azimi, *op. cit.*, p. 656.

<sup>22</sup> Christian Bigaut, « Du septennat au quinquennat : histoire et arguments », *Regards sur l'actualité*, n°266, 2000, p. 4.

<sup>23</sup> De fait, ce choix purement circonstanciel masque mal les divergences radicales entre monarchistes et républicains. D'autant que l'urgence du calendrier accentue la pression sur l'Assemblée qui doit désormais en finir avec les incertitudes et ne peut, compte tenu de l'instabilité politique, retourner devant les électeurs avant le vote de lois constitutionnelles. Mais en l'absence de majorité politique homogène, chaque camp ne peut que neutraliser l'autre, au gré d'alliances parfois étonnantes. Les ultra-légitimistes n'hésitent pas, par exemple, à mêler leurs voix à celles des républicains radicaux pour faire chuter le ministère de Broglie. C'est finalement sur le rapprochement entre républicains modérés et orléanistes de centre-droit que va se bâtir le consensus constitutionnel. Pour Pierre Albertini et Isabelle Sicart, « ce rapprochement privilégie la nature du régime sur son apparence » et « prépare le ralliement prochain des indécis à une République d'essence conservatrice » (*Histoire du septennat : 1873-2000*, Paris, Economica, 2001, p. 33).

réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible ». Dans une atmosphère électrique et confuse et après une suspension de séance de trente minutes, l'amendement Wallon est finalement adopté à une voix de majorité.<sup>24</sup> Sa portée est considérable puisqu'en donnant un titre républicain au chef de l'Etat, l'amendement implique la République. Par ailleurs, il fait d'un mandat provisoire et personnel – c'est-à-dire attaché à la seule personne du maréchal de Mac-Mahon – une fonction institutionnelle et permanente. L'amendement Wallon marque, de ce point de vue, le baptême républicain du septennat.

De février à juillet 1875, trois lois constitutionnelles viennent enfin donner au pays des institutions stables. Elles confirment le bicamérisme et la souveraineté du Parlement. S'agissant du Président de la République, celui-ci est déclaré irresponsable et toutes ses décisions doivent porter le contreseing d'un ministre.<sup>25</sup> Il ne jouit pas moins de pouvoirs très étendus, conformément aux souhaits des orléanistes qui ne désespèrent pas d'obtenir un rétablissement monarchique.<sup>26</sup> Mais derrière un apparent consensus se cachent en réalité deux interprétations antagonistes des textes constitutionnels concernant le rôle de Président de la République.<sup>27</sup>

C'est à partir de mars 1876, alors que les républicains deviennent majoritaires à la Chambre, que les divergences vont apparaître au grand jour.<sup>28</sup> Entre un Président monarchiste, soutenu par un Sénat conservateur, et une Chambre des députés qui leur est hostile, le conflit finit par éclater le 16 mai 1877. Mac-Mahon, irrité par les attaques des élus

---

<sup>24</sup> Le résultat du vote donne 353 voix contre 352 et 19 abstentions. Le caractère particulièrement serré du scrutin peut s'expliquer par le fait que certains légitimistes ont pratiqué la politique du pire et que des députés républicains, voulant sortir à tout prix du provisoire, ont soutenu l'amendement. Celui-ci deviendra l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

<sup>25</sup> La conséquence sera, dans la pratique, l'émergence d'un personnage qui ne figure pourtant pas dans la Constitution mais ô combien central : le Président du Conseil, désigné par le Président de la République et responsable du gouvernement devant le Parlement.

<sup>26</sup> De fait, le Président dispose de presque toutes les prérogatives dont disposait le roi Louis-Philippe : droit de convoquer et d'ajourner les chambres, droit de message et d'initiative, commandement des forces armées et, bien sûr, droit de nomination et de révocation des ministres. Il ne peut pas en revanche, à l'inverse de son prédécesseur de la monarchie de Juillet, disposer d'un droit de veto ni déclarer la guerre ou ratifier des traités sans l'assentiment de la Chambre des députés. Enfin, s'agissant du droit de dissolution, il est également plus limité puisqu'il ne peut être obtenu qu'avec l'assentiment du Sénat. A travers la figure d'un Président qui préside sans gouverner totalement, c'est une orientation clairement orléaniste qui marque l'organisation de la III<sup>e</sup> République naissante.

<sup>27</sup> Celle de Mac-Mahon, qui correspond à la vision orléaniste, s'appuie sur l'idée selon laquelle le Parlement et le Président sont deux pouvoirs égaux qui se font équilibre au moyen du gouvernement, investi de leur double confiance. Dans ce schéma, le Président est un pouvoir à part entière qui partage avec le Parlement un pouvoir de codécision, tout en exerçant un certain magistère moral, en raison de ses pouvoirs personnels. L'interprétation des républicains est tout autre. Le centre du pouvoir va à la Chambre des députés car elle est le seul pouvoir élu directement par le peuple souverain. Le Président ne saurait avoir d'autres vues que celles de ses ministres, issus des rangs de la majorité et révocables par elle, et devrait alors se concentrer à une fonction de représentation.

<sup>28</sup> La nouvelle Chambre élue les 20 février et 5 mars 1876 compte 393 républicains au sens large, allant de la gauche républicaine au centre droit. Avec 140 députés, le camp des opposants à la République, formé des bonapartistes, des orléanistes et des légitimistes, est nettement minoritaire.

républicains contre l'Eglise et par l'abrogation d'une loi sur les délits de presse, pousse le chef du gouvernement Jules Simon, lui-même républicain modéré, à la démission. Le maréchal rappelle alors le duc de Broglie, ouvertement conservateur, au gouvernement, ce que 363 députés dénoncent dans une adresse comme un coup d'Etat. Ils soutiennent que si le Président est libre de renvoyer les ministres, il n'a pas en revanche la possibilité d'en nommer d'autres dont les vues sont radicalement inconciliables avec celles de la Chambre et devant laquelle ils ne pourront pas obtenir la confiance.<sup>29</sup> En réponse à cette fronde et pour résoudre ce qui deviendra bientôt la « crise du 16 mai », le Président, avec l'avis conforme du Sénat, prononce la dissolution de la Chambre des députés le 25 juin et soutient ouvertement les candidats conservateurs lors des élections qui sont organisées dans la foulée.<sup>30</sup> Les républicains étant de nouveaux vainqueurs aux élections d'octobre 1877, Mac-Mahon doit « se soumettre » comme l'en avait défié Gambetta avant de « se démettre » en démissionnant le 30 janvier 1879, un an avant la fin de son mandat. Le même jour, les députés et sénateurs lui élisent comme successeur Jules Grévy, celui-là même qui s'était prononcé contre l'élection du Président au suffrage universel en 1848, tout acquis à une présidence symbolique qui correspond aux vœux de la nouvelle Chambre. Le 6 février, le nouveau Président, opposant déclaré au pouvoir personnel, fait lire aux députés un message dans lequel transparait la conception plus que modeste qu'il se fait de son rôle : « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels ». Avec la « Constitution Grévy », c'est donc la lecture républicaine des institutions qui s'impose.<sup>31</sup> Quant à la crise du 16 mai, elle marque, par sa portée historique et institutionnelle, un tournant fondamental dans l'évolution de la fonction présidentielle. C'est elle, bien plus que le texte constitutionnel, qui va dessiner les contours du pouvoir exécutif jusque sous la IV<sup>e</sup> République puisque, « désormais, les Présidents s'effacent derrière leur fonction ».<sup>32</sup>

Au regard de cette élaboration confuse, il n'est pas excessif de dire que « le septennat est un peu le fruit du hasard ». C'est d'ailleurs précisément en raison de sa faible légitimité

---

<sup>29</sup> Cette interprétation extensive du pouvoir exécutif, au mépris des règles du parlementarisme, avait déjà coûté le trône à Charles X lorsque celui-ci, à la fin de l'année 1829, nomma le duc de Polignac, représentant du courant ultra-royaliste contre l'avis de la Chambre.

<sup>30</sup> A l'issue des élections législatives de 1877, les républicains restent nettement majoritaires avec 323 sièges contre un peu plus de 200 pour les partisans du Président.

<sup>31</sup> Pour Bernard Chantebout, l'élection de Grévy à la Présidence marque « la seconde naissance de la III<sup>e</sup> République » (*Droit constitutionnel*, 24<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2007, p. 155).

<sup>32</sup> Serge Berstein, « Voter pour le plus bête ! », *L'Histoire*, n°258, 2001, p. 50.

constitutionnelle et historique qu' « il fallut par la suite lui trouver sa nécessité ». <sup>33</sup> Celle-ci se révélera dans l'adaptation parfaite du septennat à la mutation de la fonction présidentielle. De façon tout à fait paradoxale, ce mandat qui avait été « imaginé pour confier une autorité éminente au chef de l'Etat, [...] va survivre à la dégradation de la présidence, et sera assimilé, pendant les six décennies que durera encore la III<sup>e</sup> République, à un pouvoir affaibli, neutralisé et surveillé par un parlement jaloux de sa souveraineté ». <sup>34</sup> En conservant également les savants dosages de l'élection au suffrage indirect, le Parlement de la III<sup>e</sup> République favorisera les politiciens de faible envergure plutôt que les personnalités plus charismatiques. Il préférera par exemple Sadi Carnot à Jules Ferry, Félix Faure à Waldeck-Rousseau, Paul Deschanel à Georges Clemenceau ou Paul Doumer à Aristide Briand, participant ainsi à l'affaiblissement de la fonction présidentielle et confirmant l'évolution vers un « septennat symbolique ». <sup>35</sup> Spectateur de cette déliquescence du pouvoir présidentiel, le Président Raymond Poincaré, effacé derrière ses Présidents du Conseil, Briand et Clemenceau, durant la Grande Guerre, qualifia lui-même de « manchot constitutionnel » sa fonction exercée de 1913 à 1920. Son successeur, Alexandre Millerand, réclamera quant à lui un rééquilibrage des pouvoirs pour restaurer la fonction présidentielle. Il en paiera le prix fort en étant poussé à la démission par la Chambre des députés, le 12 juin 1924.

### ***Le septennat et la V<sup>e</sup> République***

Après la seconde guerre mondiale et le régime de Vichy, la IV<sup>e</sup> République n'allait pas remettre en cause le choix du septennat. <sup>36</sup> Ses constituants, hantés par le souvenir de l'Etat français et idéologiquement hostiles à toute personnalisation du pouvoir, jugèrent cohérent de maintenir un rôle effacé pour le chef de l'Etat. Issu d'une conception monarchique, le septennat était en effet devenu un symbole de l'équilibre républicain que l'on entendait restaurer. Le choix de conserver un septennat intégré à la tradition républicaine et vidé de toute portée politique réelle semblait donc évident et c'est tout naturellement que celui-ci fut

---

<sup>33</sup> Emmanuel Jos, « La durée du mandat présidentiel : du hasard à la nécessité », *LPA*, n°105, 2 septembre 1994, pp. 4-9.

<sup>34</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, *op. cit.*, p. 29.

<sup>35</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 41.

<sup>36</sup> Tout au plus peut-on relever la proposition de loi constitutionnelle déposée par Jacques Duclos et ses collègues communistes le 23 novembre 1945. Celle-ci prévoit que le Président de la République est élu pour six ans et n'est rééligible qu'une seule fois. Si la réduction de la durée du mandat présidentiel ne convainc pas, la seconde partie de la proposition sera en revanche retenue dans l'article 29 de la Constitution du 27 octobre 1946. Toujours élu pour sept ans, le Président de la IV<sup>e</sup> République n'est donc rééligible qu'une seule fois.

confirmé par la Constitution du 27 octobre 1946.<sup>37</sup> Celle-ci maintient assez largement les institutions de la III<sup>e</sup> République puisque le Parlement reste bicaméral, qu'il désigne le Président de la République et que l'essentiel du pouvoir exécutif est exercé par le Président du Conseil qui nomme à tous les emplois civils et militaires, exécute les lois et contresigne tous les actes du président de la République. Celui-ci, s'il a effectivement le pouvoir de nommer le Président du Conseil, ne peut en revanche dissoudre par décret la Chambre des députés qu'en suivant une procédure très encadrée. Le Président de la République ne sort donc guère renforcé par le changement de constitution. Les présidences de Vincent Auriol et René Coty vont dès lors s'inscrire dans la continuité de leurs prédécesseurs de la III<sup>e</sup> République, poursuivant, à peu de choses près, la période d'hibernation de la fonction présidentielle entamée en 1877. Celle-ci n'allait vraiment renaître qu'en 1958 avec l'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République taillée sur mesure pour le général de Gaulle.

L'incapacité d'action des gouvernements successifs, en particulier dans le domaine de la politique étrangère, va en effet sceller le sort de la IV<sup>e</sup> République. Après avoir buté une première fois sur la Communauté Européenne de Défense puis sur l'Indochine, le régime doit affronter les événements insurrectionnels d'Algérie à partir de 1954. La faiblesse de l'exécutif ne permet pas d'engager une action efficace et continue. Elle joue pour beaucoup dans l'aggravation de la situation qui évolue en un conflit armé avec la bataille d'Alger en 1957. La pression de l'opinion publique et la menace à peine voilée d'un coup d'Etat militaire vont alors favoriser le retour au pouvoir du général de Gaulle l'année suivante. Rappelé par le Président de la République René Coty, de Gaulle est investi le 1<sup>er</sup> juin 1958 par l'Assemblée nationale pour former un gouvernement avec les principaux chefs de partis. Il dispose des pleins pouvoirs et reçoit également pour mission de préparer la révision de la Constitution.

Comme cela avait souvent été le cas dans l'histoire, la préparation de la nouvelle Constitution se fait alors en réaction aux dérives constatées dans les institutions précédentes.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Un premier projet de constitution conforme aux vœux de la majorité socialo-communiste mais combattu par le MRP avait été rejeté à 53 % en mai 1946. Dans la foulée, la nouvelle Assemblée constituante élue au début du mois de juin, plus favorable au MRP, avait alors infléchi le projet constitutionnel dans le sens des idées défendues par le parti du chef du gouvernement Georges Bidault. Le compromis avec les partis de gauche préservait la prépondérance de l'Assemblée nationale dans les institutions. Le nouveau projet fut néanmoins condamné par le général de Gaulle dans son discours d'Epinal le 22 septembre 1946. Malgré cela, le MRP appela à voter oui et le référendum constitutionnel fut approuvé par 53 % des votants. En raison de la forte abstention et de la faible majorité de votes favorables, la IV<sup>e</sup> République ne put jamais se prévaloir d'un large soutien populaire.

<sup>38</sup> Au-delà de la « réaction » à la IV<sup>e</sup> République, il faut souligner que la Constitution de 1958 se rattache au courant dit « révisionniste » de la doctrine constitutionnelle sous la III<sup>e</sup> République. Ainsi l'introduction du référendum et le contrôle de constitutionnalité des lois sont-ils directement inspirés de Carré de Malberg, de

En effet, ni le développement économique ni les prémisses de la construction européenne ne parvenaient à occulter l'éclatement et l'indiscipline parlementaires, l'instabilité gouvernementale et le poids trop important des partis, autant de maux que l'opinion reprochait à cette IV<sup>e</sup> République impuissante à résoudre les crises. Contrairement à ses devancières, la Constitution de 1958 ne sera pas l'œuvre d'une Assemblée constituante. En effet, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 établit une procédure tout à fait nouvelle par laquelle le gouvernement du général de Gaulle est chargé de présenter au peuple français un projet de Constitution, rédigé après avis d'un Comité consultatif constitutionnel et du Conseil d'Etat. Avant sa transmission au Comité puis au Conseil d'Etat, le projet fera néanmoins l'objet de travaux initiaux au sein de l'appareil gouvernemental, et ce dans des formations diverses : conseil interministériel, conseil de cabinet et Conseil des ministres.<sup>39</sup>

Parmi les priorités constitutionnelles du général de Gaulle figurent la séparation stricte des fonctions parlementaires et ministérielles, les prérogatives larges qui doivent être dévolues au chef de l'Etat, avec notamment la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale et de saisir le peuple par référendum, et enfin l'exigence que le gouvernement ne procède pas uniquement du Parlement.<sup>40</sup> De Gaulle va donc choisir un homme de confiance pour que la Constitution soit la plus proche possible de ses vœux. Il confie à Michel Debré, son Garde des Sceaux, la responsabilité de préparer le projet. Ce dernier a le double avantage d'être un proche du chef du gouvernement et de connaître précisément les orientations que le général souhaite donner aux institutions futures, puisqu'il partage très largement les idées affirmées dans ses discours fondateurs de Bayeux et Epinal.<sup>41</sup>

---

même que la rationalisation de la procédure d'adoption de la loi est héritée notamment de la pensée de Joseph Barthélémy et André Tardieu. Dans *L'heure de la décision*, ce dernier proposait dès 1933 le renforcement du droit de dissolution et l'encadrement du pouvoir des parlementaires en matière financière.

<sup>39</sup> Le Comité interministériel, présidé par de Gaulle lui-même, réunit Michel Debré, les ministres d'Etat et René Cassin, vice-président du Conseil d'Etat. Michel Debré, de son côté, s'entoure d'un groupe d'experts, issus pour la plupart du Conseil d'Etat, afin de préparer les délibérations et mettre en forme les décisions, avant leur transmission au Comité consultatif constitutionnel. Ces différentes étapes permettent aujourd'hui au chercheur de connaître très précisément la genèse de la Constitution. En effet, plusieurs documents concernant les travaux du gouvernement ont été par la suite répertoriés dans un recueil de trois volumes intitulé *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (DPS). S'agissant des avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, ils ont été publiés en 1960 dans *Travaux préparatoires de la Constitution*. C'est sur ces deux ouvrages que s'appuie ici l'essentiel de notre recherche.

<sup>40</sup> Résumé d'une conversation de François Luchaire avec le général de Gaulle le 6 juin 1958 (DPS, vol. 1 « des origines de la loi constitutionnelle du 3 juillet à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Paris, La Documentation française, 1987, p. 235).

<sup>41</sup> Le discours de Bayeux, prononcé par le général de Gaulle le 16 juin 1946, n'est pas un projet de Constitution. Il n'en a pas moins un impact considérable car il marque la fin du silence que de Gaulle s'était imposé jusque là et lui donne l'occasion de définir les principes de base de la Constitution qu'il imagine pour la France. Le discours d'Epinal, le 29 septembre de la même année, pose quant à lui les bases plus concrètes d'un contre-projet – il évoque notamment la nécessité du référendum – face à la Constitution de la IV<sup>e</sup> République qui sera adoptée par référendum quelques jours plus tard à une faible majorité (53 %) et avec une forte abstention (31 %).

En confiant cette responsabilité à Michel Debré, de Gaulle sait aussi que celui-ci saura défendre un mandat long en faveur du chef de l'Etat.<sup>42</sup> Dans l'avant-projet qu'il rédige au début du mois de juin 1958, le Garde des Sceaux ne propose aucune durée s'agissant du mandat présidentiel, afin de laisser ouverte la discussion.<sup>43</sup> Il semble néanmoins que les premiers débats au niveau gouvernemental soient favorables à un maintien du septennat. Le compte rendu de la réunion du 12 juin 1958 du groupe de travail, conduite sous la présidence de Michel Debré, indique en effet que, s'agissant du Président de la République, « la durée de son mandat pourrait être maintenue à sept ans ». En revanche, dans une note établie pour le ministre Louis Jacquinet à propos du projet soumis au Conseil interministériel du 30 juin 1958 et rédigée par François Luchaire, commissaire du gouvernement désigné pour assister aux séances du Comité, celui-ci écrit que « fixer la durée du mandat à sept ans, c'est maintenir une tradition qui a entraîné l'effacement du chef de l'Etat. Un Président de la République élu pour quatre ans (ou cinq ans) et soumis à réélection se sent responsable vis-à-vis de la nation et est donc amené à exercer lui-même ses pouvoirs ».

Cette réserve n'empêche pas l'avant-projet d'être transmis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958.<sup>44</sup> Lors de la deuxième séance, le 31 juillet, le député de la Seine Edmond Barrachin estime que le septennat est une durée « trop longue pour l'exercice de fonctions très importantes ». Il en conclut que si le septennat ne convient pas à un régime présidentiel, il pourrait être maintenu dans le cadre d'un « régime parlementaire assaini ». C'est donc un « oui » au septennat qui se dégage, mais un oui conditionnel : que le régime soit bien parlementaire et non présidentiel. Cette orientation ne satisfait pas les opposants au septennat qui, bien que minoritaires, le considère comme une mauvaise solution, quelle que soit l'orientation de la future constitution. Ainsi le député du Loir-et-Cher, Robert Bruyneel, demande-t-il lors de la onzième séance, le 8 août, que le mandat de Président de la

---

<sup>42</sup> Dans un ouvrage écrit sous l'Occupation avec Emmanuel Monick sous le pseudonyme commun de Jacquier-Bruère, Michel Debré avait esquissé pour la première fois l'architecture institutionnelle de la nouvelle République qu'il appelait de ses vœux. S'agissant de la durée du mandat, il exprimait alors une préférence pour un mandat de longue durée pour le chef de l'Etat, allant même jusqu'à considérer le septennat comme trop court : « On ne peut envisager de nommer à vie le Président de la République. Mais un mandat trop court, comme celui de sept ans, n'assure pas la permanence, la stabilité nécessaire : il ne s'étend même pas sur la durée complète de deux législatures. La meilleure solution paraît être un mandat allongé qui devrait être au moins d'une douzaine d'années. C'est d'ailleurs sensiblement la vie moyenne des monarques héréditaires. Si l'on veut que, tel un roi, le Président soit dégagé des soucis de la réélection, il devra, à la fin de son mandat, sortir définitivement de la vie publique » (*Refaire la France*, Paris, Plon, 1945, p. 123).

<sup>43</sup> Dans le titre A relatif au Président de la République, Michel Debré laisse volontairement des blancs. Ainsi de l'article 2 qui comprend notamment la phrase suivante : « Il est élu au scrutin majoritaire à deux tours pour une durée de ... ans ».

<sup>44</sup> Le Comité, présidé par Paul Reynaud, est composé de seize membres désignés par la Commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale, dix membres désignés par la Commission du suffrage universel du Conseil de la République et de treize membres nommés par décret.

République soit ramené de sept à six ans. Mais cette proposition n'emporte pas l'adhésion du Comité.<sup>45</sup> Dans l'avis qu'il rend au Président du Conseil des ministres, le 14 août, le Comité ne fait finalement pas mention de la durée du mandat présidentiel, indiquant par là que cette question n'a pas soulevé d'opposition importante parmi ses membres.

Dire que le septennat n'a pas été débattu à l'occasion du changement constitutionnel de 1958 n'est donc pas tout à fait exact. Certes, la controverse fut sans commune mesure avec celle de 1873, mais la question a bel et bien été posée au cours du processus d'élaboration de la Constitution. Le choix, il est vrai, s'est rapidement et assez largement porté sur un maintien du septennat.<sup>46</sup> Il y a, en effet, derrière cette décision quasi unanime, des raisons politiques fortes qui ne peuvent être ignorées. Le septennat permet notamment de répondre à deux exigences. La première est une exigence souhaitée par le général de Gaulle et largement partagée par les membres du Comité, à savoir que la durée du mandat du chef de l'Etat soit supérieure à celle du mandat législatif. Cette différence de durée devait permettre au Président de se maintenir au-dessus des contingences politiques et d'avoir une vision du temps long, tout en conservant un ascendant politique sur l'Assemblée nationale. La seconde exigence est de maintenir une continuité avec la tradition républicaine. Car une fois que l'on avait décidé que la durée du mandat présidentiel devait être supérieure à celle d'une législature, cette durée aurait pu aussi bien être de huit, neuf ou même dix ans. Dans cette perspective, « la reprise du septennat, historiquement associé à une présidence "modeste", paraît d'une habileté remarquable vis-à-vis de l'opinion publique – d'autant que cette durée demeure inférieure aux neuf ans du mandat sénatorial, tout en ne dépassant que de peu les six ans des conseillers généraux et municipaux ».<sup>47</sup> De fait, le septennat permet de désamorcer l'accusation de « gouvernement personnel » lancée au général de Gaulle, tout en faisant oublier les conditions particulières de son retour au pouvoir. Choisir une autre durée que sept ans, c'était prendre le risque d'une rupture dans la tradition républicaine – héritée aussi bien de la III<sup>e</sup> que de la IV<sup>e</sup> Républiques – qui aurait fragilisé le consensus autour des nouvelles institutions. La confirmation du septennat opérée par la Constitution de 1958 ne s'explique donc pas

---

<sup>45</sup> *DPS*, vol. 2 « de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958 », Paris, La Documentation française, 1988, pp. 316-318.

<sup>46</sup> Raymond Janot, représentant du Président du Conseil auprès du Comité, rapportera plus tard au sujet du choix du septennat : « Le débat a porté essentiellement sur le point de savoir s'il fallait ou non que la durée du mandat du Président de la République fût la même que celle du mandat de l'Assemblée nationale », ce à quoi on répondit rapidement que « la durée des mandats ne devait pas être la même » car « à partir du moment où elle n'était pas cinq ans, c'était évidemment plus de cinq. Il y avait une habitude qui était le septennat, on n'a pas réfléchi longtemps sur le chiffre sept » (cité par Didier Maus et Olivier Passelecq, *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 55).

<sup>47</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *op. cit.*, p. 36.

seulement par le contexte ou les circonstances. « Il correspond très profondément à la vision gaullienne de l'Etat et de la politique », lesquels, selon cette conception, « ne se conçoivent qu'inscrits dans l'histoire, dans la durée – précisément symbolisée par celle du mandat présidentiel ». <sup>48</sup>

En instituant un Président de la République et un Premier ministre, les pères fondateurs de la V<sup>e</sup> République ont également voulu répondre aux deux enjeux naturels de la politique décrits plus haut : l'anticipation de l'avenir et la gestion du quotidien – la *policy* et la *politics*. Parce qu'ils avaient conscience de cette nature duale de la politique, ils ont voulu que le Président puisse « disposer de la durée pour concevoir des projets à long terme, assurer la continuité des grandes orientations nationales, en un mot échapper à la conjoncture ». <sup>49</sup> Garant de l'équilibre des pouvoirs, de l'indépendance de la justice et de l'intégrité de la nation, représentant celle-ci à l'intérieur comme à l'extérieur, le Président devait pouvoir se projeter dans l'avenir. Le Premier ministre quant à lui fut institué pour être dans l'instant. Soutenu par son gouvernement, il dispose en effet de l'administration pour assurer la gestion quotidienne des affaires du pays. Cette distinction entre les deux approches fondamentalement différentes du temps politique est donc au cœur de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. C'est aussi en raison de cette distinction que la durée du mandat présidentiel fut fixée à sept ans par les constituants de 1958, Michel Debré lui-même voyant dans la durée du mandat présidentiel l'une des conditions essentielles au bon fonctionnement du régime et de l'autonomie du Président de la République. <sup>50</sup>

La nouvelle Constitution, reprenant le septennat pour le Président de la République, est adoptée à une très large majorité lors du référendum du 28 septembre 1958. <sup>51</sup> L'interprétation de ce référendum-plébiscite est néanmoins délicate car, pour beaucoup, la consultation a été l'occasion de se prononcer moins sur un texte que sur un homme : le général de Gaulle. Cette ambiguïté est annonciatrice du destin qui s'ouvre pour la V<sup>e</sup> République. Dans sa construction, la nouvelle loi fondamentale reprend une bonne part de

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>49</sup> Benoît Jeanneau, « Septennat » in Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 976.

<sup>50</sup> Frédéric Rolin, « Quinquennat ou septennat ? », *LPA*, n°182, 12 septembre 2000, pp. 12-13.

<sup>51</sup> Tous les grands partis, à l'exception du PCF, ont fait campagne pour le « oui ». A gauche, on compte aussi quelques opposants à la nouvelle Constitution comme François Mitterrand ou Pierre Mendès France. A droite, seul Pierre Poujade appelle à voter « non ». A l'issue du scrutin, le soutien à la nouvelle Constitution s'avère massif puisque le texte recueille 85 % de « oui » (79 % en Métropole, 97 % en Algérie et 94 % dans les territoires d'outre-mer) et que la participation dépasse elle aussi les 85 %.

l'architecture des deux Constitutions antérieures alors que l'on pouvait imaginer une rupture plus radicale, compte tenu de l'impasse politique et de la profonde volonté de changement que connaissait alors le pays. S'agissant du Président de la République, le changement le plus important concerne sa désignation. Selon l'article 6 de la Constitution, celui-ci n'est plus élu par le Parlement mais par un collège électoral de 80.000 personnes, composé de parlementaires et de représentants des collectivités territoriales. Au premier rang de ses attributions figure évidemment le droit de nommer le chef du gouvernement et, sur proposition de celui-ci, les autres ministres, sous réserve de l'accord de la majorité parlementaire. Le Président reste également le représentant de la France au regard des puissances étrangères. Il accrédite les ambassadeurs, négocie les traités et les ratifie, après l'approbation du Parlement dans certains cas. Il est chef des armées et nomme aux emplois civils et militaires. Dans l'ordre politique interne, il assure l'équilibre des pouvoirs en promulguant les lois adoptées par le Parlement mais peut saisir le Conseil constitutionnel ou demander une nouvelle délibération. Il préside le Conseil des ministres et signe les ordonnances et les décrets délibérés au sein de cette instance. A côté de ces attributions traditionnelles, la Constitution donne au chef de l'Etat des pouvoirs nouveaux relevant de l'arbitrage : le droit de dissolution, le droit de recourir au référendum et le droit d'adresser des messages aux assemblées. Malgré ces pouvoirs, certes nettement plus étendus qu'auparavant, ce n'est pas le Président de la République qui dirige le pays mais le gouvernement qui, selon l'article 20, « détermine et conduit la politique de la nation ». Afin d'assurer la force et la stabilité du gouvernement, la Constitution encadre très strictement le Parlement en déployant un « florilège de l'antiparlementarisme ».<sup>52</sup> La durée réduite des sessions parlementaires, la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées par le gouvernement, les conditions strictes d'encadrement des motions de censure, les limites au droit d'amendement en matière financière ainsi que le vote bloqué et la procédure dite de l'article 49-3 sont autant d'atouts pour le gouvernement dans son rapport de force avec le Parlement. La Constitution consacre donc la V<sup>e</sup> République comme un régime parlementaire qui, à l'image du modèle anglais, dédie une place éminente au gouvernement et au Premier ministre. Celui qui n'était autrefois qu'un *primus inter pares* et que les constituants de 1946 avaient tant bien que mal tenté de renforcer devient l'homme fort des institutions : l'article 21 de la Constitution prévoit qu'il « dirige l'action du gouvernement ». Tel est le nouveau cadre dans lequel s'inscrit le septennat en 1958.

---

<sup>52</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 386.

## *Le septennat à l'épreuve de la modernité*

Très rapidement, à cause d'abord de la personnalité du général de Gaulle mais aussi en raison de la guerre d'Algérie, le gouvernement devient l'instrument du Président de la République. Ce dernier va rapidement et abondamment user des pouvoirs nouveaux qui lui sont accordés par la Constitution pour s'imposer en tant qu'acteur prépondérant des institutions. Par ailleurs, à l'image de ce que l'on peut observer dans les autres démocraties, les rythmes nouveaux de l'information et de la décision ainsi que les prémisses de la mondialisation semblent aller de pair avec un phénomène de personnalisation du pouvoir exécutif. En France, le glissement de la pratique constitutionnelle en faveur du Président de la République est éminemment renforcé, à partir de 1962, par la légitimité populaire que celui-ci acquiert grâce au suffrage universel. Cette mutation fondamentale va nécessairement reposer la question de la durée du mandat présidentiel : sept ans – renouvelables qui plus est – peuvent paraître acceptables pour une fonction de représentation, mais n'est-ce pas trop long pour un Président qui gouverne ? De fait, la question de la durée du mandat ne peut être abordée isolément sans réduire le contenu de l'analyse. Bien au contraire, cette question doit être posée au regard de la situation politique et de l'ordre constitutionnel dans lesquels elle s'inscrit. Comme le soulignent Pierre Albertini et Isabelle Sicart, « la durée du mandat n'est guère séparable de la consistance de la fonction » tant il est vrai que cette durée, « associée au rôle de son détenteur, doit correspondre à sa vocation au sein du système constitutionnel ».<sup>53</sup> En tout premier lieu, la durée du mandat doit correspondre au rôle de son détenteur et de l'étendue de ses pouvoirs au sein du système constitutionnel. Afin de favoriser l'équilibre et d'éviter toute hégémonie de l'exécutif, un pouvoir étendu doit être brièvement encadré dans le temps. A l'inverse, celui qui est fortement limité par les institutions peut être plus étendu dans la durée sans que l'équilibre institutionnel en soit menacé. Dans le premier cas, la fonction est alors celle d'un Président « acteur », dont le modèle typique est celui du Président américain. Dans le second, le rôle de Président est essentiellement symbolique et sa figure se résume à celle de l'unité de la nation. Ce cas correspond à celui des Présidents italien ou irlandais qui, hormis le fait de nommer le chef du gouvernement issu de la majorité au Parlement, n'exercent qu'une magistrature morale en assurant le bon fonctionnement des institutions.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>54</sup> Le Président irlandais possède toutefois des pouvoirs plus étendus que le Président italien dans le domaine des affaires étrangères ou dans son pouvoir de nomination. Tous deux occupent en revanche la fonction de chef des armées et disposent d'un droit de grâce.

On voit que l'interrogation sur la durée du mandat présidentiel conduit à se poser très directement la question de la nature du régime (première partie).

L'idée de réduire la durée du mandat présidentiel émerge à partir des années soixante et va se concrétiser lorsque le Président Pompidou décide de soumettre au Parlement un projet de loi constitutionnelle visant à adopter le quinquennat. Pour la première fois depuis un siècle, le septennat est sérieusement remis en cause. Bien que la révision constitutionnelle souhaitée par Georges Pompidou reste sans suite, le quinquennat devient alors un point essentiel des débats constitutionnels et va le rester durant près de trente ans. Tout au long de cette période, le quinquennat est successivement présenté comme la réponse à tous les maux de la vie politique ou comme le fossoyeur de la V<sup>e</sup> République (titre 1).

C'est à la faveur de circonstances favorables que le quinquennat va à nouveau faire l'objet d'un projet de révision constitutionnelle en 2000. Passée la querelle sur la durée idéale pour un mandat présidentiel, on réalise que la question posée par le quinquennat est en réalité bien plus large car « le débat sur la durée est indissociable de celui de la place du Président, et, au-delà, de celui de l'équilibre des pouvoirs ».<sup>55</sup> Procédant à un pari pascalien et répondant à des motivations parfois antagonistes, le constituant fait finalement le choix du quinquennat. Il assume ainsi une lecture présidentialisante des institutions, mais sans pouvoir mesurer véritablement si elle modifiera en profondeur la V<sup>e</sup> République (titre 2).

Longtemps critiqué pour n'être pas assez « républicain », le septennat a donc vécu près de 120 années et traversé trois Républiques ce qui, au regard de l'histoire particulièrement chaotique de nos institutions, témoigne d'une incroyable longévité. Étonnamment, le septennat a disparu un peu comme il était né : par un concours de circonstances et sans que l'on prenne pleinement en considération la portée réelle de la durée du mandat sur l'exercice de la fonction. L'adoption du quinquennat présidentiel par référendum le 24 septembre 2000 ne dissipera pourtant pas les doutes à son sujet, si bien que les questions soulevées lors de la révision constitutionnelle vont rapidement ressurgir. Le quinquennat peut-il n'avoir aucune influence sur les pouvoirs du Président ou sur ses relations avec le Premier ministre et le Parlement ? En recherchant l'adéquation des durées de la législature et du mandat présidentiel, n'affecte-t-on pas la répartition des pouvoirs ? Rapidement, le quinquennat va donner lieu à des interprétations et des analyses radicalement opposées allant de l'affirmation que la réduction de la durée du mandat présidentiel change

---

<sup>55</sup> Jean-Pierre Camby, « 1873-1973 : cent ans de septennat », *RDP*, n°4, 2000, p. 948.

tout à la V<sup>e</sup> République ou, à l'inverse, qu'elle n'y change rien. Il convient de déceler ce qu'il y a d'excès dans chacun de ces deux propos et de séparer le bon grain de l'ivraie pour déterminer les conséquences réelles du quinquennat sur la vie politique française. Entre partisans du septennat et du quinquennat, presque tous s'accordent sur un point : « la durée n'est pas neutre et toute transformation de celle-ci, quelles qu'en soient les modalités, est susceptible d'avoir une influence significative sur le régime constitutionnel et le régime politique eux-mêmes ». En tout état de cause, « les changements quantitatifs peuvent avoir une signification qualitative ».<sup>56</sup> Comme le souligne Benoît Jeanneau par une belle image, « un système institutionnel est une horlogerie complexe et en prise avec la politique, de sorte qu'en touchant à l'un ou l'autre de ses rouages on peut déclencher des réactions inattendues et parfois contraires à l'effet recherché ».<sup>57</sup> Aussi n'est-il pas illégitime de rechercher ce qui dans le quinquennat constitue une rupture – ou au contraire un prolongement – de la logique de la V<sup>e</sup> République, en discutant notamment de la réalité d'une transition vers un régime présidentiel (deuxième partie).

Mais beaucoup de ce que l'on accorde aux institutions ou de ce qu'on leur impute, ne vient-il pas de la pratique qu'en font les hommes qui les animent ? Quelle est la part de responsabilité, dans l'évolution actuelle de la V<sup>e</sup> République, entre les choix individuels et le cadre constitutionnel ? Cette étude veut être l'occasion de relancer ces interrogations permanentes du politiste et du juriste. Pour éviter au maximum d'en rester à une analyse ponctuelle et ne s'attacher qu'aux faits et à l'exercice réel du pouvoir, le commentaire en surface des événements politiques survenus depuis la mise en œuvre du quinquennat est à proscrire. Tout l'enjeu est bien de voir en quoi le quinquennat a pu d'ores et déjà modifier ou ne pas modifier les équilibres institutionnels, les pratiques politiques et la participation démocratique (titre 1).

A la lumière de cette enquête, le quinquennat aura certainement dévoilé quelques-unes de ses zones d'ombres. Il restera à s'interroger sur les réformes constitutionnelles à venir qui permettraient d'achever une présidentialisation entamée depuis longtemps et que le quinquennat, loin d'en marquer l'aboutissement, a sans doute favorisée davantage qu'on ne le croit (titre 2).

---

<sup>56</sup> Didier Maus, « Les réformes constitutionnelles de la fonction présidentielle », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 221.

<sup>57</sup> Benoît Jeanneau, « Voyage au pays des “coquecigrues” constitutionnelles. Adieux au septennat », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 672.

**PREMIÈRE PARTIE**  
—  
**DU SEPTENNAT AU QUINQUENNAT**



Pour comprendre les raisons qui ont présidé à la mise en place du quinquennat et en mesurer toutes ses conséquences, il est nécessaire de se pencher sur les origines de la V<sup>e</sup> République.

La question de la durée du mandat présidentiel ne s'est pour ainsi dire pas posée lors de l'élaboration de la Constitution de 1958. L'état d'urgence dans lequel se trouvait le pays a concouru à ce que les constituants fassent perdurer le septennat, dont la République s'était fort bien accommodée depuis près d'un siècle. Pourtant, la fonction présidentielle que dessine la V<sup>e</sup> République ne s'apparente pas tout à fait à celle qui avait cours sous les deux Républiques précédentes. Les pouvoirs présidentiels sont renforcés au-delà de ce qu'aucun chef d'Etat peut connaître parmi les démocraties occidentales. Surtout, avec le référendum et le droit de dissolution, le Président de la V<sup>e</sup> République dispose de deux armes particulièrement puissantes et dissuasives qui lui permettent d'entretenir un lien direct avec le peuple et de tenir en respect le Parlement.

Au premier abord, il est donc surprenant d'avoir maintenu une durée de mandat identique pour une fonction qui se voulait radicalement différente. C'est que la V<sup>e</sup> République se conçoit avant tout comme un régime parlementaire garantissant la stabilité d'un gouvernement dont la cohésion et la direction sont assurées par un Premier ministre. Tandis que ce dernier est en charge de l'action politique quotidienne, le Président, grâce au septennat, doit être le garant du long terme.

L'affirmation du pouvoir présidentiel par le général de Gaulle puis l'élection du Président de la République au suffrage universel vont amener le chef de l'Etat à empiéter de plus en plus fortement sur les missions du Premier ministre, sans que la Constitution puisse clairement trancher cette situation. D'autre part, l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat et l'apparition de la cohabitation vont conduire à une réflexion sur la durée idéale du mandat présidentiel. Le quinquennat va dès lors apparaître comme une réponse aux évolutions de la V<sup>e</sup> République (titre 1).

Au-delà de la seule intention de réduire la durée du mandat présidentiel, le quinquennat procède d'une volonté de rationaliser les institutions de la V<sup>e</sup> République et de catégoriser un régime que l'on peinait à définir. Là où le septennat donnait lieu à des interprétations diverses et variées, le quinquennat opte pour une lecture résolument présidentialiste des institutions (titre 2).



## Titre 1 – Le quinquennat, réponse aux évolutions de la V<sup>e</sup> République

Le quinquennat présidentiel est un « serpent de mer » de la vie politique française.<sup>58</sup> Sur le plan théorique, il apparaît comme une réponse permettant de trancher la double interprétation possible de la Constitution de 1958 entre sa lecture « présidentielle » et sa lecture « primo-ministérielle » (chapitre A).

Historiquement, la proposition du quinquennat présidentiel émerge suite à la révision constitutionnelle de 1962 prévoyant l'élection du Président de la République au suffrage universel. Celle-ci est immédiatement perçue comme une avancée démocratique pour les citoyens. La désignation du chef de l'Etat par l'ensemble des électeurs donne à penser que chacun d'eux peut désormais exercer une influence directe sur le cours de la chose publique. Dans le même temps, le tournant historique de 1962 inaugure le présidentielisme majoritaire qui fait du chef de l'Etat un *leader* politique en charge de la politique gouvernementale. Pour un nombre croissant d'observateurs et de responsables politiques, la meilleure façon d'accroître la responsabilité du Président de la République et de compenser ses vastes pouvoirs constitutionnels est d'organiser plus fréquemment son élection (chapitre B).

La Présidence de Georges Pompidou est l'occasion d'une première tentative d'adoption du quinquennat. La révision constitutionnelle qu'il propose en septembre 1973 vise à adapter le cadre de la fonction présidentielle aux nouvelles attributions du chef de l'Etat et aux nouveaux rythmes de la société. Mais tandis que certains voient dans le quinquennat un instrument de refondation du régime pour assurer la concordance des majorités présidentielle et parlementaire, d'autres entendent saisir cette occasion pour le changer radicalement, que ce soit dans un sens parlementaire ou présidentiel (chapitre C).

Enfin, l'arythmie électorale qui n'avait pas empêché la concordance des majorités présidentielle et parlementaire durant les vingt-huit premières années de la V<sup>e</sup> République devient plus problématique lorsque survient la première cohabitation, à la fin du premier septennat de François Mitterrand. Progressivement, le quinquennat apparaît comme une solution idéale pour stopper cette arythmie, dissiper le risque de cohabitation et renforcer la responsabilité politique du Président de la République (chapitre D).

---

<sup>58</sup> L'expression utilisée par Jean Gicquel à propos du quinquennat sera notamment reprise par André Passeron (« Le quinquennat, serpent de mer », *Le Monde*, 13 septembre 1991) et par Bernard Dolez (« Les incidences institutionnelles du quinquennat », *RPP*, n°959, 1992, p. 14).



## Chapitre A – A l’origine, une Constitution hybride

Les origines de la Constitution de 1958, les différentes orientations idéologiques de ses auteurs, ainsi que le processus d’élaboration du texte constitutionnel ont donné lieu à une abondante littérature qu’il est indispensable de parcourir pour comprendre les logiques de la V<sup>e</sup> République et des réformes constitutionnelles intervenues depuis sa fondation.<sup>59</sup> La compréhension du contexte dans lequel s’inscrit la Constitution de 1958 constitue en cela une première étape.

Le 13 mai 1958, une manifestation menée par les Européens d’Alger et l’armée française présente en Algérie débouche sur la formation du pouvoir insurrectionnel qui entend empêcher toute négociation avec les indépendantistes et réclame bientôt le retour du général de Gaulle à la tête du gouvernement. Par une série de discours, celui-ci va s’efforcer d’apparaître comme l’ultime recours, jusqu’à obtenir le ralliement de Guy Mollet, secrétaire général de la SFIO, et du Président de la République en personne, René Coty. Le gouvernement de Gaulle, investi des pleins pouvoirs le 3 juin, est alors chargé de préparer une révision générale de la Constitution de 1946 devant permettre de mettre fin à l’instabilité gouvernementale, tenue pour responsable des difficultés que rencontre le pays, en particulier dans la résolution de la question algérienne. De fait, la IV<sup>e</sup> République qui a succédé au Gouvernement provisoire en 1946 a connu vingt-deux gouvernements en douze ans, soit une durée moyenne de sept mois. Il faut ajouter à cela que sur cette même période, les crises ministérielles ont duré au total 375 jours. Ainsi, dès son origine, la V<sup>e</sup> République « procède de la nécessité d’assurer aux pouvoirs publics l’efficacité, la stabilité et la responsabilité », comme le dira quelques années plus tard le général de Gaulle.<sup>60</sup> Cette stabilité est essentiellement conçue comme étant celle du pouvoir exécutif, qui doit pouvoir affronter avec constance les crises et les situations d’urgence sans être systématiquement menacé par la Chambre des députés.<sup>61</sup> Deux positions permettant la stabilité du pouvoir exécutif se dégagent

---

<sup>59</sup> Outre les ouvrages *Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* et *Travaux préparatoires de la Constitution*, dont nous faisons mention en introduction et qui constituent les principales sources concernant le processus d’élaboration du texte constitutionnel et les logiques de la V<sup>e</sup> République, on lira avec profit l’introduction de François Luchaire à l’ouvrage collectif, dirigé avec Gérard Conac et Xavier Prétot, *La Constitution de la République française*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2009.

<sup>60</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964 (in Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4 « Pour l’Effort », Paris, Plon, 1971).

<sup>61</sup> Pour Jean-Pierre Camby, « la V<sup>e</sup> République a donc cherché avant tout la stabilité pour permettre la restauration d’un pouvoir d’Etat et d’une autorité procédant de l’exécutif » (« Organisation des pouvoirs et stabilité des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°356, 2010, p. 9).

au cours du processus d'élaboration de la Constitution. Chacune d'elles, sans être incompatible avec l'autre, constitue néanmoins une orientation singulière.

Le premier courant s'attache à placer le chef de l'Etat en situation d'arbitre et à lui attribuer des pouvoirs exceptionnels en temps de crise. Cette conception est en premier lieu celle du général de Gaulle pour qui le souci majeur est de garantir l'autorité du Président de la République et sa capacité d'arbitrage.<sup>62</sup> Il obtiendra pour cela que le Président puisse dissoudre l'Assemblée nationale et recourir au référendum, chacun de ces deux pouvoirs devant lui permettre de faire trancher un éventuel désaccord entre les pouvoirs par le peuple souverain.<sup>63</sup>

Le second courant, s'il partage l'objectif d'éviter autant que possible l'instabilité de l'exécutif, ne considère pas pour autant que le renforcement des pouvoirs du Président de la République soit le remède le plus efficace pour y parvenir. Derrière Michel Debré, ce courant d'inspiration plus parlementaire milite en effet pour un encadrement étroit des relations entre le gouvernement et le Parlement, afin que le premier ne soit plus l'otage du second. Outre la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées par le gouvernement, la nouvelle Constitution prévoit par exemple un strict encadrement des motions de censure. Celles-ci doivent être déposées par un dixième des députés au minimum et votées à la majorité absolue, les abstentionnistes étant considérés comme favorables au gouvernement. De plus, les députés ne peuvent être signataires de plus de trois motions au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Finalement, aucune de ces orientations ne parvient à l'emporter totalement sur l'autre, si bien que les auteurs du projet de loi constitutionnelle tâchent de les faire coexister, au

---

<sup>62</sup> Lorsque sera publié en 1959 le troisième tome de *Mémoires de guerre*, de Gaulle exposera les conditions qu'il considèrerait alors comme essentielles pour assurer la stabilité du pouvoir exécutif et la continuité de l'action de l'Etat : « [...] il est nécessaire que l'Etat ait une tête, c'est-à-dire un chef, en qui la nation puisse voir, au-dessus des fluctuations, l'homme en charge de l'essentiel et le garant de ses destinées. Il faut aussi que l'exécutif, destiné à ne servir que la seule communauté, ne procède pas du Parlement qui réunit les délégations des intérêts particuliers. Ces conditions impliquent que le chef de l'Etat ne provienne pas d'un parti, qu'il soit désigné par le peuple, qu'il ait à nommer les ministres, qu'il possède le droit de consulter le pays, soit par référendum, soit par élection d'assemblées, qu'il reçoive, enfin, le mandat d'assurer, en cas de péril, l'intégrité et l'indépendance de la France. En dehors des circonstances où il appartiendrait au Président d'intervenir publiquement, gouvernement et Parlement auraient à collaborer, celui-ci contrôlant celui-là et pouvant le renverser, mais le magistrat national exerçant son arbitrage et ayant la faculté de recourir à celui du peuple » (« Le Salut, 1944-1946 », Paris, Plon, 1999, p. 836).

<sup>63</sup> Il convient de noter que ces deux pouvoirs du Président de la V<sup>e</sup> République, tout comme la faculté d'adresser des messages aux assemblées, de nommer des membres du Conseil constitutionnel ou d'instaurer les pouvoirs spéciaux prévus à l'article 16, sont tous dispensés du contreseing. Le droit de dissolution et le droit de message, qui appartenaient déjà aux Présidents de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques, étaient en effet soumis au contreseing. De ce fait, ils ne pouvaient pas être considérés comme des prérogatives propres au Président mais plutôt comme un pouvoir partagé avec le gouvernement. Au contraire, avec la V<sup>e</sup> République, ces pouvoirs relèvent pleinement du Président et lui permettent de s'affranchir de la tutelle du gouvernement.

préjudice du Parlement qui se retrouve soumis à une double tutelle, à la fois présidentielle et gouvernementale. Cette diminution du pouvoir du Parlement répond en réalité à l'objectif commun de Charles de Gaulle et de Michel Debré : affaiblir autant que possible le système de partis et garantir le pouvoir d'Etat.<sup>64</sup> En attribuant au Président de la République et au gouvernement des attributs de pouvoir à la fois différents et complémentaires, la Constitution de 1958 remplit brillamment cet objectif de renforcement de la stabilité exécutive. Néanmoins, elle entretient le flou sur la nature du régime dont on ne sait plus bien s'il doit être considéré comme « parlementaire » ou « présidentiel » (section 1). La seconde originalité de la Constitution de 1958 est d'établir un exécutif à deux têtes qui présente à la fois des avantages et des inconvénients pour la bonne marche des institutions (section 2). Ces deux ambiguïtés sur la nature du régime et sur la direction du pouvoir exécutif se résument en une seule et même question : celle du rôle effectif du Président de la République (section 3).

## Section 1 – Un régime mi-parlementaire, mi-présidentiel

Dès l'origine, la Constitution du 4 octobre 1958 met en place un régime qui, bien que fondé sur le principe de séparation des pouvoirs, accorde une place prédominante au Président de la République. Ce faisant, elle s'inscrit difficilement dans une des catégories traditionnelles du droit constitutionnel.<sup>65</sup> D'un côté, elle répond aux critères classiques qui caractérisent un régime parlementaire, dans la mesure où le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et que celle-ci a le pouvoir de le renverser – comme le constatera à ses dépens le gouvernement Pompidou en octobre 1962.<sup>66</sup> Il suffit, pour s'en convaincre, de lire le discours de Michel Debré lors de la présentation du texte constitutionnel devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, dans lequel il se félicite d'établir pour la première fois en France un régime parlementaire : « Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serais même

---

<sup>64</sup> Malgré des divergences de point de vue dans l'ingénierie constitutionnelle, de Gaulle et Debré ont au moins ce même objectif en commun, comme le souligne Jean-Louis Quermonne (« La notion de pouvoir d'Etat et le pouvoir présidentiel sous la V<sup>e</sup> République », in *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, pp. 549-562).

<sup>65</sup> Pour Pierre Albertini et Isabelle Sicart, la Constitution de 1958, « échappant largement aux catégories classiques [...], fait dès l'origine l'objet de jugements contradictoires » (*op. cit.*, p. 91).

<sup>66</sup> A la suite de René Capitant qui a défini le régime parlementaire comme « le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée », le caractère juridiquement parlementaire de la V<sup>e</sup> République a été souligné à de nombreuses reprises par la doctrine (Patrick Auvret, « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1516-1525 ; Pierre Avril, « La nature de la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 3-6 ; Pascal Jan, « La V<sup>e</sup> République, permanence et mutations », *LPA*, n°145, 23 juillet 2001, pp. 8-10 ; Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 17-26 ; Stéphane Pinon, « Une V<sup>e</sup> République toujours plus parlementaire », *Recueil Dalloz*, n°44, 2008, pp. 3096-3097).

tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer. La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France ». <sup>67</sup> Mais d'un autre côté, on observe que le Président de la V<sup>e</sup> République détient des pouvoirs dont l'ampleur n'est égalée dans aucune autre démocratie. Outre sa fonction de chef des armées et de négociateur des traités, le Président jouit de pouvoirs particulièrement larges dont les plus importants restent le droit de dissolution, le droit de proposer un référendum, le recours aux pouvoirs exceptionnels en cas de crise majeure, le droit de convoquer le Parlement en session extraordinaire et de lui demander une nouvelle délibération sur un projet de loi, mais aussi le pouvoir de nomination à de très nombreux emplois civils et militaires, sans oublier celui de nommer le Premier ministre et les membres du gouvernement. Dès lors comment définir un régime dans lequel le Président détient des pouvoirs aussi importants autrement que par le terme de « présidentiel » ? Certes, une telle appellation ne peut être revendiquée au regard de la définition classique du droit constitutionnel. En effet, un régime présidentiel suppose, à l'inverse du régime parlementaire, une irrévocabilité mutuelle des pouvoirs, ce à quoi ne correspondent ni le droit de dissolution ni le vote de censure par le Parlement. <sup>68</sup> En revanche, on peut légitimement mettre en avant la pratique institutionnelle pour parler d'un régime « juridiquement parlementaire » et « politiquement présidentiel ». <sup>69</sup> Cette distinction est d'autant plus appropriée que, d'un point de vue formel, la Constitution de 1958, à l'inverse de celle de 1946, définit d'abord le rôle du Président de la République (articles 5 à 19). Ce n'est que dans les articles suivants, et de surcroît de façon plus brève, que sont définies les attributions du gouvernement (articles 20 à 23) et du Parlement (articles 24 à 33). Si l'on s'en tient à la forme, c'est donc bien au Président de la République que revient la primauté du pouvoir. <sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Cité par Didier Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 2. La formulation de Michel Debré traduit un certain intérêt pour le régime présidentiel, mais il avait jugé un an plus tôt que ce système était le produit de trois caractéristiques spécifiques à la culture américaine : le fédéralisme, un bipartisme de portée idéologique faible et une société sans classes opposées, où les rapports sociaux et politiques sont fondés sur le pragmatisme et la recherche systématique du compromis. Pour cette raison, Michel Debré ne pensait pas le modèle transposable à la société française, comme il l'exprimait dans l'article « Le problème constitutionnel français », *Les Cahiers Politiques*, n°8, 1944, pp. 5-15.

<sup>68</sup> Philippe Lauvaux, à la suite de Pierre Avril, s'appuie sur cette définition pour rejeter formellement l'appellation de « régime présidentiel » dans le cas de la V<sup>e</sup> République (« L'illusion du régime présidentiel », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, pp. 329-347).

<sup>69</sup> Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, pp. 435-436.

<sup>70</sup> L'idée que l'organisation du texte constitutionnel a des implications sur la lecture que l'on doit en faire est notamment soulignée par Didier Maus (« La V<sup>e</sup> République, hier, aujourd'hui, demain », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 822).

Pour autant, les points d'achoppement entre une lecture présidentielle et une lecture primo-ministérielle et parlementaire de la Constitution restent nombreux. Il convient, afin de ne pas alourdir l'étude sur ce point, d'en retenir deux principaux. Le premier n'est autre que le statut du Premier ministre et l'origine de sa légitimité. Conformément à l'article 8, « le Président de la République nomme le Premier ministre ». Dans le même temps, l'article 20 indique que ce dernier est « responsable devant le Parlement » et non devant le Président de la République. La Constitution ne permet donc pas de répondre clairement à la question de savoir de qui dépend le Premier ministre. Au contraire, elle semble établir une forme de double responsabilité de celui-ci devant le Président de la République d'une part et l'Assemblée nationale d'autre part.<sup>71</sup>

L'autre question qui en découle et à laquelle la Constitution ne permet pas de répondre est celle de la primauté au sein du couple exécutif. Elle résulte en réalité de la difficulté à définir le rôle du Président de la République et notamment son leadership sur la politique gouvernementale. Déjà, lors de la rédaction de l'avant-projet de Constitution, Michel Debré n'avait pu se résoudre à trancher et avait proposé une formule ouverte : « assisté du gouvernement, le Président de la République (variante : le Premier ministre) définit l'orientation générale de la politique intérieure du pays et en assure la continuité ». <sup>72</sup> Au premier abord, un pouvoir de direction politique de la part du chef de l'Etat n'était donc pas à exclure. Mais le fait que le Garde des Sceaux propose comme variante que cette même direction puisse être assumée par le Premier ministre indique qu'il n'avait pas totalement arrêté sa pensée sur ce point.<sup>73</sup> Par ailleurs, comme le souligne Georges Vedel, l'incompréhension sur le rôle du Président de la République provient également de la signification que l'on donne à la fonction d'« arbitrage » – mentionnée par l'article 5 de la Constitution – et ce faisant, au rôle d'arbitre.<sup>74</sup> Force est en effet de constater que le terme d'« arbitre » est source de nombreuses ambiguïtés. Il peut d'abord définir celui qui, tel un arbitre sportif, est chargé de faire respecter la règle sans prendre part au jeu. A l'inverse, dans son sens judiciaire, il peut également désigner celui qui décide au fond des questions et qui, *in fine*, a le dernier mot.<sup>75</sup> Quelle est donc la signification qui doit être retenue ? Sur ce point, les

---

<sup>71</sup> Avant même que le projet constitutionnel soit présenté, André Siegfried avait souligné l'impossibilité de concilier dans un même texte les principes du régime parlementaire avec une orientation présidentielle. A ce titre, l'auteur réclamait une définition stricte des rapports entre l'Elysée et Matignon, afin notamment de prévoir si le Premier ministre devait dépendre du chef de l'Etat ou de l'Assemblée (« Avant le référendum », *Le Figaro*, 17 juillet 1958).

<sup>72</sup> *DPS*, vol. 1, p. 253.

<sup>73</sup> Silvano Aromatario, « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP*, n°3, 2007, pp. 731-752.

<sup>74</sup> Le terme d'« arbitre » en tant que tel n'apparaît pas dans le texte constitutionnel.

<sup>75</sup> Georges Vedel, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19, 20-21, 22 et 23 juillet 1958.

différentes étapes du processus d'élaboration de la Constitution permettent d'apporter des indices éclairants.<sup>76</sup> Au regard des différents comptes rendus, il semble en effet que le rôle du Président ait été conçu initialement comme celui d'un acteur indépendant et n'étant pas directement impliqué dans le gouvernement du pays. Son rôle devait être d'abord de garantir l'unité de la communauté nationale, composée alors de la métropole et des nombreux territoires d'outre-mer.<sup>77</sup> L'esprit initial de la Constitution semble donc pencher vers un Président arbitre « au-dessus de la mêlée » et non vers un Président capitaine.<sup>78</sup>

Cette lecture des institutions que l'on peut appeler « non-présidentielle » et donc, par opposition, parlementaire ou primo-ministérielle, ne parvient pourtant pas à s'imposer, pour au moins deux raisons. La première tient à la personnalité du général de Gaulle et à son usage très extensif des pouvoirs présidentiels, en particulier du droit de dissolution et du recours au référendum.<sup>79</sup> De Gaulle imprime ainsi à la Constitution, dès les premières années de la V<sup>e</sup> République, une lecture présidentielle, pour ne pas dire présidentialiste, à laquelle il deviendra de plus en plus difficile d'opposer une autre lecture qui aurait pourtant été tout aussi justifiée au regard du texte constitutionnel. Dès lors que le Président aura pris un ascendant politique, le caractère trop peu explicite de la Constitution sur la question de la primauté du pouvoir constituera un handicap certain pour une lecture primo-ministérielle. Car ce qui n'avait pas été fixé par la lettre, c'est la pratique qui va le dessiner. De Gaulle et ses successeurs vont ainsi transformer l'article 5 de la Constitution en une « clause de compétence générale de la

---

<sup>76</sup> Sur le recours à la notion d'arbitrage par les rédacteurs de la Constitution de 1958, on lira avec intérêt l'analyse de Gérard Conac et Jacques Le Gall, « Article 5 », in Gérard Conac, François Luchaire et Xavier Prétot (dir.), *op. cit.*, pp. 232-234.

<sup>77</sup> Cette conception du rôle du Président de la République est notamment présentée lors de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958 à l'hôtel Matignon : « Afin de jouer pleinement son rôle d'arbitre, il ne sera pas mêlé aux détails de la politique. [...] Il n'est pas possible qu'il soit élu par le seul Parlement. Il n'est pas souhaitable qu'il soit élu au suffrage universel. Il faudra donc trouver un collège très large [...]. De cette façon, le Président de la République aura immédiatement un caractère fédéral, ce qui est capital pour l'avenir » (*DPS*, vol. 1, p. 246).

<sup>78</sup> Répondant à un journaliste qui, lors d'une conférence de presse, le 25 septembre 1971, lui faisait remarquer qu'il était plus engagé dans le jeu politique que ne l'aurait été un arbitre, Georges Pompidou lui avait répondu : « Gardez-vous de consulter le Littré, car vous y apercevriez que l'arbitre est quelqu'un qui dispose de tous les pouvoirs et qui décide souverainement » (cité par Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, Paris, Flammarion, 1987, p. 221).

<sup>79</sup> Le général de Gaulle n'hésitera pas à recourir par trois fois au référendum en moins de deux ans (en janvier 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie ; en avril 1962 sur l'approbation des accords d'Evian ; en octobre 1962 sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct) et à dissoudre l'Assemblée nationale en octobre 1962, moins de quatre ans après son arrivée au pouvoir. A ces décisions témoignant d'une lecture présidentielle de la Constitution, on peut également ajouter le refus opposé par le général de Gaulle en mars 1960 à une demande de convocation du Parlement en session extraordinaire et le renvoi de Michel Debré en avril 1962, qui établira durablement une responsabilité de fait du Premier ministre devant le chef de l'Etat (cf. pp. 58-66).

primauté présidentielle ». <sup>80</sup> Il n'en demeure pas moins que la Constitution, dans aucun de ses articles, ne définit clairement qui, au sein du couple exécutif, doit être le véritable chef. L'absence de réponse à cette question va favoriser la mise en place d'un système dyarchique, plus ou moins marqué selon les époques et les acteurs. <sup>81</sup>

## Section 2 – La dyarchie de l'exécutif

Avant même la V<sup>e</sup> République, la fonction de Premier ministre avait été expérimentée à plusieurs reprises en France. <sup>82</sup> Mais l'existence simultanée d'un chef de l'Etat et d'un Premier ministre n'est pas pour autant la marque d'une dyarchie. En effet, nul ne peut dire que le gouvernement de la France sous Louis XIV ait été dyarchique, quelle qu'ait été l'influence de Colbert. De fait, la délégation d'un certain nombre de pouvoirs à un bras droit qui demeure responsable devant le seul chef de l'Etat n'est pas la marque d'une *dyarchie* mais bien d'une *monarchie* au sens premier du terme, c'est-à-dire d'un gouvernement dans lequel le pouvoir est détenu par un seul homme. En réalité, la véritable différence ne réside pas dans l'existence ou non d'un Premier ministre, mais bien dans la légitimité sur laquelle celui-ci peut s'appuyer. Celle-ci peut être simplement déléguée par le chef de l'Etat ou bien fondée sur une responsabilité propre, généralement assise sur la confiance d'une majorité parlementaire. C'est cette différence fondamentale qui marque la distinction entre les régimes monistes, formés d'une seule tête, et les régimes bicéphales où un monarque cohabite avec un chef de gouvernement, à l'image de la monarchie parlementaire anglaise. En France, c'est à la faveur de la Restauration que le régime parlementaire va faire ses débuts, avant de s'y acclimater sous la monarchie de Juillet. La III<sup>e</sup> République, on l'a vu, aurait pu constituer une consécration du régime parlementaire bicéphale si le rôle du Président de la République

---

<sup>80</sup> Didier Maus, « Les réformes constitutionnelles de la fonction présidentielle », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, p. 226.

<sup>81</sup> Sur le fonctionnement de cette dyarchie et sur les différentes étapes qu'elle a pu traverser, alternant les périodes de domination présidentielle avec celles d'influence accrue du Premier ministre, on lira avec intérêt l'article de Philippe Ardant et Olivier Duhamel, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 5-24.

<sup>82</sup> Déjà sous l'Ancien Régime, le roi savait toute l'utilité de s'entourer d'un homme qui pouvait être un conseiller autant qu'un exécutant. Ce dernier, en cas de crise ou de réformes impopulaires, était alors tout désigné pour servir de victime expiatoire face aux remontrances du peuple et permettre ainsi au souverain de préserver son autorité. De Sully à Richelieu, qui les premiers reçurent le titre officieux de Premier ministre – utilisé alors pour désigner le ministre principal du roi – puis de Mazarin à Colbert, tous exercèrent le rôle de deuxième personnage de l'Etat. La Révolution et l'Empire marquèrent une brève interruption dans cette longue tradition jusqu'à la Restauration et la Monarchie de Juillet qui, à travers la figure du Président du Conseil des ministres, revinrent à une organisation dyarchique du pouvoir. Après la Seconde République et le Second Empire qui mirent fin à la dyarchie exécutive, il faut attendre la Troisième République pour que la fonction de Président du Conseil des ministres s'attache durablement au régime républicain. Le Président du Conseil prendra même l'ascendant sur le Président de la République à partir de la crise du 16 mai 1877 et demeurera l'homme fort de l'exécutif jusqu'à la chute de la III<sup>e</sup> République (cf. pp. 23-24).

n'avait pas été amputé par la crise du 16 mai 1877. C'est donc en s'appuyant sur une expérience qui n'était pas étrangère à sa tradition institutionnelle et tout en prenant garde de ne pas recréer les conditions des errements du XIX<sup>e</sup> siècle que le Comité consultatif constitutionnel de 1958 jugea nécessaire de renouer avec une organisation bicéphale du pouvoir exécutif. De plus, le Comité fut unanime pour reconnaître l'utilité du rouage primo-ministériel dans le fonctionnement du pouvoir, notamment dans ses attributions administratives. Mais alors même que cette solution avait pour objectif de prévenir l'hégémonie de l'un des pouvoirs, elle allait être la principale source d'ambiguïté dans la pratique des institutions.<sup>83</sup>

Déjà au sein du Comité interministériel, le désaccord entre de Gaulle et les ministres d'Etat s'était avéré profond et aurait dû mettre en garde les constituants sur les risques que la Constitution soit interprétée dans des sens antagonistes. Dès le début des travaux, de Gaulle souhaite en effet que le Président de la République soit reconnu comme l'animateur de la politique gouvernementale.<sup>84</sup> Compte tenu du prestige du général de Gaulle, les ministres d'Etat sont contraints d'accepter un certain nombre de ses conditions parmi lesquelles le droit de dissolution, l'article 16 et le recours au référendum auquel il tenait tout particulièrement.<sup>85</sup> Ils vont en revanche le faire reculer sur la question de l'élection du Président de la République au suffrage universel. S'ils acceptent en effet que le Président ne soit plus élu par le seul Parlement, c'est pour lui préférer un collège de près de 80.000 élus locaux.<sup>86</sup> Pour les tenants d'un régime primo-ministériel, ce mode de désignation devait permettre au Premier ministre de ne pas prendre ombrage du Président de la République et préserver sa capacité à exercer réellement le pouvoir exécutif.

A ce stade du processus de préparation de la Constitution, la question du rapport entre le Président et le Premier ministre s'avère être le point névralgique du débat. Dans l'avant-projet préparé par Michel Debré en juin 1958, on retrouve en grande partie l'idée de « couple

---

<sup>83</sup> Sur ce point, voir Georges Vedel, « Plaidoyer pour un président qui gouverne », *L'Histoire*, n°258, 2001, pp. 72-74.

<sup>84</sup> Lors de la première séance du Comité, de Gaulle présente son projet qui définit ainsi le rôle du Président : « Assisté du gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité » (cité par Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 385).

<sup>85</sup> De Gaulle en faisait un élément essentiel de son exercice au pouvoir car c'est par le recours au peuple qu'il entendait asseoir sa légitimité et faire oublier les conditions de son retour aux affaires. Précisons toutefois que selon l'article 11 de la Constitution, la possibilité pour le Président de consulter le peuple par référendum n'est consentie qu'à la condition que le gouvernement ou le Parlement le lui demande, même si de Gaulle n'hésitera pas à s'en affranchir.

<sup>86</sup> Si de Gaulle semble s'incliner sur ce point, c'est parce qu'il considère que l'essentiel est d'obtenir rapidement une Constitution conforme à ses vœux. Il savait que ce que le texte ne permettait pas de faire pour l'heure, il pourrait l'obtenir par la pratique, voire par une révision constitutionnelle qu'il pourrait arracher grâce à l'ascendant politique qu'il tirerait de son charisme personnel et de sa légitimité historique.

exécutif » avec primauté présidentielle, développée par de Gaulle dans son discours de Bayeux. Selon l'article 1 de cet avant-projet, « le Président de la République, [...] assisté du gouvernement, [...] définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assume la continuité ».<sup>87</sup> S'il y a bien un Premier ministre, cette version ne fait aucun doute sur le fait que le couple ne peut être que fonctionnel, non politique. Dans cet esprit, on ne peut concevoir la relation Président-Premier ministre en dehors de l'unité, dont le Président de la République est à la fois le garant et le moteur. Mais les ministres d'Etat, se faisant en cela l'écho des partis politiques, privilégient quant à eux un système à l'anglaise dans lequel le Premier ministre, issu de la Chambre basse, serait le véritable chef de l'exécutif et laisserait au chef de l'Etat un rôle symbolique. Nombreux parmi eux sont en effet des « parlementaristes » convaincus, tels Pierre Pflimlin ou Guy Mollet. La perspective d'appartenir à un gouvernement sans marge de manœuvre propre, dans lequel le Premier ministre et les ministres seraient de simples exécutants d'une politique décidée par le Président de la République, ne les enchante guère. C'est ainsi que dès la première réunion constitutionnelle tenue le 13 juin 1958, les ministres vont faire valoir leurs arguments. Ils demandent en particulier de définir précisément si le Président doit intervenir dans la vie politique ou s'il doit être un arbitre. Lors de la seconde réunion, le 23 juin, les positions « parlementaristes » progressent. Guy Mollet soutient que « le Président de la République doit être vraiment un arbitre et non pas le Chef de l'exécutif ».<sup>88</sup> Pierre Pflimlin renchérit en expliquant que si le Président « doit disposer de pouvoirs très larges en période exceptionnelle », « il ne peut en être de même en période ordinaire », durant laquelle « c'est le chef du gouvernement qui doit assurer la marche des affaires ».<sup>89</sup> Ainsi, au cours des réunions successives, on assiste à l'affirmation d'un « bicéphalisme exécutif » ainsi qu'à la montée en puissance de la fonction de Premier ministre. Lors du conseil interministériel du 7 juillet 1958, les ministres d'Etat obtiennent une définition du rôle du Premier ministre et du gouvernement conforme à leur vœu. La rédaction finale de l'article 20 a le mérite d'être formelle : c'est bien au gouvernement que revient la mission de « détermine[r] et de condui[re] la politique de la nation ». Quant au Premier ministre, il « dirige l'action du gouvernement » (article 21) et apparaît donc, à juste titre, comme le véritable homme fort du pays. Certes, c'est au Président de la République qu'il appartient de nommer le Premier ministre, mais sa liberté de choix est limitée dans la mesure où le gouvernement est

---

<sup>87</sup> *DPS*, vol. 1, p. 251.

<sup>88</sup> Finalement, la Constitution ne contiendra ni l'expression de « chef de l'exécutif » ni celle de « chef de l'Etat », notamment du fait de la connotation donnée à cette dernière par le régime de Vichy.

<sup>89</sup> *DPS*, vol. 1, p. 277.

responsable devant l'Assemblée. Il ne peut donc nommer qu'un Premier ministre qui soit conforme aux souhaits de cette chambre. Par ailleurs, le Premier ministre est renforcé dès son entrée en fonction par un vote de confiance de l'Assemblée nationale. Enfin et surtout, il est doté de pouvoirs extrêmement larges dont la plupart ne sont pas exercés collégialement par le gouvernement tout entier mais en son nom propre, selon un principe d'autorité. En effet, il n'est pas nécessaire au Premier ministre de consulter le Conseil des ministres pour saisir le Conseil constitutionnel, pour demander au Président de la République la convocation du Parlement en session extraordinaire ou pour demander au Sénat d'approuver une déclaration de politique générale.<sup>90</sup> De même, le Président de la République est tenu, avant de mettre en vigueur l'article 16 ou de dissoudre l'Assemblée nationale, de prendre avis auprès du Premier ministre et non auprès du gouvernement dans son ensemble. Enfin, sous réserve des décrets délibérés en Conseil des ministres, le Premier ministre dispose d'un quasi-monopole dans l'exercice du pouvoir réglementaire.<sup>91</sup> Toutes ces mesures retenues par les constituants en 1958 laissaient penser que l'on s'orientait vers un régime parlementaire dans lequel le Premier ministre devait jouer un rôle majeur en bénéficiant d'une relative indépendance. L'article 8 abondait d'ailleurs en ce sens en précisant que c'est au Premier ministre seul qu'appartient le pouvoir de remettre sa démission au Président de la République.<sup>92</sup> On constate ainsi qu'en voulant concilier deux aspirations contraires, le texte est devenu ambigu. Comme le résume fort justement Olivier Duhamel, « chacun a écrit son morceau de la trilogie sans trop regarder la tragédie rédigée par le voisin, et, au total, sans soupçonner l'ensemble. Le général de Gaulle tout au pouvoir présidentiel, Michel Debré tout au pouvoir gouvernemental, les ministres d'Etat tout à la rationalisation du régime parlementaire ».<sup>93</sup> La

---

<sup>90</sup> La délibération en Conseil des ministres est en revanche indispensable avant l'engagement de responsabilité devant l'Assemblée nationale.

<sup>91</sup> Il faut là aussi distinguer la lettre de la Constitution de l'esprit avec lequel elle a pu être appliquée. Si l'on s'en tient à son article 13, la Constitution ne réserve en effet au Président de la République que la signature des décrets délibérés en Conseil des ministres, tandis que l'article 21 confie (sauf article 13) l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier ministre. Mais l'habitude a été prise à partir de 1959 de présenter à la signature du Président les décrets non délibérés en Conseil des ministres et qui correspondent en principe aux domaines où selon la Constitution, le Président a des responsabilités particulières (organisation gouvernementale et administrative, de la défense, des services judiciaires, publication des traités...).

<sup>92</sup> La question avait été posée au sein du Comité interministériel de savoir si le droit de nommer le Premier ministre impliquait aussi pour le Président le droit de le renvoyer. Lors de la réunion du 23 juin 1958, de Gaulle avait exprimé l'idée que le chef de l'Etat devait pouvoir « dissoudre l'Assemblée ou le gouvernement ». Ce point avait fait l'objet d'une vive opposition avec les ministres d'Etat qui, là encore, avaient obtenu gain de cause. La rédaction finale de l'article 8 ne laissait en effet aucun doute sur l'absence de pouvoir de révocation : « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement » (cité par Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 443).

<sup>93</sup> Olivier Duhamel, « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1988, p. 17. Pour François Luchaire, la juxtaposition de ces orientations « a permis à chacun, soit de dire – sinon

Constitution ouvre dès lors la voie à plusieurs types d'interprétations. Pour certains, elle permet en elle-même de justifier des divergences au sein de l'exécutif, préfigurant ainsi ce que l'on appellera plus tard la cohabitation.<sup>94</sup>

Si l'on ne devait retenir qu'une seule disposition témoignant de l'ambivalence de la Constitution, ce serait probablement celle qui veut que le chef de l'Etat préside le Conseil des ministres, contrairement à ce qui se fait dans la plupart des régimes parlementaires (article 9). L'appellation seule de cet organe décisionnel laisserait pourtant à penser qu'il devrait être présidé par le Premier ministre. Défiant la logique sémantique, les constituants firent pourtant le choix de conserver une originalité française héritière du temps où le Roi présidait *son* Conseil.<sup>95</sup> Cet exemple, qui pourrait être complété par beaucoup d'autres, illustre, s'il en était besoin, la difficulté d'interpréter la Constitution de façon non équivoque.<sup>96</sup> Dès lors, une controverse demeure quant à la nature du pouvoir présidentiel et l'action du Président de la République.

### Section 3 – L'« arbitre » et le « capitaine »<sup>97</sup>

L'essentiel de la fonction présidentielle est présenté par l'article 5 de la Constitution : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »<sup>98</sup> Placé en tête du titre consacré au Président de la République, cet article qui vient avant l'exposé de son statut et de ses attributions revêt une importance capitale. Les indications qu'il contient, aussi générales soient-elles, sont en premier lieu l'occasion d'un

---

de penser – que sa conception l'avait emporté, soit de croire que, pour qu'elle l'emporte, il suffisait d'attendre » (« Introduction », in Gérard Conac, François Luchaire et Xavier Prétot (dir.), *op. cit.*, p. 1).

<sup>94</sup> Cf. pp. 107-111.

<sup>95</sup> La pratique visant à faire assister le chef de l'Etat aux réunions gouvernementales va réapparaître avec la IV<sup>e</sup> République mais les Présidents Vincent Auriol et René Coty ne purent en faire qu'un instrument d'influence, non de décision.

<sup>96</sup> La souplesse des institutions de la V<sup>e</sup> République, si elle peut donner lieu à des difficultés d'interprétation et à des crises politiques ponctuelles, a néanmoins été considérée par beaucoup comme une des raisons principales de sa longévité. Ainsi Georges Pompidou, seul Premier ministre avec Jacques Chirac à avoir par la suite occupé les fonctions de Président de la République, déclarait-il : « notre système, précisément parce qu'il est bâtard, est peut-être plus souple qu'un système logique : les "corniauds" sont souvent plus intelligents que les chiens de pure race » (*Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 68).

<sup>97</sup> L'expression est empruntée à l'ouvrage resté célèbre de Jean Massot, selon qui la Constitution de 1958 confère au Président une fonction d'arbitre et au Premier ministre un rôle de capitaine (*L'arbitre et le capitaine*, Paris, Flammarion, 1987).

<sup>98</sup> Il s'agit ici de la version actuelle de l'article 5 qui demeure quasiment inchangé. La version originelle de cet article avait pour seule différence de faire référence aux accords de la communauté.

constat historique : jamais, en France, le constituant n'avait jugé utile de donner un énoncé comparable pour définir les limites d'un quelconque pouvoir. Il faut y voir, naturellement, sa volonté de conférer au chef de l'Etat un rôle prépondérant. Pourtant l'article 5, comme le souligne Philippe Ardant, « loin d'être le facteur de clarification qu'on aurait pu attendre, [...] contribue à brouiller le débat sur la place du Président de la République dans les institutions » et ce en raison des « notions incertaines, insaisissables et controversées » qu'il renferme.<sup>99</sup> Comment interpréter en effet des orientations aussi imprécises qu'il « veille », il « assure », il est « le garant » ? De tels termes, parce qu'ils orientent toute la Constitution, rendent sa lecture particulièrement délicate, si bien que dans chacune de ses fonctions, le Président peut apparaître tour à tour comme un « arbitre » ou un « capitaine ».

Qu'en est-il tout d'abord de la responsabilité du Président de la République à l'égard du respect de la loi fondamentale ? S'il revêt bel et bien le costume de gardien de la Constitution, il faut toutefois préciser que le Président exerce cette compétence avec le Conseil constitutionnel à qui il appartient de contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements des assemblées. Faut-il alors limiter son pouvoir à celui de saisir le Conseil constitutionnel ? Assurément non, car il n'aurait alors pas plus de pouvoir que le Premier ministre, que les Présidents des deux assemblées ou que les parlementaires eux-mêmes. L'article 5 sous-entend bien que le Président a un devoir plus général de rappeler au respect de la Constitution ceux qui s'en éloigneraient. On peut toutefois soulever deux limites à cette mission. Force est d'abord de constater que cette mission n'est pas explicitement assortie de moyens spécifiques et concrets pour la remplir. On peut légitimement, d'autre part, s'interroger sur l'objectivité et l'impartialité du Président de la République : comment peut-il être acteur de la vie politique tout en étant le juge de son fonctionnement ? On mesure ici combien le Président, avec le costume de gardien de la Constitution, dispose d'une arme redoutable à l'encontre du Parlement, du gouvernement, voire de l'opposition.

Outre la mission de gardien de la Constitution, l'article 5 confère au Président un rôle d'arbitrage qu'il convient également de détailler. Selon les termes de la Constitution, cette mission d'arbitre est destinée à deux domaines bien définis que sont le « fonctionnement régulier des pouvoirs publics » et « la continuité de l'Etat », ce qui conduit *de facto* à exclure les autres. En effet, à aucun moment le texte constitutionnel ne fait mention d'un autre domaine dans lequel pourrait s'exercer l'arbitrage présidentiel. Il ne s'agit donc nullement d'un pouvoir d'arbitrage universel. Par ailleurs, la notion même d'arbitrage qui fonde toute

---

<sup>99</sup> Philippe Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 38.

l'autorité morale du Président de la République devrait *a priori* conduire à son effacement politique, car si l'arbitrage donne effectivement au Président la possibilité de trancher entre plusieurs points de vue, « il lui retire toute initiative en l'absence de conflit ». <sup>100</sup> Il ne lui appartiendrait donc pas d'exercer par exemple un rôle de conseil, et moins encore d'intervenir directement dans la politique gouvernementale ou dans la compétition partisane.

La dernière des trois missions confiées par l'article 5 au chef de l'Etat se rattache essentiellement à la défense nationale et à la politique étrangère. <sup>101</sup> En tant que « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », le Président reçoit une charge de protecteur de la sécurité et de la souveraineté du pays, ce qui donne toute sa raison d'être à l'article 16. <sup>102</sup> On sait toutefois que cet article ne tend à anticiper que sur les situations dramatiques. Toute la question reste donc de savoir si, hors ces cas exceptionnels, la responsabilité de la défense nationale et de la politique étrangère ne revient pas au Parlement et au gouvernement. <sup>103</sup> D'autres articles font apparaître qu'une telle interprétation serait nettement restrictive. Les articles 15 et 52 qui font du Président le chef des armées et le négociateur des traités confirment qu'il exerce dans ce domaine une compétence large. De là à revendiquer l'existence d'un « domaine réservé », excluant quasiment le gouvernement et le Parlement de toute interférence sur ces sujets, il y a néanmoins un grand pas que de Gaulle et ses successeurs n'hésiteront pas à franchir. <sup>104</sup> Cette appropriation progressive de certains « dossiers » contredit en effet l'article 21 qui fait du Premier ministre le « responsable de la Défense nationale » ainsi que l'article 20 qui prévoit que le gouvernement – et notamment les ministres des affaires étrangères et de la défense – conduit la politique de la nation et dispose

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>101</sup> Dans le cadre d'une étude complète sur l'étendue du pouvoir présidentiel, il faudrait ajouter à l'article 5 la disposition de l'article 64 de la Constitution qui fait du Président de la République « le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » dont il n'est pas traité ici car elle ne s'inscrit pas dans les champs des compétences présidentielles qui peuvent être remises en cause par une lecture parlementaire de la Constitution.

<sup>102</sup> L'alinéa premier de l'article 16 est ainsi rédigé : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. »

<sup>103</sup> Dans les premières années de la V<sup>e</sup> République, la monopolisation du pouvoir en matière militaire et diplomatique par l'Élysée, bien qu'inconstitutionnelle, est justifiée par l'expérience personnelle du général de Gaulle. Celui-ci fait valoir sa formation et sa carrière. Ses proches collaborateurs le présentent – quand il ne le fait pas lui-même – comme étant investi d'une mission historique depuis juin 1940. Bien qu'aucun de ses successeurs n'ait pu revendiquer un tel avantage, tous s'inscriront dans cette filiation en maintenant le monopole présidentiel sur les questions diplomatiques et militaires (Jean Petot, *op. cit.*, p. 1461).

<sup>104</sup> L'expression « domaine réservé » sera utilisée pour la première fois en novembre 1959 par Jacques Chaban-Delmas à l'occasion d'un congrès de l'UNR tenu à Bordeaux. Il s'agissait alors de justifier les abus de pouvoir du général de Gaulle en matière de défense et de diplomatie. Mais « chacun s'imaginait que cet usage abusif de pouvoirs soumis à contreseing cesserait avec le départ du général. C'était négliger le poids des habitudes » (Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2002, p. 91).

de la force armée.<sup>105</sup> Si donc le Président est plus qu'un simple « garant », il ne peut néanmoins pas revendiquer, à la lecture du texte constitutionnel, une compétence exclusive sur les questions de sécurité, de diplomatie et de défense nationale.

Selon que l'on s'attache à examiner l'un ou l'autre des domaines de compétence, il apparaît toujours que la Constitution laisse la voie ouverte à deux interprétations – l'une extensive et l'autre restrictive – des pouvoirs du Président de la République.<sup>106</sup> Ce grand écart n'est en définitive que la conséquence d'une hésitation originelle entre régime parlementaire et présidentiel.<sup>107</sup> Ainsi, pour reprendre les mots de Pierre Avril, la nature de la V<sup>e</sup> République semble relever d'un « existentialisme constitutionnel », l'existence du nouveau régime ayant précédé son essence. En l'absence d'une orientation claire et univoque, c'est en effet aux acteurs politiques et à leur pratique des institutions qu'il va revenir de trancher entre ces deux interprétations de la Constitution. Si l'on tentait de les résumer, on pourrait dire que la première fait du Président un « arbitre » au-dessus du jeu politique et établit un partage des tâches entre le chef de l'Etat et le Premier ministre. Tandis que le premier conserve la supériorité qui découle de ses pouvoirs constitutionnels, le second a les mains libres pour mener l'action du gouvernement, diriger l'administration et piloter les travaux parlementaires.

Cette conception, on l'a vu, correspond chronologiquement aux premiers mois de la V<sup>e</sup> République, avant que ne s'enclenche le tropisme présidentiel, sous l'action du général de

---

<sup>105</sup> Le général de Gaulle va également inaugurer une tradition selon laquelle la France est « représentée » dans les rencontres internationales par son Président de la République et non par son Premier ministre ce qui, là encore, ne relève en rien de la Constitution. Cette habitude, sur laquelle la cohabitation n'osera pas même revenir, va participer à l'enracinement progressif du concept de « domaine réservé ».

<sup>106</sup> Pour reprendre une comparaison de Jean Massot, on peut dire que « le Président de la République emprunte des traits à Louis-Philippe et à Louis-Napoléon (*L'arbitre et le capitaine*, p. 218).

<sup>107</sup> Pour Serge Berstein, le nouveau système mis en place en 1958 « se caractérise par son ambiguïté, trace du compromis dont il résulte, passé entre deux principes qui, sans être réellement contradictoires, peuvent conduire à des régimes bien différents, celui de la séparation des pouvoirs [...] et celui du maintien du régime parlementaire [...]. Selon que l'accent est mis sur l'un ou sur l'autre, on peut, soit aboutir à un système de type présidentiel, [...] soit revenir à un régime proche de celui des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques » (*La démocratie libérale*, Paris, PUF, 1998, p. 846). Toutefois, pour sortir de la controverse sans fin sur la nature de la V<sup>e</sup> République, on trouvera une contribution originale dans les travaux de Jean-Louis Quermonne et Philippe Lauvaux. Le premier propose une nouvelle approche plus sociologique permettant de distinguer les démocraties d'alternance marquées par une forte bipolarisation et les démocraties dites de consensus ou consociatives comme la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas ou plusieurs pays scandinaves (« La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°6, 2005, pp. 1505-1511). Quant à Philippe Lauvaux, il invite à dépasser la classification traditionnelle strictement juridique entre régime parlementaire et régime présidentiel, nécessairement imparfaite, pour considérer également les conditions historiques de formation des régimes et les caractéristiques de leur fonctionnement, à travers notamment les comportements des principaux acteurs institutionnels (« Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, pp. 109-120). Ces approches, outre le fait qu'elles traduisent de façon plus complète la réalité de l'exercice du pouvoir, permettent également de ne pas envisager les institutions comme des réalités figées et de mieux comprendre leurs mutations. C'est précisément l'orientation qui est retenue dans le cadre de notre étude.

Gaule. Celui-là même qui, le 4 septembre 1958, présentait la Constitution au peuple de Paris en soulignant qu'il devait exister « au-dessus des luttes politiques un arbitrage national », proclamait quelques années plus tard à propos de la même Constitution : « on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet ». <sup>108</sup> Dès lors se verra confirmée la seconde interprétation selon laquelle le Président n'est plus simplement « arbitre » ou « capitaine », mais bien les deux à la fois. Quant au gouvernement, il change progressivement de nature. Tout en conservant une responsabilité théorique devant l'Assemblée, c'est sa responsabilité devant le Président qui apparaît de plus en plus, jusqu'à devenir le miroir de la pensée présidentielle et la courroie de transmission de sa mise en œuvre. <sup>109</sup>

C'est ainsi en toute logique que cette interprétation « présidentielle » de la Constitution va précipiter la décision de faire élire le Président de la République au suffrage universel.

---

<sup>108</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.

<sup>109</sup> Outre l'orientation générale de la politique gouvernementale, cette subordination du Premier ministre et du gouvernement devant le Président se vérifie à travers l'inflexion quotidienne de l'action gouvernementale par des décisions présidentielles mais aussi dans le choix des ministres et le départ du Premier ministre qui ne reposent sur aucune disposition constitutionnelle. S'agissant du choix des ministres, l'article 8 indique en effet que celui-ci est subordonné à la proposition du Premier ministre, que ce soit pour les nommer ou mettre fin à leurs fonctions, même si les choses ne se sont jamais passées ainsi dans la pratique. Cette « servitude volontaire » n'est pas l'apanage du gouvernement et du Premier ministre puisqu'elle va rapidement s'étendre à la majorité parlementaire. Celle-ci, prisonnière du prestige présidentiel, se refuse à s'opposer au Président de la République alors qu'elle a, en théorie, tous les moyens de le faire (cette attitude doit également beaucoup à la réforme de 1962, abordée dans le chapitre suivant). Nombreux sont les exemples sous la V<sup>e</sup> République où la majorité présidentielle était hostile au chef de l'Etat et a fini par s'incliner, à commencer par l'indépendance de l'Algérie. Un seul chiffre suffit à illustrer cette volonté de non-agression : en plus de cinquante ans, la majorité parlementaire n'a fait subir la censure à son gouvernement qu'à une seule reprise.



## Chapitre B – Le tournant de 1962

La Constitution, telle qu'approuvée par le peuple souverain le 4 octobre 1958, comportait plusieurs zones d'ombre. La plus importante de toutes, on l'a vu, concernait la nature même du régime, dont rien ne permettait de dire que sa tendance parlementaire n'allait pas finir par s'imposer, au détriment du Président, comme cela avait été le cas sous la III<sup>e</sup> République. Seule une révision constitutionnelle allait pouvoir confirmer l'orientation présidentieliste du régime. Avant 1962, la force du Président de la République reposait en effet sur deux piliers : la durée de son mandat et l'étendue de ses pouvoirs constitutionnels. Toutefois, si les pouvoirs du chef de l'Etat sont sans commune mesure avec ceux de la plupart des dirigeants des autres pays démocratiques, sa légitimité souffre du fait qu'il ne soit pas élu au suffrage universel. Cette faille représente pour lui un handicap potentiellement dangereux en cas d'opposition avec l'Assemblée nationale. La réforme de 1962 est le troisième pilier qui va consolider la force du Président de la République.<sup>110</sup> A partir de cette date, ses pouvoirs, ajoutés au prestige d'une élection au suffrage universel, font de lui un homme « tout-puissant », un « monarque républicain » selon l'expression de Maurice Duverger, qui détient de surcroît un mandat fort long. Cette mutation, pour être appréhendée dans sa globalité, doit être analysée point par point dans son déroulement chronologique et politique. En premier lieu, il convient de rappeler l'amorce entreprise par le général de Gaulle visant à imposer le pouvoir présidentiel au cœur de la vie politique et à préparer son élection au suffrage universel (section 1). L'adoption du référendum du 28 octobre apparaît dès lors comme une consolidation de l'institution présidentielle et constitue le point de départ d'une nouvelle lecture de la Constitution (section 2). Confirmé par les élections législatives, le camp du Président de la République entame une mutation avec l'apparition de la « majorité présidentielle », qui va marquer durablement le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République (section 3). Quant à l'élection présidentielle, elle devient le rendez-vous essentiel de la vie politique française et entraîne des réactions en chaîne qui ne vont pas manquer de relancer la controverse sur la durée idéale du mandat présidentiel (section 4).

---

<sup>110</sup> Jean-Luc Parodi parle de « combinatoire triplement positive » qui repose selon lui sur le scrutin majoritaire, le droit de dissolution et l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct (« Imprévisible ou inéluctable l'évolution de la V<sup>e</sup> République ? Eléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *op. cit.*, pp. 39-40).

## Section 1 – Le charisme avant l'élection

Parmi les débats qui avaient agité l'élaboration de la Constitution de 1958, le mode de désignation du chef de l'Etat n'avait tenu qu'une place marginale. Pour fondamentale qu'elle soit, cette question avait suscité une quasi-unanimité qui avait logiquement écourté la discussion des constituants. Rares en effet sont les participants au processus constitutionnel à émettre des arguments en faveur de l'élection du Président au suffrage universel. A l'inverse, nombre d'entre eux, hommes de la IV<sup>e</sup> République, restent fidèles au principe d'élection du chef de l'Etat par les parlementaires et considèrent cette disposition comme une garantie face au risque de dictature.<sup>111</sup> A l'image de Michel Debré, les constituants privilégient le modèle du parlementarisme à l'anglaise et sont attachés à l'idée d'un Premier ministre fort et responsable. Pour cette raison, ils sont hostiles à tout ce qui pourrait faire ombre à son autorité. Mais ce n'est pas là leur seule motivation. En effet, Michel Debré révélera quelques années plus tard que si l'élection présidentielle au suffrage universel ne fut pas envisagée en 1958, c'est aussi parce que « la citoyenneté française appartenait alors à des millions d'hommes en Afrique, à Madagascar, en Asie même ». Il y avait donc une probabilité non négligeable qu'un candidat minoritaire en métropole soit néanmoins élu par l'ensemble du pays, grâce au soutien des colonies. L'autre hypothèse qui inquiétait les constituants était qu'un candidat soutenu par le PCF, alors premier parti de France, soit élu.<sup>112</sup> Ces deux considérations politiques ont le mérite de souligner qu'il existait, à côté des raisons constitutionnelles qui ont présidé au maintien du suffrage indirect, des motivations connexes. Si elles ne peuvent expliquer à elles seules le choix du constituant, elles peuvent laisser à penser que le refus de l'élection au suffrage universel n'eût pas été aussi catégorique en d'autres circonstances.

Rejetant l'idée d'un Président désigné par les seuls parlementaires, de Gaulle persiste quant à lui dans sa volonté d'établir un chef du pouvoir exécutif fort, élu par un « large

---

<sup>111</sup> Cette inquiétude à l'égard du suffrage universel n'était pas nouvelle. Elle tirait son origine du souvenir des plébiscites napoléoniens et de la première élection présidentielle au suffrage universel en 1848 qui, en portant Louis-Napoléon Bonaparte à la tête de l'Etat, avait signé la mort de la République et ouvert la voie au Second Empire. Sous la III<sup>e</sup> République, malgré l'enracinement du suffrage universel – notamment pour les élections municipales, cantonales et législatives – on continue de ne pas utiliser le suffrage universel pour des questions nationales : la Constitution ne reconnaît ni le référendum ni l'élection du Président au suffrage universel. Une certaine méfiance envers le peuple demeure et trouve sa justification dans la crise boulangiste, l'affaire Dreyfus et l'antiparlementarisme des années 1930. Dans le même temps, certains professeurs de droit – comme Maurice Hauriou dans les années 1920 – n'en défendent pas moins l'élection du Président de la République au suffrage universel. Pourtant, nombreux sont ceux qui considèrent, en 1958, que les Français ne sont pas encore assez « mûrs » pour choisir par eux-mêmes leur Président – selon le mot de Pierre Mendès France en 1962 (*Regards sur la Cinquième République (1958-1978)*, entretiens avec François Lanzenberg, Paris, Fayard, 1983, p. 34).

<sup>112</sup> Michel Debré, « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, n°5, 1978, p. 829.

collège électoral », dont il avait dessiné les contours dans son discours de Bayeux en 1946. Cette idée, de Gaulle la doit aux conservateurs d'avant la Première Guerre mondiale ainsi qu'à André Tardieu qui l'avait reprise dans les années 1930.<sup>113</sup> Pour de Gaulle, l'idéal serait une désignation au suffrage universel direct, mais cette idée demeure, comme on l'a montré, très minoritaire parmi les participants au processus constitutionnel.<sup>114</sup> Quand bien même il y insisterait de tout son poids, cette option serait écartée d'emblée et ne contribuerait qu'à le marginaliser. Le scrutin indirect par un collège électoral composé d'élus locaux va alors apparaître comme un choix de compromis, « une voie médiane entre élection parlementaire et élection populaire ». <sup>115</sup> L'option retenue ne partait donc pas sur des bases solides. Au reste, elle n'emportait guère l'enthousiasme parmi la critique et dans l'opinion, qui se rallieront progressivement à la position du général de Gaulle et se montreront favorables à une désignation du chef de l'Etat au suffrage universel.<sup>116</sup> Ne voulant pas prêter le flanc à l'accusation de césarisme et assurer ainsi son retour à la tête de l'Etat, de Gaulle, connaissant la popularité de cette mesure, avait donc temporairement renoncé à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel pour mieux y revenir une fois élu. Michel Debré confirmera cette stratégie quelques années plus tard en rappelant que l'élection du Président au suffrage universel correspondait « à coup sûr à une pensée personnelle du général de Gaulle » qui, « dans la perspective d'une nouvelle élection présidentielle, [...] ne pourrait demander le renouvellement de son mandat sans faire appel au peuple tout entier ». Selon Michel Debré, la période de 1958 à 1962 devait également correspondre à « un changement dans la conception que le général prît de son action et de son pouvoir », si bien que celui qui se concevait en

---

<sup>113</sup> Les influences philosophiques, politiques et juridiques qui se seraient exercées sur le général de Gaulle ont donné lieu à de nombreux débats. Dans cette recherche en paternité, on cite le plus généralement les noms de Carré de Malberg, à qui de Gaulle aurait emprunté l'idée du recours au référendum, et Tardieu, que de Gaulle avait rencontré avant de devenir général (Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris, LGDJ, 1974, p. 96 ; Olivier Passelecq, « De Tardieu à de Gaulle : contribution à l'étude des origines de la Constitution de 1958 », *RFDC*, n°3, 1990, pp. 387-408).

<sup>114</sup> De Gaulle ne peut compter que sur de rares soutiens à ce sujet avec notamment celui de Louis Jacquinot à l'attention de qui François Luchaire écrit : « Pour tenir le rôle qui est le sien, le Président de la République doit être autre chose qu'un super-sénateur. De nos jours, et dans tous les pays du monde, la légitimité, c'est le suffrage universel [...]. L'expérience de la Constitution de 1875 a montré qu'un Président ne procédant pas du suffrage universel s'efface nécessairement devant une Assemblée qui en est issue. L'élection du Président de la République au suffrage universel évitera la répétition de cette expérience » (Notes préparées pour le Conseil interministériel du 30 juin 1958, *DPS*, vol. 1, p. 309).

<sup>115</sup> Olivier Blin, « Faut-il revenir sur le système, institué en 1962, de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ? », *LPA*, n°96, 11 août 1995, p. 19.

<sup>116</sup> Avant même l'adoption définitive de la loi constitutionnelle, Georges Vedel n'avait pas eu de mots assez durs pour la critiquer : « Au mieux, on aura un Président de la République élu comme un super-sénateur, et l'on sait combien les hameaux et les villages sont sur-représentés au Luxembourg. Est-ce bien ce que l'on veut ? Un chef de l'Etat qui ne sera même pas l'écu du blé et de la betterave, mais du seigle et de la châtaigne ! [...] Il faut pour asseoir l'autorité du chef de l'Etat élargir son assise électorale. L'idéal eut été que ses pouvoirs procèdent de la nation tout entière » (Georges Vedel, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19, 20-21, 22 et 23 juillet 1958).

1958 comme un « monarque constitutionnel » modifia par la suite cette manière de voir et « eut le désir d'exercer véritablement le pouvoir ». <sup>117</sup> C'était en effet mal connaître la personnalité et le caractère de Charles de Gaulle que de penser qu'un rôle d'arbitre, sans prise directe avec la conduite du pays – tel qu'il pouvait ressortir de la lecture de la Constitution – pourrait correspondre à ses aspirations. Dès le 28 décembre 1958, il avait d'ailleurs laissé entrevoir l'usage extensif qu'il entendait faire de ses nouveaux pouvoirs en déclarant : « guide de la France et chef de l'Etat républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et qui me l'a fait attribuer ».

Dans une V<sup>e</sup> République naissante qui cherchait encore ses repères, de Gaulle allait s'attacher dès son élection à construire une présidence selon ses vœux. Sa priorité fut d'abord de profiter pleinement des circonstances pour apparaître comme la seule voix de la France sur la scène internationale. Au cœur de la guerre froide, de Gaulle multiplie les déplacements à l'étranger et tente de donner au pays les moyens de son indépendance militaire avec le premier essai nucléaire en 1960. Mais c'est avant tout à travers la conduite de la politique algérienne que de Gaulle affirme son autorité. En raison des implications militaires et diplomatiques du conflit algérien, le Président prend le contrôle de ces deux secteurs clés et s'impose comme l'acteur principal de la politique nationale. Cette période que les historiens appelleront bientôt la « phase algérienne » de la V<sup>e</sup> République correspond également à un usage extensif du référendum qui vise à renforcer le lien entre le chef de l'Etat et le peuple souverain. <sup>118</sup>

Le point d'orgue de cette « mise au pas » des autres acteurs institutionnels n'est autre que le renvoi de Michel Debré le 15 avril 1962 et son remplacement par Georges Pompidou. <sup>119</sup> Ce faisant, de Gaulle établit une responsabilité de fait du Premier ministre devant le chef de l'Etat qui deviendra une des règles non écrites les plus tenaces de la V<sup>e</sup> République. Par ailleurs, en choisissant pour Premier ministre un homme lige – celui qui était son directeur de cabinet – de Gaulle fait basculer la V<sup>e</sup> République dans un système personnalisé où le chef du gouvernement n'est plus que le principal collaborateur du Président de la République. La dyarchie n'est plus à l'ordre du jour. Le Président devient l'unique chef de l'exécutif. C'est là le premier tournant de l'année 1962.

---

<sup>117</sup> Michel Debré, « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, n°5, 1978, pp. 829-830.

<sup>118</sup> Les référendums du 8 janvier 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie et du 8 avril 1962 sur la ratification des accords d'Evian sont approuvés à 75 % pour le premier et 91 % pour le second.

<sup>119</sup> D'un point de vue juridique, il ne s'agit pas d'un renvoi puisque celui-ci est inconstitutionnel, comme l'a unanimement souligné la doctrine par la suite. S'agissant du Premier ministre, le Président de la République détient uniquement un pouvoir de nomination. Dans les faits, la conséquence est sensiblement la même : Michel Debré a été poussé à la démission, comme le seront par la suite tous les autres Premiers ministres qui ne disposeront plus des faveurs présidentielles (voir sur ce point Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, pp. 58-59).

## Section 2 – Le référendum d’octobre 1962 et la « nouvelle » Constitution

Mais dès lors que la position du Président de la République est à ce point renforcée par rapport au texte originel de la Constitution, son mode d’élection apparaît en total décalage avec la dimension nouvelle que recouvre sa fonction. Ce qu’il n’avait pu obtenir en 1958 lors de l’élaboration de la Constitution, de Gaulle veut donc l’obtenir à présent par un tour de force démocratique. Il lui semble que les pouvoirs du Président de la République ont été suffisamment affirmés et que le temps est venu d’asseoir cette autorité nouvelle en l’arrimant à la légitimité du suffrage universel. Profitant de sa popularité, manifestée lors des référendums sur l’Algérie, de Gaulle annonce dans une allocution télévisée le 20 septembre qu’il soumettra au peuple français par la voie du référendum, sur proposition du gouvernement, un projet de loi tendant à modifier les articles 6 et 7 de la Constitution afin de faire élire le Président de la République au suffrage universel direct.<sup>120</sup>

Les quatre années qui se sont écoulées depuis sa prise de fonction ont en effet fourni à de Gaulle de nouveaux arguments pour justifier sa réforme. Ses déconvenues avec le Sénat, dont le corps électoral était très proche du collège présidentiel, l’ont convaincu du caractère structurellement provincial du mode de scrutin indirect. Il sait que s’il venait à disparaître, ce collège de notables lui choisirait sans nul doute comme successeur un Président du profil de ceux de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques. Mais l’exercice des pouvoirs exceptionnels prévus par l’article 16, comme il l’a fait en Algérie, ou encore celui de l’arme nucléaire sera-t-il considéré comme légitime de la part d’un successeur qui n’aurait pas son poids personnel et historique ? Le suffrage indirect risque, en période de crise, de nuire à la légitimité et à la crédibilité de ses successeurs. D’autant qu’au regard des tentatives d’assassinat de 1962, l’hypothèse se fait plus sérieuse. De Gaulle est donc convaincu que ses successeurs – qui n’auront pas sa « légitimité historique » – auront besoin d’un sacre populaire pour rassembler les Français mais aussi pour prendre leurs distances à l’égard des majorités parlementaires qui les soutiennent, afin d’empêcher un retour à la IV<sup>e</sup> République et au régime des partis.<sup>121</sup> Ce

---

<sup>120</sup> La proposition était faite en ces termes : « Quand sera achevé mon propre septennat, ou si la mort ou la maladie l’interrompaient avant le terme, le Président de la République sera dorénavant élu au suffrage universel ».

<sup>121</sup> Ce raisonnement s’inscrit dans le prolongement de la réflexion sur la légitimité menée par Max Weber et qui trouve alors ses premiers échos en France. Selon la célèbre définition de Weber, l’autorité d’un individu sur un groupe repose sur sa légitimité qui peut être de trois natures différentes : traditionnelle, charismatique ou légale (*Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959). Le général de Gaulle se situait clairement dans une légitimité charismatique, acquise par son rôle déterminant au cours de la Seconde Guerre mondiale. Instaurer l’élection du Président au suffrage universel devait donc permettre de faire reposer l’autorité du chef de l’Etat non plus sur des qualités personnelles et un rôle historique mais sur une dimension légale, afin que les successeurs du général puissent bénéficier d’une légitimité aussi grande.

changement de circonstances, fondement de toute révision doctrinale chez de Gaulle, va donc fournir le prétexte pour soumettre aux électeurs le projet de révision constitutionnelle.

Politiquement, force est de constater que la proposition faite par de Gaulle intervient au moment favorable. D'abord parce que les Français eux-mêmes, rejetant le schéma de la III<sup>e</sup> République et confiants dans la supériorité des forces démocratiques mises en lumière par la guerre, approuvent massivement le principe de l'élection du Président au suffrage universel. Par ailleurs, la disparition des forces antidémocratiques à l'extrême droite et les premiers signes de leur recul à l'extrême gauche, laissent le champ libre à une consultation populaire et pacifique. Enfin parce que l'expérience des référendums de 1945, 1958, 1961 et 1962 a révélé au général les ressources que lui offrait le dialogue direct avec le peuple, par dessus les partis politiques. Selon lui, la voie est donc ouverte pour l'élection du Président au suffrage universel.

L'initiative du général de Gaulle va provoquer une réaction immédiate de la part des partis d'opposition et de la droite non-gaulliste qui manifestent avec vigueur leur opposition au projet de révision constitutionnelle.<sup>122</sup> Les partis avaient en effet tout à craindre d'une telle réforme. Si elle ne modifiait en théorie que les articles 6 et 7 de la Constitution, il était bien évident que c'est toute l'architecture du texte qui allait être affectée. Après avoir mobilisé tout le corps électoral à la suite d'une campagne de plusieurs mois, il serait impossible de maintenir le Président de la République dans un rôle symbolique. Son élection au suffrage universel le placerait en position de force vis-à-vis de l'Assemblée nationale puisqu'il concentrerait à lui seul la même légitimité que tous les députés réunis.<sup>123</sup> A l'égard du gouvernement enfin, la relation devait là aussi être faussée puisque le Président cumulerait les prérogatives de l'arbitre et celles du capitaine, investi de la confiance du peuple tout entier. Les partis majoritaires hostiles à la réforme savaient néanmoins qu'elle était très populaire au sein de l'opinion publique, majoritairement séduite par l'idée de désigner directement le chef

---

<sup>122</sup> L'ensemble des forces politiques, à l'exception de l'UNR gaulliste, se retrouve dans l'opposition à la révision constitutionnelle. A gauche, la SFIO et le PC reçoivent le soutien de la CGT qui met en garde contre « un péril immense pour le pays ». A droite, le Parti radical et le MRP dénoncent le « pouvoir personnel » et appellent à voter « non au bon plaisir ». Jacques Chaban-Delmas, porte-parole de l'UNR, a la charge de soutenir l'initiative présidentielle. Il dénonce le scrutin indirect qui exclut les femmes et les jeunes et défend l'adoption du référendum qu'il présente comme un moyen de « rajeunissement » et de « transformation » de la vie politique (*Le Monde*, 21-22 octobre 1962).

<sup>123</sup> Jean Petot analyse rétrospectivement la réforme de 1962 comme un basculement de légitimité du Parlement vers le Président de la République : « Désormais, le Président est l'élu de la nation, ce qui lui confèr[e] une autorité supérieure à celle du Parlement lui-même » (*op. cit.*, p. 1454). De même, pour Guy Carcassonne, « les parlementaires ne peuvent, ni individuellement ni en groupe, se poser en rivaux de celui que le peuple a nominativement investi de sa confiance » (*La Constitution*, Paris, Seuil, 2005, p. 28).

de l'Etat.<sup>124</sup> Aussi vont-ils fonder leur opposition moins sur le fond que sur la méthode employée par le général.<sup>125</sup> Les partis politiques vont donc concentrer leurs reproches sur l'utilisation de l'article 11 de la Constitution pour le processus référendaire au lieu de l'article 89, destiné spécifiquement à la révision de la Constitution.<sup>126</sup> Pour de Gaulle, la procédure de l'article 89 avait l'inconvénient majeur de supposer un vote du Parlement. Or, compte tenu de l'opposition quasi générale des partis à son projet de révision, il savait qu'il ne parviendrait pas à recueillir une majorité au Parlement pour approuver son projet. Il ne pouvait donc que court-circuiter les assemblées en interprétant de façon extensive – d'aucuns disent anticonstitutionnelle – l'article 11 de la Constitution. Le Président du Sénat Gaston Monnerville se présente alors en gardien des institutions et entre en campagne contre le projet de révision. Au congrès radical de Vichy, le 29 septembre, il lance sa fameuse accusation de « forfaiture » à l'encontre du général et demande à s'exprimer à la télévision, ce à quoi s'oppose le ministre de l'information, Christian Fouchet, avant de l'autoriser à intervenir en tant que porte-parole du parti radical, dans le cadre de la campagne officielle des partis. Gaston Monnerville annonce qu'il va saisir le Conseil constitutionnel sur le recours à l'article 11, mais ce dernier, quelques semaines plus tard, se déclare incompétent pour arbitrer cette question.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> On peut voir dans cette adhésion de l'opinion au suffrage universel direct pour la désignation du Président un effet collatéral de l'influence américaine, dont le modèle non seulement économique mais aussi politique est alors grandissant dans la société. Jean-Louis Quermonne va jusqu'à parler d'une influence « déterminante » et estime que la France présidentielle a une « dette incontestable » envers le précédent américain. Il ajoute que « sans la longue pratique de l'élection au suffrage quasi universel du Président des Etats-Unis, un tel mode d'élection n'aurait jamais acquis, dans le monde occidental, de brevet républicain » (« Les pouvoirs du Président français et son mode d'élection : à la recherche d'une corrélation », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, pp. 13-21).

<sup>125</sup> L'immense majorité de la doctrine s'était accordée pour reconnaître l'inconstitutionnalité du recours à l'article 11 en cette circonstance. La Constitution de 1958 ne prévoit en effet qu'une seule procédure pour enclencher une révision constitutionnelle à travers l'article 89. Celui-ci impose un vote concordant des deux assemblées à la majorité simple pour entériner la première étape d'une révision constitutionnelle. La seconde étape peut en revanche se faire sous deux formes, selon le choix du Président de la République : soit par un référendum, soit par un vote à la majorité des trois cinquièmes par le Congrès réunissant les deux assemblées. Cette procédure de la révision constitutionnelle par l'article 89 est à bien distinguer de l'article 11 qui confère au Président de la République, sur proposition du gouvernement ou des deux assemblées, le droit de soumettre au référendum un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité. Pour de Gaulle, le recours à l'article 11 pour procéder à une révision constitutionnelle n'avait d'autre but que de supprimer la première étape de l'examen par les assemblées dont il savait qu'elles s'opposeraient à son projet. En s'appuyant sur l'expression « tout projet de loi » figurant dans l'article 11, le général de Gaulle et le gouvernement soutinrent l'idée qu'il existait dans la Constitution deux procédures de révision : l'une parlementaire (l'article 89) et l'autre gouvernementale (l'article 11). Cet argument, certes habile, ne tient pas devant une simple lecture de la Constitution dans laquelle on aperçoit clairement que le titre XV intitulé « De la révision » ne comporte qu'un seul article, l'article 89, et qu'il ne mentionne nullement l'article 11.

<sup>126</sup> S'agissant du recours à l'article 11, le Conseil d'Etat avait émis quant à lui un avis défavorable, à l'unanimité moins une voix.

<sup>127</sup> Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct adoptée par le référendum du 2 octobre 1962, *JO*, 7 novembre 1962, p. 10778.

Pour protester contre la procédure employée, l'Assemblée nationale va faire usage pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République de son pouvoir de renverser le gouvernement en votant, au matin du 5 octobre, une motion de censure contre le gouvernement de Georges Pompidou.<sup>128</sup> A travers le Premier ministre et l'équipe gouvernementale, c'est bien le Président de la République qui est visé par cette censure.<sup>129</sup> La réaction de l'Élysée est immédiate : de Gaulle décrète la dissolution de l'Assemblée nationale et annonce des élections législatives dans la foulée du référendum. Si leurs objets étaient bien différents, les deux scrutins s'annonçaient très liés politiquement. Il était peu probable en effet que le corps électoral désavoue les partis traditionnels lors du référendum et leur accorde sa confiance vingt jours plus tard lors des élections législatives. Il s'agit donc d'un pari à quitte ou double pour le Président de la République. Soit il perd le référendum et se retrouve sous la menace de devoir composer avec une majorité encore plus hostile, soit il remporte le référendum et soumet l'opposition parlementaire. De Gaulle avait toutefois des raisons de croire en ses chances. Tout d'abord parce que, comme on l'a vu, la mesure proposée par référendum était particulièrement populaire, mais aussi parce que le crédit que l'opinion accordait au général était encore fort.<sup>130</sup> Néanmoins, il lui fallait venir à bout d'une très importante coalition réunissant la quasi-totalité des forces politiques d'alors.

Compte tenu de cette dernière circonstance, le résultat du référendum du 28 octobre apparaît comme une victoire personnelle pour le général de Gaulle : par 62 % de « oui », les Français adoptent son projet de révision constitutionnelle. Que de Gaulle ait fait de la victoire du « oui » une condition expresse de son maintien au pouvoir a selon toute vraisemblance joué pour beaucoup dans le choix de nombreux électeurs. A l'inverse, c'est un échec cinglant pour les partis traditionnels dont la plus grande faiblesse est de n'avoir à aucun moment affiché une unité, sauf dans l'opposition à la personne du général.

Pour de Gaulle, le pari est gagnant et l'apport du référendum est double. Constitutionnellement d'abord, si le référendum ne change officiellement rien aux pouvoirs du Président, il n'en modifie pas moins radicalement « la physionomie de l'institution

---

<sup>128</sup> A l'issue d'une séance historique qui voit les orateurs se succéder pendant toute la nuit à la tribune de l'Assemblée nationale, la motion de censure déposée, entre autres, par Paul Reynaud (indépendant), Guy Mollet (socialiste), René Simonnet (MRP) et Maurice Faure (radical) recueille 280 suffrages et dépasse nettement la majorité requise qui était de 241 voix. C'est, à ce jour, la seule motion de censure adoptée sous la V<sup>e</sup> République.

<sup>129</sup> Le texte de la motion de censure ainsi que le débat auquel elle donna lieu contenaient des critiques sévères à l'encontre du chef de l'Etat, accusé notamment d'avoir « viol[é] la Constitution dont il [était] le gardien » (*JOAN*, Débats, 5 octobre 1962, pp. 3208-3256).

<sup>130</sup> Le résultat sans appel du référendum du mois d'avril sur les accords d'Evian avait conforté sa victoire personnelle dans le dossier algérien et sa popularité. Celle-ci fut à nouveau renforcée suite à l'attentat du Petit-Clamart, au mois d'août, qui avait failli lui coûter la vie.

présidentielle et les données de la vie politique ». <sup>131</sup> Pour Georges Vedel, la réforme de 1962 constitue la « seconde fondation de la V<sup>e</sup> République », la « confirmation après le baptême » car elle « verse la sainte Ampoule démocratique » sur le général de Gaulle et ses successeurs. <sup>132</sup> En elle-même, l'élection présidentielle va imposer au Président élu au suffrage universel un rôle beaucoup plus actif que celui d'un arbitre en retrait de la vie politique. <sup>133</sup> C'est précisément ce que de Gaulle recherchait. Cette caractéristique n'est toutefois pas suffisante pour expliquer l'orientation présidentielle que va prendre la V<sup>e</sup> République à partir de 1962. <sup>134</sup> Nombreux sont les pays comme aujourd'hui l'Irlande, la Finlande ou le Portugal, où le Président, bien qu'élu au suffrage universel, n'en a pas moins une influence réduite par rapport à son homologue français. Mais alors que ces pays adoptent un mode de scrutin différent de l'élection présidentielle pour la désignation de leurs représentants au Parlement, la France opte quant à elle en 1962 pour un parallélisme des formes dans ses modes de scrutin entre l'élection présidentielle et les législatives qui conduit les électeurs à se comporter d'une manière identique à chacune des deux élections. Les deux partis présents à travers leurs candidats au second tour de l'élection présidentielle le seront généralement dans chacune des circonscriptions législatives où se reproduira, dans l'immense majorité des cas, une élection présidentielle en miniature mettant aux prises un candidat de gauche et un candidat de droite. <sup>135</sup> On mesure ici combien l'élection présidentielle va constituer la matrice du scrutin législatif, et par ricochet, de tous les autres scrutins, en enracinant le clivage gauche-droite et en organisant autour de lui les forces partisans. Aucun autre scrutin ne pourra échapper totalement à un positionnement en référence au Président en place. Certes, au moment où de Gaulle remporte son référendum, ce n'est que pour 1965, c'est-à-dire pour la prochaine élection présidentielle, qu'est prévu ce « véritable changement de régime ». <sup>136</sup> Il n'en demeure pas moins que le référendum de 1962, portant exclusivement sur l'élection du Président et en

---

<sup>131</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 455.

<sup>132</sup> Georges Vedel, « La Constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

<sup>133</sup> Du fait de son élection au suffrage universel, le Président acquiert un ascendant sur l'Assemblée nationale qu'avait déjà souligné en son temps le député Félix Pyat, lors des débats à l'Assemblée constituante de 1848 : « Le Président pourra dire à l'Assemblée : “vous n'êtes que les neuf centièmes du peuple. Je suis à moi seul le peuple tout entier” » (cité par Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 27). Si l'analyse se confirme politiquement, elle reste très contestable juridiquement car il s'agit de la même souveraineté.

<sup>134</sup> En effet, si « chaque mécanisme institutionnel comporte des logiques potentielles [...], chacun de ces mécanismes prend place dans un système institutionnel plus général, dont les autres composantes peuvent contrecarrer ou accentuer ces potentialités ». Pour comprendre les conséquences de l'élection du Président de la République au suffrage universel, il ne suffit donc pas de considérer seulement cette élection en tant que telle, mais plus largement, le schéma institutionnel dans lequel elle s'inscrit (Jean-Luc Parodi, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 5).

<sup>135</sup> Cf. pp. 70-71 et 299-303.

<sup>136</sup> Nicholas Wahl, « La présidence de la République », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, p. 23.

se cristallisant autour de la personne du général de Gaulle, constituait par bien des aspects une élection présidentielle anticipée dont les effets vont être immédiats.

Outre les implications constitutionnelles, bien plus importantes en effet sont les conséquences politiques du référendum d'octobre 1962. On se souvient que l'élection présidentielle au suffrage universel se voulait être la conséquence du rôle effectivement joué par le chef de l'Etat. Dans la mesure où celui-ci avait de grands pouvoirs, il fallait qu'il puisse être désigné directement par le peuple. Mais d'effet, l'élection présidentielle va devenir cause en provoquant une transformation radicale de l'environnement politique. Cette transformation se manifeste en premier lieu d'un point de vue électoral dans la recomposition d'un électorat de droite, à vocation majoritaire, réalisée grâce à l'« équation personnelle » du chef de l'Etat, selon une expression chère au général de Gaulle.

### **Section 3 – Les élections législatives de novembre 1962 et la naissance de la « majorité présidentielle »<sup>137</sup>**

A la défaite relative du « cartel des non » lors du référendum du 28 octobre succède une déroute plus grande encore pour les partis qui le composent à l'occasion des élections législatives des 18 et 25 novembre. Les gaullistes y recueillent 32 % des suffrages et sont quasiment majoritaires à eux seuls à l'Assemblée, fait jusque-là inédit dans l'histoire parlementaire française. Si l'on ajoute aux 233 députés de l'Union pour la Nouvelle République les 36 Républicains Indépendants, emmenés par Valéry Giscard d'Estaing, de Gaulle peut même compter sur une large majorité de 269 sièges sur les 482 que compte la nouvelle Assemblée nationale.

Politiquement, la victoire aux élections législatives qui succède immédiatement à celle sur le référendum traduit pour la première fois un « couplage » entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle.<sup>138</sup> Un phénomène de solidarité va logiquement voir le jour entre les composantes de la majorité, dont chacune prend conscience qu'elle ne peut se maintenir au pouvoir que collectivement. Cette émergence du « fait majoritaire » à partir de 1962 sera

---

<sup>137</sup> Sur la naissance de la majorité présidentielle, on lira avec intérêt l'introduction de Jean-Claude Zarka dans *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V<sup>e</sup> République (1986-1992)*, Paris, LGDJ, 1992, pp. 13-19.

<sup>138</sup> Bernard Chantebout voit dans les élections législatives de novembre 1962 « un événement majeur, aussi important en lui-même que la réforme du mode d'élection du Président, mais conséquence de celle-ci » car elles marquent « la bipolarisation de l'opinion et l'apparition du parlementarisme majoritaire qui vont désormais caractériser toute la vie politique » (*op. cit.*, p. 455).

particulièrement visible dans le resserrement des liens entre le gouvernement et les parlementaires.<sup>139</sup> La victoire des députés restés fidèles à de Gaulle marque de ce point de vue le triomphe de la solidarité sur l'esprit d'indépendance qui animait les parlementaires des républiques précédentes, à tel point que la discipline va peu à peu devenir la seule règle de conduite de la majorité, donnant ainsi naissance à l'image du député « godillot ».<sup>140</sup> Ce soutien inconditionnel dont dispose à présent le Président lui « autorise une interprétation de la Constitution nettement plus avantageuse ».<sup>141</sup> On mesure ici combien l'investissement du général de Gaulle dans la campagne législative était loin d'être désintéressé.<sup>142</sup> De fait, la solidarité entre l'exécutif et le législatif « neutralise la séparation formelle des pouvoirs proclamée en 1958 » au profit d'une majorité « directement désignée par les électeurs dans le but de soutenir tout au long de la législature le gouvernement nommé par le Président de la République » et dont le sort est lié à celui du gouvernement et du Président de la République. Ce basculement marque la naissance de la majorité présidentielle, appelée à devenir « l'épine dorsale » de la V<sup>e</sup> République.<sup>143</sup> Sans le savoir, de Gaulle vient d'enclencher un mécanisme qui, jusqu'en 1981, bloquera toute alternance, « une majorité pour le Président [...] succédant à un Président pour la majorité ».<sup>144</sup>

Après le départ du général, Pompidou fera l'expérience pratique de la notion de majorité présidentielle en élargissant la majorité gouvernementale aux centristes. Il est

---

<sup>139</sup> Même si les deux notions demeurent proches, il convient de distinguer le concept de « fait majoritaire » et celui de « majorité présidentielle ». « Le fait majoritaire est réalisé par l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque ». Il apparaît donc que « le fait majoritaire reste indépendant de la situation du chef de l'Etat » et peut se maintenir en période de non-cohabitation, « seulement, le Président de la République en perd le bénéfice ». Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque le Président, le gouvernement et la majorité parlementaire appartiennent à la même majorité, se crée une « soudure » entre ces trois pouvoirs théoriquement séparés et dont la fusion donne naissance au pouvoir majoritaire. Dès lors, le député n'est plus seulement un représentant de sa circonscription mais le membre d'un tout, la majorité, qui inclut le gouvernement, et envers laquelle il est contraint à une obéissance, plus ou moins forte selon les personnalités et les humeurs. Le fait majoritaire autour duquel s'ordonne la vie politique française depuis 1962 dessine une nouvelle forme de séparation des pouvoirs. Celle-ci ne s'établit plus entre les pouvoirs législatif et exécutif mais entre la majorité et l'opposition (Julie Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 20-25).

<sup>140</sup> On doit cette expression au député gaulliste de l'Hérault, André Valabrègue, qui avait déclaré à l'Assemblée nationale : « Nous, à l'UDR, nous sommes les godillots du général » (cité par Guy Carcassonne, « Immuable V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 29).

<sup>141</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 99.

<sup>142</sup> Suite à sa victoire au référendum, il avait immédiatement déclaré : « En votant oui [...] la nation vient de dégager une large majorité de rénovation politique. Je dis qu'il est tout à fait nécessaire, pour que dure la démocratie, que cette majorité s'affermisse et s'agrandisse, et d'abord, qu'elle s'établisse au Parlement ». Par la suite, de Gaulle appellera autant à défendre les institutions qu'à lui accorder une majorité qui lui permette de gouverner. En mars 1967, il mettra en garde contre la situation dans laquelle il se trouverait si le Parlement était en mesure de l'empêcher d'accomplir sa tâche. En juin 1968 enfin, son appel sera encore plus direct lorsqu'il déclarera à la télévision que les Français sont « appelés à s'unir par leur vote dans la République autour de leur Président » (cité par Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, p. 203).

<sup>143</sup> Pierre Avril, « La nature de la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 5-6.

<sup>144</sup> Jean Massot, « La fonction présidentielle », *Cahiers français*, n°300, 2001, p. 10.

également celui qui la théoriserait dans sa conférence de presse du 23 septembre 1971 en déclarant : « Il y a une majorité présidentielle qui m'a porté où je suis ».<sup>145</sup> Dès lors, la majorité présidentielle, « notion arithmétique et fugitive », se projette sur la majorité parlementaire, « notion organique et permanente, dont elle définit les contours » et « devient une investiture pour les élections à venir ».<sup>146</sup> Car c'est là tout l'intérêt pour le Président de la République : faire émerger une majorité fidèle et disciplinée, qui ne devra sa victoire qu'à lui seul. Georges Pompidou suit en cela la méthode de Charles de Gaulle et va même encore plus loin. En vue des élections législatives de mars 1973, il crée l'Union des républicains de progrès pour le soutien du Président de la République, dont la dénomination seule souligne la dépendance présidentielle. Puis il prend directement part à la campagne en déclarant le 8 février dans un entretien télévisé : « Je suis ici ce soir [...] au titre des responsabilités que le peuple français m'a confiées, pour lui rappeler les grandes options politiques pour lesquelles il m'a élu ». Le message envoyé à l'opinion est clair : le Président doit disposer d'une majorité au Parlement pour exercer pleinement ses fonctions et honorer ses engagements. C'est d'ailleurs la position qu'adopteront tous les Présidents de la République par la suite, à commencer par Valéry Giscard d'Estaing. Lorsqu'il est élu en mai 1974, celui-ci se retrouve dans une situation où ses troupes sont minoritaires au sein de la droite. Les Républicains Indépendants ne comptent que 55 sièges à l'Assemblée nationale quand leurs alliés gaullistes de l'UDR en disposent de 183.<sup>147</sup> Cette situation va conduire Valéry Giscard d'Estaing à redéfinir la notion de majorité présidentielle. Dans ses deux conférences de presse des 25 juillet et 24 octobre 1974, il désigne la « majorité présidentielle » par « l'ensemble de ceux qui ont soutenu [s]a candidature au deuxième tour ». Cette nouvelle définition doit permettre au Président d'apparaître comme le chef d'une force majoritaire à elle seule, ce qui n'est évidemment pas le cas au regard de la composition de l'Assemblée nationale. En même temps, Valéry Giscard d'Estaing rappelle par cette formulation que l'élection présidentielle est au centre du jeu et que c'est elle qui, prioritairement aux élections législatives, définit la majorité présidentielle. François Mitterrand s'inscrit totalement dans cette logique à l'occasion de l'alternance de 1981. Bien que le Parti socialiste soit majoritaire à lui seul à l'Assemblée nationale, le nouveau Président choisit de composer son gouvernement en représentant tous ceux qui, communistes compris, se sont rassemblés dans la majorité

---

<sup>145</sup> C'est à cette occasion que le terme de majorité présidentielle est prononcé pour la première fois.

<sup>146</sup> Pierre Avril, « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 166.

<sup>147</sup> Il en sera de même dans l'Assemblée élue en mars 1978 où le Président Giscard d'Estaing échoue dans sa tentative visant à faire de l'UDF le premier parti de droite. Sa formation ne remporte que 123 sièges contre 154 pour le nouveau parti gaulliste, le RPR, emmené par un certain Jacques Chirac.

présidentielle. Ce faisant, comme le souligne Pierre Avril, « il n'est plus nécessaire de parler encore de "majorité présidentielle" puisque la majorité parlementaire la reflète exactement et complètement ». Cette dernière est « subordonnée aux engagements présidentiels qui la lient et dont elle devient l'instrument ».<sup>148</sup> La majorité parlementaire n'est en somme qu'une « majorité présidentielle parlementaire ».<sup>149</sup>

Ainsi, le mode de scrutin pour les élections législatives mis en place par les constituants de 1958 révélera une redoutable efficacité, au-delà même de leurs espérances. Personne, dans le contexte politique de la fin de la IV<sup>e</sup> République, ne pouvait sérieusement imaginer que le fait majoritaire soit possible en France.<sup>150</sup> De fait, dans la conception initiale de la Constitution, le Président devait se retrouver en face d'une Assemblée divisée entre sept ou huit groupes, aux influences plus ou moins équivalentes. Mais l'apparition du fait majoritaire en 1962, l'élection du Président de la République au suffrage universel à partir de 1965, suivie par la structuration bipolaire des formations politiques à partir de la décennie 1970, vont déboucher sur une situation très éloignée, pour ne pas dire inverse, de celle qui était redoutée en 1958.

Mais dès lors que le Président de la République et l'Assemblée nationale ne vivent pas selon le même tempo, le risque demeure de voir la majorité présidentielle se briser à la première élection venue. La crainte de devoir subir un revers électoral en raison de la politique présidentielle est une raison qui explique en grande partie le « découplage » des majorités qui se produit une première fois à l'été 1976, avec la démission du Premier ministre Jacques Chirac qui entreprend la « dégiscardisation » de l'UDR pour créer le RPR, et une seconde fois lors du départ des communistes de la majorité présidentielle de François Mitterrand, en juillet 1984. Dans les deux cas, la rupture intervient à deux ans d'une élection législative redoutée par la majorité en place et pose les jalons d'une candidature indépendante pour l'élection présidentielle à venir. Malgré l'apparition de la « majorité présidentielle » dès 1962 et son enracinement progressif dans le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République, force est de constater que sa cohérence demeure imparfaite en raison de la désarticulation des rythmes

---

<sup>148</sup> Pierre Avril, « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 177.

<sup>149</sup> Jean-Claude Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V<sup>e</sup> République (1986-1992)*, p. 15.

<sup>150</sup> Michel Debré avait dit à ce sujet devant le Comité consultatif constitutionnel le 13 août 1958 : « Avec nos modes de scrutin et notre situation de l'opinion, la dissolution n'aura jamais, quelle que soit sa forme, la qualité exceptionnelle qu'elle présente dans les démocraties parlementaires du type anglo-saxon », soulignant ainsi qu'il ne croyait pas que la France puisse connaître un jour la bipolarisation (cité par Olivier Passelecq, « La cohabitation et les auteurs de la Constitution de 1958 », in Frédéric Rouvillois (dir.), *La cohabitation : fin de la République ?*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2001, p. 63).

électorales. Cette situation n'est pas étrangère à l'émergence de l'idée du quinquennat qui va rapidement apparaître comme une solution visant à harmoniser les rythmes électoraux du Président de la République et de l'Assemblée nationale et, partant, de renforcer la cohérence des majorités présidentielles.

#### **Section 4 – Le triomphe de l'élection présidentielle**

Revenons toutefois en 1962 pour mesurer les conséquences directes et indirectes de l'élection du Président de la République au suffrage universel. Parmi les conséquences directes, Jean-Luc Parodi recense la nationalisation des enjeux, des clivages et des comportements, la personnalisation de la compétition électorale, la bipolarisation des forces politiques, l'accentuation du rythme électoral ainsi que la probabilité accentuée de conflit avec les autres institutions.<sup>151</sup>

De fait, dans son principe même, l'élection présidentielle au suffrage universel tend à nationaliser la vie politique. En proposant un même choix à l'ensemble des citoyens réunis en une seule circonscription électorale, elle nivelle les particularismes politiques, qu'ils soient géographiques ou sociaux. D'un corps électoral divers et complexe, l'élection présidentielle fait jaillir un choix unanime, limpide.

A cette première conséquence s'ajoute celle de la personnalisation. L'élection présidentielle étant fondamentalement le choix d'une personne, elle introduit dans la vie politique une dimension personnelle qui atteint plus ou moins fortement, par contagion, toutes les autres composantes du système et en particulier les autres scrutins. Il est important de souligner que cette dimension personnelle ne s'oppose pas nécessairement à la dimension partisane mais peut au contraire s'y ajouter, voire la renforcer.

En réservant le second tour aux deux candidats arrivés en tête du premier, l'élection présidentielle « structure un comportement bipolaire ».<sup>152</sup> Le pouvoir attribué par l'élection présidentielle étant par nature indivisible, on observe une polarisation des suffrages autour de la force dominante et de sa concurrente immédiate. Le choix des électeurs ne se fait pas seulement entre deux personnalités, mais entre deux camps, représentés par leur champion respectif. On mesure bien ici combien les phénomènes de nationalisation et de personnalisation concourent à l'effet bipolarisant de l'élection présidentielle, dont l'impact

---

<sup>151</sup> Jean-Luc Parodi, *op. cit.*, pp. 5-14.

<sup>152</sup> Silvano Aromatario, *op. cit.*, p. 737

sur les stratégies partisans et les choix électoraux est majeur.<sup>153</sup> Déjà en 1964, Georges Vedel voit dans l'élection présidentielle au suffrage universel « la plus efficace incitation au regroupement et à la concentration » et présage qu'« elle conduira à deux ou trois grandes confédérations de forces politiques ».<sup>154</sup> Et en toute logique, cette bipolarisation fonctionnelle va très vite recouper la division traditionnelle entre la gauche et la droite.

Enfin, outre l'ajout d'un nouveau scrutin qui accentue le rythme électoral, l'élection présidentielle au suffrage universel augmente la probabilité d'un conflit institutionnel, en particulier entre les deux pouvoirs bénéficiant l'un et l'autre d'une légitimité acquise au suffrage universel : le Président de la République et l'Assemblée nationale. Ces deux dernières conséquences de l'élection présidentielle au suffrage universel – rythme électoral et conflit institutionnel – apparaissent d'ailleurs comme les deux éléments moteurs de l'apparition du quinquennat, dont on mesure ici qu'il est une conséquence, certes décalée chronologiquement, mais très directement liée institutionnellement à la réforme de 1962.

La dimension nationale, le caractère à la fois personnel et bipolaire, tous ces éléments vont grandement participer à faire du scrutin présidentiel le cœur de la vie politique, l'élection primordiale sous la V<sup>e</sup> République. Le succès de l'élection présidentielle tient d'abord à sa simplicité. Elle permet d'opérer un choix fondamental dont on mesure les enjeux avec une précision renforcée par le caractère binaire du choix entre deux personnalités, deux politiques, deux avenir. Comme le souligne Guy Carcassonne, « ces caractéristiques, qui suffiraient à être hautement attractives, gagnent encore en séduction par l'existence, au premier tour, de la possibilité offerte aux électeurs de faire la sélection eux-mêmes et, au passage, de colorer leur décision ultérieure ». Dès lors, les électeurs se saisissent de ce premier tour pour délivrer toutes sortes de messages que traduisent les résultats. Dans le même temps, ils ne perdent pas de vue que l'élection présidentielle est « la quintessence du scrutin majoritaire » à deux tours dont la formule synthétique est devenue célèbre : « au premier on choisit, au second on élimine ». Mais une fois acquis le résultat du second tour, « la primauté de ce scrutin perdure et imprègne tous les autres ». C'est l'ensemble de la vie politique qui se trouve alors organisé en référence à cette « élection reine » : les élus nationaux ainsi que de nombreux élus locaux doivent se placer dans un camp, et ce de manière durable.<sup>155</sup>

Au regard de cette analyse, le renforcement des partis politiques apparaît comme une conséquence indirecte de la révision constitutionnelle dont l'impact est décidément loin d'être

---

<sup>153</sup> Cf. pp. 297-300.

<sup>154</sup> Georges Vedel, « Vers le régime présidentiel ? », *RFSP*, n°1, 1964, p. 29

<sup>155</sup> Guy Carcassonne, « La primauté de l'élection présidentielle : rapports entre les consultations populaires. La leçon des résultats », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, pp. 31-45.

modeste. Cette conséquence est d'autant plus paradoxale qu'elle semble en opposition complète avec l'objectif initialement poursuivi par de Gaulle. Alors que, dans son esprit, l'élection du Président au suffrage universel direct devait permettre de se passer de l'aval des partis politiques, de consacrer une personne par le peuple, c'est le résultat inverse qui est au rendez-vous. C'est notamment l'avis de Georges Vedel qui voit dans ce renforcement du poids des partis dans la vie politique un signe supplémentaire de la « révolution de 1962 ».<sup>156</sup> L'élection présidentielle, en raison de son caractère décisif, devient l'enjeu premier pour les partis politiques, plus encore que les élections législatives, et concentre logiquement tous les efforts. Loin de permettre au Président de les dépasser, la réforme de 1962 rapproche donc le chef de l'Etat de la compétition des partis. Pis encore, il lui devient indispensable de bénéficier d'un soutien partisan pour espérer conquérir et conserver le pouvoir suprême. Les exemples de Jean Royer (3,17 % en 1974), Marie-France Garaud ou Michel Debré (1,33 % et 1,66 % en 1981), qui participèrent à l'élection présidentielle sans le soutien d'un parti politique, témoignent de l'incroyable difficulté à concourir à ce scrutin hors du cadre partisan.

Cette évolution de la pratique institutionnelle semble traduire un phénomène de non-retour. L'échec de la candidature Poher marquera en lui-même le déclin d'une conception arbitrale de la présidence de la République, telle qu'elle était revendiquée par le candidat malheureux de 1969. Depuis cette date, personne n'a revendiqué sérieusement et durablement un retour à une présidence effacée ou qui ne soit pas en prise directe avec le gouvernement du pays. De même n'a-t-on pas vu de remise en cause sérieuse de l'élection du Président au suffrage universel. Dès le début, en effet, celle-ci apparaît pour le moins délicate. Au lendemain du référendum de 1962, le Club Jean Moulin reconnaissait que dans la situation nouvelle créée par la décision populaire du 28 octobre, le régime présidentiel devenait, *nolens volens*, « la seule solution capable à la fois de respecter la volonté exprimée par la nation et d'assurer l'existence de la République ».<sup>157</sup> Comme le souligne Frédéric Rouvillois, « même les adversaires du régime ont perçu à l'époque le référendum comme un tournant historique créant une situation nouvelle dont il fallait bien tenir compte. » Tous ceux qui voudraient changer la République sont « obligés d'en passer par la suppression de cette élection dès lors que celle-ci place automatiquement le chef de l'Etat dans une situation singulière et potentiellement hégémonique ».<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Georges Vedel, « La Constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

<sup>157</sup> Le Club Jean Moulin se définit comme un lieu de discussion de jeunes universitaires et hauts fonctionnaires qui cherchent à renouveler la pensée politique de la gauche (*Bulletin du Club Jean Moulin*, n°33, octobre 1962).

<sup>158</sup> Frédéric Rouvillois, « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n°1/2, 2002, p. 145. Aujourd'hui encore, rares sont ceux qui s'opposent à ce mode de désignation du chef de l'Etat. Cette position fut

Cet état de fait a pour ultime conséquence de condamner l'opposition d'alors à jouer le jeu des nouvelles institutions, ou bien à choisir l'exil de l'intérieur en demeurant à l'écart des responsabilités. Tous les pouvoirs étant reliés à l'élection présidentielle, il devient impossible de prétendre proposer un changement politique sans entrer dans l'arène présidentielle pour participer à la mère des batailles. Face à ce choix cornélien, Pierre Mendès France et François Mitterrand prendront des directions opposées. Ce dernier, après avoir très durement combattu les institutions de la V<sup>e</sup> République, se résoudra à les embrasser dès 1965 et ne réussira son pari qu'à la troisième tentative.<sup>159</sup> La victoire de la gauche en 1981 parachève, en effet, l'adoption de ce mode de désignation du chef de l'Etat. Dès lors que les citoyens plébiscitent ce mode de scrutin et que l'ensemble des forces politiques l'ont intégré dans leur stratégie de conquête du pouvoir, l'élection du Président de la République au suffrage universel devient un « acquis irréversible » de la V<sup>e</sup> République.<sup>160</sup> Il n'est plus guère que quelques constitutionnalistes pour envisager un retour à une désignation par scrutin indirect.<sup>161</sup>

S'agissant de la définition du régime de la V<sup>e</sup> République, la révision constitutionnelle de 1962 permet-elle d'y voir plus clair ? Force est de constater que l'élection du Président de la République ne change pas les équilibres d'un point de vue juridique, dans la mesure où le Président conserve son droit de dissolution et où le gouvernement reste responsable devant l'Assemblée nationale. Bien plus fondamentaux sont en revanche les changements politiques qui modifient profondément la pratique du pouvoir et dont les constitutionnalistes vont devoir rendre compte par des trésors d'ingéniosité sémantique.<sup>162</sup> Après avoir pronostiqué dès le mois d'octobre 1962 une évolution inéluctable des institutions de la V<sup>e</sup> République vers un

---

notamment défendue, non sans talent, par Arnaud Montebourg, au début des années 2000, au sein du courant « Convention pour la VI<sup>e</sup> République ».

<sup>159</sup> Pierre Mendès France défendra quant à lui une lecture primo-ministérielle des institutions tout au long de sa carrière. Promis au poste de Premier ministre, il soutiendra Gaston Defferre à l'occasion de l'élection présidentielle de 1969, mais leur candidature ne recueillera que 5 % des voix. Il soutiendra ensuite François Mitterrand à deux reprises, lors des élections présidentielles de 1974 et 1981.

<sup>160</sup> Olivier Blin, *op. cit.*, p. 20.

<sup>161</sup> Notamment Bernard Chantebout (« Changer le mode d'élection du Président de la République », *LPA*, n°54, 4 mai 1992, pp. 8-11) et Stéphane Baumont (« Se priver, enfin, d'un président élu au suffrage universel direct », *Libération*, 5 mai 1994).

<sup>162</sup> Pour les constitutionnalistes orthodoxes, il est faux de dire que l'élection du Président de la République puisse changer la nature de la V<sup>e</sup> République. A l'image de Pierre Avril pour qui la V<sup>e</sup> République reste structurellement un régime parlementaire, ils avancent que les élections législatives demeurent les élections décisives puisque c'est d'elles dont dépend la formation du gouvernement. De même, ils ajoutent que le mode de désignation du Président de la République est la conséquence du pouvoir à exercer et non la cause. L'observation réaliste des mœurs politiques et électorales les incline à nuancer ce jugement, bien que ces remarques demeurent fondées du point de vue de la théorie pure du droit. En effet, l'élection du Président de la République au suffrage universel justifie aux yeux de l'opinion un engagement accru du chef de l'Etat dans tous les domaines. D'autre part, ce scrutin auquel les électeurs participent massivement entraîne systématiquement une cohérence des majorités présidentielle et parlementaire lorsqu'il est couplé avec les élections législatives.

régime présidentiel, Maurice Duverger développe pour la première fois la notion de régime « semi-présidentiel » – tout en acceptant l'appellation de régime « semi-parlementaire » – qu'il définit par l'alliage d'un trait du régime présidentiel (la désignation du Président au suffrage universel) et d'un trait du régime parlementaire (l'existence d'un Premier ministre responsable devant l'Assemblée nationale).<sup>163</sup> Cette qualification de régime « semi-parlementaire » ou « semi-présidentiel » a depuis fait florès à défaut de faire l'unanimité parmi les constitutionnalistes. Nombre d'entre eux la réprouvent au motif qu'« on ne peut pas à la fois définir le régime parlementaire comme étant celui dans lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement et considérer qu'un régime dans lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement n'est pas un régime parlementaire », comme semble le faire Duverger. Selon Marie-Anne Cohendet, il serait donc préférable de parler de « régime parlementaire bireprésentatif ».<sup>164</sup> Toutefois, la majorité de la doctrine tend, dans les appellations qu'elle retient, à souligner le poids du Président de la République dans les institutions. Le rôle déterminant de l'élection présidentielle, allié au phénomène majoritaire, fait par exemple pencher Jean Gicquel vers la notion de « régime présidentialiste »<sup>165</sup> quand d'autres lui préfèrent celle de « parlementarisme présidentialisé ».<sup>166</sup> Pour appropriées qu'elles soient, aucune de ces définitions ne permet de rendre compte de l'infléchissement opéré par le référendum de 1962, tout en conservant la référence à l'ordre constitutionnel antérieur de 1958. La dénomination de « régime parlementaire à correctif présidentiel »<sup>167</sup> qui revient à Jean-Claude Colliard, tout comme la notion de « captation présidentielle »<sup>168</sup> développée par Arnel Le Divellec, ont précisément cet avantage de transcrire le caractère dynamique de l'évolution de la V<sup>e</sup> République. Quant à Olivier Duhamel, à la suite des travaux de Jean-Luc Parodi sur les différents « systèmes » de pouvoirs (parlementariste, primo-ministériel, présidentiel, présidentialiste) qui résultent de l'interaction entre cadre constitutionnel et vie politique – incluant notamment le mode de désignation des organes exécutifs – il préfère renoncer à la typologie classique des régimes politiques et parler de « système présidentialiste ».<sup>169</sup> En somme, si une définition adéquate s'avère si difficile à

---

<sup>163</sup> Maurice Duverger, *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978. Sur la définition du régime semi-présidentiel, voir également l'article que Maurice Duverger consacre à ce sujet dans Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.) *Dictionnaire constitutionnel*, pp. 901-904.

<sup>164</sup> Marie-Anne Cohendet, « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°1/2, 2002, p. 173.

<sup>165</sup> Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999, p. 468.

<sup>166</sup> Pierre-Henri Chalvidan, *Droit constitutionnel*, Paris, Nathan, 1986, pp. 216-217.

<sup>167</sup> Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

<sup>168</sup> Arnel Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>e</sup> République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, p. 350.

<sup>169</sup> Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 24. Cette appellation suppose de distinguer le *régime politique* (qui correspond aux règles constitutionnelles) du *système politique* (qui correspond

trouver, c'est probablement car « la France possède deux Constitutions : celle de 1958 et celle de 1962, qui sont incompatibles », ainsi que le soulignait déjà Georges Vedel dès 1973.<sup>170</sup>

S'il semble impossible aux chercheurs de s'accorder sur une appellation du système politique de la V<sup>e</sup> République qui serait admise par tous, la doctrine est en revanche unanime pour considérer l'année 1962 comme le grand tournant. La révision constitutionnelle visant à faire élire le Président de la République au suffrage universel direct a eu une portée décisive car elle est intervenue très tôt dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République. Or, comme le souligne Jean-Luc Parodi, c'est dans la première décennie d'un régime que se mettent en place ses équilibres et ses lignes de force.<sup>171</sup> C'est parce que la V<sup>e</sup> République était encore jeune et flexible qu'elle a pu être à ce point modelée par l'élection du Président au suffrage universel, dont l'intérêt majeur est de régler la question de la légitimité. En revanche, celle-ci ne règle pas la question du pouvoir. La répartition des tâches au sein de l'exécutif n'est pas mieux définie après 1962. Quant à la durée d'attribution du pouvoir, elle reste tout aussi variable, étant donnée la discordance des durées des mandats présidentiel et législatif, et met en péril la cohérence de la majorité présidentielle. La réforme de 1962 n'est donc pas un point final, mais le prélude à une nouvelle révision constitutionnelle : celle du quinquennat.

---

à la pratique des institutions). Dans ce cas, on peut admettre que le régime politique de la V<sup>e</sup> République, qui est un régime parlementaire bireprésentatif, puisse fonctionner dans un système politique parlementariste ou présidentieliste.

<sup>170</sup> Georges Vedel, « Les deux constitutions », *Le Monde*, 10 janvier 1973.

<sup>171</sup> Jean-Luc Parodi, *op. cit.*, p. 5.



## Chapitre C – L’hypothèse du quinquennat

L’émergence du quinquennat en tant que possible innovation constitutionnelle se fait de façon progressive. Dans les premières années de la V<sup>e</sup> République, la critique des institutions est essentiellement issue de la gauche et s’apparente le plus souvent à une remise en cause globale. Pourtant, les institutions sont largement acceptées par les Français, pour qui la question constitutionnelle n’apparaît plus comme un enjeu majeur. Le septennat semble parfaitement convenir au chef de l’Etat en ces années du gaullisme triomphant. Les premières aspirations réformatrices apparaissent à partir de l’année 1962. L’élection du Président au suffrage universel direct accrédite alors la thèse d’un déséquilibre institutionnel et donne prise à l’idée qui consiste à réduire la durée du mandat présidentiel (section 1). Pour autant, une réforme radicale des institutions semble de moins en moins probable à mesure que la V<sup>e</sup> République s’installe. Si révision constitutionnelle il y a, elle sera nécessairement limitée à un point précis et ne portera pas sur l’ensemble de l’édifice institutionnel. Tandis que les institutions semblent renforcées, de Gaulle est quant à lui fragilisé par plusieurs années d’exercice du pouvoir. Des voix de plus en plus nombreuses réclament une adaptation de la fonction exécutive au nouveau rythme démocratique et un partage des pouvoirs plus équilibré. Ces aspirations se cristallisent autour du quinquennat qui s’impose bientôt comme la formule la plus adaptée, à la différence du quadriennat ou du sexennat. Le quinquennat gagne peu à peu des partisans et passe du camp de la contestation à celui de la proposition et de l’innovation (section 2). Cette évolution va rendre possible la première tentative d’instauration du quinquennat, décidée par le Président Georges Pompidou en avril 1973 (section 3).

### Section 1 – L’émergence d’une idée

La question de la durée du mandat présidentiel, qui n’avait été que brièvement étudiée lors de l’élaboration de la Constitution, semble faire l’objet d’un large consensus au cours des premières années de la V<sup>e</sup> République. Approuvée par près de 83 % des Français le 28 septembre 1958, la Constitution de la V<sup>e</sup> République n’est guère combattue que par le parti communiste et certaines personnalités comme Pierre Mendès France et François Mitterrand,

sans que cela soit le cas de la gauche dans son ensemble. Les Français, dans leur très grande majorité, semblent rassurés, sinon séduits, par les institutions nouvelles qui ont permis de retrouver la stabilité politique qui avait tant fait défaut à la IV<sup>e</sup> République. Quant au général de Gaulle, héros de la Résistance et nouveau Président de la République, il fait alors figure d'autorité morale et de père de la nation, rôle auquel le septennat correspond parfaitement.

Dans ce contexte, l'heure d'une révision constitutionnelle ne semble pas encore venue. Tout juste peut-on relever l'initiative du professeur François Goguel qui, avant même la réforme de 1962, se prononce pour le quinquennat. Dans un article paru au mois de juin 1962, il propose que la durée du mandat présidentiel soit réduite à cinq ans afin que le Président de la République puisse mieux concilier son rôle politique actif avec celui de gardien de la Constitution. Il souhaite par ailleurs que le Président conserve toutes ses prérogatives. S'agissant du mode de désignation, Goguel se fait l'avocat de l'élection du Président par un collège d'élus locaux, mais souhaite que celui-ci soit réaménagé pour ne favoriser aucune catégorie de communes.<sup>172</sup> A l'exception de quelques universitaires, rares sont néanmoins ceux qui envisagent une modification de la Constitution et *a fortiori* de la durée du mandat présidentiel.

Les critiques à l'égard des nouvelles institutions vont cependant prendre corps sous l'effet conjugué de l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et de l'érosion progressive du pouvoir gaullien. L'année 1962, largement marquée par l'achèvement du conflit algérien et la révision constitutionnelle du mois d'octobre, ouvre une nouvelle période dont l'opposition veut profiter pour redresser la tête. Celle-ci reproche à de Gaulle d'avoir imposé la primauté absolue du chef de l'Etat sur l'ensemble des institutions. Pour remettre en cause cette hégémonie, et à défaut de pouvoir revenir sur l'élection du Président au suffrage universel, l'opposition réclame un régime présidentiel plus équilibré dans lequel une stricte séparation des pouvoirs inclinerait le Président et le Parlement à œuvrer de concert. Or, un tel régime, inspiré du modèle américain, implique nécessairement que le mandat présidentiel soit ramené à une durée identique à celle du mandat législatif. Cette idée est notamment défendue par le Club Jean Moulin pour qui l'abaissement de la durée du mandat présidentiel devient un cheval de bataille. Le rapprochement des mandats doit permettre de rétablir l'équilibre entre le Parlement et le Président qui, de ce fait, ne pourrait plus se prévaloir d'une stabilité supérieure à celle des députés.<sup>173</sup> La proposition se fait plus explicite dans les mois suivants. Le Club fait du

---

<sup>172</sup> François Goguel, « Réflexions sur le régime présidentiel », *RFSP*, n°2, 1962, pp. 289-311.

<sup>173</sup> *Bulletin du Club Jean Moulin*, n°33, octobre 1962.

quinquennat le moyen indispensable pour « favoriser les conditions d'une collaboration entre le Président et le Parlement » et propose également la simultanéité des élections pour conduire les candidats à la présidence et aux élections législatives à s'engager sur les mêmes problèmes.<sup>174</sup>

Ces prises de position en faveur du quinquennat émanent pour l'instant d'une gauche qui demeure critique à l'égard des institutions et du général de Gaulle. Cette opposition à la fois politique et personnelle s'inscrit dans le prolongement d'une longue tradition d'hostilité au césarisme. De Bonaparte à Boulanger, en passant par Napoléon III et Mac Mahon, une partie de la gauche, souvent la plus libérale, s'est toujours montrée opposée au recours à un homme providentiel. Hostile par principe au gouvernement personnel, la gauche privilégie la représentation nationale sous sa forme plurielle et parlementaire.<sup>175</sup> Son ardeur à réformer la Constitution et à raccourcir la durée du mandat présidentiel est d'autant moins étonnante qu'elle répond par ailleurs à une loi de la politique qui veut que l'exercice des responsabilités incline à vouloir conserver les charges électives pour une longue durée, tandis que le maintien dans l'opposition pousse à souhaiter leur raccourcissement. Il n'est donc pas étonnant que ce soit la gauche socialiste et communiste qui, dès le début des années soixante, exprime les critiques les plus vives à l'égard du septennat.

Si ces aspirations révisionnistes sont pour l'heure d'une ampleur limitée, il en sera autrement dès lors que de nouvelles familles politiques s'en feront l'écho. C'est au centre de l'échiquier politique qu'apparaissent ainsi, à la fin de l'année 1962, les premières initiatives parlementaires visant à changer la nature du régime. Tirant les conclusions de la révision constitutionnelle d'octobre 1962, Paul Coste-Floret, député du Centre démocratique, dépose le 6 décembre une proposition de loi constitutionnelle afin d'« établir un véritable régime présidentiel ».<sup>176</sup> Dès l'exposé des motifs, l'élu de l'Hérault y indique que « l'élection du Président de la République au suffrage universel pose tout le problème de la réforme de nos

---

<sup>174</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *op. cit.*, p. 40.

<sup>175</sup> La crainte d'un exécutif fort et du « plébiscite », qui marque une certaine méfiance à l'égard du suffrage universel, va longtemps constituer le socle de la pensée constitutionnelle de la gauche. C'est Léon Blum qui, le premier, conduira une partie de la gauche parlementaire à considérer un pouvoir exécutif fort comme une nécessité des sociétés modernes. Avec la publication en 1945 de son ouvrage *A l'échelle humaine*, celui-ci confirme son attachement au suffrage universel mais reconnaît que « le parlementarisme n'est pas la forme unique exclusive et nécessaire de la démocratie » et que dans le cas de la société française, « le régime parlementaire ou représentatif ne constitue pas la forme de gouvernement démocratique exactement adaptée » (p. 51). Il se prononce en faveur des régimes « du type américain [...] qui se fondent sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, par conséquent sur le partage de souveraineté, et assurent au pouvoir exécutif, dans sa sphère propre d'action, une autorité indépendante et continue » (p. 129). Sans que cette pensée devienne majoritaire au sein de la gauche, plusieurs personnalités comme André Chandernagor ou Gaston Defferre suivent peu à peu cette voie et prennent parti pour un régime présidentiel visant à rétablir l'équilibre institutionnel.

<sup>176</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Coste-Floret tendant à établir un véritable régime présidentiel, n°3, Assemblée nationale, 6 décembre 1962.

institutions ». Parmi les avantages du régime présidentiel, il évoque « l'autorité de l'exécutif et la nécessaire rapidité de ses décisions », tandis que le régime parlementaire serait marqué par la « lenteur ». Déjà, l'accélération du rythme de la vie politique fait figure d'argument majeur en faveur d'une évolution constitutionnelle. Par ailleurs, l'auteur de la proposition de loi revendique la « personnalisation du pouvoir qui est l'une des caractéristiques des démocraties modernes » et qui va selon lui « dans le sens d'une évolution générale et nécessaire ». Il use enfin de l'argument « démocratique » selon lequel, par le régime présidentiel, « le peuple serait directement associé aux grands choix politiques lors de l'élection du Président de la République ». Dans la mesure où « le régime présidentiel assure la simplification de la vie politique par la nécessité de deux grands cartels électoraux », il permettrait d'opérer une clarification du débat politique.<sup>177</sup> Pourtant, Paul Coste-Floret ne fait pas de lien entre le changement de régime qu'il appelle de ses vœux et la réduction de la durée du mandat présidentiel qui n'est nullement comprise dans sa proposition de loi. On peut donc penser que, dans son esprit, le régime présidentiel est compatible avec le septennat. Pour laisser la porte ouverte à la réflexion, il prend soin de préciser dès l'exposé des motifs que son initiative n'a pas « la prétention de fournir un projet *ne varietur* ni même de présenter une proposition à peu près parfaite ». En dépit de cette formulation prudente, force est de constater que l'idée de quinquennat n'est pas encore mûre.

Le même jour, l'Assemblée nationale enregistre le dépôt d'une autre proposition de loi constitutionnelle, par le député de l'Oise Robert Hersant, membre du Rassemblement démocratique.<sup>178</sup> Celle-ci tend également à « instaurer en France le régime présidentiel ».<sup>179</sup> Dans l'exposé des motifs, le député regrette que la Constitution de 1958 en soit restée « à mi-chemin entre le parlementarisme classique et le véritable régime présidentiel ». Il met également en avant la nouvelle pratique du pouvoir par le général de Gaulle qui revient selon lui à « exercer désormais les fonctions de chef du gouvernement et de guide de la nation ». Si le constat du député Hersant est assez semblable à celui dressé par son collègue Coste-Floret,

---

<sup>177</sup> Fort de ce constat, le député énumère un certain nombre de dispositions dont la plus symbolique semble être la suppression du poste de Premier ministre et la réécriture de l'article 20 de la Constitution ainsi rédigé : « Le Président de la République détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ». Il découle de cet article que les ministres ne sont plus responsables devant l'Assemblée nationale mais devant le seul Président de la République qui les nomme et met fin à leurs fonctions. Les autres articles prévoient la suppression du droit de dissolution et de la possibilité pour le gouvernement de légiférer par ordonnances afin que le Parlement recouvre la plénitude du pouvoir législatif. Les articles 49, 50 et 51 de la Constitution étant supprimés, le Parlement perd en revanche le droit de censurer le gouvernement. Enfin, le député propose de maintenir le référendum et d'élargir les pouvoirs du Conseil constitutionnel qui pourrait être saisi par tout citoyen de l'inconstitutionnalité de la loi.

<sup>178</sup> Le groupe parlementaire du Rassemblement démocratique se situe au centre-gauche.

<sup>179</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Robert Hersant tendant à instaurer en France le régime présidentiel, n°4, Assemblée nationale, 6 décembre 1962.

la question de la durée du mandat présidentiel apparaît, pour Robert Hersant, étroitement liée à la nature du régime. L'article 2 de sa proposition de loi prévoit donc que « le Président de la République est élu pour quatre ans » et qu'« il ne peut se succéder à lui-même qu'une seule fois ».<sup>180</sup> Cette proposition de loi s'inscrit dans une volonté plus large de réforme des institutions à travers d'autres propositions de loi constitutionnelle déposées par le même auteur.<sup>181</sup> Si elle n'obtient pas les suites législatives qu'il en espérait, elle n'en a pas moins une forte valeur symbolique : pour la première fois, une proposition de loi propose de réduire la durée du mandat du Président de la République et de poser une limite à sa réélection.

Ces propositions vont permettre de sortir le débat constitutionnel du ghetto partisan dans lequel il était enfermé. L'idée qu'une réduction de la durée du mandat présidentiel serait une réforme « efficace » et « moderne » commence à séduire jusqu'aux néogaullistes et certains représentants de la droite modérée. Alain Peyrefitte, ministre de l'Information et proche du général de Gaulle, sait que les « idées nouvelles » sont souvent le signe d'une contestation politique à venir. Il s'inquiète notamment de la proposition d'instaurer le quinquennat et en informe le général à l'issue du Conseil des ministres du 30 avril 1963.<sup>182</sup> De Gaulle va donc saisir l'occasion d'une conférence de presse le 31 janvier 1964 pour rappeler ce qu'il considère comme les fondements du régime. Soulignant la différence culturelle et politique de la France avec les Etats-Unis, il rejette l'idée d'une élection simultanée du Président et des députés aux motifs qu'elle « mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrègerait la durée de sa fonction de chef de l'Etat ». Comme à son habitude, le général n'hésite pas à donner dans l'emphase en faisant du septennat « la plus solide colonne de la Constitution ».<sup>183</sup>

Par la fermeté de son propos, de Gaulle veut marginaliser les promoteurs du quinquennat et tuer dans l'œuf les ardeurs réformatrices qui pourraient se propager dans son propre camp. Cette stratégie est efficace à court terme. Les partis de l'opposition mesurent le ralliement d'une très grande partie de l'opinion aux institutions de la V<sup>e</sup> République. Dès lors

---

<sup>180</sup> Pour le reste, la proposition de loi constitutionnelle de Robert Hersant est assez semblable à celle de Paul Coste-Floret. Elle prévoit également de modifier les articles 8 de la Constitution en indiquant que « le Président de la République nomme les membres du gouvernement » et « met fin à leurs fonctions » ainsi que l'article 21 en précisant que seul « le Président de la République dirige l'action du gouvernement ».

<sup>181</sup> Les propositions de lois, n<sup>os</sup> 5, 6, 7 et 8, enregistrées le 6 décembre 1962, prévoient notamment de créer une Cour suprême, de réglementer l'usage du référendum présidentiel et de réviser l'article 16 de la Constitution.

<sup>182</sup> Le général de Gaulle fait part à Alain Peyrefitte de son opposition formelle à cette idée : « Le risque, si on fait coïncider l'élection présidentielle et l'élection législative, c'est que le Président devienne prisonnier de l'Assemblée, c'est-à-dire des partis. Les deux consultations, dans la foulée, résulteraient de combinaisons électorales. Or, tout a été agencé dans cette Constitution pour permettre au Président d'échapper à ces combinaisons, et de placer le gouvernement en position de force vis-à-vis de l'Assemblée » (cité par Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. 2, 1997, p. 143).

<sup>183</sup> Confiance à Jacques Chaban-Delmas, citée par Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, *op. cit.*, p. 41.

que la question constitutionnelle n'est plus une question majeure du débat politique, l'arme du quinquennat perd de son intérêt. Pour autant, les arguments en sa faveur demeurent et l'on s'interroge toujours sur la capacité des successeurs de Charles de Gaulle à assumer un mandat de sept ans, alors qu'ils devront évoluer dans un contexte social et politique différent et n'auront pas nécessairement la même autorité.

## Section 2 – Changer le régime ou le refonder ?

C'est en grande partie l'approche de l'élection présidentielle en 1965 qui va contribuer à modifier les équilibres partisans et relancer le débat sur les institutions. Pour échapper à la marginalisation, les candidats qui veulent défier le général de Gaulle doivent non seulement proposer des idées attrayantes mais aussi porter des coups à leur adversaire. Et comment atteindre le général si ce n'est en l'attaquant sur son terrain, celui des institutions ? C'est ainsi que l'année 1964 donne lieu à une mise en accusation du Président par l'opposition, et en particulier par François Mitterrand qui publie *Le coup d'Etat permanent*.<sup>184</sup> Dans cet ouvrage resté célèbre, le chef de l'opposition dresse un réquisitoire complet et implacable contre le régime du général de Gaulle qu'il accuse d'avoir mis à sa botte l'intégralité de l'appareil d'Etat, justice et police comprises.<sup>185</sup> Derrière sa critique de la pratique du pouvoir, c'est une charge contre les institutions de la V<sup>e</sup> République qui transparaît. François Mitterrand, en écrivant que « toute discussion sur les institutions futures est souhaitable », parvient à décomplexer la gauche et la pousse à s'emparer pleinement des questions institutionnelles. Parmi ces questions, celle de la durée du mandat présidentiel ne tarde pas à émerger. L'un des premiers responsables politiques majeurs à avancer l'idée du quinquennat n'est autre que Pierre Mendès France, autre opposant déterminé à la V<sup>e</sup> République et au général de Gaulle, pour qui la réduction de la durée du mandat présidentiel est une réponse indispensable à la réforme de 1962 instituant l'élection du Président de la République au suffrage universel.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> François Mitterrand, *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964.

<sup>185</sup> La même année, Gaston Defferre tente de faire du quinquennat un enjeu dans le cadre de la pré-campagne, mais il finit par renoncer à concourir à l'élection présidentielle.

<sup>186</sup> Pierre Mendès France avait proposé dans les années 50 l'élection du Président du Conseil au suffrage universel direct pour sortir le régime parlementaire de ses « mares stagnantes ». Il avait voté contre l'investiture du général de Gaulle à la présidence du Conseil en juin 1958 et s'était opposé vigoureusement à l'élection du Président de la République au suffrage universel en 1962. Par la suite, Pierre Mendès France n'aura eu cesse de défendre sa conception du « contrat de législature ». Faut-il pour autant faire de lui le père du quinquennat ? Si, en apparence, le quinquennat tel qu'il a été mis en place par le référendum constitutionnel de septembre 2000 semble procéder de cette idée mendésiste, il va en réalité à l'encontre de la pensée constitutionnelle de Pierre Mendès France pour qui le « contrat de législature » doit s'articuler davantage autour d'un gouvernement et

Le second mandat du général de Gaulle verra se multiplier les initiatives en faveur d'une réforme des institutions. Au mois de juin 1966, le sénateur de Charente Pierre Marcihacy, membre du groupe Gauche démocratique au Sénat et candidat malheureux à l'élection présidentielle en 1965, dépose une proposition de loi constitutionnelle en vue d'« organiser un véritable régime présidentiel ».<sup>187</sup> Sa proposition de réforme constitutionnelle se veut encore plus importante que celle souhaitée par ses prédécesseurs Coste-Floret et Hersant puisqu'il ne propose pas moins qu'une élection simultanée du Président de la République – flanqué d'un Vice-Président – et de l'Assemblée nationale. Pour ce faire, le Président de la République serait élu pour quatre ans, en même temps que le Vice-Président et les députés par un vote au scrutin de liste bloquée. Les ministres seraient responsables devant le Président de la République seul et celui-ci ne pourrait exercer son mandat pendant plus de deux législatures successives. Le sénateur justifie une telle révision par « une tendance mondiale à la personnalisation du pouvoir » qui doit être encadrée pour éviter qu'elle ne débouche sur le « césarisme ».<sup>188</sup>

Sur le terrain partisan, la réduction de la durée du mandat présidentiel va là aussi devenir un enjeu. Le 24 février 1968, le PCF et le FGDS amorcent leur rapprochement et dressent un bilan des convergences et des divergences entre les deux formations. A l'issue d'une convention, les deux partis font une déclaration commune dans laquelle ils se déclarent favorables à la réduction du mandat présidentiel, sans déterminer précisément ce que pourrait être sa nouvelle durée.

Il faut attendre le 8 octobre 1968 pour qu'une première proposition de loi fasse explicitement référence à une réduction à cinq ans de la durée du mandat présidentiel. Cette initiative est d'autant plus notable qu'elle est l'œuvre d'un gaulliste, le député UDR des Hauts-de-Seine Achille Peretti, futur président de l'Assemblée nationale.<sup>189</sup> Sous couvert de « réviser la constitution en vue d'instaurer un régime présidentiel », c'est bien le quinquennat qui est pour la première fois proposé. Dans le texte qu'il dépose avec dix de ses collègues députés, Achille Peretti recommande « un régime où la séparation et l'équilibre des pouvoirs

---

d'une majorité parlementaire, procédant du résultat des élections législatives, que du Président de la République (Peggy Le Goff-Revert, « Pierre Mendès France et la V<sup>e</sup> République », *RDV*, n°6, 2005, pp. 1533-1563).

<sup>187</sup> Proposition de loi de constitutionnelle de M. Pierre Marcihacy portant révision de la Constitution, n°158, Sénat, 1<sup>er</sup> juin 1966.

<sup>188</sup> La proposition de loi constitutionnelle de Pierre Marcihacy prévoit que si le Président refuse de promulguer un texte voté par le Parlement, il le soumet aux citoyens par la voie du référendum. Par ailleurs, une Cour Suprême indépendante issue des plus hautes juridictions de l'Etat et chargée de veiller à la stricte observation de la Constitution. Enfin, le texte prévoit la création d'Assemblées régionales pourvues d'une certaine autonomie fiscale et de gestion et participant pour un tiers à la désignation d'une seconde chambre législative.

<sup>189</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Achille Peretti tendant à réviser la Constitution en vue d'instaurer un régime présidentiel, n°337, Assemblée nationale, 8 octobre 1968.

soient réalisés pleinement » au travers d'un « gouvernement de législature » où « exécutif et législatif ont leur sort lié dès le départ » par l'élection simultanée des députés et du Président de la République. A travers la disparition du Premier ministre, le député entend établir le Président de la République comme « seul chef de l'exécutif », à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement. Celui-ci est secondé par un Vice-Président élu sur un « ticket » en même temps que lui. Les ministres ne relèvent dès lors que du Président qui « détermine et conduit la politique de la nation ». L'article 2 de la proposition de loi concerne plus spécifiquement la durée du mandat présidentiel. Il prévoit que « le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ».<sup>190</sup> C'est la première fois qu'une proposition de loi retient cette durée comme format idéal pour le mandat présidentiel.

L'appel au quinquennat est encore plus marqué dans la proposition de loi constitutionnelle déposée le 19 juillet 1969 par le député UDR de Haute-Garonne Alexandre Sanguinetti.<sup>191</sup> A la différence des précédentes propositions de loi, celle-ci se concentre exclusivement sur la question de la durée du mandat présidentiel. Dans la mesure où une réforme globale des institutions a peu de chances d'aboutir, Alexandre Sanguinetti résume sa proposition au seul quinquennat. Il rappelle pour cela que le septennat découle d'une « situation historique et politique depuis longtemps dépassée » et justifie la réduction de la durée du mandat par le changement de nature de la fonction présidentielle. Si cette durée pouvait être acceptable dans le cadre d'une présidence arbitrale, elle devient « excessive » dès lors que le chef de l'Etat « joue un rôle actif » et devient « le véritable chef de l'exécutif ». Le député estime par ailleurs que « la charge du pouvoir est, politiquement, psychologiquement, trop lourde à assumer pendant sept années », ce qui expliquerait le recours fréquent au référendum, jugé par ailleurs comme « un moyen de relance périlleux ». Il propose donc la réduction de la durée du mandat – renouvelable une fois – mais n'estime pas pour autant « nécessaire de lier cette réduction à la simultanéité de l'élection présidentielle et des

---

<sup>190</sup> La proposition de loi prévoit que le Vice-Président est élu en même temps, pour une même durée et dans les mêmes conditions que le Président de la République et les députés. Afin de renforcer l'équilibre des pouvoirs, le député imagine de lier la dissolution de l'Assemblée nationale à une démission automatique du Président de la République. Dans le cadre de ses travaux, le Parlement devrait réserver une séance par semaine aux propositions de loi. Le Président bénéficierait d'un droit de veto selon lequel les lois ou articles faisant l'objet d'une nouvelle délibération à sa demande devraient être adoptés à la majorité des deux tiers des membres de chaque Assemblée. Par ailleurs, la proposition entend maintenir la « possibilité du recours à l'arbitrage souverain du peuple » par le référendum. Le texte pousse très loin l'analogie avec le système américain puisqu'il entend favoriser l'articulation d'un « système d'équilibre minutieusement dosé entre les pouvoirs » garanti par une Cour Suprême qui, tout en héritant des attributions du Conseil constitutionnel, serait l'arbitre des conflits pouvant survenir entre l'exécutif et le législatif.

<sup>191</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Alexandre Sanguinetti tendant à modifier l'article 6 de la Constitution et à réduire à cinq ans la durée des fonctions du Président de la République, n°758, Assemblée nationale, 19 juillet 1969.

élections législatives ». Il ajoute enfin qu'« un mandat présidentiel de cinq ans ramènerait la France au droit commun des démocraties modernes ». A travers cette idée d'une « norme démocratique » et d'une harmonisation nécessaire avec les régimes des pays voisins, Alexandre Sanguinetti développe un argument très avant-gardiste que l'on retrouvera sans cesse dans le débat sur le quinquennat, notamment lors de la seconde tentative en 2000.

Avec ces deux propositions de loi constitutionnelle, le quinquennat n'est plus un sujet partisan. Sous une forme maximaliste ou minimaliste, il est une réforme souhaitée de part et d'autre de l'échiquier politique. L'appartenance politique des auteurs de ces deux propositions de loi accrédite l'idée que l'on peut être favorable au quinquennat sans être nécessairement hostile à la V<sup>e</sup> République. D'autre part, un changement fondamental s'est opéré dans la justification du quinquennat. Alors qu'il n'avait été jusqu'à présent qu'une revendication contestataire visant à combattre les institutions de la V<sup>e</sup> République, le quinquennat est désormais présenté sous un jour positif visant à « moderniser » la vie politique, à « adapter » les institutions à l'environnement social et européen, mais aussi et surtout à renforcer la participation démocratique. Cet élargissement des motivations, ce passage d'une critique négative à une critique constructive, vont donner un coup d'accélérateur à l'idée du quinquennat et accroître sa popularité.

A droite, l'examen critique sur les institutions – au-delà de quelques parlementaires – voit lentement le jour. Il faut dire que celles-ci ont jusqu'alors été favorables au camp présidentiel. Une remise en cause des institutions risquerait d'apparaître comme une volonté d'affranchissement vis-à-vis du « père fondateur » ou pire encore, comme une remise en cause de son autorité. Il faut donc attendre le départ de Charles de Gaulle et l'élection de Georges Pompidou pour que la droite puisse elle aussi proposer des aménagements de la Constitution. Alain Poher se dit favorable au quinquennat dès l'élection présidentielle de 1969. L'année suivante, il est rejoint par Edgar Faure. Comme nombre de ses collègues de droite, ce mendésiste rallié au général de Gaulle aura donc attendu le départ de ce dernier pour avancer des propositions de réforme de la Constitution.

La gauche, on l'a vu, montre fort logiquement plus d'ardeur à vouloir réformer les institutions et s'attache plus fortement que la droite à l'idée du quinquennat. Dès 1971, le nouveau Parti socialiste l'adopte lors de sa fondation au congrès d'Epinay et l'inscrit dans son programme. Il est même accepté par les communistes qui se laissent convaincre de l'inscrire dans le programme commun de gouvernement PS-PCF-MRG en 1972.

Le quinquennat compte également d'ardents défenseurs au centre. C'est ainsi que le député de l'Aisne André Rossi, membre du groupe des Réformateurs démocrates sociaux, soutenu par Jean Lecanuet et vingt autres députés centristes, dépose lui aussi une proposition de loi en faveur du quinquennat le 28 juin 1973.<sup>192</sup> La proposition de loi se veut à la fois claire et sobre et tient essentiellement dans son article 2 : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Son élection a lieu en même temps que celle de l'Assemblée nationale ». En outre, « nul ne peut être élu plus de deux fois consécutives Président de la République ».<sup>193</sup>

Au début de l'année 1973, il semble que l'idée du quinquennat ait conquis un nombre suffisant d'élus influents pour s'imposer dans le débat public. Plusieurs constitutionnalistes de renom envisagent désormais le quinquennat comme une réforme possible et souhaitable. C'est notamment le cas de Georges Vedel qui, au mois de janvier 1973, propose dans le journal *Le Monde* l'abréviation du mandat présidentiel et la coïncidence des élections qui, « seraient des moyens puissants » permettant d'assurer « une convergence des vues présidentielles et des vues parlementaires ».<sup>194</sup> En quelques années, l'idée du quinquennat est sortie de la marginalité pour s'imposer au grand public. Elle a franchi l'étape indispensable qui permet dès lors d'envisager sérieusement une révision constitutionnelle.

### Section 3 – La tentative de 1973

Le 15 juin 1969, Georges Pompidou est devenu le deuxième Président de la V<sup>e</sup> République en succédant à Charles de Gaulle.<sup>195</sup> Pour avoir été plus de six ans son Premier ministre – d'avril 1962 à juillet 1968 –, il apparaît à juste titre aux yeux de l'opinion publique

---

<sup>192</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. André Rossi tendant à instaurer le régime présidentiel, n°542, Assemblée nationale, 28 juin 1973.

<sup>193</sup> Dans l'exposé des motifs, les auteurs du texte pointent du doigt la « notion controversée d'arbitrage présidentiel » et lui préfèrent celle de « direction du pouvoir exécutif ». Afin d'établir un régime présidentiel fondé sur la séparation des pouvoirs, le texte envisage « la disparition des mécanismes du régime parlementaire – censure et dissolution – et leur remplacement par une autre distribution des pouvoirs entre le Président, le Parlement, la Cour suprême et les régions ». La proposition de loi prévoit que le poste de Premier ministre serait maintenu mais n'aurait plus pour rôle que de « représenter le Président dans les débats parlementaires ». Afin qu'aucun pouvoir ne puisse « s'arroger une prééminence au nom d'une élection plus récente », le texte envisage « la simultanéité de l'élection du Président de la République et de celle de l'Assemblée nationale » et entend conserver le référendum comme moyen d'ultime arbitrage. Enfin, le texte prévoit d'instaurer une Cour suprême pouvant être saisie par tous les citoyens et de faire de la région une collectivité locale.

<sup>194</sup> Georges Vedel, « Les deux constitutions », *Le Monde*, 10 janvier 1973.

<sup>195</sup> Le Président du Sénat Alain Poher assure l'intérim entre la démission du général de Gaulle le 28 avril 1969 et la prise de fonction de Georges Pompidou le 20 juin.

comme son « fils spirituel ».<sup>196</sup> Dans l'entourage du général pourtant, beaucoup n'ont pas pardonné à Pompidou sa déclaration de Rome par laquelle il avait laissé entendre que si le référendum d'avril 1969 devait être perdu, il se « tiendrait prêt » pour succéder au général.<sup>197</sup> Dès sa prise de fonction, le subtil jeu d'équilibriste de Pompidou va donc consister à revendiquer l'héritage du général de Gaulle tout en prenant ses distances avec certains fondamentaux du gaullisme. Persuadé de n'avoir été élu que grâce à l'appui du centre, Pompidou n'hésite pas à faire entrer au gouvernement des personnalités connues pour leur hostilité aux institutions de la V<sup>e</sup> République, tels les centristes Jacques Duhamel, Joseph Fontanet, ou encore René Pleven, l'un des plus farouches adversaires de la dissuasion. Cette émancipation progressive s'accroît au cours de l'année 1971. Le 23 juin, Pompidou fait ratifier par les partenaires de la France l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, à laquelle de Gaulle s'était opposé à deux reprises. Puis il met sur les rails le « serpent monétaire européen », embryon d'une politique monétaire commune. La V<sup>e</sup> République entre de plain-pied dans l'ère de l'après-gaullisme et Pompidou peut désormais envisager ce qui, peu auparavant, serait apparu comme un crime de lèse-majesté : une réforme des institutions.

Le quinquennat auquel songe le Président n'est certes pas la réforme constitutionnelle radicale que réclame l'opposition. Elle n'en est pas moins symbolique pour l'opinion et décisive pour les « gaullistes historiques ». Pour Pompidou, le quinquennat doit permettre de moderniser le pays. Il se trouve qu'il répond également à deux considérations personnelles : la santé du Président et la conjoncture politique. Depuis plusieurs mois en effet, Georges Pompidou se sait malade et redoute une vacance du pouvoir liée à son incapacité ou à sa disparition. Sans que l'on puisse y voir la motivation principale, il est clair que la perspective de raccourcir la durée de son mandat pour éviter ce cas de figure a pu jouer dans la réflexion du Président. D'autre part, Georges Pompidou a de bonnes raisons de craindre que la gauche ne devienne majoritaire à l'Assemblée nationale à l'occasion des élections législatives de 1973. Avec la formation d'un nouveau Parti socialiste depuis 1971 et le rassemblement de l'opposition autour d'un « programme commun de gouvernement » dès l'année suivante, celle-ci profite d'une dynamique certaine et enregistre des progrès dans l'opinion, au point

---

<sup>196</sup> Normalien et agrégé de lettres, Georges Pompidou débute sa carrière comme chargé de mission au cabinet du général de Gaulle. Il est un temps directeur de la banque Rothschild avant de revenir à la politique.

<sup>197</sup> Le général, meurtri par l'empressement de son dauphin à lui succéder, aura ces mots sévères pour répondre à la lettre dans laquelle Pompidou lui annonçait sa candidature à l'issue du référendum malheureux et de la démission du général : « J'approuve votre candidature. Sans doute eût-il mieux valu que vous ne l'ayez pas annoncée plusieurs semaines à l'avance, ce qui a fait perdre certaines voix au oui » (cité par Eric Branca et Arnaud Folch, *Histoire secrète de la droite*, Paris, Plon, 2008).

qu'une alternance est désormais considérée comme possible. En cas de victoire de la gauche en 1973, le Président devrait cohabiter avec elle pour une durée de trois ans. Dans cette perspective, le quinquennat pourrait tout à fait servir le Président : s'il était adopté rapidement et entré en vigueur de façon immédiate, celui-ci n'aurait plus à supporter cette situation qu'une année au lieu de trois.<sup>198</sup> Sans renoncer définitivement à son projet, le Président choisit toutefois de prendre son mal en patience et d'attendre le moment opportun.

C'est la victoire de la droite aux élections législatives de mars 1973 qui lui fournit l'occasion idoine. A l'issue du deuxième tour, la majorité dans la nouvelle Assemblée n'est pourtant plus aussi écrasante qu'elle ne l'était sous la législature précédente. La gauche, à défaut de l'emporter, enregistre une forte progression et double quasiment son nombre de sièges.<sup>199</sup> Le rapport de force n'est à l'évidence plus le même. Le paysage politique et l'opinion font apparaître un clivage entre deux blocs plus équilibrés. Quoi de plus audacieux, dans ce contexte, que de prendre à son compte une demande de l'opposition pour mieux la désarmer et la diviser ? Le 3 avril, au lendemain de la formation du gouvernement Messmer, Georges Pompidou fait lire un message au Parlement. Il y indique les grandes réformes économiques et sociales qu'il compte mettre en place au cours de la législature. Contre toute attente, le message s'achève par la proposition d'initier rapidement une révision de la Constitution afin de réduire à cinq ans la durée du mandat présidentiel. La surprise est particulièrement forte à droite où Georges Pompidou était apparu jusque là comme un gaulliste classique sur le plan constitutionnel, d'autant que quelques années auparavant, il s'était exprimé clairement à ce sujet en rappelant qu'il ne jugeait « pas raisonnable de réduire la durée du mandat du chef de l'Etat ».<sup>200</sup> Pourtant, à y regarder de plus près, la surprise est moins grande qu'il n'y paraît. Pompidou, en se rattachant à une sensibilité plus libérale que son prédécesseur, entendait se démarquer de son image de dauphin du général de Gaulle et avait déjà discrètement avancé quelques arguments en faveur du quinquennat.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Ce calcul, réel ou supposé, de la part de Georges Pompidou, est attesté par André Passeron dans son article « L'hypothèse du quinquennat », *Le Monde*, 28 mars 1984.

<sup>199</sup> Alors que le FGDS et le PCF comptaient 91 élus dans l'Assemblée élue en 1968, celle de 1973 compte 175 élus communistes, socialistes et radicaux.

<sup>200</sup> *L'Aurore*, 9 juin 1969.

<sup>201</sup> Déjà en 1962, il avait admis comme « possible que la logique fonctionnelle des institutions conduise ultérieurement à un véritable régime présidentiel à l'américaine » (*JOAN*, Débats, 4 octobre 1962, p. 3253). En mars 1972, il affirmait même que « l'idée de ramener le mandat à cinq ans n'[était] pas absurde » mais seulement prématurée. Pour Georges Pompidou, le fait que les députés soient soumis au suffrage universel tous les cinq ans pouvait selon lui les faire apparaître comme « les porteurs de la volonté du pays », créant un potentiel déséquilibre pour les institutions (cité par Stéphane Rials, *Les Idées politiques de Georges Pompidou*, Paris, PUF, 1977, pp. 163-164).

Pour Georges Pompidou, le quinquennat doit être le signe d'une nouvelle époque. Si la décolonisation et l'instabilité politique justifiaient le septennat en 1958, ce n'est plus vraiment le cas quinze ans plus tard, dès lors que le contexte international se stabilise et que l'économie prend le pas sur la politique, au point de devenir l'élément moteur du processus décisionnel. L'évolution rapide des données économiques rend la prise de décision quasi permanente, que ce soit dans le domaine de l'énergie, de l'industrie, de la monnaie, ou des grandes infrastructures. Dans une conjoncture fluctuante, arrêter un programme politique pour sept ans relève de la gageure.<sup>202</sup> La volonté de ne pas être en porte-à-faux avec l'électorat et d'exercer un mandat qui colle de près aux objectifs économiques est donc un argument supplémentaire qui vient plaider en faveur du quinquennat.<sup>203</sup> D'autre part, l'échec relatif du référendum de 1972 a changé la donne. La consultation intervenue un an plus tôt sur l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés européennes avait certes recueilli 68 % de votes « pour », mais avait suscité une abstention proche de 40 %, jugée considérable à l'époque. Cela confirme Georges Pompidou dans l'idée que le référendum ne joue plus son rôle de « correctif à la longueur du délai de sept ans pour le mandat présidentiel » et que l'heure est venue de passer au quinquennat.<sup>204</sup> En effet, dans l'esprit de Charles de Gaulle, le référendum devait servir à renouveler la légitimité du Président et corriger la longueur de son mandat. En utilisant le référendum dans un sens moins plébiscitaire et sur un sujet qui ne soulève guère l'intérêt du corps électoral, Georges Pompidou est persuadé d'avoir entraîné le déclin du référendum. Il estime dès lors que « le dépérissement de cette procédure est un argument en faveur de la réduction du mandat présidentiel » et souhaite, pour lui comme pour ses successeurs, ne plus avoir à manier cette arme à double tranchant.<sup>205</sup> Enfin et surtout, Georges Pompidou prend acte du changement fondamental opéré par la réforme de 1962 qui amène désormais le peuple à choisir entre « les grands objectifs d'une politique ».

Les partis politiques, bien que surpris, doivent néanmoins prendre position sur l'initiative présidentielle. A droite, l'UDR et les Républicains indépendants sont partagés entre leur volonté de conserver intact le legs de la V<sup>e</sup> République et l'impérieuse nécessité de soutenir le Président, en vertu du principe majoritaire. Les centristes et les Réformateurs font part de quelques réticences mais se montrent, dans leur ensemble, disposés à voter la réforme.

---

<sup>202</sup> Roger-Gérard Schwartzberg, « Contre le septennat », *Le Monde*, 24 mars 1971.

<sup>203</sup> Georges Pompidou ne dit pas autre chose en affirmant que « le rôle du Président de la République est désormais très important dans la gestion générale des affaires de l'Etat » et que par conséquent, il faut « consulter le pays un peu plus souvent » (*Le Monde*, 29 septembre 1973).

<sup>204</sup> Léo Hamon, « Pour », *Le Monde*, 17 octobre 1973.

<sup>205</sup> Françoise Decaumont, « Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain ? », *RFSP*, n°4-5, 1984, pp. 1069-1070.

La gauche annonce quant à elle que, malgré une convergence ponctuelle sur le quinquennat, elle ne pourra pas soutenir la révision constitutionnelle, dès lors que celle-ci ne porte pas sur une réforme en profondeur des institutions. Très rapidement, l'annonce de la réforme a également pour effet d'alimenter les rumeurs sur la santé du chef de l'Etat et d'installer un climat de pré-campagne autour des candidats potentiels à une succession anticipée. Afin de prévenir les inquiétudes de son camp, le Président fait savoir que la révision constitutionnelle doit se borner au quinquennat, sans qu'aucun autre aspect de la Constitution ne soit modifié, et que celui-ci n'entrera en vigueur qu'à partir du prochain mandat. L'impossibilité de tout amendement fournit néanmoins à la gauche l'argument qu'elle attendait pour combattre la démarche.

Après avoir un temps envisagé de susciter une initiative parlementaire, Pierre Messmer présente le 6 septembre devant le Conseil des ministres un projet de loi constitutionnelle portant sur l'article 6 de la Constitution. En vertu de l'article 89 de celle-ci, le projet devra être présenté devant chacune des deux chambres du Parlement avant son approbation par la voie du référendum ou du Congrès. Le texte du projet de loi est particulièrement bref. Une seule page d'exposé des motifs qui se résume à l'essentiel : « Compatible avec la conception que l'on pouvait avoir du rôle du Chef de l'Etat sous les régimes précédents [...], la règle du septennat ne correspond plus au rôle que le Président de la République joue dans la définition des orientations générales de la politique nationale. Les événements et leur évolution doivent permettre aux Français de se prononcer sur ces orientations à intervalles plus fréquents ».<sup>206</sup> Les deux articles du projet sont également très concis. Le premier article indique que « le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ». Le second précise que le quinquennat ne sera pas immédiatement appliqué au titulaire de la fonction présidentielle mais entrera en vigueur à compter de la prochaine élection.<sup>207</sup>

Le quinquennat voulu par le Président Pompidou est diversement accueilli par la presse. Pour les uns, la réforme est un moyen inespéré de mettre à la tête de l'Etat « un homme responsable ».<sup>208</sup> Pour les autres, il risque d'entraîner « un glissement vers un gouvernement de législature » qui aboutira soit au triomphe du Parlement et des partis, soit à l'instauration d'un régime présidentiel.<sup>209</sup> Avant même son examen par les parlementaires,

---

<sup>206</sup> Projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution, n°639, Assemblée nationale, 11 septembre 1973.

<sup>207</sup> Et ce contrairement au projet imaginé avant 1973 qui devait éviter une cohabitation de trois ans.

<sup>208</sup> Georges Vedel, « Candide et le quinquennat », *Le Point*, 15 octobre 1973.

<sup>209</sup> Georges Gaillot, « Contre », *Le Monde*, 17 octobre 1973.

l'adoption du texte semble compromise. François Mitterrand appelle à rejeter cette « mesure partielle », alors que le programme commun de la gauche propose au contraire un « ensemble cohérent » de réformes pour « rectifier le fonctionnement du régime ». <sup>210</sup> A l'Assemblée nationale, André Chandernagor présente le quinquennat comme la « fausse solution d'un vrai problème » qui risque, de surcroît, de justifier ultérieurement « l'accroissement indéfini des pouvoirs d'un seul ». <sup>211</sup> Le débat s'oriente moins sur la durée idéale qui doit être celle du mandat du chef de l'Etat que sur les effets d'une telle révision. La gauche craint le renforcement du pouvoir présidentiel, la droite espère le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement. Les parlementaires sont loin de se douter qu'ils sont en train de fourbir des arguments pour les vingt-sept années à venir. Pour l'heure, l'opposition, si elle approuve majoritairement le quinquennat, réclame que le projet soit enrichi pour aboutir à une révision plus globale des institutions. <sup>212</sup> Les députés socialistes et communistes déposent donc un grand nombre d'amendements inspirés du programme commun. Les députés de l'Union centriste et les Réformateurs demandent quant à eux une limitation à deux mandats successifs pour le chef de l'Etat. Du côté de la majorité, on tient la ligne du gouvernement qui ne souhaite pas amender sa réforme. C'est là une erreur qui va coûter cher à l'exécutif : alors que certaines concessions auraient pu incliner un certain nombre de parlementaires à se rallier au projet gouvernemental, l'intransigeance visant à repousser tous les amendements va accroître leurs réticences. A l'Assemblée, le 16 octobre, le projet de loi constitutionnelle est adopté par 270 voix contre 211. <sup>213</sup> Trois jours plus tard, le Sénat l'adopte en des termes identiques, mais avec 162 voix contre 112, il ne creuse pas davantage l'écart. Avec un total de 432 voix contre 323, il manque une bonne vingtaine de suffrages, dans la perspective d'un Congrès, pour obtenir la nécessaire majorité des trois cinquièmes. Devant cet échec relatif, le Président, échaudé par le faible engouement qu'avait suscité la précédente consultation, annonce le 24 octobre qu'il renonce à recourir au référendum. Il soutient que la procédure est remise à plus tard, sans se douter que les conditions ne seront plus réunies avant de longues années. <sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> *Le Nouvel Observateur*, 8 octobre 1973.

<sup>211</sup> *JOAN, Débats*, 17 octobre 1973, p. 4408.

<sup>212</sup> Roger-Gérard Schwartzberg, « La démocratie quinquennale », *Le Monde*, 20 septembre 1973.

<sup>213</sup> Si toute la gauche vote contre, elle reçoit également le renfort de 25 réformateurs sur 34, auxquels s'ajoutent 8 non inscrits sur 14 et plusieurs « gaullistes historiques » comme Christian Fouchet et Maurice Couve de Murville qui trouvent là l'occasion de faire pièce à un « pompidolisme » cherchant à s'affranchir de ses origines. Quant à Michel Debré, après avoir laissé entendre son opposition à la réforme, il finit par s'abstenir.

<sup>214</sup> Dans un entretien à l'ORTF, le 21 octobre 1973, le Président explique sa déception avec une certaine amertume : « Je savais que la majorité, à quelques rares exceptions près, voterait cette réforme. Je savais également que les leaders et les partis de l'opposition avaient presque unanimement réclamé cette réforme ; elle est même inscrite en toutes lettres dans le programme commun de M. Mitterrand et du Parti communiste. Je me doutais bien que les communistes trouveraient un prétexte pour voter « non », mais je pensais que les autres,

Alors qu'il aurait pu reprendre le projet si la maladie lui en avait laissé le temps, Georges Pompidou meurt le 2 avril 1974. Elu le 19 mai, Valéry Giscard d'Estaing lui succède. Rien ne l'empêche *a priori* de poursuivre l'œuvre de son prédécesseur, d'autant que le nouveau Président se présente en grand « modernisateur ». De fait, il pourrait réunir sans mal la majorité des trois cinquièmes au Congrès, compte tenu du renfort de ses amis centristes qui, cette fois, s'ajouteraient aux gaullistes. Mais il s'y refuse et dit vouloir laisser les institutions dans l'état où il les a trouvées.<sup>215</sup> La réalité est que les divisions sont croissantes au sein de la droite et vont se manifester clairement à partir de 1976. Rouvrir le débat du quinquennat donnerait une occasion inouïe à Jacques Chirac et au RPR de manifester leur différence à l'égard du Président de la République et d'apparaître comme les continuateurs légitimes du général de Gaulle. L'autre raison – moins avouable – est que Valéry Giscard d'Estaing, songeant déjà à sa réélection, est alors peu soucieux d'abrèger son propre mandat en s'appliquant la réforme à lui-même et trouve plus rassurant d'enterrer le projet. François Mitterrand, lui, ne s'y trompera pas. Voyant tout l'intérêt de devenir l'unique partisan d'une réforme aussi populaire, il saisit le cadeau abandonné par son adversaire en inscrivant le quinquennat parmi les 110 propositions de son programme présidentiel de 1981.<sup>216</sup>

Mais le Président nouvellement élu en 1981 va favoriser le *statu quo*. Ce dernier, qui avait si farouchement combattu les institutions de la V<sup>e</sup> République, apparaît comme un de ceux qui les aura le mieux comprises et s'y sera parfaitement adapté. Une fois arrivé à l'Élysée, François Mitterrand semble moins pressé de mettre en œuvre le quinquennat. À défaut de la convocation du Congrès pour achever l'œuvre de Pompidou, la question de la réduction de la durée du mandat présidentiel va néanmoins continuer d'agiter le débat politique et parlementaire. Deux propositions de loi tendant à instaurer le sexennat et le quinquennat sont déposées par l'opposition parlementaire, respectivement le 29 octobre 1982

---

voyant qu'on leur proposait quelque chose qu'ils avaient déclaré souhaiter, la voteraient ou s'abstiendraient. L'expérience prouve qu'en France l'opposition considère qu'elle doit toujours être systématique » (cité par André Passeron, « L'hypothèse du quinquennat », *Le Monde*, 28 mars 1984).

<sup>215</sup> En dépit de ce principe affiché, il faut souligner la réforme que Valéry Giscard d'Estaing a fait voter dès 1974 permettant à soixante députés ou sénateurs de saisir le conseil constitutionnel et dotant par là même la France d'un véritable contrôle de constitutionnalité des lois. Avec davantage de volonté de sa part, la réforme du quinquennat aurait fort bien pu être prise à l'occasion de cette révision constitutionnelle.

<sup>216</sup> De 1968 à 1988, François Mitterrand fera preuve d'une parfaite constance en émettant cinq fois l'hypothèse du quinquennat dans ses promesses électorales : au sein des accords PCF-FGDS du 24 février 1968, dans le programme de gouvernement du Parti socialiste du 12 mars 1972, dans le programme commun de gouvernement du 12 juillet 1972, parmi les 110 propositions issues du programme de Créteil du 24 janvier 1981 et enfin dans sa « Lettre à tous les Français » du 7 avril 1988. S'agissant de la 45<sup>e</sup> des 110 propositions du candidat Mitterrand en 1981, l'hypothèse du quinquennat est ainsi présentée : « Le mandat présidentiel sera ramené à cinq ans, renouvelable une seule fois, ou limité à sept ans sans possibilité d'être renouvelé ».

par Georges Mesmin, député de Paris, et le 17 juillet 1992 par Michel Noir, député du Rhône. Mais aucune suite concrète ne leur sera réservée.<sup>217</sup>

Au final, la révision constitutionnelle avortée de 1973 a toutes les caractéristiques d'un « acte manqué ».<sup>218</sup> Elle cerne une faille de l'équilibre institutionnel, propose le moyen d'y remédier, mais ne parvient pas à trouver le consensus politique nécessaire pour le faire adopter. Au sein de la doctrine, beaucoup continuent de souligner ce qu'ils considèrent comme de « graves difficultés » générées par la Constitution de 1958. Ainsi, Stéphane Rials reconnaît-il en 1983 que « la question du quinquennat demeure posée » et que « bien des facteurs militent en faveur de son instauration ».<sup>219</sup> Celle-ci ne sera pas immédiate. Sans doute le fruit n'était-il pas encore mûr. Les arguments échangés, les avantages espérés et les dangers redoutés lors du projet de révision constitutionnelle vont alors se faire écho à près de trente ans de distance. Entre-temps, la cohabitation va apparaître comme un fait nouveau et majeur. C'est elle qui va profondément changer la donne politique et institutionnelle et transformer ce qui n'était alors qu'un projet de convenance en une réforme de nécessité.

---

<sup>217</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Georges Mesmin tendant à ramener de sept à six ans la durée du mandat du Président de la République, n°1195, Assemblée nationale, 29 octobre 1982 ; Proposition de loi constitutionnelle de M. Michel Noir relative à la limitation du nombre de mandats consécutifs pouvant être exercés par le Président de la République, n°2911, Assemblée nationale, 17 juillet 1992.

<sup>218</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 117.

<sup>219</sup> Stéphane Rials, *La présidence de la République*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1983, p. 125.



## Chapitre D – Un remède aux maux de la V<sup>e</sup> République

Après la tentative avortée de 1973, la réflexion sur la durée du mandat présidentiel va se poursuivre. Progressivement, de nouveaux arguments en faveur du quinquennat vont apparaître, jusqu'à ce qu'il soit présenté comme un remède à plusieurs maux de la V<sup>e</sup> République. Permettant aux citoyens de désigner plus fréquemment le Président de la République, le quinquennat procède tout d'abord d'une volonté de renforcer la participation démocratique. A ce titre, il est une solution à une irresponsabilité politique qui se caractérise en premier lieu par une durée de mandat particulièrement longue, nettement supérieure en tout cas à celle que l'on rencontre généralement dans les autres démocraties occidentales. Cette irresponsabilité est d'autant plus forte qu'à une seule exception près, la démission est très peu pratiquée par les Présidents sous la V<sup>e</sup> République. Découragés par le précédent malheureux du référendum de 1969, les Présidents de la République vont, après cette date, recourir de moins en moins souvent à la consultation référendaire et prendre pour habitude de se maintenir au pouvoir en dépit de revers électoraux, aggravant ainsi le phénomène d'irresponsabilité politique (section 1). Le quinquennat apparaît également comme une solution face à l'arythmie électorale qui caractérise la V<sup>e</sup> République. La différence de durée entre les mandats présidentiel et législatif a pour principaux inconvénients de rendre chaotique le calendrier électoral et de nuire à la cohérence de l'action gouvernementale. Le quinquennat peut, sur ces deux points, apparaître comme une tentative de normalisation ou du moins de rationalisation (section 2). L'absence de responsabilité politique et l'arythmie électorale vont précipiter l'une et l'autre le phénomène de cohabitation que la V<sup>e</sup> République expérimentera à trois reprises et face auquel le quinquennat se présente comme une solution partiellement efficace (section 3).

### Section 1 – Le quinquennat, remède à l'irresponsabilité politique

Le principe de responsabilité politique (du latin *respondere*) est au fondement même de la démocratie.<sup>220</sup> Pour tenter de le définir, on peut utilement se référer à la langue anglaise qui utilise tout autant le terme de *responsability* que celui d'*accountability*, lequel renvoie au

---

<sup>220</sup> Christian Bidegaray, « Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie », *Pouvoirs*, n°92, 2000, pp. 5-16.

même concept mais traduit mieux le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés, et rend compte de façon plus précise du fait que les gouvernants sont comptables d'une forme de dette contractée au moment de leur désignation.<sup>221</sup> Si la responsabilité politique est au cœur du fonctionnement des gouvernements démocratiques, c'est parce qu'elle prévoit que dans l'exercice du pouvoir qui leur est confié, les gouvernants « doivent répondre en permanence de cette confiance, ce qui suppose de devoir rendre des comptes sur l'usage qu'ils font ou ont fait de la confiance qui leur a été accordée ». Selon la logique de responsabilité, tout gouvernant, au terme de son mandat, doit pouvoir être sanctionné positivement ou négativement et, le cas échéant, reconduit dans ses fonctions. A l'inverse, « les gouvernants qui ne jouissent plus de la confiance des gouvernés, ou de leurs représentants, doivent quitter le pouvoir ».<sup>222</sup> Toute la question est donc de savoir si un gouvernant qui ne disposerait plus de la confiance du peuple souverain en cours de mandat est tenu, ou non, de renoncer à ses pouvoirs. De là découle la controverse sur les conséquences que le Président de la République doit tirer ou ne pas tirer d'un revers électoral de dimension nationale, qu'il s'agisse d'un référendum ou d'un renouvellement législatif.

Cette question est d'autant plus prégnante dans le système de la V<sup>e</sup> République que le Président français cumule deux avantages par rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement des autres démocraties occidentales. Outre le fait qu'il exerce des pouvoirs constitutionnels plus importants, il dispose également d'un mandat plus long. Alors que le Président français est élu pour une durée de sept ans, son homologue américain l'est pour une durée de quatre ans. Le Chancelier allemand, élu par le Bundestag dont il est issu, est également désigné pour une durée de quatre ans. Quant au Premier ministre britannique, il est théoriquement choisi par le souverain mais, dans les faits, le monarque nomme systématiquement le chef du parti qui a remporté les élections à la Chambre des communes. Celui-ci est donc investi pour une durée maximale de cinq ans, à laquelle il met un terme par anticipation en décidant de nouvelles élections. Il résulte de ces variantes nationales que la longévité moyenne du Président français est bien supérieure à celle que l'on observe pour les chefs de l'exécutif dans les autres démocraties occidentales.<sup>223</sup> Pour s'en rendre compte, il faut considérer des

---

<sup>221</sup> Pour Marie-Anne Cohendet, la responsabilité politique s'entend au sens étroit comme « l'obligation faite aux ministres de quitter le pouvoir lorsqu'ils n'ont plus la confiance du Parlement en régime parlementaire moniste, et/ou celle du Président en régime parlementaire dualiste. Cependant, la responsabilité politique peut être conçue plus largement comme étant l'obligation de répondre de ses actes pour un motif politique, c'est-à-dire parce que l'on a accompli une politique qui a déplu, et avec une sanction politique, c'est-à-dire l'obligation de quitter le pouvoir » (*Le Président de la République*, pp. 30-31).

<sup>222</sup> Bastien François, « Le préoccupant déclin de la responsabilité politique dans nos démocraties », *Le Monde*, 22 juillet 2010.

<sup>223</sup> Olivier Duhamel, « L'archaïsme français », *L'Express*, 5 septembre 1991.

périodes équivalentes et suffisamment longues, afin qu'un mandat particulièrement long ne vienne pas fausser cette photographie.<sup>224</sup> Ainsi, sur la période 1955-2010, la longévité moyenne des Premiers ministres britanniques est de cinq ans. Celle des Présidents américains – sur la période 1952-2008 – est à peine supérieure puisqu'elle s'élève à cinq ans et demi. Le Chancelier allemand apparaît presque comme un modèle de longévité avec sa moyenne de huit ans sur la période 1949-2005. Que dire alors du Président français dont la durée moyenne d'exercice du pouvoir, de 1958 à 2007, est proche de dix ans ?<sup>225</sup> Cette longévité exceptionnelle doit-elle l'exonérer d'une responsabilité politique reconnue comme principe fondamental de la démocratie ? Le soumet-elle au contraire à un impératif plus grand de responsabilité devant les électeurs ?

La question mérite d'être posée car, selon Nicolas Baverez, ce n'est pas tant la durée du mandat que « le bunker d'irresponsabilité politique et juridique à l'intérieur duquel se sont barricadés les successeurs du général de Gaulle » qui va conduire à la fin du septennat.<sup>226</sup>

S'agissant de la responsabilité pénale, qui ne concerne pas le cœur de notre étude, il faut souligner que le Président français ne peut, à l'inverse de son homologue américain ou des ministres anglais, faire l'objet d'une procédure d'*impeachment* ni être poursuivi pour des actes accomplis avant ou durant son mandat.<sup>227</sup> Le Président français peut simplement être

---

<sup>224</sup> On pense notamment aux quatorze années du chancelier Konrad Adenauer à la tête de la République Fédérale d'Allemagne ou aux onze ans et demi de gouvernement britannique de Margaret Thatcher.

<sup>225</sup> La première conséquence de l'entrée en vigueur du quinquennat ainsi que de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels sera inmanquablement de réduire cette durée moyenne d'exercice du pouvoir. Dès lors que le Président français ne peut plus être immédiatement candidat à sa succession au-delà de deux mandats de cinq ans, la longévité moyenne de dix ans qui était celle des Présidents français jusqu'en 2007 n'est mathématiquement plus atteignable, sauf s'il s'avérait que tous les Présidents étaient systématiquement réélus.

<sup>226</sup> Nicolas Baverez, « Septennium interruptum », *Le Monde*, 16 juin 2000.

<sup>227</sup> Dans sa version originelle, l'article 68 de la Constitution prévoyait que le Président de la République ne pouvait être responsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de « haute trahison » – dont les contours n'étaient définis par aucun texte – et ne pouvait être jugé que par la Haute Cour de justice, composée de douze députés et de douze sénateurs. Cependant, les conditions de saisine de cette juridiction – vote des deux assemblées à la majorité absolue et par scrutin public – rendaient quasi impossible en pratique le déclenchement de poursuites. La révision constitutionnelle du 23 février 2007 a permis une réécriture des articles 67 et 68 de la Constitution. Le nouvel article 67 confirme le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis en cette qualité et indique qu'il bénéficie d'une immunité provisoire, pendant la durée de son mandat, pour les actes sans lien avec la fonction présidentielle. L'article 68 introduit en revanche une « soupape de sécurité ». Il précise que le Président peut être poursuivi « en cas de manquement à ses devoirs, manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » et peut être destitué par une Haute Cour, désormais composée de l'ensemble des membres du Parlement, saisie par un vote concordant des deux assemblées. Il faut toutefois préciser que celle-ci n'aurait pas à statuer sur sa culpabilité, mais seulement sur l'incompatibilité des faits reprochés avec la poursuite du mandat. Il n'en demeure pas moins que les assemblées, lorsqu'elles statuent sur la saisine de la Haute Cour, ainsi que la Haute Cour elle-même, doivent se prononcer à la majorité des deux tiers, ce qui rend fort improbable la mise en œuvre de cette procédure. D'autant que la loi organique adoptée en 2012 pour mettre en œuvre cette révision constitutionnelle a prévu d'encadrer très strictement cette procédure. Pour qu'elle soit enclenchée, celle-ci doit s'appuyer sur une résolution soutenue par un dixième des députés ou des sénateurs, qui ne peuvent en signer qu'une seule au cours du même mandat

destitué en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », ce qui ne saurait constituer une pleine responsabilité pénale.

Concernant la responsabilité politique du Président de la République, la Constitution de 1958 contient deux mesures susceptibles de la mettre en jeu, au moins indirectement, et de contrebalancer la longue durée du mandat présidentiel.

On peut voir dans la censure du gouvernement votée par l'Assemblée nationale une forme de responsabilité indirecte du Président de la République. En effet, si elle frappe en premier lieu le Premier ministre, la censure votée par l'Assemblée nationale n'en demeure pas moins un signal fort envoyé par les députés au Président de la République, lequel doit alors en tenir compte. Mais ce signal n'est-il pas trop fort ? De fait, la censure n'a été votée qu'une seule fois sous la V<sup>e</sup> République.<sup>228</sup> Il faut dire que la réaction du Président de la République à la fronde des députés fut telle qu'elle dissuada leurs successeurs de renouveler l'expérience. Progressivement, la stabilité a été élevée au rang de « dogme de l'ingénierie constitutionnelle », ce qui a entraîné, selon Bruno Dugeron, « la disparition de l'idée de sanction parlementaire » à travers la censure. Dès lors que la remise en cause de la responsabilité présidentielle n'était plus possible par la voie parlementaire, l'élection présidentielle s'est « érigée en solde de tout compte de l'action politique ».<sup>229</sup> Faut-il en conclure que le quinquennat ne contribuerait en rien à accroître la responsabilité politique de chef de l'exécutif ? Cette analyse est loin d'être entièrement partagée. Pour Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, le quinquennat permet d'associer le Président et la majorité parlementaire. En cela, il rend le Président « principal responsable » de la politique menée. En cas d'échec électoral, il ne peut s'en dégager ni « rester à l'Elysée en attendant des jours meilleurs ».<sup>230</sup>

---

présidentiel. Pour un approfondissement sur la question de la responsabilité pénale du Président de la République, voir Aurélie Channet, *La responsabilité du Président de la République : la contribution de la « Commission Avril »*, Paris, L'Harmattan, 2004. Sur la réforme de 2007, voir Patrick Auvret, « La réforme de la responsabilité du Président de la République », *RDP*, n°2, 2007, pp. 409-419.

<sup>228</sup> Cf. p. 64.

<sup>229</sup> Pour Bruno Dugeron, la disparition dans les faits de la censure parlementaire est un alibi « commode pour échapper à toute mise en cause politique aux conséquences tangibles ». Il souligne que « cette soi-disant 'responsabilité électorale' interdit en fait tout jugement portant réellement conséquence sur le 'pouvoir' pendant la durée de son exercice, c'est-à-dire entre les deux élections, autrement que par des campagnes de presse et par les sondages ». Selon lui, le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel résulterait d'une incapacité à remettre en cause ce dogme. Le schéma du présidentielisme majoritaire, valorisant les choix clairs et réguliers, serait davantage motivé par un goût pour la stabilité gouvernementale que pour la participation démocratique et la responsabilité politique (« L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », *Recueil Dalloz*, n°39, 2010, pp. 2591-2592).

<sup>230</sup> Olivier Duhamel, « Démonarchiser la V<sup>e</sup> République », *L'hebdo des socialistes*, n°156, 25 août 2000, p. 4. Dans la même revue, Guy Carcassonne reprend cette analyse et la pose en des termes semblables : « le Président de la République ne pourra envisager d'offrir sa majorité en victime expiatoire dans des élections, tout en restant

Au-delà de la censure parlementaire, le véritable levier de responsabilité directe contenu dans la Constitution n'est autre que le référendum. Largement utilisés par de Gaulle au cours des premières années de la V<sup>e</sup> République, les référendums jouaient alors le rôle d'« élections présidentielles renouvelées », servant de « correctifs » à un mandat particulièrement long.<sup>231</sup> Mais la consultation référendaire fut nettement moins pratiquée par ses successeurs, soucieux de ne pas reproduire l'expérience malheureuse qui l'avait conduit à la démission. Après le « non » de 1969, certains virent dans le succès médiocre du référendum de 1972 le signe que cet instrument démocratique était « mortellement atteint ».<sup>232</sup>

Il faut distinguer ici le référendum constitutionnel de l'article 89 du référendum législatif de l'article 11. Pour Jean-Marie Denquin, « la cause essentielle de la marginalisation du référendum constituant doit [...] être cherchée dans le choix, effectué par Georges Pompidou en 1973, de ne pas soumettre au référendum la loi constitutionnelle relative au quinquennat ».<sup>233</sup> Ce faisant, il aurait imposé l'interprétation selon laquelle le chef de l'Etat peut ne choisir ni le Congrès ni le référendum, alors que la lettre de l'article 89 de la Constitution suggère l'inverse.<sup>234</sup> Stéphane Rials forme quant à lui une critique plus fondamentale de l'article 89 qui, selon lui, comporte un vice initial : si la révision constitutionnelle est consensuelle, elle peut obtenir sans mal la majorité des trois cinquièmes au Congrès, ce qui rend tout référendum inutile ; à l'inverse, si la réforme est controversée, elle rend le référendum particulièrement dangereux. Dans les deux cas, l'intérêt de recourir au référendum est faible.<sup>235</sup>

S'agissant du référendum législatif, la majeure partie des débats le concernant ont trait à son domaine d'application, jugé par beaucoup trop limité. Dans sa rédaction initiale, l'article 11 de la Constitution prévoyait que ne pouvaient être soumis à référendum que les projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, l'autorisation de ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord de Communauté – en référence à la Communauté

---

lui, à l'abri inexpugnable de l'Elysée » (« Le quinquennat, cela ne change rien et cela change tout », *L'hebdo des socialistes*, n°158, 15 septembre 2000, p. 9).

<sup>231</sup> Jacques Robert, « Septennat ou quinquennat », *Le Monde*, 4 mars 1983.

<sup>232</sup> Hugues Portelli, « Comment sauver le référendum », *Le Monde*, 15 août 1984.

<sup>233</sup> Jean-Marie Denquin, « Le déclin du référendum sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°5/6, 1998, p. 1600.

<sup>234</sup> « Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de la soumettre au Parlement convoqué en Congrès ». La rédaction de l'alinéa 3 de l'article 89 laisse en effet entendre qu'il n'y a pas d'autre possibilité pour le Président de la République que l'une de ces deux voies, et notamment pas celle de préférer l'abandon du projet plutôt que le référendum. Georges Pompidou avait bien utilisé l'argument selon lequel la révision constitutionnelle était ajournée et non abandonnée, mais comme le souligne Jean-Marie Denquin, l'ajournement sans délai équivaut dans ce cas à l'abandon (*Ibid.* p. 1600).

<sup>235</sup> Stéphane Rials, « L'avenir du référendum en France », *RA*, n°92, 1979, pp. 649-650.

franco-africaine dont l'existence était révolue depuis avril 1961. Fort de ce constat, François Mitterrand entreprend en 1984 une révision de l'article 11 de la Constitution pour élargir le domaine du référendum législatif aux projets concernant « les garanties fondamentales en matière de libertés publiques ». A l'inverse du général de Gaulle, il refuse d'utiliser l'article 11, estimant qu'il s'agirait là d'une violation de la Constitution. Mais la majorité sénatoriale rejette sa réforme. A son tour Jacques Chirac tente de redonner toute sa vigueur au référendum. La révision constitutionnelle du 4 août 1995, mise en œuvre par le Président nouvellement élu, prévoit d'élargir le champ du référendum législatif en y incluant « les réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent ». Paradoxalement, l'élargissement du champ du référendum opéré par cette révision constitutionnelle n'a pas été suivi d'une revitalisation de cette pratique. Elle a plutôt agi comme un « cache-sexe » servant à masquer le déclin de la responsabilité politique. De fait, le référendum qui avait été déclenché à cinq reprises au cours de la première décennie de la V<sup>e</sup> République (septembre 1958 ; janvier 1961 ; avril 1962 ; octobre 1962 ; avril 1969) ne sera mis en œuvre que trois fois au cours des trente années qui suivirent (avril 1972 ; novembre 1988 ; septembre 1992).

En réalité, les modalités juridiques du référendum, si elles ne sont pas sans lien avec son déclin, ne sauraient suffire à l'expliquer. L'évolution de la V<sup>e</sup> République doit également être prise en considération. Tout d'abord, l'apparition de la cohabitation ne pouvait que rendre plus improbable l'usage du référendum, dans la mesure où celui-ci nécessite l'accord conjoint du Président de la République et du Premier ministre. Déclin du référendum et cohabitation seraient donc « l'avertissement et le revers d'une même médaille ».<sup>236</sup> En outre, la logique référendaire initiale de la V<sup>e</sup> République reposait sur une vision des institutions qui s'est révélée obsolète après le départ du général de Gaulle : celle d'un Président de la République représentant l'intérêt général, n'appartenant pas aux partis, titulaire du pouvoir d'Etat et responsable devant le peuple. « Dans cette conception, le dialogue entre le Président et le peuple, *via* les élections et le référendum, constitue le poumon du système ». La consolidation du fait majoritaire, prolongée par la bipolarisation, rendrait le référendum moins nécessaire et ne permettrait plus au Président de recourir au référendum sans qu'on l'accuse aussitôt de plébiscite. Pour Hugues Portelli, il s'agit là d'un « double verrouillage » – par les partis de la majorité au nom du programme présidentiel durant les débuts du septennat, par ceux de l'opposition ensuite – qui participe au déclin du référendum.<sup>237</sup> On peut enfin ajouter deux

---

<sup>236</sup> Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 1605.

<sup>237</sup> Hugues Portelli, « Comment sauver le référendum », *Le Monde*, 15 août 1984.

autres raisons à ce déclin. D'une part, l'apparition de nouveaux scrutins ordinaires (élections européennes à partir de 1979, élections régionales à partir de 1986) aurait rendu inutiles les scrutins extraordinaires destinés à éprouver la légitimité des gouvernants. D'autre part, l'évolution des comportements aurait achevé cette mutation. Cessant de voir dans la consultation populaire une nécessité, de plus en plus de politiciens réalistes percevront très vite les limites d'un procédé référendaire dont ils ont très peu à gagner et beaucoup à perdre. Grâce à la multiplication des sondages, ils auront un moyen à la fois précis et sans risque de connaître l'état de l'opinion, quand il ne s'agit pas de la manipuler en lui présentant ce qu'elle est censée penser.

Si, pour d'aucuns, la responsabilité ne dépend pas tant de la fréquence à laquelle on consulte le peuple que de la manière dont on intègre sa décision, d'autres voient en revanche dans la désuétude du référendum une raison essentielle justifiant le quinquennat.<sup>238</sup> Le déclin de la consultation populaire que constitue le référendum aurait suscité un besoin de revitalisation de la responsabilité qui se serait concrétisé par le raccourcissement du mandat présidentiel.<sup>239</sup> Pressé en vain par de nombreux observateurs et acteurs politiques d'utiliser le référendum à l'occasion de la ratification du traité d'Amsterdam en 1997, le Président Jacques Chirac se résoudra à emprunter la voie référendaire pour une autre réforme, celle concernant le passage au quinquennat, dont l'un des objectifs était précisément d'apporter une réponse au déclin du référendum. La boucle était ainsi bouclée : une élection présidentielle plus fréquente permettrait de pallier le déclin du référendum, lequel était censé pallier la longueur du mandat présidentiel.

On peut dire, en somme, que si un mandat de sept ans n'est pas nécessairement synonyme d'irresponsabilité politique, le renforcement du rôle du Président de la République dans les institutions tout au long de la V<sup>e</sup> République a accru de manière certaine le besoin de raffermir sa responsabilité. Pourtant, c'est une irresponsabilité de fait qui a progressivement vu le jour avec la désuétude de la censure parlementaire et le déclin du référendum. Ces deux éléments sont venus, d'une certaine manière, rendre bancal une durée de mandat qui ne l'était pas nécessairement à l'origine. Pour reprendre les mots de Michel Clapié, il est possible

---

<sup>238</sup> Farouche partisan du septennat, Raymond Barre se fait ainsi l'apôtre du référendum dont il souhaite que le verdict soit scrupuleusement respecté par le Président en exercice. Selon lui, il y a une règle tacite du référendum découlant du précédent de 1969. Tout échec lors d'un référendum, quel qu'en soit l'objet, manifesterait que « le contrat de confiance avec le peuple est rompu » et que, par conséquent, celui qui l'a soumis aux électeurs ne pourrait se maintenir au pouvoir sans attenter directement au principe de responsabilité (« Entretien réalisé par Frédéric Barthet », *RDP*, n° 1/2, 2002, pp. 46-52).

<sup>239</sup> Léo Hamon, « Pour », *Le Monde*, 17 octobre 1973.

de dire que le septennat, jugé acceptable tant que le Président était responsable, ne l'a plus été dès lors que le Président est devenu irresponsable.<sup>240</sup> Cette analyse sur l'irresponsabilité politique pourrait d'ailleurs être complétée par une étude sur l'irresponsabilité pénale, laquelle n'a d'ailleurs fait qu'apporter de l'eau au moulin de ceux qui voyaient dans la réduction de la durée du mandat présidentiel un moyen de renforcer le principe de responsabilité d'une manière générale.<sup>241</sup>

Au regard de cette analyse, il convient de relativiser les affirmations qui présentent le quinquennat comme « une réponse à l'irresponsabilité présidentielle ». <sup>242</sup> Il y a là un abus de langage dans la mesure où cette révision constitutionnelle ne s'accompagne pas de nouveaux outils permettant de mettre en jeu la responsabilité – politique ou pénale – du Président de la République. En revanche, il est indéniable que le quinquennat atténue le phénomène d'irresponsabilité politique, par le simple fait qu'il en limite la durée.<sup>243</sup> Mais si le quinquennat est une solution imparfaite dans ce domaine, il en est une bien plus efficace pour remédier au problème lancinant de l'arythmie électorale.

## Section 2 – Le quinquennat, remède à l'arythmie électorale

Le problème de l'arythmie électorale, consubstantiel à la V<sup>e</sup> République, a été mis en lumière pour la première fois par Jean-Luc Parodi en 1981, avant d'être largement diffusé par Olivier Duhamel. Le développement qui suit est essentiellement une présentation de leur analyse, laquelle a trouvé un large écho à travers une abondante littérature tout au long des décennies 1980 et 1990. Pour Parodi et Duhamel, la fragilité du système politique français tient à une cause fondamentale. Tandis que, dans toutes les démocraties occidentales, le contrôle du gouvernement repose sur une seule élection, elle dépend en France de deux élections – présidentielle et législatives – qui, de surcroît, sont dissociées. « De cette dissociation entre mandat présidentiel et législature découle l'instabilité électorale de la

---

<sup>240</sup> Michel Clapié, « Le quinquennat : une réforme ni nécessaire ni souhaitable », *RA*, n°318, 2000, pp. 595-597.

<sup>241</sup> Olivier Duhamel n'a pas hésité à rapprocher les deux aspects de l'irresponsabilité – politique et pénale – pour réclamer le quinquennat : « Notre régime [...] souffre d'un monarchisme latent et d'une carence des contre-pouvoirs, c'est-à-dire des électeurs, des parlementaires, des juges. D'où l'idée de renforcer le pouvoir des électeurs, en leur permettant de désigner leur Président tous les cinq ans » (« La V<sup>e</sup> bis », *L'Express*, 14 novembre 1991).

<sup>242</sup> Sonia Devedeix-Margueritat, « Le quinquennat, une réponse à l'irresponsabilité présidentielle », *RPP*, n°1006, 2000, pp. 44-59.

<sup>243</sup> Christophe Boutin, « Le faux remède du quinquennat », in Frédéric Rouvillois (dir.), *op. cit.*, p. 196.

France. »<sup>244</sup> De fait, la France est le seul pays au monde à connaître une « double élection gouvernementale » dont chacune est susceptible de modifier le gouvernement du pays.<sup>245</sup> Alors qu'en Europe, seule l'élection des députés modifie le gouvernement, aux Etats-Unis, c'est l'élection présidentielle qui le fait. Cette spécificité ne serait pas aussi lourde de conséquences si les mandats présidentiels et législatifs étaient liés l'un à l'autre ou bien d'une durée identique. Or, ces deux élections coïncident rarement, puisque le premier mandat dure sept ans et l'autre cinq ans. Parodi en conclut que « la véritable durée du pouvoir gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République [est] égale à la période qui s'étend d'une consultation nationale, législative ou présidentielle, à la suivante, puisque chacune peut la remettre en cause ». <sup>246</sup>

Ce laps de temps entre chaque « élection gouvernementale » est par ailleurs susceptible d'être modifié, soit par les dissolutions de l'Assemblée nationale, soit par le décès ou la démission du Président de la République. Toutefois, si l'on exclut ces cas particuliers, le rythme théorique de l'attribution du pouvoir est le suivant : cinq ans, puis deux ans, puis trois ans, puis quatre ans, puis un an, puis cinq ans, puis un an, puis quatre ans, puis trois ans, puis deux ans, puis cinq ans, le tout devant se reproduire tous les trente-cinq ans.<sup>247</sup> Sans prendre en compte les perturbations qui réduiraient tel ou tel mandat, le pouvoir est donc théoriquement attribué pour une durée moyenne à peine supérieure à trois ans (trois ans et deux mois).<sup>248</sup> Si l'on considère les échéances législatives et présidentielles depuis le début de la V<sup>e</sup> République et jusqu'à l'entrée en vigueur du quinquennat, en tenant compte des dissolutions, de la démission du général de Gaulle et du décès de Georges Pompidou, la durée moyenne effective d'attribution du pouvoir est même légèrement inférieure à cette moyenne théorique de trois ans (deux ans et onze mois).<sup>249</sup> Olivier Duhamel tire de ce constat une équation provocatrice : «  $7 + 5 = 3$  ». Autrement dit, la combinaison du septennat présidentiel et du quinquennat législatif conduit à une durée moyenne d'attribution des pouvoirs de trois

---

<sup>244</sup> Olivier Duhamel, « La démocratie dérégulée », *Le Monde*, 27 juin 1985.

<sup>245</sup> Pour Benoît Jeanneau, le risque de cohabitation est inhérent à la V<sup>e</sup> République depuis 1962 car « dans un système à double représentation populaire, on n'est jamais complètement à l'abri d'une discordance de majorités ». Et d'ajouter que « sauf à revenir sur l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, il vaut mieux accepter cette éventualité sans la dramatiser » (*op. cit.*, p. 671).

<sup>246</sup> Jean-Luc Parodi, « L'alternance à la française », *RPP*, n°892, 1981, p. 47.

<sup>247</sup> Voir le schéma de l'arythmie électorale du septennat en annexe, p. 438.

<sup>248</sup> Olivier Duhamel, *Le quinquennat*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 34-35.

<sup>249</sup> Elections législatives et présidentielle en 1958, législatives après dissolution en 1962 (4 ans), présidentielle en 1965 (3 ans), législatives en 1967 (2 ans), législatives après dissolution en 1968 (1 an), présidentielle après démission en 1969 (1 an), législatives en 1973 (4 ans), présidentielle après décès en 1974 (1 an), législatives en 1978 (4 ans), présidentielle et législatives après dissolution en 1981 (3 ans), législatives en 1986 (5 ans), présidentielle en 1988 (2 ans), législatives en 1993 (5 ans), présidentielle en 1995 (2 ans), législatives après dissolution en 1997 (2 ans), présidentielle et législatives en 2002 (5 ans).

ans. Il voit dans cette arythmie une situation « infernale » qui le conduit à poser la question : « Quatre ans par-ci, un an par-là, cinq ans de temps en temps, deux ans le plus souvent : comment gouverner dans de telles conditions ? »<sup>250</sup>

Malgré le brio de leurs formules et le caractère scientifique de leur analyse, n'est-il pas tout de même abusif de la part de Parodi et Duhamel de dire que le pouvoir est attribué pour une durée de trois ans ? Si l'affirmation semble irréfutable au regard de l'observation mathématique, on peut oser une critique d'un point de vue juridique. En réalité, le pouvoir est toujours attribué pour cinq ans – s'agissant des élections législatives – ou sept ans – pour l'élection présidentielle. Il n'y a pas de fluctuation de la durée du mandat présidentiel, ni de la durée des législatures au moment précis où le pouvoir est attribué par les électeurs. Jamais les Français n'ont été consultés pour élire un Président ni une Assemblée pour trois ans. En revanche, et c'est là où l'analyse de Parodi et Duhamel est incontestable, un « chevauchement » peut se produire en raison de la divergence des durées de mandats, entraînant une situation unique parmi les démocraties modernes.

Si l'on ne considère que la période allant de 1958 à 1981, les élections générales ont eu lieu, en moyenne, tous les deux ans et demi. Dans la mesure où il ne connaissait pas l'alternance, un tel système pouvait effectivement fonctionner. Mais l'arrivée de la gauche au pouvoir va changer la donne. A partir de 1981, l'objectif électoral n'est plus d'infléchir la politique nationale dans un sens ou dans un autre, mais de proposer un changement radical de politique. Dès lors, Olivier Duhamel s'interroge sur la question de savoir si un système rendant possible un changement radical de politique pour le pays tous les deux ans et demi pouvait durablement fonctionner. A cette question, il répond qu'une durée incertaine n'est pas souhaitable car, dès lors que les électeurs donnent mandat à une politique, celle-ci « a besoin d'un temps précis pour être correctement définie, appliquée, jugée ».<sup>251</sup>

Bénéficiant du constat d'arythmie électorale et des inconvénients que celle-ci comporte en termes démocratiques, le quinquennat va progressivement apparaître comme un remède pour guérir une « démocratie dérégulée ». Toutefois, Olivier Duhamel perçoit que le quinquennat ne suffit pas à résoudre totalement le problème de l'arythmie électorale car « à la première dissolution, ou à la première disparition d'un Président, la concomitance des mandats serait rompue ». Il envisage donc la création d'un Vice-Président pour pallier l'hypothèse d'un décès présidentiel mais croit davantage à la pertinence d'un couplage entre

---

<sup>250</sup> Olivier Duhamel, *Le quinquennat*, p. 35.

<sup>251</sup> Olivier Duhamel, « La République de 7 à 5 », *L'Express*, 9 mai 1986.

la dissolution et la démission présidentielle pour « assurer la permanence de la démocratie quinquennale ». Quant au cas où le Président décéderait en cours de mandat, l'Assemblée devrait être *ipso facto* dissoute pour maintenir la simultanéité des élections. Pour le constitutionnaliste, cette solution permettrait de conserver la nature mi-parlementaire mi-présidentielle de la V<sup>e</sup>, tout en écartant les inconvénients liés à l'instabilité du rythme électoral.

Pour défendre le bien-fondé du système qu'il préconise, Duhamel prend l'exemple du calendrier électoral à compter de l'année 1995. Il en conclut qu'avec le septennat, les Français voteraient pour le gouvernement de la France sept fois en vingt ans, selon des rythmes totalement déréglés, tandis qu'avec le quinquennat, ils voteraient quatre fois en vingt ans, et ce tous les cinq ans.<sup>252</sup> Cette observation a le mérite de soulever un paradoxe. On s'aperçoit en effet qu'en raccourcissant la durée du mandat présidentiel, on rallonge la durée entre deux élections et que l'on accroît ainsi la durée d'attribution du pouvoir. Le peuple souverain est donc conduit à s'exprimer plus rarement sur la politique gouvernementale. Voilà une critique que les opposants au quinquennat ne vont pas manquer de saisir.<sup>253</sup>

Une autre critique, moins fondamentale, peut également être avancée. Si l'on avait voulu rallonger la durée moyenne d'attribution du pouvoir, il eut été possible, dans un premier temps, de supprimer le droit de dissolution. Cette voie aurait toutefois agi comme une arme à double tranchant. En effet, si la dissolution peut être considérée comme un élément de déstabilisation du calendrier électoral, elle peut également permettre d'agir comme un outil de régulation. En usant du droit de dissolution, il est en effet possible pour le Président de la République de rétablir, le moment voulu, une coïncidence entre l'élection présidentielle et l'élection législative. Cela explique en grande partie pourquoi la suppression du droit de dissolution n'a finalement jamais été mise en place à ce jour. Dès lors, la seule solution efficace consiste à faire coïncider le mandat présidentiel et la législature pour éviter les « chevauchements ».

Ce constat s'impose progressivement auprès de la majorité des acteurs politiques et des constitutionnalistes. Georges Vedel, fervent défenseur du régime présidentiel, met ainsi en lumière le caractère suranné d'un septennat qui ne fonctionnerait plus. S'appuyant sur

---

<sup>252</sup> Olivier Duhamel, « La V<sup>e</sup> bis », *L'Express*, 14 novembre 1991.

<sup>253</sup> Bastien François revient sur cette fausse évidence selon laquelle les Français désigneraient le Président plus souvent avec le quinquennat. Selon lui, cette « lapalissade cache cependant un paradoxe : les Français vont désigner moins souvent leurs gouvernants réels » (« Le quinquennat change-t-il quelque chose à la V<sup>e</sup> République ? », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 15-19).

l'exemple des deux mandats de François Mitterrand, il présente le septennat comme n'étant plus que l'addition d'un quinquennat au cours duquel le Président dispose d'une majorité élue dans son sillage, doublé d'un biennat qui s'apparenterait à « un temps de pénitence » pour le Président. C'est la formule «  $7 = 5 + 2$  ». Si celle-ci avait pu fonctionner avec de Gaulle, en raison, on l'a vu, de son utilisation du référendum, elle serait devenue anachronique. Le « septennat à géométrie variable ponctué de questions de confiance posées à la nation » aurait laissé place à des règnes longs et difficiles qui n'attendraient qu'à être revivifiés. Non seulement le septennat serait un pont « trop long pour une seule arche », mais argument ultime, il serait également un dangereux « nid à cohabitation ».<sup>254</sup>

### Section 3 – Le quinquennat, remède à la cohabitation

La cohabitation correspond à une situation politique spécifique qu'il convient de définir avec précision pour éviter les utilisations abusives. Elle est, comme l'a souligné Jean Massot, le résultat de trois conditions qui, lorsqu'elles s'ajoutent les unes aux autres, provoquent une situation d'affrontement politique et institutionnel. La première de ces conditions n'est autre que l'opposition entre deux orientations politiques : l'une provenant du pouvoir exécutif, l'autre du pouvoir législatif – et dans le cas français, de son émanation exécutive qu'est le gouvernement. La deuxième condition réside dans l'égale légitimité dont disposent ces deux pouvoirs qui procèdent l'un et l'autre du suffrage universel. Enfin, la troisième condition tient au caractère bi-personnel de cette opposition, à travers la figure du chef de l'Etat et celle du Premier ministre. Ces trois conditions étant cumulatives, il en résulte que chacune prise isolément est insuffisante pour parler de « cohabitation ». En somme, la cohabitation peut être définie comme la « coexistence d'un chef d'Etat élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée ».<sup>255</sup> Ce constat permet d'écarter les cas où le gouvernement rencontre des difficultés avec sa majorité au Parlement (comme ce fut le cas entre 1958 et 1962 ou entre 1978 et 1981) ou encore lorsque le Président et le Premier

---

<sup>254</sup> Georges Vedel, «  $7, 5 + 2, 2 + 5...$  », *Le Monde*, 23 avril 1997.

<sup>255</sup> Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 16.

ministre appartiennent à la même majorité mais connaissent des incompatibilités d'humeur (1969-1972 ; 1974-1976 ; 1988-1991).<sup>256</sup>

Il convient à présent de présenter les origines de la cohabitation (§ a) puis de souligner ses conséquences politiques (§ b), avant de montrer comment elle a pu favoriser l'adoption du quinquennat (§ c).

### *§ a – Origines de la cohabitation*

Cette définition établie, ajoutons que le terme de « cohabitation » relève d'un concept relativement récent du droit constitutionnel et de la science politique française. Dans les premières années de la V<sup>e</sup> République, la probabilité d'un désaccord politique entre le Président et le Premier ministre semble en effet limitée, voire nulle. Cela doit beaucoup à la personnalité du général de Gaulle qui marginalise rapidement la fonction de Premier ministre. Il faut néanmoins souligner que l'idée de cohabitation fut évoquée dès les travaux préparatoires de la Constitution et que, si le mot n'existait pas encore en cette année 1958, « la chose obsédait déjà les esprits ».<sup>257</sup> Au sein du Comité consultatif constitutionnel, on s'était en effet interrogé sur les conflits que pourrait provoquer le « bicéphalisme gouvernemental ». Edmond Barrachin, voulant attirer l'attention de ses collègues, avait imaginé un cas d'école : « admettons un Président de la République qui soit de droite avec un Parlement axé à gauche : vous aurez là, inévitablement, des sources de conflits ».<sup>258</sup> Pour écarter ces inquiétudes, Raymond Janot avait rappelé que, dans l'esprit de la Constitution, le chef de l'exécutif devait bien être le Premier ministre et que le Président de la République ne devait avoir qu'un rôle d'arbitre. Il soulignait par ailleurs que, le gouvernement n'étant responsable que devant le Parlement, le Président « n'[aurait] pas le moyen de révoquer le Premier ministre ».<sup>259</sup> Le général de Gaulle, dont les propos étaient essentiellement destinés à rassurer les membres du Comité consultatif constitutionnel, avait appuyé la position de Raymond Janot. Il estimait alors qu'une responsabilité du Premier ministre devant le Président était impensable car elle ne lui permettrait pas de gouverner. Voulant se montrer

---

<sup>256</sup> De même, les exemples américains où le Président doit composer avec un Congrès de tendance politique opposée ne peuvent être considérés à proprement parler comme des « cohabitations », dès lors que l'un et l'autre relèvent de deux modes de scrutin différents et que la dimension bi-personnelle de l'exécutif est absente.

<sup>257</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 5.

<sup>258</sup> *DPS*, vol. 2, p. 88.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 96.

rassurant quant à ses ambitions, le général ajoutait que le chef de l'Etat est un « personnage impartial qui ne doit pas se mêler de conjoncture politique ». <sup>260</sup>

Si l'on s'en tient à sa rédaction finale, la Constitution de la V<sup>e</sup> République est donc claire. En accordant une légitimité propre au Premier ministre, distincte de celle du Président de la République, elle ne permet pas d'exclure la cohabitation. Néanmoins – et c'est là toute la contradiction – la cohabitation apparaît, pour la plupart des auteurs de la Constitution, « à la fois inconcevable, impossible et inacceptable ». <sup>261</sup> Elle est tout d'abord inconcevable en raison de la doctrine gaullienne de l'unité du pouvoir exécutif. Selon cette conception, il ne peut y avoir de « couple exécutif » que dans un sens vertical et non dans un sens horizontal, qui reviendrait à un partage des pouvoirs et des domaines de compétence. La cohabitation est également impossible en raison de la vision « parlementariste » selon laquelle le chef du gouvernement est le véritable chef de l'exécutif, tandis que le Président occupe la fonction d'« arbitre ». Pour ces deux raisons, la cohabitation est inacceptable car elle reviendrait à avaliser l'idée d'une « dyarchie » au sommet de l'Etat.

D'autre part, celle-ci reste inenvisageable du simple fait que les auteurs de la Constitution raisonnent essentiellement selon le schéma partisan de la IV<sup>e</sup> République. Les notions de « majorité parlementaire » et de « majorité présidentielle » n'étant pas encore apparues, il leur est difficile – voire impossible – de lire les institutions à travers le prisme bipartisan et de concevoir le chef de l'Etat comme le leader d'un camp, appuyé par une majorité au Parlement. Pourtant, c'est bien l'orientation que va prendre la V<sup>e</sup> République. La cohabitation telle que nous la connaissons – celle qui oppose une majorité présidentielle sur laquelle s'appuie le Président de la République et une majorité parlementaire liée au Premier ministre – est impensable, de fait, sans ces outils conceptuels.

Conscient des critiques exprimées sur la Constitution, et notamment sur le risque de divergence entre le Président de la République et le Premier ministre, le général de Gaulle va profiter de son exercice de la fonction présidentielle pour réaffirmer sa conception verticale du pouvoir. Lors de la fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964, il récuse toute possibilité de cohabitation au motif qu'« on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet ». De cette façon, le général de Gaulle opère un changement fondamental qui réside dans le fait que le gouvernement et le Premier ministre ne procèdent plus de l'Assemblée nationale, mais du Président de la République. Il justifie cette situation par une différence de

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 300.

<sup>261</sup> Olivier Passelecq, « La cohabitation et les auteurs de la Constitution de 1958 », in Frédéric Rouvillois (dir.), *op. cit.*, p. 51.

légitimité : la légitimité directe du Président élu par le peuple tout entier depuis 1962 est jugée supérieure à la légitimité indirecte d'un Premier ministre qui ne devrait sa nomination qu'aux résultats des élections législatives.<sup>262</sup>

Dès lors, il n'est pas de cohabitation possible. En effet, la cohabitation part du principe que les deux pouvoirs – présidentiel et législatif – sont d'une égale légitimité. De ce point de vue, la seule différence de légitimité ne peut venir que de l'antériorité d'une élection par rapport à une autre. En d'autres termes, le pouvoir désigné le plus récemment est le plus à même de représenter la volonté générale. Ainsi est-il possible d'affirmer, à la suite d'Olivier Passelecq, que « si la cohabitation peut paraître conforme à la lettre de la Constitution de 1958, elle est en revanche, pour les fondateurs de la V<sup>e</sup> République, contraire à son esprit ».<sup>263</sup>

Il fallait par ailleurs qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour que la question de la cohabitation puisse être formulée. Dans l'ordre constitutionnel d'abord, il fallut attendre la révision de 1962.<sup>264</sup> Ce n'est en effet qu'à partir du moment où deux pouvoirs – législatif et exécutif – découlent du suffrage universel qu'il peut y avoir à proprement parler « cohabitation ». S'agissant de la dynamique des partis politiques et des résultats électoraux, le concept de cohabitation n'a pu être envisageable qu'à partir du moment où la gauche est apparue en mesure de conquérir le pouvoir suprême, ce qui n'était pas encore le cas dans les premiers temps de la V<sup>e</sup> République. La progression constante de la gauche aux élections locales et nationales – législatives de 1973, cantonales de 1976, municipales de 1977 et législatives de 1978 – ainsi que le ralliement de son leader, François Mitterrand, aux institutions gaulliennes, ont rendu possible, dans les esprits, cette « cohabitation ».<sup>265</sup> Il était par ailleurs nécessaire, pour qu'une contradiction apparaisse entre majorité présidentielle et

---

<sup>262</sup> On mesure le caractère asymétrique de cette relation à travers les pouvoirs respectifs du Président de la République et du Premier ministre. Si un Président nouvellement élu peut tout à fait dissoudre une Assemblée de tendance politique opposée pour disposer d'une nouvelle Chambre conforme à ses vœux (1981, 1988), une nouvelle majorité n'a en revanche aucun moyen constitutionnel de demander le départ du Président de la République. Pour le général de Gaulle et les tenants d'une interprétation présidentialiste des institutions, c'est là la preuve de la supériorité fondamentale du Président de la République et de l'impossibilité de lui voir imposer une cohabitation.

<sup>263</sup> Olivier Passelecq, *op. cit.*, p. 65.

<sup>264</sup> Rétrospectivement, on peut penser que la réforme de 1962 a permis d'éviter, pour un temps du moins, la cohabitation, dans la mesure où se sont succédées des majorités pour le Président à des Présidents pour la majorité lors des élections de 1962, 1965, 1967, 1968, 1969, 1973, 1974 et 1978. D'un autre côté, la réforme de 1962 a rendu possible la cohabitation puisque c'est elle qui permet d'accorder au Président de la République la même légitimité qu'à la représentation nationale. Dès lors étaient créées les conditions d'un affrontement entre le Président et le Premier ministre, chef de la majorité parlementaire.

<sup>265</sup> La longue marche qui a conduit François Mitterrand de la contestation radicale des institutions de la V<sup>e</sup> République jusqu'à son accession à la présidence de la République a été parfaitement décrite par Olivier Duhamel dans *La Gauche et la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1980. Sur ce même sujet ainsi que sur l'alternance de 1981, on se reportera avec intérêt au vingtième numéro de la revue *Pouvoirs* (1982).

majorité parlementaire, que ces deux réalités eussent existé, ce qui n'était pas encore le cas avant 1962.

C'est donc au cours de la décennie 1970 que va lentement se former le concept de cohabitation, dont les balbutiements restent pour l'heure limités au monde universitaire.<sup>266</sup> Dans sa thèse soutenue en 1973, Jean-Luc Parodi emploie le premier le verbe « cohabiter » dans le sens qu'il prendra par la suite. Puis, en 1976, Pierre Avril analyse la position de François Mitterrand et utilise pour la décrire le substantif qui en découle.<sup>267</sup> Jean-Claude Colliard, en 1977, évoque quant à lui le compromis possible dans le cas d'une victoire de la gauche aux élections législatives en soulignant que « la cohabitation risque d'être très difficile » entre le Président de la République et le Premier ministre.<sup>268</sup> Au lendemain des élections législatives de 1978, Valéry Giscard d'Estaing utilise certes le terme de « cohabitation », mais dans un sens très différent de celui qu'on lui connaît aujourd'hui. Pour le Président, il sert alors à concrétiser l'évolution, souhaitable à ses yeux, vers des rapports plus harmonieux entre majorité et opposition.<sup>269</sup> Le mot ne s'impose dans son sens actuel qu'au début de l'année 1983 et se diffuse avec une rapidité foudroyante. C'est dans une interview à *L'Express*, le 14 janvier 1983, que l'ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing consacre l'expression. Celle-ci est immédiatement reprise par tous les commentateurs et hommes politiques pour lesquels le terme « cohabitation » vient à point nommé mettre un nom sur une situation qu'ils avaient bien du mal à définir.<sup>270</sup> Il va s'imposer au Président Mitterrand lui-même, qui avait commencé par le récuser.

La dernière condition pour que la cohabitation soit possible était que celle-ci soit acceptée par les acteurs institutionnels. Si de Gaulle avait clairement signifié qu'il démissionnerait dans le cas où il serait mis en minorité – ce qu'il fit en 1969 lorsque le corps électoral lui refusa pour la première fois sa confiance à l'occasion du référendum – Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing n'entendaient pas tirer les mêmes conséquences d'un revers électoral. Confrontés à des échéances législatives, l'un en 1973 et l'autre en 1978, tous

---

<sup>266</sup> A la veille de chaque scrutin législatif (1967, 1973, 1978), les responsables politiques parlent d'une éventuelle « dyarchie », de « coexistence », de « soumission ou de démission », de « non-concordance des majorités », de « lectures différentes de la Constitution », mais pas encore de « cohabitation ». Alain Peyrefitte entrevoit quant à lui cette possibilité en distinguant « la grande alternance, à l'occasion de l'élection présidentielle » de « la petite alternance [qui] pourrait jouer à l'occasion des élections législatives » (*Le mal français*, Paris, Plon, 1974, p. 355).

<sup>267</sup> Il indique que pour le leader socialiste, « la cohabitation est possible ».

<sup>268</sup> Sur la formation et l'apparition progressive du concept de « cohabitation », voir Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, pp. 13-18.

<sup>269</sup> Le Président déclare à ce sujet : « Il est temps d'en venir à ce que j'appellerai une cohabitation raisonnable » (cité par Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, p. 14).

<sup>270</sup> Le succès et la propagation rapide du terme « cohabitation » soulignent le retard qu'avait pris la doctrine dans la formulation de cet outil lexical et témoignent d'un certain aveuglement par le fonctionnement des institutions.

deux avaient souligné que l'issue du scrutin législatif ne saurait avoir d'influence sur leur mandat présidentiel.<sup>271</sup> Cette acceptation implicite du fait qu'une coexistence pourrait voir le jour entre des pouvoirs politiquement opposés était un préalable indispensable à la cohabitation. Dès lors qu'elle était acceptée dans son principe, il ne restait plus à la cohabitation qu'à se produire dans les faits.<sup>272</sup> C'est ce qui allait advenir par deux fois avec François Mitterrand en 1986 et 1993, puis en 1997 avec Jacques Chirac.<sup>273</sup>

#### § b – A la recherche de la responsabilité (1986, 1993, 1997)

La première cohabitation apparaît donc le 16 mars 1986, lorsque la majorité RPR, UDF et divers droite l'emporte aux élections législatives. Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, le pouvoir est partagé entre une Assemblée de droite et un Président de gauche. Philippe Ardant et Olivier Duhamel soulignent à quel point cet aspect est essentiel car, soulignent-ils, « une gauche génétiquement parlementaire s'est trouvée en situation de défendre la présidence face à une droite génétiquement présidentielle devenue parlementaire par nécessité ».<sup>274</sup> Il y a là une « contradiction » qui va grandement participer à l'acceptation du phénomène et permettre d'éviter une crise de régime.

Après une législature 1988-1993 où l'on retrouve une concordance entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, le renouvellement de celle-ci en mars 1993 voit la situation de 1986 se produire à nouveau. La seule différence – de taille – par rapport à la première cohabitation est que la majorité dont dispose la droite à l'Assemblée ne tient plus à une quarantaine de sièges mais devient tout bonnement hégémonique – près de 460 sièges contre à peine 93 pour la gauche. En Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Espagne, une victoire aussi large de l'opposition face au camp présidentiel eut été analysée comme un signe net d'alternance sans même qu'il n'y ait de débat. Rien de comparable en France où la

---

<sup>271</sup> En 1978, Valéry Giscard d'Estaing avait consenti à indiquer le « bon choix » aux Français mais avait aussitôt averti qu'il n'avait pas les moyens constitutionnels de s'opposer à l'application du programme commun. Tout juste avait-il indiqué qu'en cas de victoire de la gauche, il resterait à l'Élysée comme « garant des institutions et protecteur des libertés des Français » (discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27 janvier 1978).

<sup>272</sup> A l'approche de 1986, seul Raymond Barre fait figure d'opposant ferme à la cohabitation. L'ancien Premier ministre n'a alors pas de mots assez durs pour en critiquer le principe, mais il se retrouve seul au sein de son propre camp. Outre Jacques Chirac, résolu à cohabiter avec François Mitterrand dès 1986 pour mieux l'affronter une nouvelle fois en 1988, la plupart des responsables du Parti radical – principale composante de l'UDF – tels François Léotard, Gérard Longuet et Alain Madelin aspirent à exercer des responsabilités ministérielles et se prononcent logiquement pour la cohabitation.

<sup>273</sup> François Mitterrand et Jacques Chirac ont considéré à l'avance qu'un Président privé de majorité parlementaire devait rester en fonction, même si ce dernier a pu parfois remettre en cause la cohabitation, comme lors de l'émission télévisée « Ma cohabitation » du 7 décembre 1990.

<sup>274</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 7.

première cohabitation a complètement changé la donne. Ce précédent ayant été admis par l'ensemble des acteurs de la vie politique, le Président de la République choisit de rester en fonction, estimant que l'élection législative donne une orientation politique mais n'est pas décisive. Pour François Mitterrand, elle « ouvre une période nouvelle dans la même ère politique ».

Quant à la troisième cohabitation, elle apparaît à plusieurs égards comme distincte des deux précédentes.<sup>275</sup> A la différence des cohabitations de 1986 et 1993, il ne s'agit pas d'une « cohabitation de calendrier », découlant de la non-concomitance des élections présidentielle et législatives. Elle résulte en effet de l'échec, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, de la dissolution provoquée par le Président de la République. Dans la mesure où il est l'initiateur du phénomène, le Président Chirac se trouve plus lourdement frappé que le Président Mitterrand, qui avait dû subir la même sentence, mais au terme normal du calendrier électoral. L'ultime circonstance aggravante tient à la durée de cette troisième cohabitation. Alors que les deux précédentes étaient survenues après cinq ans d'exercice, celle-ci vient paralyser le Président dès la deuxième année de son septennat. Or, si les règles du jeu de la cohabitation peuvent apparaître acceptables pour une durée relativement courte – en raison de l'espoir du camp adverse d'accéder rapidement à l'Élysée –, elles le sont difficilement sur une législature complète.<sup>276</sup> Deux ans peuvent en effet apparaître comme un « expédient provisoire », mais pas cinq ans.<sup>277</sup> A plusieurs égards, la cohabitation de 1997 apparaît donc inacceptable, car de nature différente. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que ce soit au terme de cette période que l'idée du quinquennat ait fini par s'imposer.

---

<sup>275</sup> Au regard des trois cohabitations de 1986, 1993 et 1997, il est possible d'envisager plusieurs classifications. Pour Philippe Ardant et Olivier Duhamel, on peut relever trois types de cohabitations qui correspondent respectivement aux cas de 1986, 1993 et 1997 : la cohabitation conflictuelle de réélection ; la cohabitation consensuelle de fin de règne ; la cohabitation quinquennale de dissolution ratée (*op. cit.*, p. 8). Nous reprenons ici, pour l'essentiel, la classification de Christiane Gouaud pour qui il y a essentiellement deux types de cohabitation. Le premier correspond aux cohabitations « ordinaires » – que l'on peut assimiler à des « intermèdes constitutionnels » – au cours desquelles « la fonction présidentielle n'est pas atteinte en profondeur » et où le Président conserve une certaine autorité en raison de l'origine et de la durée. Ces cohabitations sont dues à un renouvellement de l'Assemblée nationale qui n'a pas été provoqué par le Président – via une dissolution – mais par le terme normal de la législature (1986, 1993). On peut alors parler de « cohabitation de calendrier » dont la durée est limitée. Le second type, que Christiane Gouaud qualifie de « cohabitation extraordinaire », constitue à l'inverse une « altération institutionnelle grave » dans la mesure où « la fonction présidentielle est atteinte » (1997). Dans ce cas de figure, « l'origine de la cohabitation réside dans un acte de volonté du Président » – la dissolution manquée – qui « détruit l'autorité personnelle du chef de l'Etat ». Par ailleurs, la durée de la cohabitation aggrave son impact. Le domaine réservé est désormais partagé et le Président devient le « chef de guerre de l'opposition », ce qui constitue un abaissement indéniable de la fonction (« Typologie de la cohabitation », in Frédéric Rouillois (dir.), *op. cit.*, pp. 39-50).

<sup>276</sup> Jacques Attali, « Périlleuse cohabitation », *Le Monde*, 13 décembre 1996.

<sup>277</sup> Guy Carcassonne, « La primauté de l'élection présidentielle : rapports entre les consultations populaires. La leçon des résultats », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, p. 31.

Chacune des trois cohabitations a donné lieu à un débat passionné concernant la conformité ou la non conformité de la cohabitation avec l'esprit de la V<sup>e</sup> République. Sur ce sujet, la doctrine s'est montrée très partagée. Parmi les acteurs politiques, une majorité l'a considérée conforme à l'esprit de la V<sup>e</sup> République. Cela n'a toutefois pas été sans affrontements entre des points de vue très contrastés. Ainsi Michel Debré, bien que convaincu du caractère constitutionnel de la cohabitation, ne l'approuve pas nécessairement d'un point de vue politique. Marie-France Garaud, autre conseillère du général de Gaulle, défend le point de vue opposé en dénonçant le « piège mortel de la cohabitation » qui aurait perverti la V<sup>e</sup> République.<sup>278</sup> Sans parler de pratique contraire à la Constitution, nombreux sont ceux qui voient dans la cohabitation une altération profonde du fonctionnement régulier des institutions. Selon Jean Massot, « elle risque de ruiner le système selon lequel c'est la dynamique de l'élection présidentielle qui crée les majorités parlementaires solides ».<sup>279</sup> De ce point de vue, la cohabitation constitue, d'une certaine manière, un retour à la situation antérieure à 1962. Un certain courant de la doctrine la considère même comme le mode de gouvernement le plus conforme à l'esprit de la Constitution, notamment aux articles 20 et 21. Henri Roussillon, par exemple, y voit « une des formes modernes de la séparation des pouvoirs ».<sup>280</sup> Dès lors, réformer la Constitution pour éviter la cohabitation serait non seulement inutile, mais préjudiciable au bon fonctionnement des institutions.<sup>281</sup>

La cohabitation n'a toutefois pas rencontré que des ennemis. Nombreux sont ceux qui ont souligné les avantages qu'elle pouvait avoir pour un Président de la République en exercice. Nul n'ignore aujourd'hui en effet que la cohabitation de 1986 fut pensée stratégiquement par François Mitterrand comme le meilleur moyen de conserver l'Élysée. Par la nomination de Jacques Chirac à Matignon, le Président entendait l'« user » avant la présidentielle. De même la réforme du mode de scrutin pour les législatives de 1986 devait-elle permettre de favoriser les formations minoritaires et notamment le Front national. Face à une droite divisée, François Mitterrand pouvait alors apparaître comme le « grand Président ». Dès 1986, il refusera deux propositions de nomination au gouvernement et mettra en garde le gouvernement qui entendait légiférer par ordonnances en vue de privatiser plusieurs entreprises publiques. On mesure cependant que ces considérations relèvent autant, si ce n'est davantage, de la tactique politique que de l'intérêt général. Pour cette raison, elles ont

---

<sup>278</sup> Marie-France Garaud, « Les fourberies du quinquennat », *Le Monde*, 22 juin 2000.

<sup>279</sup> Jean Massot, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n°300, 2001, p. 31.

<sup>280</sup> Henry Roussillon, « Le quinquennat, hélas ! », *La Gazette du Palais*, n°179, 27 juin 2000, pp. 10-11.

<sup>281</sup> François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 119-127.

lentement concouru au discrédit de la cohabitation et fourni des arguments à ses adversaires.<sup>282</sup>

### § c – *Les motifs d'un rejet*

Quels que soient les avantages ponctuels que l'on puisse lui reconnaître, force est de constater que la cohabitation pose au moins trois types de problèmes. Le premier se situe sur le plan institutionnel. Qu'elle soit de deux ans, cinq ans, ou d'une toute autre durée, la cohabitation modifie l'équilibre des institutions et affecte la fonction présidentielle.<sup>283</sup> Les expériences de 1986, 1988 et 1997 ont montré, à divers degrés, que l'opposition du chef de l'Etat avec son Premier ministre limite nécessairement le périmètre politique et la liberté d'action du Président de la République. La cohabitation produit en effet une inversion de la « dyarchie inégalitaire » décrite par Philippe Ardant et Olivier Duhamel : « Hors cohabitation, c'est le Président qui décide si telle politique souhaitée par son Premier ministre sera ou non poursuivie ; en cohabitation, c'est le Premier ministre qui décide si telle ou telle politique souhaitée par le Président sera poursuivie ».<sup>284</sup> Cette inversion n'est toutefois pas absolue dans la mesure où le Président ne devient pas le collaborateur du Premier ministre. On assiste plutôt à un partage des pouvoirs, le Président conservant une place prépondérante sur les dossiers internationaux et de défense, tandis que le Premier ministre dirige les affaires intérieures.<sup>285</sup> On passe, en somme, d'une dyarchie verticale à une dyarchie horizontale, celle-là même qu'avaient voulu écarter les pères fondateurs de la V<sup>e</sup> République. Le rapport de force entre le Président et le Premier ministre en cohabitation, puisqu'ils sont placés sur un pied d'égalité, dépend en grande partie des circonstances du moment (proximité de l'élection, victoire d'un camp ou de l'autre aux élections intermédiaires etc.), ce qui contribue à faire de la présidence une fonction à géométrie variable. En outre, la cohabitation fait peser une

---

<sup>282</sup> Certains observateurs reconnaissent toutefois des « effets vertueux » à la cohabitation, notamment celui d'avoir permis l'adoption de plusieurs réformes consensuelles concernant la Justice ou le financement de la vie politique (Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, p. 106).

<sup>283</sup> Pour Hugues Portelli, chaque cohabitation constitue « un cas *sui generis* qui rend difficile la définition type du Président cohabitationniste ». Outre la durée, il est néanmoins possible de répertorier un certain nombre de facteurs qui déterminent la fonction effective et la marge de manœuvre du Président de cohabitation. Le premier facteur tient à la situation politique qui était la sienne avant la cohabitation – ses rapports avec la majorité, sa lecture de la Constitution etc. – qui conditionne son « entrée en cohabitation ». Le second facteur n'est autre que le rapport de force politique au moment de la cohabitation – notamment sa part de responsabilité dans l'échec législatif de son camp – et son évolution jusqu'à la « sortie de cohabitation » (« Arbitre ou chef de l'opposition », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 60-61).

<sup>284</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 13.

<sup>285</sup> Même s'il existe un consensus pour que la France parle d'une seule voix en matière de politique étrangère, de nombreux incidents au cours des différentes cohabitations ont montré qu'il était difficile pour les deux têtes de l'exécutif de mettre totalement de côté la compétition politique.

inquiétude permanente sur la vie politique. Si, à l'occasion d'une crise grave, intervenait une opposition frontale entre le Président et le Premier ministre, serait-il alors possible de sortir de l'impasse ?

Sans aller jusqu'à ce cas extrême, l'opposition larvée entre l'Élysée et Matignon n'en demeure pas moins un facteur quotidien d'atermoiement, voire de blocage, dans la conduite de l'action publique. C'est là le deuxième inconvénient de la cohabitation. Si cette situation reste appréciée des citoyens, c'est parce qu'elle leur donne l'illusion que les décisions, prises dans la concertation, en deviendraient plus justes et plus efficaces. En réalité, la cohabitation paralyse la prise de décision et la mise en œuvre des mesures impopulaires, chaque tête de l'exécutif ne manquant pas d'exploiter toute décision dont l'autre a pris l'initiative. Cette situation conduit à reporter à plus tard les réformes nécessaires à la modernisation du pays, ne laissant bien souvent le champ qu'à l'inaction ou à la surenchère démagogique. Pis encore, « les attitudes du chef de l'État et du chef de gouvernement peuvent se révéler contraires à l'intérêt du pays lorsqu'ils envisagent tous les deux de se présenter, l'un contre l'autre, à la prochaine élection présidentielle ». Même les partisans de la cohabitation estiment « choquant de voir et d'entendre les deux plus hauts personnages de l'État s'opposer publiquement et parfois même se traiter mutuellement de menteur », comme on l'a vu à plusieurs reprises lors des première et troisième cohabitations.<sup>286</sup>

Le troisième inconvénient de la cohabitation est d'ordre démocratique. De fait, en plaçant aux responsabilités deux camps que tout oppose, la cohabitation tend à faire disparaître la responsabilité politique qui est au cœur de la démocratie. Laurent Fabius résume ainsi la situation politique en période de cohabitation : « dans l'attelage exécutif, on ne sait plus qui, au terme échu, devra être positivement ou négativement sanctionné, ni pour quoi. » Il ajoute que la cohabitation, à force de déboucher sur des « consensus d'apparence » en occultant les « débats de fond », « fait le lit des abstentionnistes, des votes marginaux ou extrêmes ».<sup>287</sup> D'autre part, la cohabitation pose une question fondamentale : « Un chef de l'État qui, pendant la plus grande partie de son septennat, a dû s'accommoder de la politique inverse de celle sur laquelle il a été élu est-il encore qualifié pour demander aux électeurs un nouveau mandat ? »<sup>288</sup> Il s'agit là d'un risque majeur posé par la cohabitation, susceptible d'entamer irrémédiablement la crédibilité des élus et notamment du premier d'entre eux. Le sentiment que le pouvoir n'a plus de pouvoir, que les représentants ne peuvent pas appliquer

---

<sup>286</sup> François Luchaire, *op. cit.*, pp. 123-125.

<sup>287</sup> Laurent Fabius, « Pour un quinquennat de cohérence », *Le Monde*, 28 juillet 1999.

<sup>288</sup> Jean Massot, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 133.

le programme pour lequel ils ont été élus, porte en germe un découragement, voire une colère, qui peuvent être fatals pour la démocratie.<sup>289</sup>

L'arythmie électorale étant tenue pour la cause essentielle de la cohabitation, cette dernière va donner lieu, à partir de 1986, à un argument supplémentaire en faveur du quinquennat.<sup>290</sup> Jusqu'à présent, le quinquennat était essentiellement défendu pour ses vertus « démocratiques » et de « modernité ». Avec l'apparition de la cohabitation, il devient le « remède » qui doit permettre de rendre leur « cohérence » au calendrier électoral et à l'action publique. De fait, « le quinquennat élimine le risque mécanique des cohabitations nées de la seule discordance entre la durée du mandat présidentiel et celle du mandat des députés ».<sup>291</sup> Permet-il pour autant d'écartier totalement l'hypothèse de la cohabitation ? A lui seul, le quinquennat ne le permet pas.<sup>292</sup> Nous le verrons en détail dans la suite de cette étude.<sup>293</sup>

Dès lors, sans modification radicale des institutions, la cohabitation ne peut pas disparaître totalement de notre horizon politique. L'existence de deux élections « gouvernementales » est bien le problème de fond de la V<sup>e</sup> République, dans laquelle la tâche de l'alternance est plus délicate que dans n'importe quelle autre démocratie moderne. En effet, l'« alternance à la française » exige une double conquête électorale, un double baptême présidentiel et parlementaire, là où les Anglais, les Allemands, les Américains, les Italiens ou les Espagnols n'ont besoin que d'une seule élection.<sup>294</sup> Ce particularisme français pourrait être considéré avec bienveillance s'il ne portait en germe un risque de conflit institutionnel. En effet, le décalage chronologique des élections entraîne nécessairement un conflit de légitimité. La cohabitation ne fait que traduire ce conflit de légitimité entre l'élection la plus

---

<sup>289</sup> Le niveau particulièrement élevé des votes dits « extrêmes » lors des élections présidentielles à l'issue des cohabitations de 1988, 1995 et 2002 est à ce titre révélateur du trouble que la cohabitation peut entraîner auprès de l'électorat.

<sup>290</sup> En réalité, François Goguel, l'un des plus précoces partisans du présidentielisme majoritaire, avait défendu l'idée du quinquennat comme remède à la cohabitation avant même que celle-ci se présente ! Dans son cours à l'Institut d'études politiques de Paris en 1967, il écrivait à propos de la cohabitation : « J'en suis venu à penser que (ce problème) ne pourrait être résolu de façon tout à fait satisfaisante que si l'on donnait au mandat présidentiel une durée égale à celle du mandat de l'Assemblée nationale et si l'on introduisait dans la Constitution des dispositions qui donnent la garantie que les deux scrutins auraient lieu, sinon le même jour, du moins à des époques aussi rapprochées que possible l'une de l'autre, car il faut qu'il y ait concordance entre les vues de l'un et de l'autre et quelques mois peuvent très bien suffire pour que les vues du suffrage universel se modifient et pour qu'un Président de la République ayant un mandat encore récent se trouve en présence d'une Assemblée dont l'orientation serait fondamentalement hostile à la politique qu'il veut faire (cité par Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 712).

<sup>291</sup> Jean Massot, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n°300, 2001, p. 32.

<sup>292</sup> Jean Petot, *op. cit.*, p. 1508.

<sup>293</sup> Voir pages 203 et suivantes, section « Vers la fin de la cohabitation ? ».

<sup>294</sup> Jean-Luc Parodi, « L'alternance à la française », *RPP*, n°892, 1981, p. 42.

ancienne et l'élection la plus récente. Au premier abord, on pourrait penser que le cadre national de son élection confère au Président une supériorité par rapport aux 577 députés, élus dans le cadre de circonscriptions beaucoup plus réduites géographiquement. En réalité, c'est bien l'élection la plus récente qui imprime sa marque aux pouvoirs précédemment en place, ce que traduisent en creux les deux dissolutions de 1981 et 1988.

Ce constat souligne le problème de fond posé par la cohabitation : la question de la primauté au sein du couple exécutif ne peut être réglée puisqu'elle dépend essentiellement des circonstances et du calendrier. Que le Président soit le dernier élu en date et il sera alors le plus légitime pour s'imposer. Que son élection soit antérieure à celle de l'Assemblée nationale, et le Premier ministre sera alors l'homme fort du couple exécutif. Dès lors que l'on ne peut pas dire clairement qui est le « capitaine » en cas de cohabitation, la seule solution est de la supprimer ! Le quinquennat procède essentiellement de cette incapacité à trancher la question de la répartition des pouvoirs en cas de cohabitation. Plus largement, la question du temps et de l'équilibre du rythme électoral apparaît comme le dénominateur commun entre la cohabitation et le quinquennat.

Face à l'irresponsabilité politique, à l'arythmie électorale et à la cohabitation, le quinquennat se présente comme une réponse complète et cohérente. Il doit également permettre de répondre à une évolution de la V<sup>e</sup> République. En effet, « dès lors que la légitimité du Président se fissurait à mesure qu'elle tendait à s'affranchir des consultations autres que présidentielles, le bloc cohérent composé de pouvoirs exorbitants, de l'étendue de la responsabilité et de la durée du mandat présidentiel devenait une anomalie. »<sup>295</sup> Pour remédier à ce triple problème, trois possibilités apparaissent. La première est de limiter les pouvoirs présidentiels, ce qui constituerait une véritable rupture constitutionnelle. La deuxième est de renforcer la responsabilité politique, mais cette voie dépend en réalité davantage du bon vouloir des acteurs que de l'ingénierie constitutionnelle. Enfin, la troisième n'est autre que le quinquennat, susceptible d'agir à la fois sur la responsabilité politique, l'arythmie électorale et la cohabitation, et dont l'avantage comparatif réside également dans la simplicité de sa mise en œuvre.

Pour y parvenir, Olivier Duhamel identifie cinq formules possibles du quinquennat.<sup>296</sup> La première, qu'il nomme « quinquennat éventuel », n'est en fait qu'un septennat au cours duquel le Président serait tenu d'engager sa responsabilité en tenant compte du résultat des

---

<sup>295</sup> Nicolas Baverez, « Septennium interruptum », *Le Monde*, 16 juin 2000.

<sup>296</sup> Olivier Duhamel, « Les cinq quinquennats », *Le Monde*, 14 février 1987.

élections législatives. La deuxième possibilité consiste à mettre en œuvre des « quinquennats dissociés ». Le passage au quinquennat s'opèrerait sans qu'il y ait concordance des mandats législatifs et présidentiels. La conséquence de ce système, outre le fait que les citoyens seraient conduits à s'exprimer très souvent, serait de créer un climat de campagne permanente et d'accroître le risque de cohabitation. La troisième formule est celle du « quinquennat obligé », liant dissolution et élection présidentielle. Elle a pour mérite de faire disparaître totalement l'arythmie électorale. En cas de désaccord, elle doit également permettre de renvoyer les deux pouvoirs devant les électeurs. La révision constitutionnelle à mettre en œuvre serait toutefois de plus grande ampleur. Plus radicale encore est la proposition de « quinquennat à l'américaine » à travers l'adoption d'un régime présidentiel. Cette version du quinquennat ne peut aller sans la suppression du Premier ministre, du droit de dissolution et de la responsabilité du gouvernement. Pour assurer la régularité du calendrier électoral, il faut également instituer un Vice-Président qui a vocation à exercer la fonction exécutive en cas de vacance de la Présidence. Toutefois, cette version du quinquennat implique un changement radical de régime et suppose un bipartisme dont la France reste dépourvue. Ces deux conditions expliquent que cette solution théorique n'ait pu être sérieusement envisagée que par quelques-uns. Finalement, c'est une autre voie qui va apparaître comme la plus simple à mettre en œuvre avec le « quinquennat de fait ». Celui-ci prévoit une coïncidence des mandats sans aller jusqu'à les lier entre eux. Cette coïncidence, on l'a vu, n'écarte pas totalement la cohabitation et peut être détruite en cas de dissolution en cours de mandat. Elle a néanmoins l'avantage de la clarté et de la simplicité dans la mise en œuvre, deux arguments qui se révéleront décisifs dans l'adoption du quinquennat.

## *Titre 2 – Le quinquennat, choix d’une lecture présidentialisante des institutions*

Après l’échec de 1973, il faut attendre pas moins de vingt-sept ans pour que se présente à nouveau une occasion de débattre de la durée du mandat présidentiel.

Alors que l’opinion publique est largement favorable au quinquennat, les partis politiques sont quant à eux sur la réserve. A la faveur de circonstances favorables, la majorité et l’opposition parlementaires finissent par se mettre d’accord pour proposer l’adoption du quinquennat « sec », c’est-à-dire d’une révision constitutionnelle ne comprenant aucune autre modification que la réduction à cinq ans de la durée du mandat présidentiel. Ce choix est validé par référendum le 24 septembre 2000 (chapitre A).

Pourtant, peu après son adoption, l’on se rend compte que le quinquennat rend nécessaires un certain nombre d’ajustements institutionnels. Le premier – et non des moindres – n’est autre que l’inversion du calendrier électoral. En faisant intervenir les élections législatives de juin 2002 quelques semaines après l’élection présidentielle, celui-ci donne au quinquennat tout son sens et toute son efficacité. Puis, une législature seulement après son entrée en vigueur, le quinquennat donne lieu à la plus importante révision constitutionnelle depuis le début de la V<sup>e</sup> République. Celle-ci tente de bâtir un nouvel équilibre entre le Parlement et le Président et limite l’exercice de la fonction présidentielle à deux mandats consécutifs (chapitre B).

Le « triptyque présidentiel » formé par le quinquennat, l’inversion du calendrier électoral et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifie profondément les équilibres de la V<sup>e</sup> République en dessinant une nouvelle fonction présidentielle dont il convient d’examiner si elle renforce ou si elle affaiblit celui qui l’occupe (chapitre C).

En dépit des espoirs des uns et des craintes des autres, la V<sup>e</sup> République n’est pas morte avec le quinquennat, tout comme la VI<sup>e</sup> République n’est pas née avec lui. Toutefois, l’orientation présidentialisante qu’il implique enterre définitivement la double lecture possible de la Constitution de 1958. En ce sens, le quinquennat inaugure une « V<sup>e</sup> République bis » qui préserve le cadre juridique initial, tout en modifiant son esprit et la pratique politique qui en découle (chapitre D).



## Chapitre A – Un concours de circonstances favorables

Sous la présidence de Charles de Gaulle, puis de Georges Pompidou, le débat sur la durée du mandat présidentiel demeurait relativement circonscrit à l'Université et aux responsables politiques. Il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un enjeu de grande importance pour l'opinion. C'est avec le septennat de Valéry Giscard d'Estaing que la question du quinquennat va prendre davantage d'ampleur, en raison d'abord des interventions du Président de la République sur ce sujet. A partir des années 1980, les instituts de sondages se mirent à mesurer l'écho sur l'opinion publique de la proposition visant à établir un quinquennat présidentiel. Il apparut rapidement que les Français y étaient majoritairement favorables. Cette adhésion ne cessa de croître au cours de la décennie 1990, faisant du quinquennat un élément récurrent du débat politique. Il fallut pourtant attendre plusieurs années pour que la classe politique soit acquise à cette idée. En effet, la plupart des partis politiques étaient dirigés par des candidats potentiels à l'élection présidentielle. Même si l'opinion était favorable au quinquennat, ces derniers ne souhaitaient pas que leur formation adopte la réduction d'un mandat dont ils pourraient avoir la charge (section 1). En outre, une modification constitutionnelle devait faire l'objet d'un consensus et nécessitait le concours du Président de la République et du Premier ministre. Dans le contexte de cohabitation qui était celui de la France en cette année 2000, il suffisait que l'un d'eux s'y montre hostile pour empêcher la mise en œuvre de la réforme. Il fallait donc qu'un troisième acteur intervienne pour sortir le quinquennat de la situation de blocage dans laquelle il était enfermé. L'initiative parlementaire lancée par Valéry Giscard d'Estaing fut, à ce titre, un détonateur (section 2). Mais à l'approche de l'élection présidentielle de 2002 qui devait opposer les deux premiers personnages de l'Etat, le référendum sur le quinquennat s'annonçait davantage comme un prélude électoral que comme une discussion de fond sur les institutions de la V<sup>e</sup> République (section 3). Afin de favoriser l'adoption de la révision constitutionnelle, le couple exécutif fit le choix d'un accord *a minima*. En dépit des propositions diverses et variées au sein de chaque camp, le quinquennat serait « sec » ou ne serait pas (section 4). Finalement, le débat attendu depuis trente ans allait durer à peine trois mois avant que le quinquennat ne soit adopté par référendum le 24 septembre 2000 (section 5).

## Section 1 – L’opinion contre les partis

Alors que le quinquennat était régulièrement débattu depuis près de trente ans, l’opinion avait-elle adopté dans son esprit cette nouvelle durée du mandat présidentiel avant même qu’elle ne soit inscrite dans la Constitution ? La question peut sembler étrange. Elle mérite toutefois d’être posée si l’on regarde brièvement l’histoire de la V<sup>e</sup> République. Depuis 1958 en effet, les Présidents successifs avaient toujours achevé leurs mandats dans des conditions difficiles. De Gaulle, que l’on avait promis à une facile réélection, s’était retrouvé en ballottage, à la surprise générale, lors de la première élection présidentielle au suffrage universel, en 1965. Surtout, il fut fortement contesté dès la troisième année de son second mandat, à travers les événements de Mai 1968, à tel point que l’on peut se demander si derrière leurs revendications sociales, les manifestants défilant aux cris de « dix ans, ça suffit ! » n’exprimaient pas, sans doute de façon inconsciente, une aspiration fondamentalement constitutionnelle.<sup>297</sup> Lors du mandat de Georges Pompidou, les alertes pour le pouvoir furent moins politiques que liées à la santé du Président de la République, encore que le renvoi de Jacques Chaban-Delmas en 1972 ait pu être interprété comme une première fissure dans la majorité. Pour le reste, la fin de mandat de Georges Pompidou était apparue comme un long combat du Président contre la maladie. Le désamour des Français envers leur Président au-delà d’une durée de cinq ans devint particulièrement visible à partir du mandat de Valéry Giscard d’Estaing. Au cours des deux dernières années de son septennat, celui-ci dut faire face à des records d’impopularité. Les élections cantonales et municipales de 1976 et 1977 avaient fait figure de coups de semonce.<sup>298</sup> Les élections législatives de mars 1978 marquèrent le début d’un véritable divorce de l’opinion avec le pouvoir. Celles-ci furent en effet remportées d’extrême justesse par la droite, mais le Président ne pouvait compter que sur 124 députés UDF sur 491 à l’Assemblée nationale, se retrouvant ainsi, à mi-mandat,

---

<sup>297</sup> Sans le recours à la dissolution, le premier Président de la V<sup>e</sup> République aurait eu le plus grand mal à rasseoir son autorité. En dépit de l’écrasante victoire de la majorité gaulliste lors des élections législatives qui suivirent, l’année 1968 avait néanmoins marqué un tournant et ouvert, selon la plupart des observateurs, le cycle de « l’après de Gaulle ». De fait, l’embellie fut de courte durée car dès 1969, le Président allait subir un cinglant revers à l’occasion du référendum manqué sur la régionalisation et la réforme du Sénat. Profondément affecté par ce désaveu, de Gaulle en tira les conséquences en annonçant sa démission.

<sup>298</sup> Aux élections cantonales de mars 1976, la majorité avait subi un échec sans précédent. L’opposition de gauche, toutes tendances confondues, avait atteint 53 % des voix. Même Rochefort-Montagne, l’ancien canton de Valéry Giscard d’Estaing dans le Puy-de-Dôme était passé à gauche. Quant aux municipales de 1977, elles virent également la gauche arriver en tête avec un total de 50,8 % des voix. Outre la défaite très symbolique du giscardien Michel d’Ornano face à Jacques Chirac à Paris, la majorité RPR-UDF perdait 58 villes de plus de 30.000 habitants au profit de la gauche qui en détenait désormais 156 sur 221.

minoritaire dans sa propre majorité.<sup>299</sup> Quant à François Mitterrand, il devait perdre par deux fois la majorité à l'Assemblée dans les deux dernières années de ses deux septennats. En 1986, le parti du Président fut sèchement battu à l'occasion des élections législatives, ce qui contraignit François Mitterrand à appeler Jacques Chirac à Matignon.<sup>300</sup> La défaite fut plus lourde encore lors des élections législatives de 1993 qui offrirent à la droite sa plus importante majorité à l'Assemblée nationale dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République. Cinq ans après l'élection de 1988, il n'en fallait pas moins pour que la « malédiction des cinq ans » prenne forme. De fait, tous ces exemples donnaient à penser qu'un septennat constituait une durée trop longue et qu'à défaut d'instaurer le quinquennat dans les règles, les Français se plaisaient à l'imposer dans les faits. En contraignant les Présidents successifs à des fins de règne difficiles, l'opinion paraissait manifester un penchant pour le quinquennat présidentiel. En cette fin de XX<sup>e</sup> siècle, « le septennat, surtout lorsqu'il est réitéré, ne semble plus correspondre réellement à la sociologie politique du pays et aux aspirations des électeurs ».<sup>301</sup>

Sur le fond, si les Français se montraient largement favorables au quinquennat, c'est qu'ils avaient le sentiment qu'en se prononçant à un intervalle plus fréquent, leur influence sur le débat démocratique s'en trouverait renforcée. Aux yeux de beaucoup, le quinquennat devait être la réforme qui permettrait à la V<sup>e</sup> République de résorber son « déficit démocratique ». A partir des années 1980, l'on dispose d'outils permettant d'apprécier l'adhésion des Français à la réduction de la durée du mandat présidentiel. En 1988, 64 % d'entre eux souhaitent que le Président de la République fasse adopter le quinquennat et se l'applique à lui-même. Ce chiffre ne peut pas pleinement être interprété comme une adhésion au quinquennat, dans la mesure où la question posée inclut la personne de François Mitterrand.<sup>302</sup> Mais même lorsqu'il est assorti à l'interdiction d'exercer plus de deux mandats, le quinquennat reste très populaire : 50 % des Français se disent favorable à cette formule en

---

<sup>299</sup> Malgré les cinq sièges gagnés par les trois composantes de l'UDF par rapport à 1973, le RPR, qui comptait désormais 154 députés, passait du rôle d'« appoint » à celui de « socle » au sein de la nouvelle majorité présidentielle de 1978. Dès lors, le Président Giscard d'Estaing allait être pris sous un feu croisé venant, de façon assez classique, de l'opposition, mais de façon plus surprenante, de l'aile droite de la majorité, échaudée par le départ de Chirac du gouvernement en 1976 et galvanisée par la victoire de celui-ci à la mairie de Paris. Ne disposant plus d'une assise parlementaire solide et faisant les frais d'une situation économique mondiale frappée de plein fouet par le second choc pétrolier, le Président se retrouva dans l'incapacité de rebondir à l'approche de l'élection présidentielle de 1981.

<sup>300</sup> Malgré l'instauration du mode de scrutin proportionnel et l'augmentation du nombre de sièges de députés à 577, le Parti socialiste ne disposait plus que de 217 sièges au Palais Bourbon, soit 70 de moins que sous la précédente législature, et les appoints de ses alliés de gauche lui étaient largement insuffisants pour conserver une majorité.

<sup>301</sup> André Passeron, « Le septennat en porte-à-faux », *Le Monde*, 20 avril 1992.

<sup>302</sup> Sondage Sofres-L'Express (*Le Monde*, 30 janvier 1988).

1991.<sup>303</sup> La même année, cette proportion s'élève à 83 % lorsque la question est posée dans l'hypothèse d'un référendum et qu'elle n'inclut pas de limitation du nombre de mandats.<sup>304</sup> En réalité, l'adhésion au quinquennat, lorsque la question est posée indépendamment de toute autre considération de personne, de moyen, ou de circonstance, enregistre une étonnante stabilité tout au long de la décennie : entre 70 % et 80 %. Ainsi, en 1992, 75 % des Français souhaitent que la durée du mandat présidentiel soit réduite à 5 ans.<sup>305</sup> Un résultat parfaitement identique est enregistré en 1994.<sup>306</sup> On observe par ailleurs que la proportion des Français hostiles au quinquennat demeure relativement stable elle aussi. En 1999, ils sont 24 % à y être opposés (pour 71 % d'avis favorables et 5 % ne se prononçant pas)<sup>307</sup>, chiffre qui tombe à 18 % au début de l'année 2000 (contre 78 % d'avis favorables).<sup>308</sup> Au regard de ces sondages, il n'y a donc pas de lien évident entre cohabitation et adhésion au quinquennat, dans la mesure où l'adhésion au quinquennat n'est pas plus forte en période de cohabitation. En revanche, le quinquennat apparaît de plus en plus clairement, aux yeux de l'opinion, comme la réponse la plus appropriée pour éviter cette situation politique. En somme, si les Français n'expriment pas de rejet croissant envers la cohabitation, ils en connaissent de mieux en mieux le remède. Les enquêtes réalisées sur le sujet à partir des années 1980 illustrent bien une adhésion croissante – et plus ou moins consciente – au quinquennat dont on avait le sentiment qu'il viendrait bien un jour, mais dont on ignorait qui le mettrait en œuvre.

Si l'opinion, tout comme la plupart des intellectuels, adhéraient à cette idée, c'est bien au niveau politique que se situait le blocage. Dans le parti présidentiel, une grande prudence était de mise, relayant les doutes que le Comité Vedel avait pu exprimer sur le quinquennat quelques années auparavant.<sup>309</sup> Au début de l'année 2000, nul ne pouvait se douter qu'en

---

<sup>303</sup> Sondage Sofres-Le Monde (*L'Express*, 5 septembre 1991).

<sup>304</sup> Sondage BVA-7sur7 (*Le Monde*, 19 novembre 1991).

<sup>305</sup> Sondage Sofres-Le Monde (*Le Monde*, 19 novembre 1992).

<sup>306</sup> Sondage Sofres-Le Figaro (*Le Figaro*, 21 juillet 1994).

<sup>307</sup> Sondage Ifop-VSD (*Le Monde*, 31 juillet 1999).

<sup>308</sup> Sondage Ipsos-France Soir (*France Soir*, 14 mars 2000).

<sup>309</sup> En décembre 1992, le Président Mitterrand avait, en vue d'une révision de la Constitution, confié à un Comité consultatif dirigé par Georges Vedel, la mission de réfléchir à des aménagements du texte de 1958. Dans leur rapport final, les membres du Comité avaient fait part d'importantes réserves sur le septennat, sans pour autant adhérer au quinquennat. Ils avaient exprimé notamment qu'« étant donné les pouvoirs du chef de l'Etat selon les textes et la pratique, une investiture de sept ans [était] vraiment excessive » et avaient ajouté qu'il n'existait, « dans une démocratie contemporaine, aucune comparaison possible s'agissant d'organes dotés de compétences réelles ». Conduits à se prononcer par un vote entre le septennat et le quinquennat, les membres du Comité n'étaient pas parvenus à dégager une majorité nette. Le septennat avait obtenu dix voix, contre six pour le quinquennat. Finalement, le Comité s'était contenté de décrire les avantages et les inconvénients du quinquennat et du septennat et s'était bien gardé de proposer une modification de l'article 6 de la Constitution. Au crédit du quinquennat, les membres du Comité avaient souligné sa « cohérence » et sa vocation à rendre plus supportable « le cumul de l'autorité et de l'irresponsabilité » durant la durée du mandat. Quant au septennat, ils avaient rappelé sa propension à donner au Président le « recul » et l'autorité nécessaires à l'exercice de sa fonction

l'espace de seulement quelques mois, cette révision constitutionnelle majeure allait intervenir.<sup>310</sup> En effet, le chantier constitutionnel ne figurait aucunement parmi les priorités du Président Chirac. Le 14 juillet 1997, il avait même fait état publiquement de son hostilité à la réduction à cinq ans du mandat présidentiel.<sup>311</sup> Le Président avait confirmé ses propos deux ans plus tard, lors de la traditionnelle interview du 14 juillet, qualifiant le quinquennat d'« aventure institutionnelle » et ajoutant que celui-ci « sous une forme ou sous une autre serait une erreur ». Jacques Chirac voyait tout d'abord dans le quinquennat une dérive automatique vers la présidentialisation du régime. Il avait par ailleurs une raison toute personnelle de s'opposer à la réduction de la durée du mandat présidentiel : le quinquennat était une idée que son éternel rival, Valéry Giscard d'Estaing, défendait depuis des années. Pour Jacques Chirac, il y avait quelque chose d'humiliant dans le fait de se ranger à la position de l'ancien Président de la République, tant leurs rapports étaient houleux depuis la démission du premier de Matignon en 1976 et l'échec du second à l'élection présidentielle de 1981. Derrière la question de l'opportunité constitutionnelle, il y avait donc dans l'opposition présidentielle au quinquennat, une bonne part de psychologie. Enfin, la crainte de voir resurgir de vieux clivages entre la droite traditionnelle et la droite libérale inquiétait le Président de la République. En effet, les défenseurs du quinquennat se trouvaient principalement dans les rangs de l'UDF, du CDS et de DL. On en comptait également dans les rangs du RPR, mais souvent plus par opportunisme que par conviction. Les élus RPR favorables au quinquennat faisaient en effet le calcul que leur champion serait plus facilement réélu en se présentant pour un quinquennat plutôt que pour un septennat. Jacques Chirac connaissait bien cette théorie et n'était pas loin de la partager. Mais il craignait que ce choix n'irrite les gaullistes historiques pour qui le septennat faisait parti du legs intouchable du général de Gaulle. En effet, plus d'un tiers des sympathisants du RPR se disaient hostiles à la réforme, ce qui faisait alors dire au porte-parole de Démocratie libérale, Claude Goasguen que « la vraie droite n'aime pas le quinquennat ».<sup>312</sup> Pour le Président de la République, il y avait un risque bien réel de devoir batailler contre son propre camp et en période de cohabitation, une division de l'opposition

---

(Comité consultatif pour une révision de la Constitution, Georges Vedel (dir.), *Propositions pour une révision de la Constitution*, JO, 16 février 1993, p. 2539).

<sup>310</sup> Reflétant en cela le sentiment de l'immense majorité des analystes de la vie politique, Olivier Passelecq affirmait au début de la troisième cohabitation : « l'hypothèse de voir le quinquennat rapidement mis en place doit donc être écartée » ( « Le quinquennat : réforme nécessaire ou risque inutile ? », *LPA*, n°116, 26 septembre 1997, p. 4).

<sup>311</sup> Ce dernier avait déclaré : « Le quinquennat conduit presque automatiquement au régime présidentiel. Moi, je suis hostile au régime présidentiel ».

<sup>312</sup> Le sondage Ipsos réalisé les 5 et 6 mai pour *Le Figaro Magazine* indique que 36 % des sympathisants du RPR se disent hostiles à la réforme (Christophe Barbier, Elise Karlin et Eric Mandonnet, « La réformette de Chirac », *L'Express*, 8 juin 2000).

sur ce sujet serait un handicap certain dans la perspective de la prochaine élection présidentielle.

Le Parti socialiste était en revanche nettement plus favorable au quinquennat, qui avait d'ailleurs constitué une des mesures de son dernier programme présidentiel. Cette adhésion était partagée par Lionel Jospin. Lors du débat télévisé d'entre les deux tours de l'élection présidentielle, le 2 mai 1995, il avait annoncé vouloir soumettre cette proposition par référendum dans le cas où il serait élu, arguant que « dans une fonction d'une telle responsabilité que celle de la présidence de la République, [sept ans] c'est trop long, surtout si ce mandat peut être renouvelable ». <sup>313</sup> Devenu Premier ministre deux ans plus tard, Lionel Jospin, dans sa déclaration de politique générale faite devant l'Assemblée nationale le 19 juin 1997, s'était fixé pour objectif de réduire à cinq ans la durée de tous les mandats électifs. <sup>314</sup> Cette réduction était présentée comme devant concerner les mandats municipaux, départementaux et régionaux, le mandat sénatorial et, évidemment, le mandat présidentiel. Pourtant, le Premier ministre s'était bien gardé de mettre en œuvre cette réforme, d'abord pour ne pas froisser les élus locaux, mais craignant surtout qu'elle ne soit interprétée comme une attaque directe envers le Président de la République. En effet, depuis le début de la cohabitation, Lionel Jospin était soucieux de ménager le Président Chirac. Il savait qu'une offensive mal interprétée nuirait à son image et placerait le Président de la République dans une posture de victime dont il saurait habilement jouer pour la suite du quinquennat et jusqu'à l'élection de 2002. En ce début d'année 2000, on voyait donc mal comment la réforme du quinquennat aurait pu être amorcée. C'était sans compter sur un coup de théâtre qui allait perturber les plans du couple exécutif.

---

<sup>313</sup> Au cours du débat télévisé d'entre deux tours, le 2 mai 1995, Lionel Jospin avait fait du quinquennat une proposition phare qui devait permettre à la démocratie de « respirer sur un rythme plus régulier ». Jacques Chirac lui avait prudemment répondu qu'il n'était « pas contre le quinquennat par principe » mais qu'il était « contre l'ouverture de ce débat aujourd'hui », ajoutant que le quinquennat « conduirait au régime présidentiel », alors que le chef de l'Etat devait s'attacher à tenir un rôle d'« arbitre ». Lionel Jospin avait répondu, non sans malice : « il vaut mieux cinq ans avec Jospin que sept ans avec Chirac ».

<sup>314</sup> *JOAN*, Débats, 20 juin 1997, p. 5.

## Section 2 – L’offensive Giscard

Depuis plusieurs années déjà, Valéry Giscard d’Estaing s’était fait le défenseur inconditionnel du quinquennat.<sup>315</sup> Ses détracteurs ne manquaient pas de lui rappeler qu’il n’avait pas cherché à mettre en œuvre cette révision constitutionnelle quand il avait été lui-même aux responsabilités. Mais l’ancien Président de la République répondait à cela qu’il n’avait jamais pu s’appuyer sur une majorité suffisamment large au Parlement pour la faire adopter. Cette réponse habile lui permettait de faire porter aux chiraquiens la responsabilité de son inaction. En réalité, la position de Valéry Giscard d’Estaing sur le sujet avait varié, en particulier depuis qu’il n’était plus Président de la République. Celui qui avait affirmé au cours de sa campagne présidentielle de 1974 « sept ans, c’est trop long », s’était bien gardé de faire adopter le quinquennat. Tout juste avait-il admis lors d’une conférence de presse le 25 juillet 1974 : « je n’ai pas d’opinion arrêtée sur la durée [...], le choix, à mes yeux, est entre cinq et six ans ». Cette idée sera rapidement oubliée.<sup>316</sup> Après 1981, la réduction de la durée du mandat devint un thème beaucoup plus récurrent chez l’ancien Président de la République. Dans son ouvrage *Deux Français sur trois*, publié en 1984, il recommande le sexennat, mandat de six ans renouvelable une fois.<sup>317</sup> Puis, lors de la première cohabitation, au mois de février 1987, sa demande au Premier ministre se fait plus précise puisqu’il lui suggère d’adopter non plus le sexennat mais le quinquennat. Il réitère sa demande en 1991 à l’endroit du Président de la République<sup>318</sup>, avant de récidiver lors de la seconde cohabitation, le 16 avril 1994, en réclamant l’organisation d’un référendum sur le sujet.<sup>319</sup>

Mais l’ancien Président de la République, devenu après son départ de l’Elysée député du Puy-de-Dôme puis Président du Conseil régional d’Auvergne, n’entendait pas renoncer à ce qu’il considérait comme une réforme essentielle. Pour parvenir à ses fins, Giscard d’Estaing avait minutieusement préparé son offensive. Elle commença par le dépôt d’une proposition de loi constitutionnelle le 9 mai 2000, rapidement signée par plus de cent députés.<sup>320</sup> Le bref exposé des motifs affirmait que « la règle du septennat ne correspond plus

---

<sup>315</sup> Ainsi avait-il déclaré successivement : « sept ans, c’est trop long » (avril 1974) ; « je suis favorable au raccourcissement du mandat présidentiel (juillet 1974) ; ou encore « il est urgent de réduire la durée du mandat présidentiel » (août 1991).

<sup>316</sup> Patrick Jarreau, « M. Giscard d’Estaing se prononce pour le maintien du mandat présidentiel dans sa durée actuelle », *Le Monde*, 16-17 juillet 1978.

<sup>317</sup> Valéry Giscard d’Estaing, *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, 1985, p. 158.

<sup>318</sup> Frédéric Bobin, « M. Giscard d’Estaing renouvelle sa proposition de réduire à cinq ans le mandat présidentiel », *Le Monde*, 20 septembre 1991.

<sup>319</sup> Valéry Giscard d’Estaing, « Le quinquennat dès 1994 », *Le Monde*, 21 avril 1994.

<sup>320</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Valéry Giscard d’Estaing portant modification de l’article 6 de la Constitution, n°2363, Assemblée nationale, 9 mai 2000.

au rôle que le Président de la République joue dans la définition des orientations générales de la politique nationale ». Pour y remédier, l'ancien Président proposait de modifier la Constitution en y intégrant l'article suivant : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs de Président de la République. » Afin que son initiative ne tombe pas sous le coup de la règle de la non-rétroactivité<sup>321</sup>, mais aussi pour qu'elle ne soit pas interprétée comme un appel au départ du Président Chirac, le député avait pris soin d'ajouter un second article dans lequel il précisait que la mesure ne devrait entrer en vigueur qu'« à partir de l'élection présidentielle qui suivra la promulgation de la présente loi constitutionnelle ». Deux jours plus tard, l'ancien Président de la République signait une tribune dans le journal *Le Monde* dans laquelle il rendait publique sa proposition de loi. Il s'y faisait le défenseur inconditionnel du quinquennat, arguant qu'un mandat de cinq ans constituait « par lui-même, le tronc commun de la modernité » et qu'une telle durée correspondrait davantage aux « esprits de notre temps ».<sup>322</sup> L'ancien Président de la République s'appuyait sur les derniers sondages pour indiquer que l'opinion publique se montrait largement favorable à cette réforme et ce, toutes sensibilités politiques confondues (78 % parmi les sympathisants de la gauche « plurielle » et 76% dans l'ensemble constitué par le RPR, l'UDF, DL et le RPF). En invitant Jacques Chirac et Lionel Jospin à mettre en œuvre cette réforme dans les six mois, c'est-à-dire avant que ne commencent les préparatifs de la prochaine élection présidentielle, Valéry Giscard d'Estaing en faisait une réforme d'urgence. Pour pousser davantage le Président et le Premier ministre dans leurs retranchements, il ajoutait, comme une menace, qu'à défaut d'inscription du projet à l'ordre du jour par le gouvernement, il demanderait à son groupe parlementaire d'utiliser à cette fin le créneau d'initiative dont il n'allait pas tarder à disposer.

Au-delà d'une simple prise de position constitutionnelle sur la pertinence du quinquennat pour revitaliser les institutions de la V<sup>e</sup> République, le positionnement d'un ancien Président de la République suffit à faire de cette question un enjeu majeur. D'autant que, quelques jours plus tard, le 16 mai, Valéry Giscard d'Estaing s'offrit une petite revanche sur le Président Chirac en profitant de la séance des questions au gouvernement pour adresser malicieusement à Lionel Jospin une question sur ce sujet.<sup>323</sup> Celle-ci n'eut pas l'air de beaucoup surprendre le Premier ministre, mais elle plaça dans un grand embarras les élus de

---

<sup>321</sup> A cette question, Pierre Delvolvé avait déjà répondu que le principe de non-rétroactivité ne valait pas en matière constitutionnelle et que, par conséquent, le quinquennat pouvait être immédiatement appliqué par le Président qui en prendrait la décision (« Quinquennat : rétroactivité ou pas ? », *Le Figaro*, 13 novembre 1991).

<sup>322</sup> Valéry Giscard d'Estaing, « Et maintenant, le quinquennat ! », *Le Monde*, 11 mai 2000.

<sup>323</sup> *JOAN*, Débats, 17 mai 2000, p. 4213.

l'opposition qui voyaient resurgir les vieilles divisions de la droite. En effet, l'ancien Président se fit un plaisir de rappeler qu'avant de changer d'avis, Jacques Chirac avait exprimé publiquement son hostilité au quinquennat. Ce faisant, il disqualifiait le Président de la République et offrait un avantage au Premier ministre, espérant que celui-ci lui en serait reconnaissant en privilégiant la voie parlementaire pour faire adopter le quinquennat.<sup>324</sup>

C'est que derrière l'apparence politicienne de la manœuvre, se cachait en réalité un véritable casse-tête constitutionnel. En effet, selon l'article 89 de la Constitution, « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ». Le Premier ministre, s'il peut formuler une proposition initiale et soutenir la discussion d'un projet de révision constitutionnelle devant le Parlement, n'a cependant aucun pouvoir de décision sur la révision même. Les quatre acteurs décisifs en la matière sont le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat et le peuple. Pour qu'une révision soit opérée, il faut l'accord d'au moins trois d'entre eux et dans tous les cas l'accord des deux chambres. Le Président peut être écarté dans le cas d'une initiative parlementaire. Le peuple peut également l'être si le chef de l'Etat privilégie la voie parlementaire. En d'autres termes, le Parlement est, dans le cadre de l'article 89, l'acteur incontournable de toute révision constitutionnelle.<sup>325</sup> S'il voulait agir sans l'accord du Président de la République la seule alternative qui s'ouvrait à Lionel Jospin était de susciter une proposition de loi d'origine parlementaire. Mais cette possibilité comprenait un certain nombre de risques puisqu'il aurait fallu la faire adopter en termes identiques par l'Assemblée et le Sénat, avant de la faire approuver par référendum. Or, le Sénat, contrairement à l'Assemblée, n'était pas acquis à sa majorité et avait prouvé par le passé qu'il était en mesure de bloquer certaines initiatives, même populaires. En 1990, il avait par exemple rejeté le projet de révision constitutionnelle prévoyant de reconnaître au citoyen la possibilité de soulever, dans le cadre d'un procès, une exception d'inconstitutionnalité. Pour éviter ce risque, mais aussi parce qu'une proposition de loi se serait rapidement avérée incontrôlable par le jeu des assemblées, le Premier ministre devait se résoudre à coopérer avec le Président de la République puisque *de facto* aucune modification de la Constitution n'était alors possible sans son accord.

---

<sup>324</sup> Judith Waintraub, « Aidé par Giscard, Jospin presse Chirac », *Le Figaro*, 17 mai 2000.

<sup>325</sup> La seconde voie étant celle plus contestée du référendum direct prévu par l'article 11, permettant au Président de proposer au peuple un référendum sans passer par le Parlement.

### Section 3 – L'enjeu de l'élection présidentielle de mai 2002

A moins de deux ans de la prochaine élection présidentielle, on voyait émerger ce qui pouvait être un thème de la campagne à venir. C'est en tout cas l'analyse qu'en firent l'ensemble des partis politiques, tant les réactions furent nombreuses dès le lendemain de cette publication. Chez les centristes, on se réjouissait de cette initiative : Jean Arthuis, président du groupe Union centriste au Sénat indiquait que le quinquennat « réduit les risques de cohabitation, une situation peu propice aux réformes » et jugeait « souhaitable » la présidentialisation des institutions. François Bayrou, président de l'UDF, Philippe Douste-Blazy, président du groupe UDF à l'Assemblée, Alain Madelin, président de Démocratie Libérale, exprimaient dans les médias leur soutien à l'initiative Giscard. A l'UDF, il n'y avait que Raymond Barre pour s'opposer au quinquennat, estimant qu'il entraînerait le retour au « régime d'assemblées et des partis ». La droite se montrait plus réservée. Hormis Alain Juppé et Edouard Balladur, le quinquennat ne trouve pas alors chez elle de grands avocats. Michèle Alliot-Marie montre des réticences. Le Président du Sénat, Christian Poncelet, annonce quant à lui qu'il n'entend pas conseiller cette réforme à Jacques Chirac. Quant à la gauche, elle apparaît elle aussi divisée sur la question. Le Parti socialiste et Les Verts sont unanimes pour défendre le quinquennat, mais le parti communiste se prononce pour un septennat non renouvelable, jugeant « inacceptable » le « risque de présidentialisation » qu'entraînerait la réforme. Quant au MDC, il demande l'instauration d'un véritable régime présidentiel.<sup>326</sup>

Prenant conscience que l'inscription du quinquennat à l'ordre du jour de l'Assemblée est désormais imminente et qu'une telle réforme a toutes les chances d'être approuvée par les Français, Jacques Chirac voit soudain le risque d'être marginalisé sur un sujet qui relève pourtant de sa compétence directe. Le mouvement convergent de Valéry Giscard d'Estaing et de Lionel Jospin ne laisse guère de choix au Président de la République : il doit avant tout reprendre la main sur le quinquennat avant d'amorcer un revirement de position qui devra être le plus crédible possible.<sup>327</sup> L'Élysée décide donc d'organiser au pas de charge une série de consultations. Le député François Baroin, chargé par le RPR d'engager une réflexion sur les institutions et qui devait remettre son rapport en octobre, est prié par le Président de rendre ses conclusions en urgence, du moins en ce qui concerne la durée du mandat du Président de

---

<sup>326</sup> Jean-Michel Bezat, « Les plus réticents à ce rendez-vous de la modernité soulignent le risque de présidentialisation », *Le Monde*, 12 mai 2000.

<sup>327</sup> Raphaëlle Bacqué, Alain Beuve-Méry et Michel Noblecourt, « Jacques Chirac cherche à reprendre la main sur le quinquennat », *Le Monde*, 18 mai 2000.

la République. Alain Juppé, François Fillon et Edouard Balladur sont également sollicités par Jacques Chirac.<sup>328</sup> Tour à tour, le Président de la République reçoit, écoute et converse avec plusieurs constitutionnalistes tels Louis Favoreu et Georges Vedel, mais aussi des chefs de partis comme François Hollande pour le PS, Alain Madelin pour les libéraux, Jean-Luc Bennaïas pour Les Verts, Georges Sarre pour le MDC et Charles Pasqua pour le RPF.<sup>329</sup> La communication élyséenne insiste sur le fait que la réduction de la durée du mandat présidentiel est une affaire trop sérieuse pour être traitée dans la précipitation. En réalité, l'objectif de la manœuvre présidentielle est désormais de se laisser convaincre, sans donner l'impression à l'opinion publique que le Président vole au secours de la victoire. Pour le reste, ces entretiens sont aussi l'occasion d'envisager toutes les possibilités juridiques permettant de faire adopter le quinquennat. Entre le soutien à une proposition de loi, l'élaboration d'une autre, l'annonce d'un référendum selon la procédure de l'article 11 ou encore l'exhumation du projet de loi constitutionnelle de Pompidou dormant dans l'antichambre du Congrès depuis 1973, Jacques Chirac n'a que l'embaras du choix.

Dans un premier temps, le Président de la République semble pencher pour un projet de loi aboutissant à un référendum à l'automne 2001. La pression de Matignon d'une part, mais aussi de plusieurs proches du Président comme Alain Juppé, va pousser Jacques Chirac à infléchir sa décision. C'est que, pour le Président comme pour le Premier ministre, il y a urgence à agir en raison du calendrier parlementaire. En effet, le groupe parlementaire centriste allait disposer dès le début de la prochaine session ordinaire d'une niche parlementaire qui lui permettrait d'inscrire la proposition de loi constitutionnelle à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Attendre l'année suivante revenait donc à prendre le risque de voir l'UDF conserver l'entière paternité de la réforme et en récupérer seule le bénéfice politique. Alors même que le Président et le Premier ministre avaient convenu de travailler dans la discrétion, l'Élysée va, par une stratégie de fuites calculées, laisser entendre à la presse et à l'opinion que son choix se porterait sur un référendum. Ce faisant, Jacques Chirac pourrait reprendre la main sur la réforme et marginaliser le Premier ministre.

---

<sup>328</sup> Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac se convertit à la réduction du mandat présidentiel », *Le Monde*, 12 mai 2000.

<sup>329</sup> Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac entend préparer le quinquennat à son rythme », *Le Monde*, 21 mai 2000.

#### Section 4 – Le quinquennat *a minima*

Au terme de sa série de consultations, Jacques Chirac a fini par trancher : ce sera « oui » au quinquennat. Mais c'est un « oui » du bout des lèvres, timide et sans réelle conviction. Car à titre personnel, le Président de la République n'est pas persuadé du bien-fondé de la réforme qu'il propose. Contrairement à bon nombre de ses partisans, il voit le quinquennat davantage comme un moindre mal que comme un impératif absolu. Jacques Chirac craint en effet que le quinquennat soit une boîte de Pandore dont l'ouverture entraînerait un dérèglement profond de la V<sup>e</sup> République. C'est pourquoi il va immédiatement s'attacher à défendre le quinquennat « sec », c'est à dire dépourvu de toute autre modification institutionnelle. Pour Jacques Chirac, la réforme sera minimaliste ou ne sera pas. Le Président va donc poser plusieurs conditions. La première, c'est que la réforme, si elle est adoptée, ne devra s'appliquer qu'à partir de 2002. Pour Jacques Chirac, il n'est en effet pas question de rompre le contrat de sept ans passé avec les Français en 1995. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Jacques Chirac souhaitait initialement que la question ne soit posée qu'à la fin de l'année 2001. Plus la réforme interviendrait tard, moins la fin de mandat paraîtrait illégitime. La deuxième condition, c'est le refus de tout amendement qui viendrait détourner le projet de loi de son sens strict, à savoir la réduction à cinq ans de la durée du mandat présidentiel. Même la question de la limitation du nombre de mandats, ouverte notamment par la proposition de loi de Valéry Giscard d'Estaing, ne devra pas être l'objet de discussions. La troisième, c'est de ne tirer aucune conséquence politique du référendum qui aura lieu. Par ce triple choix, le Président entend favoriser un examen rapide du texte et désacraliser l'enjeu du référendum pour éviter qu'il ne lui soit défavorable. En effet, Jacques Chirac se montrait prudent sur l'issue du référendum. S'il ne faisait aucun doute que le « oui » l'emporterait, le Président redoutait qu'une campagne bien menée par les opposants de son propre camp, et notamment par Charles Pasqua, n'entraîne une victoire étriquée, semblable à celle sur le Traité de Maastricht, qui pourrait nuire au rassemblement de la droite en 2002 et compromettre sa réélection au moment précis où il était enfin parvenu à s'imposer comme le chef incontesté de l'opposition.<sup>330</sup> Voilà pourquoi il fallait agir vite.

Le projet de loi constitutionnelle sur le quinquennat est donc présenté en conseil des ministres dès le 7 juin. Le texte, qui fait l'objet d'une procédure parlementaire accélérée, doit être examiné par la Commission des lois de l'Assemblée nationale avant l'examen en séance

---

<sup>330</sup> Sylvie Pierre-Brossolette, « Le cactus du quinquennat », *Le Figaro Magazine*, 3 juin 2000.

publique prévu pour la semaine suivante. Le projet de loi adopté par le gouvernement se veut minimaliste. Selon le souhait du Président de la République et du Premier ministre, un article unique, contenu dans une simple phrase vise à modifier le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. »<sup>331</sup> L'accord conclut au sommet de l'exécutif stipule par ailleurs qu'aucun amendement ne devra être adopté, sous peine de bloquer immédiatement la réforme. La veille, le Premier ministre a réuni les chefs de file de sa majorité pour s'assurer de leur coopération.<sup>332</sup> Certains, notamment au PCF, au MDC ou chez Les Verts, souhaiteraient profiter de l'occasion pour réformer plus sensiblement les institutions. L'interdiction du cumul des mandats, la proportionnelle, la limitation du nombre de mandats présidentiels, voilà autant de sujets sur lesquels la majorité est pour le moins plurielle. Pour le Premier ministre, il s'agit donc de calmer les ardeurs de ses alliés en s'assurant de leur vote final et en leur rappelant que, si la discussion d'amendements sera autorisée en séance, le gouvernement s'opposera en revanche à ce qu'un seul soit adopté. Pour cela, le Premier ministre sait pouvoir compter sur Gérard Gouzes, rapporteur du projet de loi, et Bernard Roman, président de la Commission des lois, désignés gardiens du quinquennat entièrement « sec ». Chez les centristes, ce quinquennat sec passe mal. Au sein de cette famille de tradition parlementaire, on aurait volontiers fait le choix du Congrès plutôt que du référendum. D'autre part, on souhaiterait que des amendements à la réforme soit possibles, d'abord pour prévoir la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels successifs, mais aussi pour organiser l'inversion du calendrier électoral afin que l'élection présidentielle précède les élections législatives ou encore pour attribuer, dans un esprit d'équilibre des institutions, de nouveaux droits au Parlement. Onze d'entre eux signent une tribune dans *Le Monde* pour détailler les raisons de leur opposition au quinquennat sec. Ils y estiment que le quinquennat conduira à une transformation en profondeur de l'équilibre des pouvoirs, à une personnalisation du pouvoir « poussée à l'extrême » et que par conséquent, cette réforme doit impérativement être accompagnée d'une revalorisation des droits du Parlement.<sup>333</sup>

---

<sup>331</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République, n°2462, Assemblée nationale, 7 juin 2000.

<sup>332</sup> Jean-Michel Bezat, Clarisse Fabre et Jean-Baptiste de Montvalon, « Quinquennat : une discussion sous contrôle à l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 15 juin 2000.

<sup>333</sup> Jean-Louis Bernard (UDF, Loiret), Marie-Thérèse Boisseau (UDF, Ile-et-Vilaine), Christine Boutin (UDF, Yvelines), Pascal Clément (DL, Loire), René Couanau (UDF, Ile-et-Vilaine), Jean-Jacques Jégou (UDF, Val-de-Marne), Maurice Leroy (UDF, Loir-et-Cher), Roger Lestas (UDF, Mayenne), Hervé Morin (UDF, Eure), Yves Nicolin (DL, Loire), Henri Plagnol (UDF, Val-de-Marne) et Pierre-André Wiltzer (UDF, Essonne), « Non au quinquennat sec », *Le Monde*, 13 juin 2000.

C'est sur ce point que va porter l'essentiel de la discussion en Commission des lois de l'Assemblée nationale, le 8 juin, au lendemain de la présentation du projet de loi en conseil des ministres.<sup>334</sup> Compte tenu de l'ultimatum présidentiel visant à renoncer au référendum dans le cas où des amendements seraient adoptés, les députés en sont réduits à déposer des amendements d'appel et à exprimer leurs positions sur une éventuelle évolution des institutions. Tous se montrent d'accord pour regretter le peu de temps dont dispose le Parlement pour examiner le texte. C'est en effet la première fois par exemple que la Commission des lois ne procède pas, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle, à l'audition du Garde des Sceaux. Si la plupart des députés se félicitent de la révision constitutionnelle proposée par l'exécutif, certains souhaiteraient profiter de cette occasion pour modifier plus profondément la Constitution. Le député radical Alain Touret propose d'aller plus avant dans l'instauration du régime présidentiel par la suppression de la fonction de Premier ministre et du droit de dissolution ainsi que l'uniformisation de la durée des mandats pour que l'ensemble des élections ait lieu le même jour. Le député communiste Jean-Pierre Brard propose quant à lui de rétablir un mode de scrutin indirect pour désigner le Président de la République et suggère d'imposer un âge limite de soixante-dix ans pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle. Certains députés vont même jusqu'à proposer l'interdiction du cumul des mandats et une révision du mode de scrutin sénatorial. Ces velléités, rapidement refroidies par les présidents des groupes parlementaires, le rapporteur et le président de la Commission, soulignent toutefois que l'exécutif avait raison de craindre que le quinquennat ne conduise à des surenchères les plus diverses.<sup>335</sup>

Si l'examen en Commission des lois a permis de mesurer les divergences de la gauche et le caractère pluriel de la majorité, la discussion en séance publique, lors des seules séances des 14 et 15 juin, va être l'occasion pour certains députés de droite de manifester leur opposition au quinquennat. Avant même l'examen des amendements, le député Philippe de Villiers (RPF) défend l'exception d'irrecevabilité visant à rejeter le texte, arguant que le quinquennat saperait « les trois attributs cardinaux de la fonction présidentielle : la durée, la suprématie, la fonction arbitrale ».<sup>336</sup> Puis c'est Lionnel Luca (RPF) qui défend une question préalable, dans laquelle il estime que le quinquennat défera les équilibres institutionnels en faisant du chef de l'Etat « un pur chef de gouvernement, voire un chef de majorité

---

<sup>334</sup> Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République, M. Gérard Gouzes, n°2463, Assemblée nationale, 8 juin 2000.

<sup>335</sup> Sophie Huet et Sophie Roquelle, « Jospin face aux surenchères de sa majorité », *Le Monde*, 7 juin 2000.

<sup>336</sup> *JOAN*, Débats, 15 juin 2000, p. 5348.

parlementaire ».<sup>337</sup> Le député Jacques Myard (RPR) défend quant à lui une motion de renvoi en commission, soulignant le risque d'affaiblissement du pouvoir présidentiel, d'« élection permanente » et de retour au régime des partis.<sup>338</sup> Enfin, au cours de la discussion des amendements, Pascal Clément (DL) et Hervé Morin (UDF) multiplient les rappels au règlement pour souligner leur opposition au projet de loi constitutionnelle. Si certains députés de gauche et de droite se rejoignent dans leur rejet du quinquennat c'est, étonnamment, pour des raisons opposées. Ainsi Jacques Brunhes, membre du groupe communiste, n'a-t-il pas de mots assez durs contre un projet qu'il juge « présidentialiste ». Selon lui, la coïncidence des scrutins présidentiel et législatif contribuerait à accroître les prérogatives du chef de l'Etat au détriment du Parlement et « favoriserait également une bipolarisation de la vie politique autour des seuls partis en situation d'avoir un candidat élu à la Présidence de la République », entraînant un « dangereux appauvrissement du pluralisme ».<sup>339</sup>

Le projet de loi constitutionnelle est en revanche largement défendu par le PS, parti du Premier ministre, le RPR, parti du Président de la République, et l'UDF, parti de l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing. Pour le groupe Socialiste de l'Assemblée nationale, c'est son président Jean-Marc Ayrault, ainsi que François Hollande, premier secrétaire du PS, qui se font les avocats de la réforme, mettant en avant une nécessaire « respiration plus démocratique du corps électoral » et le rapprochement qu'elle opérera par rapport aux voisins européens.<sup>340</sup> Pour le RPR, c'est le président du groupe et fidèle de Jacques Chirac, Jean-Louis Debré, qui se fait le porte-drapeau du quinquennat. Pour ce dernier, le quinquennat répond à la « transformation de l'image et de la réalité de la fonction présidentielle » et à « la diminution avérée du rôle du politique, notamment national ». Selon lui, « le quinquennat doit permettre ce retour devant le peuple dès lors que le recours au référendum-plébiscite ou l'hypothèse d'un refus de cohabitation n'apparaissent plus aujourd'hui pertinents ».<sup>341</sup> Enfin, pour l'UDF, c'est encore le président de groupe, Philippe Douste-Blazy, qui souligne les avantages du quinquennat dans le renforcement de la responsabilité politique du Président de la République et de la coïncidence des majorités présidentielle et législative.<sup>342</sup>

Les amendements sur le projet de loi étant condamnés à rester lettre morte, la discussion dévie rapidement sur le thème plus général de l'évolution des institutions, et ce jusqu'à la séance du 20 juin au cours de laquelle les groupes de l'Assemblée nationale

---

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 5362.

<sup>338</sup> *JOAN*, Débats, 16 juin 2000, p. 5396.

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 5381.

<sup>340</sup> *JOAN*, Débats, 21 juin 2000, p. 5603.

<sup>341</sup> *JOAN*, Débats, 16 juin 2000, pp. 5377-5378.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 5383.

présentent leurs explications de votes. A l'issue du scrutin, le projet de loi est adopté à une très large majorité : 466 voix « pour » et 28 « contre ».<sup>343</sup> Derrière ce vote sans appel (95 % des votes exprimés s'étant prononcés pour l'adoption), il faut toutefois relever qu'un nombre important de députés ont choisi de ne pas prendre part au vote, ce qui est pour eux une façon de montrer leur désaccord sur le projet de loi sans contrevenir à la discipline de groupe. La prise en compte de cette abstention permet de mieux rendre compte des doutes partagés par un certain nombre de députés sur l'opportunité du quinquennat et sur ses conséquences pour le Parlement.<sup>344</sup>

Le débat anime désormais la presse et l'université. La discussion du projet de loi a donné l'occasion aux professeurs de droit et de science politique de poursuivre la controverse qui dure depuis 1973. Quoique la discussion y soit encore plus brève qu'à l'Assemblée nationale, certains doutes sur le quinquennat s'expriment également au Sénat, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle.<sup>345</sup> Le Parti socialiste fait appel à Robert Badinter pour défendre la réforme. Le président du groupe RPR, Josselin de Rohan, est quant à lui opposé au quinquennat. En son absence, la droite doit donc s'en remettre à Henri de Raincourt, président du groupe des Républicains et Indépendants et à Jean-Arthuis, président du groupe Union centriste. Après une seule journée de débat, le projet de loi constitutionnelle est adopté par le Sénat par 228 voix contre 34.

---

<sup>343</sup> Pour le groupe Socialiste (254 membres), on compta 236 voix « pour », sans qu'aucun vote « contre » ni aucune abstention ne soient enregistrés. Le groupe Radical, citoyen et vert (30 membres) fut presque aussi unanime puisqu'on y dénombra 24 votes « pour », trois abstentions et qu'aucun de ses membres ne vota contre le projet de loi. En revanche, le groupe Communiste (35 députés) ne prit pas part au vote, à l'exception de deux de ses membres qui votèrent contre le projet de loi. A droite, le groupe des 137 députés RPR fut relativement unanime dans son adhésion au projet de loi constitutionnelle (115 voix « pour ») malgré quelques voix discordantes (cinq « contre » et deux abstentions). Il en fut de même pour le groupe Démocratie libérale et indépendants (44 députés), où l'on compta 37 voix « pour » et quatre « contre ». C'est finalement parmi les 69 membres du groupe UDF que l'on trouva la plus forte opposition (14 « contre » et deux abstentions), bien que le vote « pour » y soit resté nettement majoritaire avec 51 voix (Assemblée nationale, recueil des scrutins, 1999-2000, n°250).

<sup>344</sup> En prenant en compte cette abstention, on obtient un pourcentage de 81 % de députés favorables à l'adoption du quinquennat, soit un résultat plus proche de celui sur lequel débouchera le référendum du 24 septembre 2000.

<sup>345</sup> *JO Sénat*, Débats, 30 juin 2000.

## Section 5 – La campagne électorale et le référendum de septembre 2000

Le calendrier retenu par le Président de la République ne va pas faciliter la campagne référendaire. Le vote du projet de loi au Sénat est intervenu lors de la dernière journée de la session parlementaire, pendant l'été, et c'est au retour des vacances que les Français devront se prononcer sur le texte puisque c'est la date du 24 septembre qui a été choisie. Cet agenda particulièrement serré ne permet pas aux partis politiques, par ailleurs occupés par leurs universités d'été, de se mettre en ordre de bataille. Dans le camp du « oui », l'enthousiasme n'est pas débordant. Le Parti socialiste, le RPR, l'UDF et Démocratie libérale redoutent par ailleurs qu'une trop grande implication de leur part ne donne du crédit aux accusations selon lesquelles le quinquennat renforcerait la cohabitation et donc les partis de gouvernement, comme le soutiennent les partisans du « non ». De fait il était assez paradoxal, pour ne pas dire étrange, de voir Jacques Chirac et Lionel Jospin défendre main dans la main le « oui » au quinquennat en prélude à une campagne présidentielle qui, d'ici quelques mois, devra les opposer. Mais ce quinquennat intervient à un très mauvais moment pour les partisans du « non ». Le Front national comme le RPF auraient bien fait de cette consultation un référendum anti-cohabitation. Mais l'un comme l'autre sont divisés. Jean-Marie Le Pen et Bruno Mégret chez les frontistes, Charles Pasqua et Philippe de Villiers chez les souverainistes, sont trop occupés par leurs querelles internes pour s'impliquer pleinement dans la campagne et constituer un front uni, susceptible de rééditer un débat de la même intensité que celui de 1992 sur le Traité de Maastricht. A gauche, si Les Verts et le MDC se prononcent de façon unanime pour le « oui », le Parti communiste, d'abord opposé à la réforme, finit par faire volte-face. Tirailé entre ses craintes de voir le quinquennat déboucher sur un régime présidentiel et la nécessaire solidarité avec le Parti Socialiste dont il est l'allié au gouvernement, le Parti communiste prône au final une « abstention active » qui se veut être un signal pour de plus amples réformes sociales et constitutionnelles.

Informé le 6 juillet par le Président de la République de la tenue d'un référendum le 24 septembre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dispose de quelques semaines pour établir les règles de la compétition électorale et informer les différentes chaînes de radio et de télévision de ses recommandations, applicables au 21 août. Au sein du CSA, la principale question fut celle de la répartition du temps de parole. Devait-il se faire équitablement entre le « oui » et le « non », conformément à l'esprit de la consultation ou bien s'appuyer sur les partis politiques qui, selon son article 4, « concourent à l'expression du suffrage » ? Chaque système avait en réalité ses avantages et ses inconvénients. Le premier aurait conduit à traiter

également deux opinions dont l'une était pourtant très majoritaire. La question se posait donc de savoir si, en la matière, l'égalité était nécessairement synonyme d'équité. Par ailleurs, la répartition à parts égales du temps d'antenne entre le « oui » et le « non » revenait à écarter les partis faisant campagne pour l'abstention, comme le Parti communiste. On choisit donc de répartir le temps d'antenne en fonction des formations politiques, tout en laissant la possibilité aux rédactions de recueillir au sein d'un même parti la diversité des points de vue pouvant y exister.<sup>346</sup>

La campagne en vue du référendum est marquée non seulement par sa brièveté – quatre semaines entre la fin des vacances d'été et le 22 septembre, avant veille du référendum – mais surtout par la faible couverture que lui ont consacrée les médias audiovisuels en comparaison au traitement habituellement réservé à tout autre scrutin de dimension nationale. Cette désaffection médiatique trouve son explication dans le désintérêt supposé de l'électorat, reflété depuis plusieurs mois par les enquêtes d'opinion, et sur le fort taux d'abstention annoncé pour ce scrutin. Ainsi, sur l'ensemble des chaînes nationales (TF1, France 2, France 3, Canal + et M6), le temps total consacré au référendum par les journaux télévisés n'est que de 4 heures et 48 minutes, auxquelles il faut ajouter un seul magazine d'information sur le sujet. Parallèlement, les partis politiques disposent d'un temps d'antenne sur les seules chaînes du service public afin de diffuser leurs émissions de la campagne officielle.<sup>347</sup>

A mesure que l'on approche du scrutin se renforce la perspective d'une abstention maximale. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. D'abord le fait que la très large majorité d'opinions favorables au quinquennat a fini par diminuer l'intérêt de la consultation électorale. Quand le résultat est connu d'avance, il peut sembler inutile de se rendre aux urnes. D'autre part, la question constitutionnelle n'apparaît pas comme prioritaire aux yeux des Français et peine à s'imposer dans une actualité de rentrée particulièrement chargée avec la hausse des prix des carburants qui entraîne des conflits routiers, les accords de Matignon sur la Corse, la démission de Jean-Pierre Chevènement, l'annonce du plan de réduction fiscale

---

<sup>346</sup> « Le référendum sur le quinquennat dans les médias audiovisuels », *La lettre du CSA*, n°133, 2000.

<sup>347</sup> La diffusion de ces courts métrages de quelques minutes dut répondre à des conditions spécifiques fixées par le décret n°2000-667 du 18 juillet 2000 relatif à la campagne en vue du référendum. En effet, contrairement aux élections présidentielles, législatives et européennes pour lesquelles une campagne officielle est organisée, il n'existe pas pour les référendums de texte permanent fixant les règles selon lesquelles les formations politiques peuvent accéder à la campagne officielle. Chaque référendum fait donc l'objet d'un décret spécifique. Celui du 18 juillet distinguait les partis représentés par au moins cinq députés ou sénateurs au sein d'un groupe parlementaire (le RPR, le PRG, DL, le MDC, le PCF, le PS, Les Verts, l'UDF et le Parti radical) et ceux ne remplissant pas cette condition mais ayant recueilli 5 % au moins des suffrages exprimés au cours des élections européennes précédentes (le FN, LO, la LCR, CPNT et le RPF). Les critères retenus permirent ainsi d'attribuer 45 minutes au PS, 33 au RPR mais 5 minutes seulement pour Les Verts, le MDC, le FN ou le RPF, ce qui permit aux partisans du « oui » pris dans leur ensemble de disposer d'environ 75 % du temps d'antenne dans cette campagne officielle.

de Laurent Fabius, mais aussi la relance des affaires de la MNEF, à gauche, et de la mairie de Paris, pour le RPR. Cette actualité conflictuelle et ces affaires conduisent à une baisse des cotes de popularité du président de la République et du Premier ministre qui dégringolent en l'espace d'un mois (de + 18 à - 19 pour Lionel Jospin et de + 36 à + 15 pour Jacques Chirac), alors même qu'ils sont les deux principaux initiateurs du référendum. Enfin, le choix clairement affiché du Président de la République de ne tirer aucun enseignement du référendum au point de s'en détacher totalement n'incite aucunement à la mobilisation des électeurs. Lors de son intervention télévisée du 5 juin, le Président de la République se montre incapable de dire pourquoi il est brusquement devenu favorable au quinquennat. Il pousse d'ailleurs la contradiction à son comble en expliquant simultanément que l'enjeu est suffisamment grave pour être soumis à un référendum, mais qu'il ne l'est pas assez pour que la réponse apportée ait une quelconque importance. Ainsi Jacques Chirac va-t-il jusqu'à déclarer : « Si les Français répondent oui, c'est très bien, s'ils répondent non, c'est très bien aussi ». Manifestement, le Président cherche à prendre de la distance avec le scrutin afin de signifier aux Français qu'un résultat négatif n'entraînera en aucun cas un changement de politique. Sauf que cet ultime manque d'audace va être fatal à la participation. On peut dire, sans forcer le trait, que le Président de la République, s'il avait voulu pousser les Français à boudier les urnes, ne s'y serait pas pris autrement. Par la suite, le Président va tenter de rectifier le tir par de nouvelles interventions, afin de garder la main sur le projet, mais aucune n'aura l'effet escompté. Du côté des socialistes, on craint aussi qu'une trop faible participation ne discrédite la réforme défendue par le gouvernement de Lionel Jospin. François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste, trouve alors la parade en déclarant lors de l'université d'été du Parti socialiste à la Rochelle : « Nous, socialistes, avons préféré le quinquennat au septennat. Jacques Chirac a préféré le référendum au Congrès. Nous, nous serons jugés sur le taux de oui, et lui sur le taux de participation ».<sup>348</sup>

Comme on pouvait s'y attendre, le référendum du 24 septembre débouche sur une abstention massive (69,81 %) qui, sans remettre en cause la victoire écrasante du « oui » (73,21 %), ne lui en ôte pas moins son panache.<sup>349</sup> Parmi les deux principaux protagonistes que sont Jacques Chirac et Lionel Jospin, aucun ne ressort véritablement vainqueur. Tous deux se sont neutralisés tandis que les Français leur adressaient un signe avant-coureur de leur

---

<sup>348</sup> Cité dans *L'hebdo des socialistes*, n°158, 15 septembre 2000, p.10.

<sup>349</sup> Cf. annexe 4 : « Résultats du référendum du 24 septembre 2000 », p. 439.

indifférence.<sup>350</sup> Parmi les départements les plus abstentionnistes, on retrouve les départements du pourtour méditerranéen, de l'Est et du Nord de la région parisienne, où l'abstention est traditionnellement la plus forte. A l'inverse, l'Ouest et le Sud-Ouest enregistrent, comme souvent, une meilleure participation que la moyenne nationale, bien qu'aucun département n'atteigne les 40 %. Sociologiquement, l'abstention transcende les clivages sociaux pour toucher presque indifféremment les ruraux et les urbains, les jeunes, les ouvriers, les classes supérieures ou les personnes âgées. Elle a donc des raisons profondes et une ampleur nationale. Celle-ci est d'autant plus remarquable qu'il faut lui ajouter un nombre également historique de votes blancs et nuls qui atteignent 16,27 % des votants. De ce fait, les suffrages exprimés ne représentent qu'un électeur sur quatre (25,42 %). Malgré un résultat sidérant qui rendrait envieux un candidat à une élection présidentielle, il s'agit bien d'un « oui » du bout des lèvres, inférieur à celui estimé par les sondages. Il ne faut pas pour autant en déduire une victoire du « non », dont le score particulièrement faible souligne le déséquilibre du débat autour du référendum. La carte du « non » semble quant à elle très disparate et ne recoupe les résultats d'aucun scrutin antérieur. Tout au plus relève-t-on un léger renforcement du « non » dans les quartiers aisés de Paris et Lyon, dans les Hauts-de-Seine (30,28 %) et dans certaines terres traditionnelles de l'extrême droite. En somme, comme le conclut Hugues Portelli, « il semble bien que la vague déferlante de l'abstention ait gommé les comportements politiques traditionnels et empêché toute dynamique du « oui » ou du « non » du fait de la minceur des suffrages exprimés. Il est donc difficile de tirer des conclusions électorales sérieuses du vote du 24 septembre 2000. Celui-ci a exprimé un désintérêt massif pour une question sans enjeu ».<sup>351</sup>

Comme le résume Benoît Jeanneau, ce désintérêt massif des Français sur une question perçue comme sans enjeu doit beaucoup au « climat d'énervement créé par une longue période de cohabitation mal vécue, sinon par l'opinion, du moins par une "intelligentsia" politique qui en a exagéré les méfaits ». Dès lors, « cette crispation a masqué toute perspective d'ensemble et a conduit à modifier dans la précipitation l'une des pièces essentielles de notre dispositif institutionnel sans réfléchir aux prolongements ».<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> Ce désintérêt massif des Français pour le scrutin souligne le manque d'écho que recueillent le Président de la République et le Premier ministre auprès des Français et annonce, d'une certaine manière, le « divorce » du 21 avril 2002.

<sup>351</sup> Hugues Portelli, « Le référendum du 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel », *Regards sur l'actualité*, n°266, 2000, p. 24.

<sup>352</sup> Benoît Jeanneau, *op. cit.*, p. 660.

## Chapitre B – Les conséquences du quinquennat : de l'inversion du calendrier électoral (2001) à la révision constitutionnelle de 2008

Le quinquennat ne peut se concevoir comme une réforme *ex nihilo*. Il s'inscrit dans un processus historique de présidentialisation des institutions et ne fut rendu possible que par une conjonction d'événements et de circonstances. Il est le point d'orgue d'une mutation entamée en 1962. Mais ce point d'orgue marque-t-il un point final dans l'évolution de la V<sup>e</sup> République ? Pour y répondre, il faut considérer les conséquences du quinquennat comme multiples, étalées dans le temps et encore partiellement inconnues, tant il s'agit d'une réforme « récente » à l'échelle de l'histoire de nos institutions.<sup>353</sup> Pour l'heure, les quelques années qui ont suivi l'adoption du quinquennat ont déjà permis d'observer qu'en modifiant la durée du mandat de celui qui constitue la clé de voûte des institutions de la V<sup>e</sup> République, le quinquennat a amorcé des réactions en chaîne, dans un mouvement semblable à celui de plaques tectoniques. Ainsi l'alignement de la durée du mandat du Président de la République sur celle du mandat des députés a-t-il conduit très rapidement à poser la question de la concomitance des élections présidentielle et législatives. Quelques mois seulement après l'adoption du quinquennat, un nouveau débat a donc vu le jour, portant cette fois sur l'inversion du calendrier électoral. Là encore, derrière un problème en apparence technique et marginal, se posait en réalité la question fondamentale de la nature du régime de la V<sup>e</sup> République (section 1). Puis, après une première expérience quinquennale, l'idée de faire contrepoids à la présidentialisation des institutions en mettant en œuvre une nouvelle révision constitutionnelle a fini par s'imposer. Dès le début, cette réforme s'est voulue être une réponse au quinquennat. En renforçant les pouvoirs du Parlement, elle devait apporter l'équilibre institutionnel à une V<sup>e</sup> République qui ne se lasse plus de le chercher (section 2). Ainsi, sans que la réforme du quinquennat n'ait originellement concerné le calendrier électoral ni les pouvoirs du Parlement, sa réalisation va inmanquablement entraîner l'ouverture de ces deux chantiers institutionnels, réalisant ainsi un « triptyque présidentiel ».

---

<sup>353</sup> Ainsi Valéry Giscard d'Estaing écrivait-il au lendemain de l'adoption du quinquennat par le Parlement : « Que le quinquennat ait d'autres effets indirects, c'est possible ! La vie nous l'apprendra, et il sera temps, alors, d'ajuster avec prudence notre pratique constitutionnelle » (« Mission accomplie », *Le Monde*, 4 juillet 2000).

## Section 1 – L’inversion du calendrier électoral : la logique du quinquennat renforcée<sup>354</sup>

La question concernant l’ordre prioritaire pour la tenue des élections n’était pas nouvelle. Chacun, selon qu’il privilégiait la dimension parlementaire ou présidentielle du régime, avait son opinion sur la primauté qu’il fallait accorder aux élections législatives ou, au contraire, à l’élection présidentielle. Mais les durées distinctes des deux mandats ayant pendant des années évité au pays d’avoir à élire en même temps ses représentants ainsi que son chef, on ne pouvait considérer la possibilité d’élections concomitantes que comme un cas d’école. Jamais en effet sous la V<sup>e</sup> République les deux élections majeures n’avaient eu lieu à la même période. Les seules élections législatives qui suivirent directement l’élection présidentielle furent celles de 1981 et 1988, en raison des dissolutions souhaitées par François Mitterrand. Cela n’avait pas empêché le Comité Vedel, dès 1993, d’entrevoir le débat qui pourrait surgir dans le cas où la durée du mandat présidentiel serait réduite à cinq ans.<sup>355</sup> On serait alors dans une situation d’alignement régulier des élections présidentielle et législatives. La question se poserait donc de savoir si celles-ci devraient avoir lieu au même moment ou bien l’une à la suite de l’autre.<sup>356</sup> Dans ce second cas, encore fallait-il convenir de celle qui se tiendrait la première. Le Comité Vedel y avait répondu par sa proposition de modifier l’article 6 de la Constitution en prévoyant que le mandat présidentiel se terminerait le 15 mars de sa dernière année. Ce faisant, le Comité admettait une préférence pour que l’élection présidentielle se tienne en premier lieu et qu’elle soit suivie d’une dissolution de l’Assemblée afin que la concomitance des mandats présidentiel et législatif soit « provoquée » par le chef de l’Etat, à défaut d’être organisée par la Constitution.<sup>357</sup>

---

<sup>354</sup> La notion d’« inversion du calendrier électoral » n’est pas unanimement reconnue comme pertinente. Nombreux sont ceux, généralement favorables à la modification du calendrier, qui la considèrent comme inappropriée et lui préfèrent la notion de « rétablissement du calendrier électoral ». Quant à Guy Carcassonne, il privilégie la notion de « synchronisation » des calendriers, qui a selon lui le mérite de n’impliquer ni préférence ni regret. La nuance qui veut que l’on utilise le terme de « rétablissement » ou de « synchronisation » plutôt que celui d’« inversion » est d’importance. En faisant référence à un ordre soi-disant établi, le terme d’« inversion » sous-entend que l’enchaînement entre élections législatives et élection présidentielle serait le cours normal de la V<sup>e</sup> République. Guy Carcassonne souligne au contraire que l’ordre élection présidentielle-élections législatives a majoritairement prévalu dans l’histoire de la V<sup>e</sup> République et que l’« inversion » n’existe qu’en raison de la dissolution de 1997 qui a chamboulé le calendrier électoral (« Immuable V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 31). Bien qu’en parfait accord avec ce point de vue, nous utiliserons néanmoins la notion d’« inversion » car c’est celle qui s’est imposée dans le débat et s’est le plus largement répandue.

<sup>355</sup> Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op. cit.*, p. 2539.

<sup>356</sup> Les partisans d’une organisation strictement concomitante des élections présidentielle et législatives étaient nettement minoritaires. Seuls les radicaux de gauche et, à titre personnel, Edouard Balladur et Valéry Giscard d’Estaing, souhaitaient que les premiers et seconds tours aient lieu les mêmes jours.

<sup>357</sup> « En fait, la dissolution de l’Assemblée nationale après l’élection présidentielle aboutit bien à l’élection d’une majorité parlementaire calquée sur la majorité présidentielle et l’on pense généralement que cette pratique permet un bon fonctionnement des institutions » (Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op. cit.*, p. 2539).

Il ne faudra que quelques semaines pour que le débat sur les institutions, que l'on croyait clos après l'adoption du quinquennat par référendum le 24 septembre 2000, ne se réouvre, presque automatiquement. On se souvient en effet que le quinquennat, devant être « sec », ne devait pas concerner autre chose que la durée du mandat présidentiel. A ne vouloir changer qu'un chiffre dans la Constitution, on avait voulu s'épargner des embarras. Avec le recul, on peut raisonnablement penser qu'il eut été plus simple de saisir cette opportunité pour éclaircir du même coup la question électorale. Il n'en fut rien et le gouvernement dut remettre l'ouvrage sur le métier dès le mois de décembre 2000. Il faut dire que l'empressement avec lequel l'« affaire » du quinquennat avait été menée par Jacques Chirac n'avait pas permis de prendre le temps nécessaire pour répondre à toutes les interrogations soulevées par cette réforme. Et celles concernant le calendrier n'étaient pas des moindres. En raison de la dissolution de 1997 qui avait mis fin à la dixième législature un an avant le terme attendu, les élections législatives devaient par conséquent se tenir au mois de mars 2002, suivies de l'élection présidentielle, les 21 avril et 5 mai suivants. Ce calendrier doublement fortuit, puisqu'il résultait de la conjugaison de l'aléa d'une vie – le décès du Président Pompidou en 1974 ayant fixé toutes les élections présidentielles suivantes entre les mois d'avril et mai – et d'une décision politique inattendue, présentait un caractère inédit. Si ce calendrier était maintenu en l'état, on verrait, pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, le Président élu juste après les députés. Cela ne serait certainement pas sans incidence sur l'équilibre institutionnel.

Politiquement, l'ordre des élections posait au moins trois problèmes. Si, tout d'abord, le leader du camp perdant aux élections législatives devait finalement décider de ne pas être candidat à l'élection présidentielle, il serait alors très difficile pour son parti de le remplacer dans un délai aussi court. Par ailleurs, il fallait déterminer à qui il reviendrait, entre les deux élections, de diriger le pays. Au soir des législatives, Jacques Chirac serait bien obligé de nommer un nouveau gouvernement. La question se poserait alors de maintenir Lionel Jospin en fonction, même dans le cas où celui-ci essuierait une défaite. Dans l'autre cas, le chef de l'Etat, étant lui-même à la veille de la fin de son mandat, devrait nommer un Premier ministre pour seulement deux mois. Enfin, le résultat des élections législatives aurait eu pour effet inévitable de présélectionner les candidats à la présidentielle. Les Français, à l'occasion de la désignation des députés, devraient faire un « pré-choix », transformant ainsi les législatives en un tour non seulement « préliminaire » mais « éliminatoire ».<sup>358</sup>

---

<sup>358</sup> Pascal Jan, « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, n°9, 20 septembre 2001, p. 752.

L'ordre des élections était également susceptible de poser des problèmes d'ordre pratique. Le premier concernait le déroulement de la campagne électorale pour l'élection présidentielle qui, en raison des élections législatives, se trouverait considérablement réduite. Les partis politiques disposeraient alors d'un temps très bref pour informer les citoyens des programmes de leurs candidats, ce qui pourrait nuire à la sincérité du scrutin, principe essentiel du droit électoral. Enfin, le calendrier rendait le recueil des « parrainages » pour les candidats à l'élection présidentielle particulièrement problématique.<sup>359</sup> Dans ses observations sur l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel avait tiré les conséquences du calendrier électoral de 2002 en prévoyant que les citoyens habilités à parrainer les candidats à l'élection présidentielle ne pourraient le faire qu'après avoir pris connaissance des résultats de l'élection des députés. Ce faisant, le Conseil constitutionnel en avait conclu que le deuxième tour des élections législatives devrait avoir eu lieu lorsque s'ouvrirait la période de recueil des parrainages.<sup>360</sup> Cette décision, si elle visait à assurer la clarté politique des choix des élus, réduisait sensiblement la durée de la période au cours de laquelle les candidats pourraient collecter les 500 soutiens nécessaires pour concourir à l'élection présidentielle, ce qui entraînerait un risque d'élimination de fait des petits candidats.

Toutes ces interrogations faisaient du calendrier un sérieux casse-tête pour les états-majors politiques et rendaient nécessaire une clarification. C'est pourquoi plusieurs députés déposèrent, au nom de leurs groupes politiques ou en leur nom propre, des propositions de loi organique visant à inverser ce calendrier électoral pour l'année 2002.<sup>361</sup> La Commission des lois, qui examinait les six propositions allant dans ce sens, retint celles de Jean-Marc Ayrault, président du groupe Socialiste, de Gérard Gouzes (PS), vice-président de la même Commission, et de Raymond Barre (UDF). Les trois textes avaient une formulation identique, en dehors de leurs exposés des motifs. Ils prévoyaient que « les pouvoirs de l'Assemblée

---

<sup>359</sup> L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 prévoit qu'un citoyen, pour être candidat à l'élection présidentielle, doit rassembler au préalable 500 présentations, plus couramment appelées « parrainages ». Le nombre de signataires potentiels de ces parrainages est d'environ 45.000 personnes. Ces soutiens peuvent être notamment accordés par les 36.000 maires, les conseillers généraux, les conseillers régionaux, mais aussi les sénateurs et les députés. Ouvrir le recueil des parrainages avant les élections législatives aurait automatiquement posé la question de la validité des parrainages attribués par les députés battus. Des listes de parrainages auraient pu ainsi être contestées ou devenir incomplètes, sans que l'on dispose d'assez de temps pour qu'une régularisation soit possible. L'autre solution revenait à arrêter la liste des parrainages avant que le résultat des législatives ne soit connu, ce qui de l'avis général, ne correspondait ni à l'esprit ni à la lettre des institutions.

<sup>360</sup> Décision n°2000-94 PDR du 22 juin 2000, Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle 2002, *JO*, 23 juillet 2000, p. 11403.

<sup>361</sup> Une loi organique se définit comme une loi relative à l'organisation des pouvoirs. Il est donc nécessaire de recourir à ce type de loi plutôt qu'à une loi simple pour modifier le mandat d'une assemblée parlementaire. La loi organique est caractérisée par le fait qu'elle doit recueillir la majorité absolue des suffrages et non une majorité simple, comme le nécessite une loi ordinaire. D'autre part, une loi organique fait l'objet d'une saisine automatique du Conseil constitutionnel, alors que cette saisine est facultative pour une loi ordinaire.

nationale expirent le 15 juin de la cinquième année qui suit son élection ». Les trois propositions de loi organique prenaient également le soin de préciser que cette disposition devait s'appliquer à l'Assemblée nationale élue en juin 1997, ce qui revenait à rallonger de trois mois la durée du mandat en cours des députés.<sup>362</sup>

Examiné en urgence par le Parlement, le texte issu des trois propositions présentant une rédaction identique fut d'abord adopté en Commission des lois. Son examen en séance publique intervint, à la demande des groupes politiques de l'Assemblée nationale, dans le cadre d'un débat plus large sur l'avenir des institutions, le 19 décembre. Le 20, l'Assemblée nationale adoptait par 300 voix contre 245 l'ensemble de la proposition de loi qui repoussait la date d'expiration de ses pouvoirs. Le débat sur la modification du calendrier électoral, qui devait se poursuivre au Sénat avant que la loi organique ne soit définitivement promulguée le 15 mai 2001, a posé et continue de poser, au fond, les mêmes questions que celles soulevées par le quinquennat.

La première porte sur la cohabitation. Le quinquennat ayant été présenté comme le moyen le plus sûr d'éviter la cohabitation, il devient alors nécessaire de déterminer un calendrier qui n'ira pas à l'encontre de cette orientation. La question revient donc à se demander si, pour favoriser une concordance des majorités, il serait préférable de maintenir les élections législatives avant l'élection présidentielle, ou bien d'inverser cet ordre (§ a).

Mais on réalise alors que celui-ci, une fois fixé, ne sera pas sans conséquences sur l'importance de chacune des deux élections. De l'avis général, l'élection qui se tiendra la première aura un poids accru et orientera grandement la seconde en fixant les thèmes et en lui imprimant la marque du vainqueur. Celui qui, du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, sera désigné le premier, disposera d'un surcroît de légitimité et en sera immanquablement renforcé. Dans ces conditions, la question se pose à nouveau de savoir qui, de l'Assemblée nationale ou du Président de la République, doit avoir, selon la logique de la V<sup>e</sup> République, l'ascendant sur l'autre (§ b).

---

<sup>362</sup> Hormis les trois propositions identiques de Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe Socialiste (n°2773), de Raymond Barre (n°2741) et de Gérard Gouzes (n°2757), trois autres textes, qui restèrent sans suite, exprimaient des orientations différentes sur le sujet. Si la proposition de loi organique (n°2602) des députés du MRC, emmenés par Georges Sarre, n'était pas si différente (elle souhaitait fixer l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale au quatrième mardi de juin de la cinquième année suivant son élection), les deux derniers textes se distinguaient nettement des autres. Celui déposé par Bernard Charles et plusieurs députés du groupe Radical, citoyen et vert prévoyait une simultanéité entre les premiers et seconds tours des élections présidentielle et législatives (n°2665). Enfin, la proposition de loi organique d'Hervé de Charrette prévoyait que les élections législatives ne devraient être décalées dans les quarante-cinq jours suivant l'élection présidentielle que dans le cas où elles précèderaient cette dernière de moins de six mois (n°2756).

Enfin, le débat sur le calendrier électoral remet en question la pertinence du droit de dissolution. En effet, dans la mesure où les élections sont devenues concomitantes, la concordance des majorités présidentielle et législative semble quasiment acquise. Le maintien du droit de dissolution peut dès lors apparaître comme superflu, compte tenu notamment du renforcement dont bénéficie le Président par le quinquennat. Il présente en outre un risque de désynchronisation du calendrier (§ c).

On verra cependant que toutes les précautions institutionnelles relatives au calendrier électoral n'empêchèrent pas le quinquennat de connaître un faux départ.

#### *§ a – Ecarter le risque de cohabitation*

L'expérience répétée de la cohabitation en 1986, 1993 puis 1997 avait rendu l'hypothèse du quinquennat plus crédible et plus souhaitable. Le quinquennat se voulait être, en premier lieu, un remède à la cohabitation. En mettant fin à l'arythmie électorale de la V<sup>e</sup> République, la synchronisation des majorités présidentielle et législative devait redevenir la règle. Encore fallait-il que les deux élections aient lieu dans un laps de temps suffisamment bref, pour que le corps électoral puisse exprimer des choix cohérents. Mais une question restait en suspens. Était-il préférable, pour obtenir des majorités conformes l'une à l'autre, de procéder en premier lieu à la désignation du chef de l'Etat, ou bien de la majorité parlementaire ? La question suppose que la victoire à une élection comporterait un « effet d'entraînement », plus ou moins important selon la nature du scrutin, sur l'élection suivante. Autrement dit, est-il plus déterminant pour s'assurer une victoire aux élections législatives d'avoir auparavant remporté l'élection présidentielle, ou bien gagner cette dernière est-il rendu plus aisé par une victoire préalable aux élections législatives ? A dire vrai, la plupart des députés étaient conscients que la victoire à une élection présidentielle pouvait constituer un puissant levier, pour ne pas dire une assurance tous risques, pour que le camp du candidat vainqueur se retrouve majoritaire à l'Assemblée. Parmi les observateurs de la vie politique, on reconnaissait aussi que « lorsque la présidentielle précède les législatives, ces dernières tendent à confirmer le choix initial, soit en l'amplifiant [...] soit en l'atténuant » et que par conséquent, la tenue de l'élection présidentielle avant les législatives garantirait mieux la cohérence majoritaire que l'inverse.<sup>363</sup> De l'avis général, remettre à l'endroit le calendrier

---

<sup>363</sup> Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Georges Vedel, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

reviendrait donc à « condamner la cohabitation ». <sup>364</sup> Toutefois, tous les députés n'avaient pas la même confiance dans leurs chefs respectifs pour les conduire à la victoire. La gauche avait conscience que l'exercice des responsabilités gouvernementales était de nature à susciter une forme de lassitude et une inévitable impopularité qui pourraient lui être préjudiciables en vue de l'élection présidentielle. Mais, pour l'heure, le Premier ministre Lionel Jospin recueillait toujours une majorité d'opinions favorables et avait l'avantage d'apparaître comme plus « neuf » que Jacques Chirac, lequel était en poste depuis déjà plus de cinq ans. <sup>365</sup> En somme, le Parti socialiste estimait avoir de meilleures chances de remporter l'élection présidentielle que de conserver sa majorité à l'Assemblée nationale. D'autant qu'en cette fin d'année 2000, le Président de la République traversait une période difficile, en raison d'une accusation portant sur le financement du RPR, du temps où il avait été Premier ministre. <sup>366</sup> Le climat autour des « affaires » concernant le Président de la République inquiétait de nombreux députés de droite. Beaucoup pensaient que leur réélection serait plus aisée si elle était, autant que possible, « déconnectée » de l'élection présidentielle, ce qui conduisait naturellement les députés de l'opposition à vouloir que les élections législatives se déroulent avant l'élection présidentielle, conformément au calendrier résultant de la dissolution de 1997. <sup>367</sup> L'examen des propositions de loi sur l'inversion du calendrier électoral fut l'occasion d'un curieux chassé-croisé dans lequel les héritiers du général de Gaulle devinrent les défenseurs du parlementarisme et ceux de François Mitterrand, jadis pourfendeurs du présidentielisme et du « coup d'Etat permanent », se firent les avocats de l'institution présidentielle. Il y avait dans cette situation au moins autant de stratégie que de conviction. La droite pensait être davantage en mesure de battre la gauche dans une majorité des 577 circonscriptions législatives que dans la circonscription nationale unique de l'élection présidentielle et souhaitait maintenir le calendrier en l'état, tandis que la gauche, pour la même raison, voulait le modifier. Le parti

---

<sup>364</sup> Jean-Claude Zarka, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, p. 5.

<sup>365</sup> Au cours de l'année 2000, la cote de confiance du Premier ministre se situe continuellement entre 5 et 10 points au-dessus de celle du Président de la République. Cet écart atteint même 12 points (59 contre 47) au mois de décembre 2000, au moment où s'ouvre le débat sur l'inversion du calendrier électoral (<http://www.tns-sofres.com/popularites/cote2/>).

<sup>366</sup> L'affaire des HLM de Paris, dite également « affaire Méry », du nom du promoteur et membre du comité central du RPR Jean-Claude Méry, révéla au grand jour un système mis en place quelques années plus tôt qui visait à collecter des fonds de façon illégale pour participer au financement du parti de Jacques Chirac.

<sup>367</sup> A titre personnel, Jacques Chirac avait moins de raisons de craindre le calendrier résultant de la dissolution que n'en avaient les députés de son camp. En effet, une victoire de la gauche plurielle aux législatives n'aurait été qu'un désavantage surmontable pour la réélection de Jacques Chirac puisqu'il était déjà en situation de Président de cohabitation. A l'inverse, la défaite de la gauche aux législatives aurait ruiné les chances de Lionel Jospin de remporter la présidentielle en mettant brusquement fin à son état de grâce. En somme, si le nouveau calendrier résultant de l'« inversion » n'avantageait aucun des deux principaux candidats à l'élection présidentielle, le calendrier précédent était moins défavorable au Président qu'à son Premier ministre. Le gouvernement et la majorité avaient donc tout intérêt à le changer.

pris de nombreux élus sur l'inversion du calendrier électoral relevait donc moins d'un choix de principe que d'une position de circonstance. Pour autant, la vie politique démontre bien souvent que l'intérêt peut aller de pair avec les convictions. Il ne faut donc pas écarter les arguments fondés et quelquefois sincères qui motivèrent le gouvernement à vouloir inverser le calendrier électoral. En choisissant de placer l'élection présidentielle avant les élections législatives, la majorité fit tout d'abord le choix de la cohérence par rapport au quinquennat. Il eut été absurde, en effet, d'avoir mis en œuvre le quinquennat au motif que ce dernier empêcherait la cohabitation et de choisir, dans le même temps, un ordre des élections plus susceptible d'entraîner la discordance des majorités. En cela, le rétablissement du calendrier électoral constituait bien une poursuite de la logique anti-cohabitation qui avait présidé à la mise en place du quinquennat, ces deux ajustements procédant en réalité de la même logique présidentialisante.<sup>368</sup> Précisons toutefois que si le quinquennat et le rétablissement du calendrier électoral font disparaître le « risque mécanique des cohabitations », un risque occasionnel demeure qui empêche d'exclure définitivement du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République l'hypothèse de la cohabitation.<sup>369</sup> Alain Juppé, pourtant opposé à l'inversion du calendrier électoral, n'en reconnaissait pas moins la pertinence de cet argument en déclarant à l'occasion d'un débat à l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions que « le quinquennat ne constitue pas une garantie absolue contre la cohabitation » mais plutôt « un garde-fou efficace ». Ce à quoi l'ancien Premier Ministre ajoutait : « Si l'on veut une garantie absolue, il faut en réalité changer de Constitution [...] soit en ramenant le Président au rôle qui était le sien sous la IV<sup>e</sup> République et en revenant à un régime purement parlementaire [...], soit en instituant un vrai régime présidentiel. »<sup>370</sup> Tel n'était pas en réalité le souhait de la majorité et du Premier Ministre qui rappela à son prédécesseur que « ce n'est pas l'ordre des élections qui détermine la nature d'un régime ».<sup>371</sup> A défaut d'opérer un basculement radical vers un régime présidentiel, l'inversion du calendrier électoral permettait néanmoins de remplir un double objectif. Le premier était de marginaliser la cohabitation en la rendant non pas impossible, mais moins probable. Celle-ci ne pourrait être désormais qu'une exception, une

---

<sup>368</sup> Comme le déclarait alors Jean-Pierre Chevènement, « l'instauration du quinquennat a répondu au souci de réduire les risques de cette cohabitation. Seule l'intervention de l'élection présidentielle avant les élections législatives, conforme à l'esprit des institutions, peut donner sens à la réforme du quinquennat qui a été votée par le peuple » (*JOAN*, Débats, 20 décembre 2000, p. 10422).

<sup>369</sup> Pascal Jan, « La V<sup>e</sup> République, permanence et mutations », *LPA*, n°145, 23 juillet 2001, pp. 8-10.

<sup>370</sup> *JOAN*, Débats, 20 décembre 2000, p. 10414.

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 10441.

« parenthèse » dans la pratique classique du pouvoir.<sup>372</sup> Le second devait être de conforter la place centrale du Président de la République dans les institutions.

### *§ b – Préserver la primauté du Président de la République*

Avec le débat sur le calendrier électoral resurgissait la question récurrente qui parcourt toute la V<sup>e</sup> République et qui avait déjà été posée par le quinquennat : la primauté institutionnelle revient-elle au Parlement ou bien au chef de l'Etat ? Pour résoudre le problème du calendrier électoral, il suffisait donc en réalité de répondre à cette question. De ce point de vue, un regard sur l'histoire constitutionnelle était tout à fait éclairant. En effet, la III<sup>e</sup> République finissante et la IV<sup>e</sup> République avaient apporté la preuve de la difficulté qu'il y avait, pour une majorité parlementaire, à trouver dans ses rangs un chef qui soit respecté par tous et qui puisse durablement diriger le pays. La Chambre des députés avait, pendant des années, échoué à accomplir cette mission. C'est précisément pour cela que la V<sup>e</sup> République naissante avait voulu déconnecter l'élection présidentielle des alliances parlementaires de circonstance. Il fallait, pour que le chef de l'Etat soit stable et indépendant, que les députés ne participent plus à sa nomination. A l'inverse du régime anglais dans lequel l'élection des députés vaut également désignation du chef de l'exécutif, la V<sup>e</sup> République voulut distinguer les deux processus non seulement dans la forme, mais aussi dans le temps.

Pour autant, ce constat ne permettait pas de savoir laquelle des deux élections revêtait un caractère « prioritaire », ni laquelle devait se tenir avant l'autre. Néanmoins, si l'on tient compte des raisons pour lesquelles la V<sup>e</sup> République fut instituée – c'est-à-dire essentiellement pour restaurer l'autorité du pouvoir exécutif – il semble inscrit dans la logique de la V<sup>e</sup> République que le chef de l'Etat doive être désigné le premier. Cette analyse est partagée par une majorité des constitutionnalistes et en particulier par Georges Vedel pour qui « il est bien plus facile d'identifier une équipe prête à suivre la direction » tracée par le Président de la République, que de « chercher un chef alors que l'équipe est déjà rassemblée ».<sup>373</sup> Mais il faut rappeler que la V<sup>e</sup> République n'a pas toujours renvoyé l'élection des députés après la désignation du chef de l'Etat. Louis Favoreu l'a notamment souligné en rappelant qu'en décembre 1958, l'élection du général de Gaulle à la présidence de la République avait eu lieu après l'élection des députés et que les élections législatives de 1962,

---

<sup>372</sup> Ce qui invite Pascal Jan à conclure que « la loi de mai 2001 s'inscrit dans une logique de condamnation de la cohabitation » (« L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, n°9, 20 septembre 2001, p. 753).

<sup>373</sup> Georges Vedel, « Oui, pour que le Président redevienne le patron de l'équipe », propos recueillis par Mathieu Castagnet, *La Croix*, 19 décembre 2000.

1967, 1968, 1973 et 1978 eurent lieu sans considération de calendrier.<sup>374</sup> Cette objection, en partie recevable, omet toutefois de préciser que la première élection présidentielle de 1958 n'est en rien comparable aux suivantes, dans la mesure où elle ne fut pas effectuée au suffrage universel mais par le seul collège des grands électeurs. En effet, la révision constitutionnelle de 1962 a donné davantage de poids à l'élection présidentielle, puisque le Président de la République est désormais élu au suffrage universel. Hasard du calendrier ou conséquence de cette modification notable des institutions, on constate que le cas de figure faisant intervenir l'élection des députés avant celle du Président ne s'est pas reproduit par la suite. Et en matière constitutionnelle comme ailleurs, une seule occurrence ne suffit pas à créer une coutume. A l'inverse, la répétition de l'enchaînement présidentielle-législatives en 1981, 1988, et désormais depuis l'adoption du quinquennat, permet de dire que la V<sup>e</sup> République a progressivement intégré la coutume du primat de l'élection présidentielle. Les deux élections demeurent bien évidemment déconnectées du point de vue constitutionnel, mais elles ne le sont plus du point de vue politique. Cet ancrage de l'ordre des élections dans le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République traduit en réalité une mutation de la V<sup>e</sup> République, conçue à l'origine comme un régime parlementaire et devenue, au gré des événements, un régime parlementaire à dominante présidentielle. C'est ce constat qui permet à Jean-Claude Zarka d'affirmer que « dans la logique gaullienne de la V<sup>e</sup> République, la majorité parlementaire, formée des forces politiques qui soutiennent au jour le jour l'action du gouvernement, procède toujours de la majorité présidentielle qui naît au moment de l'élection du chef de l'Etat ». <sup>375</sup> On comprend mieux en quoi le fait de conserver en l'état le calendrier électoral de 2002, tel qu'il résultait de la dissolution de 1997, aurait débouché sur une véritable révolution institutionnelle puisque pour la première fois depuis 1958, les députés auraient été désignés avant le Président de la République. Admettre un tel enchaînement aurait signifié reconnaître le primat des élections législatives sur l'élection présidentielle. Cette orientation revenait à aller à contre-courant de l'évolution de la V<sup>e</sup> République et à contredire la logique même du quinquennat. Par ailleurs, le maintien en l'état du calendrier aurait ôté tout le caractère décisif de l'élection présidentielle. Pour le candidat du parti vainqueur aux élections législatives, il suffirait d'expliquer qu'il appliquerait le programme approuvé quelques semaines auparavant par les électeurs et auquel il ne pourrait apporter que de modestes variations. Quant au candidat du parti battu, il s'efforcera d'élaborer un

---

<sup>374</sup> Louis Favoreu, « Pourquoi changer la règle du jeu ? », *Le Figaro*, 18 décembre 2000.

<sup>375</sup> Jean-Claude Zarka, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, p. 5.

programme différent de celui défendu en vain par son parti lors des législatives. S'il était élu, il serait alors contraint de dissoudre l'Assemblée dès son élection pour pouvoir tenir ses engagements. Comme le résume Valéry Giscard d'Estaing, cette situation constituerait finalement un « abaissement concomitant du Président de la République dont le rôle se réduirait à ratifier, d'un côté, ou à contester, de l'autre, des orientations élaborées par des formations politiques ». <sup>376</sup> Pour Georges Sarre, « l'enjeu en serait tellement diminué que le prestige de la fonction en serait immanquablement atteint. » <sup>377</sup>

Or, le débat sur l'ordre des élections ne pouvait avoir lieu sans tenir compte de l'importance accrue de l'élection présidentielle depuis 1962. Le postulat de départ du quinquennat posait en effet que l'élection présidentielle était devenue le rendez-vous déterminant de la vie politique, celui-là seul qui oriente les autres temps forts électoraux. <sup>378</sup> Le principe qui en découle est que les électeurs, en votant lors des présidentielles, choisissent non seulement un capitaine, mais aussi à travers lui une équipe qui pourra mener une politique dont les grandes lignes sont approuvées par le biais de l'élection, cette équipe et ce capitaine devant rendre compte au peuple lui-même lors de l'élection suivante. De ce fait, le quinquennat débouche sur un ordre des élections qui ne peut être autre que l'enchaînement présidentielle-législatives. A l'inverse, procéder à l'élection des députés juste avant de désigner le Président eut été absolument contraire à la logique quinquennale. On aurait choisi l'équipe avant le capitaine, ce qui n'aurait pas été sans inconvénients pour la cohérence du système. <sup>379</sup> Le législateur voulut également éviter que ne se reproduisent des situations délicates au cours desquelles le Président de la République s'était trouvé en difficulté face à sa propre majorité. Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac avaient, dans une certaine mesure, subi les conséquences d'un tel dysfonctionnement. Elu en mai 1974, Valéry Giscard d'Estaing avait en effet choisi de conserver la majorité parlementaire sortie des élections

---

<sup>376</sup> JOAN, Débats, 20 décembre 2000, p. 10420.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 10477.

<sup>378</sup> Ce constat fut rappelé par la plupart des intervenants lors des séances du 19 décembre 2000 consacrées par l'Assemblée nationale sur l'inversion du calendrier électoral. Ainsi Georges Sarre déclarait-il que « l'élection du Président de la République au suffrage universel est la réforme qui a tout changé ». Pour Jean-Pierre Chevènement, elle est « le moment structurant de notre vie politique ». Pour Valéry Giscard d'Estaing, elle est le « moment de vérité collectif pour le pays, où il se prononce, après une campagne qui a pour fonction de l'éclairer, sur les grandes orientations de la vie nationale. Le Premier ministre résumait la position des formations favorables à l'inversion du calendrier en rappelant que l'élection présidentielle avait « structuré la vie politique nationale des dernières décennies ; 1965, 1974, 1981, 1988, 1995 » et que par conséquent, « on ne [pouvait] pas faire de cette élection majeure l'élection seconde » (JOAN, Débats, 20 décembre 2000, pp. 10419-10477).

<sup>379</sup> Valéry Giscard d'Estaing voit un « paradoxe » dans le fait de « demander aux Français de se déterminer, d'abord sur le contenu d'un programme législatif, et de débattre ensuite du choix du Président », qui reviendrait à se décider de « l'accessoire » avant de se prononcer sur « l'essentiel » (« Calendrier électoral : revenir à l'essentiel », *Le Monde*, 19 décembre 2000).

législatives de mars 1973, alors même que certains lui conseillaient de dissoudre l'Assemblée nationale afin de se constituer une majorité « sur mesure ». Voulant respecter les échéances électorales, il décida de n'en rien faire et dut très vite en supporter les conséquences, en se retrouvant minoritaire dans sa majorité.<sup>380</sup> Jacques Chirac refusa lui aussi de dissoudre l'Assemblée nationale au lendemain de son élection à la présidence de la République. La majorité parlementaire datait de 1993 et était extrêmement favorable à la droite. Pourtant, cette majorité avait été élue sous le *leadership* d'Edouard Balladur. Depuis, les deux hommes s'étaient affrontés lors de l'élection présidentielle. Jacques Chirac, bien qu'étant sorti vainqueur de ce duel, ne pouvait pas disposer d'une majorité se définissant principalement par rapport à lui. Bien au contraire, la division entre « chiraquiens » et « balladuriens », sans compter les autres mouvements de la droite parlementaire, affaiblissait une majorité présidentielle dont la supériorité numérique au Palais Bourbon était pourtant écrasante. C'est notamment parce que la décision de dissoudre fut prise tardivement qu'elle échoua. Ces deux exemples, encore présents à l'esprit des députés élus en 1997, montraient qu'une majorité, pour être solide et stable, devait être formée dans la foulée de l'élection présidentielle. Sans cela, elle aurait naturellement tendance à se distancier par rapport au Président de la République, jusqu'à ce que celui-ci voie sa position contestée. Or, dans un tel cas de figure, ce serait tout le fonctionnement des institutions qui s'en trouverait affecté.

Conscient de ces considérations, le législateur voulut rétablir le calendrier électoral dans son ordre d'origine, c'est-à-dire celui d'avant la dissolution. A défaut d'être désintéressée, cette décision était profondément cohérente car elle confirmait le choix opéré lors de l'adoption du quinquennat, à savoir que chacune des deux réformes visait à renforcer la primauté du Président de la République dans l'ordre institutionnel. A l'inverse, la non-inversion du calendrier aurait entraîné un « abaissement de la fonction présidentielle » contradictoire avec la logique même du quinquennat mis en place quelques mois auparavant.<sup>381</sup> Pour employer une métaphore sportive, l'on pourrait dire que l'inversion du calendrier électoral constitue la transformation de l'essai que fut le passage au quinquennat. Plus largement, à travers sa décision d'inverser le calendrier électoral, le législateur rappelait son point de vue sur la nature du régime. En faisant passer l'élection présidentielle avant

---

<sup>380</sup> Bien que Giscard d'Estaing ait élargi la majorité présidentielle en recevant le renfort du Parti radical et du Centre démocrate, les gaullistes de l'UDR (qui allait devenir le RPR en 1976) formaient la plus importante composante de la majorité présidentielle avec plus de 180 députés, contre 54 pour les Républicains indépendants dont Valéry Giscard d'Estaing était issu. Ce rapport de force favorable aux gaullistes permit à Jacques Chirac de démissionner de Matignon en 1976 et compliqua les relations du Président de la République avec sa majorité tout au long de la législature.

<sup>381</sup> Jean-Claude Zarka, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, p. 5.

l'élection législative – que ce soit dans l'ordre chronologique et dans l'ordre politique – le législateur choisissait de préserver la logique gaullienne des institutions qui fait du Président de la République la clé de voûte du régime. Par voie de conséquence, il soulignait que la pratique institutionnelle classique de la V<sup>e</sup> République ne pouvait être autre que le présidentialisme majoritaire et que la cohabitation ne saurait être qu'une exception à cette règle.<sup>382</sup>

### § c – *Limiter les risques de dissolution*

Une autre conséquence de l'inversion du calendrier électoral est de diminuer considérablement l'éventualité de la dissolution. En effet, les précédents sous la V<sup>e</sup> République montrent que toutes les dissolutions, à l'exception d'une seule, furent déclenchées par un Président dont l'élection était plus récente que celle de l'Assemblée nationale. Il en est ainsi des dissolutions prononcées par le général de Gaulle en 1962, par François Mitterrand en 1981 et 1988, puis par Jacques Chirac en 1997.<sup>383</sup> La seule dissolution qui fait exception à cette règle est celle de 1968, liée à des circonstances bien particulières puisque consécutive aux événements de Mai 1968.<sup>384</sup> Il ne s'agit pas là d'un hasard de l'histoire mais bel et bien d'une réalité politique qui veut que la légitimité s'atténue et que l'autorité s'érode avec le temps. De ce fait, le dernier pouvoir élu dispose toujours d'un surcroît de légitimité par

---

<sup>382</sup> Sur ce sujet, on lira avec grand intérêt l'article de Laurent Falacho, « L'inversion du calendrier électoral : l'inversion du pouvoir constituant ? », *RRJ*, n°3, 2002, pp. 1333-1353. L'auteur s'y interroge sur la légitimité qu'a le Parlement pour modifier la Constitution ou son interprétation, même si dans ce cas précis, il ne le fit que de façon indirecte. L'auteur souligne que la loi organique modifiant la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale n'avait pas pour seul objet d'inverser le calendrier électoral. En effet, au-delà de cette modification d'ordre technique, l'adoption du texte impliquait un choix plus fondamental sur la nature même du régime. Selon lui, la question de savoir si le pouvoir gouvernemental devait être conféré, par le peuple, à une assemblée, un Premier ministre ou un Président présentait « suffisamment d'importance pour figurer dans le contenu de la Constitution » et ne pas être simplement « déterminée par le pouvoir législatif ». Le Conseil constitutionnel a répondu à cette question dans sa décision portant sur la loi organique en indiquant dans le quatrième considérant que « l'objectif que s'est assigné le législateur n'est contraire à aucun principe, ni à aucune règle de valeur constitutionnelle » (Décision n°2001-444 DC du 9 mai 2001, Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JO*, 16 mai 2001, p. 7806).

<sup>383</sup> Lors de la dissolution de 1962, le Président de Gaulle était à peine plus « jeune » que l'Assemblée nationale puisqu'il avait été élu en décembre 1958 et que l'Assemblée nationale l'avait été un mois plus tôt que lui, en novembre 1958. En 1981, François Mitterrand profita de l'élan de sa victoire à l'élection présidentielle pour dissoudre immédiatement l'Assemblée acquise à la droite élue en 1978. Il fit de même en 1988 pour l'Assemblée élue en 1986. Enfin, Jacques Chirac, élu depuis deux ans, mit fin en 1997 aux pouvoirs de l'Assemblée élue en 1993.

<sup>384</sup> Le Président était alors dans la troisième année de son mandat tandis que l'Assemblée nationale n'était élue que depuis un an. Après la mise en ballottage de Charles de Gaulle par François Mitterrand en 1965, les élections législatives de 1967 avaient en effet marqué une nouvelle déconvenue pour le pouvoir et le général de Gaulle. Si le premier tour des législatives avait constitué une nette victoire des gaullistes, on avait assisté à un renversement de tendance au second tour qui n'avait donné à la droite qu'une courte majorité à l'Assemblée. La dissolution de 1968 répondait donc autant au besoin de résoudre la crise de mai qu'à celui de retrouver une assise plus forte à l'Assemblée.

rapport au pouvoir qui résulte d'une élection antérieure.<sup>385</sup> Dans les faits, cela signifie qu'il est bien plus difficile pour un Président de la République de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale lorsque celle-ci a été élue après lui, plutôt que de dissoudre une Assemblée dont l'élection est antérieure à la sienne. C'est précisément sur ce point que le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral risquent d'entraîner une disparition des dissolutions, ou du moins leur raréfaction. On voit mal en effet comment un Président de la République, dont l'élection est désormais fixée avant celle des députés, pourra avoir l'autorité suffisante pour dissoudre une assemblée au moins aussi légitime que lui. D'autant que l'élection législative devient en grande partie, avec le quinquennat, une confirmation de l'élection présidentielle. Dissoudre une assemblée issue du « troisième tour » de l'élection présidentielle et que les électeurs ont désignée « sur-mesure » pour le Président de la République, s'avèrera délicat, pour ne pas dire extrêmement périlleux. Si la dissolution demeurera possible, notamment en cas de cohabitation, la dissolution de convenance ou de résolution de crise sera d'autant moins justifiable que l'Assemblée nationale est censée refléter les orientations présidentielles. En réalité, la seule chance de voir la dissolution perdurer réside dans la désorganisation du rythme quinquennal. En effet, si un Président de la République venait à démissionner ou à disparaître en cours de mandat, il y a fort à parier que la dissolution deviendrait alors le moyen privilégié de rétablir l'alignement des élections présidentielle et législatives.

Cet impact de la dissolution sur le calendrier électoral est à double tranchant. Elle constitue à la fois sa force et sa faiblesse. Si elle demeure l'instrument idéal pour faire concorder les élections, la dissolution peut également être le grain de sable qui dérèglera le rythme électoral de la V<sup>e</sup> République. Compte tenu du passage au quinquennat, le Président qui ferait le choix de dissoudre l'Assemblée nationale devrait également assumer la responsabilité d'une désorganisation durable du rythme électoral. En effet, ainsi que le rappelait Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, à l'occasion du débat sur l'inversion du calendrier électoral, « l'instauration du mandat de cinq ans pour l'élection du Président de la République crée les conditions d'une situation où les dissolutions de l'Assemblée nationale pourraient devenir plus rares » car le calendrier a « une forte probabilité de se reproduire en 2007, en 2012 et au-delà ».<sup>386</sup> Il est donc très probable que l'impact potentiel d'une telle décision dissuade le Président de la République d'user de son droit de dissolution, qui pourrait

---

<sup>385</sup> Pour Pierre Albertini et Isabelle Sicart, l'expérience des cohabitations a montré que « c'est toujours l'élection la plus récente qui confère la légitimité la plus forte » (*op. cit.*, p. 138).

<sup>386</sup> JOAN, Débats, 20 décembre 2000, p. 10460.

donc être bloqué *de facto* par la crainte de déstabiliser le calendrier électoral. Cela n'est pas sans incidence sur l'équilibre institutionnel car le Président, qui jusqu'alors pouvait brandir librement la menace d'une dissolution pour faire plier l'Assemblée nationale, se trouvera handicapé dans l'usage de cette arme. On pourrait alors se retrouver avec un Président contraint « d'éviter les crises politiques entre son gouvernement et le Parlement, car [...] condamné à ne pas dissoudre l'Assemblée sous peine de déstabiliser le calendrier électoral sur lequel le régime entend désormais s'appuyer pour ne plus tomber dans la cohabitation. »<sup>387</sup> La liberté de ton et l'autonomie des députés de la majorité s'en trouveraient potentiellement renforcées, tant il est vrai qu'une majorité devient plus frondeuse en voyant s'éloigner le spectre de la dissolution.<sup>388</sup> Cette épée de Damoclès qui les menaçait ayant quasiment disparu, les députés de la majorité pourraient se montrer plus revendicatifs vis-à-vis du Président de la République et plus rebelles lors de l'examen des textes gouvernementaux.

On touche là un point paradoxal qui fut insuffisamment mesuré lors de la mise en place du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral. En voulant consacrer la prééminence du Président de la République, on avait fini par en oublier certains de ses fondements. En effet, la primauté du Président ne tient pas seulement au fait qu'il soit élu au suffrage universel, renvoyé devant les électeurs de façon régulière et élu avant les députés. Elle tient aussi au fait qu'il dispose librement du droit souverain de mettre fin au mandat de la représentation nationale alors que la réciproque n'est pas vraie. Mais dès lors qu'il devient plus délicat pour le Président de la République d'exercer ce droit de dissolution, le déséquilibre entre lui et l'Assemblée se trouve en partie réduit. On mesure ici combien certains effets secondaires du quinquennat ne renforcent pas, loin s'en faut, la position du Président de la République. Pour autant, cette atténuation du droit de dissolution n'altère ni la nature parlementaire du régime ni son orientation présidentielle. En rééquilibrant les rapports entre le Président de la République et l'Assemblée, elle contribue même à renforcer la coopération entre les deux pouvoirs et rapproche sur ce point la V<sup>e</sup> République d'un régime présidentiel à l'américaine.

Enfin, et c'est sur ce point que l'on revient à la logique du quinquennat, la diminution du risque de dissolution s'inscrit parfaitement dans le mouvement de marginalisation de la cohabitation. En effet, le risque cohabitationniste ne découle pas seulement de l'arythmie électorale mais également du droit de dissolution. Si le Président peut à tout moment renvoyer l'Assemblée devant les électeurs, ces derniers peuvent très bien choisir de renvoyer deux

---

<sup>387</sup> Silvano Aromatario, *op. cit.*, p. 739.

<sup>388</sup> Christophe Boutin, « Le faux remède du quinquennat », in Frédéric Rouvillois (dir.), *op. cit.*, p. 193.

majorités contraires dos à dos. L'arythmie électorale correspondait à un risque systémique de cohabitation que le passage au quinquennat avait permis de réduire. La dissolution s'apparente en revanche à un risque conjoncturel qui se trouve en partie écarté par le passage au quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. On peut dire en somme que la diminution du risque de dissolution, qui s'apparente à un effet non désiré du quinquennat, entraîne une situation paradoxale dans laquelle le Président de la République est à la fois affaibli et protégé. Il est affaibli dans la mesure où le quinquennat et l'inversion du calendrier rendent plus délicat l'exercice de son droit essentiel de dissoudre l'Assemblée. Il est protégé car cette même situation lui garantit assez certainement de ne pas avoir à connaître de cohabitation.

L'inversion du calendrier électoral n'est donc pas seulement une conséquence directe de l'adoption du quinquennat. Elle en est une consolidation, une justification. Par un mouvement de balancier, les deux réformes se complètent l'une l'autre. Le quinquennat permet l'inversion du calendrier tandis que celle-ci permet au quinquennat de conserver sa cohérence en faisant primer l'élection présidentielle et en réduisant le risque de dissolution. La question demeure de savoir si le quinquennat et le maintien du calendrier dans l'ordre présidentielle-législatives ont modifié radicalement la V<sup>e</sup> République. Pour Guy Carcassonne le calendrier « plus conforme à l'esprit des institutions » permet de conserver « un régime parlementaire à forte domination présidentielle ». <sup>389</sup> Mais pour Jean-Claude Zarka, si la modification du calendrier paraît « conforme à la conception gaullienne de la V<sup>e</sup> République [...], elle n'en est pas moins contraire à la logique parlementaire de notre système politique. » <sup>390</sup>

Le débat autour de l'ordre des élections constituait le premier avatar du passage au quinquennat que plusieurs observateurs avaient anticipé. <sup>391</sup> S'il avait fixé durablement la primauté de l'élection présidentielle sur celle des députés, il n'avait pas permis en revanche de

---

<sup>389</sup> Guy Carcassonne, « Immuable V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 31.

<sup>390</sup> Jean-Claude Zarka, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, p. 5.

<sup>391</sup> Ainsi Christophe Boutin et Frédéric Rouillois écrivaient-ils lors de l'adoption du quinquennat : « On peut prédire sans risque que l'une des premières conséquences du quinquennat "sec" sera de susciter, à plus ou moins brève échéance, une nouvelle révision qui accomplira ce que la première aura laissé en pointillés » (*op. cit.*, p. 90). La continuité logique entre le quinquennat, l'inversion du calendrier électoral et la nécessité d'adapter les institutions fut également soulignée par Alain Madelin pour qui le « oui au quinquennat [...] n'était pas un point d'arrivée mais plutôt un point de départ [...] pour ouvrir le chemin à d'autres réformes institutionnelles ». Le député ajoutait que poser le diptyque quinquennat-inversion du calendrier « amènerait inéluctablement à poser la question de la nature du pouvoir présidentiel et de la nécessité de redistribuer et de rééquilibrer les pouvoirs » (*JOAN*, Débats, 20 décembre 2000, p. 10424).

redéfinir les pouvoirs du Président et de l'Assemblée nationale. Une première étape avait été franchie dans la définition de la théorie du pouvoir. Il restait à adapter la pratique au nouveau format institutionnel initié par le quinquennat.

Mais avant d'aborder les conséquences de la révision constitutionnelle de 2008, qu'il nous soit permis de faire ici une brève analyse historique sur ce que l'on pourrait appeler le « faux départ » du quinquennat.

Michel Lascombe prédisait en effet que le premier quinquennat allait fixer les règles de l'exercice du pouvoir pour les quinquennats suivants.<sup>392</sup> Force est de constater qu'il n'a eu que partiellement raison. La concordance des majorités a en effet imprégné sa marque sur le premier quinquennat. Mais en maintenant un Président marqué par le septennat, l'élection de 2002 a retardé l'entrée réelle dans le système quinquennal. De fait, il faut souvent du temps pour que les acteurs s'approprient les innovations institutionnelles. C'est la raison pour laquelle il y a presque toujours un décalage entre le changement des règles et le changement des pratiques. En 2002, les implications du quinquennat furent retardées pour au moins deux raisons. La première tient aux conditions singulières de l'élection présidentielle qui ne déboucha pas sur une opposition classique entre la gauche et la droite mais sur un duel sans véritable enjeu entre Jacques Chirac et Jean-Marie Le Pen. Ensuite, Jacques Chirac, une fois réélu, ne prit pas la mesure des changements qu'impliquait le quinquennat. Cela devait se manifester de deux manières. D'une part en nommant essentiellement des chiraquiens au gouvernement, le Président fait la première erreur de choisir une base politique étroite, là où le quinquennat suppose un rassemblement large et équilibré. D'autre part, il choisit comme priorités de son action la lutte contre le cancer, la sécurité routière ou encore l'aide aux personnes handicapées. Ces thèmes, certes majeurs pour la société, n'apparaissent pas comme des urgences au yeux de l'opinion. Ce faisant, le Président apparaît comme un ministre et « laisse vacante la fonction présidentielle ».<sup>393</sup> Comme le reconnaît un membre du gouvernement de l'époque, « une des grandes difficultés que rencontrera le gouvernement Raffarin tiendra à cette absence de cap clairement défini » et sans cesse fluctuant « entre un Président qui s'engage peu et un Premier ministre qui répugne à trancher ».<sup>394</sup> D'une certaine manière, l'on peut dire que le second mandat de Jacques Chirac fut un septennat de cinq ans.

---

<sup>392</sup> Michel Lascombe, « Le soleil a rendez-vous avec la lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre ? » *RDJ*, n°1/2, 2002, pp. 238-239.

<sup>393</sup> Christiane Gouaud, « La première République quinquennale, la République du paradoxe », *Politeia*, n°9, 2006, p. 57.

<sup>394</sup> François Fillon, *La France peut supporter la vérité*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 24.

Pour Pierre Avril, « il fallut attendre l'échéance de 2007 pour que le candidat élu revendiquât explicitement la responsabilité de la politique qu'il allait diriger ». <sup>395</sup> Il fut aidé en cela par l'erreur stratégique du Président sortant qui avait consisté à construire un parti unique et à donner à son chef un poids déterminant dans la vie politique. Dès lors que les ennuis judiciaires avaient conduit Alain Juppé à quitter la tête de l'UMP, Nicolas Sarkozy put s'engouffrer dans la brèche que Jacques Chirac lui avait involontairement ouverte. Surtout, la campagne électorale de 2007 allait donner l'occasion aux candidats de prendre des engagements particulièrement forts et précis. En ce sens, elle fut la première véritable campagne de l'« ère quinquennale » au cours de laquelle se manifesta un renforcement du clivage entre la gauche et la droite. Trois raisons peuvent expliquer ce phénomène. La première est évidemment celle de la personnalité et des choix des principaux candidats, et en premier lieu de Nicolas Sarkozy. La volonté de mettre au cœur de la campagne des questions fortement clivantes répondait à une stratégie de mobilisation de l'électorat. La deuxième était que le corps électoral n'avait pas eu, à proprement parler, de choix à effectuer lors du second tour de l'élection présidentielle précédente. L'absence de débat gauche-droite en 2002 avait donc créé une attente qui ne put être satisfaite qu'en 2007. La troisième raison est d'ordre constitutionnel et a trait au quinquennat. C'est précisément parce que celui-ci avait permis l'élection concomitante du Président de la République et des députés que les candidats à la présidence de la République purent donner à l'élection de 2007 son caractère si particulier. Elu sur un programme législatif et assumant pleinement son *leadership* sur la majorité, le Président élu entraîna véritablement dans l'ère du quinquennat.

## **Section 2 – La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : le quinquennat « équilibré »**

La volonté de réformer la Constitution n'était pas nouvelle. Elle était née presque en même temps que la V<sup>e</sup> République. L'ardeur à modifier les institutions n'avait d'ailleurs épargné aucun des Présidents de la V<sup>e</sup> République et l'on avait déjà procédé, depuis 1958, à vingt-trois révisions de la loi fondamentale. Un consensus assez large existait sur le constat de déséquilibre des institutions au détriment du Parlement. Celui-ci avait pu apparaître justifié en 1958, dans la mesure où il permettait d'éviter les errements du pouvoir exécutif des deux Républiques précédentes. Mais ni la Constitution ni le contexte politique n'avaient, en 2008,

---

<sup>395</sup> Pierre Avril, « L'irresponsabilité des pouvoirs », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 121.

beaucoup à voir avec ceux de 1958. Si bien que selon les mots de Guy Carcassonne, « l'exécutif rest[ait] sur-armé lors même qu'il n'a[vait] plus d'ennemis menaçants ». <sup>396</sup>

Le souhait de renforcer le Parlement et de mieux encadrer le pouvoir exécutif avait vu le jour à mesure de l'enracinement et de l'apaisement du régime. La première cohabitation, opposant d'une façon inédite jusqu'ici le Président de la République et le Parlement, vint raviver cette revendication. François Mitterrand, lors de son second septennat, envisagea donc un rééquilibrage des institutions, mais celui-ci ne put aboutir. Les travaux du Comité Vedel se heurtèrent à l'agenda politique et aux élections législatives de 1993 qui ne permirent pas au Président de la République de saisir le Parlement d'un projet de loi constitutionnelle. Malgré la révision constitutionnelle d'août 1995 dont la portée fut assez limitée, <sup>397</sup> il fallut donc attendre quinze ans pour que l'on tente de réduire le déséquilibre, que l'on s'accordait largement à reconnaître, entre le pouvoir exécutif et le Parlement.

La campagne présidentielle de 2007 permit d'ouvrir à nouveau le débat sur la Constitution et nul parti ou presque ne fit, à cette occasion, l'économie d'une réflexion et de propositions sur le sujet. <sup>398</sup> Tous partageaient peu ou prou le même objectif : réconcilier les Français avec la démocratie. Pour cela, ils entendaient donner plus de pouvoir aux citoyens, affermir le rôle du Parlement, renforcer le pluralisme ou encore faciliter le renouvellement des élus. S'il est indéniable que les pistes proposées étaient fort hétérogènes, il n'en demeure pas moins que la révision, voire le changement de Constitution, était très largement souhaité. Certains candidats n'hésitèrent pas à mettre en avant le thème d'une VI<sup>e</sup> République. <sup>399</sup> D'autres, comme Nicolas Sarkozy, entendaient conserver la V<sup>e</sup> République, mais proposaient une réforme en vue de la moderniser. Plusieurs des engagements de campagne du candidat de l'UMP faisaient référence à cette modernisation, notamment celui visant à limiter à deux le nombre de mandats présidentiels. Dans l'esprit de Nicolas Sarkozy, la réforme des institutions devrait également prendre en compte les attentes des parlementaires qui, depuis des années, exprimaient le souhait de bénéficier de nouvelles libertés, tant dans l'initiative législative et budgétaire que dans le contrôle de l'activité gouvernementale. Une fois élu, le Président de la

---

<sup>396</sup> Guy Carcassonne, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 97.

<sup>397</sup> La loi constitutionnelle du 4 août 1995 prévoyait notamment, outre l'extension du champ d'application du référendum, d'instituer une session ordinaire unique du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin. Auparavant, le Parlement ne se réunissait en session ordinaire que 80 jours à partir d'octobre pour la session dite « budgétaire » et 90 jours à partir d'avril pour la session dite « législative ». Cette organisation fixée en 1958 était un frein majeur au développement du Parlement car elle le suspendait de fait et le privait de contrôle sur le gouvernement durant plus de six mois par an.

<sup>398</sup> Hormis Lutte ouvrière et CPNT, tous les partis concourant à l'élection présidentielle intégraient dans leurs programmes des propositions d'ordre institutionnel.

<sup>399</sup> Isabelle Mandraud et Jean-Baptiste de Montvalon, « Pour contrer Bayrou, Madame Royal prône une VI<sup>e</sup> République », *Le Monde*, 20 mars 2007.

République précisa très vite ses intentions en la matière dans un discours qu'il prononça à Epinal le 12 juillet 2007, à l'endroit même où le Général de Gaulle avait esquissé en 1946 les contours des institutions qu'il appelait de ses vœux.<sup>400</sup> Il exprima son souhait de rééquilibrer les pouvoirs par trois biais essentiels : le renforcement du Parlement, la création d'un statut de l'opposition et l'élargissement des droits des citoyens. Conscient des changements majeurs opérés par le quinquennat, Nicolas Sarkozy voulait également que la Constitution révisée intègre la responsabilité accrue du Président de la République et clarifie l'ambiguïté originelle sur le rôle du chef de l'Etat. Il annonça d'ailleurs fort clairement ses intentions dans ce domaine en déclarant : « Je souhaite que le Président gouverne ». Pour discuter et mettre en forme ces orientations, il décida de mettre en place quelques mois seulement après son élection un comité chargé de dégager des propositions qui devaient jeter les bases d'un projet de loi de révision constitutionnelle. Afin que ce comité aille dans le sens des préférences qui étaient les siennes, Nicolas Sarkozy en confia la présidence à un de ses proches, Edouard Balladur, qui avait pour avantage, outre sa relation de confiance et d'amitié avec le Président de la République, d'être un fervent partisan de la présidentialisation des institutions. Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République fut rapidement constitué.<sup>401</sup> Durant quelques mois, il allait auditionner de nombreux acteurs de la vie politique et de responsables de partis politiques. Les travaux du Comité débouchèrent sur un rapport, remis au Président de la République le 29 octobre 2007. Les 77 propositions qu'il contenait reprenaient les orientations du Président de la République et s'articulaient autour de trois axes : un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens.<sup>402</sup> Le rapport servit de base au projet de loi constitutionnelle que le gouvernement déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.

Bien que plusieurs amendements mineurs aient été intégrés à cette occasion au texte gouvernemental, l'équilibre du projet de loi constitutionnelle n'en fut pas sensiblement modifié.<sup>403</sup> Il fut adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 3 juin par 315 voix

---

<sup>400</sup> « Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions. Je ne tournerai pas la page de la V<sup>e</sup> République [...]. Il ne s'agit pas de revenir à la IV<sup>e</sup> République en prétendant faire la VI<sup>e</sup> » annonçait le Président de la République dans son discours.

<sup>401</sup> Le décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création du Comité en attribue la vice-présidence à Jack Lang et Pierre Mazeaud. Les dix autres membres appartiennent à l'Université (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Edouard Balladur (dir.), *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 203-205).

<sup>402</sup> L'intitulé du Comité est, à cet égard, significatif puisqu'il fait explicitement référence à un nécessaire « rééquilibrage » des institutions, sans préciser dans quel sens s'effectuait auparavant le déséquilibre.

<sup>403</sup> Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale portaient notamment sur la reconnaissance des langues régionales dans le patrimoine national ou l'égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités politiques,

contre 231. Ce résultat ne constituait pas en soi une majorité de trois cinquièmes et laissait augurer de débats encore vifs jusqu'à la tenue du Congrès.<sup>404</sup> D'autant que le vote du Sénat en seconde lecture, le 16 juillet 2008, ne permit pas d'inverser cette tendance.<sup>405</sup> C'est donc dans une atmosphère tendue que le Congrès fut réuni le 23 juillet 2008. Le Premier ministre, avant la mise aux voix du projet de loi constitutionnelle, justifia une dernière fois la pertinence de la réforme par le fait que « l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, depuis 1962, puis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral [avaient] érodé les traits originels du parlementarisme rationalisé ».<sup>406</sup> Finalement, au terme d'un débat particulièrement vif et de tractations de dernière minute, le texte fut adopté par 539 voix contre 357, soit une de plus que la majorité requise.<sup>407</sup>

Il est encore difficile, pour l'heure, d'analyser de façon exhaustive les conséquences de cette révision constitutionnelle dont l'encre est à peine sèche. Tout juste peut-on dire qu'au regard du nombre d'articles modifiés, elle apparaît déjà comme l'une des plus importantes révisions constitutionnelles que la V<sup>e</sup> République ait connues.<sup>408</sup> Pourtant, si près de la moitié des articles de la Constitution ont été remaniés, il est peu probable que cette révision aura une portée comparable à celle de 1962 modifiant le mode d'élection du Président de la République ou encore à la révision de 1974 élargissant la saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires. Cela ne doit pas empêcher de s'interroger sur certains de ses effets qui sont d'ores et déjà perceptibles.

En premier lieu, on constate que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 procède d'une volonté largement partagée de tirer tous les enseignements du quinquennat. S'exprimant sur la révision constitutionnelle imminente au mois de juillet 2008, Nicolas Sarkozy indiquait d'ailleurs que celle-ci aurait dû avoir lieu au moment du passage du septennat au quinquennat car, ajoutait-il, « c'est à ce moment-là que s'est produit le vrai

---

professionnelles et sociales. D'autres amendements comme celui sur le droit de grâce du Président de la République furent adoptés à l'Assemblée avant d'être annulés par le Sénat.

<sup>404</sup> Avec 13 votes « contre » et 11 abstentions parmi les députés UMP et Nouveau centre, la majorité ne parvenait pas à faire le plein de voix dans ses rangs.

<sup>405</sup> Avec 162 voix contre 125, il manquait encore une dizaine de voix à la Haute assemblée pour atteindre la majorité des trois cinquièmes.

<sup>406</sup> *JO Congrès*, Débats, 22 juillet 2008, p. 3.

<sup>407</sup> A cette occasion, le vote favorable du Président de l'Assemblée nationale, contrairement à l'usage voulant qu'il ne participe pas au scrutin en qualité de Président du Congrès, fut très remarqué.

<sup>408</sup> La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République ajoute 8 nouveaux articles à la Constitution (34-1 ; 47-2 ; 50-1 ; 51-1 ; 51-2 ; 61-1 ; 71-1 ; 75-1), en modifie 39 (1 ; 4 ; 6 ; 11 ; 13 ; 16 ; 17 ; 18 ; 24 ; 25 ; 34 ; 35 ; 38 ; 39 ; 41 ; 42 ; 43 ; 44 ; 45 ; 46 ; 47 ; 47-1 ; 48 ; 49 ; 56 ; 61 ; 62 ; 65 ; 69 ; 70 ; 71 ; 72-3 ; 73 ; 74-1 ; 87 ; 88-4 ; 88-5 ; 88-6 ; 89), rétablit l'article 87, modifie l'intitulé des titres XI et XIV et insère un titre XI bis.

bouleversement institutionnel ». <sup>409</sup> En ce sens, il affirmait que la révision constitutionnelle devait être conçue comme un prolongement de l'adoption du quinquennat. Celle-ci devait donc confirmer le Président de la République en tant que figure centrale des institutions (§ a).

Elle devait également renforcer la capacité d'action du Parlement, afin que l'opposition parlementaire au Président de la République, ne pouvant plus se manifester par la cohabitation, puisse s'exprimer à travers le Parlement. Ainsi, en faisant du Président et du Parlement les deux pôles majeurs des institutions et en réduisant l'influence du gouvernement, la réforme devait permettre de jeter les bases d'un régime présidentiel (§ b).

### *§ a – Adapter les institutions au quinquennat*

Comme cela fut justement souligné lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008, « la modernisation de nos institutions aurait dû, sans nul doute, être conduite dès 2000 en même temps que la réforme du quinquennat, car l'inversion du calendrier électoral, présidentiel puis législatif a complètement changé l'équilibre et la nature de nos institutions ». <sup>410</sup> Selon les mots de Jean-François Copé, la révision constitutionnelle devait donc être l'occasion de « finir le travail » et de « tirer toutes les conclusions de ce changement ». <sup>411</sup> De ce point de vue, il était logique que le Président de la République, bien plus que le Premier ministre, soit au cœur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celle-ci n'a pas pour autant révolutionné la fonction du chef de l'Etat. Tout au plus a-t-elle cherché à confirmer la place centrale qu'il occupe au sein des institutions en assurant son impartialité et donc sa légitimité.

La première disposition permettant de renforcer le Président en tant que figure centrale des institutions est celle qui consiste à lui donner la possibilité de rendre compte de son action

---

<sup>409</sup> Nicolas Sarkozy, « L'ultime geste de Nicolas Sarkozy sur les institutions », propos recueillis par Alain Frachon, Françoise Fressoz, Arnaud Leparmentier et Patrick Roger, *Le Monde*, 17 juillet 2008. En réalité, le Président de la République avait avancé cette idée dès le lendemain de son élection dans son discours d'Epinal dans lequel il affirmait : « On a, par exemple, instauré le quinquennat sans en tirer aucune conséquence. Je l'affirme, ce n'était pas raisonnable » (Discours reproduit dans le rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, M. Jean-Luc Warsmann, n°892, Assemblée nationale, 15 mai 2008, p. 587).

<sup>410</sup> Le président du groupe Nouveau centre à l'Assemblée nationale, François Sauvadet, ajoutait : « La question de la présidentialisation du régime s'est posée au moment du quinquennat en 2000. Elle a fait du Président l'acteur et le meneur de jeu. Les Français veulent un Président qui agit, qui assume, mais un Président dont les pouvoirs sont encadrés et contrôlés par un Parlement qui, lui aussi, doit être en capacité d'agir et d'assumer ses fonctions » (*JO Congrès, Débats*, 22 juillet 2008, p. 14).

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 14.

devant le Parlement réuni en Congrès.<sup>412</sup> Cette disposition s'inspire d'ailleurs très largement du traditionnel discours sur l'état de l'Union par lequel le Président des Etats-Unis expose annuellement son plan d'action devant les membres du Sénat et de la Chambre des représentants réunis. Cette innovation résultait de la volonté de Nicolas Sarkozy d'assumer personnellement la responsabilité de l'action du gouvernement tout en solennisant d'une manière nouvelle la fonction présidentielle. Cette réforme, que le général de Gaulle avait déjà envisagée en 1963, devait avoir pour but de rapprocher la situation du Président français de celle du Président américain et de mettre fin à une vieille tradition parlementaire datant de 1873 issue d'une application stricte du principe de séparation des pouvoirs. Elle avait été rendue doublement pertinente par la réduction à cinq ans du mandat présidentiel.

Il fallait tout d'abord prendre en compte le poids accru de l'élection présidentielle depuis l'adoption du quinquennat et l'impact que celle-ci avait désormais sur l'élection des députés.<sup>413</sup> Compte tenu de ces changements majeurs, le Président de la République ne pouvait plus raisonnablement être considéré comme un simple arbitre alors qu'il se voyait renforcé dans son rôle véritable de décideur politique. De ce point de vue, autoriser le Président de la République à prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès revient à « accentuer la collaboration des pouvoirs et à corroborer l'idée d'un Président qui gouverne ». <sup>414</sup> En permettant ce rapprochement entre l'exécutif et le législatif, la révision constitutionnelle de 2008 accrédite l'idée que le Président, pilote de l'action gouvernementale, est aussi un Président qui légifère.<sup>415</sup> Si c'est toujours, à proprement parler, le gouvernement qui inscrit les projets de loi à l'ordre du jour des assemblées, le Président peut désormais court-circuiter ce schéma en s'adressant directement aux parlementaires pour orienter leur action et leur vote, voire pour susciter des initiatives parlementaires.

La seconde raison justifiant le discours présidentiel devant le Congrès a trait aux conséquences mêmes du quinquennat sur l'image du chef de l'Etat. Le quinquennat en effet, dès lors qu'il pousse le Président de la République à intervenir de façon directe sur l'ensemble

---

<sup>412</sup> Le Comité Balladur avait proposé dans un premier temps une possibilité laissée au Président de s'adresser à l'une ou l'autre assemblée (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, pp. 36-38).

<sup>413</sup> Lors de sa déclaration finale devant le Congrès sur la révision constitutionnelle, François Fillon justifiera ce nouveau pouvoir accordé au Président de la République de venir s'exprimer devant le Parlement. Il parlera à cette occasion de « l'effet de souffle » issu de la légitimité politique du Président élu au suffrage universel et qui, se prolongeant jusqu'aux élections législatives en raison de l'inversion du calendrier électoral, lie le mandat du Président à celui des députés (*JO Congrès*, 22 juillet 2008, p. 5).

<sup>414</sup> Stéphane Pinon, *op. cit.*, p. 3096.

<sup>415</sup> Le discours du Président de la République apparaît comme une pierre dans le jardin du Premier ministre dans la mesure où il peut s'apparenter à une nouvelle forme de discours de politique générale. Alors que celui-ci faisait en grande partie l'originalité du rôle de chef du gouvernement, il est probable qu'en raison de la révision constitutionnelle de juillet 2008, cet exercice soit amené à perdre de sa valeur.

des sujets ayant trait à la politique nationale et qu'il ne permet plus au Premier ministre de jouer autant que par le passé son rôle d'écran, renferme intrinsèquement un risque accru d'érosion du pouvoir présidentiel.<sup>416</sup> Pour remédier à ce travers du quinquennat, le besoin est rapidement apparu de « représidentialiser » le Président. La tribune que pouvait offrir un Congrès présentait à ce titre tous les avantages. Elle donne l'occasion au Président de la République de se hisser à la hauteur de l'histoire, dans un cadre prestigieux comme celui du château de Versailles. S'il se retrouve seul face à la masse des parlementaires, c'est pour mieux signifier que ses orientations prévalent sur celles des quelques 900 députés et sénateurs. Toutefois, afin d'empêcher que le Président puisse être pris à partie par ces derniers ou qu'il puisse être mis en minorité à l'occasion d'un vote, la révision constitutionnelle prit soin de préciser que l'intervention du Président de la République ne pouvait donner lieu à aucun vote et que si elle appelait un débat, celui-ci ne pouvait avoir lieu qu'en l'absence du chef de l'Etat. En somme, le Président de la République recueille tous les avantages d'un tel exercice sans encourir le moindre risque politique.

En même temps qu'elle accordait ce pouvoir nouveau au Président de la République, la révision de 2008 se donnait également pour objectif de dessiner une fonction présidentielle qui soit mieux encadrée afin de rendre l'action du chef de l'Etat plus légitime et plus efficace. Pour ce faire, et conformément à la promesse du candidat Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle, l'article 6 de la Constitution modifiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit que « nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ».<sup>417</sup> Sur ce point, deux interprétations différentes avaient vu le jour. La première considérait que la limitation du nombre de mandats était une alternative à la réduction de la durée du mandat présidentiel. Pour renforcer la responsabilité politique et favoriser le renouvellement à la tête de l'Etat, l'une ou l'autre de ces deux options serait suffisante. Cette analyse fut longtemps développée, entre autres, par les partisans du septennat non

---

<sup>416</sup> Cf. pp. 246-249.

<sup>417</sup> Cette disposition, déjà présente dans la lettre de mission adressée par le Président de la République au Comité Balladur, n'avait pas été maintenue par ce dernier, qui estimait qu'elle allait à l'encontre de la liberté de choix des électeurs. La mesure avait donc été réintroduite par le gouvernement dans le projet de loi constitutionnelle à la demande expresse de Nicolas Sarkozy qui y tenait particulièrement. Dans sa rédaction initiale, elle prévoyait que « Nul ne peut accomplir plus de deux mandats consécutifs ». Le député Gérard Charasse fit remarquer lors de la première lecture à l'Assemblée nationale qu'une telle rédaction « n'empêcherait pas un Président de se faire élire une troisième fois sans aller au bout de son mandat » (*JOAN*, Débats, 23 mai 2008, p. 2382). Après un premier amendement du gouvernement prévoyant que « Nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement », la rédaction définitive fut trouvée au Sénat par un retour au texte initial et le simple remplacement du mot « accomplir » par le mot « exercer », excluant ainsi la possibilité de débiter un troisième mandat sans aller à son terme (*JO Sénat*, Débats, 20 juin 2008, p. 3003).

renouvelable. Selon eux, il n'était nul besoin de raccourcir la durée du mandat dès lors qu'il n'était renouvelable qu'une seule fois. L'autre interprétation était que le quinquennat et la limitation du nombre de mandats devaient aller de pair car l'un et l'autre avaient la même logique : pousser le Président de la République à agir plutôt qu'à durer. Considérant l'affaiblissement du Premier ministre au sein du couple exécutif, la révision constitutionnelle permettait de poser comme principe que « le Président doit agir car c'est lui qui gouverne ; parce qu'il est soumis à l'usure du pouvoir, justifiant en retour la limitation du nombre de mandats présidentiels ». <sup>418</sup> La limitation du nombre de mandats, que certains parlementaires auraient souhaité introduire dès 2000, était ainsi présentée non plus comme une alternative au quinquennat, mais comme sa suite logique. Cette idée est d'ailleurs corroborée par le fait qu'au cours de son second mandat, le chef de l'Etat n'ayant plus le souci de sa réélection peut se concentrer exclusivement sur son action. Il s'agit là d'un renforcement de son indépendance – certains diraient de son isolement – qui ne peut en tout état de cause que favoriser la prise de décision pour le Président de la République, celui-ci étant déchargé de toute considération électorale. <sup>419</sup>

L'autre « limite » au pouvoir présidentiel contenue dans la révision constitutionnelle de juillet 2008 est celle qui a trait au pouvoir de nomination du Président de la République. La révision constitutionnelle, reprenant en cela une idée du Comité Balladur, prévoit d'ajouter un alinéa à l'article 13 de la Constitution afin que les nominations par le Président de la République à certains emplois ou fonctions ne puissent se faire qu'après avoir reçu un avis favorable des commissions permanentes concernées dans chaque assemblée. Outre les emplois et fonctions non pourvus en Conseil des ministres et qui relèvent donc du Président de la République, cette procédure est par ailleurs étendue à toute nomination au Conseil constitutionnel, au Conseil supérieur de la magistrature et au poste de Défenseur des droits par le chef de l'Etat. Toutefois, pour qu'une nomination soit rejetée, le refus de la commission permanente doit rassembler trois cinquièmes des suffrages exprimés, ce qui est une condition très difficile à atteindre dans le cas où le parti du président est majoritaire au Parlement. <sup>420</sup> C'est donc d'un pouvoir d'empêchement, plus que d'un réel pouvoir de décision, dont disposent les commissions permanentes. Cela oblige néanmoins le Président de la République à une certaine forme de négociation avec les parlementaires. Si ces derniers, sans rejeter le

---

<sup>418</sup> Ariane Vidal-Naquet, « Un Président de la République plus "encadré" », *La semaine juridique - édition générale*, n°31-35, 2008, p. 31.

<sup>419</sup> Cf. pp. 192-199.

<sup>420</sup> Bernard Frimat, orateur pour le groupe Socialiste du Sénat lors du Congrès, estimant que le Président n'aurait aucun mal à recueillir l'assentiment de 40 % des parlementaires, jugea que ce contrôle des nominations du Président de la République n'était qu'« un droit formel, un leurre » (*JO Congrès*, 22 juillet 2008, p. 8).

choix du Président de la République par une majorité de trois cinquièmes, n'expriment leur refus qu'à une majorité simple, ils peuvent alors nettement remettre en cause la légitimité du choix du Président.

Le droit de contrôle du Parlement sur le pouvoir de nomination du Président de la République, de même que le fait d'attribuer systématiquement la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale à un membre de l'opposition, ne sont pas nécessairement des entraves au pouvoir du Président de la République.<sup>421</sup> Au contraire, ces types de freins sont susceptibles de légitimer l'action du Président de la République en lui conférant une image de personnage irréprochable et en renforçant toutes ses décisions du sceau de l'impartialité.<sup>422</sup>

Contrairement au Président de la République, le Premier ministre ne vit pas son rôle sensiblement modifié par la révision constitutionnelle de juillet 2008. Pourtant, s'il est un point sur lequel la révision constitutionnelle devait permettre de clarifier les institutions de la V<sup>e</sup> République, c'est bien celui des relations et du partage des responsabilités entre le Président de la République et le Premier ministre. Il s'agissait d'ailleurs d'un axe central de la lettre de mission adressée au Comité Balladur. Celui-ci avait jugé « souhaitables une actualisation et une clarification des articles 20 et 21 de la Constitution ».<sup>423</sup> Il avait estimé également que l'article 5 définissant le rôle du Président de la République devait être complété afin de préciser que le Président, n'ayant plus seulement un rôle d'arbitre compte

---

<sup>421</sup> Le choix d'attribuer automatiquement la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale à un membre de l'opposition ne résulte pas directement de la réforme du 23 juillet mais du nouveau règlement de l'Assemblée nationale adopté après la révision constitutionnelle de 2008. Cette attribution constitue un véritable atout pour l'opposition, notamment en ce qu'elle lui donne accès aux services des administrateurs de la Commission des finances. D'autres y voient un intérêt tactique pour la majorité : réserver ce poste à l'opposition pourrait la « compromettre » par une dilution des responsabilités. Celle-ci ne pourrait plus se désolidariser totalement des résultats de la politique gouvernementale et se verrait contrainte d'assumer, certes dans une très faible mesure, le bilan de la majorité en place, pour y avoir été associée en Commission des finances.

<sup>422</sup> Hormis les dispositions évoquées, l'encadrement du pouvoir présidentiel par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 s'est traduit par deux autres mesures dont la portée semble moindre mais que l'on peut brièvement détailler. La première concerne le contrôle de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution prévoyant que le Président de la République, « en cas de menace grave et immédiate » pour « les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux », peut disposer de pouvoirs exceptionnels après consultation du Conseil constitutionnel. La révision constitutionnelle de 2008, sans modifier cette rédaction, voulut apporter une limite temporelle aux pleins pouvoirs du Président de la République. Le constituant compléta donc l'article 16 par un nouvel alinéa prévoyant que le Conseil constitutionnel, « après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies » et que cet examen est automatique « au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels ». Enfin, la révision constitutionnelle permit également de supprimer le droit de grâce collectif du Président de la République tout en maintenant son droit de grâce individuel.

<sup>423</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 33.

tenu de son élection au suffrage universel et de la nouvelle durée de son mandat, devait clairement être celui qui « définit la politique de la nation ». Par voie de conséquence, le Premier ministre ne devait plus « déterminer » mais « conduire » cette politique. Cette modification qui peut apparaître comme minime signifiait la volonté de faire évoluer le Premier ministre d'un rôle de décideur à celui d'exécutant. Finalement, le projet de révision constitutionnelle ne retint pas ces propositions et aucun de ces trois articles ne fut modifié. Faut-il pour autant en conclure que le rôle et les attributions du Premier ministre demeuraient inchangés ? Bien au contraire. Beaucoup ont vu dans le Premier ministre le « grand perdant » de la révision constitutionnelle de 2008.<sup>424</sup> Néanmoins, malgré des propositions de suppression de la fonction, qui ont animé le débat en amont du projet de loi constitutionnelle, force est de constater que celui-ci ne disparaît pas. C'est toujours à lui que revient de traiter au quotidien les affaires de la France et d'exécuter les volontés présidentielles. En réalité, s'il n'y eut pas de modification constitutionnelle sur ce point, c'est précisément parce que la transformation des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre avait déjà eu lieu dans les faits. Si l'on souscrit à l'idée du général de Gaulle selon laquelle « une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique »<sup>425</sup>, alors on sait qu'un changement dans le fonctionnement des institutions peut intervenir sans que le texte de la loi fondamentale n'ait été modifié. Le constituant, conscient de cette dualité permanente entre l'esprit et la lettre de la Constitution, préféra ne pas ouvrir de controverse et laisser la pratique poursuivre ce qu'elle avait déjà commencé : une présidentialisation rampante, lente mais certaine, des institutions. Les gains du Parlement vis-à-vis du Premier ministre, notamment dans la maîtrise totale de l'organisation du travail parlementaire, ajoutés à l'influence croissante du Président de la République depuis le quinquennat, étaient deux moteurs si puissants pour prendre en étau le Premier ministre qu'il n'était même plus nécessaire de l'affaiblir davantage en inscrivant cette sujétion dans le marbre de la Constitution.<sup>426</sup>

La marginalisation du Premier ministre fut parachevée par la limitation du recours du gouvernement à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Cet instrument emblématique du

---

<sup>424</sup> La formule est empruntée à Pascal Jan, « Quel avenir pour la V<sup>e</sup> République ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 223.

<sup>425</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.

<sup>426</sup> Alors qu'il avait fait de la réécriture des articles 5, 20 et 21 de la Constitution le « phare » de son projet, Nicolas Sarkozy va lui-même renoncer à ce qu'il pense désormais pouvoir obtenir par la pratique et qui, par ailleurs, avait mis le Comité Balladur dans l'embarras. Dans la lettre qu'il adresse au Premier ministre le 12 novembre 2007 en vue de la préparation du projet de loi constitutionnelle, il déclare qu'« après réflexion », il n'est pas utile de réécrire les articles concernés : « dès lors qu'un changement de la nature du régime est écarté, toute modification de la rédaction actuelle présenterait plus d'inconvénients que d'avantages » (cité par Richard Ghevontian, « La révision de la Constitution et le Président de la République : l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu », *RFDC*, n°77, 2009, p. 121).

parlementarisme rationalisé permet de faire adopter un texte à l'Assemblée nationale en liant le sort du texte à celui du gouvernement. A l'origine, cette disposition de la Constitution n'avait été prévue que pour remédier aux situations d'urgence. Mais, très vite, les gouvernements en avaient fait un usage de plus en plus fréquent et la procédure avait fini par se banaliser.<sup>427</sup> Il s'agissait en effet d'un moyen efficace pour un gouvernement de mettre la pression sur sa majorité et passer outre les états d'âme en obligeant les députés à ne pas enfreindre la discipline de vote, le risque de voir tomber le gouvernement gardant un fort effet dissuasif pour les parlementaires de la majorité. Si l'article 49-3 ne fut pas supprimé par la révision de juillet 2008, afin de ne pas menacer trop fortement l'efficacité de l'action gouvernementale, son utilisation fut toutefois encadrée de façon stricte à cette occasion. Le champ d'application du 49-3 est désormais circonscrit aux seuls projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. Au surplus, le gouvernement peut recourir à cette procédure pour un seul projet de loi ou proposition de loi par session, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire. Il s'agit là d'un frein puissant à l'autonomie du gouvernement et de son chef, le Premier ministre. Ainsi réalise-t-on que les limites imposées au Premier ministre par cette révision constitutionnelle sont des limites rigides, tandis que celles appliquées au Président de la République sont des limites souples, de sorte que la nouvelle Constitution « encadre » le Président mais qu'elle « enserre » le Premier ministre.<sup>428</sup> Loin de constituer un affaiblissement, la révision constitutionnelle renforce le Chef de l'Etat car « l'encadrement des prérogatives du Président a pour contrepartie l'exaltation du rôle qui lui est imparti ».<sup>429</sup> En ce sens, elle prolonge le quinquennat dont la logique était de réaffirmer le rôle central du Président de la République dans les institutions et jette les bases d'un régime présidentiel.

### *§ b – Jeter les bases d'un régime présidentiel par la recherche d'un équilibre Président-Parlement*

Avant toute chose, il convient de préciser ce que l'on entend par « régime présidentiel ». Contrairement à une idée trop répandue, un régime présidentiel ne se définit nullement comme un système dans lequel le Président concentre l'essentiel du pouvoir, mais se caractérise avant tout par un équilibre et un contrôle réciproque entre le Président et le

---

<sup>427</sup> De 1958 à 2008, l'article 49-3 fut utilisé à 82 reprises et sur 48 textes.

<sup>428</sup> Sur la diminution du rôle joué par le Premier ministre, on lira avec intérêt l'article de Julie Mestre, « Le Premier ministre, un oublié de la réforme ? », *LPA*, n°212, 23 octobre 2009, pp. 13-16.

<sup>429</sup> Ariane Vidal-Naquet, *op. cit.*, p. 31.

Parlement dont les pouvoirs doivent se limiter l'un l'autre. Ainsi faut-il se garder de toute réduction simplificatrice visant à assimiler les régimes dans lesquels le Président de la République est élu au suffrage universel à des régimes présidentiels. De nombreux exemples comme ceux de l'Irlande, de l'Italie ou de l'Allemagne, tendent à montrer que l'on peut élire un Président au suffrage universel sans pour autant que le régime soit de nature présidentielle. La variable déterminante dans ce domaine ne réside pas tant dans le mode de désignation des gouvernants que dans les rapports qu'entretiennent les pouvoirs exécutif et législatif. Dans le cas d'une séparation souple, marquée comme aux Etats-Unis par un système de *checks and balances*, la Constitution organise une cohabitation des partis adverses et un dialogue constant entre la Maison Blanche et le Congrès, même en cas de divergence politique entre eux. A l'inverse, dans un régime parlementaire, dont l'exemple caractéristique est celui du système politique britannique, les pouvoirs exécutif et législatif sont fusionnés entre les mains du parti majoritaire dont le *leader* occupe les commandes de l'exécutif. Dans un tel système, le pouvoir exécutif est un prolongement du pouvoir législatif et il ne saurait se maintenir sans son appui, ce qui ne signifie pas pour autant qu'un régime parlementaire ignore la séparation des pouvoirs. Celle-ci se trouve généralement garantie par une organisation territoriale décentralisée, un statut de l'opposition et, souvent, une cour constitutionnelle.

Sur le fond, la traduction la plus symbolique de cette volonté de rééquilibrage des institutions est la définition de la fonction du Parlement, cinquante ans après celle des fonctions présidentielles et gouvernementales. Dans sa nouvelle version issue de la révision constitutionnelle de 2008, l'article 24 de la Constitution rappelle : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». A l'image du face à face permettant au Président de la République de venir s'exprimer devant le Congrès, cette nouvelle définition permet de signifier que les institutions s'organisent à présent autour des deux pôles que sont le Président de la République et le Parlement.

Ce dernier voit son influence fortement accrue par la révision constitutionnelle de 2008. L'attribution du pouvoir étant un jeu à somme nulle, l'octroi de nouvelles prérogatives au Parlement ne pouvait nécessairement se faire qu'en limitant celles du gouvernement. C'est ainsi que la révision constitutionnelle avait notamment pour objet de retirer le monopole du gouvernement sur la rédaction des projets de loi. Pour ce faire, il fallut d'abord renforcer le poids des commissions permanentes du Parlement, en en fixant le nombre à huit dans chaque assemblée au lieu de six auparavant, dans le but d'en améliorer l'organisation et

l'efficacité.<sup>430</sup> Mais les commissions permanentes voient surtout leur travail valorisé par la révision de l'article 42 de la Constitution, prévoyant que la discussion en séance plénière ne s'engage plus sur le texte du gouvernement mais sur celui établi par la commission saisie au fond.<sup>431</sup> Cette réforme aux conséquences considérables impose que le gouvernement participe activement aux travaux des commissions car celles-ci peuvent désormais modifier les projets de loi dès leur examen préalable. D'autre part, l'autre « révolution » fut de retirer au gouvernement la maîtrise quasi exclusive qu'il avait des travaux du Parlement. Ce contrôle du gouvernement sur l'ordre du jour des assemblées, sans bien évidemment disparaître, est nettement diminué par la révision constitutionnelle de juillet 2008. A l'origine, la Constitution de 1958 avait fait le choix de vassaliser autant que possible le Parlement en donnant au gouvernement un très large pouvoir de contrôle sur l'activité parlementaire. L'article 48 de la Constitution instaurait en effet un partage de l'ordre du jour dans lequel le gouvernement était prioritaire puisque c'est lui qui déterminait la liste des textes retenus, leur ordre d'examen et le nombre de jours de séance qui devaient leur être consacrés. L'extension régulière du contenu de l'ordre du jour prioritaire avait fini par réduire à peau de chagrin le temps complémentaire, limitant les séances d'initiative parlementaire à de rares « niches » réparties entre les groupes politiques. La révision constitutionnelle de 1995, en ne réservant qu'une séance par mois à l'ordre du jour que chaque assemblée voulait se donner en priorité, n'avait pas été suffisante pour modifier ce profond déséquilibre. La révision de 2008 déboucha sur une refonte plus audacieuse de l'article 48, qui prévoit désormais que la Conférence des présidents fixe l'ordre du jour au sein de chaque assemblée et que deux semaines de séances sur quatre seulement sont réservées par priorité, et dans l'ordre voulu par le gouvernement, à l'examen des textes et aux débats qu'il souhaite inscrire à l'ordre du jour. Sur les deux semaines restantes, dont le Parlement définit librement l'ordre du jour, une semaine est réservée en priorité au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, un jour de séance par mois est réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires, tandis que le groupe majoritaire occupe le reste du temps d'initiative parlementaire. En théorie, cette nouvelle répartition est une aubaine pour le groupe majoritaire qui voit sa liberté d'action nettement élargie. Elle permet de poser légitimement la question de

---

<sup>430</sup> Cette revendication avait été portée par le rapport du Comité Balladur qui estimait que certaines commissions, « en raison de l'importance de leurs effectifs et du caractère étendu et hétérogène de leurs attributions » ne pouvaient pas travailler dans des conditions optimales (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 95).

<sup>431</sup> La Constitution révisée prévoit toutefois une exception pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour lesquels la version gouvernementale demeure celle discutée en séance plénière.

savoir si la révision constitutionnelle de 2008 profite au Parlement en général ou bien au seul groupe majoritaire au Parlement.<sup>432</sup> C'est en tout cas l'idée défendue par Jean-Philippe Feldman pour qui la révision constitutionnelle a, de ce point de vue, contribué à confondre les pouvoirs exécutif et législatif. Il estime en effet que le renforcement de l'Assemblée opéré par la révision de 2008 ne serait qu'un renforcement du groupe majoritaire dans cette assemblée et, partant, de l'exécutif.<sup>433</sup> Pour Guy Carcassonne, cet accroissement des pouvoirs de la majorité, si elle est réelle en droit, demeure peu visible dans les faits. Il n'est d'ailleurs pas certain selon lui que cela profite plus au Président de la République qu'au Premier ministre. Guy Carcassonne estime en effet que l'état de subordination absolue du groupe majoritaire est tel que cela le conduit à « faire offrande au gouvernement de toute capacité nouvelle initialement conçue au profit du Parlement, de sorte que le premier s'en trouve encore renforcé, abusivement, et le second toujours aussi faible. »<sup>434</sup> Si ce constat s'est révélé fondé pour les premières sessions qui ont suivi la révision constitutionnelle de 2008, on peut toutefois raisonnablement penser que ce ne sera pas toujours le cas et que le Parlement, après un temps de découverte de ses nouveaux pouvoirs, ne tardera pas à se les approprier. De fait, on observe que les exemples de rébellions parmi les parlementaires de la majorité n'ont pas manqué au cours des dernières années et que celles-ci auraient tendance à devenir de plus en plus fréquentes. Quoi qu'il en soit, ces nouvelles règles du jeu impliquent l'obligation pour le Président de la République de garder le contrôle sur « son » groupe parlementaire, au risque de se voir concurrencer au sein même de sa majorité.<sup>435</sup> Les mandats du Président de la République et des députés de la majorité étant désormais liés, l'un et l'autre ont la quasi-obligation de travailler de concert. S'ils y parviennent, alors la révision constitutionnelle, dans la mesure où elle renforce les pouvoirs du Parlement, devient un atout pour la majorité au Parlement et donc, indirectement, pour le Président de la République.<sup>436</sup>

Ainsi le Parlement, et dans une moindre mesure le Président de la République, sortent-ils renforcés de cette révision constitutionnelle, sans qu'il y ait en cela d'incohérence. Celle-ci

---

<sup>432</sup> Cet argument fut notamment défendu lors du Congrès par Arnaud Montebourg pour qui l'accroissement des pouvoirs du Parlement, mis en avant par la révision constitutionnelle, serait « en réalité une augmentation des pouvoirs du parti du Président » (*JO Congrès*, 22 juillet 2008, p. 13).

<sup>433</sup> Jean-Philippe Feldman, « Rééquilibrage des institutions ou coup d'épée dans l'eau ? », *Recueil Dalloz*, n°35, 2008, pp. 2439-2440.

<sup>434</sup> Guy Carcassonne, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 105.

<sup>435</sup> Cf. pp. 319-323.

<sup>436</sup> La révision constitutionnelle de 2008 a été analysée de façon fort différente par la doctrine. Nous reproduisons ici l'avis majoritaire selon lequel elle n'a pas abouti à une « hyperprésidentialisation » de la V<sup>e</sup> République mais est restée très favorable au Président de la République, en dépit des nombreux appels en faveur d'un rééquilibrage plus important. Certains, à l'image de Richard Ghevontian, soutiennent toutefois qu'« elle a pour conséquence indiscutable une limitation de la fonction du Président de la République qui perd certains de ses pouvoirs et en voit d'autres plus encadrés et mieux contrôlés » (*op. cit.*, p. 126).

peut essentiellement être analysée comme une tentative de faire émerger un « hyper-Parlement », seul susceptible de tenir tête à l'« hyper-Président » dont le quinquennat a marqué l'avènement.<sup>437</sup> De l'avis général, le pouvoir qui en ressort le plus affaibli est celui du gouvernement dont on a pu dire légitimement qu'il était « le grand oublié de la révision de juillet 2008 ». <sup>438</sup> C'est précisément l'affaiblissement de ce troisième pouvoir, laissant face à face le Président de la République et le Parlement, qui accrédite la logique présidentialisante de cette révision constitutionnelle. La question reste alors de savoir si celle-ci renforce le caractère parlementaire de la V<sup>e</sup> République ou si elle l'oriente vers une forme présidentielle. Force est de constater que ces deux orientations, qui peuvent paraître antinomiques au premier abord, peuvent aller de concert. En effet, si la révision du 23 juillet 2008 n'est pas favorable au Président, elle ne lui porte pas non plus ombrage dans la mesure où le chef de l'Etat apparaît plus que jamais comme le chef de la majorité parlementaire et peut compter sur les élus de sa majorité pour traduire en actes législatifs son programme présidentiel. Pour Pascal Jan, le plus grand risque se situe à ce niveau : « un Président, chef incontesté de la majorité parlementaire, se retrouvant finalement seul, sans interface, devant elle. Le chef de gouvernement ne peut plus servir de fusible. » Mais ajoute-t-il, « en était-il autrement depuis l'instauration du quinquennat présidentiel et de l'inversion du calendrier électoral qui font de tout député de la majorité, plus que jamais auparavant, un “homme du Président” ? » <sup>439</sup> En somme, si notre République continue de s'insérer dans la catégorie des régimes parlementaires, elle n'en demeure pas moins marquée par une « direction présidentielle » dont la forme est à la fois ancienne et nouvelle.<sup>440</sup> Au terme de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « la V<sup>e</sup> République parlementaire à direction présidentielle demeure et la V<sup>e</sup> République primoministérielle reste toujours possible. La VI<sup>e</sup> République présidentielle n'est pas née. Elle attendra. » <sup>441</sup>

---

<sup>437</sup> Il s'agit de l'intention majeure de la révision constitutionnelle si l'on en croit le rapport du Sénat qui expose que « la revalorisation du rôle du Parlement est d'autant plus nécessaire que l'adoption du quinquennat en 2002 et, dans le même mouvement, l'inversion du calendrier électoral – en favorisant la coïncidence des options politiques du chef de l'Etat et de la majorité de l'Assemblée nationale – renforcent encore les tendances à la présidentialisant du régime » (Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, M. Jean-Jacques Hyest, n°387, Sénat, 11 juin 2008, p. 11).

<sup>438</sup> Anne Levade, « Les nouveaux équilibres de la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, n°82, 2010, p. 250.

<sup>439</sup> Pascal Jan, « Quel avenir pour la V<sup>e</sup> République ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 223.

<sup>440</sup> Stéphane Pinon, *op. cit.*, p. 3097.

<sup>441</sup> Pascal Jan, « Quel avenir pour la V<sup>e</sup> République ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 224.

Le quinquennat, longtemps présenté comme une réforme sans grande conséquence sur les institutions, avait donc débouché en seulement quelques années sur deux réajustements majeurs des institutions procédant de la même logique présidentialisée. Le premier, par une loi organique prolongeant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, avait permis de fixer pour les quinquennats à venir que les élections présidentielles se dérouleraient de façon systématique avant les élections législatives. Le second, plus important dans la hiérarchie des normes, avait pris la forme d'une révision constitutionnelle. Celle-ci, prenant acte du quinquennat et de ses implications, s'efforçait de maintenir l'équilibre des pouvoirs dans une V<sup>e</sup> République renouvelée. Ces deux ajustements, en même temps qu'ils découlaient du quinquennat, en amplifiaient les effets. Tout était désormais en place pour que le quinquennat entre pleinement dans nos mœurs politiques, permettant ainsi d'entrevoir une transition vers un régime présidentiel.



## Chapitre C – La durée change-t-elle la fonction ?

Poser la question de la relation entre la fonction du Président de la République et la durée de son mandat ressemble à une gageure tant ces deux aspects semblent inextricablement liés. Historiquement, c'est bien la mutation du pouvoir présidentiel, associée à une nouvelle conception du temps, qui ont fait émerger l'idée d'une nécessaire adaptation de la durée du mandat présidentiel (section 1). Se peut-il, réciproquement, que ce changement ait entraîné à son tour une mutation de la fonction présidentielle ? On verra dans un premier temps que le quinquennat accompagne et amplifie la mutation que connaissent les démocraties modernes dans leurs processus décisionnels (section 2). On peut dès lors se poser la question de savoir si le nouveau cadre imposé par le quinquennat constitue un atout ou un handicap pour le Président de la République, non seulement pour appliquer son programme, mais aussi dans le cadre de sa réélection (section 3). Par ailleurs, la question de la durée se pose également à travers la limitation du nombre de mandats présidentiels. Si le référendum de septembre 2000 ne comprenait aucune disposition relative à la limitation du nombre de mandats, la nouvelle conception du temps et de la durée mise en avant par le quinquennat constitua une avancée tout à fait décisive de la réflexion dans ce domaine. La limitation du nombre de mandats présidentiels vint, d'une certaine manière, compléter la mutation entamée en 2000 (section 4). Il reste toutefois à savoir si ces nouvelles dispositions que sont le quinquennat et la limitation du nombre de mandats sont de nature à renforcer ou à handicaper le Président dans l'exercice de son second et dernier quinquennat (section 5).

### Section 1 – La fonction présidentielle face à la modernité

Le débat, presque aussi vieux que la V<sup>e</sup> République, sur l'opportunité d'un passage au quinquennat, avait alimenté tout un pan de la réflexion politique dès 1962. Depuis cette date, le Président de la République n'était plus seulement un « arbitre » mais aussi un « capitaine ». La question se posait alors de savoir quelle devait être la durée de mandat la plus adéquate pour remplir cette double fonction. Sans que l'on puisse y voir une coïncidence, cette réflexion commence à voir le jour au moment même où la conduite de l'action publique rencontre des phénomènes nouveaux. On pense en premier lieu au développement des

techniques de l'information – et en particulier de la télévision – qui va corroborer l'idée d'une « accélération du temps politique ».<sup>442</sup> Dans ce contexte, la fonction présidentielle va être l'objet d'une plus grande exposition, personnalisée et amplifiée par les médias (§ a). Dans un autre registre, les années 60 et 70 sont aussi marquées par une intensification des relations internationales, en raison notamment de la guerre froide, mais aussi, dans le cas de la France, par les débuts de la construction européenne (§ b). Chacun de ces deux aspects allait être un puissant levier pour le renforcement du leadership à la tête de l'Etat. Dès lors, la volonté de faciliter la prise de décision va conduire à rechercher la durée optimale pour le mandat présidentiel.

#### § a – Une nouvelle conception du temps et de la durée

Peu à peu, l'idée selon laquelle le septennat serait une durée acceptable pour une fonction protocolaire et arbitrale mais pas pour une fonction décisionnelle de premier plan va voir le jour.<sup>443</sup> Ce raisonnement s'appuie sur le présupposé que « plus le mandat est long, plus le risque d'érosion du pouvoir est grand ».<sup>444</sup> En effet, un Président nouvellement élu dispose généralement d'une force plus grande, d'un « état de grâce » qui se manifeste par une large confiance de l'opinion publique. Ce n'est qu'ensuite que le processus d'érosion du pouvoir s'engage sous la pression des événements économiques, politiques et électoraux. Alors que l'opposition se trouve dérouter à la suite d'une défaite à l'élection présidentielle, elle peut, avec le temps, refaire ses forces, se ressaisir et porter les revendications de l'opinion. Si bien qu'en fin de mandat, « les pressions deviennent plus fortes et la liberté de manœuvre du chef de l'Etat est plus réduite ».<sup>445</sup> Dit autrement, l'autorité et la capacité d'action du Président diminuent à mesure qu'il s'éloigne de l'élection qui l'a porté au pouvoir.<sup>446</sup> C'est précisément sur ce constat que se base la critique du septennat. Tandis qu'un mandat long inciterait le Président à durer en agissant avec trop de prudence et en se positionnant en retrait des choix délicats, un mandat court pousserait le Président à agir vite. Le septennat ne serait pas, en somme, une durée idéale pour favoriser la prise de décision. Cette idée fut notamment défendue par Roger-Gérard Schwartzberg pour qui une échéance électorale courte joue

---

<sup>442</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 3.

<sup>443</sup> Roger-Gérard Schwartzberg, « Contre le septennat », *Le Monde*, 24 mars 1971.

<sup>444</sup> Françoise Decaumont, *op. cit.*, p. 1069.

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 1069.

<sup>446</sup> Pour Bernard Chantebout, « tout se passe comme si la légitimité que le Président tient de son élection par le peuple s'estompait avec le temps ». Dans le même sens, Philippe Ardant estime que « sa légitimité originelle se dégrade peu à peu au cours de son mandat » (cités par Philippe Zavoli, « Contre le quinquennat présidentiel ! », *Le Dalloz*, n°22, 2000, p. 348).

« comme une machine à provoquer ou à accélérer les décisions » car « elle interdit de différer les choix nécessaires ». <sup>447</sup> Prenant l'exemple des Etats-Unis et du mandat quadriennal du Président, il rappelle que le scrutin de 1972 avait contraint Richard Nixon à hâter le règlement du conflit vietnamien.

L'idée selon laquelle la légitimité du Président ne pourrait que s'atténuer au fur et à mesure qu'il s'éloigne de l'élection qui l'a porté au pouvoir peut être débattue car rien n'indique que le temps soit la seule variable de la légitimité. D'abord parce que, dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, la Constitution offre au Président de la République un certain nombre d'armes comme la dissolution ou le référendum qui – à condition de connaître une issue favorable – sont autant de « recharges » pour son autorité. S'il remporte un référendum ou que l'élection législative qu'il a provoquée par une dissolution se solde par une victoire de son camp, le Président bénéficie alors d'une nouvelle onction par le suffrage universel. <sup>448</sup> Dans une moindre mesure, les élections intermédiaires locales ou bien le changement de Premier ministre peuvent eux aussi être utilisés par le Président de la République comme des moyens de rasseoir son autorité. Certains estiment d'autre part que la légitimité n'est pas comme une « pile » ou un « sablier » et que le temps peut aussi bien jouer en sa faveur en renforçant l'autorité du Président. <sup>449</sup>

Étonnamment, ces considérations furent très peu prises en compte lorsque le « serpent de mer » de la vie politique française refit surface en 2000. On ne prit alors que quelques jours, à l'occasion d'une discussion précipitée au Parlement, pour décider d'un point pourtant fondamental de nos institutions. Pour justifier le passage au quinquennat, on argua essentiellement de l'avantage qu'il y avait à désigner concomitamment les pouvoirs exécutif et législatif et du progrès démocratique que constituait l'élection plus fréquente du chef de l'Etat. Par un regard rétrospectif sur l'histoire du septennat depuis 1873 on souligna combien cette durée de mandat avait généralement malmené les détenteurs successifs de la fonction présidentielle. De fait, sur les vingt Présidents que connurent les trois Républiques avant l'adoption du quinquennat, dix seulement étaient parvenus au terme de leur mandat : six sous la III<sup>e</sup> République (Jules Grevy, Emile Loubet, Armand Fallières, Raymond Poincaré, Gaston Doumergue et Albert Lebrun), un sous la IV<sup>e</sup> République (Vincent Auriol) et trois sous la V<sup>e</sup>

---

<sup>447</sup> Roger-Gérard Schwartzberg, « La démocratie quinquennale », *Le Monde*, 20 septembre 1973.

<sup>448</sup> Le référendum, utilisé à quatre reprises par le général de Gaulle, a régulièrement scellé ce lien avec le corps électoral, jusqu'au moment où la réponse négative de 1969, considérée par le Président comme un vote de défiance, a entraîné sa démission volontaire et immédiate.

<sup>449</sup> Philippe Zavoli, *op. cit.*, p. 348.

République (Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand). Parmi eux, quatre avaient été réélus mais trois n'avaient pas pu achever leur second mandat. Une « triple fatalité » avait en effet frappé Jules Grévy, Albert Lebrun et Charles de Gaulle.<sup>450</sup> Le premier avait dû démissionner à la suite du scandale des décorations auquel son gendre était mêlé. Les fonctions du deuxième avaient pris fin avec la remise des pleins pouvoirs au maréchal Pétain, le 10 juillet 1940. Quant au troisième, il avait démissionné le 28 avril 1969 suite à son échec au référendum sur la réforme des régions et du Sénat. Un seul Président, François Mitterrand, avait donc effectué deux septennats complets, détenant ainsi le record de longévité parmi tous les chefs de l'Etat depuis l'instauration de la République. Comme l'avait souligné le député Gérard Gouzes, rapporteur du projet de loi constitutionnelle sur le quinquennat à l'Assemblée nationale, les vingt Présidents élus avant François Mitterrand avaient exercé leurs fonctions pour une durée moyenne de cinq ans, huit mois et vingt-deux jours, ce qui, tendait à prouver que le rythme naturel de la démocratie française était plus proche de cinq ans que de sept.<sup>451</sup>

Malgré la pertinence de ces observations, on ne parla pas, ou très peu, du fond du problème, c'est-à-dire de la nature du pouvoir présidentiel. Or, poser cette question permet en grande partie de répondre à celle sur la durée du mandat. En effet, si la controverse est aussi vive entre les tenants du septennat et ceux du quinquennat, c'est précisément parce qu'elle recoupe un questionnement plus fondamental sur le rôle du pouvoir politique, ses fondements et sa finalité, mais aussi sur deux conceptions du temps et de la durée en politique. Car contrairement aux apparences, le choix du quinquennat ne peut se résumer à un choix purement technique pour ou contre la cohabitation, pour ou contre le renforcement de l'institution présidentielle. Il ne peut être réduit à une décision de convenance sans occulter une dimension essentielle de la réflexion politique. En réalité, le choix entre quinquennat et septennat soulève un débat fondamental entre deux conceptions du temps.<sup>452</sup>

La première est celle du temps long, perçu comme l'assise même de la politique et l'instrument stratégique à l'échelle d'une nation. La seconde renvoie à une vision plus fugitive dans laquelle le temps devient l'élément structurant du pouvoir démocratique. Ces deux conceptions sont naturellement les fruits de deux époques. La thèse septennale est celle d'un monde qui valorise le vécu et l'histoire. Le pouvoir est considéré non comme une succession de réactions aux événements, mais comme une durée finie pour mettre en place les

---

<sup>450</sup> Michel Kajman, « Sept ou cinq ans ? », *Le Monde*, 28 mars 1988.

<sup>451</sup> Compte rendu de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°56, Assemblée nationale, 8 juin 2000.

<sup>452</sup> Loup Francart, « Septennat ou quinquennat, l'affrontement de deux conceptions du temps et de la durée », in Jean-Paul Bled et *al.*, *op. cit.*, pp. 147-155.

éléments de la continuité, au risque parfois de négliger le changement et l'innovation. La thèse quinquennale est celle d'un monde en mouvement dans lequel les flux humains, les flux de marchandises, de capitaux et d'information sont en constante augmentation. Elle est celle d'un monde où le temps paraît plus court car les événements s'y succèdent à un rythme effréné. Dès lors le quinquennat apparaît comme la durée idéale pour « coller » aux événements et synthétiser tout à la fois « l'instant, les rythmes et l'histoire ». <sup>453</sup>

Avec le quinquennat, c'est donc tout le rapport au temps et à l'action qui est modifié. La brièveté du mandat développe une nouvelle vision du temps qui doit être « utile » et que l'on entend « rentabiliser ». Un des écueils est alors de privilégier la quantité des décisions politiques au détriment de leur qualité, qui par définition nécessite du temps pour être mesurée. Sur ce point, le quinquennat comporte un risque qui est de renforcer les travers des démocraties modernes que sont l'immédiateté de la décision, l'emploi de la communication comme effet d'annonce et l'urgence de l'intervention publique. De fait, l'accélération des événements et des informations a largement modifié le rôle du politique depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Dans le même temps, l'importance croissante du marché, que ce soit dans les relations internationales ou dans les rapports sociaux, a accru considérablement le besoin d'immédiateté. Enfin, la perte d'influence que la religion ou la famille avaient sur les individus a favorisé la mobilité des personnes et l'individualisme. <sup>454</sup> Ce déclin de l'action collective, nécessairement inscrite dans le temps long, au profit de l'action individuelle, plus immédiate, imprime sa marque au fonctionnement politique des démocraties modernes. Peu à peu, la notion de « long terme » disparaît et le futur semble échapper aux décideurs. Outre les motifs politiques, certaines raisons sociétales ne sont donc pas étrangères au retour de la question du quinquennat, au premier rang desquelles figure la modification de la perception du temps. Avec la multiplication des canaux de communication, la fonction présidentielle s'est retrouvée plus exposée aux critiques et aux jugements de l'opinion qui alimentent un phénomène de « zapping » déjà perceptible dans le mouvement de balancier qui, de 1978 à 2002, a systématiquement fait succéder une majorité à une autre à l'occasion des élections législatives. Pour Pierre Albertini et Isabelle Sicart, celui-ci « est d'autant plus inévitable que les conditions dans lesquelles se construisent désormais les victoires présidentielles, entre les deux tours, sont largement artificielles. Le socle sur lequel s'appuient les deux candidats en tête, au soir du premier tour, ne représentent que 20 à 25 % des suffrages exprimés.

---

<sup>453</sup> Jean-Pierre Camby, « Organisation des pouvoirs et stabilité des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°356, 2010, p. 10.

<sup>454</sup> Sur la mutation individualiste et ses conséquences sur la politique, voir Pierre Birnbaum et Jean Leca, *Sur l'individualisme*, Presses de la FNSP, 1986.

Concurrencés par des rivaux, au sein de leur propre camp, ils doivent donc agréger en quinze jours un nombre de ralliés de fraîche date plus élevé que celui de leurs soutiens traditionnels. L’alliage ne peut donc être que fragile ». <sup>455</sup> Le consensus autour du Président de la République étant moins fort, son mandat doit nécessairement être plus court. S’appuyant sur ce constat, le choix du quinquennat traduit une volonté plus ou moins consciente d’épouser ce mouvement de fond plutôt que de chercher à l’endiguer. Mais il reste à savoir si le quinquennat ne contribue pas, de ce point de vue, à renforcer le mal qu’il est censé combattre.

Pour les opposants au quinquennat en effet, le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel viendrait aggraver ce processus. En validant le « refus de toute visée prospective », le quinquennat s’apparenterait à « une mutilation volontaire qui prive le premier responsable du pays de la possibilité d’agir dans la durée ». Il ne permettrait plus que de s’adapter à la mondialisation, à la libre circulation des flux financiers et marquerait la fin de la politique. Le mandat présidentiel aurait beau jeu de précipiter le rythme des consultations électorales, celles-ci auraient quoi qu’il en soit « de moins en moins de signification ». <sup>456</sup> On peut répondre à cela que l’emballement de la marche du monde et la disparition du temps long qui caractérisent la modernité tardive ne résultent pas d’un choix, mais d’un fait. D’ailleurs, le déclin du long terme que l’on observe en politique ne se retrouve-t-il pas également dans les engagements sociaux – il n’est qu’à voir le déclin de l’institution du mariage pour s’en convaincre ? Quant à la dévaluation du politique dans la modernité tardive qui serait aggravée par le quinquennat, cet argument doit lui aussi être relativisé. Le quinquennat permet, on l’a vu, de cristalliser le débat politique à travers une élection présidentielle déterminante. Il donne aux citoyens la possibilité d’effectuer des choix politiques clairs tout en réduisant le risque de cohabitation, ce dont on ne peut que se satisfaire, à moins – mais on nous permettra d’en douter – de considérer la cohabitation comme le sommet de la politique et la garante du temps long.

### § b – *Le quinquennat : adaptation à l’Europe ?*

Un des arguments majeurs en faveur du quinquennat réside également dans l’affirmation que cette durée d’attribution du pouvoir présidentiel rétablit le Président français dans une situation comparable à celle de ses voisins européens, alors que le septennat aurait tendance à le marginaliser. Tandis que le Premier ministre anglais est généralement élu pour

---

<sup>455</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 136.

<sup>456</sup> Michel Des Boscs, *op. cit.*, pp. 129-136.

cinq ans, tout comme le Président du Conseil italien, le chef du gouvernement espagnol et le Chancelier allemand le sont pour quatre ans. Parmi les grands pays d'Europe occidentale, le Président français fait effectivement figure d'exception. Ce constat n'a pas échappé aux défenseurs de la construction européenne pour qui l'adaptation au rythme européen est une nécessité.<sup>457</sup> Mais la question de savoir si le quinquennat nous rapproche de la norme européenne mérite d'être posée. C'est en tous les cas un argument qui fut défendu de manière récurrente à l'approche du référendum de septembre 2000.

Une simple observation des autres démocraties européennes permet de voir en effet que le pouvoir y est attribué pour une période précise et fixe, généralement de quatre ans, et exceptionnellement de cinq ans. Comme le souligne Olivier Duhamel, « cette simplicité et cette fixité découlent du fait que le pouvoir n'est attribué que par une élection, celle des députés. Et les élections législatives valent en même temps élection du leader qui conduira la politique du pays le temps de la législature, le temps qui sépare deux élections générales ».<sup>458</sup> Sur le plan strictement mathématique, la réforme du quinquennat tend à rapprocher doublement la France de cette norme européenne, non seulement parce que la durée du mandat présidentiel est réduite, mais aussi parce que le temps qui sépare deux élections générales est harmonisé. D'une part le quinquennat permet de « mettre au diapason européen la durée du mandat présidentiel ».<sup>459</sup> D'autre part il permet la tenue quasi simultanée de l'élection présidentielle et des élections législatives – sauf dérèglement du calendrier – et favorise ainsi la désignation d'une majorité et de son leader, telle qu'elle peut avoir lieu en Italie, en Espagne, en Angleterre ou en Allemagne.

Faut-il considérer pour autant que la V<sup>e</sup> République, avec cette évolution, ne diffère plus des autres démocraties européennes ? Bien au contraire, on observe que celles-ci relèvent d'un modèle bien spécifique – le système primo-ministériel, autrement appelé système majoritaire – dans lequel le gouvernement du pays est dirigé par un Premier ministre, quasi élu du peuple, chef du gouvernement et de la majorité parlementaire. Or, force est de constater que, sur ce point, le quinquennat renforce l'originalité de la V<sup>e</sup> République. En effet, en cas de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le *leader* du parti majoritaire n'occupe pas la fonction officielle de Premier ministre mais le fauteuil du chef de

---

<sup>457</sup> Coïncidence ou non, on observe que les lignes de fractures qui s'étaient dessinées à gauche et à droite sur la question de la ratification du Traité de Maastricht sont réapparues selon une analogie assez surprenante lors du débat portant sur l'adoption du quinquennat.

<sup>458</sup> Olivier Duhamel, *Le quinquennat*, p. 27.

<sup>459</sup> Bertrand Delais, « Vers des institutions harmonisées en Europe ? », *Témoin*, n°22, 2000, p. 63.

l'Etat. Il y a là une spécificité qui constitue à la fois une rupture avec la V<sup>e</sup> République – telle que voulue par le constituant en 1958 – et avec la norme des démocraties européennes.

Si le quinquennat accrédite l'idée d'un gouvernement de législature, il maintient toutefois la dyarchie exécutive propre à la V<sup>e</sup> République. Quand bien même le Président de la République deviendrait le chef de la majorité parlementaire, il n'en serait pas pour autant l'équivalent *stricto sensu* du Premier ministre anglais ou du Chancelier allemand. Tout au plus peut-on dire que l'environnement dans lequel ils évoluent et les échéances auxquelles ils sont confrontés sont semblables. En somme le quinquennat place le Président français dans un rythme comparable à celui de ses voisins, sans changer radicalement la nature de la V<sup>e</sup> République, dès lors que la dyarchie exécutive et que les instruments d'équilibre des pouvoirs sont maintenus. Tandis que le raccourcissement du mandat présidentiel nous rapproche théoriquement des standards européens, le renforcement du modèle présidentieliste nous en éloigne dans les faits.<sup>460</sup>

## Section 2 – Quinquennat et prise de décision : la durée fait-elle la force ?

La critique du quinquennat demeure pertinente dans la mesure où elle soulève la question de savoir comment « produire » à nouveau du long terme. Cet enjeu n'est pas mince pour le politique si l'on en croit Valéry Giscard d'Estaing qui, dès 1978, reconnaissait que « dans l'action politique, la durée est un facteur essentiel ». De ce point de vue, l'effet « facilitateur » que peut jouer le quinquennat sur certaines décisions publiques doit être nuancé. Si ce constat s'avère pertinent pour les décisions dites d'« urgence », on a vu depuis qu'il peut être réfuté s'agissant des décisions de long terme. Yves Surel pense en effet qu'un mandat court, comme le quinquennat, favorise les initiatives aux effets immédiatement tangibles. Il l'illustre par la difficulté des gouvernants à mettre en place des solutions durables pour les problèmes de long terme comme celui du financement des retraites. Selon lui, la proximité d'une élection incline généralement les élus à « différer une décision potentiellement coûteuse politiquement, afin d'éviter tout risque électoral », selon l'image bien connue de la « patate chaude ». A l'inverse, Surel voit dans la préférence des élus pour les « réponses immédiates à courte vue » une « frénésie du court terme ».<sup>461</sup> Dans le cadre de réformes structurelles de long terme portant par exemple sur la baisse de l'endettement public,

---

<sup>460</sup> Marie-Anne Cohendet, « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, p. 986.

<sup>461</sup> Yves Surel, « Les démocraties face aux exigences du long terme », *Cahiers français*, n°356, 2010, pp. 18-22.

on voit mal en effet un Président de la République élu pour cinq ans prendre le risque de mécontenter durablement l'opinion publique dès lors que les fruits d'une telle politique ne pourront être récoltés que par son successeur.<sup>462</sup>

De fait, le refus de toute volonté à infléchir le cours des événements oblige de plus en plus les gouvernants à se contenter d'adapter la société aux « contraintes ». Il y là un écueil majeur qui entame inévitablement la légitimité du politique.<sup>463</sup> Parce qu'ils ne perçoivent pas les orientations de leurs dirigeants, parce qu'ils ont le sentiment de ne pas voir de cap, parce qu'ils ne discernent aucun grand projet national de long terme, les citoyens peuvent se désintéresser du débat politique et perdre confiance en leurs gouvernants.<sup>464</sup> Aussi est-il possible de dire, de ce point de vue, que la modernité gagnerait à valoriser les mandats longs car, comme le souligne Yves Surel, « à l'heure où les démocraties font face à des défis structurels importants (réchauffement climatique, vieillissement démographique, etc.), la question se pose parfois de savoir si les représentants élus ont la capacité à prendre les décisions qui s'imposent en intégrant le long terme ».<sup>465</sup> D'autant que, si « les décisions doivent être de plus en plus promptes », leurs effets en revanche « sont de plus en plus différés ». Il en résulte que « la durée, la continuité sont d'autant plus nécessaires que le temps passe plus vite ».<sup>466</sup> Cruel sort pour ce quinquennat, conçu comme une avancée institutionnelle et démocratique, mais qui ne permettrait pas de répondre aux exigences de la modernité.

Sur de nombreux sujets, on constate en effet que le pouvoir politique se refuse à mettre en place des réformes pour une durée supérieure à dix ans. Quand elles ne sont pas politiques, les raisons de cette prudence peuvent être budgétaires. Compte tenu de la volatilité de la conjoncture économique dans une économie mondialisée, il devient presque impossible d'anticiper et de prévoir des projets au-delà de deux ou trois ans. Ce manque de visibilité incline bien souvent les gouvernants à prévoir, dès la mise en place d'une réforme, l'échéance de sa révision. Ainsi ne cherche-t-on plus à résoudre les problèmes dans leur ensemble mais en procédant par touches successives. La réforme des retraites fait ici figure de cas d'école.

---

<sup>462</sup> Pour illustrer notre propos, on rappellera avec plaisir ces vers que Corneille faisait dire à Cinna : « Ces petits souverains qu'il fait pour une année – Voyant du temps si court leur puissance bornée – Des plus heureux desseins font avorter le fruit – De peur de les laisser à celui qui les suit » (*Cinna*, acte II, scène 1).

<sup>463</sup> Le candidat Nicolas Sarkozy l'a bien compris lorsqu'à l'occasion de la campagne présidentielle de 2007, il s'est fait le héraut du volontarisme en politique, affirmant qu'« ensemble, tout devient possible ».

<sup>464</sup> Le recul de la participation électorale et le discrédit croissant des responsables politiques dans l'opinion au cours des dernières années ne peuvent être expliqués sans prendre en compte ce sentiment généralement répandu dans les démocraties modernes et particulièrement prégnant en France.

<sup>465</sup> Yves Surel, *op. cit.*, pp. 18.

<sup>466</sup> Alain-Gérard Slama, « Quinquennat : la revanche de Mendès », *Le Figaro Magazine*, 20 mai 2000.

Entamée en 1993 sous le gouvernement Balladur, elle fut poursuivie en 1995 jusqu'à l'échec du plan Juppé. Puis ce fut le gouvernement de Lionel Jospin qui procéda à la création du Fonds de réserve pour les retraites en 1999. En 2003, la réforme Fillon instaurait une transition progressive de la durée de cotisation et généralisait le système de décote pour années manquantes. Elle fut complétée en 2008 par la réforme des régimes spéciaux. Le gouvernement Fillon procéda enfin à une réforme plus large en 2010. Par l'allongement de la durée de cotisation, le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite et l'alignement du taux de cotisation de la fonction publique sur le secteur privé, cette dernière réforme devait assurer la pérennité des différents régimes de retraites jusqu'en 2018. Il avait donc fallu pas moins de dix-sept ans aux gouvernements successifs pour réformer en profondeur ce pan de la cohésion sociale. Malgré ces efforts, souvent menés contre l'opinion, la plupart des observateurs s'accordent à penser que le dossier des retraites devra être réouvert à l'horizon 2014.

Cette permanente adaptation des réformes et ce manque de visibilité sur le long terme sont également liés à la grande technicité qui caractérise les « sociétés complexes ». La multiplicité des interlocuteurs sur un même dossier, qu'ils soient institutionnels – Union européenne, Etat, collectivités locales – ou sociaux – syndicats, associations – rend la prise de décision de plus en plus complexe. Même les enjeux dits « sociétaux » ne sont pas épargnés par ce traitement séquentiel. Ainsi en est-il par exemple des lois de bioéthique dont la révision systématique tous les cinq ans fut prévue par le législateur dès 1994. En réalité, le processus de révision fut engagé une première fois de 1999 à 2004, puis une seconde fois de 2008 à 2011. Lors de l'ouverture de la seconde révision, le gouvernement annonça vouloir consulter le Conseil d'Etat ainsi que le Comité consultatif national d'éthique avant de soumettre un projet de loi. Afin de « permettre l'adaptation du droit aux évolutions de la science et de la réflexion bioéthique », le gouvernement annonça également l'organisation d'Etats généraux de la bioéthique, « afin de ne pas limiter la réflexion aux seuls débats d'experts ».<sup>467</sup> Ce souci des gouvernants visant à organiser des débats publics et à faire appel à la participation des citoyens préalablement à la prise de décision est une caractéristique majeure de l'évolution des politiques publiques.<sup>468</sup> Parce qu'elle n'est bien souvent plus inscrite dans la durée, l'action publique – et en particulier la loi – tend à compenser son caractère instable au moyen

---

<sup>467</sup> Conseil des ministres du 16 juillet 2008.

<sup>468</sup> Sur la fragmentation des processus décisionnels et la recherche de légitimation des politiques publiques, voir les concepts de « gouvernance multi-niveaux » et de « démocratisation des politiques publiques » développés par Jean-Pierre Gaudin dans *Gouverner par contrat*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2007, et *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007.

d'une plus grande justification démocratique et communicationnelle. Cette recherche de légitimation de l'action publique n'est pas sans lien avec le quinquennat. On a vu en effet combien le quinquennat s'inscrit lui aussi dans une logique d'adaptation aux événements et aux aspirations de l'opinion. Un des écueils est, dès lors, de voir l'exécutif proposer des lois à répétition, en réaction à des événements spontanés ou à des faits divers. Cette tendance observée depuis plusieurs années est certes due à la multiplication des sources du droit, mais elle semble se confirmer depuis l'adoption du quinquennat qui tend à faire de la norme une réalité fluctuante.<sup>469</sup>

Il reste à savoir maintenant si le quinquennat constitue une force ou une faiblesse pour le Président français dans le concert européen et international. Pour les adversaires du quinquennat, la cause est entendue. Le septennat serait un des plus précieux atouts du Président français dans la conduite des affaires étrangères du pays. Ces derniers estiment en effet que le septennat apporte au chef de l'Etat un surcroît d'expérience et d'autorité dans les négociations diplomatiques. Ainsi pour René Rémond, « c'est pour un pays un avantage certain que son chef dispose d'un mandat dont la durée est supérieure à celle de ses interlocuteurs ; elle lui confère avec l'expérience une autorité morale et un pouvoir d'influence ».<sup>470</sup> Ce point fut notamment souligné dans le rapport final du Comité Vedel, au sein duquel plusieurs membres n'étaient pourtant pas favorables au septennat.<sup>471</sup> Selon les conclusions du Comité, le septennat serait non seulement un atout pour le Président français vis-à-vis de ses interlocuteurs étrangers mais également dans ses relations avec le Premier ministre ou le Parlement qui, en raison d'un mandat plus court et d'une expérience moindre, ne pourraient pas lui contester le *leadership* dans la conduite des affaires internationales. Pierre Maillard, ancien conseiller diplomatique du général de Gaulle, considère quant à lui que « les hommes ont naturellement tendance à donner du poids, et plus simplement à ne porter intérêt, qu'à ce qui dure, dédaignant toute autorité jugée précaire. » Il ajoute que la vie internationale étant un changement perpétuel de situations, d'hommes, d'intérêts, et de conflits, « celui qui domine est celui qui dure ».<sup>472</sup> Ce qui lui permet de dire que ni le marché

---

<sup>469</sup> Sur ce point, il reste très difficile de distinguer la responsabilité de chaque facteur. La multiplication des sources du droit – Union européenne, Conseil de l'Europe, accords internationaux – est assurément un facteur déterminant de la prolifération normative. Toutefois, on observe que le nombre de lois et ordonnances est en augmentation depuis l'adoption du quinquennat. Alors que le nombre de lois et ordonnances adoptées chaque année était en moyenne de 61 de 1990 à 2000, il s'établit depuis 2001 et l'adoption du quinquennat à 77 textes par an (statistiques du Service public de la diffusion du droit).

<sup>470</sup> René Rémond, « Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil », *Le Débat*, n°111, 2000, p. 222.

<sup>471</sup> Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op. cit.*, p. 2539.

<sup>472</sup> Pierre Maillard, « Le quinquennat et la politique étrangère » in Jean-Paul Bled et *al.*, *op. cit.*, p. 123.

commun ni la politique agricole commune n'auraient pu être négociés et mis en place si le général de Gaulle n'avait pas eu l'autorité et la longueur de vue que lui conférait le septennat. Pour Jean-Louis Quermonne, l'idée du septennat était « prémonitoire » dans la mesure où le Président de la République devait siéger au Conseil européen aux côtés d'un chancelier allemand, d'un Premier ministre britannique et d'un président de gouvernement espagnol s'appuyant sur des partis forts. Compenser cette absence de leadership sur un parti par une longévité plus grande devait donc permettre au Président français de jouer au moins à armes égales avec ses interlocuteurs européens. Selon lui, le passage au quinquennat reviendrait à « priver la France de l'atout que représente, pour sa diplomatie et sa défense, la longévité de la présence du Président de la Cinquième République sur la scène internationale ». Plutôt que de réduire la durée du mandat présidentiel qui « exacerberait davantage la dérive présidentiale qu'il n'en modérerait les excès », Jean-Louis Quermonne suggère un renforcement de la collégialité du gouvernement, de la fonction délibérante du Parlement et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, afin de rééquilibrer les pouvoirs.<sup>473</sup>

L'analyse des partisans du quinquennat se situe moins sur le terrain personnel – celui des avantages de la durée du mandat pour la personne du chef de l'Etat – que sur le terrain politique au sens strict, c'est-à-dire de la cohérence et de la lisibilité de son action. Pour ces quinquennalistes – qui sont souvent des européens ardents – le septennat ne peut entraîner que l'attentisme, alors que l'Europe est en mutation et que nos voisins élisent des responsables d'autant plus volontaristes et actifs qu'ils sont élus pour peu de temps. Le Président français, prisonnier du septennat, dispose de mois de fraîcheur et voit diminuer son crédit politique à mesure qu'il s'éloigne de son élection initiale. Il en est donc affaibli lorsqu'il aborde des négociations internationales. Selon Olivier Duhamel, cette situation est d'autant plus préjudiciable que la France possède déjà un statut très particulier du fait de sa Constitution mixte. A la différence de ses voisins, elle n'entre ni dans la catégorie des « démocraties consensuelles » comme la Belgique, les Pays-Bas ou l'Italie, ni dans celle des « démocraties majoritaires » comme l'Allemagne, l'Espagne ou le Royaume-Uni. A cela s'ajoute le fait que la France est le seul Etat membre de l'Union européenne qui soit doté d'un Président élu par le peuple et généralement en charge de la conduite de la politique du pays. Cette singularité ne serait selon lui pas un handicap si elle n'était pervertie par l'absence de leadership présidentiel et la possibilité d'une translation des grands choix politiques vers le Premier ministre en cas de cohabitation. Le septennat ne serait pas donc un handicap en tant que tel, mais plutôt parce

---

<sup>473</sup> Jean-Louis Quermonne, « Les pouvoirs du Président français et son mode d'élection : à la recherche d'une corrélation », in Jean-Louis Quermonne et Nicolas Wahl (dir.), *op. cit.*, pp. 19-20.

qu'il aggrave une dyarchie et une arythmie électorale qui est « déroutante pour nos partenaires ». De fait, la démocratie française connaît trois grandes spécificités au regard de ses voisines : la direction du pouvoir par le Président ; la dyarchie qui permet des exceptions à la règle précédente en période de cohabitation ; l'arythmie électorale qui entraîne une attribution irrégulière de la durée du pouvoir gouvernemental. Olivier Duhamel considère que les deux dernières de ces trois « bizarreries » sont amenées à disparaître avec le quinquennat et y voit un progrès important « pour la France en elle-même, pour la France en Europe, pour l'Union européenne ». <sup>474</sup> En réduisant les risques de cohabitation, le quinquennat doit donc mettre fin à cette dyarchie et à l'irrégularité de la durée du pouvoir gouvernemental, ce qui donnera à l'action de notre pays une meilleure lisibilité et permettra une action plus cohérente de ses dirigeants. <sup>475</sup>

### Section 3 – Le quinquennat, avantage ou inconvénient pour la réélection ?

Déceler les avantages ou les inconvénients du quinquennat pour le candidat à sa réélection est une tâche d'autant plus ardue que les précédents sont peu nombreux. En effet, la première élection présidentielle depuis l'adoption du quinquennat s'est déroulée il y a à peine dix ans, en 2002, ce qui est récent à l'échelle de l'histoire constitutionnelle. Parmi ces précédents, la réélection de Jacques Chirac constitue en elle-même un exemple particulier en raison du caractère exceptionnel du second tour de l'élection présidentielle qui vit le Président sortant affronter un candidat inattendu en la personne de Jean-Marie Le Pen. L'élection suivante, en 2007, ne peut pas faire figure d'exemple, dans la mesure où le Président sortant n'était pas candidat à sa réélection. Quant à l'élection présidentielle de 2012, elle ne peut pas être analysée sans tenir compte du contexte de crise économique sans précédent dans lequel elle s'est déroulée. <sup>476</sup> Aussi le manque de recul historique doit-il inviter à la prudence. Tout

---

<sup>474</sup> Olivier Duhamel, « Le quinquennat et l'Union européenne ou la réduction de l'exception française », *Témoin*, n°22, 2000, pp. 51-57.

<sup>475</sup> On a pu mesurer ce rapprochement à l'occasion de la campagne présidentielle de 2012 durant laquelle la question de la convergence économique entre la France et l'Allemagne est devenue un enjeu de premier ordre. Par ailleurs, le soutien mutuel d'Angela Merkel et Nicolas Sarkozy à l'approche d'échéances électorales dans les deux pays a souligné une communauté d'intérêts entre les deux dirigeants. Cette situation a été rendue possible par le quinquennat qui fait que le Président de la République ne peut plus être concurrencé par son Premier ministre dans les affaires internationales ou européennes, comme ce fut le cas par le passé.

<sup>476</sup> La crise économique et financière qui a éclaté en 2008 a balayé successivement et souvent très nettement tous les gouvernements qui étaient aux affaires en Europe occidentale. De ce point de vue, la défaite contenue de Nicolas Sarkozy (48,4 % des voix contre 51,6 % pour François Hollande) le 6 mai 2012 peut apparaître comme relativement honorable.

juste peut-on mettre en avant les différents arguments avancés par les auteurs de la doctrine ou les observateurs de la vie politique, dont les analyses sont, sur ce point, profondément divergentes.

Il convient également de distinguer les deux versants du problème, c'est-à-dire de regarder le quinquennat en tant que mandat écoulé et en tant que mandat à venir. Cette distinction revient à poser deux questions : Est-il plus aisé pour un Président sortant de se présenter pour un mandat de sept ou de cinq ans ? Vaut-il mieux avoir accompli un mandat de sept ou de cinq ans pour être candidat à sa succession ? A la première question, les avis sont presque unanimes pour répondre que, dans le cadre d'une réélection, la brièveté du second mandat constitue un atout pour le candidat sortant.<sup>477</sup> Ceci tient essentiellement au fait que la perspective d'un pouvoir long fait toujours craindre la lassitude. Dans le cadre quinquennal, la réélection apparaît moins comme un nouveau sacre que comme une prolongation du mandat que l'électeur sera plus enclin à accorder. C'était d'ailleurs tout le calcul de Jacques Chirac qui, lors de l'adoption du quinquennat, avait jugé plus aisé de briguer un second mandat de cinq ans plutôt que de sept. Conscient du fait que solliciter un mandat de longue durée nécessite d'inspirer une grande confiance, ce dernier avait également vu dans le quinquennat un moyen de contourner l'argument de l'âge que lui opposaient ses adversaires. De fait, la réélection de Jacques Chirac malgré sa forte impopularité confirme bien que l'on confie plus facilement une mission dès lors que l'on sait son terme proche.

La question de savoir si le quinquennat constitue un avantage ou un inconvénient au regard du mandat écoulé est quant à elle beaucoup plus complexe. Il serait toutefois exagéré de chercher à parer le quinquennat de tous les vices ou de toutes les vertus. Aussi doit-on commencer par voir ce que le quinquennat ne change pas. Il faut souligner en effet que la durée du mandat ne modifie pas en elle-même la ressource politique dont dispose le Président de la République au sortir de son mandat.<sup>478</sup> De par sa fonction de chef de l'Etat, le Président

---

<sup>477</sup> Comme le résume Marie-Anne Cohendet, « dix ans de pouvoir font moins peur que quatorze » (*Le Président de la République*, p. 29).

<sup>478</sup> Philippe Braud définit les « ressources politiques » comme « l'ensemble des moyens susceptibles d'être utilisés pour peser sur les partenaires du jeu politique et tenter d'obtenir des attitudes ou des comportements auxquels, sans pression, ils ne se seraient pas pliés ». Les ressources politiques sont naturellement variables selon les personnes et les fonctions qu'elles exercent. Pour le citoyen, la principale ressource politique n'est autre que le bulletin de vote. Pour un syndicat, la ressource politique se caractérise essentiellement par la présence dans les processus décisionnels et par l'aptitude à perturber le déroulement de la vie sociale. Le Président de la République étant au sommet des institutions, il est celui qui, *a priori*, dispose des plus importantes ressources politiques. Il peut aisément mettre ces ressources au service de sa réélection en les utilisant en vue d'obtenir le soutien du plus grand nombre d'électeurs par leur vote. Parmi ces ressources,

est identifié par l'ensemble de l'électorat et ne souffre pas du manque de notoriété que rencontrent la plupart de ses adversaires.<sup>479</sup> Cette identification est essentielle car, comme le démontrent toutes les études d'opinion, elle est l'étape à la fois première et indispensable pour déterminer le vote de l'électeur. Qu'il ait été élu pour sept ou cinq ans, le Président conservera toujours un avantage comparatif indéniable en termes de crédibilité vis-à-vis de ses concurrents. Sa parole, parce qu'elle s'accompagne du prestige que confère la charge présidentielle, a naturellement plus de poids et d'impact que la leur. Outre ces avantages de stature et de notoriété, le Président sortant dispose également d'un avantage certain dans la préparation pour affronter la compétition électorale. Le Président sortant est incontestablement plus affûté que ses concurrents pour les joutes médiatiques d'une campagne présidentielle, ne serait-ce que par son expérience et sa connaissance des dossiers. Ceci est particulièrement vrai pour les questions de défense et de politique étrangère qui apparaissent comme son « domaine réservé » et pour lesquelles le Président sortant relègue ses concurrents au rang de novices.<sup>480</sup> Enfin, le Président sortant peut également s'appuyer sur un bilan. Certes, il est plus facile de mobiliser l'électorat sur un projet, en rassemblant les aspirations sectorielles de telles et telles catégories sociales, que de fédérer des soutiens sur des réalisations déjà accomplies et dont on trouvera toujours le moyen de les juger excessives ou, au contraire, insuffisantes. Néanmoins, la réalisation d'un programme et la défense d'un bilan sont des facteurs essentiels de crédibilité pour un Président sortant. Celui qui a beaucoup fait peut promettre beaucoup. Les réalisations dont un Président sortant peut se prévaloir donnent du poids à ses projets futurs, tandis que les promesses de ses adversaires n'apparaissent que comme incertaines. On mesure combien, dans chacune de ces dimensions, le quinquennat ne constitue en réalité ni un avantage ni un inconvénient.

---

Philippe Braud relève l'argent (des partis politiques et des comptes de campagne), la capacité distributive (le pouvoir économique de créer des emplois et de contrôler leur accès, notamment dans la fonction publique, ou encore la distribution de largesses ou de subventions), la notoriété, la compétence et la maîtrise de l'information, l'autorité légitime, l'ascendant sur les foules ainsi que la présence dans les institutions et les processus décisionnels (Philippe Braud, *La vie politique*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1985, p. 84).

<sup>479</sup> Jean Petot souligne combien le Président dispose, à travers les réceptions, audiences, conférences de presse, déplacements en province ou à l'étranger, d'une capacité inégalée d'« action sur l'opinion publique ». De part sa position, il a en outre la faculté discrétionnaire de s'exprimer librement à la radio et à la télévision, dès lors qu'il ne s'est pas officiellement porté candidat à sa succession. Il peut compter sur une publication de ses moindres propos et sur une visibilité médiatique qui constitue un atout considérable par rapport à ses concurrents au moment de l'élection présidentielle. (*op. cit.*, p. 1457).

<sup>480</sup> La mise en avant de l'agenda « international » est une constante que l'on peut observer chez tous les Présidents candidats à leur réélection. François Mitterrand, Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy ont chacun saisi l'intérêt, à l'approche des élections présidentielles, de « présidentialiser » leur image par des sommets internationaux et des déplacements à l'étranger qui permettent de situer le Président-candidat à un niveau de décision auquel ne peuvent se hisser ses concurrents.

En ce qui concerne la capacité du Président sortant à briguer un second mandat et à être réélu, le quinquennat renferme toutefois des avantages réels par rapport au septennat. Là encore, toute analyse doit faire preuve de prudence puisque la V<sup>e</sup> République n'a connu, avec Nicolas Sarkozy, qu'un seul exemple de Président candidat au renouvellement de son mandat après avoir accompli un quinquennat.<sup>481</sup> Il s'agit donc de considérer les données objectives plutôt que d'analyser un précédent qui est nécessairement insuffisant et ne peut à lui seul constituer une règle. De fait, si l'on considère que la légitimité et le crédit d'un élu s'amenuisent à mesure qu'il s'éloigne de son élection, un mandat court atténuerait le sentiment de lassitude de l'opinion et donnerait moins de prise à la volonté de changement qui demeure le ressort principal de tout opposant face à un élu sortant. Cet avantage a d'ailleurs été vu très tôt par les observateurs de la vie politique qui l'ont illustré notamment à travers l'exemple de la réélection fréquente des Présidents américains.<sup>482</sup> Un autre avantage du quinquennat par rapport au septennat réside dans l'opportunité qu'il offre au Président sortant de modifier sa politique sans avoir à passer par un référendum ou une dissolution. Pour Françoise Decaumont, il est en effet « plus facile au président en place de réajuster ses options fondamentales lors de sa nouvelle candidature, alors qu'en cours de mandat de telles modifications seraient mal perçues par l'électorat. »<sup>483</sup> Un changement de politique intervenant au bout de cinq ans passerait pour un reniement dans un cadre septennal, mais serait parfaitement compréhensible dans le cadre quinquennal. Le quinquennat serait, en somme, gage de flexibilité et d'adaptabilité. Enfin, le quinquennat peut également fournir un avantage au Président de la République en termes de posture politique. En mettant en avant le manque de temps dont il disposait pour mettre en œuvre ses réformes au cours de son premier mandat, le Président de la République peut faire valoir un argument qui était irrecevable sous le régime du septennat. Enfin, cinq ans étant une durée assez courte pour récolter les fruits d'une politique, le quinquennat peut être un facteur d'indulgence chez l'électeur tenté de retirer sa confiance au Président sortant. L'ensemble de ces raisons laisserait donc à penser que le quinquennat contribue à faciliter la réélection du Président sortant.

---

<sup>481</sup> La réélection de Jacques Chirac en 2002 n'intervenait pas après un quinquennat mais un septennat et ne constitue donc pas un exemple approprié dans cette partie de l'étude.

<sup>482</sup> On constate en effet que 19 des 43 Présidents américains – dont le mandat a toujours été de quatre ans – furent réélus. Ce chiffre est d'autant plus significatif si l'on considère que quatre d'entre eux ont été assassinés et que quatre autres sont décédés de mort naturelle au cours de leur mandat, ce qui minore cette statistique. Par ailleurs, depuis le début du vingtième siècle, la réélection du Président sortant a tendance à se confirmer avec 12 Présidents réélus sur 19.

<sup>483</sup> Françoise Decaumont, *op. cit.*, p. 1074.

Le quinquennat, tant qu'il n'était pas en vigueur, a pu apparaître comme un atout pour le Président de la République dans le cadre de sa réélection. Mais cette analyse a été en partie modérée à l'épreuve des faits. Ceux qui voyaient le quinquennat comme un bouclier protecteur en faveur du Président de la République ont rapidement perdu leurs illusions dès son entrée en vigueur. A partir de 2008, et devant le phénomène d'impopularité durable du Président de la République, le quinquennat est même devenu pour certains un handicap nouveau pour le Président candidat à sa succession. En effet, le septennat a donné plusieurs exemples de Présidents impopulaires ayant effectué de spectaculaires rétablissements. A la différence près que le temps jouait pour eux et qu'après une période d'usure inhérente à l'exercice des responsabilités et à la mise en place de réformes, ils pouvaient entamer une phase de reconquête de l'opinion jusqu'à leur réélection. Ce schéma du mandat en deux temps – cinq ans d'action suivis de deux ans de reconquête – est très fortement mis à mal par le quinquennat. Celui-ci ne laisserait plus le temps au Président de rebondir dans l'opinion.<sup>484</sup> D'autant plus que le quinquennat ne permet plus, *a priori*, au Président de la République, de jouer la carte de la cohabitation en vue de sa réélection. On sait en effet le rôle que celle-ci a pu avoir dans la reconquête de l'opinion par le Président de la République en 1986-1988 et en 1997-2002. Le fait d'apparaître à la fois comme le chef de l'Etat et comme le premier opposant au gouvernement offrait au Président une position confortable alliant les avantages du pouvoir (autorité, prestige, visibilité) sans les inconvénients (gestion quotidienne et responsabilité de la politique menée par le gouvernement). Dès lors que le quinquennat fait quasiment disparaître la probabilité de la cohabitation, elle prive le Président d'une situation politique qui est pourtant apparue favorable à ceux qui l'ont expérimentée.<sup>485</sup>

L'autre danger pour le Président de la République est le risque de « saturation » que peut entraîner le quinquennat sur l'opinion publique. En effet, le rapprochement des élections présidentielles et législatives fait de l'élection présidentielle le moment clé de la vie politique et tend à renforcer le poids du Président de la République. Celui-ci est donc soumis, indépendamment de sa volonté, à une plus forte exposition politique et médiatique.<sup>486</sup> Amené à arbitrer un certain nombre de questions qui relevaient jusqu'ici du débat gouvernemental ou parlementaire, le quinquennat oriente mécaniquement le Président de la République à une

---

<sup>484</sup> Françoise Fressoz, « Les pièges du quinquennat », *Le Monde*, 27 février 2010.

<sup>485</sup> Comme le souligne Pierre Martin, Valéry Giscard d'Estaing en 1981 et Nicolas Sarkozy en 2012, qui se présentaient sans cohabitation, ont l'un et l'autre été battus. Seul le général de Gaulle en 1965 a été réélu dans de telles conditions où le sortant porte toute la responsabilité des politiques menées (« L'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 », *Commentaire*, n°138, 2012, p. 425).

<sup>486</sup> Cette surexposition peut également être recherchée et alimentée par le Président de la République qui s'expose alors à ce que les effets de cette mutation soient aggravés.

plus grande implication dans les affaires intérieures et à une prise de parole plus fréquente dont il ne peut se préserver qu'au prix d'un grand effort. Or, de même que la rareté est la condition essentielle du mystère, du prestige et du désir, l'abondance est le signe de l'ordinaire qui entraîne au mieux l'indifférence, au pire l'écœurement. On mesure ici le paradoxe selon lequel une durée de mandat plus courte pourrait en réalité conduire à une plus grande lassitude de l'opinion publique à l'égard du Président de la République. Enfin, dans cette architecture nouvelle où le Président de la République est à la fois chef de l'Etat, quasi chef du gouvernement et leader de la majorité, il devient le catalyseur de toutes les attentes mais aussi de toutes les frustrations. Il est alors celui qui est tenu pour responsable de tous les maux et vers qui remontent toutes les doléances.<sup>487</sup>

Si le quinquennat en tant que mandat à venir est incontestablement un avantage pour le Président sortant, il n'est en revanche pas certain, au regard de ces mutations, que le quinquennat en tant que mandat écoulé constitue un atout pour la réélection. Ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la notion de « décennat » que laisse entrevoir la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels.

#### **Section 4 – La limitation du nombre de mandats présidentiels : du quinquennat au décennat ?**

Historiquement, la limitation du nombre de mandats présidentiels est plutôt étrangère à la tradition française. Parce qu'elle valorise le suffrage universel, la République française a longtemps répugné à priver le peuple du pouvoir de réélire le Président. Il faut dire que la disposition visant à interdire cette réélection n'avait pas laissé un excellent souvenir dans l'histoire de France. En effet, sous la II<sup>e</sup> République, l'article 45 de la Constitution prévoyait que le mandat de quatre ans de Président de la République était non renouvelable. Au cours de la troisième année de son mandat, Louis-Napoléon Bonaparte demanda donc à l'Assemblée nationale de modifier ce point de la Constitution afin qu'il puisse se présenter à nouveau devant le suffrage universel. Le refus que lui opposa l'Assemblée provoqua très directement le coup d'Etat du 2 décembre 1851. C'est par crainte de voir un tel événement se

---

<sup>487</sup> Selon Jean-Pierre Camby, le quinquennat fait que « le Président est amené à intervenir dans la conduite des affaires courantes, alors qu'inversement la logique du septennat le conduisait à laisser au gouvernement et son chef conduire la politique de la nation. Le Président de la République tend ainsi à devenir le seul responsable identifié aux yeux de l'opinion publique de l'ensemble de la politique menée » (« Organisation des pouvoirs et stabilité des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°356, 2010, p. 10).

reproduire que la limitation du mandat présidentiel ne fut pas retenue dans la Constitution de 1958.<sup>488</sup> A l'inverse, la limitation du nombre de mandats présidentiels est une disposition que l'on retrouve dans bon nombre de régimes comme la Russie, l'Argentine ou le Brésil, le modèle du genre étant certainement celui des Etats-Unis, première grande démocratie à avoir mis en place une limitation à deux mandats présidentiels.<sup>489</sup> Traditionnellement, la limitation du nombre de mandats présidentiels est conçue comme un gage d'alternance et sert de rempart constitutionnel contre la tentation d'un Président de se maintenir au pouvoir au-delà d'une période raisonnable.<sup>490</sup> De même que les exemples étrangers ont pu inspirer le constituant français à l'occasion du passage au quinquennat, il n'est pas impossible qu'ils aient pu jouer à nouveau une certaine influence dans la limitation du nombre de mandats pour le Président français.<sup>491</sup>

Mais au-delà de cette influence étrangère, il faut également souligner deux évolutions essentielles sans lesquelles cette limitation à deux mandats consécutifs n'aurait pu être envisagée. La première concerne le rajeunissement des candidats à l'élection présidentielle.<sup>492</sup> La seconde, plus décisive, est bien évidemment la réduction de la durée du mandat présidentiel. Dès lors que la durée de deux mandats consécutifs n'est plus de quatorze ans mais de dix et que les candidats à l'élection présidentielle sont plus jeunes que par le passé, il est possible d'envisager qu'un Président puisse exercer ses fonctions durant quinze ans, soit

---

<sup>488</sup> Précisons néanmoins que la Constitution de 1946 avait institué elle aussi une limitation puisque le Président, élu pour sept ans par le Parlement, n'était rééligible qu'une fois (article 29). La formulation laissait à penser qu'il s'agissait d'interdire plus de deux mandats successifs mais sans que la précision soit clairement apportée. La IV<sup>e</sup> République fut quoi qu'il en soit trop courte pour que l'occasion de répondre à cette question ne se présente.

<sup>489</sup> Cette modification de la Constitution est intervenue suite à la quadruple élection de F. D. Roosevelt en 1933, 1937, 1941 et 1945

<sup>490</sup> Pour les pays dans lesquels la tradition démocratique est encore récente, en particulier en Afrique, la limitation du nombre de mandats présidentiels est une façon d'éviter que ne s'installe au sommet de l'Etat un pouvoir autocratique confisqué par un clan, fût-il démocratiquement élu. Que ce soit au Bénin, au Mali ou au Ghana, la limitation des mandats devait permettre d'assurer des transitions démocratiques pacifiques. Il n'en demeure pas moins que cette limitation peut elle-même conduire à des révisions constitutionnelles et entraîner des crises politiques comme au Sénégal en 1998, en Tunisie en 2002, au Cameroun en 2008 ou au Niger en 2009. Dans le cas de la Russie, le Président Poutine n'a pas voulu réviser la Constitution pour effectuer un troisième mandat mais a trouvé une solution astucieuse en occupant le poste de Premier ministre et en confiant la présidence à son fidèle collaborateur Dmitri Medvedev. Cette stratégie du « prête-nom » que l'on observe parfois à l'échelon local lorsqu'un élu est appelé à exercer des fonctions nationales, demeure un artifice dangereux qui crée les conditions d'un affrontement potentiel entre deux hommes, surtout si l'un des deux, une fois en poste, refuse de jouer le jeu.

<sup>491</sup> On voit, à travers ce cas précis de la limitation du nombre de mandats présidentiels, un exemple proche de ce que Yves Mény définit à travers la notion de « mimétisme institutionnel » (Yves Mény, *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993).

<sup>492</sup> A l'exception de Valéry Giscard d'Estaing, élu à 49 ans, tous les Présidents de la République jusqu'en 2007 furent élus à plus de 58 ans. Ce fut d'abord le cas du général de Gaulle, élu à 68 ans et réélu à 75, puis de Georges Pompidou, élu à 58 ans. François Mitterrand fut quant à lui élu à 64 ans et réélu à 71. Jacques Chirac, après deux tentatives infructueuses, fut élu à 62 ans et réélu à 69. Le second tour de l'élection présidentielle opposant Nicolas Sarkozy (52 ans) à Ségolène Royal (53 ans) illustre un certain rajeunissement des candidats à l'élection présidentielle.

une durée à peine supérieure à celle de deux septennats consécutifs. Si le quinquennat, en raison même de sa durée, rend théoriquement possible la candidature du Président à un troisième mandat, cette éventualité reste plus théorique que réelle. En effet, dans ce cas de figure, il semblerait que la difficulté soit moins liée à des considérations d'âge et de santé qu'à une raison politique. En effet, concourir pour un troisième mandat après dix ans d'exercice semble nettement plus hasardeux que d'en solliciter un second après seulement sept ans. S'il est possible pour un président de la République de rester populaire après sept années au pouvoir, comme l'ont prouvé François Mitterrand et Jacques Chirac, le cap des dix ans s'avère en revanche bien plus difficile à passer. Il n'est qu'à voir pour s'en convaincre le cas du général de Gaulle, fortement contesté à partir de 1968, mais aussi de François Mitterrand et de Jacques Chirac qui firent l'expérience de l'usure que connaît le pouvoir au-delà du cap symbolique de dix ans.<sup>493</sup> Dès 1992, André Passeron affirmait en ce sens que « le tempo biologique du corps politique français semble se situer plutôt entre 10 et 12 ans » et en tirait la conclusion d'une nécessaire réduction de la durée du mandat présidentiel, ne serait-ce que pour écarter les fins de règnes difficiles.<sup>494</sup>

Compte tenu de ce phénomène d'« érosion » qui semble frapper systématiquement tous les Présidents à partir de dix ans d'exercice du pouvoir, on peut raisonnablement penser que pour un Président candidat à un second renouvellement, le risque serait très grand soit de ne pas être réélu, soit de ne pas disposer d'une majorité parlementaire ou encore de ne pas terminer son mandat. Même en dehors de toute disposition constitutionnelle contraignante, il semblerait que la probabilité pour un Président de la République de mener à son terme un troisième mandat de cinq ans soit exceptionnelle, pour ne pas dire rarissime. Malgré cela, l'idée selon laquelle cette éventualité devait être rejetée de manière constitutionnelle fit peu à peu son chemin. Il paraissait plus sûr de limiter autoritairement le nombre des mandats plutôt que de s'en remettre à la sagesse du peuple ou du chef de l'Etat en place.

Compte tenu de ces considérations et conscient du mouvement de fond entrevu lors de l'adoption du quinquennat qui veut que le renouvellement des élites soit une aspiration de

---

<sup>493</sup> Après dix ans à la tête de l'Etat, l'année 1991 marque un basculement dans la présidence de François Mitterrand. Sa cote de popularité passe de 65 points en février à 31 points au mois de décembre. L'impopolarité du gouvernement Cresson et la révélation de l'affaire Urba portant sur le financement occulte du Parti socialiste entraîneront un échec cinglant du parti présidentiel lors des élections régionales de 1992 où la droite remportera vingt régions métropolitaines sur vingt-deux. Jacques Chirac connaîtra lui aussi cette « malédiction » des dix ans en voyant sa popularité passer de 41 points à 26 au cours de l'année 2005, marquée notamment par le rejet par près de 55 % des électeurs de la Constitution européenne pour laquelle il s'était personnellement engagé à l'occasion du référendum du 29 mai 2005 (<http://www.tns-sofres.com/popularites/cote2/>).

<sup>494</sup> André Passeron, « Le septennat en porte-à-faux », *Le Monde*, 20 avril 1992.

plus en plus répandue dans les démocraties modernes, Nicolas Sarkozy avait fait de la limitation du nombre de mandats présidentiels une promesse de campagne lors de l'élection présidentielle de 2007, promesse qu'il avait réitérée sitôt après son élection dans un discours prononcé à Epinal.<sup>495</sup> Cette proposition qui n'était pas nouvelle avait dû faire face jusqu'ici à deux critiques majeures. La première portait sur l'utilité même d'une telle mesure. En effet, l'histoire montre que l'hypothèse d'un troisième mandat est fort improbable puisque l'on ne trouve, dans l'histoire constitutionnelle française, aucun exemple de Président qui se soit présenté à l'élection présidentielle après avoir effectué deux mandats. De fait, le septennat constituait un remède presque naturel aux candidatures répétées pour un même Président de la République. En effet, parvenir à la charge suprême de Président de la République requiert un investissement à l'échelle de toute une vie. L'opportunité d'une candidature ne peut donc se présenter qu'à des hommes et des femmes dotés d'une longue expérience politique. Ainsi s'opère nécessairement une sélection qui ne rend possible l'accès à la fonction présidentielle qu'à partir d'un certain âge. D'autre part la durée de quatorze ans, correspondant à l'exercice de deux septennats complets, laisse peu d'espoir à un Président âgé de parvenir au terme de son second mandat. La preuve en est que seul François Mitterrand parvint à accomplir entièrement deux septennats en 129 ans d'application de cette durée du mandat présidentiel. A en croire Pierre Avril et Henry Roussillon, la limitation du nombre de mandats serait donc une « convention de la constitution », une coutume *praeter constitutionem*, qui rendrait inutile une révision formelle.<sup>496</sup> Cet argument, on l'a vu, avait perdu de sa force avec l'adoption du quinquennat. Le second argument opposé à une limitation du nombre de mandats présidentiels consistait à souligner qu'en démocratie, le peuple est totalement libre de voter à plusieurs reprises pour le même candidat s'il le souhaite. Poser une limite à ce principe constituerait donc une entrave à la souveraineté du peuple et au suffrage universel. Un grand nombre de constitutionnalistes, à commencer par le professeur Guy Carcassonne, étaient hostiles à cette limitation, essentiellement pour cette raison.<sup>497</sup> Le Comité Balladur, constitué quelques mois après l'élection de Nicolas Sarkozy, avait donc proposé de conserver le système de rééligibilité du Président en exercice – reprenant en cela le point de vue du Comité

---

<sup>495</sup> Dans son discours d'Epinal du 12 juillet 2007, le Président de la République déclarait : « Je souhaite que soit examinée la question du nombre de mandats présidentiels. Faut-il les limiter à deux mandats successifs ? Parce que je pense que l'énergie que l'on met à durer, on ne la met pas à agir » (Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, M. Jean-Luc Warsmann, n°892, Assemblée nationale, 15 mai 2008, p. 589).

<sup>496</sup> Henry Roussillon, « La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 13.

<sup>497</sup> Guy Carcassonne, « Ce que changera le quinquennat », *Valeurs actuelles*, 1<sup>er</sup> septembre 2000.

Vedel de 1993 – au motif que le fait de l’empêcher de pouvoir se présenter à nouveau devant les électeurs risquerait de « porter atteinte à la souveraineté du suffrage ». <sup>498</sup>

Ne tenant pas compte sur ce point des orientations du Comité Balladur et reprenant la promesse de campagne de Nicolas Sarkozy, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 entérinera bel et bien une réécriture de l’article 6 de la Constitution. Celle-ci précise désormais que, dans le cadre de la fonction présidentielle, « nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ». Notons d’ailleurs que la rédaction proposée laisse la possibilité d’effectuer, après une interruption, un troisième voire un quatrième mandat. <sup>499</sup> Il n’en demeure pas moins que la raison d’être essentielle de cette mesure est d’assurer un meilleur renouvellement au sommet de l’Etat et, partant, de tous les responsables politiques. Il est vrai que la France se montre très en retard en la matière, si on la compare à la plupart des démocraties occidentales. <sup>500</sup> A l’inverse d’autres pays, la France se singularise par le fort potentiel de conservation de ses élus. La raison essentielle de cette longévité est le cumul des mandats qui, bien que partiellement encadré sous le gouvernement Jospin, réduit la compétition politique. Les candidats qui exercent plusieurs mandats résistent plus facilement à la concurrence car ils disposent de davantage de ressources politiques que leurs adversaires qui n’auraient qu’un seul ou aucun mandat. En définitive, ce système freine le renouvellement des élus et permet d’assurer une certaine longévité aux responsables politiques en place. <sup>501</sup> De

---

<sup>498</sup> Le rapport final laisse entrevoir une certaine gêne sur le sujet. En effet, on peut y lire que « s’agissant du nombre de mandats successifs exercés par le chef de l’Etat, le sentiment du Comité est que le “temps politique” correspondant, dans l’ensemble des grandes démocraties, à la détention et à l’exercice du pouvoir, n’excède guère dix ans ». Mais considérant que cet horizon est, dans la pratique, très difficile à dépasser pour un Président en exercice et ne souhaitant pas « porter atteinte à la souveraineté du suffrage », le Comité renonce toutefois à limiter le nombre de mandats consécutifs (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 55). C’est que, comme le résume fort justement le journaliste Christophe Barbier, si la fonction présidentielle telle qu’elle est exercée sous la V<sup>e</sup> République plaide pour un mandat unique, le mode d’élection du Président de la République incline en revanche à ce que ce dernier soit rééligible (*L’Express*, 18 mai 2000).

<sup>499</sup> Pour cette raison, beaucoup ont vu dans la limitation une mesure hypocrite permettant à un Président de se représenter pour un troisième mandat dès lors qu’il aura sacrifié à une période sabbatique dont rien ne dit qu’elle doit être de cinq ans. De fait, dans le cas d’un bref intermède interrompu par un décès ou une démission, un Président ayant déjà effectué deux mandats serait en mesure de se présenter à nouveau à l’élection présidentielle.

<sup>500</sup> A titre d’exemple, la moyenne d’âge des députés français en 2007 comme en 2012 est proche de 55 ans, quand elle n’est que de 53 ans pour les députés italiens, 51 ans pour les membres de la Chambre des communes anglaise et 49 ans pour le Bundestag allemand. La moyenne d’âge de 58 ans pour les représentants français au Parlement européen élus en 2009 et de 60 ans pour les sénateurs, à la suite du renouvellement de 2011, confirme cette tradition française.

<sup>501</sup> La loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (qui traite de la situation des parlementaires nationaux) et la loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d’exercice (qui a trait aux incompatibilités applicables aux élus locaux, aux représentants au Parlement européen et aux incompatibilités entre fonctions exécutives locales) posent les principales règles sur la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. Si la loi n’autorise pas le cumul de plus d’un mandat local et d’un mandat national, elle ne concerne pas en revanche les mandats non-électifs comme par exemple celui de président d’une communauté de communes ou d’agglomération.

ce point de vue, la limitation du nombre de mandats pour le Président de la République s'apparente à un contournement du problème posé par le cumul des mandats puisque cette limitation permettrait de renouveler plus facilement la classe politique, essentiellement au niveau national, sans toucher à l'épineux problème du cumul des mandats. En théorie, cette incitation au renouvellement au sommet doit également servir d'exemple à la base comme l'avait souligné Jack Lang, favorable à la limitation à deux mandats présidentiels, devant le Comité Balladur. Mais pour d'autres, « la règle des deux mandats n'est en rien une garantie quant au renouvellement du personnel politique ou à son rajeunissement ».<sup>502</sup> La preuve en serait que cette règle n'a pas empêché, dans d'autres pays, de voir des candidats âgés se présenter à l'élection présidentielle. Enfin, les observateurs sceptiques quant à l'utilité de cette mesure avancent que si le véritable objectif était de favoriser le rajeunissement du personnel politique, il aurait fallu pour cela l'étendre à l'ensemble des élus, tant nationaux que locaux.

Le désir de changement et d'une plus grande responsabilité des élus sont des attentes profondes dans les démocraties modernes qui expliquent en grande partie l'adoption du quinquennat, tout comme la limitation du nombre de mandat présidentiels. Pourtant, ces deux mesures associées l'une à l'autre pourraient, en définitive, entraîner des effets contraires aux objectifs qui les ont guidées. D'abord parce que le quinquennat peut, par certains aspects, faciliter la réélection du Président sortant. Dans la mesure où, on l'a vu, un mandat plus court atténue l'effet de lassitude du corps électoral, il est plus facile en effet pour un Président de se représenter après cinq ans d'exercice du pouvoir plutôt que sept. On entrevoit dès lors le paradoxe selon lequel « la réduction du mandat présidentiel pourrait très bien conduire à un allongement de la durée moyenne de fonction ».<sup>503</sup> Ce risque intrinsèque au quinquennat avait été soulevé par ses opposants avant même l'ouverture en 2000 du débat référendaire.<sup>504</sup> Ces derniers avaient souligné qu'« un mandat de cinq ans renouvelable serait, en fait, compris comme un mandat potentiel de dix ans ».<sup>505</sup> Certains défenseurs du quinquennat n'avaient d'ailleurs pas caché leurs intentions en déclarant : « sept ans c'est trop court ».<sup>506</sup> D'autres n'hésitaient pas à dire qu'en tant que « quinquennalistes », ils étaient en réalité des

---

<sup>502</sup> Henry Roussillon, *op. cit.*, p. 13.

<sup>503</sup> Françoise Decaumont, *op. cit.*, p. 1074.

<sup>504</sup> Dominique Turpin avait résumé le problème par une formule astucieuse : « ce n'est pas 7 – 2 qui serait demandé avec le quinquennat, mais bien 7 + 3, c'est-à-dire 5 x 2 » (*Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 347).

<sup>505</sup> Anicet Le Pors, « Confusion constitutionnelle », *Le Monde*, 31 mai 2000.

<sup>506</sup> Olivier Duhamel, « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde*, 7 mai 1997.

« décennalistes ».<sup>507</sup> Etrange retournement de situation par lequel les porte-parole de la « modernité » souhaitent le décennat, c'est-à-dire un certain allongement dans le temps du pouvoir présidentiel, tandis que les « anciens » voudraient le limiter à sept ans.<sup>508</sup> Le paradoxe n'est toutefois qu'apparent puisque dans un cas il s'agit d'un quinquennat renouvelé dans lequel le mandat est conçu comme un temps actif d'engagement tandis que dans l'autre cas, il s'agit d'un septennat arbitral, qu'il soit ou non renouvelable.

Quant à la limitation du nombre de mandats présidentiels, si elle se veut être un moyen de favoriser le renouvellement des occupants de la fonction présidentielle, elle pourrait elle aussi avoir l'effet inverse de son objectif affiché. Pour l'électeur en effet, la limitation du nombre de mandats présidentiels constitue l'assurance que la fonction de Chef de l'Etat ne sera pas accaparée pour une longue durée par une même personne. Une disposition constitutionnelle joue alors le rôle d'éviction automatique que possédait initialement le corps électoral envers le Président ayant effectué deux mandats. Dès lors, voter pour un Président sortant devient un choix moins « engageant » pour l'électeur, dans la mesure où il sait qu'en votant pour le Président sortant, il fixe en même temps et de façon presque certaine la date de sa sortie de la vie politique. Voter pour un Président sortant c'est donc tout à la fois le reconduire et le condamner à partir au bout de cinq ans. Ce double enjeu du vote est un argument non négligeable pour le Président sortant. Auprès des électeurs, il peut d'autant plus facilement briguer un deuxième mandat qu'il s'agit du dernier. Enfin, la perspective de laisser au Président sortant la possibilité d'achever une mission rend le vote plus sécurisant et favorise la réélection du Président sortant. C'est d'ailleurs l'axe de campagne que choisit l'entourage de Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2012. En s'appuyant sur le contexte de crise économique et financière, le président sortant se présente en capitaine de navire, seul capable de conduire la France au milieu de la tempête et de la mener à bon port. En sollicitant à nouveau la confiance des électeurs, il rappelle que sa mission n'est pas achevée. Il met en garde contre tout changement de cap et désapprouve toute initiative visant à faire machine arrière. La force, l'expérience, la continuité, sont des ressorts essentiels pour un président sortant et candidat à sa succession.<sup>509</sup> Mais la limitation à deux mandats consécutifs ajoute à cela une nouvelle dimension : la certitude d'un départ à l'issue du second

---

<sup>507</sup> Pierre Mazeaud, « Réflexion faite, oui au quinquennat », *Le Monde*, 26 juin 1997.

<sup>508</sup> Philippe Zavoli voit un manque de cohérence chez les partisans du quinquennat qui, selon lui, critiquent le septennat mais « ne sont pas choqués qu'un Président puisse assurer deux mandats de cinq ans, soit demeurer en place dix ans ! » Et d'ajouter : « Ainsi se profile leur véritable but. Ce n'est pas tant diminuer la durée du mandat du chef de l'Etat que de lui permettre d'assurer sa fonction plus longtemps » (*op. cit.*, p. 347).

<sup>509</sup> « La France forte », slogan de campagne de Nicolas Sarkozy en 2012, traduit cette revendication de l'expérience et cette projection dans la continuité d'un second mandat parachevant le premier.

mandat. Dès lors, ce second mandat s'apparente moins à une nouvelle aventure qu'à l'achèvement du travail entrepris. On voit donc comment le quinquennat peut, d'une certaine manière, ouvrir la voie à une forme de décennat, sans que cette possibilité ait été consciemment recherchée lors de sa mise en place.

Après dix ans d'expérience quinquennale, Valéry Giscard d'Estaing, l'un des principaux promoteurs du quinquennat, reconnaissait une certaine cohérence dans cette durée d'attribution du pouvoir. Ainsi déclarait-il : « le quinquennat, c'est en fait deux mandats. Dix ans, c'est une bonne durée. La plupart du temps, les changements politiques dans le monde se font au bout de dix ans, comme s'il y avait un temps d'accoutumance, un temps de désenchantement. »<sup>510</sup> Cette analyse fera des émules. Quelques jours seulement après l'élection de François Hollande et le retour d'une majorité socialiste au Palais Bourbon, le nouveau Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, soucieux d'inscrire l'action de la nouvelle majorité dans la continuité, n'hésitait pas quant à lui à avancer : « nous sommes avec François Hollande pour dix ans ».<sup>511</sup> Preuve, s'il en était besoin, de la cohérence entre le quinquennat tel qu'il est désormais contenu dans la Constitution et le régime de décennat potentiel qu'il institue.

## Section 5 – Quelle présidence au cours du second mandat ?

Si tant est que le quinquennat constitue une pièce supplémentaire dans le puzzle du décennat, cela ne signifie pas pour autant que le Président de la République puisse gouverner de la même manière d'un quinquennat à l'autre. De fait, la limitation du nombre de mandats pourrait avoir plusieurs effets, tantôt favorables, tantôt pervers, pour le Président de la République. Pour certains en effet, le caractère non renouvelable du mandat permettrait au Président sortant de prendre des décisions nécessaires même si elles devaient être impopulaires. Détaché du souci de sa réélection, le Président n'en serait que plus fort pour mettre en œuvre ses réformes, sans céder à la première contestation de l'opposition ou de la rue.<sup>512</sup> Cet argument n'est en réalité que partiellement recevable. On peut effectivement

---

<sup>510</sup> *Le Parisien*, 2 décembre 2010.

<sup>511</sup> *Le Monde*, 29 juin 2012.

<sup>512</sup> Pour certains, cette disposition peut également contribuer à rendre le Président plus indépendant vis-à-vis de sa propre majorité. Moins soucieux des états d'âme des députés, le Président pourrait gagner davantage d'autonomie. On se trouverait alors en présence d'un Président et de députés élus ensemble et appartenant à une même majorité, mais dont l'horizon politique et les objectifs seraient différents, ce qui ne manquerait pas de modifier le fonctionnement habituel de la majorité présidentielle.

penser que le caractère non renouvelable du mandat contribue à asseoir l'autorité « morale » du Chef de l'Etat. Dès lors qu'il ne peut plus être candidat à sa succession, toute action du Président de la République ne peut plus, de fait, être suspectée d'électoralisme. C'est l'autorité du Président de la République en tant que garant de l'intérêt général qui s'en trouve ainsi renforcée. Il n'est pas certain qu'il en soit de même concernant son autorité « politique ». En revanche, cette même disposition renferme deux inconvénients.

Le premier est d'ordre démocratique et s'appuie sur le raisonnement inverse de l'argument précédent. Il part du principe que l'élection étant le seul moyen de sanctionner un Président sortant, le caractère non renouvelable du second mandat rendrait le Président irresponsable politiquement. La limitation du nombre de mandats serait donc un ferment d'irresponsabilité politique qui pourrait conduire le Président à prendre des décisions contraires à l'intérêt général. Comme le résume Ariane Vidal-Naquet, la limitation à deux mandats consécutifs est donc « à double tranchant » car « au cours de son second mandat, le Président n'a plus de compte à rendre ».<sup>513</sup> Enfin, cette limitation du nombre de mandats priverait les citoyens du libre exercice du suffrage universel en leur interdisant de réélire le Président, quand bien même ils en auraient majoritairement le souhait. S'appuyant sur cette analyse, le Comité Balladur avait majoritairement conclu que la limitation du nombre de mandats constituait un double danger à la fois démocratique et politique.

Outre la question de l'irresponsabilité et de la limite posée au suffrage universel, le Comité avait souligné combien la limitation du nombre de mandats pourrait être un handicap pour le Président en exercice. Selon plusieurs membres du Comité, les derniers mois du second mandat constitueraient nécessairement une période délicate pour l'exécutif dans la mesure où, ne pouvant plus se représenter, le Président verrait son autorité amoindrie et serait privé de sa liberté d'action. Il ne serait alors plus en mesure de mettre en œuvre des réformes de grande ampleur ni de contenir les rivalités au sein de son propre camp. Cette analyse n'est pas sans rappeler la théorie dite du *lame duck* – littéralement « canard boiteux » – bien connue dans le monde politique anglo-saxon et plus particulièrement aux Etats-Unis. Celle-ci désigne un élu dont le mandat arrive à terme, alors que son successeur est déjà élu mais n'occupe pas encore le poste.<sup>514</sup> Certes la problématique du second quinquennat est différente puisque le

---

<sup>513</sup> Ariane Vidal-Naquet, *op. cit.*, p. 31.

<sup>514</sup> Par extension, l'expression *lame duck* s'applique de plus au Président américain dès son second mandat, lorsqu'il ne peut plus se présenter à l'élection suivante. Cette situation a par exemple entraîné de vives tensions dès 2004 entre G. W. Bush et sa propre majorité républicaine. En France, « les positions communes de François Mitterrand et Jacques Chirac veillant à retarder au maximum le moment d'annoncer leur décision de ne pas se représenter respectivement en 1995 et 2007 incitent à penser que l'autorité du chef de l'Etat a plus tendance à s'effriter qu'à se renforcer pendant cette période » (Jean-Eric Gicquel, « Article 6 », in Gérard Conac, François

Président demeure le seul chef de l'Etat. Néanmoins, la perspective de le voir partir avec certitude à l'issue de son second mandat rend la majorité moins docile à appliquer les réformes et suscite la convoitise de ceux qui se verraient bien en successeur. C'est d'abord le cas des députés de la majorité présidentielle qui, dès lors que son mandat n'est plus renouvelable, sont nécessairement moins liés au Président de la République. Puisqu'il ne peut pas se représenter, ces derniers doivent se trouver une autre « locomotive » susceptible d'apporter la victoire à leur camp à l'élection présidentielle qui favorisera, on l'a vu, leur propre réélection. Cette disparition programmée du Président après son second mandat porte donc en germe les conditions d'une guerre des chefs au sein du parti présidentiel. A l'inverse, tant que le Président de la République peut se présenter à sa succession, il est difficile pour tout autre élu de son camp de vouloir concourir à l'élection présidentielle, car il est un fait que rien ne pousse à l'ombre des grands arbres.

Ainsi, pour réaffirmer son autorité face à son encombrant ministre de l'Intérieur, le Président Jacques Chirac n'avait pas hésité à soulever l'éventualité de sa candidature pour un troisième mandat. Bien que très impopulaire et largement distancé dans les enquêtes d'opinions portant sur les candidats potentiels à l'élection présidentielle, l'éventualité d'une candidature Chirac avait le mérite de rappeler qui était, pour quelques mois encore, le maître du jeu. Crédité de 1 % des intentions de vote en décembre 2005<sup>515</sup>, ce n'est que le 11 mars 2007, c'est-à-dire un mois et demi seulement avant le premier tour de l'élection présidentielle, que Jacques Chirac avait déclaré qu'il ne briguerait pas un troisième mandat. Cette annonce particulièrement tardive d'un départ définitif n'avait d'autre but que de repousser le plus tard possible la perte du leadership sur le camp présidentiel. Cet exemple illustre combien la possibilité constitutionnelle d'être réélu est un atout dans le jeu du Président de la République.

Il reste que, même lorsqu'il est dans l'impossibilité de se représenter, le Président conserve le pouvoir d'« adouber » celui qu'il considère comme son « successeur légitime » pour guider sa famille politique à l'élection présidentielle.<sup>516</sup> Ce pouvoir de légitimation est

---

Luchaire et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2009, 312).

<sup>515</sup> Le même sondage Ifop-Le JDD révélait que seuls 2 % des sympathisants de l'UMP souhaitaient alors que Jacques Chirac mène la bataille présidentielle pour l'UMP.

<sup>516</sup> Certes la différenciation par rapport au Président sortant est une posture indispensable pour le candidat issu du camp présidentiel. Elle est d'autant plus nécessaire si le candidat souhaite incarner la nouveauté et le mouvement, dont on sait qu'ils sont des éléments clés dans l'image d'un candidat. Cette différenciation permet également à un candidat ayant participé au gouvernement du Président sortant de ne pas assumer la responsabilité du bilan de son prédécesseur. En 2007 par exemple, Nicolas Sarkozy n'a pas hésité à pousser cette distinction jusqu'à la transgression en mettant en avant le thème de la « rupture ». Cette volonté forte de se distinguer de l'héritage chiraquien devait permettre au candidat Sarkozy de n'être pas « contaminé » par la forte impopularité du Président Chirac. Pour autant, cette recherche de l'émancipation ne pouvait s'exonérer

une carte essentielle dans le jeu du Président de la République. Il peut s'en servir comme d'un moyen de pression afin de contenir les ambitions des candidats à sa succession. L'investiture, même formelle, reste donc une ressource essentielle du Président sortant, un moindre mal pour un élu qui ne peut pas se représenter mais qui conserve la capacité d'accorder un avantage décisif au candidat de son choix. On aperçoit au passage le paradoxe selon lequel un Président, « pilote » lors de son premier quinquennat, peut retrouver un costume d'« arbitre » au cours du second, en raison précisément de la limitation du nombre de mandats.

Si la mutation du pouvoir présidentiel semble préalable historiquement à l'adoption du quinquennat, force est de constater que la nouvelle durée du mandat, plutôt que d'en limiter la portée, accentue les effets de la présidentialisation. Ce n'est qu'à partir d'une nouvelle conception du temps, de la durée et de l'action politique que la mutation du pouvoir présidentiel a pu prendre corps, que ce soit depuis la réforme de 1962 jusqu'à l'adoption du quinquennat et la limitation du nombre de mandats. Parallèlement, ces mêmes dispositions ont progressivement modifié la façon que le Président de la République avait de gouverner, allant même jusqu'à bouleverser les ressources dont il dispose pour accomplir son second mandat ou concourir à sa réélection. L'histoire de la V<sup>e</sup> République serait en somme celle d'un grand mouvement de balancier par lequel le changement de la fonction présidentielle et la réduction de la durée du mandat se sont mutuellement alimentés.

---

totalemment d'une certaine « filiation ». Ainsi, tout en ayant veillé scrupuleusement à ne pas apparaître comme le « fils spirituel » de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy avait-il cherché à recueillir son soutien. Dans une allocution télévisée à l'issue du conseil des ministres, le 21 mars 2007, Jacques Chirac avait pris le soin de ne pas insulter l'avenir en annonçant le départ de Nicolas Sarkozy du gouvernement et en apportant son soutien au candidat investi par l'UMP.

## Chapitre D – Vers une V<sup>e</sup> République bis ?

La nouvelle conception du temps et de la durée qu'implique le quinquennat est-elle seulement un changement de forme ou peut-elle modifier durablement les équilibres de la V<sup>e</sup> République ? Le quinquennat « sec », s'il se refuse à toute autre modification constitutionnelle que celle de la durée du mandat du chef de l'Etat, traduit toutefois le choix d'une lecture présidentialisante des institutions en consolidant le fait majoritaire autour du chef de l'Etat. De part cette rupture politique – mais non juridique – il n'est pas exclu que le « remède » du quinquennat puisse avoir des effets secondaires importants. Certains de ces effets peuvent avoir été fortement désirés, comme c'est le cas de la diminution du risque de cohabitation, même si en l'occurrence, le remède pourrait s'avérer pire que le mal (section 1). D'autres sont plus indirects et devront être observés dans la durée. On se penchera particulièrement sur le déclin du référendum qui coïncide étrangement avec l'affermissement de la présidentialisation (section 2). Celle-ci se traduit enfin par un renforcement de la notion de « programme présidentiel », qui n'est certes pas apparue avec le quinquennat, mais à laquelle le nouveau calendrier électoral donne une plus grande cohérence. Bien plus que des orientations larges, le programme présidentiel scelle désormais l'alliance de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire. Il constitue un programme détaillé que le gouvernement est en charge d'appliquer, sous le contrôle vigilant du Président de la République (section 3).

### Section 1 – Vers la fin de la cohabitation ?

La cohabitation, qui s'est produite à trois reprises sous la V<sup>e</sup> République, a puissamment contribué à la mise en place du quinquennat.<sup>517</sup> En faisant coïncider les mandats du Président et des députés, le quinquennat avait même pour principale mission de mettre un terme à l'« arythmie » de la V<sup>e</sup> République, qui constituait le premier facteur de cohabitation. Après dix ans d'application, force est de constater que les deux derniers mandats présidentiels accomplis ont coïncidé avec les deux législatures. L'objectif a donc été parfaitement atteint. Les gouvernements ne disposent plus d'une durée moyenne de trois ans

---

<sup>517</sup> Cf. pp. 106-118.

pour gouverner mais bien d'une législature complète, ce qui dégage leur horizon et favorise une action réformatrice. Le quinquennat est, de ce point de vue, une réussite.

Doit-on imaginer pour autant que la simultanéité des élections présidentielles et législatives entraînera systématiquement une concordance politique entre le Président et l'Assemblée ? L'« effet d'entraînement » de l'élection présidentielle sur l'élection législative sera-t-il toujours suffisant pour faire disparaître à tout jamais la cohabitation de notre horizon ?<sup>518</sup> Les précédents de 2002, 2007 et 2012 incitent à le croire. Mais on conviendra que ces trois seuls cas constituent une expérience un peu courte pour que l'on puisse y voir une règle immuable. Une analyse réaliste doit atténuer tout optimisme immodéré. En effet, la tenue d'une élection présidentielle peu avant les élections législatives n'est nullement une garantie contre la cohabitation. Si l'effet d'entraînement a par exemple joué à plein en 1981, au moment d'une alternance politique inédite, il fut nettement moins puissant en 1988 et, dans une certaine mesure en 2007 où, malgré la mise en place du quinquennat, le Président nouvellement élu a dû composer avec une majorité moins large qu'il aurait pu raisonnablement l'espérer.

En effet, après un premier tour triomphal au cours duquel la droite avait remporté une centaine de sièges dans la nouvelle Assemblée, le second tour des élections législatives de juin 2007 a donné lieu à un rééquilibrage par lequel plusieurs sièges, que la majorité pensait enlever, sont finalement tombés dans l'escarcelle de l'opposition. Ces pertes, rapidement attribuées à la proposition jugée malencontreuse de Jean-Louis Borloo d'établir une TVA sociale, ne correspondaient en réalité qu'à un retour de balancier, après un premier tour où la droite avait largement maximisé ses chances et était apparue en mesure d'obtenir une représentation nettement supérieure à son poids réel dans le pays. Finalement, l'effet d'entraînement consécutif à la victoire de Nicolas Sarkozy n'a pas permis à l'UMP d'obtenir une majorité très large : le parti présidentiel compte près de 320 députés dans la nouvelle Assemblée, quand la majorité absolue est à 289 sièges.<sup>519</sup> La majorité de droite est donc nettement moins large qu'en 2002 et *a fortiori* qu'en 1993.

Cinq ans plus tard, à la veille de l'élection présidentielle de mai 2012, une étude menée par l'Observatoire de la vie politique et parlementaire va faire grand bruit. Elle affirme

---

<sup>518</sup> Cet « effet d'entraînement » fut théorisé en son temps par Lionel Jospin, puis par Jean-Pierre Raffarin, selon qui, grâce à l'agencement du calendrier électoral, la majorité parlementaire découle mécaniquement du résultat de la présidentielle (cf. pp. 258-263).

<sup>519</sup> Outre les députés membres du groupe UMP et apparentés, la majorité parlementaire comprend également une vingtaine de députés du Nouveau centre.

que l'hypothèse d'une cohabitation n'est pas tout à fait exclue.<sup>520</sup> Observant une progression du Parti socialiste dans la plupart des circonscriptions, elle conclut que l'Assemblée nationale pourrait basculer à gauche au mois de juin, même en cas de réélection de Nicolas Sarkozy. Il y a là un renversement par rapport au postulat de l'effet d'entraînement. Celui-ci pourrait, dans certaines circonstances, s'avérer insuffisant, notamment en cas de réélection d'un Président sortant, dont la popularité est érodée après un premier mandat. Certes, ce cas de figure ne s'est pas produit et il est impossible de dire aujourd'hui ce qu'il aurait pu advenir en cas de réélection de Nicolas Sarkozy. Cette étude a néanmoins le mérite d'affiner la théorie selon laquelle la victoire à l'élection présidentielle détermine la majorité aux élections législatives. Pour le directeur de l'Observatoire ayant réalisé l'étude, il faut notamment « que le vainqueur de l'élection présidentielle l'emporte avec une marge assez significative pour lui permettre de bénéficier d'un mouvement d'entraînement. Avec une majorité étroite, les logiques de la géographie et de la sociologie électorale demeurent les facteurs déterminants ».

Quels sont donc ces facteurs qui doivent inciter à la prudence ? Sur le plan électoral, il est effectivement très incongru de mettre en rapport une élection présidentielle, à fort coefficient personnel et étendue à tout le pays, avec 577 élections connaissant chacune une configuration différente. Pour reprendre la formule de Bastien François : « 577 élections locales ne produisent pas nécessairement le même résultat qu'une élection dans une circonscription nationale ».<sup>521</sup> Les deux élections étant différentes, les comportements électoraux observés le sont aussi. D'autre part, si le « match » de l'élection présidentielle se conclut toujours par un duel, ce n'est pas toujours le cas des élections législatives où de nombreuses triangulaires, voire quadrangulaires, peuvent perturber le jeu. Compte tenu du grand nombre de circonscriptions et de leurs caractères très divers, tant par la population que par le comportement politique, un parti majoritaire en voix au plan national peut se retrouver minoritaire en sièges.<sup>522</sup> On observe en outre que les comportements électoraux ont tendance aujourd'hui à évoluer dans le sens d'une volatilité toujours plus grande, en s'affranchissant des clivages idéologiques traditionnels.<sup>523</sup> Des électeurs ayant voté à droite lors de l'élection présidentielle peuvent très bien voter à gauche lors des élections législatives – ou inversement –, ne serait-ce qu'en raison de la personnalité de tel ou tel candidat, et cela

---

<sup>520</sup> L'étude a notamment été publiée dans le journal *Le Monde* du 19 octobre 2011.

<sup>521</sup> Bastien François, *Quinquennat : conséquences politiques*, Paris, Economica, 2000, p. 25.

<sup>522</sup> En 1997, avec 51,72 % des voix au second tour des législatives, la droite (toutes tendances confondues, RPR, UDF, divers droite et FN) n'obtient que 257 députés, soit 44,5 % des sièges. Grâce aux bons reports de voix en sa faveur et favorisée par le maintien du Front national en triangulaire dans près de soixante-seize circonscriptions, la gauche plurielle est majoritaire à l'Assemblée nationale.

<sup>523</sup> Pascal Perrineau, Myriam Revault d'Allonnes et Michel Wieviorka, « Voter en période de clivages flottants », *Projet*, n°327, 2012, pp. 58-65.

d'autant plus que les motivations du vote pour l'élection présidentielle ne sont pas les mêmes que pour les élections législatives. Enfin, certains électeurs peuvent se prononcer sciemment pour une cohabitation : il est tout aussi rationnel de vouloir donner les pleins pouvoirs à une majorité que de chercher à « répartir ses œufs dans plusieurs paniers ». A ces facteurs politiques, il faut également ajouter un facteur technique avec le découpage électoral qui peut être favorable à l'un ou l'autre camp. En somme, il est possible de dire que « la convergence des résultats et des majorités ne résulte pas automatiquement de la simultanéité des élections [...] ». Les coalitions, les reports de voix, le coefficient personnel de tel ou tel candidat, les particularismes locaux, sont autant de variables qui ne permettent pas d'appliquer le schéma d'une élection sur une autre ». <sup>524</sup> Ce constat permet de relativiser la puissance de l'effet d'entraînement d'une élection sur l'autre. Par conséquent, il permet aussi de tempérer l'affirmation qui consisterait à prétendre que tout risque de cohabitation est définitivement écarté.

L'objectivité impose donc de prendre en considération à la fois l'aspect institutionnel et l'aspect politique. D'un côté, il apparaît de façon claire que le *risque mécanique* de cohabitation disparaît avec la fin de l'arythmie électorale. De l'autre, il demeure un *risque conjoncturel* lié à l'incertitude du fait électoral, comme nous venons de le voir. Encore doit-on préciser que le risque mécanique ne disparaît qu'à certaines conditions. En effet, comme le souligne Jean-Eric Gicquel, « le quinquennat est essentiellement imprégné d'une philosophie anti-cohabitationniste clairement affichée mais incomplètement traduite juridiquement ». <sup>525</sup> Pour écarter totalement le risque de cohabitation, il faudrait notamment que le Président de la République, en cas de dissolution infructueuse, accepte de démissionner. De manière plus générale, il faut, pour maintenir la concordance du calendrier électoral, lier le terme du mandat présidentiel et de la législature, de sorte que la dissolution de l'Assemblée nationale entraîne automatiquement la remise en jeu du mandat présidentiel, et que la démission – ou le décès – du Président de la République donnent obligatoirement lieu à un nouveau scrutin législatif. <sup>526</sup> Cette simultanéité permanente des élections présidentielle et législatives ainsi assurée, il ne serait pas encore possible d'écarter totalement la cohabitation car, dès lors qu'il s'agit de deux élections distinctes, les électeurs peuvent toujours faire le choix de désigner

---

<sup>524</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *op. cit.*, pp. 76-77.

<sup>525</sup> Jean-Eric Gicquel, *op. cit.*, p. 307.

<sup>526</sup> Pour Jean Massot, le décalage qui résulterait du décès ou de la démission du Président en exercice ou, plus probablement, d'une dissolution, ne pose pas fondamentalement problème. Il imagine qu'une dissolution prononcée par le nouveau Président élu – sans qu'elle soit obligatoire – permettrait de retrouver cette cohérence. Il ajoute que les exemples de 1981 et 1988 ont montré que ces dissolutions sont bien comprises par l'opinion et peu risquées pour le Président nouvellement élu (*Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, p. 144).

deux pouvoirs aux orientations politiques opposées.<sup>527</sup> Comme le souligne Georges Vedel, la réduction à cinq ans de la durée du mandat présidentiel n'écarte pas en elle-même les risques de cohabitation. Elle les réduirait néanmoins très fortement « en évitant de trop longs écarts entre les résultats de l'élection du Président et ceux de l'élection des députés ». <sup>528</sup> Le problème de l'arythmie électorale étant ainsi en grande partie réglé, la cohabitation « surgirait nécessairement plus rarement, du fait d'une simultanéité plus fréquente entre élections présidentielle et législatives ». <sup>529</sup> Le « plus rarement » a ici toute son importance. En l'absence de mécanismes juridiques liant le mandat présidentiel et le mandat de l'Assemblée nationale, l'arythmie électorale pourrait donc être relancée par une dissolution, une démission, un décès ou un empêchement du Président de la République ce qui, on le verra, est susceptible d'impliquer des changements constitutionnels à l'avenir. <sup>530</sup>

Quant au risque conjoncturel, il pourrait s'accroître si le fait majoritaire venait à s'éroder. Après tout, ce dernier ne repose que sur « une simple interaction de nature politique alimentée par un supposé bon sens de l'électorat ». <sup>531</sup> Pour beaucoup, c'est un équilibre fragile qui pourrait très bien être dérégulé, sans qu'interviennent nécessairement des événements exceptionnels. <sup>532</sup> Pour d'autres, les élections législatives de 2007 et 2012, à défaut d'avoir invalidé le fait majoritaire, marquent peut-être la fin des grandes amplitudes qui avaient caractérisé les alternances législatives de 1981, 1993 et 2002. Si ce mouvement se confirmait, il devrait favoriser l'émergence du « statut de l'opposition sans cesse réclamé depuis les années 1970 et toujours retardé » et un « meilleur équilibre des comportements » car « des majorités plus courtes obligeront à une certaine forme de modestie ». <sup>533</sup> Aussi

---

<sup>527</sup> Pour Michel Debré, c'est une erreur de vouloir rejeter à tout prix la cohabitation. Selon lui, « la cohabitation était, et demeure, une des lectures de la Constitution actuelle. Il ne peut pas en être autrement à partir du moment où il a été voulu, pour des raisons profondes, que le Président de la République tire sa légitimité d'un vote différent du vote de l'Assemblée et du Parlement. A partir du moment où il existe ces deux légitimités pour l'exécutif et le législatif, il était fatal qu'il y ait, un jour, une distorsion, et cette distorsion, la Constitution ne pouvait pas ne pas la prévoir. D'autre part, cette cohabitation a débouché, sans conteste, sur une forme de gouvernement possible. Il faut toujours distinguer la valeur des institutions et l'action des hommes » (« Non au quinquennat et au retour à la proportionnelle », propos recueillis par Eric Zemmour, *Le Quotidien de Paris*, 27 mai 1987).

<sup>528</sup> Georges Vedel, « La Constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

<sup>529</sup> Olivier Duhamel, « La V<sup>e</sup> bis », *L'Express*, 14 novembre 1991.

<sup>530</sup> Cf. pp. 373-380.

<sup>531</sup> Jean-Eric Gicquel, *op. cit.*, p. 308.

<sup>532</sup> Il est une certitude que le quinquennat fait naître la crainte que tous les pouvoirs soient réunis dans les mêmes mains. Pour autant, nous considérons personnellement le fait majoritaire comme durablement installé et suffisamment puissant pour entraîner la concordance des majorités présidentielles et législatives dans le cadre quinquennal (cf. p. 258).

<sup>533</sup> Denys Pouillard, « L'opinion est en opposition croissante avec le pouvoir », propos recueillis par Patrick Roger, *Le Monde*, 19 octobre 2011.

paradoxal que cela puisse paraître, le quinquennat, qui visait justement à dégager des majorités nettes, se retournerait alors contre son objectif initial.

Il reste maintenant à savoir comment se déroulerait une cohabitation dans le cadre quinquennal. Si les différents courants de la doctrine divergent sur la probabilité plus ou moins forte de cette situation, tous sont d'accord sur les conséquences politiques qu'elle pourrait avoir. Marie-Anne Cohendet récapitule ainsi un sentiment général : le quinquennat peut rendre la cohabitation « plus explosive, surtout si elle se produit en début de mandat, puisque le Président n'aura pas une légitimité plus faible que celle des parlementaires ». <sup>534</sup>

De fait, il faut distinguer une cohabitation qui surviendrait en cours de mandat, en cas de dissolution, de décès, de démission ou d'empêchement du Président et une cohabitation « originaire », consécutive à la double élection présidentielle et législative. Dans le premier cas, on ne voit pas bien quelles seraient les différences par rapport aux cohabitations de 1986, 1993 et 1997. Le second cas est celui qui inquiète le plus les observateurs, pour qui la cohabitation « originaire » serait « bien plus tendue que les trois précédentes qu'on a connues jusqu'ici la V<sup>e</sup> République ». <sup>535</sup> Pour Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, « ses effets seraient plus dévastateurs encore que dans le cadre d'un septennat, tant sur le plan pratique, puisqu'elle s'étendrait à la totalité du mandat présidentiel, que sur le plan des principes. Les deux pouvoirs, élus en même temps au suffrage universel direct, pouvant se réclamer de la même légitimité ». <sup>536</sup>

La question de la légitimité est effectivement centrale. On a vu en effet que l'autorité s'amenuise avec le temps et que dans le cadre cohabitationniste, c'est le dernier pouvoir à avoir affronté le suffrage universel qui dispose de la plus forte légitimité. Voilà pourquoi la cohabitation quinquennale pourrait être aussi violente : ayant été élus en même temps, le Président et l'Assemblée nationale ne pourraient pas être départagés. <sup>537</sup> Pour certains, ce « risque d'infarctus politique tous les cinq ans » est même une raison suffisante à elle seule pour redouter le quinquennat. <sup>538</sup>

A l'image de ses prédécesseurs, le Président quinquennal soumis à une cohabitation conserverait ses prérogatives en matière de défense et de diplomatie, tout comme dans l'utilisation de l'article 16. Il conserverait son droit de regard sur l'ordre du jour du Conseil des ministres et, à ce titre, pourrait différer certaines mesures réglementaires ou individuelles

---

<sup>534</sup> Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, p. 29.

<sup>535</sup> Jérôme Roux, « La double équivoque du "quinquennat sec" », *RA*, n°318, 2000, p. 598.

<sup>536</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *op. cit.*, p. 77.

<sup>537</sup> René Rémond, *op. cit.*, pp. 218-224.

<sup>538</sup> Bastien François, *Quinquennat : conséquences politiques*, p. 27.

qui y sont arrêtées. Il serait également en mesure de repousser durablement une révision constitutionnelle votée par les deux assemblées. Toutefois, si son pouvoir de dissolution ne serait pas remis en cause constitutionnellement, il lui serait difficile d'en user, du moins pendant les premières années de son mandat, c'est-à-dire avant que le gouvernement n'ait eu le temps de faire ses preuves.<sup>539</sup> Enfin, comme le souligne Jean Massot, « un Président placé dans la situation très particulière d'un vainqueur aussitôt défait serait en position encore affaiblie par rapport à ses prédécesseurs n'ayant connu la cohabitation qu'après cinq, voire deux ans, de plein exercice du pouvoir ». Le Président ne disposant pas de cette période pour s'installer dans le costume présidentiel et acquérir l'autorité morale et politique que confère naturellement la fonction, « le retour vers le régime parlementaire serait donc probablement plus marqué qu'au cours des précédentes cohabitations ». Ainsi le quinquennat qui devait amorcer une présidentialisation des institutions déboucherait finalement – et non sans ironie – sur un affaiblissement sans précédent du présidentielisme majoritaire.<sup>540</sup> Par un renversement de situation que souligne également Bertrand Pauvert, « c'est alors la banalisation de la fonction présidentielle qui pourrait survenir, faisant du chef de gouvernement, à la tête d'une coalition de partis, le véritable chef de l'exécutif ».<sup>541</sup>

Reconnaissons tout de suite que cette hypothèse reste très peu probable. En effet, dans le cas d'un Président de la République nouvellement élu, l'effet d'entraînement et le fait majoritaire restent suffisamment puissants pour assurer une majorité parlementaire. Les précédents de 1981, 2007 et 2012 l'ont confirmé. L'autre cas est celui d'un Président sortant réélu, bénéficiant d'un moindre effet d'attraction sur l'électorat. Mais même dans ce cas de figure, le fait majoritaire est au rendez-vous, comme on a pu le voir en 1988 et en 2002. Si une cohabitation se produisait néanmoins avec un Président réélu, celui-ci bénéficierait tout de même d'une « antériorité » et d'une expérience susceptibles d'éviter un blocage total des institutions. Pour Jean-Claude Zarka, la persistance d'un risque de cohabitation prouve en tous les cas que le régime n'est pas aussi présidentiel qu'on veut bien le dire.<sup>542</sup>

---

<sup>539</sup> Selon Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, « le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel [...] incitera sans doute à un usage moins fréquent de la dissolution » (*op. cit.*, p. 79). Elle garde néanmoins une utilité en l'état actuel car en l'absence de dispositions constitutionnelles liant le mandat présidentiel et le mandat législatif, elle est le seul moyen de rétablir le rythme quinquennal en cas de dérèglement du calendrier.

<sup>540</sup> Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 710.

<sup>541</sup> Bertrand Pauvert, « Quinquennat, changer la République ou changer de République ? », *RRJ*, n°4, 2000, p. 1511.

<sup>542</sup> Jean-Claude Zarka, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, pp. 4-6.

## Section 2 – Vers la fin du référendum ?

Avec la désignation des représentants, le référendum est le deuxième moyen d'expression de la souveraineté nationale.<sup>543</sup> La distinction entre eux ne tient pas à une différence de nature mais à une différence de moyen. Tandis que les élections portent sur des candidats et sur des programmes, un référendum répond à une question précise. Celui-ci peut intervenir dans deux hypothèses. En application de l'article 89 de la Constitution, le référendum peut être utilisé pour approuver une révision constitutionnelle déjà adoptée par le Parlement, comme ce fut le cas en septembre 2000 pour l'adoption du quinquennat. L'article 11 de la Constitution permet quant à lui d'user du référendum pour soumettre aux électeurs l'approbation d'un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, la ratification d'un traité, la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et les services publics ou encore pour la ratification d'un traité. Depuis 1958, la procédure de l'article 11 a connu huit applications, dont la dernière en 2005. On sait toutefois que le référendum peut être volontairement ou involontairement détourné de son objet. Dans la pratique, le référendum contient aussi une dimension personnelle : l'électeur étant un être de raison et de passions, il répond généralement autant à la question qu'à celui qui la pose. D'ailleurs le référendum a longtemps été critiqué pour son usage jugé plébiscitaire, particulièrement sous la présidence du général de Gaulle. Le référendum a pourtant une double utilité dans le cadre de la V<sup>e</sup> République. Dès lors que celle-ci prévoit une double légitimité entre l'exécutif et le législatif, le référendum doit permettre de « trancher » en cas de conflit entre ces deux pouvoirs. Depuis 1962, cette nécessité est d'autant plus forte que le législatif comme l'exécutif procèdent du suffrage universel. L'autre utilité du référendum, à l'origine de la V<sup>e</sup> République, est de pouvoir « revitaliser » le mandat présidentiel. Cette possibilité n'avait pas été jugée nécessaire sous la III<sup>e</sup> comme sous la IV<sup>e</sup> Républiques en raison du rôle secondaire du Président de la République. D'autre part, une crainte demeurait sur le référendum, depuis l'usage qu'en avait fait Louis-Napoléon Bonaparte en 1851 pour faire approuver *a posteriori* son coup d'Etat du 2 décembre.<sup>544</sup> Rassurés quant à la maturité démocratique du peuple, les

---

<sup>543</sup> L'article 3 de la Constitution de 1958 commence par l'alinéa suivant : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

<sup>544</sup> La voie référendaire avait été utilisée pour la première fois en France lors de l'adoption de la Constitution jacobine du 24 juin 1793, puis une seconde fois pour la Constitution de l'an III. Ensuite, en 1800 puis en 1802, Bonaparte avait utilisé la consultation directe du peuple pour entériner l'adoption des constitutions de l'an VIII et de l'an X. Après l'usage plébiscitaire du référendum par Louis-Napoléon Bonaparte sous la II<sup>e</sup> République et le Second Empire, les républicains feront longtemps preuve d'une grande méfiance envers le référendum. Il faudra attendre le référendum constitutionnel du 21 octobre 1945 pour voir le peuple s'exprimer à nouveau par

constituants de 1958 ont souhaité réintroduire la pratique du référendum, à la demande expresse du général de Gaulle, pour qui un pouvoir fort impliquait nécessairement une forte responsabilité.

Dès le début, la question du référendum apparaît donc liée à la nature et la durée du mandat présidentiel. Un Président en retrait, tel qu'il avait pu l'être sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, pouvait fort bien occuper sa fonction pendant sept ans sans que cette durée soit jugée excessive. Il en va différemment d'un Président actif, comme ce devait être le cas avec la V<sup>e</sup> République, dans laquelle le référendum devait servir d'«*élection présidentielle-bis*» pour entraîner un ressourcement de la légitimité du Président et atténuer la longueur de son mandat. Force est de constater que ce modèle est fortement mis à mal par le passage du septennat au quinquennat. Mais n'est-ce pas là l'opportunité tant attendue pour que le référendum retrouve tout son sens et soit désormais totalement déconnecté du devenir du chef de l'Etat ? En ne faisant pas du référendum un plébiscite pour ou contre le chef de l'Etat, la démocratie aurait beaucoup à y gagner. Mais d'autres raisons, tout aussi sérieuses, laissent présager un déclin du référendum.

La première est liée au calendrier. Elu désormais pour une durée plus brève, le référendum a beaucoup moins d'utilité pour le Président de la République qui, compte tenu du rapprochement des échéances présidentielles, en fera sans doute un usage moins fréquent. La concomitance des élections assurant plus certainement la coïncidence, on voit mal comment des différends entre l'exécutif et le législatif pourraient apparaître. Si toutefois cela était le cas, le pari du référendum serait extrêmement risqué pour le Président de la République. En cas d'échec, il aurait en effet très peu de temps pour «*rebondir*» avant la prochaine élection présidentielle. Pour ce qui est du Président de la République, on voit mal comment ce dernier s'attacherait à revivifier une pratique qui, dans le schéma quinquennal, n'a plus pour lui que des inconvénients. Certes le chef de l'Etat peut être écarté de la procédure référendaire dans le cas d'une initiative parlementaire, comme cela avait failli être le cas en 2000 pour la révision constitutionnelle sur le quinquennat. Mais, par définition, cela suppose une cohabitation dont on a vu qu'elle devenait fort improbable dans le cadre quinquennal. En somme, le fait majoritaire renforcé par le quinquennat opère un double blocage du référendum, tant au niveau présidentiel qu'au niveau parlementaire.

La seconde raison qui concourt au déclin du référendum est d'ordre électoral. En effet, plus on raccourcit le mandat présidentiel, plus la consultation du peuple en dehors de la

---

cette voie, soit un peu plus de soixante-quinze ans après la dernière consultation de type référendaire, le 21 mai 1870.

période électorale est difficile. Le quinquennat conduit à solliciter davantage le corps électoral et regroupe les élections « nationales » (présidentielle et législatives) en un temps très court. Il en résulte à la fois un risque d'abstention et une probabilité de « vote sanction » supérieurs en dehors de cette période électorale précise.<sup>545</sup> La crainte d'une mauvaise participation n'est pas anecdotique. De fait, lorsqu'elle est très élevée, l'abstention peut annihiler totalement l'effet d'une victoire en lui ôtant sa légitimité. Si le quinquennat ne laisse comme issue possible que la défaite ou la victoire insignifiante, on peut fortement douter de son intérêt pour celui qui en est l'initiateur.

Ce faible engouement pour le référendum ne tient pas uniquement au quinquennat mais également à un désengagement civique aux raisons plus profondes.<sup>546</sup> Lors du référendum constitutionnel de septembre 2000, Guy Carcassonne avait néanmoins mis en garde : « une faible participation blesserait vraisemblablement à mort le référendum [...] et plus personne n'en proposera ».<sup>547</sup> Pourtant, il ne fallut attendre que cinq ans pour qu'un nouveau référendum ne soit organisé. Si le référendum de septembre 2000 sur le quinquennat fut marqué par une très forte abstention (à peine plus de 30 % des électeurs inscrits prirent part au scrutin), celui de mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe donna lieu à une bien meilleure participation (près de 70 %). Comment ne pas y voir les deux cas décrits plus haut de « victoire insignifiante » et de défaite ?

La consultation du peuple par l'initiative présidentielle étant de plus en plus compromise, le moment n'est-il pas venu de revitaliser la pratique du référendum par la voie de l'initiative populaire ? Celle-ci permet aux citoyens ou aux parlementaires – y compris parfois de l'opposition – de s'emparer d'un sujet pour le soumettre à la consultation populaire. Bien qu'étrangère à la tradition constitutionnelle française, cette solution connaît aujourd'hui un nombre croissant de défenseurs. Bien avant que le référendum ne tombe en désuétude, René Capitant proposait déjà que l'initiative du référendum soit élargie à une minorité de parlementaires ou à une minorité de citoyens.<sup>548</sup> Une ébauche de cette seconde formule figurait déjà dans la Constitution montagnarde de 1793 qui ne fut jamais appliquée. Mais elle existe aujourd'hui en Italie et en Suisse où elle est largement pratiquée, ainsi qu'aux

---

<sup>545</sup> Cf. pp. 270-273.

<sup>546</sup> Anne Muxel, « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus : les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 125-160.

<sup>547</sup> Guy Carcassonne, « Le quinquennat, cela ne change rien et cela change tout », *L'hebdo des socialistes*, n° 158, 15 septembre 2000, p. 9.

<sup>548</sup> Léo Hamon, *Une république présidentielle ?*, t. 1, Paris, Bordas, 1975, p. 122.

Etats-Unis, au niveau des Etats fédéraux. Dans chacun de ces pays, la formule a donné satisfaction, dès lors que les filtres nécessaires ont permis de ne soumettre à la consultation que des questions d'importance.

C'est en s'appuyant sur ces modèles que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a permis d'introduire dans la Constitution un référendum d'initiative conjointe, à la fois parlementaire et citoyenne.<sup>549</sup> Cette procédure permet à un cinquième des membres du Parlement – soit 185 parlementaires – soutenus par un dixième des électeurs inscrits – soit près de 4,5 millions de citoyens – de porter à référendum une proposition de loi dans le domaine concerné par l'article 11 de la Constitution. Il y a là une avancée notable du point de vue théorique. En effet, cette nouveauté constitutionnelle a le mérite d'ouvrir le débat sur la nécessaire revitalisation des institutions par la démocratie directe, régulièrement demandée par les électeurs. Il faut cependant admettre que la procédure reste quasiment inapplicable en l'état actuel de sa formulation. Tout d'abord parce qu'il apparaît particulièrement complexe de réunir un aussi grand nombre de signatures, quelle que soit l'importance du sujet. D'autre part car l'article 11 de la Constitution prévoit que le Président de la République ne soumet une proposition de loi au référendum que dans la mesure où elle n'a pas été examinée par l'Assemblée nationale et le Sénat. Par conséquent, il suffirait à la majorité d'inscrire une telle proposition de loi issue d'une initiative populaire à l'ordre du jour du Parlement pour que celle-ci soit rejetée. A cours terme, on voit donc mal comment cette possibilité toute théorique pourrait déboucher sur un référendum. Il existe toutefois deux pistes d'amélioration. La première consisterait à prévoir un abaissement du seuil des signatures nécessaires au déclenchement de la procédure. La seconde s'attacherait à une révision des modalités d'application de l'article 11 de la Constitution.<sup>550</sup> Ce faisant, le référendum d'initiative populaire, aujourd'hui très hypothétique, pourrait devenir une réalité.

La chose est d'autant mieux possible qu'un consensus semble se dégager sur la question. La droite, en la personne de Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2012, a dit vouloir faciliter le recours au référendum. Quant à la gauche, elle avait refusé de voter pour la révision constitutionnelle de 2008, notamment au motif que les conditions de déclenchement du référendum d'initiative populaire étaient trop restrictives. Cette position avait été réaffirmée par le Parti socialiste dans une proposition de résolution déposée en 2009

---

<sup>549</sup> Bien que l'appellation « référendum d'initiative citoyenne » ne soit pas conforme à la réalité de cette procédure, nous l'utiliserons malgré tout car elle est la plus largement répandue.

<sup>550</sup> Anne-Marie Le Pourhiet, « Et maintenant le référendum ! », *Valeurs actuelles*, 19 juillet 2012.

par Jean-Marc Ayrault, alors Président des députés socialistes à l'Assemblée nationale.<sup>551</sup> Au regard de cette convergence politique – qui, souhaitons-le, ne tient pas uniquement à l'intérêt électoral – il se pourrait bien que les choses évoluent rapidement. Ainsi le référendum, blessé par la désuétude du référendum d'initiative présidentielle, sera opportunément dynamisé par le référendum d'initiative populaire. Car l'enjeu est capital. La disparition annoncée du référendum d'initiative présidentielle, si elle n'était pas corrigée par l'émergence du référendum d'initiative populaire – et compte tenu de la raréfaction de la dissolution – pourrait conduire à une « asphyxie » démocratique par l'absence d'élection nationale pendant cinq ans.<sup>552</sup> Que l'on soit favorable ou non au quinquennat, il y a là un risque que nul ne peut ignorer.

### Section 3 – Vers un « Président de législature »

La notion de programme présidentiel a été longtemps étrangère à la V<sup>e</sup> République. Dans l'esprit initial de la Constitution de 1958, l'élection présidentielle devait avoir lieu au regard de la personnalité d'un homme, selon sa capacité à jouer le rôle d'arbitre des institutions et à s'élever au-dessus des partis. Dans les faits, on a vu que l'élection du Président de la République au suffrage universel a modifié profondément la perception que les citoyens pouvaient avoir du Président de la République. Dès lors qu'il aspire à être élu directement par le peuple, tout candidat à l'élection présidentielle se doit d'être à l'écoute des attentes des Français et de leur présenter ses grands projets en vue de son élection.

La notion de programme présidentiel apparaît donc pour la première fois lors de l'élection de 1965, mais pas chez tous les candidats. Etonnamment, le général de Gaulle n'a pas mesuré ce changement radical entraîné par la réforme de 1962. Il pense pouvoir s'appuyer sur sa seule personne et ne juge pas nécessaire de présenter aux Français un programme présidentiel dans lequel il détaillerait les grandes orientations de son second mandat. A l'inverse, les candidats Mitterrand et Lecanuet font le choix de proposer aux électeurs des programmes de gouvernement. Cette stratégie s'avère payante pour Mitterrand qui, contre toute attente, place le Président sortant en ballottage.<sup>553</sup>

---

<sup>551</sup> Proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault visant à mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum, n°1895, Assemblée nationale, 2 septembre 2009.

<sup>552</sup> Jérôme Roux, *op. cit.*, p. 598.

<sup>553</sup> A l'issue du 1<sup>er</sup> tour, le 5 décembre 1965, de Gaulle rassemble 44,65% des voix, contre 31,72 pour Mitterrand et 15,57 pour Lecanuet. Face aux sept « options fondamentales » et aux vingt-huit propositions du candidat

La situation est ambiguë en 1969 en raison du départ précipité du général de Gaulle.<sup>554</sup> Alors que la conception du Président arbitre est encore prédominante au sein de la classe politique, seul Alain Poher présente un programme en douze points. Cette initiative est plutôt réussie puisqu'elle lui permet de se placer en deuxième position à l'issue du premier tour avec plus de 23 % des suffrages.

La notion de programme présidentiel est définitivement popularisée avec les élections de 1974 et 1981 au cours desquelles plus aucun candidat ne revendique l'irresponsabilité constitutionnelle ni le rôle de pouvoir modérateur. En 1974 d'abord, chacun des trois principaux candidats développe un programme précis qui doit servir de base au travail gouvernemental. Valéry Giscard d'Estaing reprend la forme du programme en douze points, dont le mérite est d'allier initiative et sobriété. De son côté, Jacques Chaban-Delmas souhaite apparaître comme un rénovateur et opte pour un projet de « nouvelle société » qui se veut plus général. La forme programmatique la plus aboutie est probablement celle choisie par la gauche parlementaire réunie autour de la candidature de François Mitterrand et du programme commun, déjà expérimenté lors des élections législatives de l'année précédente. Le candidat socialiste s'en inspire directement et le renforce de cinq options fondamentales destinées à « changer la vie ». Cette stratégie permet aux trois principaux protagonistes d'écraser leurs concurrents qui sont au nombre de neuf, mais dont le résultat cumulé est inférieur à 10%.

En 1981, la logique de programme présidentiel s'étend à l'ensemble des candidats, qu'ils soient sérieux ou folkloriques. Le temps n'est d'ailleurs plus aux « perspectives » ni aux « grandes orientations » mais bien à des programmes détaillés, de plus en plus longs et de plus en plus précis. La figure type est celle des 110 propositions réunies par François Mitterrand, qui seront un modèle pour la gauche dans toutes les batailles électorales suivantes et qui marquent l'avènement du concept de programme présidentiel.

A partir de cette date, le « programme présidentiel », basé sur des engagements précis, s'impose comme un référentiel incontournable à chacune des élections présidentielles. Ce phénomène invalide, rétrospectivement, l'accusation de plébiscite qui avait été portée en 1962

---

Mitterrand, de Gaulle n'a pas d'autre choix que de présenter, dans les émissions pour le second tour, la défense de sa politique étrangère, ainsi qu'un plan de stabilisation en matière économique et sociale. Ce revirement séduit l'opinion et donne l'impression que le candidat de Gaulle est le plus à même de concilier modernisation et continuité. Ce dernier l'emporte nettement au second tour, sans récupérer toutefois l'ensemble des voix de Lecanuet, preuve que la démarche programmatique de Mitterrand a été efficace au point d'agréger des voix centristes sur sa candidature.

<sup>554</sup> En effet, les appareils partisans n'ont pas eu le temps nécessaire pour préparer dans de bonnes conditions l'élection qui aurait dû avoir lieu trois ans plus tard. Logiquement, Georges Pompidou se présente en continuateur du gaullisme tandis que Jacques Duclos et Gaston Defferre hésitent à développer des programmes détaillés.

par les adversaires de l'élection du Président au suffrage universel. Il souligne également une mutation de la responsabilité présidentielle : « de caractère encore très personnel et affectif avec le général de Gaulle, elle est devenue de plus en plus politique et contractuelle avec ses successeurs ».<sup>555</sup> Passée l'élection présidentielle et hors des périodes de cohabitation, on note une progression continue des références au « programme » présidentiel, aux « engagements » pris ou au « contrat » passé lors de l'élection, que ce soit dans les discours présidentiels, les déclarations de politiques générales ou les interventions publiques des grands responsables politiques.<sup>556</sup>

L'impact de ce changement n'est pas seulement lexical. En effet, l'affermissement de la notion de programme présidentiel traduit une orientation institutionnelle qui n'est pas sans intérêt s'agissant d'une étude sur le quinquennat. Associé à l'élection du Président au suffrage universel, le quinquennat œuvre puissamment à la subordination du gouvernement et du Premier ministre qui devient le fidèle exécutant du programme présidentiel.<sup>557</sup> En effet, en permettant la tenue systématique des élections législatives à la suite des élections présidentielles, le quinquennat favorise non seulement la formulation de programmes présidentiels, mais aussi leur appropriation par la majorité parlementaire nouvellement élue et leur mise en oeuvre par le gouvernement.<sup>558</sup> D'une certaine manière, le programme présidentiel devient un catalogue de projets de loi que le Président soumettra immédiatement au Parlement une fois élu. Avec un tel « couplage », plus aucun candidat ne peut s'abriter derrière la fonction arbitrale du Président de la République, au risque de paraître singulièrement décalé avec la réalité de ce qu'est devenue la fonction.

Cette élévation du programme présidentiel au sommet de l'action politique est d'autant plus étonnante que la notion n'apparaît nulle part dans la Constitution. Cette dernière ne reconnaît en effet qu'un type de programme, celui du gouvernement. L'article 49-1 expose en effet que « le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage, devant

---

<sup>555</sup> Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, p. 195.

<sup>556</sup> Le premier à en avoir fait état de manière récurrente est sans nul doute Valéry Giscard d'Estaing. Dans son message au Parlement du 30 mai 1974, mais aussi dans ses livres *Démocratie française* et *L'Etat de la France*, publiés durant son septennat, il revient fréquemment à ses engagements présidentiels. Son successeur François Mitterrand fait un usage encore plus soutenu des références à son élection et à son programme présidentiel. Lors de ses premières conférences de presse et apparitions télévisées, il se réfère aux fameuses 110 propositions. Le 24 septembre 1981, il parle du « contrat à long terme » et des « engagements » qui le lient au pays. Lors de la conférence de presse du 4 avril 1984, il déclare : « On revient souvent sur mes propositions et on n'a pas tort » et ajoute non sans une certaine fierté que 75 d'entre elles ont d'ores et déjà été réalisées.

<sup>557</sup> Cf. pp. 237-240 et 346-349.

<sup>558</sup> On rappellera une fois de plus qu'en l'absence d'un mécanisme liant constitutionnellement la dissolution et la vacance du pouvoir présidentiel de façon à ce que l'une entraîne obligatoirement l'autre, nul ne peut garantir que ce couplage de l'élection présidentielle et des élections législatives soit définitif.

l'Assemblée nationale, la responsabilité du gouvernement *sur son programme* ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

C'est d'ailleurs ce à quoi s'étaient tenus les Premiers ministres successifs dans les premières années de la V<sup>e</sup> République. Après une mention du Président de la République, ces derniers insistaient longuement sur leurs propres priorités et sur les objectifs du gouvernement, à l'occasion de leur déclaration de politique générale. Ainsi, en décembre 1962, le Premier ministre Georges Pompidou fait mention à seulement trois reprises du « Président de la République » et cite une seule fois « le général de Gaulle ». <sup>559</sup> Confronté de nouveau à cet exercice en avril 1966, il cite davantage le Président de la République mais ne mentionne à aucun moment un « engagement » contracté par celui-ci lors de l'élection présidentielle. <sup>560</sup> Plus caractéristique encore est la déclaration de politique générale de Jacques Chaban-Delmas en 1969 : le Président de la République y est cité une seule fois. <sup>561</sup>

La rupture intervient le 5 juin 1974 avec la déclaration de politique générale de Jacques Chirac dans laquelle il cite le chef de l'Etat à douze reprises et se réfère fidèlement aux « objectifs que le Président de la République a définis et que le gouvernement a la capacité et la volonté d'atteindre ». <sup>562</sup> Cette « subordination » sera confirmée par François Mitterrand lui-même en 1981. Dans son message au Parlement le 8 juillet, il souligne que ses engagements « constituent la charte de l'action gouvernementale ». Prononçant sa déclaration de politique générale dans la foulée devant l'Assemblée nationale, Pierre Mauroy se réfère au « strict respect des orientations proposées par le président de la République ». Au total, le Premier ministre socialiste cite douze fois le Président Mitterrand et souligne à quatre reprises les « engagements » contractés avec les électeurs à l'occasion de l'élection présidentielle. <sup>563</sup> L'exercice suit les mêmes codes en 1988 avec Michel Rocard qui mentionne à dix reprises le Président de la République <sup>564</sup>, puis avec Alain Juppé qui, en 1995, rappelle à quatre reprises les « engagements » de l'élection présidentielle et fait mention du Président Chirac pas moins de dix-sept fois ! <sup>565</sup> Toutes ces déclarations, intervenues hors des périodes de cohabitations, relèvent davantage du rapport hiérarchique que du discours politique. Elles illustrent combien

---

<sup>559</sup> JOAN, Débats, 14 décembre 1962, pp. 41-45.

<sup>560</sup> JOAN, Débats, 14 avril 1966, pp. 619-624.

<sup>561</sup> JOAN, Débats, 17 septembre 1969, pp. 2269-2272.

<sup>562</sup> JOAN, Débats, 6 juin 1974, pp. 2490-2497. Cet épisode vaudra à Jacques Chirac une caricature célèbre de la part du dessinateur Plantu qui représentera le Premier ministre à la tribune de l'Assemblée nationale, déroulant un discours fleuve, rédigé au fur et à mesure par Valéry Giscard d'Estaing, caché sous le meuble.

<sup>563</sup> JOAN, Débats, 9 juillet 1981, pp. 46-55.

<sup>564</sup> JOAN, Débats, 30 juin 1988, pp. 359-365.

<sup>565</sup> JOAN, Débats, 24 mai 1995, pp. 3-17.

la soumission du gouvernement est d'autant plus forte que sa formation est intervenue rapidement après l'élection présidentielle.<sup>566</sup>

C'est en cela que le quinquennat devient un élément décisif de la soumission gouvernementale au projet présidentiel. En effet, la concomitance des élections présidentielles et législatives donne tout son sens à l'idée de « contrat de législature ». La différence notable est que le « contrat » mis en œuvre par le gouvernement, n'est plus entre les Français et le gouvernement, mais entre les Français et le Président de la République. Faut-il s'en étonner ? La notion de « programme présidentiel » et l'idée de quinquennat ne s'appuient-elles pas l'une et l'autre sur une volonté de « cohérence » entre la ligne présidentielle et l'action gouvernementale ? La meilleure preuve n'est-elle pas la simple observation historique que de 1973 à 1981, l'idée de quinquennat s'est ancrée progressivement à mesure que s'affirmait la notion de programme présidentiel ?

Une fois le quinquennat adopté, force est de constater que celui-ci a joué un rôle amplificateur dans l'importance accordée aux programmes des candidats et a renforcé les références aux engagements présidentiels. Parmi les propositions toujours plus variées, « les projets de réforme des institutions sont toujours du meilleur goût dans les programmes présidentiels. Ces plans de révision cherchent à convaincre le citoyen que tout changera, ou presque, avec l'élection dudit candidat ».<sup>567</sup> Au Premier ministre, ensuite, de répondre aux promesses, en marquant le plus possible sa fidélité au Président. Ainsi François Fillon, dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 3 juillet 2007, fait référence à dix reprises à Nicolas Sarkozy et n'hésite pas à reprendre à son compte le terme de « rupture » qui a été au cœur de la campagne présidentielle.<sup>568</sup> Quant au discours de politique générale de Jean-Marc Ayrault le 3 juillet 2012, il constitue un modèle du genre.<sup>569</sup> Avec douze mentions du Président de la République et neuf rappels de ses « engagements » présidentiels – record absolu sous la V<sup>e</sup> République – la parole primo-ministérielle et l'action du gouvernement sont plus que jamais dans la ligne fixée par le chef de l'Etat.

Cette mutation tient à une cause essentielle : en « couplant » l'élection présidentielle avec les élections législatives, on a facilité l'appropriation du programme présidentiel par le

---

<sup>566</sup> De fait, si elles ne manquaient pas de mentionner la volonté présidentielle, les déclarations de politique générale de Raymond Barre en avril 1977 et de Laurent Fabius en 1984 furent toutefois davantage teintées d'indépendance. Sans doute est-ce également dû au contexte d'alors, marqué dans les deux cas par une importante crise économique et une forte impopularité présidentielle.

<sup>567</sup> Pierre Bourdon, *Le quinquennat, cinq ans après*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 158.

<sup>568</sup> *JOAN*, Débats, 4 juillet 2007, pp. 1563-1574.

<sup>569</sup> *JOAN*, Débats, 4 juillet 2012, pp. 1821-1833.

gouvernement et la majorité parlementaire. En observant les précédents de 1981 et de 1988, il est apparu aux promoteurs du quinquennat qu'il est d'autant plus aisé pour un Premier ministre de mettre en œuvre les engagements présidentiels que sa nomination est intervenue rapidement après l'élection présidentielle. Cette analyse confirme le postulat de départ du quinquennat : la légitimité a tendance à s'amoinrir à mesure que l'on s'éloigne de l'élection par laquelle le pouvoir a été attribué. Ainsi, on remarquera que les Premiers ministres chargés d'appliquer un programme présidentiel dans la foulée d'une élection présidentielle n'ont eu aucun mal à en faire accepter l'idée et y ont facilement procédé, que ce soit en 1981, 1988, 1995, 2002, 2007 et 2012. En revanche, les gouvernements mis en place plus longtemps après l'élection présidentielle n'ont pas été autant liés par les engagements présidentiels, ce qui leur a permis parfois de s'éloigner des strictes orientations élyséennes.

De ce point de vue, la mise en place du quinquennat apparaît comme une garantie démocratique puisqu'elle renforce la capacité du Président de la République à tenir ses engagements de campagne qui, par la suite, s'imposent au gouvernement.<sup>570</sup> Ce progrès en terme de responsabilité politique concerne en réalité chaque candidat à l'élection présidentielle. Dès lors qu'il peut s'engager plus clairement et de façon plus précise sur des objectifs de politique intérieure, chaque candidat – et donc chaque Président – accepte aussi d'être jugé selon ses résultats. Comme le souligne Christian Bigaut, le Président plus engagé et plus responsable devient véritablement un « Président de législature ».<sup>571</sup>

Le quinquennat a donc permis d'achever un processus commencé avec les élections présidentielles de 1974 et 1981, par lesquelles le Président de la République est devenu un homme de programme. Par conséquent, il devient désormais plus difficile pour le Président, une fois élu, de se présenter comme l'arbitre des institutions. Si la référence rituelle au rassemblement, à l'union, et la critique des divisions partisans peut perdurer dans le discours présidentiel, il ne s'agit plus que d'une façade dont les Français ont peu à peu compris le caractère suranné.<sup>572</sup> En réalité, l'ambivalence entre un « Président de tous les Français » et

---

<sup>570</sup> Lors de la première tentative de réduction de la durée du mandat présidentiel en 1973, le lien entre quinquennat et application du programme présidentiel avait été clairement souligné dans le rapport de l'Assemblée nationale. Ce dernier exposait en effet que « l'exécution de ce programme ne saurait parfaitement se confondre avec un long mandat, au cours duquel, inévitablement, parce que c'est le cours des choses, apparaîtront nécessaires de nouvelles initiatives et des inflexions, quelquefois sensibles, aux intentions initiales » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution, M. Jacques Piot, n°689, Assemblée nationale, 10 octobre 1973, pp. 2-3).

<sup>571</sup> Christian Bigaut, *op. cit.*, p. 11.

<sup>572</sup> Cette conception avait déjà été critiquée bien avant la mise en place du quinquennat, au motif qu'elle avait depuis longtemps disparu en pratique, voire qu'elle n'avait peut-être jamais été réellement appliquée. Sur ce point, voir Olivier Duhamel, « La nouvelle République de M. Giscard d'Estaing », *Le Monde*, 10 avril 1984.

l'élu d'une majorité, même si elle n'est pas nouvelle, est nettement plus criante depuis le passage au quinquennat qui contraint chaque candidat à s'engager.

Cet engagement programmatique et partisan renforce le caractère politique de l'élection présidentielle.<sup>573</sup> Dès lors que tous les candidats se livrent une bataille acharnée pour apparaître comme le plus engagé, cela aboutit à une inflation des propositions qui risque de privilégier la quantité plutôt que la pertinence et l'efficacité. Pour attirer sur sa candidature un maximum d'électeurs, chaque candidat développe des propositions concrètes qui ont été retenues par les appareils politiques en fonction de leur coefficient mobilisateur. Or, les enjeux mobilisateurs, qu'ils soient sociaux ou économiques, sont la plupart du temps politisés et particulièrement « clivants ». Pour n'avoir pas mesuré ce changement radical opéré par le quinquennat, les candidats Chirac et Jospin furent mis en grande difficulté lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002. A tel point que ce dernier, pourtant donné favori, ne fut pas en mesure de se qualifier pour le second tour. Au cours de la campagne, l'un et l'autre refusèrent d'adopter un discours trop politisé et d'endosser le costume de champion de leur camp respectif. Soucieux de conserver toutes leurs chances pour le second tour, tous deux souhaitaient préserver une image de modération, indispensable pour conquérir les voix décisives des électeurs du centre lors du second tour. C'était oublier que le second tour est précédé du premier et que le franchir ne constitue pas une simple formalité. D'autre part, une telle attitude semblait ignorer les attentes des Français qui, depuis l'adoption du quinquennat, attendaient des candidats à la présidence qu'ils s'engagent davantage sur un véritable programme de gouvernement avec des orientations politiques claires. A contre-courant de ces aspirations, Lionel Jospin déclara par exemple à quelques semaines du scrutin : « mon programme n'est pas socialiste ». Quant à Jacques Chirac, il se garda bien d'ancrer à droite son discours, pensant que son statut de Président sortant serait suffisant pour passer l'épreuve du premier tour.<sup>574</sup> C'est notamment pour avoir négligé cette nouvelle exigence du quinquennat que le Président de la République et le Premier ministre furent aussi lourdement sanctionnés lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, réunissant à peine 36 % des suffrages à eux deux.<sup>575</sup> Le quinquennat supposait en effet un discours plus engagé de leur part. C'est précisément ce que firent les deux principaux candidats lors des élections présidentielles suivantes, en 2007. Afin de ne pas réitérer l'erreur de leurs prédécesseurs, l'un

---

<sup>573</sup> Cf. p. 309.

<sup>574</sup> Certains observateurs ont même prétendu que Jacques Chirac n'ignorait rien des chances de Jean-Marie Le Pen de devancer Lionel Jospin, en raison des divisions de la gauche. C'est donc volontairement que Jacques Chirac se serait employé à ne pas orienter trop à droite son discours, afin de laisser Jean-Marie Le Pen disposer d'un large créneau pour se qualifier pour le second tour à la place de Lionel Jospin.

<sup>575</sup> Cf. annexe 7 : « Les deux principaux candidats de droite et de gauche aux élections présidentielles », p. 442.

et l'autre développèrent des propositions à la fois mobilisatrices et clivantes.<sup>576</sup> Cette évolution, au-delà d'une adaptation aux attentes de l'électorat, correspondait aussi à une prise en compte du quinquennat comme facteur de politisation de l'élection présidentielle, qui devient elle-même annonciatrice d'une nouvelle séquence politique.

Il en découle un changement majeur pour l'exercice de la fonction présidentielle. Compte tenu du caractère éminemment politique de son élection, le Président voit son image d'« arbitre » singulièrement remise en cause par le quinquennat. Parce que son élection est avant tout liée à un programme et à une majorité chargée de l'appliquer pour une durée équivalente à celle de son mandat, le Président quinquennal apparaît comme plus « partisan » que le Président septennal, dont le mandat allait au-delà d'une simple législature. Ce phénomène est également renforcé par l'apparition du système des primaires, favorisé par le quinquennat, et qui participe lui aussi à la mutation de l'élection présidentielle.<sup>577</sup> Mettant aux prises le représentant du « peuple de gauche » et celui du « peuple de droite », le face-à-face présidentiel revêt une forme clivante qui rend d'autant plus difficile pour le Président nouvellement élu d'apparaître réellement comme le Président de tous les Français.<sup>578</sup>

---

<sup>576</sup> Ségolène Royal proposait notamment de conditionner les aides aux entreprises à leur engagement de ne pas licencier leur personnel ni délocaliser leur activité, de refondre la carte scolaire pour assurer la mixité sociale, d'accorder le droit de vote aux étrangers pour les élections locales, d'augmenter les allocations de logement, de handicap et de rentrée scolaire et de porter le salaire minimum à 1.500 euros. De son côté, Nicolas Sarkozy mettait au cœur de son programme l'exonération de charges pour les heures supplémentaires, le bouclier fiscal sur 50 % des revenus, la mise en place d'un service minimum dans les services publics, l'instauration d'une immigration « choisie » et le placement sous tutelle des allocations familiales pour les parents n'assumant pas leurs obligations d'éducation.

<sup>577</sup> Cf. pp. 285-295.

<sup>578</sup> Frédéric Rouvillois, « Les élections présidentielles », *Constitutions*, n°1, 2012, p. 20.



**DEUXIÈME PARTIE**  
—  
**DU QUINQUENNAT AU RÉGIME PRÉSIDENTIEL ?**



La rapidité avec laquelle s'est déroulée l'adoption du quinquennat en 2000 contraste avec la réflexion de fond qu'avait soulevée la question de la durée du mandat présidentiel en 1873 et, dans une moindre mesure, en 1973. En précipitant cette révision constitutionnelle davantage pour des raisons tactiques que pour des raisons de fond, on a sous-estimé ses conséquences à long terme sur l'équilibre des institutions. D'aucuns voient en effet le quinquennat comme une rupture radicale dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République qui marquerait le point de départ vers un régime présidentiel.

Pour discuter de cette affirmation, la principale difficulté vient de l'incompréhension autour du régime présidentiel. Sa dénomination trompeuse explique que l'on puisse trouver plusieurs types de « présidentielistes », dont les objectifs sont souvent contradictoires. Il convient donc de préciser ici que le régime présidentiel n'est pas caractérisé – comme beaucoup le croient à tort – par la suprématie du Président de la République mais bien plutôt par la stricte séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif, comprenant l'absence de moyens de coercition entre eux. D'autre part, le régime présidentiel écarte toute forme de gouvernement collégial qui assumerait la responsabilité collective de la politique gouvernementale devant le législatif ; il prévoit au contraire une individualisation du pouvoir exécutif en la personne du Président. Par opposition au *cabinet government* qui caractérise l'exécutif ministériel et sa structure collégiale dans les régimes parlementaires, le *presidential government* est celui d'un Président et de son équipe, constamment aux prises avec le Parlement. Pour Henry Roussillon, ce régime présidentiel « n'existe nulle part sauf aux Etats-Unis, c'est-à-dire dans un contexte politique et constitutionnel tout à fait particulier ».<sup>579</sup> Partout ailleurs où il a été expérimenté, il n'aurait débouché que sur un « présidentialisme » autoritaire.<sup>580</sup>

S'agissant de la V<sup>e</sup> République, l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel ne permet pas de la ranger dans la catégorie des régimes présidentiels car, comme le souligne Gérard Conac, « il faut tenir compte notamment de l'organisation de l'exécutif. Si les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement sont dédoublées au profit d'un Premier

---

<sup>579</sup> Henry Roussillon, « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 395.

<sup>580</sup> Dans le cas de la France, on serait tenté de penser au régime mis en place en 1848. Pourtant, une étude rapide des institutions de la Seconde République permet de conclure qu'elle n'avait en réalité que peu de points communs avec le régime américain en dehors de l'élection du Président au suffrage universel. Plusieurs constitutionnalistes comme René Capitant et Charles Eisenman ont d'ailleurs classé la Seconde République parmi les régimes parlementaires (*Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Duchemin, 1977). De fait, celle-ci empruntait autant d'éléments au Consulat et à l'Empire (exécutif monocratique et existence d'un Conseil d'Etat) qu'aux Chartes de la monarchie parlementaire (responsabilité ministérielle et contreséing). En outre, la Seconde République ne comprenait qu'une seule chambre et ignorait totalement des éléments majeurs du régime présidentiel américain comme le fédéralisme.

ministre responsable devant le Parlement on entre dans la logique du régime parlementaire. Si d'autre part le Président peut également dissoudre [...] l'une des assemblées, le principe de l'indépendance organique des pouvoirs législatif et exécutif inhérent à la notion de régime présidentiel n'est plus respecté. C'est pourquoi, même si le vocabulaire induit à la tentation d'assimiler régime présidentiel à un Président fort, la V<sup>e</sup> République ne répond pas à cette qualification doctrinalement contrôlée ». <sup>581</sup>

Si l'analyse constitutionnelle permet donc de classer la V<sup>e</sup> République parmi les régimes parlementaires, il n'en demeure pas moins que l'observation de la vie politique tend à définir le régime comme « politiquement présidentiel », et ce d'autant plus depuis l'adoption du quinquennat. <sup>582</sup> D'une part, celui-ci renforce le poids du Président de la République, de l'élection présidentielle et de la bipolarisation. D'autre part, la marginalisation du chef de gouvernement et des ministres fait pencher davantage la V<sup>e</sup> République vers un *presidential government* que vers un *cabinet government*. En ce sens, le quinquennat développe des aspects de plus en plus nombreux du régime présidentiel (titre 1).

Pour autant, le quinquennat n'a pas encore permis de déboucher sur une relation équilibrée entre le Président de la République et le Parlement. La faiblesses des droits de l'opposition parlementaire, le maintien de la fonction de Premier ministre et de certaines dispositions comme le droit de dissolution sont autant de barrières à l'instauration d'un véritable régime présidentiel. Dès lors, le quinquennat place la V<sup>e</sup> République face à un choix décisif auquel il lui appartient de répondre (titre 2). <sup>583</sup>

---

<sup>581</sup> Gérard Conac, « Régime présidentiel », in Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *op. cit.*, p. 897.

<sup>582</sup> Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, pp. 435-436.

<sup>583</sup> Sur les conséquences institutionnelles du quinquennat et la question de la transition vers un régime présidentiel, on lira avec profit l'article que leur a consacré Pierre Avril, « La double méprise », *Commentaire*, n°131, 2010, pp. 613-618.

## Titre 1 – Le quinquennat, premier pas vers un régime présidentiel

Comme l'ont admirablement souligné Thomas Poguntke et Paul Webb, le processus de présidentialisation d'un régime peut s'effectuer sans nécessairement changer sa forme institutionnelle. Lorsqu'il se manifeste, ce phénomène affecte les trois arènes du gouvernement démocratique que sont l'exécutif, les élections et les partis politiques.<sup>584</sup>

La présidentialisation modifie tout d'abord la fonction du Président de la République. Elu pour une durée plus brève, le chef de l'Etat connaît un accroissement de sa responsabilité. Surtout, la tenue des élections législatives à la suite de son élection conforte son *leadership* sur la majorité, au détriment du Premier ministre. Désormais, le Président de la République est le seul garant de l'application de son programme présidentiel et doit lui-même conduire la politique gouvernementale (chapitre A).

La présidentialisation s'observe également à travers les élections et notamment la première d'entre elles : l'élection présidentielle. Déjà perçue comme l'« élection reine », le quinquennat a achevé d'en faire un scrutin à nul autre pareil. Outre son ampleur démocratique et sa visibilité médiatique, le quinquennat accroît son impact sur les élections législatives et sur les scrutins intermédiaires (chapitre B).

La présidentialisation se manifeste également dans la vie et l'organisation des partis politiques. Ayant intégré la primauté de l'élection présidentielle, ces derniers concentrent tous leurs moyens et toute leur énergie sur ce scrutin majeur qui détermine pour cinq ans leurs positions sur l'échiquier politique. Dès que l'échéance présidentielle est passée, les partis politiques peuvent se projeter immédiatement vers la suivante, sans que des élections législatives n'interviennent en milieu de mandat. Cet horizon dégagé permet aux partis politiques de commencer très en amont la course présidentielle et de mettre en place les outils de sélection de leurs candidats grâce aux élections primaires (chapitre C).

Enfin, chacun des trois phénomènes de présidentialisation de l'exécutif, des élections et des partis politiques amplifie la bipolarisation propre à la V<sup>e</sup> République. L'organisation plus fréquente de l'élection présidentielle et l'influence décisive du second tour de ce scrutin sur les élections législatives structurent l'électorat et les formations politiques en deux blocs adverses au moyen d'un clivage moins idéologique que politique (chapitre D).

---

<sup>584</sup> Thomas Poguntke et Paul Webb, *The Presidentialization of Politics : A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.



## Chapitre A – Le Président « pilote »

Si l'on cherche à mesurer la présidentialisation des institutions, il convient de se pencher tout d'abord sur celui qui en serait le premier affecté : le Président de la République lui-même. Déjà doté d'importants pouvoirs constitutionnels, le chef de l'Etat sort politiquement renforcé par le renouvellement plus fréquent de son mandat et l'alignement des élections législatives sur l'élection présidentielle qui l'a porté au pouvoir. Le Président, qui sous le régime du septennat pouvait être « arbitre », voire « capitaine » en période de concordance des majorités, devient désormais un « pilote ». De fait, le quinquennat est une course qui nécessite d'obtenir rapidement des résultats. Pour cela, un pilote doit prendre des risques. S'il agit avec le soutien d'une équipe – sa majorité –, il ne peut en aucun cas se dérober à ses responsabilités. La victoire comme l'échec lui sont directement imputés. Reste à savoir si cette plus grande implication du Président de la République dans la conduite des affaires constitue une force ou une faiblesse, non seulement au regard de son propre mandat, mais aussi pour son parti et sa majorité.

En premier lieu, le Président semble renforcé en tant que *leader* de son camp : le quinquennat accroît son autorité sur le Premier ministre et les membres du gouvernement, sur la majorité parlementaire comme sur le parti présidentiel (section 1). Si le quinquennat étend les marges de manœuvre politiques du Président de la République, il augmente d'autant son obligation de résultats. Disposant d'un temps plus bref pour récolter le bénéfice des réformes gouvernementales, le Président est condamné à l'action (section 2). Parce que la majorité comme le Premier ministre sont désignés immédiatement après son élection, le Président de la République porte l'entière responsabilité de la politique gouvernementale. Garant de l'application du programme présidentiel, il cherche à s'assurer de son exécution, quitte à envahir l'espace ministériel, avec l'aide de ses collaborateurs s'il le faut (section 3). Seul responsable de l'action gouvernementale, le Président se trouve ainsi plus exposé face à l'opposition et à l'opinion publique (section 4).

## Section 1 – Un Président politiquement renforcé

Le quinquennat tel qu'il est institué par le référendum du 24 septembre 2000 est un quinquennat « sec » qui ne s'accompagne d'aucune autre modification constitutionnelle que la réduction de la durée du mandat présidentiel. Cette révision n'attribue au Président de la République aucun pouvoir constitutionnel qu'il ne possédait déjà. Dès lors, on est en droit de se demander comment le Président peut être renforcé, alors que ses pouvoirs restent les mêmes. Il faut distinguer ici les pouvoirs constitutionnels du poids politique. En effet, la Constitution seule est insuffisante à rendre compte de manière exacte de la pratique du pouvoir. Sauf à vouloir réglementer tous les aspects de la vie politique, une constitution se limite à donner un cadre aux acteurs, tout en leur conservant des marges de liberté. De même, nombreux sont ces acteurs – médias, associations, syndicats – qui, bien que n'ayant aucun pouvoir constitutionnel, n'en ont pas moins une capacité non négligeable de représentation ou d'influence. Cette observation réaliste de ce qu'est une constitution et de ses limites permet d'expliquer qu'un même pouvoir puisse se trouver affaibli ou renforcé, selon les circonstances, sans que ses pouvoirs constitutionnels aient été modifiés.

S'agissant du quinquennat, celui-ci a deux conséquences directes qui permettent de dire que le Président sort politiquement renforcé par cette révision constitutionnelle. Cela ne tient pas tant, on l'a vu, à la durée du mandat, qu'au renforcement du poids de l'élection présidentielle. D'une part, l'autorité présidentielle peut s'asseoir sur un « enracinement plus fréquent dans la légitimité démocratique ».<sup>585</sup> Tout au long de son mandat, le Président peut se prévaloir d'un lien fort avec le peuple, scellé lors de son élection, et s'en servir pour faire appliquer ses décisions. De ce point de vue, le quinquennat contribue à « rétablir la relation entre le peuple et le Président de la République ».<sup>586</sup>

D'autre part, la réorganisation du calendrier électoral qui découle du quinquennat a ceci de particulier qu'elle aligne toutes les autres élections – et en particulier les élections législatives – sur l'élection présidentielle. Placée avant les élections législatives, l'élection présidentielle devient l'élection décisive.<sup>587</sup> Dès lors que le parti présidentiel remporte les élections législatives, la distinction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire n'a

---

<sup>585</sup> Jean-Marie Denquin, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, n°5, 1975, p. 1394. Cette analyse est partagée par Marie-Anne Cohendet pour qui « le quinquennat est sans aucun doute une aubaine pour les Présidents » dont la « légitimité est ainsi renforcée, dès lors qu'ils sont contrôlés plus souvent par le peuple » (*Le Président de la République*, p. 29).

<sup>586</sup> Marie-Claire Ponthoreau, « Le Président de la République : une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 41.

<sup>587</sup> Cf. pp. 258-263.

plus lieu d'être. Le Président de la République cumule à son profit le *leadership* sur ces deux entités qui, dans les faits, se fondent en une seule. Pour Stéphane Pinon, le quinquennat ferait basculer la V<sup>e</sup> République dans un « parlementarisme de type moniste, où le Président de la République ressemble de moins en moins à un chef de l'Etat, et de plus en plus à un Premier ministre à la mode anglaise déterminant la politique du pays avec l'appui de la Chambre basse ». <sup>588</sup> En réalité, il semble que la modification opérée par le quinquennat aille même plus loin. Non seulement le vainqueur de l'élection présidentielle endosse le costume de chef de la majorité, à la manière d'un Premier ministre anglais, mais il conserve celui de chef de l'Etat.

Dans le champ politique et partisan d'abord, on observe que le Président devient l'organisateur de la majorité. Qu'il s'agisse du découpage électoral, des campagnes lors des élections intermédiaires, des constitutions des listes électorales, des investitures, des alliances et même des exclusions du parti présidentiel, il n'est pas une décision, pas un arbitrage, sur lequel le Président ou son entourage ne soient consultés. Avec le quinquennat, le Président de la République cumule à son profit les attributs de chef de l'Etat et de chef de la majorité, à un point jamais égalé sous le régime du septennat. Ainsi en 2002, Jacques Chirac confie à Alain Juppé la mission de rassembler la droite et le centre-droit au sein d'un grand parti présidentiel qui doit lui assurer une majorité au Parlement. <sup>589</sup> Après son élection en mai 2007, Nicolas Sarkozy, plus fortement imprégné de la logique quinquennale que son prédécesseur, n'entend pas abandonner la gestion du parti majoritaire. Contraint de démissionner de la présidence de l'UMP, il installe à la tête du parti un collège de trois personnalités fidèles – Patrick Devedjian, Xavier Bertrand et Nathalie Kosciusko-Morizet – mais conserve la haute main sur les affaires du parti. Au cours de l'été 2007, une modification des statuts de l'UMP permet d'ajouter dans un titre IX intitulé « Dispositions applicables, par dérogation aux statuts, lorsque le Président en exercice de l'UMP devient Président de la République », un article 48 qui précise que la fonction de Président de l'UMP est remplacée par celle, plus modeste, de secrétaire général, pendant la durée du quinquennat. Ce secrétaire général reste encadré de deux secrétaires généraux adjoints, ainsi que d'un bureau tripartite élu par le conseil national. En multipliant ainsi le nombre de responsables à la tête du parti majoritaire, tout est fait pour que le secrétaire général ne puisse pas faire trop d'ombre au chef de l'Etat qui, en réalité, demeure le véritable chef. <sup>590</sup> Une illustration symbolique de cette mutation est que le Président de la République, de manière inédite sous la V<sup>e</sup> République, se déplace au siège de

---

<sup>588</sup> Stéphane Pinon, *op. cit.*, p. 3097.

<sup>589</sup> Cf. pp. 280-281.

<sup>590</sup> Pierre Bourdon, *op. cit.*, p. 89.

son parti le 28 octobre 2007, afin de participer au bureau politique. Puis, à l'occasion des élections municipales de 2008, il se rend en personne sur le terrain pour soutenir ses ministres candidats, comme Xavier Darcos à Périgueux.

Ce *leadership* s'étend également sur la majorité parlementaire. A l'occasion d'un déplacement au Havre le 29 mai 2007, le chef de l'Etat demande aux Français de lui donner une majorité pour traduire en actes son programme présidentiel. Une fois élue, la majorité parlementaire reste directement pilotée par le Président de la République. Ainsi, le petit-déjeuner des responsables de la majorité qui rassemblait chaque mardi une trentaine de personnes chez le Premier ministre a lieu, à partir du mois d'octobre 2007, au Palais de l'Élysée. Il en est ainsi d'abord une fois par mois, puis la pratique se généralise à partir du mois de mai 2008.<sup>591</sup> Ce renforcement politique du Président de la République ne peut pas être sans incidence sur son action. La responsabilité confortée du Président de la République lui confère en effet une obligation de résultats. Premier garant de l'application de son programme, le « Président de législature » est en première ligne de l'action gouvernementale. Il se retrouve condamné à agir.

## Section 2 – Un Président condamné à l'action

Comme le soulignait un futur Premier ministre avant même son entrée en fonction, « l'élection présidentielle est devenue le grand rendez-vous démocratique qui rythme la respiration du pays. Il focalise toutes les attentions. Il donne lieu à un long débat ». Dès lors, « comment comprendre qu'après son élection, celui, ou celle, qui a remporté la plus difficile des batailles électorales, qui dispose de la plus grande légitimité politique, s'efface pour laisser le Premier ministre diriger le pays ? »<sup>592</sup> En raison des profonds espoirs qui sont placés en lui au moment de son élection, le Président de la République devient comptable de l'état du pays dans tous les domaines. Elu pour une durée plus courte qui le pousse à agir, disposant d'une majorité parlementaire arrimée à sa personne, le Président n'est plus seulement un arbitre institutionnel. Il doit mettre en œuvre un programme politique. De ce point de vue, « la réduction à cinq ans du mandat présidentiel [...] a profondément changé la relation entre le Président et le peuple. Désormais, le Président est, *de facto*, en charge de la conduite de la

---

<sup>591</sup> Jean Gicquel, « Un Président qui gouverne », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 67.

<sup>592</sup> François Fillon, *op. cit.*, p. 156.

politique de la France. »<sup>593</sup> Dès lors, « pourquoi deviendrait-il un arbitre qu'il n'a jamais été véritablement ? »<sup>594</sup>

Une des premières conséquences du quinquennat est donc de mettre fin à une hypocrisie de la V<sup>e</sup> République : celle du Président « au-dessus des partis ». La durée réduite du mandat présidentiel et le lien de celui-ci avec le mandat législatif amoindrissent la « neutralité » apparente du Président, derrière laquelle il ne peut désormais se réfugier que très difficilement. Pour un Président qui est également chef de la majorité, toute réforme mise en œuvre par le gouvernement est nécessairement une bonne réforme. Toute proposition de l'opposition est forcément inutile ou dangereuse. Le Président est inéluctablement conduit à prendre parti.<sup>595</sup>

Or, ce positionnement politique a une conséquence institutionnelle. En effet, celui qui est engagé ne peut pas être inactif. La prise de position va de pair avec l'action. Cette observation s'appuie sur le raisonnement suivant. D'une part, le Président est perçu comme l'acteur ayant le plus de pouvoir au sein des institutions. Il est donc le plus à même d'agir pour changer les choses. D'autre part, le programme du gouvernement est nécessairement le bon à ses yeux car il découle de son programme présidentiel et se voit mis en œuvre par un gouvernement qu'il a lui-même formé. Dès lors, quoi de plus logique que de confier l'application du programme présidentiel à celui qui en a la responsabilité politique, la paternité intellectuelle et qui a, en outre, la capacité institutionnelle de le mettre en œuvre ? Pour le Président quinquennal, toute autre forme d'exercice du pouvoir que l'engagement et la participation directe à la réalisation des réformes serait assimilée à de la passivité, voire à une certaine lâcheté, en opposition flagrante avec la responsabilité que confère l'élection pour un mandat de cinq ans au suffrage universel.

L'année 2012 en donne une illustration éclairante. Les premiers mois de mandat de François Hollande sont l'occasion, pour le nouveau Président de la République, d'une période d'apprentissage habilement exploitée par l'opposition. Très rapidement, l'opposition ne manque pas de mettre en cause son « attentisme », son « inaction » ou son « manque d'autorité » supposés dans les affaires intérieures comme extérieures. Elle reproche par exemple au Président de la République d'être désavoué par la Garde des Sceaux, Christiane Taubira, lorsque celle-ci envisage une fermeture des centres éducatifs pour mineurs

---

<sup>593</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>594</sup> Marie-Claire Ponthoreau, *op. cit.*, p. 41.

<sup>595</sup> Pour François Fillon, il n'est pas concevable « que le chef de l'Etat, qui concentre toute la légitimité politique depuis la réforme du quinquennat, ne dise pas clairement son sentiment à l'égard d'une réforme » (*op. cit.*, p. 155).

délinquants, contre la promesse du candidat socialiste qui prévoyait d'en doubler le nombre. Au Parlement, la droite dénonce le peu de textes présentés par le gouvernement lors de la première session extraordinaire de l'été 2012.<sup>596</sup> Puis, au mois d'août, c'est l'ancien Premier ministre François Fillon et Nicolas Sarkozy qui exhortent le nouveau Président de la République à intervenir dans le dossier de la révolution syrienne.<sup>597</sup> Au-delà des attaques sur la personne du chef de l'Etat, cette attention accrue envers l'action du Président montre combien le quinquennat a modifié l'exercice du pouvoir présidentiel et rend plus nécessaire qu'auparavant l'intervention directe du Président de la République.

Pour l'ancien ministre Hervé Gaymard, cette implication personnelle du Président de la République sur un grand nombre de sujets est une conséquence logique du quinquennat. Non seulement les Français attendent beaucoup du Président, mais sa mutation progressive en chef absolu de l'exécutif entraîne une « remontée de la décision, notamment dans la sphère économique et sociale, de Matignon à l'Elysée ». Sous la V<sup>e</sup> République, il n'est pas rare de voir les parlementaires, les partenaires sociaux ou les ministres eux-mêmes considérer parfois l'Elysée comme une chambre d'appel, en vue de casser une décision prise par Matignon. Mais il semble que ce phénomène se soit amplifié avec le quinquennat.<sup>598</sup> La tendance naturelle qu'a tout pouvoir exécutif à accroître progressivement son domaine d'intervention rejoint ici la tradition française d'hégémonie du pouvoir central. Ce dangereux mélange porte en lui-même le risque de paralysie de l'action publique. Et l'ancien ministre de souligner : « dans quel pays sommes-nous, pour qu'avant que le Président ne s'en mêle, un dossier comme celui de la ligne B du RER reste encalminé ! »<sup>599</sup>

Ce phénomène d'interventionnisme permanent du Président de la République sur tous les sujets devient la norme sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Conscient du fait que le quinquennat a profondément modifié la fonction présidentielle, celui-ci prend à bras le corps l'ensemble des dossiers. Avec le quinquennat, il n'y a plus d'enjeu secondaire. Tout devient prioritaire : de la prime pour l'emploi au RSA, du plan banlieues à l'aménagement du Grand Paris, des places de crèche aux places de prison, du travail dominical au congé parental, en passant par la TVA dans la restauration et jusqu'à la pénalisation du négationnisme sur le génocide arménien. Qu'il s'agisse d'un fait divers, d'une fermeture d'usine ou d'une

---

<sup>596</sup> Jonathan Bouchet-Petersen et Quentin Laurent, « Une session jugée pas très extraordinaire », *Libération*, 1<sup>er</sup> août 2012.

<sup>597</sup> Anne Rovan, « Syrie : la droite met la pression sur François Hollande », *Le Figaro*, 13 août 2012.

<sup>598</sup> Concernant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, l'entourage du Président de la République confirme que les ministres vont de plus en plus souvent court-circuiter Matignon pour solliciter directement l'arbitrage de l'Elysée lorsque c'est nécessaire.

<sup>599</sup> *L'Hémicycle*, n°436, 22 février 2012.

catastrophe naturelle, le Président doit agir ou du moins réagir, ne serait-ce que pour montrer aux Français que le « capitaine » est toujours là.

Mais cette mutation du pouvoir présidentiel, parfois présentée comme une « omni-présidence », n'est pas seulement le fait d'un homme ou d'une pratique personnelle du pouvoir.<sup>600</sup> Elle est d'abord la conséquence d'une accélération du temps politique et d'un renforcement de la responsabilité du Président de la République. Comme le soulignait déjà Benoît Jeanneau avant l'adoption du quinquennat, « un Président élu pour cinq ans se trouvera poussé à s'emparer dès son entrée en fonction de tous les leviers de commande pour accélérer la réalisation de son programme de manière à ce qu'on en aperçoive les premiers résultats avant le terme de son mandat et que s'en trouve facilitée sa réélection ».<sup>601</sup> Jean-Eric Gicquel partage la même analyse : « le raccourcissement du calendrier électoral, avec l'irruption plus rapide qu'autrefois de la pré-campagne présidentielle dans le paysage politique, peut inciter le chef de l'Etat, s'il envisage de se représenter (et la tentation sera plus forte avec un mandat plus court), à s'affirmer immédiatement et durablement sur le devant de la scène politique, institutionnelle et médiatique ». Il ajoute que cette nouvelle position de « Président-leader » aura certainement des effets sur la popularité du chef de l'Etat.<sup>602</sup>

Il y a donc, entre le quinquennat et cette nouvelle pratique du pouvoir, non pas un lien de corrélation, mais de causalité. Autrement dit, c'est le quinquennat qui a préparé et rendu possible un tel exercice du pouvoir, et non l'inverse. Peut-on imaginer en effet que cette mutation eût été possible sous le régime du septennat ? Selon toute vraisemblance, il est probable qu'un Président intervenant sur tous les sujets, doublant son Premier ministre et exerçant un tel *leadership* sur les députés de son camp aurait fait voler en éclat sa majorité à la première élection législative. A-t-on vu pour autant le Président de la République transférer à l'Élysée l'ensemble des pouvoirs et des moyens de l'exécutif ? Certes non. C'est que dans ce domaine, les symboles valent moins que la réalité de l'exercice du pouvoir, laquelle est souvent invisible aux yeux de tous et ne s'inscrit pas dans le marbre de la Constitution. Si donc les apparences restent les mêmes, cela n'empêche pas le Président de piloter directement l'action du gouvernement dans un nombre croissant de domaines.

Signe d'une prise de conscience de ce phénomène, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, par un arrêt rendu le 8 avril 2009, va demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'inclure les interventions publiques du Président de la République et de ses

---

<sup>600</sup> Sylvie Pierre-Brossolette, « L'omni-Président », *Le Point*, 24 juillet 2008.

<sup>601</sup> Benoît Jeanneau, *op. cit.*, p. 666.

<sup>602</sup> Jean-Eric Gicquel, *op. cit.*, p. 310.

collaborateurs dans le temps de parole de celui-ci, lorsqu'il intervient en tant qu'acteur politique.<sup>603</sup> En effet, le pluralisme politique – reconnu par la Constitution de 1958 – se déclinait jusqu'ici dans l'audiovisuel par la règle des « trois tiers » : un tiers du temps de parole pour le gouvernement, un tiers pour la majorité parlementaire, un tiers pour l'opposition. Celle-ci devait permettre de garantir une expression équilibrée du gouvernement, de ceux qui approuvent son action et de ceux qui le critiquent. Mais alors que le CSA décomptait les interventions du chef de l'Etat, il ne les imputait sur aucun quota. Or, le quinquennat, on l'a vu, a conduit le Président à intervenir davantage que ses prédécesseurs. Selon les propres chiffres du CSA, son temps de parole représentait 7 % du temps de parole politique total mesuré entre 1989 et 2005. Il dépassait 20 % pendant la première année du quinquennat de Nicolas Sarkozy, avant de redescendre à 11 % au second semestre 2008. Cette omniprésence présidentielle avait pour effet de réduire mécaniquement la part revenant à l'opposition. L'arrêt du 8 avril 2009 a donc conduit le Conseil supérieur de l'audiovisuel à revoir la règle des trois tiers par une délibération prise le 3 juin suivant. Celle-ci prévoit que « pour l'appréciation du respect du pluralisme politique, les services de télévision et de radio prennent en compte celles des interventions du Président de la République qui, en fonction de leur contenu et de leur contexte, relèvent du débat politique national au sens de la décision du Conseil d'Etat du 8 avril 2009. Les réactions à ces interventions ne sont pas imputées sur les temps de parole des opposants dès lors qu'elles sont diffusées dans les deux jours suivants, sauf circonstances particulières. Par ailleurs, les interventions des collaborateurs du Président de la République sont prises en compte dans les mêmes conditions ». L'arrêt du Conseil d'Etat et les conséquences qu'en a tirées le CSA marquent ainsi un basculement majeur dans la reconnaissance du nouveau rôle joué par le chef de l'Etat. Cette jurisprudence confirme en effet que le Président de la République est certes un arbitre, mais qu'il assume également un rôle politique actif en définissant les orientations politiques de la nation. Par conséquent, l'opposition doit pouvoir bénéficier d'un droit de réponse lorsqu'il s'exprime dans le champ de la politique gouvernementale.<sup>604</sup>

---

<sup>603</sup> CE Ass. cont., 8 avril 2009, MM. Hollande et Mathus, n°311136.

<sup>604</sup> CSA, Délibération n°2009-34 du 3 juin 2009 relative aux modalités de prise en compte des interventions du Président de la République dans les médias audiovisuels, *JO*, 6 juin 2009, texte n°51.

### Section 3 – Un Président « gouvernementalisé »

Dans la mesure où le quinquennat conduit le Président de la République à intervenir davantage dans les affaires intérieures, son action vient appuyer – ou supplanter – celle des membres du gouvernement. D'une certaine manière, il est possible de dire qu'avec le quinquennat, le Président de la République devient lui-même le gouvernement.<sup>605</sup> Cet « interventionnisme » opère une redistribution des cartes au sein de l'entourage présidentiel. Tandis que les ministres apparaissent comme les principales victimes du quinquennat (§ a), les conseillers et collaborateurs directs du Président de la République bénéficient de la valorisation de la fonction présidentielle (§ b).

#### § a – Les ministres victimes du quinquennat ?

Selon la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le gouvernement exerce une responsabilité collective, non pas devant le Président de la République, mais devant l'Assemblée nationale qui seule peut le renverser à la suite d'une question de confiance ou d'une motion de censure. Pourtant, la pratique institutionnelle va progressivement engager deux transformations.<sup>606</sup> La première est la responsabilité de fait du gouvernement et du Premier ministre devant le Président de la République, hors des périodes de cohabitation. Ainsi, plusieurs gouvernements seront poussés à la démission à la demande pressante du chef de l'Etat, comme le gouvernement Rocard en 1991. La seconde concerne les ministres qui vont de plus en plus apparaître comme étant individuellement responsables.<sup>607</sup> En outre, la pratique s'instaure que chaque ministre n'intervient que pour discuter des affaires relatives à son périmètre ministériel.<sup>608</sup> Le Conseil des ministres n'est définitivement pas l'organe de délibération ou de décision qu'était par exemple le Conseil de cabinet sous la IV<sup>e</sup> République.

Le quinquennat accentue là encore cette évolution institutionnelle. L'élection législative – qui fait l'Assemblée nationale et le gouvernement – n'est plus une élection « concurrente » de l'élection présidentielle : elle en est la résultante. Le Premier ministre n'est plus choisi en tant que chef de la majorité mais comme exécutant de la politique définie par le Président de la République. De même, les ministres ne doivent plus leur place à leur influence

---

<sup>605</sup> Michel Guénaire, « Le linceul de Bayeux », *Le Monde*, 31 mai 2000.

<sup>606</sup> En cas de faute grave, un ministre reste individuellement responsable et peut être révoqué par le Président de la République sur proposition du Premier ministre.

<sup>607</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, pp. 477-478.

<sup>608</sup> Samy Cohen, « L'immédiate primauté présidentielle », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 93.

au sein de la majorité mais à leur participation à la campagne présidentielle. Leur relation avec le Président de la République est exclusive de toute autre fidélité. Plus encore que par le passé, le maintien au gouvernement des ministres dépend du seul bon vouloir du Président de la République « qui est maître de leur carrière parce qu'il les nomme et met fin à leurs fonctions ». <sup>609</sup> Alors que le septennat permettait d'alterner les phases de mainmise présidentielle et d'autonomie ministérielle, la coïncidence des mandats rend cette respiration moins probable.

La loi organique de 2009, résultant de la révision constitutionnelle de 2008, est censée corriger cette évolution. Elle permet à un ministre écarté du gouvernement de retrouver son siège au Parlement après un remaniement ministériel. <sup>610</sup> Pour Pierre Avril, cette disposition est favorable à la responsabilité en ce qu'elle favorise l'indépendance des membres du gouvernement. De fait, la possibilité pour un membre du gouvernement de retrouver son siège dans son assemblée d'origine le rend théoriquement plus libre. <sup>611</sup> Mais on peut également considérer qu'elle renforce la fidélité des ministres envers le Président de la République. En effet, cette disposition facilite les remaniements ministériels : en renvoyant un membre du gouvernement, le Président de la République ne menace plus son équipe d'une élection partielle qui constitue toujours un test délicat. Par conséquent, le remaniement devient moins solennel et moins risqué. <sup>612</sup> Le chef de l'Etat peut plus aisément démettre les membres du gouvernement à l'efficacité insuffisante ou à la fidélité incertaine. Ces derniers sont dans une situation de sursis permanent qui renforce leur dépendance à l'égard du Président de la République.

Traditionnellement, la mission des ministres est double : la participation à l'élaboration de la politique générale du gouvernement et la direction d'un département ministériel. La première mission étant aujourd'hui davantage occupée par le Président lui-même, les ministres sont de plus en plus conduits à se replier sur leur ministère, sauf contordre du chef de l'Etat. <sup>613</sup> Ainsi, à partir du mois de mai 2008, Nicolas Sarkozy opère

---

<sup>609</sup> Pierre Avril, « L'irresponsabilité des pouvoirs », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 123.

<sup>610</sup> Votée en décembre 2008, la loi organique dite du « paquet électoral » permet aux membres du gouvernement qui perdent leur portefeuille de retrouver automatiquement leur siège de député, de sénateur ou de député européen, dans un délai d'un mois après leur départ. Auparavant, ils devaient attendre la démission de leur suppléant et affronter une élection partielle pour retrouver les bancs de leur assemblée d'origine.

<sup>611</sup> Pierre Avril, « Equilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n°44, 2007, pp. 154-157.

<sup>612</sup> Olivier Dord, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n°77, 2009, p. 116.

<sup>613</sup> Malgré cela, de nombreux témoignages permettent de dire qu'au-delà de leur rôle politique, les ministres sont également amputés dans la mission de chef d'administration. Progressivement, l'Elysée prend l'habitude de convoquer directement les directeurs d'administration des ministères. Au début du quinquennat de Nicolas

une distinction entre l'ensemble de ses ministres et son gouvernement « resserré » qui réunit sept ou huit d'entre eux. Ce « G 7 » se compose de quatre ministres (le ministre du Travail, Xavier Bertrand ; le ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux ; le ministre de l'Education nationale, Xavier Darcos et le ministre du Budget, Eric Woerth) ainsi que de trois secrétaires d'Etat (Le secrétaire d'Etat chargé de la Consommation, Luc Chatel ; la secrétaire d'Etat chargée de la Famille Nadine Morano et le secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, Laurent Wauquiez) que le Président réunit une fois par semaine.<sup>614</sup> Le fait que ces ministres n'occupent pas tous les fonctions ministérielles les plus prestigieuses du gouvernement souligne l'aspect arbitraire et personnel du choix présidentiel. La réunion des principaux ministres (Affaires étrangères, Défense, Justice, Finances) aurait en effet un caractère institutionnel qui soulignerait la dimension collégiale du gouvernement. Dans ce cas de figure, le choix de certains ministres plutôt que d'autres souligne au contraire la dimension politique de cette organisation informelle, centrée sur l'action présidentielle.

En outre, il est très révélateur de voir que le Premier ministre ne participe pas à ces réunions. De fait, pour Olivier Duhamel, la consécration de la présidentialisation du gouvernement ne fait aucun doute : elle entraîne inévitablement la marginalisation du Premier ministre.<sup>615</sup> Ce constat est presque unanimement partagé par les observateurs et la doctrine.<sup>616</sup> Selon Benoît Jeanneau, il est évident que « face à un chef de l'Etat plus pressé qu'auparavant à inscrire dans les faits son action, le Premier ministre [perd] par là même la latitude dont il disposait pour conduire la politique intérieure du pays et se [voit] alors relégué, et cette fois définitivement, dans un rôle de chef de cabinet ». En effet, « à partir du moment où le chef de l'Etat se trouv[e] acculé dans le cadre d'un mandat raccourci à réussir le plus vite possible, il y [a] tout lieu de craindre qu'il ne soit tenté de prendre lui-même en main la direction des affaires du pays et que le gouvernement ne se voit progressivement court-circuité par son entourage personnel ».<sup>617</sup> Dès lors, la question de l'autorité du Premier ministre sur les membres de son gouvernement mérite d'être posée. On rappellera à ce titre l'épisode

---

Sarkozy, plusieurs journaux ont rapporté ce commentaire d'un ministre adressé à Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale et lui-même ancien ministre : « Si tu revenais au gouvernement, tu ne reconnaîtrais pas le job » (*L'Express* du 19 février 2009, *Le Figaro* du 17 février 2011).

<sup>614</sup> *Le Monde*, 1-2 juin 2008.

<sup>615</sup> Olivier Duhamel, « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 277.

<sup>616</sup> Certains comme Jean Massot estiment toutefois qu'avec le quinquennat, le Premier ministre ne sera pas davantage réduit au rang de chef d'état-major qu'il ne l'était entre 1959 et 1986, 1988 et 1993, ou entre 1995 et 1997 (« Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 707). Sur les conséquences du quinquennat sur le Premier ministre, nous renvoyons au chapitre « Le Premier ministre ou l'énigme du quinquennat », pp. 345-364 de cette étude.

<sup>617</sup> Benoît Jeanneau, *op. cit.*, pp. 666-667.

conflictuel intervenu en septembre 2007 entre Rama Yade et François Fillon. Alors que la jeune secrétaire d'Etat aux Droits de l'homme avait été désavouée par le chef du gouvernement pour avoir rencontré des occupants de logements sociaux menacés d'expulsion, celle-ci s'était rendue à la télévision pour défier ouvertement le Premier ministre en revendiquant le soutien – jugé suffisant à ses yeux – du seul Président de la République : « tout ira bien tant que je bénéficie de sa confiance ».

Dans les circonstances quinquennales, la mission des ministres n'apparaît plus comme étant tout à fait la même. Tandis que les bonnes nouvelles et les annonces ambitieuses sont réservées au Président de la République, les réformes impopulaires et le travail de « pédagogie » sont laissés aux ministres. Leur nouveau rôle se recentre sur la communication : il s'agit de « vendre » aux Français l'action réformatrice du Président de la République. Pour s'assurer qu'ils ne sortiront pas de ce cadre, le couple exécutif n'hésite pas à limiter le nombre de membres des cabinets ministériels, ce qui réduit d'autant la capacité d'action des ministres. A partir du mois de novembre 2010, les effectifs des cabinets ministériels sont limités à vingt conseillers pour les ministres de plein exercice, douze pour les ministres délégués et six pour les secrétaires d'Etat, alors que l'on pouvait compter auparavant jusqu'à trente ou quarante conseillers pour un seul ministre.<sup>618</sup> Même si la règle prescrite par l'exécutif s'avèrera inégalement appliquée, elle témoigne d'une volonté de faire porter les économies d'effectifs en priorité sur les membres du gouvernement, dont l'action n'est plus considérée comme décisive. Cette politique est poursuivie par François Hollande qui, dès son élection, place la limite à quinze conseillers pour chaque ministre et à dix pour chaque ministre rattaché.<sup>619</sup>

#### § b – *Les conseillers du Président, ministres de substitution ?*

Le quinquennat, on l'a vu, implique de nouvelles méthodes de gouvernement. Pour le Président de la République en régime quinquennal, déléguer une partie de son autorité et des décisions à son Premier ministre, voire à ses ministres, donnerait l'impression de vouloir fuir ses responsabilités. Premier responsable de la politique menée par l'exécutif, le Président de la République ne peut plus s'abriter derrière son Premier ministre ou les membres de son

---

<sup>618</sup> Cécile Crouzel, « Effort de rigueur dans les cabinets ministériels », *Le Figaro*, 4 novembre 2011.

<sup>619</sup> Anne Rovan, « L'Elysée fixe les règles du jeu aux ministres », *Le Figaro*, 19-20 mai 2012.

gouvernement.<sup>620</sup> Cependant, il ne peut à lui seul superviser tous les dossiers. A mesure que le Président étend son champ d'action, il a tendance à accroître le nombre de ses collaborateurs qui doivent lui permettre de se démultiplier.<sup>621</sup> En retour, le pouvoir d'un collaborateur étant essentiellement lié à la place occupée par son supérieur, c'est fort logiquement que les membres de l'entourage présidentiel bénéficient, par ricochet, de l'influence accrue du Président de la République.

Il existe au sein de la présidence de la République un cabinet et un secrétariat général qui forment à eux deux l'équivalent d'un cabinet ministériel au service du Président de la République.<sup>622</sup> Le premier regroupe une quarantaine de personnes, dont un directeur de cabinet et une dizaine de collaborateurs directs.<sup>623</sup> Il s'occupe principalement des questions politiques et organisationnelles, qu'il s'agisse de l'organisation de l'emploi du temps du Président de la République et des déplacements, de la sécurité, des nominations de fonctionnaires, de la rémunération du personnel élyséen, du courrier ainsi que des réceptions et des audiences.

Le secrétariat général de l'Elysée rassemble également un nombre croissant de collaborateurs.<sup>624</sup> Il assure quant à lui le traitement des dossiers, en lien étroit avec les ministères, et réunit les principaux conseillers du Président de la République, pour les affaires économiques, sociales ou diplomatiques. Historiquement, la compétence du secrétariat général de l'Elysée s'exerce surtout en matière de politique internationale et européenne, de politique financière et monétaire, ainsi que de défense avec le Conseil de défense. Pourtant, on observe une implication de plus en plus grande du secrétariat général dans les affaires intérieures, comme en témoigne le profil de ses membres, issus de plus en plus souvent du secteur privé ou du corps préfectoral, et non plus uniquement du Conseil d'Etat et du Quai d'Orsay comme par le passé. Le secrétaire général est au sommet hiérarchique de l'organisation. Fidèle du chef de l'Etat, il veille à la réalisation des intentions présidentielles.

---

<sup>620</sup> Pour Pierre Avril, « le quinquennat modifie la problématique du couple exécutif » dans la mesure où « le calendrier électoral qui donne la priorité à l'élection présidentielle [...] fait que la Président de la République est le chef désormais visible de l'exécutif » (« Malaise dans la République... », *Le Monde*, 27 février 2008).

<sup>621</sup> Tandis que les ministres et le Premier ministre ont une responsabilité distincte de celle du chef de l'Etat, les conseillers et collaborateurs du Président de la République relèvent directement et uniquement de lui seul.

<sup>622</sup> Par le passé, les Présidents Pompidou et Giscard d'Estaing avaient fusionné le cabinet et le secrétariat général de l'Elysée en une seule et même structure.

<sup>623</sup> Ce nombre apparaît en constante augmentation tout au long de la V<sup>e</sup> République.

<sup>624</sup> Suite à son élection, François Hollande s'entoure dans un premier temps d'une trentaine de conseillers et collaborateurs directs : sept au pôle diplomatique, trois au pôle économie et finances, quatre au pôle politiques publiques, six au cabinet, trois au pôle presse et communication, ainsi qu'un conseiller politique, six militaires qui forment son état-major particulier et deux aides de camp (*JO*, 19 mai 2012, texte n°1).

Sa fonction, essentiellement technique à l'origine, devient davantage politique au cours des dernières décennies. Il reçoit les parlementaires, les journalistes, et « recadre » si besoin les ministres. Comme le souligne Fabien Foucaud, « l'ascension de ce personnage dépend essentiellement de la place occupée par le Président de la République. Comme celui-ci voit sa légitimité toujours plus renforcée, au point de ne plus pouvoir être concurrencée, l'influence du secrétaire général ne cesse de croître ». Elle se manifeste notamment lors de la composition du gouvernement, dans laquelle le secrétaire général pèse de tout son poids, et dans la trajectoire personnelle des membres du gouvernement.

Un des signes de cette valorisation est que « le secrétaire général de l'Élysée n'hésite plus à sortir de la pénombre dans laquelle il était maintenu pour s'exprimer publiquement, sur les sujets les plus divers. Quand ce n'est pas le secrétaire général, ce sont ses collaborateurs, les conseillers placés sous son autorité au sein de la présidence qui le font ». <sup>625</sup> Il y a là une rupture radicale avec la pratique originelle sous la V<sup>e</sup> République. Comme le rapporte Philippe Séguin, « les trois secrétaires généraux du premier Président de la V<sup>e</sup> République témoignent tous de l'obsession qu'avait le général de Gaulle d'empêcher ses collaborateurs immédiats (qui, il est vrai, étaient peu nombreux à l'époque) d'intervenir dans le domaine propre de l'action gouvernementale ». <sup>626</sup>

Cette affirmation du rôle joué par le secrétaire général de l'Élysée ne peut pas être sans conséquence sur les autres acteurs de l'exécutif. Or, dans le domaine de l'influence et de la prise de décision, ce qui est gagné par l'un est nécessairement perdu par l'autre. En l'occurrence, le renforcement du rôle des conseillers du Président et du secrétaire général de l'Élysée peut faire douter de la véritable autorité des ministres sur les dossiers qu'ils sont censés gérer. <sup>627</sup> De même que les conseillers du Président de la République peuvent désormais faire des annonces gouvernementales avant les ministres concernés, il est arrivé que le secrétaire général de l'Élysée s'exprime publiquement à la radio et sur des plateaux de télévision, devançant le Premier ministre, dont la communication était pourtant prévue. Ainsi, de façon inédite sous la V<sup>e</sup> République, le secrétaire général de l'Élysée au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, Claude Guéant, a pu annoncer les grandes réformes du quinquennat la veille même du discours de politique générale du Premier ministre, François Fillon, devant le Parlement. Pour Fabien Foucaud, « ces manifestations sont des signes

---

<sup>625</sup> Fabien Foucaud, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, n°4, 2010, p.1029.

<sup>626</sup> *Le Monde*, 20-21 février 1994.

<sup>627</sup> La situation est d'autant plus paradoxale qu'à l'inverse des ministres, le statut juridique des conseillers présidentiels reste quasi inexistant, dans la mesure où il ne répond à aucun critère légal ou réglementaire.

patents de la domination du Président de la République sur la scène politique et son gouvernement [...] sans explication autre que la prise de la pleine mesure des conséquences de la réforme du quinquennat ». <sup>628</sup> Celui-ci aurait donc eu pour effet implicite de créer une légitimité des collaborateurs du Président pour intervenir au nom de l'exécutif. <sup>629</sup>

Il apparaît clairement que le cabinet présidentiel et le secrétariat général de l'Élysée ne sont pas des organisations « hors sol ». Elles évoluent en parallèle du pouvoir du Président de la République. Dès lors que celui-ci cherche à piloter le plus de dossiers possibles, quitte à empiéter sur le secteur gouvernemental, il n'est pas étonnant que le secrétariat général de l'Élysée s'apparente de plus en plus en plus au cabinet du Premier ministre, à tel point que certains n'hésitent pas à parler d'une certaine « concurrence » entre les deux. <sup>630</sup> Peut-on dire pour autant que le secrétaire général de l'Élysée joue le rôle de « super-Premier ministre » <sup>631</sup>, tandis que les conseillers techniques auraient remplacé les ministres ? L'affirmation serait excessive dans la mesure où le prestige du poste de conseiller présidentiel ne s'accompagne pas véritablement de la responsabilité politique et du pouvoir de commandement qui appartiennent aux ministres seuls. Quant au Premier ministre, il garde des compétences majeures et s'avère indispensable quand il s'agit de « protéger » le Président de la République, comme ce sera par exemple le cas lors de la deuxième partie de mandat de Nicolas Sarkozy.

Les luttes d'influence dans l'entourage du pouvoir sont le propre de la politique. Elles n'ont pas commencé avec le quinquennat et ne finiront pas avec lui. La différence notable est que celles-ci se réglaient différemment de ce que l'on a pu observer au cours des dernières années. Ainsi, les collaborateurs influents du Président Pompidou furent à l'origine du départ de Jacques Chaban-Delmas. L'amiral Lanxade, chef d'état-major particulier du Président Mitterrand, provoqua quant à lui la démission du ministre de la défense Jean-Pierre Chevènement en intervenant à la télévision lors des premières opérations de la guerre du Golfe. Autrement dit, quand un désaccord profond existait entre un conseiller et un ministre, il se soldait le plus souvent par le départ de l'un ou de l'autre. Désormais, les ministres conservent une certaine forme de soumission à l'égard du Président, ce qui n'est pas nouveau, mais aussi à l'égard de ses conseillers, ce qui l'est davantage. En cas de désaccord, c'est le

---

<sup>628</sup> Fabien Foucaud, *op. cit.*, p.1039.

<sup>629</sup> C'est en tout cas ce que laisse penser l'arrêt du 8 avril 2009 rendu par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat et présenté plus haut.

<sup>630</sup> Fabien Foucaud, *op. cit.*, p.1032.

<sup>631</sup> Jean Gicquel, « Un Président qui gouverne », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 69.

plus souvent le ministre – voire le chef du gouvernement lui-même ! – qui fait l’objet d’un « recadrage ». C’est notamment le cas à la mi-septembre 2007, lorsque François Fillon réclame plus de « retenue » de la part du secrétaire général de l’Elysée et du conseiller spécial Henri Guaino qui interviennent régulièrement dans les médias. Mais le Premier ministre ne sera pas entendu. Le Président de la République n’hésite pas à hausser le ton pour marquer son territoire : « C’est moi qui contrôle mes collaborateurs et le moment où ils interviennent ! »<sup>632</sup>

Avec le quinquennat, on mesure également combien la mission de « conseil » appartient de moins en moins aux ministres et de plus en plus aux conseillers du Président de la République. Au cours de son mandat, Nicolas Sarkozy consulte presque quotidiennement son directeur de cabinet, son conseiller politique, son conseiller économique et son conseiller social au cours d’une réunion dite de la « tour de contrôle ». Le travail de cette équipe est d’abord d’éclairer la pensée du Président, d’inspirer les missions adressées aux ministres, mais aussi – et c’est nouveau – de commenter publiquement leur action, voire de les désavouer. Rares sont les ministres « intouchables » qui disposent d’un traitement de faveur. Ils le doivent le plus souvent à leur parcours et à leur influence au sein de la majorité. Ainsi, lors du remaniement ministériel de mars 2011, Alain Juppé n’accepte le portefeuille de ministre des Affaires étrangères qu’avec la garantie qu’il ne sera pas concurrencé dans ses compétences ministérielles par le conseiller du Président de la République pour les affaires diplomatiques, Jean-David Levitte. Cette condition sera acceptée par Nicolas Sarkozy.

Compte tenu du nombre de collaborateurs ou conseillers et de l’influence croissante de l’entourage présidentiel, on serait tenté de voir dans cette organisation l’embryon d’une « administration » à l’américaine.<sup>633</sup> Le terme d’« embryon » se justifie car si la mission politique de cet entourage se renforce, ses moyens matériels et humains restent pour l’heure trop limités.<sup>634</sup> Pour reprendre l’expression de Jean Massot, « l’Elysée n’est pas la Maison Blanche » et son fonctionnement dépend très largement des moyens que le gouvernement met à sa disposition.<sup>635</sup> Toutefois, afin de réduire sa dépendance à l’égard du gouvernement, le Président est assisté d’un millier d’agents dont la rémunération est désormais remboursée à

---

<sup>632</sup> Propos rapportés par Arnauld Folch et Eric Branca, *op. cit.*, p. 614.

<sup>633</sup> Une étape en ce sens aurait pu être franchie au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Plusieurs membres de l’entourage du Président et du Premier ministre rapportent en effet que le rattachement des services du secrétariat général du gouvernement à ceux de l’Elysée a été un temps évoqué.

<sup>634</sup> Jean Gicquel, « Un Président qui gouverne », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, pp. 65-74.

<sup>635</sup> Jean Massot, « La fonction présidentielle », *Cahiers français*, n°300, 2001, p. 8.

leur ministère d'origine sur la dotation de la présidence de la République.<sup>636</sup> Surtout, à l'inverse de tous les ministères, il dispose d'une liberté totale de création de poste s'il souhaite assurer un surcroît de charge.

Si l'on souhaite limiter l'irrésistible ascension du Président de la République, il ne suffit pas de se préoccuper exclusivement du contenu de la Constitution quant à la définition du rôle de chacun des acteurs. Il est indispensable de poser la question du contrôle de cette large autonomie financière dont jouit le Président de la République.<sup>637</sup> Or, comme le souligne Fabien Foucaud, « ses besoins se sont révélés croissants, tout au long de la V<sup>e</sup> République ». <sup>638</sup> Il semble d'ailleurs que les dépenses intéressant la présidence de la République ne sont pas entièrement recouvertes par les crédits spécialement consacrés mais font appel aux budgets d'autres ministères.<sup>639</sup> Dès lors, la seule façon de limiter concrètement la capacité du Président de la République à intervenir sur tous les sujets serait de contraindre financièrement le recrutement de ses collaborateurs.

L'impact organisationnel du quinquennat sur le gouvernement comme sur l'entourage présidentiel n'est pas mince. Il traduit le renforcement du poids présidentiel au sein du bloc majoritaire. Comme le résume Marie-Claire Ponthoreau, « en renforçant sa légitimité et en ne touchant pas à ses pouvoirs, la présidence semble consolidée par cette révision ». Mais « en réduisant la durée du mandat, la fonction présidentielle perd en prestige et donc en autorité, car elle est rabaissée au niveau des députés ». <sup>640</sup> Ces deux aspects du renforcement de la légitimité et de la diminution du prestige ne sont contradictoires qu'en apparence. En réalité, c'est bien une mutation du pouvoir présidentiel qui a lieu avec le quinquennat. Cette mutation a notamment pour effet d'entraîner une plus forte exposition du Président de la République face à l'opposition et à l'opinion publique.

---

<sup>636</sup> Le rapport de la Cour des comptes, publié au mois de juillet 2011, sur les comptes et la gestion des services de l'Elysée, souligne la réduction du nombre d'agents de 1031 en 2008 à 904 en 2010.

<sup>637</sup> En vertu d'une pratique respectée depuis la III<sup>e</sup> République, les crédits de la présidence de la République ne sont pas discutés par les assemblées parlementaires. Le Président de la République reste donc le seul maître pour évaluer ses besoins.

<sup>638</sup> Fabien Foucaud, *op. cit.*, p.1052.

<sup>639</sup> A titre d'exemple, le coût du G 20 présidé par la France en 2011 et dont le montant s'élevait à plusieurs millions d'euros fut assumé par le ministère des Affaires étrangères.

<sup>640</sup> Marie-Claire Ponthoreau, *op. cit.*, pp. 40-41.

## Section 4 – Un Président plus exposé

En voulant renforcer le pouvoir présidentiel à travers le quinquennat, a-t-on réellement rendu service au Président de la République ? La question mérite d'être posée. Elu après une grande séquence électorale qui l'a placé en tête d'une majorité parlementaire et présidentielle, le Président est placé face à un choix cornélien. D'une part, s'il s'efface, il prend le risque de décevoir les Français qui ont placé en lui toutes leurs attentes à l'occasion de l'élection présidentielle. S'il s'engage, il perd le bénéfice de la neutralité et ne parvient plus à incarner le pouvoir d'Etat.<sup>641</sup> Le Président plus engagé se retrouve plus exposé et moins autonome (§ a). D'autre part, la brièveté de son mandat le conduit à séduire rapidement plutôt qu'à convaincre sur le long terme. Pour récolter au plus tôt les fruits de l'action gouvernementale il prête davantage le flanc à l'« interventionnisme » qu'à l'observation et à l'arbitrage, au risque d'entrer en conflit avec le Premier ministre qui demeure pourtant son meilleur « bouclier ».<sup>642</sup> En tout état de cause, le quinquennat modifie profondément la relation qu'entretient le Président avec les Français (§ b).

### § a – Une communication plus complexe

Depuis 1958, le Président de la République occupe une place ambivalente puisqu'il est à la fois chef de l'exécutif et arbitre des institutions. Excepté en période de cohabitation, il est, en tant que chef de l'exécutif, comptable de la politique menée par son gouvernement. Cependant, hors de la politique étrangère, des traités et des grandes réformes, il est traditionnellement soumis à une obligation de réserve sur l'action quotidienne du gouvernement, cédant le pas au Premier ministre. Il peut, à l'occasion, intervenir personnellement devant les Français par un exercice de pédagogie télévisuelle donnant sa vision sur un enjeu donné, mais encore faut-il que le sujet soit perçu comme suffisamment important par le grand public.<sup>643</sup>

De fait, le premier domaine d'action du Président de la République, reste celui du verbe. Dans ce domaine, il exerce un véritable « ministère de la parole »<sup>644</sup> et n'est soumis à aucune règle constitutionnelle, à l'exception de celle qui lui interdit de s'exprimer au sein des

---

<sup>641</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>642</sup> Michel Guénaire, « Le linceul de Bayeux », *Le Monde*, 31 mai 2000.

<sup>643</sup> On pense notamment au grand débat organisé en septembre 1992 dans l'amphithéâtre de la Sorbonne durant lequel François Mitterrand, opposé à Philippe Séguin, avait exposé les raisons de son soutien au Traité de Maastricht.

<sup>644</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 22.

assemblées parlementaires. Le Président, lorsqu'il est orateur, garde une totale liberté dans le choix du lieu, du temps, des circonstances, de l'interlocuteur, de la mise en scène et des moyens de diffusion. Il peut utiliser le « nous » de majesté qui renvoie au gouvernement comme à la nation tout entière. Mais l'autorité qui caractérise la « parole présidentielle » est autant liée à la fonction qu'à la personne qui l'exerce.<sup>645</sup> On touche ici à la théorie des « deux corps du Roi », chère à Kantorowicz, qui s'appliquait aux monarques de l'Ancien régime et qui, dans une moindre mesure, reste pertinente pour le Président de la V<sup>e</sup> République.<sup>646</sup> Celui-ci confond en sa personne la fonction de chef d'Etat et son parcours d'homme politique. Tandis que sa fonction lui donne une autorité immanente, sa personnalité est le produit d'une histoire politique et électorale forcément conflictuelle. En somme, si la première dimension est un facteur de rassemblement, la seconde reste un facteur de division. Tant que le Président s'en tient à une position arbitrale, il demeure dans la première dimension et ne risque pas d'amoindrir son autorité et sa popularité. Dès qu'il fait prévaloir la dimension politique de sa personne, comme l'y pousse le quinquennat, il prend le risque de sortir du cadre présidentiel.

L'attitude du Président de la République à l'égard des Français et des autres pouvoirs résume à elle seule toute l'ambiguïté de la V<sup>e</sup> République. Le chef de l'Etat, à la fois acteur et spectateur, se trouve en permanence sur une ligne de crête. Il doit arbitrer, sans donner le sentiment de fuir ses responsabilités. Il doit agir, sans céder à l'interventionnisme. Ce rôle si particulier du Président sous la V<sup>e</sup> République renvoie en réalité à l'image traditionnelle du père. Présent pour ses enfants dans les moments essentiels, il doit être capable de s'effacer lorsque c'est nécessaire. C'est cet équilibre entre le silence et l'action, subtil mélange de distance et d'autorité, qui fait la « presidentialité ».

Charles de Gaulle, dont la pensée a largement inspiré la Constitution de 1958, l'écrivait dès 1932 dans *Le fil de l'épée* : « L'autorité ne va pas sans prestige, ni le prestige sans éloignement ». Le futur premier Président de la V<sup>e</sup> République annonçait là un précepte que suivront longtemps ses successeurs, à savoir que le Président ne peut véritablement incarner sa fonction s'il est sans cesse mêlé aux affaires du pays, s'il n'entretient pas une certaine distance avec les événements et les choix du gouvernement. Il n'est pas, en effet,

---

<sup>645</sup> Sur la « parole présidentielle » et les multiples aspects de cette ressource politique du chef de l'Etat, on lira avec profit l'analyse de Patrick Lehingue, « La parole présidentielle », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, pp. 109-140.

<sup>646</sup> Même si, comme le rappelle l'historien Michel Winock, « le principe monarchique est au cœur de l'institution présidentielle » (« Un Bonaparte à l'Elysée... », *L'Histoire*, n°258, 2011, p. 32), on fera preuve de prudence dans l'usage de cette comparaison. En effet, la théorie des deux corps du Roi a également une dimension théologique chez Kantorowicz. Elle n'en demeure pas moins éclairante en ce qu'elle souligne la double nature, à la fois humaine et politique, du souverain.

dans l'intérêt du Président de la République, d'être tenu pour responsable de tout. Si quelque chose fonctionne, celui-ci aura tout le loisir de s'en prévaloir en tant que chef de l'exécutif. Il le fera d'autant plus aisément que tous les événements positifs sont, de manière générale, portés au crédit du pouvoir en place. Cela est vrai à l'échelon municipal comme à celui de la nation. Mais à la différence d'un maire ou de tout autre élu, le Président a le privilège de pouvoir s'abriter, en cas d'échec, derrière un paravent, en la personne du Premier ministre. Tel est d'ailleurs le sens de cette fonction dans l'esprit des fondateurs de la V<sup>e</sup> République : assurer le travail du quotidien et les décisions les plus difficiles pour permettre au Président de durer sans s'user. Cet impératif de distance du Président de la République vis-à-vis de l'action gouvernementale était souligné en son temps par Michel Debré : « La légitimité ne doit pas s'user dans le quotidien. Il est des décisions et des actions qui sont du niveau gouvernemental. Que le chef de l'Etat en prenne ouvertement la responsabilité peut paraître utile au premier abord ; à la longue, on constatera une usure qui altère l'autorité quand les circonstances exigeront qu'elle se manifeste au grand jour. »<sup>647</sup> Et l'ancien Premier ministre d'ajouter, quelques années plus tard : « on perd un peu de son autorité en s'occupant de tout ». <sup>648</sup> Jean Picq use quant à lui de l'antique distinction entre *auctoritas* et *potestas* pour qualifier la complémentarité entre le Président de la République et le Premier ministre. Au premier reviendrait l'autorité morale et le pouvoir de décision, au second correspondrait le pouvoir d'exécution. Mais il ajoute aussitôt que l'« autorité » du Président peut s'affaiblir s'il veut exercer le « pouvoir » du Premier ministre.<sup>649</sup>

La distance que doit entretenir le chef de l'Etat a donc d'abord une utilité politique. Elle permet au Président de conserver son capital d'autorité en ne s'exposant pas aux attaques qui surviendraient nécessairement s'il intervenait sur tous les sujets. Si, comme le souligne l'adage, la parole est d'argent et le silence est d'or, le Président doit quant à lui savoir user de l'une et de l'autre à bon escient. Par son silence, il accumule progressivement le prestige que confère naturellement sa fonction. Il peut alors mieux convaincre lorsqu'il décide de sortir de sa réserve. Outre ce ressort silence-action dont il doit jouer habilement, le chef de l'Etat est également tenu à une certaine discrétion sur sa vie privée. Face à l'influence croissante des conseillers en communication depuis les années 1970 et au modèle de la « télé-réalité » depuis les années 2000, le Président de la République doit se prémunir des écueils du *story*

---

<sup>647</sup> Michel Debré, « Présidentialisme et régime d'assemblée », *Le Monde*, 6 juin 1975.

<sup>648</sup> Par cette mise en garde, il dénonçait notamment la pratique du Président Valéry Giscard d'Estaing d'adresser des « lettres de missions annuelles » à ses ministres, court-circuitant ainsi son Premier ministre. Cet extrait d'un dialogue télévisé du 8 janvier 1978 avec François Mitterrand est rapporté dans la revue *Pouvoirs*, n°9, 1979, p. 93.

<sup>649</sup> Jean Picq, « Plaidoyer pour le septennat », *Le Monde*, 17 décembre 1998.

*telling* et de la sur-médiatisation de la vie politique. La volonté de se rapprocher des électeurs peut en effet conduire le Président de la République à lever le voile sur certains aspects de sa vie privée. Si cette démarche peut au premier abord attirer la curiosité voire séduire, elle porte en elle-même le risque, sur le long terme, d'érosion de la stature présidentielle. D'ailleurs, les Présidents qui ont cherché à s'éloigner de ce précepte n'en ont pas tiré profit. Valéry Giscard d'Estaing d'abord et Nicolas Sarkozy ensuite sont probablement ceux qui ont le plus cherché à briser le mur du secret en exposant, parfois de façon intime, leur vie personnelle et familiale. Après des débuts de mandats durant lesquels ils mirent en avant certains aspects de leur vie privée – on pense notamment aux vacances familiales – tous deux connurent une véritable chute dans l'opinion qui, selon de nombreux observateurs, n'était pas étrangère à cette nouvelle forme d'exposition. Cela fut particulièrement le cas lors des deux premières années du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Inquiets de sa chute importante dans l'opinion, ses conseillers en communication inclinèrent le Président de la République à un changement de comportement qualifié de « re-présidentialisation » au cours de la seconde partie de son mandat.<sup>650</sup> Le « paradoxe démocratique de la représentation » apparaît ici dans toute son ampleur : en même temps qu'il doit cultiver le secret et la distance, le Président doit « se montrer proche des gens, demeurer leur égal ».<sup>651</sup> Il lui faut être à la fois simple et exceptionnel. Dire que le quinquennat a rendu cet équilibre plus difficile à atteindre est un euphémisme.

### *§ b – Une relation nouvelle entre le Président et les Français*

La relation entre les Français et le chef de l'Etat pourrait à elle seule faire l'objet de longues études. Assez mystérieusement, le pays de la Révolution française est également celui en Europe qui tolère le mieux le pouvoir personnel. De fait, la passion des Français pour la liberté et l'égalité ne leur empêche pas de plébisciter les hommes providentiels, depuis Bonaparte jusqu'au général de Gaulle. Parmi les raisons d'un tel paradoxe, il faut sans doute voir cet antique goût de la grandeur comme de la fronde qui conduit les Français à vouloir un

---

<sup>650</sup> Il ne tient pas au hasard que les deux Présidents de la V<sup>e</sup> République ayant eu la lecture la plus présidentiale de la Constitution, Valéry Giscard d'Estaing et Nicolas Sarkozy, furent également les plus ardents à vouloir réformer les aspects quotidiens de la fonction présidentielle ainsi que la perception que les Français pouvaient en avoir. Comme si, dans leur esprit, l'« hyper-présidentialisation » dans les faits devait être compensée par une banalisation de la forme. C'était oublier que la présidence de la République, institution vieille de près d'un siècle et demi, ne tolère que modérément les entorses au protocole et reste, malgré les années, empreinte d'une révérence toute monarchique à laquelle les Français restent mystérieusement attachés.

<sup>651</sup> Philippe Braud, « La réactivation du mythe présidentiel », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *op. cit.*, p. 385.

roi pour mieux le renverser. Peu de choses ont changé depuis deux siècles. Les Français continuent de considérer leurs Présidents comme des rois thaumaturges, ainsi que le soulignait Valéry Giscard d'Estaing : « A cause de leur très longue habitude d'un pouvoir centralisé et personnel, unique dans l'histoire de l'Europe, les Français imaginent que le chef de l'Etat dispose d'un pouvoir pratique absolu et que, s'il ne peut pas faire tout ce qu'il veut, à cause des limites républicaines, il a néanmoins, quand il décide d'agir, tous les moyens de faire appliquer ses décisions ». Régulièrement, le Président reçoit des lettres qui lui demandent de prendre des mesures individuelles et illégales. En effet, l'intervenant « perçoit le pouvoir comme disposant de moyens illimités d'action, dont il ne comprend pas qu'il ne les exerce pas, quels que soient les obstacles, en faveur de ce qu'il considère comme le droit suprême, plus fort que tous les autres droits, et qui est l'idée qu'il se fait de ce qu'il est juste qu'il obtienne ». <sup>652</sup>

Cette perception d'un Président « omnipotent » semble se renforcer avec le quinquennat, comme en témoigne l'accroissement continu des courriers adressés au Président de la République. A la lecture du *Journal Officiel*, on apprend en effet que le nombre de requêtes, qui s'élevait en moyenne à 155.000 par an juste avant le passage au quinquennat, s'établit à 212.000 par an pour la période 2003-2006, puis 242.000 par an pour la période 2008-2011. <sup>653</sup> Cette progression en volume de la correspondance adressée au chef de l'Etat depuis 2002 est un exemple qui illustre la place croissante prise par le Président de la République dans la vie politique et dans l'imaginaire collectif. D'autant que si les requêtes constituent toujours la majorité des correspondances, il faut également souligner la multiplication progressive des « témoignages et réflexions adressés au chef de l'Etat ». <sup>654</sup> L'augmentation du volume et l'évolution de la nature des courriers accréditent l'idée que le Président de la République est perçu différemment que par le passé. Davantage décideur qu'arbitre, capable d'agir sur les problèmes de la vie quotidienne, le Président est devenu l'acteur incontournable de la politique intérieure dans ses moindres détails. La médiatisation de l'action du Président de la République, sa personnalité, sont naturellement des facteurs qui accentuent cette évolution mais qui ne la précèdent pas. C'est bien un changement de forme constitutionnelle qui a entraîné un changement de pratique politique et non l'inverse.

---

<sup>652</sup> Valéry Giscard d'Estaing, *Deux Français sur trois*, pp. 156-157.

<sup>653</sup> Il convient en effet de ne pas prendre en compte dans ce calcul les années marquées par les élections présidentielles, lesquelles génèrent un pic d'activité. Par ailleurs, on rappellera que la période 2000-2001 étant marquée par une situation de cohabitation, on ne peut imputer la totalité de cette évolution à la seule réforme du quinquennat. Néanmoins, l'augmentation en volume reste très sensible et laisse penser que cette révision constitutionnelle a joué un rôle amplificateur.

<sup>654</sup> JOAN, Questions, 13 mars 2012, p. 2248, n°126691.

La nouvelle exposition du Président de la République n'est toutefois pas sans incidence sur sa perception par l'opinion publique. Auparavant, la répartition des rôles entre le Premier ministre et le chef de l'Etat permettait à ce dernier de se protéger du ressentiment face aux réformes difficiles. Ce faisant, « l'impopularité du pouvoir politique aboutissait à la défaite de la majorité législative mais laissait le Président en dehors ; il s'abritait derrière son bouclier, le Premier ministre ». Désormais, « le quinquennat, avec les deux temps confondus ne permet plus au Président de se protéger ; il doit lui-même réparer l'impopularité du pouvoir politique pour assurer sa réélection ou une “sortie politique” digne ». <sup>655</sup> Le Président est donc contraint d'agir et de réagir davantage pour conserver la confiance des Français, avec tous les risques que cela implique en termes de lassitude de l'opinion.

On a vu également comment le quinquennat conduit le chef de l'Etat à être davantage un Président partisan, chef de parti et de la majorité présidentielle à qui il offre la victoire aux élections législatives. Cette situation est autant une force qu'une faiblesse : elle renforce le Président au sein de son camp et l'affaiblit en dehors. Elle souligne la difficulté du Président quinquennal à pouvoir rassembler au-delà de son seul parti d'origine.

La surexposition du Président de la République et le renforcement de sa dimension partisane sont les deux facteurs qui favorisent l'effritement de la stature présidentielle et l'érosion de sa popularité, comme l'a parfaitement illustré le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Le Président qui a le plus appliqué la logique quinquennale est également celui qui a atteint les plus hauts niveaux d'impopularité. Dès le mois de février 2008, soit moins de dix mois après son élection, sa cote de confiance chute de dix points – 24 points de moins en quatre mois – et passe sous la barre des 40 % pour atteindre les 39 %. Dans le même temps, son Premier ministre François Fillon progresse de 7 points et dépasse les 50 % pour s'établir à 52 %. Un mois plus tard, 25 points séparent le Premier ministre (66 %) du Président de la République (41 %) dans le tableau de bord par l'Ifop et *Paris Match*, « du jamais vu depuis sa création » constate l'hebdomadaire. Si Pierre Mauroy avait connu une popularité supérieure à celle de François Mitterrand en 1981, tout comme Alain Juppé par rapport à Jacques Chirac en 1995, cela ne fut que de courte durée. L'« enfer de Matignon » avait progressivement fait son œuvre et conduit le Président à un niveau de popularité supérieur à celui de son Premier ministre. Avec le quinquennat, rien n'y fait. L'usure traverse la Seine et s'installe durablement à l'Élysée. Les efforts de Nicolas Sarkozy pour rectifier cette tendance seront

---

<sup>655</sup> Christiane Gouaud, « La première République quinquennale, la République du paradoxe », *Politeia*, n°9, 2006, p. 64.

vains. Même parmi les électeurs de l'UMP, il reste devancé par son Premier ministre. « Les Français, y compris de droite, se servent de l'un pour taper sur l'autre », résumant les sondeurs de l'Ifop.<sup>656</sup> Les choses ne s'améliorent que trop faiblement à l'approche de l'élection présidentielle. Or, jamais un Premier ministre, hors cohabitation, n'avait été plus populaire que son Président un an avant la présidentielle. Cette situation ne tient pas seulement à la personnalité de Nicolas Sarkozy mais à une mutation institutionnelle dont on a minimisé les effets et qui fait qu'aux yeux des Français, le Président est désormais « comptable de chaque décision, de chaque événement, de chaque résultat ».<sup>657</sup> S'il peut susciter davantage d'espoir, il peut aussi être la cause de plus grandes déceptions. Avec le quinquennat, la roche Tarpéienne est plus près que jamais du Capitole.

---

<sup>656</sup> Cité par Eric Branca et Arnaud Folch, *op. cit.*, p. 615.

<sup>657</sup> Alain Duhamel, « La présidence intégrale de Hollande », *Libération*, 21 juin 2012.

## Chapitre B – Le quinquennat et les élections

Après les institutions et les partis politiques, les élections constituent la troisième arène de la vie politique. Parmi elles, celle qui vise à choisir le chef de l'Etat occupe une place à part, tant dans l'ordre politique que dans le cœur des Français. Depuis 1962, on l'a vu, ces derniers adhèrent massivement à l'élection du Président de la République au suffrage universel.<sup>658</sup> Les Français l'approuvent non seulement dans son principe mais aussi dans la pratique. Ils la jugent cohérente avec l'esprit des institutions et la considèrent comme une conquête démocratique. En effet, après avoir voté très largement – à 62 % – en faveur du « oui » lors du référendum du 28 octobre 1962, les Français ont par la suite montré leur attachement à ce mode de scrutin pour la désignation du chef de l'Etat dans toutes les enquêtes d'opinion.<sup>659</sup> Personne d'ailleurs, à de rares exceptions près, n'a depuis frontalement et durablement remis en cause cet acquis constitutionnel.<sup>660</sup> Il faut dire que la participation massive des électeurs aux élections présidentielles de 1965, 1974 et 1981 a confirmé ce consensus.<sup>661</sup> Chacune d'elles a contribué à la consolidation de l'institution. La première a prouvé que cette élection pouvait fonctionner démocratiquement. La deuxième a rassuré ceux qui pensaient que l'institution présidentielle ne survivrait pas au départ du général de Gaulle. Enfin, la troisième a démontré que l'élection présidentielle pouvait déboucher sur une alternance politique. Dans les deux derniers cas surtout, les scores très serrés lors des seconds tours et l'ampleur de la participation ont souligné l'intérêt des Français pour ce scrutin, seul capable de mobiliser avec autant de force le corps électoral.

---

<sup>658</sup> Pour mesurer le différentiel de participation entre les élections présidentielles et les élections législatives, on se reportera notamment aux annexes 5 et 6, pp. 440-441.

<sup>659</sup> Jean-Luc Parodi et François Platone ont analysé le mouvement – qui semble irréversible – de ralliement de l'opinion à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Ils soulignent que dès 1969, celle-ci emporte l'assentiment de plus de 80 % des Français (« L'adoption par les gouvernés », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 180).

<sup>660</sup> Parmi les responsables politiques souhaitant revenir sur l'élection du Président de la République au suffrage universel, on relèvera le précurseur Pierre Mendès France, suivi notamment de l'ancien ministre Anicet Le Pors (« Confusion constitutionnelle », *Le Monde*, 31 mai 2000) ou Arnaud Montebourg (*La Constitution de la VI<sup>e</sup> République*, Paris, Odile Jacob, 2005).

<sup>661</sup> L'élection de 1969 fait toutefois figure d'exception, tant par le nombre élevé des abstentions au premier comme au second tours, que par le nombre exceptionnel de bulletins blancs ou nuls. Ce cas unique en son genre résulte de l'élimination dès le premier tour du candidat de gauche et du maintien au second de deux candidats de la droite parlementaire : Alain Poher et Georges Pompidou. Le refus du parti communiste de choisir entre « bonnet blanc et blanc bonnet » explique pour une bonne part ce résultat. A l'exception de 1969, les élections présidentielles ont toujours été celles au cours desquelles la participation a été la plus massive, atteignant notamment, aux seconds tours de 1974, 1981, des taux supérieurs à 85 %.

Cette mobilisation populaire est le « caractère fondamental de l'élection présidentielle dans les institutions de la V<sup>e</sup> République ». <sup>662</sup> Le terme « fondamental », employé par Jean Massot, ne marque pas seulement la vitalité démocratique de cette élection. Il doit surtout être entendu au sens étymologique, c'est-à-dire au sens d'un événement *fondateur* d'une séquence politique. Alors qu'elles correspondaient en 1965 à des démarches purement personnelles, les candidatures à l'élection présidentielle deviennent progressivement des décisions relevant des partis politiques – sauf dans le cas du Président sortant candidat à sa réélection –, nécessitent une organisation et des moyens toujours plus grands et mobilisent des éléments programmatiques toujours plus détaillés. Surtout, elles initient un regroupement majoritaire, que ce soit aux niveaux électoral, partisan ou parlementaire. De ce point de vue, il n'est pas exagéré de voir dans l'élection présidentielle le « catalyseur de la vie politique française ». <sup>663</sup>

Si les Français sont toujours au rendez-vous de l'élection présidentielle, ils témoignent pour les autres scrutins d'un engouement aléatoire. Leur intérêt pour une élection dépend en réalité de paramètres multiples qui sont autant de facteurs d'abstention ou de participation. L'électeur français n'étant pas fondamentalement différent de l'électeur allemand, anglais ou américain, sa mobilisation pour une élection est étroitement liée à sa perception de l'enjeu politique qui y est rattaché. Comme le souligne l'historien Michel Winock, l'élection présidentielle a toujours été la plus populaire car elle donne à l'électeur « la conscience d'avoir une action plus déterminante sur la vie politique ». <sup>664</sup> Dans une moindre mesure, les élections municipales et législatives, dont les électeurs identifient clairement les enjeux, sont souvent l'occasion d'une forte participation. A l'inverse, si le pouvoir qu'il doit désigner lui paraît lointain, s'il ne mesure pas les conséquences que son choix pourra avoir concrètement dans la vie quotidienne, alors l'électeur est plus fortement susceptible de s'abstenir. De là découlent les hauts niveaux d'abstention que l'on peut observer lors des élections cantonales, régionales ou européennes, qui souffrent d'abord du manque de visibilité de leurs institutions. D'autres facteurs comme la conjoncture économique ou la proximité avec une autre élection sont toutefois susceptibles de modifier ces schémas électoraux.

En somme, si l'on devait résumer le modèle électoral français, il faudrait d'abord isoler l'élection présidentielle qui apparaît comme « le point focal de la vie politique

---

<sup>662</sup> Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, p. 177.

<sup>663</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>664</sup> Michel Winock, *op. cit.*, p. 32.

française ». <sup>665</sup> Viennent ensuite les élections législatives, élections majeures sur le plan politique et toujours perçues comme telles par les électeurs jusqu'à il y a quelques années, puis les élections municipales qui demeurent par excellence le scrutin de la proximité. Les élections restantes sont, on l'a dit, nettement moins bien considérées par le corps électoral.

Toute la question est en fait de savoir dans quelle mesure le quinquennat, entré en vigueur depuis l'élection présidentielle de 2002, modifie ce schéma électoral. On verra dans un premier temps que le quinquennat semble avoir accentué le phénomène abstentionniste à toutes les élections, à l'exception de l'élection présidentielle (section 1). Ce faisant, il renforce l'impact de celle-ci sur l'ensemble du cycle électoral et en premier lieu sur les élections législatives (section 2). Enfin, le quinquennat renforce la logique des « élections intermédiaires » et favorise l'expression d'un « vote sanction » en ces occasions (section 3).

## **Section 1 – La participation électorale victime du quinquennat ?**

Les élections législatives qui se sont déroulées depuis le passage au quinquennat ont chacune établi un record d'abstention pour ce scrutin : 35,6 % en 2002, 39,5 % en 2007 et 42,8 % en 2012. Ces chiffres qui portent sur le premier tour sont encore plus élevés au second avec respectivement 39,7 %, 40 % et 44,6 %. Ces taux d'abstention dépassent de très loin les précédents records d'abstention qui avaient été enregistrés auparavant : 34,3 % au premier tour de l'élection de 1988 et 32,4 % au second tour de celle de 1993.

Si l'on analyse la participation aux scrutins législatifs sur le long terme, on observe que la moyenne d'abstention au premier tour des élections législatives passe de 25,1 % pour la période 1958-1997 à 39,3 % pour la période 2002-2012. En ne considérant que les trois scrutins de 1988, 1993 et 1997, pour lesquels la moyennes d'abstention au premier tour s'établit à 32,3 %, le passage au quinquennat laisse tout de même entrevoir une hausse de sept points du niveau d'abstention.

L'autre enseignement que l'on peut tirer de ces chiffres est que les élections législatives en calendrier quinquennal subissent un affaiblissement de la mobilisation entre les deux tours de scrutin. Ce constat n'est pas anodin car il va à l'encontre du modèle électoral français. En effet, avant le passage au quinquennat, la participation lors des élections

---

<sup>665</sup> Pierre Bréchon, « Les élections présidentielles dans le système politique français », in Pierre Bréchon (dir.), *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 2008, p. 18.

législatives connaissait presque toujours un renforcement entre les premier et second tours. Ainsi, pour ne prendre que les exemples récents, la participation est passée de 70,9 à 75,1 % en juin 1981 (+ 4,2 %), de 65,7 à 69,9 % en juin 1988 (+ 4,2 %) et de 68 à 71,1 % en 1997 (+ 3,1 %).<sup>666</sup> Cela s'est également confirmé lors des élections présidentielles qui, depuis 1974 et jusqu'à aujourd'hui, ont toujours enregistré une plus forte participation lors du second tour que lors du premier.<sup>667</sup> L'inversion qui s'est manifestée lors des scrutins législatifs de 2002, 2007 et 2012 n'est toutefois pas sans explication. On a vu en effet que la participation est d'autant plus importante que l'enjeu est perçu de façon claire. Or, rien n'est plus clair *a priori* qu'un choix binaire entre deux candidats, deux partis, deux programmes. C'est ce qui explique d'ailleurs que les scrutins de second tour entre deux candidats soient généralement plus mobilisateurs que les scrutins de premier tour entre de multiples candidats. La multiplicité des candidatures n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, un facteur d'attraction pour l'électeur mais bien plutôt un facteur d'hésitation, et par conséquent d'abstention. La baisse de participation entre les premier et second tours des élections législatives semble être le résultat de deux phénomènes conjugués. Le premier est d'ordre institutionnel. Il illustre que l'enjeu pourtant évident d'une élection législative – élire une majorité parlementaire – est comme évacué par l'élection présidentielle. Dès lors, on ne perçoit plus vraiment l'enjeu des élections législatives. Alors que celles-ci ont initialement vocation à faire naître une majorité parlementaire, elles apparaissent désormais comme le troisième tour de l'élection présidentielle.<sup>668</sup> Le second phénomène est d'ordre circonstanciel. La démobilisation progressive entre le second tour de l'élection présidentielle et le second tour des élections législatives témoigne en effet d'une lassitude du corps électoral appelé aux urnes à quatre reprises en moins de deux mois.

La coïncidence entre le passage au quinquennat et l'augmentation brutale de l'abstention aux élections législatives est pour le moins troublante. Mais elle semble s'inscrire dans un mouvement plus large d'une démobilisation accrue pour chacun des scrutins. Un simple constat en témoigne : tous les records d'abstention enregistrés pour chaque type d'élection depuis le début de la V<sup>e</sup> République ont été battus depuis le passage au

---

<sup>666</sup> Les élections législatives de 1986 s'étant déroulées au scrutin proportionnel à un tour, elles ne peuvent pas être prises en compte. Seules les élections législatives de 1993 pourraient servir de contre-exemple dans la mesure où une légère augmentation de l'abstention fut constatée entre les deux tours (30,8 à 32,4 %). Mais il faut relever que la tendance particulièrement favorable à la droite au premier tour – les 80 députés élus dès le premier tour étaient tous de droite – avait pour ainsi dire diminué le suspense et peut largement expliquer cette exception.

<sup>667</sup> Ces renforcements de participation furent de + 3,1 % en 1974, + 4,8 % en 1981, + 2,7 % en 1988, + 1,3 % en 1995, + 8,1 % en 2002, + 0,2 % en 2007 et + 0,9 % en 2012.

<sup>668</sup> Sur le détournement des élections législatives dès 2002, voir Christiane Gouaud, « Réflexions sur la crise de la V<sup>e</sup> République », *Le Dalloz*, n°23, 2002, pp. 1843-1846.

quinquennat. Ce fut d'abord le cas du record d'abstention aux élections municipales (33,5 % en 2008), aux élections européennes (59,5 % en 2009), aux élections régionales (53,6 % en 2010), aux élections cantonales (55,6 % en 2011) et enfin aux élections législatives (42,8 % en 2012).<sup>669</sup>

Il ne s'agit évidemment pas d'accuser le quinquennat de tous les maux. L'augmentation continue de l'abstention est un phénomène aux racines plus profondes qui ne peut s'expliquer par cette seule révision constitutionnelle.<sup>670</sup> Il n'empêche que la corrélation entre les deux phénomènes est réelle. Elle permet en tout cas de relativiser les soi-disant effets positifs du quinquennat sur la vitalité démocratique. Force est de constater que le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel, qui devait favoriser une « relance démocratique » et resserrer le lien entre gouvernants et gouvernés, n'a pas rempli cet objectif. On serait presque tenté de dire qu'il a produit l'effet inverse en aggravant un mal qui, certes, lui était antérieur, mais qui atteint aujourd'hui des niveaux inégalés.

La seule élection que le quinquennat semble avoir préservée de la progression continue de l'abstention reste l'élection présidentielle. Celle-ci demeure l'« élection reine », comme elle l'était avant la réduction à cinq ans du mandat présidentiel. Passée de 15,2 % en 1965 à 22,4 % en 1969 puis 15,8 % en 1974, l'abstention lors de l'élection présidentielle a connu une légère augmentation à partir des années 1980 (18,9 % en 1981, 18,6 % en 1988, 21,6 % en 1995 et 28,4 % en 2002). Le quinquennat semble avoir endigué, du moins pour le scrutin présidentiel, un phénomène qui paraissait irréversible. Ainsi les élections présidentielles de 2007 et 2012 ont-elles connu un fort recul de l'abstention (respectivement 16,2 % et 20,5 %).<sup>671</sup>

Sur la période 1958-1995, la moyenne d'abstention lors du premier tour de l'élection présidentielle était de 18,8 %. Si l'on exclut l'élection présidentielle de 2002 pour laquelle la logique quinquennale n'était pas encore mise en place, cette moyenne d'abstention s'établit à 18,4 % sur la période 2007-2012. Le quinquennat a donc fait mieux que de préserver la vitalité démocratique de l'élection présidentielle : il l'a probablement renforcée. Compte tenu du faible recul historique dont on dispose à ce jour, cette analyse devra être confirmée lors des

---

<sup>669</sup> Il s'agit ici des taux d'abstention aux premiers tours de scrutin.

<sup>670</sup> On lira à ce sujet Pascal Perrineau (dir.), *L'Engagement politique : déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994 ; Anne Muxel, « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus : les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 125-160 et, du même auteur, « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs*, n°120, 2007, pp. 43-55.

<sup>671</sup> Cf. annexe 5 : « L'abstention aux élections présidentielles », p. 440.

prochaines élections. Malgré cela, elle est déjà un signe encourageant qui, sur ce point, donne raison aux défenseurs du quinquennat.

## **Section 2 – Les élections législatives : la primauté de l'élection présidentielle**

Jusqu'à présent, les élections législatives qui ont suivi de près les élections présidentielles ont toujours été des élections de confirmation. Ce fut le cas par deux fois sous le régime du septennat en 1981 et 1988. Cela s'est confirmé depuis le passage au quinquennat en 2002, 2007 et 2012. L'analyse électorale a permis de comprendre que le rapprochement dans le temps de l'élection présidentielle et des élections législatives leur donne le même enjeu politique. Dès lors, il est peu probable que le corps électoral se déjuge à moins de quelques semaines d'intervalle. D'autre part, il est évident que la victoire d'un candidat suscite une dynamique de mobilisation de son électorat et, inversement, un mouvement de désertion dans le camp de son adversaire battu au second tour. Dans ces circonstances, il n'est pas exagéré de parler d'un « effet d'entraînement » de l'élection présidentielle sur les élections législatives dans la mesure où celles-ci sont fortement influencées par l'élection présidentielle. Cet « effet d'entraînement » se caractérise d'abord par la « dynamique négative » du camp vaincu au second tour de la présidentielle qui, mécaniquement, favorise le parti du Président (§ a). En raison du mode de scrutin majoritaire à deux tours, cette « mobilisation différentielle » permet d'amplifier le résultat de l'élection présidentielle (§ b).

### *§ a – Abstention : malheur au vaincu*

Le recul de la participation entre l'élection présidentielle et les élections législatives qui la suivent est une constante sous la V<sup>e</sup> République.<sup>672</sup> Ce phénomène s'explique principalement par la démobilisation qui affecte le camp du vaincu du second tour de l'élection présidentielle.

Lors des élections présidentielles de 2007, on observe que c'est dans les bastions de gauche – ceux où la candidate Ségolène Royal avait totalisé entre 36 % et 46 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle – que le Parti socialiste est le plus

---

<sup>672</sup> Celle-ci était passée de 81,1 à 70,9 % en 1981 et de 81,4 à 65,7 % en 1988, entre le premier tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives.

pénalisé au premier tour des élections législatives.<sup>673</sup> Ce constat est encore plus marquant lorsque l'on considère les catégories les plus abstentionnistes. Alors que le recul de participation est le plus faible chez les électeurs de cinquante ans et plus, la démobilisation est massive dans l'électorat jeune. Or, on sait que cette dernière catégorie est celle dont la participation est la plus corrélée à la perception d'un enjeu politique fort.<sup>674</sup>

Ce phénomène est très sensiblement identique en 2012 où les territoires les plus favorables à Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de mai 2012 sont les plus fortement touchés par l'abstention, au premier tour des élections législatives. A l'inverse, c'est bien souvent dans les circonscriptions les plus favorables au nouveau chef de l'Etat, François Hollande, que la participation est la plus élevée le 10 juin suivant.<sup>675</sup>

Les résultats des élections législatives successives depuis 2002 traduisent en réalité la parfaite assimilation par le corps électoral du fonctionnement des institutions. Ayant désigné un Président quelques semaines plus tôt, les électeurs souhaitent lui donner une majorité parlementaire pour mettre en œuvre son programme. A tout le moins, ils n'entendent pas porter au pouvoir une majorité parlementaire qui y ferait obstruction. En somme, l'on peut dire que la motivation des électeurs de la majorité pour exprimer un choix de cohérence est supérieure à celle des électeurs de l'opposition pour installer une cohabitation.

Comme le souligne Anne Muxel, « les mesures effectuées dans l'opinion vont dans le sens d'une présidentialisation initialisée par le quinquennat et intégrée par les Français ». En 2007, une majorité d'entre eux (52 %) « pense qu'il est préférable qu'il y ait une majorité de députés favorables au Président de la République afin qu'il puisse mener sa politique. Seuls les plus jeunes, les 18-24 ans, sont 59 % à penser le contraire. Mais ils n'iront pas voter. Le temps quinquennal induit une articulation plus cohérente et plus intégrée entre les deux pouvoirs, exécutif et législatif. Les Français [...] ont exprimé ce choix de cohérence ».<sup>676</sup>

Il semble que la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral aient entraîné une modification substantielle du schéma électoral français. En premier lieu, l'élection présidentielle renforce sa domination sur les autres scrutins et écrase de tout son poids les élections législatives qui, organisées quelques semaines seulement après elle, connaissent une abstention massive. Alors que le taux d'abstention au second tour des

---

<sup>673</sup> Elisabeth Dupoirier, « Le Parti socialiste et la gauche. L'implacable spirale de l'échec », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 166.

<sup>674</sup> Anne Muxel, « Le retour de la participation électorale ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>675</sup> Yves-Marie Cann, « Le vote aux élections législatives 2012 », *Note d'analyse du département opinion de l'institut CSA*, juin 2012.

<sup>676</sup> Anne Muxel, « Le retour de la participation électorale ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, p. 112.

élections législatives était de 32,4 % en 1993 et de 28,9 % en 1997, il passe à 39,7 % en 2002, puis à 40 % en 2007, et atteint finalement 44,6 % en 2012.<sup>677</sup> D'autre part, le différentiel de participation aux premiers tours de l'élection présidentielle et des élections législatives est devenu la règle : il s'élève à - 7,5 points en 2002, - 23,4 points en 2007 et - 22,3 points en 2012.<sup>678</sup> Désormais, « les élections législatives sont devenues des élections secondes, dans l'ombre de l'élection présidentielle. Elles sont devenues des élections de ratification du choix présidentiel considéré comme décisif ».<sup>679</sup>

### *§ b – Entre confirmation et amplification du scrutin présidentiel*

Dans sa volonté d'en finir avec la cohabitation, le quinquennat fut suivi d'un rétablissement du calendrier électoral afin que l'élection présidentielle soit immédiatement suivie par les élections législatives. Les faits ont jusqu'ici donné raison aux défenseurs du quinquennat qui entendaient rétablir la cohérence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. La triple expérience de 2002, 2007 et 2012 accrédite l'idée d'une prime au vainqueur de l'élection présidentielle qui, par la suite, n'a jamais été défait lors des élections législatives.

Lors de l'élection présidentielle de 2002, le Président sortant Jacques Chirac réunit 19,9 % des suffrages exprimés au premier tour puis 82,2 % au second, dans des circonstances particulières puisqu'il se retrouve opposé au candidat du Front national, Jean-Marie Le Pen. Quelques semaines plus tard, lors du premier tour des élections législatives, l'Union pour la majorité présidentielle, créée dans la foulée de l'élection présidentielle, rassemble 8.685.432 voix et 33,3 % des suffrages exprimés. Avec 358 députés à l'Assemblée nationale, soit près de 63 % des sièges, le parti présidentiel est majoritaire à lui seul. La dynamique est particulièrement forte pour le Président réélu puisque les 5.665.855 voix qu'il avait recueillies au premier tour de la présidentielle sont amplifiées par un gain de trois millions de voix au premier tour des législatives. Dans le même temps, le Parti socialiste n'en gagne qu'un million et demi, passant de 4.610.113 voix au premier tour de l'élection présidentielle à 6.086.599 voix au premier tour des élections législatives, et alors même que ses alliés réalisent des scores nettement inférieurs à ceux de l'élection présidentielle.

---

<sup>677</sup> Cf. annexe 6 : « L'abstention aux élections législatives », p. 441.

<sup>678</sup> Ce désintérêt pour les élections législatives peut aussi s'expliquer par l'absence de proportionnelle qui reste une source de frustration pour des millions d'électeurs, notamment du centre et des partis contestataires. La preuve en est que la seule élection qui se soit déroulée au scrutin proportionnel – en 1986 – avait connu un des plus forts taux de participation avec 78,5 %.

<sup>679</sup> Anne Muxel, « Une abstention record pour les législatives sous la V<sup>e</sup> République », *Le Figaro*, 19 juin 2012.

L'élection présidentielle de 2007 voit Nicolas Sarkozy arriver nettement en tête au premier tour avec 31,2 % des voix contre 25,9 % pour Ségolène Royal, avant de l'emporter au second tour avec 53,1 % des suffrages. Aux élections législatives, l'UMP qui soutient le Président élu totalise à elle seule près de 39,5 % des voix dès le premier tour. Elle connaît certes un tassement entre les deux tours mais obtient néanmoins 320 députés à l'Assemblée nationale, soit 55 % des sièges. La majorité présidentielle incluant les formations alliées dénombre 345 députés. L'analyse des résultats en nombre de voix est cependant très éclairante. Elle montre tout d'abord que la droite se maintient entre les deux élections. Les 11.859.658 voix pour l'ensemble des candidats de la droite parlementaire au premier tour des élections législatives (dont 10.289.028 voix pour la seule UMP) sont assez proches des 11.448.663 voix réunies par Nicolas Sarkozy au premier tour de l'élection présidentielle. En revanche, le Parti socialiste s'effondre, passant de 9.500.112 voix pour la candidate du PS Ségolène Royal au premier tour de l'élection présidentielle à 6.436.136 voix (soit 24,7 % des suffrages exprimés) pour l'ensemble des candidats socialistes au premier tour des élections législatives.

En 2012, François Hollande devance le Président sortant dès le premier tour avec un score de 28,6 %. Il l'emporte au second tour avec 51,6 % des suffrages. Lors des élections législatives, les candidats socialistes ou soutenus par le PS recueillent 29,4 % des suffrages dès le premier tour. Ils améliorent ainsi de près d'un point le résultat du candidat socialiste au premier tour de l'élection présidentielle. Les 10.347.043 voix remportées par les candidats de la majorité présidentielle lors du premier tour des élections législatives (7.618.326 voix pour les seuls candidats du Parti socialiste) font apparaître une stabilité par rapport aux 10.272.705 voix réunies par le candidat Hollande lors du premier tour de l'élection présidentielle. Elles permettent au PS d'obtenir à lui seul 295 députés (soit près de 51 % des sièges) qui peuvent compter sur le soutien de près de 50 députés, écologistes, radicaux, communistes et divers gauche. A l'inverse, l'UMP accuse un sévère recul par rapport au résultat de Nicolas Sarkozy au premier tour de l'élection présidentielle. Avec 8.994.349 voix pour l'ensemble des candidats de la droite parlementaire, dont 7.037.268 voix pour l'UMP, la droite est bien loin des 9.753.629 voix réunies par le candidat Sarkozy au premier tour de l'élection présidentielle.

A travers les exemples de 2002, 2007 et 2012, on constate que le résultat du parti présidentiel aux élections législatives est toujours supérieur au résultat du candidat de ce parti au premier tour de l'élection présidentielle. Mieux qu'une confirmation, le résultat des

élections législatives traduit, notamment en raison du mode de scrutin, une amplification du résultat de l'élection présidentielle.<sup>680</sup>

Par ailleurs, le fait que le vote aux élections législatives se fasse sur la base du second tour de l'élection présidentielle et non du premier a une double conséquence. La première, c'est l'apparition d'une dynamique défavorable au parti vaincu lors du second tour de l'élection présidentielle. La seconde, c'est la marginalisation des petits partis lors du premier tour des élections législatives et la « bipartisanisation » des élections législatives.

Pour le camp vaincu lors de l'élection présidentielle, les élections législatives sont un laminoir redoutable. Du point de vue argumentatif, il est très difficile pour l'opposition de faire campagne sur le thème de la cohabitation. Dès lors, le seul axe de campagne possible est de crier à la concentration de tous les pouvoirs ou de prétendre empêcher l'application totale du programme présidentiel.<sup>681</sup> Dans les deux cas, il s'agit d'un argumentaire « défensif », dénué de perspective, auquel s'ajoute souvent le conflit entre les principaux chefs du parti battu pour désigner les responsables de la défaite et s'imposer, déjà, comme candidat à l'élection présidentielle suivante. Ces forces centrifuges, inévitables au terme d'une défaite, ne sont évidemment pas de nature à mobiliser les troupes.

Dès lors, l'enjeu n'est pas de savoir si le Président obtiendra une majorité mais si celle-ci « sera très large ou si l'opposition disposera de contre-pouvoirs importants avec un nombre de députés conséquents ».<sup>682</sup> L'autre question concerne la composition de la majorité présidentielle : le parti du Président sera-t-il majoritaire à lui seul à l'Assemblée nationale, ou devra-t-il composer avec des alliés ?<sup>683</sup>

Enfin, les législatives sont l'occasion d'un renforcement de la bipolarisation qui se traduit d'abord sur le plan électoral. Ainsi, en 2002 comme en 2007, les deux camps de la gauche et de la droite parlementaires ont dépassé 80 % des suffrages exprimés au premier tour et atteint près de 99 % au second.<sup>684</sup> Ce renforcement de la bipolarisation électorale est soutenu par une « bipartisanisation » non moins importante. Au premier tour des élections

---

<sup>680</sup> Alain Duhamel, « La présidence intégrale de Hollande », *Libération*, 21 juin 2012.

<sup>681</sup> Patrick Roger, « Cohérence ou cohabitation », *Le Monde*, 13-14 mai 2012.

<sup>682</sup> Pierre Bréchon, « Les élections présidentielles dans le système politique français », in Pierre Bréchon (dir.), *op. cit.*, p. 18.

<sup>683</sup> Nicolas Barotte et François-Xavier Bourmaud, « Le PS vise la majorité absolue à l'Assemblée », *Le Figaro*, 7 mai 2012.

<sup>684</sup> La proportion est à peine inférieure en 2012 avec un total cumulé de 74,5 % au premier tour pour la gauche et la droite parlementaires réunies et de 94 % « seulement » au second tour, en raison notamment de 34 triangulaires dont 28 avec le Front national.

législatives en 1997, les deux grands partis totalisaient 40 % des suffrages. Cette proportion passe à 60 % en 2002 et à 65,5 % en 2007. Bien que légèrement plus faible en 2012 (56,5 % pour le PS et l'UMP réunis), le poids des deux principaux partis reste prépondérant. Cette « bipartisanisation » couplée à une bipolarisation est une réalité électorale qui se traduit naturellement dans la représentation parlementaire.<sup>685</sup> Le risque de « vague législative » et de concentration des pouvoirs à la suite de l'élection présidentielle, tel que le redoutait François Bayrou lors de l'adoption du quinquennat, est donc bien réel.<sup>686</sup>

Cette situation souligne néanmoins la faible représentativité de l'Assemblée nationale. Si le mode de scrutin majoritaire assure une majorité parlementaire stable et cohérente avec la majorité présidentielle, permet-il pour autant une représentation sincère des courants d'opinion ? On indiquera simplement, à titre d'exemple, que le Parti socialiste qui obtient la majorité des sièges à lui seul à l'Assemblée nationale en juin 2012 ne rassemble en réalité que 16,4 % des électeurs inscrits au premier tour des élections législatives. Il y a là un déséquilibre manifeste avec la réalité sociologique et électorale du pays. Sans doute les élections intermédiaires sont-elles en mesure de le modifier.

### Section 3 – Comment le quinquennat renforce la logique des élections intermédiaires

La science politique considère comme des « élections intermédiaires » tous les scrutins qui interviennent entre deux élections d'attribution du pouvoir exécutif. Dès le départ, la notion d'« election intermédiaire » doit beaucoup à l'observation du modèle américain où le renouvellement du Sénat et de la Chambre des représentants tous les deux ans conduit le Président américain à subir un véritable test à travers ces *Midterm elections* (élections de mi-mandat).<sup>687</sup> Par extension et dans le cas du système français, sont considérées comme des élections intermédiaires toutes les élections locales – municipales, cantonales et régionales – qui sollicitent l'ensemble du corps électoral, ainsi que les élections européennes.<sup>688</sup>

---

<sup>685</sup> Cf. annexe 8 : « Les deux principaux groupes de droite et de gauche à l'Assemblée nationale », p. 443.

<sup>686</sup> François Bayrou, « Pour un régime présidentiel équilibré », *Le Monde*, 13 juin 2000.

<sup>687</sup> Le Sénat est renouvelé par tiers tous les deux ans tandis que la Chambre des représentants est renouvelée intégralement tous les deux ans. Une fois sur deux, l'*Election day* coïncide donc avec l'élection présidentielle. Le reste du temps, ce renouvellement des deux chambres du Congrès intervient au milieu du mandat pour des *Midterm elections* au cours desquelles sont également renouvelés plusieurs gouverneurs d'Etats (cf. p. 372).

<sup>688</sup> Si les élections sénatoriales françaises peuvent en théorie être considérées comme des élections « intermédiaires » dans la mesure où elles se situent entre deux élections d'attribution du pouvoir exécutif, elles ne le sont pas réellement dans la mesure où elles ne concernent pas l'ensemble du corps électoral et que leur résultat est en grande partie la conséquence d'élections locales antérieures.

L'application du schéma des élections intermédiaires au modèle français s'est toutefois révélée plus complexe, en raison de la dyarchie exécutive et de l'arythmie électorale. En effet, l'élection présidentielle et le scrutin législatif pouvant être considérés l'une et l'autre comme une élection d'attribution du pouvoir exécutif, la question de savoir lequel de ces deux scrutins devait être considéré comme l'élection de référence s'est immanquablement posée. Car il s'agit bien de savoir pour qui les élections sont « intermédiaires ». En période de non-cohabitation, la question ne se pose pas : les élections sont « intermédiaires » pour la majorité présidentielle qui est aussi la majorité gouvernementale et parlementaire. La question est plus ouverte en période de cohabitation même si l'on considère traditionnellement que les élections sont « intermédiaires » pour le gouvernement et non pour le Président de la République. Les seules élections qui peuvent apparaître comme des élections intermédiaires pour le Président de la République ne sont autres que les élections législatives elles-mêmes.

Historiquement, le renforcement du poids politique des élections intermédiaires se traduit en premier lieu par la nationalisation et la politisation des élections locales. Celle-ci s'inscrit dans la continuité d'un mouvement plus ancien qu'a notamment décrit Daniel Gaxie, selon qui « l'urbanisation et la plus grande mobilité des populations entraînent l'unification des territoires et une homogénéisation, certes imparfaite, des comportements politiques. De même l'allongement de la scolarisation, dont on sait qu'elle favorise l'élévation du sentiment de la compétence politique, contribue à élargir la part de l'électorat qui se prononce sur des critères spécifiquement politiques ».<sup>689</sup> Le fait qu'à l'échelle du temps long, le « localisme » politique soit en recul, constitue un levier pour la nationalisation des scrutins locaux – nationalisation qui est d'autant plus forte que la circonscription électorale concernée est importante. Ainsi, « même si des enjeux locaux particuliers ou la perception des candidats sont toujours un élément important », même si cette nationalisation de l'enjeu électoral est variable « selon les lieux, les élections, la conjoncture et les électeurs », il n'en demeure pas moins qu'« un nombre croissant d'électeurs sont aussi affectés [...] par des considérations relatives aux partis, aux dirigeants, à la politique du gouvernement, à l'action des oppositions et aux enjeux “nationaux” ».<sup>690</sup>

La tendance à l'unification touche toute la vie politique dans toutes ses dimensions, tant dans la structuration des partis et des réseaux que dans le traitement de l'information ou

---

<sup>689</sup> Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *op. cit.*, p. 368.

<sup>690</sup> *Ibid.*, p. 369.

encore dans le comportement électoral. Au niveau partisan, des programmes et des slogans nationaux sont élaborés au moment des élections, y compris municipales ou cantonales. Ainsi, une part croissante de l'offre politique s'effectue de manière plus « centralisée » et « unifiée ». Dès lors, « chaque espace de compétition et, par là, chaque élection deviennent ainsi une spécification localisée de la compétition centrale [...]. Les élections municipales et cantonales, bien que souvent qualifiées de « locales », tendent ainsi à devenir, sous un nombre croissant de rapports, des élections centrales ».<sup>691</sup> Elles sont d'ailleurs analysées comme telles par les commentateurs qui, à travers la comptabilisation nationale des suffrages, dissertent à l'envi sur « le recul de la majorité », « la progression de l'opposition », le « vote sanction », l'« avertissement envoyé au gouvernement » ou la « répétition générale avant l'élection présidentielle ». On mesure évidemment ce que ces analyses et ces procédés peuvent avoir d'abusif tant il apparaît impossible de donner une expression cohérente d'une addition d'élections locales aussi nombreuses et variées par les enjeux qu'elles soulèvent et les forces politiques qu'elles opposent. Pour autant, il ne faudrait pas négliger cette « nationalisation » du vote dont on soulignera qu'elle est étroitement liée à la multiplication des sondages. En donnant des tendances nationales pour chaque scrutin local, les sondages participent à la fabrication d'une opinion « nationale » pour des élections qui ne le sont pas.<sup>692</sup>

Ce phénomène de nationalisation participe au renforcement de la « logique des élections intermédiaires » dont Jean-Luc Parodi situe l'apparition dans les années 1970.<sup>693</sup> Celle-ci va se consolider en deux temps. D'abord à partir des années 1980 avec l'apparition de l'alternance qui accroît l'enjeu des élections intermédiaires et en fait un lieu de compétition entre la gauche et la droite. Dans un second temps, le quinquennat renforce la logique des « élections intermédiaires » en redonnant une cohérence au calendrier électoral (§ a). Outre cette dimension théorique, la coïncidence des deux principales élections a une conséquence pratique : elle tend à nationaliser encore davantage les scrutins intermédiaires qui, d'une certaine manière, occupent le rôle que jouaient autrefois les élections législatives (§ b).<sup>694</sup>

---

<sup>691</sup> *Ibid.*, p. 348.

<sup>692</sup> Dominique Reynié, « Sondages d'opinion et démocratie », *Cahiers français*, n°258, 1992, pp. 68-80.

<sup>693</sup> Jean-Luc Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *RPP*, n°903, 1983, pp. 42-70.

<sup>694</sup> Jean-Pierre Camby, « Organisation des pouvoirs et stabilité des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°356, 2010, p. 10.

§ a – *Les élections intermédiaires avant le quinquennat : une logique aléatoire*

Quelles sont donc les principales caractéristiques de ces « élections intermédiaires » du point de vue politique et électoral ? Pour le pouvoir en place, les élections intermédiaires ont toujours un caractère « d'avertissement ». Outre le fait qu'elles donnent aux partis politiques l'opportunité d'une répétition générale en vue des grandes élections présidentielles et législatives, les élections intermédiaires sont toujours l'occasion de « prendre la température » de l'électorat. Si elles peuvent parfois manifester un soutien au pouvoir en place, elles sont le plus souvent l'occasion d'un « vote sanction ». L'analyse électorale a en effet permis d'observer qu'en règle générale, l'opposition se mobilise plus facilement pour les scrutins intermédiaires. Traditionnellement, un électeur sur deux indique tenir compte de la politique du gouvernement dans son vote lors d'une élection locale, alors même que celle-ci n'a aucun lien avec la politique nationale. On observe aussi que la prise en compte de la politique gouvernementale est plus forte chez les électeurs de l'opposition que chez ceux de la majorité.<sup>695</sup> En somme, on peut dire que la détermination des électeurs qui veulent sanctionner le gouvernement est supérieure à celle des électeurs qui entendent le soutenir. Le ressort qui est ici à l'œuvre se trouve être exactement inverse à celui que l'on observe lors des élections législatives quand elles suivent l'élection présidentielle où l'électorat est plus fortement enclin à soutenir le Président élu. A cela s'ajoute la « désillusion gouvernementale » qui atteint les catégories les moins politisées, celles précisément qui font la différence lors d'une élection présidentielle. La difficulté de l'exécutif à conserver les faveurs de cet électorat fluctuant explique en grande partie le recul presque mécanique du pouvoir en place à chaque élection intermédiaire. Si cet électorat ne se mobilise pas, la majorité au pouvoir peut au mieux espérer conserver ses positions. Qu'une partie, même faible, bascule chez l'adversaire, et c'est l'assurance d'un revers électoral. Cette « mobilisation différentielle » explique en grande partie que les élections intermédiaires se caractérisent le plus souvent par le recul du parti au pouvoir.

L'habituel « vote sanction » lors des élections intermédiaires est confirmé par l'existence – maintes fois étudiée par la science politique – d'un cycle électoral selon lequel la popularité d'un gouvernement décroît avec le temps et remonte à l'approche de l'élection qui décidera ou non de son maintien au pouvoir.<sup>696</sup> Il découle de ce cycle de popularité que plus

---

<sup>695</sup> Jean-Luc Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *RPP*, n°903, 1983, p. 46.

<sup>696</sup> Anne Jadot, « Elections intermédiaires », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp. 368-371. Les économistes affirment quant à eux que ce cycle est lié au fait que les

une élection intermédiaire est éloignée d'une élection de premier ordre (présidentielle ou législative), moins les électeurs votent pour le parti au pouvoir.<sup>697</sup> S'il recouvre des formes variables selon les gouvernants, ce cycle de popularité, directement lié au cycle électoral, se confirme dans quasiment tous les cas étudiés.<sup>698</sup>

Pour Jean-Luc Parodi, cette notion de cycle électoral doit être considérée comme un type idéal, aidant à penser les complexités de la réalité. Mais « pour qu'il y ait cycle électoral comportant une dégradation régulière de la cote de l'exécutif depuis l'état de grâce des premiers mois, les difficultés des années centrales et la possible remontée de la dernière année [...], encore faut-il qu'il y ait, d'une part, un cycle régulier, d'autre part, un problème dominant qui porte à la désillusion, et enfin un mécontentement croissant mesuré par la popularité ». Ce à quoi il ajoute que « tous les gouvernements ne présentent pas la courbe idéale-typique, à commencer par le gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin de 1997 à 2002 ». <sup>699</sup> L'exemple choisi par Jean-Luc Parodi du gouvernement Jospin ne relève pas du hasard. Si celui-ci a particulièrement bien résisté au « choc » des élections intermédiaires durant les cinq années de la législature (élections cantonales et régionales de 1998, élections européennes de 1999, élections cantonales de 2001), c'est sans doute parce qu'il a été le seul à bénéficier aussi longtemps d'une période de cohabitation. On a vu précédemment combien la cohabitation joue sur la perception de la responsabilité par les électeurs.<sup>700</sup> A tort ou à raison, ils ont pu avoir l'impression que le gouvernement Jospin était moins responsable que ses prédécesseurs de la situation du pays. La volonté de le sanctionner était donc nécessairement moins forte, ce qui peut expliquer la bonne résistance de la gauche lors des élections intermédiaires sur la période 1997-2002.

Or, la configuration de la période 1997-2002 ne semble plus en mesure de pouvoir se produire aujourd'hui. Le quinquennat, en ce qu'il harmonise le calendrier électoral et tend à faire coïncider la majorité présidentielle et la majorité parlementaire par la marginalisation du risque de cohabitation, modifie le modèle français des élections intermédiaires. Là où une

---

gouvernants adoptent les mesures les plus impopulaires en début de mandat et conservent pour la fin de leur mandat les mesures qui augmentent leurs chances de réélection.

<sup>697</sup> Raul Magni-Berton, « Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? », *RFSP*, n°4, 2008, pp. 643-656.

<sup>698</sup> Ainsi la cote de confiance du dernier Président de la République, Nicolas Sarkozy, passe de 63 % en juin 2007 à 37 % en mars 2008, qui correspond au début de la phase creuse du cycle électoral, marqué notamment par l'échec de la droite aux élections municipales. Cette cote de confiance descend jusqu'à 20 %, soit son plus bas niveau, en mai 2011, avant d'entamer un redressement quasiment continu – mais insuffisant – à mesure que s'approche l'échéance de l'élection présidentielle. En s'établissant à 37 % en mai 2012, la cote de confiance du Président sortant n'aura jamais pu retrouver les niveaux de son début de mandat.

<sup>699</sup> Jean-Luc Parodi, « Les élections "intermédiaires" du printemps 2004 : entre structure et événement », *RFSP*, n°4, 2004, p. 535.

<sup>700</sup> Cf. p. 115.

élection « nationale » avait lieu en moyenne tous les trois ans avec le septennat, elle n'intervient plus aujourd'hui que tous les cinq ans avec la quinquennat, dès lors que les élections présidentielles et législatives sont quasiment concomitantes.<sup>701</sup> Entre deux grandes « séquences électorales », les électeurs ne disposent donc plus de forum électoral national pour se faire entendre. Leurs attentes, leurs inquiétudes ou leurs insatisfactions quant à la politique menée par l'exécutif n'en sont pas moins fortes pour autant. La politique ayant horreur du vide, le rôle d'élection intermédiaire des élections locales et européennes devrait être amplifié par la disparition des élections législatives comme élection de mi-mandat.<sup>702</sup> Avec le quinquennat, celles-ci apparaissent encore davantage comme un « test » pour la majorité au pouvoir et le risque de « vote sanction » se trouve renforcé.

Toute la question est donc de savoir si cette analyse théorique se vérifie dans les faits. Pour cela, il faut examiner dans un premier temps et à titre de comparaison les élections intermédiaires intervenues de 1981 – date à laquelle la V<sup>e</sup> République découvre le phénomène de l'alternance – à 2002, année de la mise en œuvre du quinquennat. En ne retenant que les élections cantonales, régionales et européennes, ce sont donc treize élections intermédiaires qui se sont tenues entre 1981 et 2002.<sup>703</sup>

Lors du premier septennat de François Mitterrand tout d'abord, les élections cantonales de 1982 et 1985, les élections européennes de 1984 et les élections régionales de 1986 se traduisent toutes par des victoires nettes de la droite.

Lors du second, le bilan est plus contrasté. En effet, à l'occasion des élections cantonales de septembre 1988, la gauche fait quasiment jeu égal avec la droite et gagne une centaine de sièges dans les assemblées départementales, à défaut de faire basculer des départements. Cette défaite honorable peut s'expliquer par le fait que l'élection intervient rapidement après la réélection du Président. On est ici au début du cycle électoral et, comme on l'a montré, l'effet de vote sanction est d'autant plus élevé que l'on est loin d'une élection de premier ordre, présidentielle ou législative. Lors des élections cantonales et régionales de 1992, alors que l'on entre dans le creux du cycle électoral, l'effet de « vote sanction » joue à plein et annonce la victoire de la droite aux élections législatives de 1993.<sup>704</sup> L'année 1994 est elle aussi paradoxale. La France connaissant une période de cohabitation, le caractère

---

<sup>701</sup> Voir le schéma de l'arythmie électorale du septennat en annexe, p. 438.

<sup>702</sup> Vincent Tournier, « Le nouvel âge des scrutins intermédiaires », *RPP*, n°1055, 2010, p. 50.

<sup>703</sup> Nous excluons de cette analyse les élections municipales qui furent souvent organisées en même temps que d'autres scrutins et qui, on l'a vu, sont certainement les élections les moins politisées, hors des grandes villes.

<sup>704</sup> Jérôme Jaffré, « Les élections régionales et cantonales de mars 1992 : la défaite des socialistes et l'insatisfaction des électeurs », *Pouvoirs*, n°62, 1992, pp. 135-149

d'« élection intermédiaire » des élections cantonales de mars et européennes de juin peut valoir à la fois pour le Président Mitterrand comme pour le gouvernement Balladur. Mais dans la mesure où il était connu de tous que le Président de la République ne serait pas candidat à l'élection présidentielle – contrairement à son Premier ministre – elles apparaissent davantage comme un test pour ce dernier. Or, la droite remporte chacune de ces deux élections, invalidant par deux fois la théorie de l'élection intermédiaire « sanction ».

Reste à étudier le septennat de Jacques Chirac. La dissolution de 1997 avait été effectuée en partie pour atténuer le caractère d'élection intermédiaire que devaient avoir les élections législatives prévues en 1998. Cette stratégie s'étant soldée par un échec, les élections cantonales et régionales de mars 1998, les élections européennes de juin 1999 et les élections cantonales de mars 2001 vont toutes constituer des tests pour la majorité plurielle du gouvernement Jospin. Moins d'un an après le début de la troisième cohabitation, les élections cantonales et régionales sont pourtant loin de sanctionner le gouvernement. Certes, la gauche ne l'emporte que dans huit régions métropolitaines, mais la progression est d'importance si l'on considère qu'elle n'en possédait que deux auparavant.<sup>705</sup> La poussée est plus forte encore dans les départements : les candidats de la gauche plurielle recueillent 44 % des voix au premier tour – contre 40 % pour ceux de la droite et 13,5 pour ceux du Front National – ce qui fait basculer onze départements de droite à gauche alors qu'aucun ne bascule en sens inverse. Puis, lors des élections européennes de juin 1999, la liste PS-PRG-MDC conduite par François Hollande arrive en tête avec près de 22 % des voix et profite de la division de la droite. Par ailleurs, le total des voix de gauche résiste bien, ce qui invalide, une fois de plus, la logique du « vote sanction ».<sup>706</sup> Elle le sera à nouveau lors des élections cantonales de mars 2001 qui, bien qu'intervenant quatre ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, ne lui sont pas pour autant défavorables. En effet, les candidats du bloc de gauche recueillent 46 % des voix au premier tour, contre 42 % pour la droite et 10% pour l'extrême droite (FN et MNR).<sup>707</sup>

Au total, sur les treize élections intermédiaires retenues pour la période 1981-2002, huit ont été plutôt défavorables à la majorité gouvernementale au pouvoir, tandis que cinq lui ont été plutôt favorables.

---

<sup>705</sup> Jérôme Jaffré, « Régionales et cantonales de mars 1998 : des élections de clarification », *Pouvoirs*, n°86, 1998, pp. 171-181.

<sup>706</sup> Laurent de Boissieu, « Les élections intermédiaires sont-elles toujours maudites pour le gouvernement en place ? », *La Croix*, 22 mars 2010.

<sup>707</sup> Jérôme Jaffré, « Les municipales et les cantonales de mars 2001 : un retournement électoral bien réel », *Pouvoirs*, 2002, n°100, pp. 163-172.

Si l'on considère à présent les élections législatives de 1981, 1986, 1988, 1993 et 1997 comme des élections intermédiaires pour le pouvoir présidentiel, on observe que deux d'entre elles sont favorables au Président de la République tandis que trois lui sont défavorables. Il faut noter toutefois que les deux élections favorables au Président de la République sont celles de 1981 et 1988 qui se déroulèrent immédiatement après une élection présidentielle. Elles ne peuvent donc pas sérieusement être considérées comme des élections de « mi-mandat ». En revanche, les élections qui se situent plus au cœur du mandat, après deux ans (1997) ou cinq ans (1986 et 1993) de mandat, rentrent pleinement dans la catégorie de *Midterm elections*. Cela explique en grande partie le résultat de chacune de ces trois élections.

§ b – *Les élections intermédiaires avec le quinquennat : le durcissement du « vote sanction »*

Examinons à présent les élections intermédiaires intervenues après le passage au quinquennat présidentiel. Lors du quinquennat de Jacques Chirac, les élections intermédiaires de l'année 2004 vont s'avérer particulièrement difficiles pour la droite. C'est tout d'abord le cas des élections régionales des 21 et 28 mars. Après être arrivées en tête au premier tour, les listes de gauche recueillent 50 % des voix au second à l'échelle nationale, contre 37 % pour les listes de droite et 12 % pour celles du Front National. La gauche l'emporte dans vingt-quatre régions sur vingt-six et remporte 1.126 sièges de conseillers régionaux sur l'ensemble du territoire contre 522 pour les listes de droite. Les élections cantonales qui se déroulent en même temps suivent le même mouvement : tandis qu'un seul département bascule de gauche à droite, onze font le mouvement inverse.<sup>708</sup>

Les élections européennes de juin 2004 sont également une défaite pour l'UMP au pouvoir. Si le principal parti de droite parlementaire parvient à augmenter son nombre de sièges au Parlement européen, c'est essentiellement en raison du nouveau mode de scrutin qui a divisé l'unique circonscription nationale en huit grandes régions et qui, mécaniquement, élève le seuil de représentation et pénalise les formations minoritaires. L'UMP, avec seulement 16,6 % des voix et 17 élus sur l'ensemble du pays, est toutefois nettement distancée par le PS qui recueille près de 29 % des suffrages et 31 sièges au Parlement européen.<sup>709</sup>

---

<sup>708</sup> Jean-Luc Parodi, « Les élections “intermédiaires” du printemps 2004 : entre structure et événement », *RFSP*, n°4, 2004, pp. 533-543.

<sup>709</sup> Corinne Deloy et Dominique Reynié, *Les élections européennes de juin 2004*, Paris, PUF, 2005.

La logique des élections intermédiaires s'avère tout aussi implacable lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Les élections cantonales de mars 2008 – qui se déroulent en même temps que les élections municipales – constituent là encore un avertissement pour l'exécutif. Au premier tour du scrutin cantonal, les candidats soutenus par la gauche parlementaire remportent 48 % des voix, contre 42 % pour ceux soutenus par la droite. Tandis que huit départements basculent à gauche, seuls deux sont repris par la droite.<sup>710</sup>

Attardons-nous à présent sur le cas des élections européennes de juin 2009 dont l'enseignement est paradoxal. A l'occasion de ce scrutin à un tour, les listes de la majorité présidentielle (UMP-NC) recueillent 27,9 % des suffrages et obtiennent 29 des 72 sièges des représentants français au Parlement européen. Ces bons résultats apparents pourraient laisser entrevoir une exception à la règle de l'élection « sanction ». Ils sont en réalité en trompe-l'œil et doivent être relativisés pour au moins deux raisons. Premièrement, le record absolu d'abstention (59,4 %) enregistré lors de cette élection empêche d'y voir un soutien au gouvernement en place. Le nombre de voix, inférieur à 4.800.000, recueilli par les listes de la majorité présidentielle paraît bien maigre si on le rapporte aux 11.450.000 réunies par le candidat Sarkozy deux ans plus tôt lors du premier tour de l'élection présidentielle. D'autre part, le bloc de droite apparaît particulièrement faible. En effet, les listes emmenées par l'UMP rassemblent la quasi totalité de la droite parlementaire. Seules les listes souverainistes, aux résultats modestes, peuvent être ajoutées au total des voix de droite. Celui-ci s'élève ainsi à 33 % contre 39 % pour le bloc de gauche, 12 % pour les listes Modem et écologistes indépendants, 6,5 % pour l'extrême droite et 6 % pour l'extrême gauche. Dans un tel paysage électoral, il apparaît clairement que l'UMP ne doit ce bon résultat électoral qu'au mode de scrutin à un tour.<sup>711</sup>

Ce « vote sanction » est confirmé lors des élections régionales de mars 2010 qui marquent – sans la moindre ambiguïté cette fois-ci – un véritable revers pour la majorité présidentielle. Celle-ci n'obtient que trois régions, dont une seule en métropole. Au second tour, la gauche atteint un score national de 54,1 % des voix, contre seulement 35,4 % des voix pour la droite parlementaire et 9,2 % pour le Front national. A l'échelle nationale, droite et

---

<sup>710</sup> Gérard Le Gall, « L'hégémonie territoriale de la gauche. Municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008 », *RPP*, n°1047, 2008, pp. 13-30.

<sup>711</sup> Pascal Perrineau, « Les élections européennes de juin 2009 en France », in Fondation pour l'innovation politique, *Innovation politique 2011*, Paris, PUF, 2010, pp. 499-525.

gauche conservent sensiblement le même nombre de sièges de conseillers régionaux avec un rapport respectivement de un pour deux.<sup>712</sup>

Puis viennent les élections cantonales de mars 2011, dernier rendez-vous électoral au suffrage universel direct avant les élections présidentielles de 2012. Elles font donc figure de véritable test pour la majorité se soldent pour elle par un sérieux revers. En effet, l'ensemble des candidats UMP, NC, divers droite, ou se revendiquant d'une majorité départementale de droite rassemblent 2.900.000 voix contre 4.500.000 pour les candidats soutenus par la gauche parlementaire. Tandis qu'un seul département bascule de gauche à droite, quatre sont conquis par la gauche qui, à l'issue du scrutin, totalise 61 départements contre 39 pour la droite et le centre-droit.<sup>713</sup>

Sur les sept élections intermédiaires intervenues depuis 2002, six se sont soldées par une défaite pour la majorité présidentielle ; la septième n'étant d'ailleurs qu'une demi-victoire.<sup>714</sup>

Au terme de cette analyse sur les conséquences électorales du quinquennat, nous ne pouvons qu'approuver ces propos d'un ancien Premier ministre : « Depuis la réforme du quinquennat, l'élection présidentielle est plus que jamais le principal rendez-vous politique. La concordance de la présidentielle et des législatives subordonne les secondes à la première. C'est à cette occasion que se déterminent les choix des Français ». <sup>715</sup> Cette évolution n'est pas sans conséquence sur la nature même de nos institutions. En effet, la concomitance des élections présidentielles et législatives atténue le dualisme démocratique qui permettait jusqu'alors de distinguer deux sources de légitimité. Pour Stéphane Pinon, la nouvelle et seule source de légitimité découlerait désormais d'« une sorte d'élection unique à quatre tours : une élection phare accordant une victoire triomphale au chef d'un parti et une élection d'accompagnement, plus terne, servant juste à comptabiliser les troupes ». <sup>716</sup>

Enfin, l'issue de l'élection présidentielle n'a pas seulement un impact sur les élections législatives. Par la nouvelle séquence politique qu'elle ouvre, elle « pèse de manière décisive

---

<sup>712</sup> Gérard Le Gall, « Elections régionales 2010 : un nouvel avertissement pour le pouvoir », *RPP*, n°1055, 2010, pp. 7-27.

<sup>713</sup> Simon Labouret, « Les élections cantonales de mars 2011 », *Regards sur l'actualité*, n°371, 2011, pp. 83-94.

<sup>714</sup> Nous n'avons pas pris en compte ici les élections sénatoriales qui ont pourtant été interprétées comme des revers pour la majorité présidentielle. Les élections sénatoriales de 2004 ont en effet entraîné la perte de sept sièges pour le groupe UMP au Sénat, alors que le groupe Socialiste en avait conquis quatorze. En 2011, le mouvement s'amplifie avec la perte de quinze sièges par le groupe UMP et le gain de quatorze pour le groupe Socialiste, auquel il faut ajouter un nouveau groupe de onze sénateurs écologistes qui, pour la plupart, siégeaient auparavant au sein du groupe Socialiste.

<sup>715</sup> François Fillon, *op. cit.*, p. 160.

<sup>716</sup> Stéphane Pinon, *op. cit.*, p. 3097.

dans les résultats du cycle électoral ». <sup>717</sup> En effet, comme le soulignait Jean-Luc Parodi, la notion d'élection intermédiaire est d'autant plus pertinente que le cycle électoral est régulier. Auparavant, l'arythmie électorale avait rarement permis à la France de la V<sup>e</sup> République d'offrir l'exemple de ces beaux cycles électoraux à l'américaine. C'est désormais le cas, ou presque. Cependant, dans ce nouveau rythme électoral, les élections législatives ne jouent plus le rôle d'élections intermédiaires. Elles deviennent, on l'a vu, des élections de confirmation du choix présidentiel. La fin de l'arythmie électorale et l'espacement des scrutins nationaux ne sont pas sans conséquence. En effet, les électeurs utilisent davantage les scrutins locaux et européens pour envoyer des signaux à la majorité au pouvoir, et ils le font presque toujours pour la sanctionner, comme les deux derniers quinquennats ont permis de le constater. Le risque d'une « démocratie majoritaire absolue » <sup>718</sup>, favorisé par la concomitance des deux principales élections, produit donc son propre remède en favorisant l'opposition dans les instances politiques locales qui apparaissent comme des contre-pouvoirs à la majorité nationale. Même si cet enseignement devra être confirmé à la lumière des futures échéances électorales, il semble d'ores et déjà que le quinquennat accentue ce phénomène de « rééquilibrage » lors des élections intermédiaires.

---

<sup>717</sup> Elisabeth Dupoirier, « Le Parti socialiste et la gauche. L'implacable spirale de l'échec », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, p. 145.

<sup>718</sup> Gérard Belorgey, « Le quinquennat est bien "sec" », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 64-66.



## Chapitre C – Le quinquennat et les partis politiques

Les partis politiques entretiennent une relation ambiguë avec la V<sup>e</sup> République. Dans l'esprit du général de Gaulle, celle-ci devait être conçue pour affaiblir les partis dont le poids trop important avait conduit à l'effondrement de la III<sup>e</sup> République puis à la mort prématurée de la IV<sup>e</sup> République. Influencé depuis sa jeunesse par les courants de pensée nationalistes, de Gaulle avait en horreur les clivages au sein de la nation qui, selon lui, ne pouvait être forte que si elle était rassemblée. C'est d'ailleurs le retour des divisions partisans dès le lendemain de la guerre qui l'avait conduit à se retirer du jeu politique en janvier 1946. Par son retrait, il pensait emporter avec lui le soutien des Français qui ne manqueraient pas de le rappeler rapidement au pouvoir. L'opinion demeura pourtant indifférente et de Gaulle dut revoir sa stratégie en créant le RPF en 1947, premier signe de son ralliement à la logique des partis.<sup>719</sup>

Lors de son retour au pouvoir, de Gaulle doit composer avec les ministres d'Etat qui sont des hommes de partis et entendent le rester. Lui tente d'imposer sa vision constitutionnelle et notamment celle d'un lien direct entre le chef de l'Etat et le peuple ; eux souhaitent garantir le rôle des corps intermédiaires, des assemblées et des partis politiques. Le résultat est un texte de compromis. D'un côté, la Constitution de 1958 fait reposer le gouvernement avant tout sur un couple exécutif et non sur un parti. De l'autre, elle est aussi celle qui, par son article 4, « reconnaît pour la première fois le rôle des partis dans les institutions, même si elle les cantonne dans la “contribution” – parmi d'autres ? – “à l'expression du suffrage” ». <sup>720</sup> En cela, la V<sup>e</sup> République admet que les partis politiques sont nécessaires au fonctionnement de la démocratie moderne en tant que lieu de sélection des personnels politiques et de production idéologique et programmatique.

Mais derrière la question de la place des partis dans la vie politique affleure celle, tout aussi déterminante, de la relation entre le Président de la République et son propre parti. En effet, plus le lien entre un parti et un candidat est fort, plus ce dernier est susceptible, une fois élu, d'apparaître non pas comme le Président de tous les Français mais comme l'homme de son camp. Dans cette controverse sur la relation entre le chef de l'Etat et le parti présidentiel,

---

<sup>719</sup> Même si, pour les gaullistes, le RPF demeure un « parti qui ne veut pas en être un », il n'en correspond pas moins à la définition du parti politique, au sens de la science politique. Celle-ci définit traditionnellement les partis politiques comme des organisations dont l'objectif principal est de conquérir le pouvoir à travers des élections. Philippe Braud complète cette définition traditionnelle en ajoutant que certains partis politiques s'attribuent volontairement un rôle plus limité visant à « infléchir une politique » ou à « faire prévaloir certains intérêts déterminés de groupes sociaux » (*La vie politique*, p. 93).

<sup>720</sup> Hugues Portelli, « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 61.

il existe deux figures idéales-typiques. La première est celle d'une séparation stricte entre le Président de la République et le parti présidentiel ; c'est l'idée initiale du général de Gaulle, qui sera fortement mise à mal par la révision constitutionnelle de 1962, mais que les Présidents successifs essaieront tant bien que mal de faire perdurer. La seconde est celle d'une collusion entre le Président et le parti présidentiel. Sans arriver à ce point extrême, le quinquennat fait fortement pencher nos institutions de ce côté.<sup>721</sup>

Il y parvient tout d'abord en renforçant le poids de l'élection présidentielle. En la faisant intervenir non plus tous les sept ans mais tous les cinq ans et en lui donnant la primauté sur le scrutin législatif, le quinquennat induit une « focalisation » des partis politiques sur l'élection présidentielle (section 1). Cette « partisanisation »<sup>722</sup> de l'élection présidentielle trouve son pendant dans la « présidentialisation » des partis politiques qui apparaissent plus que jamais comme des « partis présidentiels »<sup>723</sup> (section 2). Enfin, le ralliement des partis au rythme quinquennal se manifeste particulièrement à travers le processus des primaires qui accentue la présidentialisation en même temps qu'il renforce les partis eux-mêmes (section 3).

## Section 1 – Une focalisation accrue sur l'élection présidentielle

Dès son arrivée au pouvoir en 1958, de Gaulle veut adapter la Constitution qu'il ne juge pas pleinement satisfaisante en l'état. Il souhaite aller plus loin pour limiter l'hégémonie des partis politiques, notamment dans le champ électoral. A travers la révision constitutionnelle de 1962 qui prévoit l'élection du Président de la République au suffrage universel, l'intention du général de Gaulle est de permettre la rencontre directe d'un homme avec le peuple français, sans l'intermédiaire d'un parti écran. Car, outre la volonté de renforcer la légitimité du chef de l'Etat, l'objectif est bien de retirer aux parlementaires et aux notables locaux le pouvoir d'élire le Président pour affaiblir les partis politiques. De ce fait, le Président, une fois élu, pourrait s'imposer plus facilement à l'ensemble des acteurs politiques et sociaux et apparaître véritablement comme le Président de tous les Français. Les partis politiques font la même analyse concernant l'impact d'une élection au suffrage universel et

---

<sup>721</sup> Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 104.

<sup>722</sup> Gérard Grunberg et Florence Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 30.

<sup>723</sup> Hugues Portelli, « La présidentialisation des partis », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 97-106.

estiment qu'elle serait contraire à leurs intérêts. Tous, à l'exception du parti gaulliste, l'UNR, et d'une minorité des Indépendants, appellent logiquement à voter non au référendum.

Pourtant, la révision constitutionnelle adoptée en 1962 va accroître le poids des partis dans les institutions de la V<sup>e</sup> République, aboutissant à la situation inverse de celle que recherchaient ses initiateurs. Par leur puissance politique et financière, les partis vont s'imposer comme un « outil indispensable de la campagne électorale » et de la conquête du pouvoir dans le cadre des élections présidentielles.<sup>724</sup> Ce faisant, celles-ci vont considérablement renforcer le lien parti-Président.<sup>725</sup> De fait, « l'investiture par un parti est la condition majeure pour assurer sa candidature à la présidence ».<sup>726</sup> Plus encore, l'appui d'un parti et la force de celui-ci sont la clé du succès électoral. Dans le même temps, les partis politiques vont également jouer un rôle de sélection des candidats à l'élection présidentielle, privilégiant logiquement ceux qui paraîtront les plus à même à conduire le parti à la victoire. En aucun cas pourtant, dans l'esprit de la réforme de 1962, les partis n'avaient vocation à sélectionner les candidats à l'élection présidentielle, ni même à orienter leurs programmes.

Tout le paradoxe de la réforme de 1962 est qu'au lieu de mettre au pas les partis politiques, comme c'était son objectif initial, elle les a au contraire renforcés. Ces derniers se sont structurés autour de ce scrutin et de l'institution présidentielle. La réforme a ainsi permis de remédier à la faiblesse structurelle des partis politiques français en favorisant l'émergence de partis bien plus puissants que ceux de la IV<sup>e</sup> République ne l'avaient jamais été. Le coût croissant des élections présidentielles va également renforcer le poids des partis politiques puisque eux seuls sont désormais en mesure de faire face aux dépenses particulièrement lourdes qu'entraîne l'élection du chef de l'Etat.<sup>727</sup> Surtout, le rôle croissant des partis politiques va se traduire par une tendance à la monopolisation de toutes les activités politiques. Le phénomène est particulièrement marqué dans le champ électoral où les partis vont progressivement présenter des candidats à toutes les élections. A partir des années soixante, ils augmentent le nombre de leurs représentants en lice lors des élections législatives

---

<sup>724</sup> Pierre Bréchon, « La revanche des partis politiques », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>725</sup> Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 93-113.

<sup>726</sup> Christine Pütz, « La présidentialisation des partis français », in Florence Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 334.

<sup>727</sup> En raison du plafonnement des dépenses, la France reste très éloignée des montants faramineux dépensés aux Etats-Unis lors des campagnes électorales. Elle connaît toutefois une augmentation sensible du coût global de l'élection présidentielle. Celui-ci atteint 47,6 millions d'euros (312,5 millions de francs) en 1981, 114,4 millions d'euros (750,6 millions de francs) en 1988, 133,3 millions d'euros (875,5 millions de francs) en 1995, 200,4 millions d'euros en 2002 et 205 millions d'euros en 2007. Pour l'élection présidentielle de 2012, le montant global est estimé à 228 millions d'euros (sources CNCCFP et Conseil constitutionnel). Ces chiffres permettent d'observer que le quinquennat entraîne une charge supplémentaire pour la collectivité, moins par l'augmentation du coût de la campagne présidentielle – qui reste mesurée – que par le caractère plus fréquent de celle-ci.

et les plus importants d'entre eux parviennent à être présents dans toutes les circonscriptions. Le même phénomène se dessine pour les élections locales. Alors que les partis politiques, particulièrement ceux de la droite et du centre, se contentaient jusqu'à la fin des années soixante d'apporter un soutien à des candidats indépendants, ils cherchent à partir des années soixante-dix à présenter des candidats dans tous les cantons. Sur le long terme, on observe une diminution régulière des listes et des candidats « indépendants » ou « sans étiquette ». Ainsi les états-majors des partis politiques ont-ils de plus en plus de poids dans les décisions portant sur les investitures ou sur les compositions des groupes politiques, dans les instances délibératives des collectivités locales comme dans les assemblées parlementaires.<sup>728</sup> Ce poids découle en grande partie de la visibilité qui leur est donnée par l'élection présidentielle.

La focalisation des partis politiques français sur l'élection présidentielle est donc antérieure au quinquennat même si, on le verra, celui-ci amplifie cette tendance. En effet, les partis politiques ont rapidement pris conscience de l'intérêt qu'ils pouvaient avoir à s'emparer de l'élection présidentielle. La forte participation électorale et la médiatisation que suscite ce scrutin offrent une tribune incomparable pour toute formation politique qui y prend part, ne serait-ce que pour se faire connaître et diffuser son programme. Ne pas y participer revient au contraire à se priver d'une visibilité sans égale. Dès lors, les partis politiques français ont compris qu'ils ne pouvaient « s'implanter durablement dans le paysage politique français sans participer – même sans ambition de présence au second tour et *a fortiori* de victoire – aux présidentielles ».<sup>729</sup> Pour maximiser leurs résultats et leurs chances de victoire, ils vont se

---

<sup>728</sup> Concernant les assemblées, on observe, sur le long terme, un déclin du nombre des parlementaires ne se rattachant à aucun groupe. Cette tendance illustre le renforcement des partis et de leur influence sur la vie politique. Alors que l'on compte 36 députés n'appartenant à aucun groupe dans l'Assemblée nationale élue en 1958, ils ne sont plus que 13 cinq ans plus tard. Ceci peut s'expliquer d'abord par la séparation d'avec les colonies qui a entraîné la disparition de certains députés indépendants, mais aussi et surtout par l'apparition du phénomène de « majorité présidentielle », suite à la dissolution de 1962 et aux élections législatives du mois de décembre. Le nombre de députés non inscrits va par la suite se stabiliser entre neuf et quinze avant de connaître un léger regain en 1993, puis en 2002, en atteignant par deux fois la vingtaine de députés. Pour éviter qu'un nombre trop important de députés ne s'affranchissent de la tutelle des groupes, la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2009 a rendu plus facile le rattachement des députés à un groupe en prévoyant que quinze députés peuvent désormais former un groupe parlementaire, contre vingt auparavant. Cette disposition, outre l'espace qu'elle ouvre pour les formations minoritaires, semble constituer un frein supplémentaire à l'émergence de députés indépendants des groupes politiques.

S'agissant du Sénat, bien que moins marqué par les attaches partisans, il voit lui aussi se déployer progressivement l'emprise des partis politiques, notamment dans la structuration des groupes. Non seulement ceux-ci y apparaissent comme de moins en moins nombreux au gré des renouvellements successifs, mais le nombre de sénateurs non inscrits apparaît, là encore, en recul sur le long terme. Alors que l'on compte encore 19 sénateurs n'appartenant à aucun groupe en 1971, ils ne sont plus que 13 dans ce cas en 1980. Après cette date, leur nombre ne dépasse plus la dizaine et se rapproche même des 5 à 6 sénateurs après chaque renouvellement partiel de la Haute assemblée.

<sup>729</sup> Olivier Blin, *op. cit.*, p. 20.

mettre en quête du meilleur candidat possible, étant entendu que « les partis n'ont de succès que s'ils ont à leur tête un président potentiel ».<sup>730</sup> Ce truisme de la vie politique est également vrai dans sa réciproque : « un candidat à l'élection présidentielle n'existe que s'il a un parti ».<sup>731</sup> Force est de constater que cette présidentialisation des partis français ne concerne pas seulement les grands partis d'électeurs. Les partis de second rang, voire les partis mineurs, ont été gagnés par cette évolution : « de Jean-Marie Le Pen à Arlette Laguiller, de François Bayrou à Olivier Besancenot, l'élection présidentielle et ses 85 % de votants constitue l'occasion unique d'exister et de pouvoir ensuite peser sur les élections ».<sup>732</sup>

Pour autant, l'élection présidentielle ne saurait être le seul horizon de la vie politique. Les élections législatives de 1986, 1993 et 1997 ont rappelé aux partis politiques que la V<sup>e</sup> République était toujours – ou encore ? – un régime juridiquement parlementaire et que la conquête du pouvoir passait aussi par ce scrutin. En elles-mêmes, les élections législatives organisées indépendamment de l'élection présidentielle, selon leur calendrier propre, ont toujours été un facteur de rééquilibrage conduisant les partis politiques à n'être pas totalement « présidentialo-centrés ».

Là encore, le quinquennat a profondément changé la donne. Par le nouveau calendrier électoral qu'il institue, il focalise doublement les partis politiques sur la seule élection présidentielle.<sup>733</sup> Tout d'abord, la tenue des élections législatives à la suite de l'élection présidentielle rend celle-ci encore plus déterminante. En remportant l'élection présidentielle, un parti politique a quasiment l'assurance de faire « coup double » et de sortir vainqueur des élections législatives. D'une succession de batailles, l'affrontement électoral se réduit à un combat unique et d'autant plus décisif. D'autre part, en intervenant non plus tous les sept ans mais tous les cinq ans, l'élection présidentielle entre dans le rythme habituel des partis politiques, c'est-à-dire celui d'une législature. L'élection présidentielle n'est plus ce cap reculé et incertain. Elle devient l'objectif proche, presque immédiat, qui supprime tous les autres et scande la vie politique interne des partis.<sup>734</sup>

---

<sup>730</sup> Christine Pütz, *op. cit.*, p. 345.

<sup>731</sup> Jean-Claude Colliard, « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, p. 70.

<sup>732</sup> Hugues Portelli, « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 68.

<sup>733</sup> Dominique Rousseau, « Les partis font de ce scrutin l'enjeu majeur du pouvoir », propos recueillis par Lilian Alemagna, *Libération*, 21 avril 2011.

<sup>734</sup> Hugues Portelli, « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 69.

## Section 2 – La présidentialisation des partis politiques

A l'origine, la principale caractéristique des partis politiques sous la V<sup>e</sup> République est d'être d'abord des partis parlementaires. Plusieurs d'entre eux, à commencer par le Parti communiste, refuseront longtemps de participer à l'élection présidentielle, jugée « plébiscitaire ». Mais à mesure que le Parlement va perdre de son pouvoir et que l'exécutif va s'imposer, les partis vont naturellement privilégier l'élection présidentielle. Tous ne vont pourtant pas tirer le même profit de la réforme de 1962 puis du quinquennat.

En effet, une des premières conséquences du « couplage » des échéances présidentielles et législatives est de donner un avantage particulier aux deux principales formations de la gauche et de la droite parlementaires. Elles seules sont jugées capables de fournir deux éléments essentiels à l'exercice du pouvoir, à savoir un Président potentiel et un gouvernement expérimenté et responsable. Pour les autres formations, il est particulièrement difficile de cumuler ces deux avantages. D'où une plus grande difficulté à mobiliser l'électorat. Tandis que certaines disposent d'un leader reconnu, leur assise parlementaire fait défaut et ne permet pas d'apparaître comme une alternative crédible et durable.<sup>735</sup> A l'inverse, d'autres formations dont l'expérience à la fois locale et parlementaire est pourtant reconnue souffrent d'un manque de *leadership* qui les disqualifie presque systématiquement pour l'élection présidentielle.<sup>736</sup> Il semblerait donc qu'avec le quinquennat, tout parti qui n'est pas à la fois « parlementaire » et « présidentiel » se trouve en position de faiblesse.<sup>737</sup>

La droite l'a compris dès 2001 et lance la première l'idée d'une union de toute sa famille politique qui formerait un grand parti présidentiel. En janvier, 337 parlementaires de l'opposition publient un appel intitulé « France alternance, pour un nouveau contrat politique ».<sup>738</sup> Le 29 juin, l'association « alternance 2002 » est créée. En avril 2002, lors d'une convention à Paris, « alternance 2002 » devient l'« Union en mouvement » (UEM).<sup>739</sup> Le grand parti de la droite et du centre sera finalement fondé au lendemain de l'élection présidentielle. Le conseil des fondateurs de l'UEM décide alors de transformer l'association

---

<sup>735</sup> C'est le cas notamment du Modem de François Bayrou et du Front national de Marine Le Pen qui réalisent des scores importants aux élections présidentielles de 2007 et 2012 et échouent par la suite aux élections législatives, notamment en raison du mode de scrutin.

<sup>736</sup> On pense ici aux différents mouvements écologistes, en particulier EELV, ainsi qu'aux formations situées au centre de l'échiquier politique comme le Parti radical ou le Nouveau centre qui disposent d'un grand nombre d'élus locaux mais qui ne parviennent pas à traduire cet enracinement local en force de proposition à l'élection présidentielle.

<sup>737</sup> Cf. pp. 300-307.

<sup>738</sup> *Le Figaro*, 13 janvier 2001.

<sup>739</sup> Christiane Gouaud, « La première République quinquennale, la République du paradoxe », *Politeia*, n°9, 2006, p. 47.

en parti politique sous l'appellation encore provisoire d'Union pour la majorité présidentielle (UMP), dont la présidence revient à Alain Juppé, tandis que Philippe Douste-Blazy devient le secrétaire général.<sup>740</sup> L'UMP réunit les principaux partis de la droite parlementaire. Parmi les membres fondateurs de l'UMP, trois décident de leur dissolution au sein du nouveau parti (c'est le cas du RPR, de DL et d'Ecologie bleue) tandis que les autres demeurent en tant que parti associé (le CNI, le Forum des républicains sociaux présidé par Christine Boutin et le Parti radical de François Loos et Jean-Louis Borloo). Pour les élections législatives, l'UMP fait le choix de candidatures uniques et d'un label unique. Cette dynamique du rassemblement fait craindre une marginalisation aux députés de l'UDF. Deux tiers d'entre eux rejoignent l'UMP avant même les élections législatives. Mais pour éviter que ces derniers ne reprennent leur liberté une fois élus, l'UMP exige des candidats qu'elle investit dans chaque circonscription l'engagement de s'inscrire dans le même groupe politique à l'Assemblée nationale.<sup>741</sup>

L'exemple de l'UMP marque la première tentative de réorganisation du paysage politique autour de grands partis présidentiels. Ces grands partis, tels qu'on peut déjà les observer aux Etats-Unis, ne seraient pas uniquement de grandes machines électorales. Le premier objectif est certes de mettre un terme aux rivalités qui bénéficient le plus souvent au camp adverse. Mais le second est bien d'obtenir que la majorité présidentielle se retrouve au Parlement. La composition de grands partis présidentiels est donc le point d'aboutissement du présidentialisme majoritaire.

Est-elle pour autant en mesure de faire disparaître totalement les divergences idéologiques et stratégiques entre les familles de pensée réunies au sein d'un même parti ? Rien n'est moins sûr. Si le quinquennat pousse à la concentration des formations politiques en grands partis présidentiels, des forces centrifuges peuvent sans cesse les menacer. Ainsi a-t-on vu le Parti socialiste se déchirer sur la question de la Constitution européenne en 2005. Plus récemment, l'UMP est apparue de plus en plus tiraillée entre son aile droite, favorable à un rapprochement idéologique – et stratégique ? – avec le Front national, et son aile centriste qui s'y refuse absolument.

Au regard de cette évolution, la deuxième étape de transformation des grands partis présidentiels consistera certainement à favoriser l'organisation de courants qui, tout en développant chacun leurs thématiques et leurs propositions, cohabiteront au sein de la même

---

<sup>740</sup> A la suite de son congrès constitutif le 17 novembre 2002, l'UMP conserve son sigle tout en changeant sa dénomination qui devient « Union pour un mouvement populaire ».

<sup>741</sup> *Le Monde*, 25 avril 2002.

formation. Cette tradition, déjà présente au Parti socialiste, sera sans doute appelée à s'élargir au-delà de la seule famille socialiste pour intégrer des éléments du centrisme et de l'écologie politique. A droite, cette mutation est ardemment souhaitée par Jean-François Copé, secrétaire général de l'UMP, qui en a fait une de ses propositions phares dans la course à la présidence du parti, contrairement à ses prédécesseurs qui craignaient de multiplier les chapelles en laissant libre cours aux différentes sensibilités. A la fin de l'année 2012, les militants de l'UMP sont appelés non seulement à élire leur président, mais également à choisir une motion présentant les principales idées et les orientations stratégiques du parti.<sup>742</sup> Pour un parti héritier du gaullisme où la cohésion faisait jusque là figure de valeur cardinale, le changement est en soi une petite révolution.

Cette adaptation des partis à la nouvelle donne politique et institutionnelle reflète l'adaptation des responsables politiques eux-mêmes au rythme quinquennal. On se souvient en effet que le quinquennat n'avait pas trouvé parmi les responsables politiques que des défenseurs désintéressés. La raison est fort simple. Tandis que le septennat sacrifiait une génération de candidats potentiels – à plus forte raison lorsque le Président sortant était réélu –, le quinquennat aiguise les appétits car il multiplie les candidatures possibles pour un même candidat. Fort logiquement, les partis se sont présidentialisés à mesure que leurs responsables ont mis davantage d'espoirs et d'ambitions dans l'élection présidentielle.<sup>743</sup>

Les premiers concernés sont évidemment les chefs de partis. Auparavant, aucun d'eux ou presque n'avait la certitude de pouvoir rester à son poste le temps d'une mandature présidentielle. Désormais, une échéance de cinq ans est largement à leur portée, d'autant qu'ils n'ont plus à affronter d'élection législative – toujours incertaine – en milieu de mandat. La responsabilité d'un chef de parti n'est donc engagée que sur les élections locales. Par conséquent, la direction d'un parti présente peu d'inconvénients et devient plus que jamais le poste stratégique pour renforcer son pouvoir interne, influencer très largement sur le programme du parti et imposer son calendrier, notamment pour la désignation interne du candidat à l'élection présidentielle. Dans cette configuration, le chef du principal parti d'opposition apparaît comme l'opposant naturel au Président sortant pour l'élection présidentielle à venir. Pour s'en convaincre, on soulignera l'empressement avec lequel François Fillon et Jean-

---

<sup>742</sup> Dans son édition du 20 juillet 2012, *Le Figaro* titre ainsi que « pour la première fois, les courants foisonnent à droite ».

<sup>743</sup> Pierre Bréchon, « La revanche des partis politiques », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 64.

François Copé ont fait acte de candidature pour la présidence de l'UMP après la défaite de Nicolas Sarkozy en mai 2012.

Au sein du parti au pouvoir, toute candidature ne peut intervenir que si le Président en exercice ne décide pas lui-même d'être candidat à sa succession.<sup>744</sup> La question qui se pose n'est donc pas tout à fait la même. Il s'agit de savoir à partir de quelle position il est préférable de mener la bataille de la succession. Auparavant, le poste de Premier ministre était tout désigné pour cela. Mais sa perte d'influence ne joue plus, aujourd'hui, en sa faveur. Le chef du parti majoritaire apparaît là encore mieux armé pour cette mission. N'étant pas membre du gouvernement, il est à l'abri de l'impopularité des gouvernants. De plus, son rôle stratégique dans la majorité, auprès du Président comme des parlementaires, lui permet à la fois d'être fidèle au chef de l'Etat tout en jouant sa propre partition.

Car c'est bien en cela que le quinquennat change le rythme des partis politiques. Dès le lendemain d'une élection présidentielle, une nouvelle compétition commence parmi les principaux responsables des partis vaincus pour savoir qui sera candidat à l'élection présidentielle suivante. Cette projection immédiate vers la prochaine élection présidentielle n'était pas possible avec le septennat, compte tenu notamment des élections législatives. Dans l'agenda resserré qui est celui du quinquennat, la possibilité pour un candidat méconnu d'émerger au sein de son parti devient plus faible. Cinq ans peuvent paraître très longs. C'est en réalité très court pour se construire une notoriété et espérer conquérir une investiture à l'élection présidentielle au sein de son parti. Cette situation favorise mécaniquement les personnalités en place et particulièrement les chefs de partis qui deviennent les « candidats naturels » de leurs formations politiques respectives.<sup>745</sup> Ce mouvement est plus net dans le cas de l'UMP que du Parti socialiste qui semble plus disposé à conserver un « bicéphalisme » fonctionnel avec un Premier secrétaire qui n'est pas nécessairement le candidat du parti à

---

<sup>744</sup> Cette hypothèse a été brièvement envisagée – ou espérée – par une partie de la droite au milieu du quinquennat de Nicolas Sarkozy, quand celui-ci était au plus bas dans les sondages. Alain Juppé s'était alors présenté en alternative possible pour son camp en déclarant : « Le candidat naturel de la droite en 2012, c'est Nicolas Sarkozy. Mais s'il advenait qu'il décide de ne pas se représenter, l'UMP devra organiser des primaires. Dans ce cas, j'envisagerai de concourir » (*Le Monde*, 10 avril 2010). La candidature finale de Nicolas Sarkozy illustre néanmoins les limites de ce type de démarches. En effet, le Président sortant, même lorsque sa popularité est durablement atteinte, dispose toujours d'un surcroît de légitimité au sein de son camp. D'autre part, l'approche de l'élection et l'annonce de sa candidature opèrent une consolidation de son électoral traditionnel. Ces deux facteurs le protègent fortement des candidatures dissidentes (cf. définition du cycle électoral, p. 266).

<sup>745</sup> Christine Pütz, *op. cit.*, pp. 333 et 345.

l'élection présidentielle.<sup>746</sup> La candidature de Martine Aubry à la primaire citoyenne de 2011 illustre en tous les cas que le chef du parti n'est plus tenu à une position d'arbitre.<sup>747</sup>

Dix ans après l'entrée en vigueur du quinquennat, la mise en garde de Michel Debré à l'encontre du quinquennat qui, selon ses propres mots, devait provoquer « un retour au régime des partis », ne manque pas d'intérêt.<sup>748</sup> En réalité, si nous connaissons aujourd'hui un « régime des partis », il n'est sans doute pas identique à celui que le fondateur de la V<sup>e</sup> République imaginait. Dans son esprit, un tel système renvoyait aux formations politiques parlementaires qui faisaient et défaisaient les majorités sous la IV<sup>e</sup> République, mais certainement pas au phénomène de « partis présidentiels » que nous connaissons aujourd'hui. En réalité, la réforme de 1962, amplifiée par le quinquennat, a entraîné un changement complet de paradigme qui rend impossible un retour au modèle de la IV<sup>e</sup> République. Dans ce contexte, les partis dits « bourgeois », parlementaires, décentralisés, faiblement organisés hors du Parlement et qui n'intègrent pas dans leur organisation ce schéma présidentiel rencontrent de grandes difficultés d'adaptation à la nouvelle logique de la V<sup>e</sup> République.<sup>749</sup> En l'absence d'une réorientation stratégique, ils semblent condamnés à ne constituer que des forces d'appoint au sein de telle ou telle majorité.

Faut-il croire pour autant que nos partis politiques ont totalement anticipé le basculement dans le régime présidentiel ? Comme l'observe Christine Pütz, « les systèmes présidentiels engendrent des partis aux structures lâches, faiblement organisés et hétérogènes sur le plan idéologique ». Les négociations constantes entre le Parlement et le gouvernement conduisent alors à une discipline parlementaire souple dans les assemblées. « Les systèmes parlementaires produisent, à l'inverse, des partis disciplinés et dotés d'une plus forte cohésion, d'une organisation plus poussée et d'un électorat acquis. »<sup>750</sup> L'organisation traditionnelle des partis français emprunte donc des traits du parlementarisme et du présidentielisme. Elle confirme en cela la nature « mixte » de la V<sup>e</sup> République. Toutefois, avec le quinquennat et la tenue des élections législatives à la suite de l'élection présidentielle, la dimension présidentielle des partis tend progressivement à se renforcer. Elle se manifeste

---

<sup>746</sup> Gérard Grunberg et Florence Haegel, *op. cit.*, p. 84.

<sup>747</sup> Le temps des primaires citoyennes de 2011, Martine Aubry doit temporairement céder sa place de première secrétaire à Harlem Désir, pour assurer la neutralité de la compétition.

<sup>748</sup> Michel Debré, « Non au quinquennat et au retour à la proportionnelle », propos recueillis par Eric Zemmour, *Le Quotidien de Paris*, 27 mai 1987.

<sup>749</sup> On pense particulièrement ici aux partis de la galaxie centriste comme le Parti radical, l'Alliance centriste ou le Nouveau centre, dont l'échec à présenter un candidat à l'élection présidentielle souligne les limites.

<sup>750</sup> Christine Pütz, *op. cit.*, pp. 328-329.

notamment par le phénomène des primaires qui traduit lui aussi une adaptation des partis au rythme quinquennal et à la présidentialisation des institutions.

### **Section 3 – Les primaires : adhésion des partis au système quinquennal**

Au premier abord, on pourrait penser que la question du quinquennat et celle des primaires n'ont rien en commun. Pourtant, ces deux problématiques se rejoignent sur trois points. Le premier est évidemment celui du calendrier électoral. Si les primaires ne sont pas en soi une conséquence du quinquennat, il faut bien reconnaître que le nouveau calendrier électoral mis en place par le quinquennat favorise l'installation des primaires dans tous les partis politiques. Auparavant, l'organisation de celles-ci était fortement perturbée par la tenue des élections législatives. Ouvrir une campagne primaire en vue de l'élection présidentielle revenait alors pour un parti à prendre le risque de se déchirer à l'approche d'une élection capitale. C'est notamment cette raison qui avait conduit l'opposition RPR-UDF à renoncer à son projet de primaire en 1993, en vue de l'élection présidentielle de 1995. Si le quinquennat n'a pas depuis lors atténué les rivalités intra-partisanes, il a au moins permis de baliser le terrain pour les candidats à l'investiture de leur parti en vue de concourir à l'élection présidentielle.

Le deuxième point, plus important sans doute, concerne la conception de la citoyenneté et des institutions. La justification des élections primaires s'appuie sur le même raisonnement que celui qui avait permis en son temps de justifier le quinquennat. Tout d'abord, quinquennat et primaires partent d'un même constat : celui d'une « société de défiance » – décrite par Pierre Rosanvallon – au sein de laquelle la croissance de l'abstention et du vote contestataire rendrait nécessaire de procéder à une relance démocratique et à une « réappropriation civique ». <sup>751</sup> Pour rétablir un lien de confiance avec les citoyens et renforcer la participation électorale, il faudrait s'adapter à la personnalisation de la vie politique et répondre plus précisément aux attentes des électeurs. En somme, les primaires comme le quinquennat se placent résolument dans le camp de la « modernité » et entendent répondre à une évolution politique et civique indéniable. Alors que le vote était davantage conçu comme un devoir il y a quelques décennies, il est aujourd'hui davantage perçu comme un droit, si bien que « les citoyens se mobilisent plus par choix que par fidélité ». <sup>752</sup> Dans le

---

<sup>751</sup> Michel Hastings, « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *RDP*, n°2, 2007, p. 554.

<sup>752</sup> Alain Bergounioux, « Primaires or not primaires ? », *Pouvoirs*, n°138, 2011, p. 56.

même temps, « le choix électoral est moins qu'autrefois déterminé par la fidélité à un parti politique, auquel on serait très durablement attaché ». <sup>753</sup> De cette « individualisation du vote » découle la nécessité de susciter un désir envers un candidat à travers le renouvellement plus fréquent du mandat présidentiel et l'organisation de primaires.

Troisième point enfin, le quinquennat comme les primaires s'inscrivent dans un même mouvement de présidentialisation des institutions de la V<sup>e</sup> République que nous avons largement décrit et qui se manifeste essentiellement par la primauté de l'élection présidentielle. La principale conséquence qui en découle est que les primaires, voulant s'aligner sur le calendrier électoral de l'élection présidentielle, renforcent la centralité de cette élection, allongent le « temps présidentiel » et entraînent une présidentialisation du jeu politique, y compris intra-partisan. <sup>754</sup>

Les logiques convergentes du quinquennat et du système des primaires peuvent largement expliquer la greffe réussie que ces dernières ont connue au contact du système politique français. La chose était en effet loin d'être acquise il y a encore quelques années. Nombre d'observateurs avisés jugeaient que l'idée de primaires n'était pas transposable à nos institutions. Ainsi le doyen Vedel n'hésitait pas à déclarer que « vouloir faire des primaires en France, c'est comme faire avaler un bifteck à un ruminant : son estomac n'est pas fait pour cela ». <sup>755</sup> Force est de constater que cela n'est plus le cas aujourd'hui. L'entrée en application du quinquennat a opéré une véritable transformation de notre système politique et a rendu possible l'assimilation des primaires par la V<sup>e</sup> République, au-delà de ce que les constitutionnalistes pouvaient imaginer ou espérer (§ a). Non seulement celles-ci ont été acceptées dans leur principe et ont rencontré un franc succès dans le cadre des « primaires citoyennes » organisées en 2011, mais elles deviennent progressivement la norme de tous les grands partis politiques présents à l'élection présidentielle, à tel point qu'il n'est pas exclu d'observer dans les prochaines années une institutionnalisation des primaires à l'échelle de la loi électorale ou, à défaut, dans les statuts internes de la plupart des partis politiques. Ces derniers ont en effet pris conscience qu'en leur accordant une légitimité et en leur permettant de s'adresser à une base bien plus large que celle de leurs militants habituels, les primaires remédient à deux de leurs principales faiblesses (§ b).

---

<sup>753</sup> Pierre Bréchon et Anne-Claude Salomon, « L'avènement des sondages et des enquêtes : éléments pour un bilan », in Pierre Bréchon (dir.), *op. cit.*, p. 151.

<sup>754</sup> Bastien François, « Les élections présidentielles », *Constitutions*, n°1, 2012, p. 18.

<sup>755</sup> Ces propos, prononcés le 21 novembre sur France 2, sont repris par le journal *Le Monde* le 23 novembre 1994.

## § a – Les primaires : une tentative d’adaptation à la présidentialisation

L’apparition des primaires est un phénomène récent de la vie politique française qui aurait été inimaginable dans les premières années de la V<sup>e</sup> République. Etrangères à notre histoire politique, les primaires sont un processus directement inspiré de la démocratie américaine. A travers une procédure de droit public, les partis politiques américains organisent la désignation de leurs représentants à l’élection présidentielle *via* une élection dans chaque Etat dite *primary* ou *caucus*, et régie par les pouvoirs publics habilités. Il faut en effet distinguer plusieurs formes de « primaires ». Le *caucus* correspond à la forme la moins ouverte car il n’associe à la désignation du candidat que les membres du Congrès, les élus locaux et les responsables du parti.<sup>756</sup> Si les *primaries* sont plus ouvertes, elles recouvrent néanmoins deux formes différentes. On distingue en effet les primaires fermées qui ne font intervenir que les personnes préalablement déclarées auprès d’un parti organisateur de la primaire (*closed primaries*)<sup>757</sup> et les primaires ouvertes pour lesquelles la participation n’est soumise à aucun rattachement auprès du parti (*open primaries*).<sup>758</sup>

Le modèle américain des primaires a fait de nombreux émules avant d’inspirer les partis politiques français. En Allemagne de l’Ouest, le SPD fut le premier grand parti d’Europe occidentale à adopter le modèle de la primaire pour la désignation de son candidat au poste de Chancelier avec Willy Brandt en 1961. En Espagne, le PSOE intègre les primaires dans ses statuts avec le départ de Felipe Gonzalez en 1996. Enfin, la primaire ouverte organisée en 2005 par la coalition dite de l’Olivier débouche sur la victoire de Romano Prodi et semble marquer la parfaite acculturation de ce processus américain sur le vieux continent. Un nombre croissant de partis politiques européens ont fini par se ranger derrière cette forme de « darwinisme politique » qui reviendrait à sélectionner le meilleur candidat, non pas selon les préférences du parti, mais au regard des chances de l’emporter.<sup>759</sup> De ce point de vue, il faut bien reconnaître que l’avènement des primaires marque la consécration d’un certain utilitarisme politique au détriment du débat d’idées.

---

<sup>756</sup> Cette forme de désignation, qui fut longtemps la plus répandue, a été jugée moins démocratique et fut remplacée progressivement par des primaires ouvertes que pratiquent aujourd’hui la majorité des Etats, bien que les *caucus* soient encore pratiqués par certains.

<sup>757</sup> Certains Etats américains réservent le droit de vote aux membres des partis politiques ou pratiquent le vote semi-ouvert (vote pour un seul parti).

<sup>758</sup> Joseph Dye, *Politics in America*, NJ, Pearson, 2006, p. 217.

<sup>759</sup> Jean Petaux, « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane », *RDP*, n°2, 2007, p. 564.

En France, l'idée de primaires se développe progressivement, à mesure que se confirme la présidentialisation du régime. L'élection du Président de la République au suffrage universel d'abord, puis la consécration de celle-ci comme « élection reine » et enfin le renforcement du présidentialisme majoritaire préparent lentement mais sûrement un terreau favorable à cette évolution. Dès 1973, Georges Vedel perçoit cette présidentialisation et prophétise un double basculement dans les décennies à venir : la mise en place du quinquennat qu'il souhaite voir accompagnée d'un mécanisme visant à désigner les candidats pour les deux grands partis.<sup>760</sup> Dès l'origine, il semble donc que le quinquennat et les primaires s'inscrivent dans un même mouvement et répondent à un même objectif : assurer la prééminence du Président de la République et la cohérence de l'action politique.

Pourtant, la France tarde à imiter ses voisins européens. La raison n'est pas à rechercher du côté de la Constitution. Celle-ci ne prévoit certes pas d'élections primaires, mais elle ne les interdit pas non plus. Elle ne manque pas pourtant de souligner que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage ». En réalité, la réticence française à l'égard des primaires tient essentiellement au fait que ce processus apparaît comme « peu conforme à la vision gaulliste » de l'élection présidentielle, censée marquer « la rencontre directe d'une personnalité avec le peuple, sans emprise partisane ».<sup>761</sup>

L'argument peut effectivement séduire mais perd de sa valeur dès lors que le Président de la République n'apparaît plus comme un arbitre en dehors du jeu politique. Or, on a vu les bouleversements majeurs que la réforme de 1962 et l'extension du présidentialisme majoritaire ont entraînés sur ce point. Le Président étant désormais chef de parti, en charge d'appliquer un programme, le fait de le désigner comme représentant de ce parti à travers une élection primaire a le mérite de la cohérence.

D'autre part, il faut nettement distinguer le processus d'une élection primaire et celui d'une désignation interne qui s'opposent sur deux points. L'élection interne est un procédé conçu par le parti afin d'associer l'ensemble des adhérents à la désignation de leur candidat. Dans ce cas de figure, le parti reste maître du jeu. Pour celui qui se présente à l'investiture, il s'agit de convaincre des électeurs militants et non l'ensemble des citoyens. Ce procédé tend effectivement à faire émerger des candidats « partisans » et se heurte frontalement à la vision gaullienne des institutions. Tel n'est pas le cas, en revanche, d'une primaire ouverte à l'ensemble de la société et dont l'objectif est précisément de « soustraire le choix des candidats aux mandats publics à l'influence des militants pour l'attribuer directement à

---

<sup>760</sup> Georges Vedel, « Tout vient à point... », *Le Monde*, 30 septembre 1973.

<sup>761</sup> Pascal Jan, « La sélection des présidents, une question ancienne et en devenir », *RDP*, n°2, 2007, p. 548.

l'électorat ». <sup>762</sup> Une telle primaire, à condition qu'elle soit réellement ouverte à tous et qu'elle garantisse une égalité des chances entre tous les candidats, devient un formidable instrument dirigé contre les partis et n'est pas nécessairement contraire à la vision gaullienne des institutions.

S'il l'on en revient au modèle américain, il faut également souligner que les élections primaires ouvertes sont organisées par les pouvoirs publics en vertu d'une législation spécifique à chaque Etat. A l'échelle française, l'instauration de véritables primaires ouvertes devrait donc poser la question de leur institutionnalisation. <sup>763</sup> Il est certain que la révision constitutionnelle qui serait nécessaire ne manquerait pas de susciter l'opposition des partisans d'une lecture orthodoxe de la Constitution de 1958 qui, déjà, ont pu contester la légalité des primaires citoyennes organisées par le PS en 2011 <sup>764</sup> Pourtant, si l'on y regarde de plus près, l'institutionnalisation des primaires serait seule en mesure d'assurer que les primaires organisées au sein de chaque parti sont bien ouvertes à l'ensemble des citoyens, que les candidats à ces primaires sont soumis à des règles équitables, ou encore que les comptes de campagne de ces élections primaires sont intégrés aux comptes de l'élection présidentielle. <sup>765</sup> Ce faisant, l'institutionnalisation des primaires serait le plus sûr moyen de limiter la marge de manœuvre des partis politiques, d'assurer la liberté d'action des candidats et de favoriser la participation la plus large des électeurs. En définitive, la véritable question à la fois politique et constitutionnelle s'agissant des primaires est celle de la base sollicitée. S'agit-il du seul parti, des sympathisants auxquels on demande une participation financière et l'adhésion à une charte de valeurs, ou bien encore du corps électoral tout entier, sans condition de participation ou d'appartenance politique ?

---

<sup>762</sup> Daniel-Louis Seiler, « Primaires ? Vous avez dit primaires ? », *RDP*, n°2, 2007, p. 569.

<sup>763</sup> Marie-Laure Fages, « La Primaire en France : nymphe démocratique à institutionnaliser », *RPP*, n°1060/1061, 2011, pp. 50-69.

<sup>764</sup> La question de la constitutionnalité de la charte d'adhésion aux valeurs de la gauche et de la participation d'un euro à chaque tour de scrutin, prévues par la primaire socialiste, a notamment été soulevée par Joël-Benoît d'Onorio (« Des primaires en dépit de la Constitution », *Le Figaro*, 19 octobre 2011).

<sup>765</sup> A l'heure actuelle et depuis 2006, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques considère que « les dépenses liées à l'organisation de ces primaires ne présentent pas, en principe, le caractère de dépenses engagées en vue de recueillir le suffrage des électeurs, et n'ont donc pas à figurer au compte de campagne du candidat investi en définitive par le parti » (source CNCCFP). Si cette position pouvait se justifier dans l'hypothèse de primaires fermées, elle est nettement plus contestable dans le cadre de primaires ouvertes, comme n'a pas manqué de le souligner l'UMP à l'occasion des primaires citoyennes organisées par le PS en 2011. Dans l'attente d'une évolution de la réglementation dans ce domaine et pour pallier l'absence de cadre juridique, les responsables politiques qui ambitionnent de concourir à une élection primaire au sein de leur formation politique ont souvent recours à de micro-partis politiques qui leur permettent de lever des fonds. Ce fut notamment le cas avec les clubs « Désirs d'avenir » pour Ségolène Royal, « Agir pour l'égalité » pour Laurent Fabius, « Rassemblement pour la solidarité et la démocratie » pour Dominique Strauss-Kahn, « A gauche, besoin d'optimisme » pour Manuel Valls ou encore « La Droite sociale » et « Génération France » pour Laurent Wauquiez et Jean-François Copé.

§ b – *Les primaires : une volonté de renforcement des partis politiques*

L'assimilation des primaires par la vie politique française s'effectue en trois temps. Le premier, de 1994 à 1995, correspond à la phase d'« importation » du phénomène, qui doit alors strictement s'exprimer au sein des partis politiques. En 1994, le RPR peine à choisir qui de Jacques Chirac ou d'Edouard Balladur portera ses couleurs à l'élection présidentielle. Le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua se charge de proposer un avant-projet de loi au Premier ministre visant à institutionnaliser l'organisation de primaires pour les partis politiques, dès lors que ces derniers respectent les obligations de déclaration prévues par les lois sur le financement des partis politiques.<sup>766</sup> Le Président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, fait savoir qu'il devra transmettre le projet de loi, si celui-ci voit le jour, au Conseil constitutionnel ; mais devant la possible contestation de légalité d'un tel système, l'idée est finalement abandonnée. Pour mieux contrôler le processus de désignation de son candidat, le Parti socialiste fait quant à lui appel à ses militants en 1995 pour départager Henri Emmanuelli et Lionel Jospin.<sup>767</sup>

En 2002, l'élection présidentielle devant opposer le Président de la République et le Premier ministre sortant, aucun des deux grands partis ne juge bon d'organiser une primaire. Personne au RPR n'entend barrer la route à Jacques Chirac et personne n'envisage au PS d'infliger cette formalité à Lionel Jospin.<sup>768</sup> Il faut donc attendre la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2007 pour voir revenir les primaires sur le devant de la scène politique. A défaut de mettre en place une véritable primaire ouverte comme l'avait fait la gauche italienne un an auparavant, le PS reconduit pour l'élection présidentielle de 2007 la procédure utilisée en 1995. Mais là où la campagne interne de 1995 n'avait duré que quinze jours et s'était déroulée exclusivement devant les militants, celle de 2007 s'étend sur six semaines et est fortement médiatisée.<sup>769</sup> Si le choix du candidat ne concerne *a priori* que les socialistes, il est en réalité observé par tous les Français qui s'expriment de manière indirecte à travers les nombreuses études d'opinion. Au terme de la campagne interne, Ségolène Royal

---

<sup>766</sup> En juin 1990, le RPR et l'UDF avaient déjà adopté une « charte pour des primaires à la française », prévoyant une procédure ouverte à tous les électeurs sympathisants de l'opposition, mais qui restera lettre morte.

<sup>767</sup> Le 3 février, Lionel Jospin l'emporte avec 66 % des suffrages exprimés contre 34 % à Henri Emmanuelli.

<sup>768</sup> Au regard des effets positifs d'une campagne primaire sur la dynamique du candidat vainqueur, on peut légitimement se demander si un tel procédé n'aurait pas évité à Lionel Jospin son élimination au premier tour lors de l'élection présidentielle.

<sup>769</sup> Bernard Dolez et Annie Laurent, « Une primaire à la française. La désignation de Ségolène Royal par le Parti socialiste », *RFSP*, n°2, 2007, pp. 133-161.

est investie candidate pour l'élection présidentielle.<sup>770</sup> Même si la primaire socialiste de 2007 n'aura finalement pas l'effet escompté sur le résultat de l'élection présidentielle, elle marque l'enracinement de cette pratique au sein d'un des deux principaux partis politiques français et l'intérêt croissant de l'opinion pour cet exercice.<sup>771</sup>

La reconnaissance définitive des primaires comme nouveau phénomène politique d'envergure intervient au cours de l'année 2011. Les trois défaites successives du Parti socialiste à l'élection présidentielle, la mutation de sa base électorale, l'échec du congrès de Reims en 2008 et l'absence de leadership vont favoriser l'émergence d'une nouvelle forme d'élection primaire pour la présidentielle de 2012 : les primaires citoyennes, « premières vraies primaires sous la V<sup>e</sup> République ». <sup>772</sup> Celles-ci sont le résultat d'un travail collectif, initié par le cercle de réflexion Terra Nova et son fondateur Olivier Ferrand, puis entamé à partir de la convention nationale du 3 juillet 2010, sous la direction d'Arnaud Montebourg, secrétaire national en charge de la rénovation du parti. En l'espèce, ces primaires citoyennes sont « un modèle hybride d'une élection interne dont les règles de fonctionnement sont conçues par la direction du parti, mais, avec la spécificité d'une base électorale externalisée ». <sup>773</sup> Outre la désignation d'un leader incontesté pour porter les couleurs du parti à l'élection présidentielle, elles visent principalement trois objectifs. Le premier est de conquérir les abstentionnistes déçus par la vie politique, en voie de « décrochage civique », particulièrement nombreux dans les milieux populaires. Le deuxième est de créer une dynamique sympathisante pour l'élection présidentielle dans la mesure où les participants aux primaires citoyennes seront appelés à devenir autant de militants fidèles et dévoués pour la future campagne présidentielle. Le troisième enfin : la primaire doit permettre de renforcer l'hégémonie du Parti socialiste sur l'ensemble de la gauche et éviter l'émiettement des voix qui avait conduit à l'élimination du candidat socialiste dès le premier tour en 2002. <sup>774</sup>

---

<sup>770</sup> Elle est élue à une très large majorité dès le premier tour avec 60 % des suffrages exprimés contre 21 % à Dominique Strauss-Kahn et 19 % à Laurent Fabius.

<sup>771</sup> Depuis 2006, l'organisation d'une primaire ouverte aux militants figure également dans les statuts de l'UMP (articles 15 et 49). Suite aux retraits successifs de ses concurrents à la primaire qui se déroule en janvier 2007, Nicolas Sarkozy est désigné candidat de l'UMP pour l'élection présidentielle, à l'unanimité des suffrages exprimés. L'UMP n'organise pas d'élection primaire en 2012 en raison de la candidature du Président sortant.

<sup>772</sup> Gérard Le Gall, « Les primaires "citoyennes" : la démocratisation de la vie politique en marche », *RPP*, n°1060/1061, 2011, p. 35.

<sup>773</sup> Marie-Laure Fages, « Les Primaires citoyennes du Parti socialiste feront-elles le printemps 2012 ? », *RPP*, n°1059, 2011, p. 81.

<sup>774</sup> Initialement, la primaire souhaitée par le Parti socialiste devait être ouverte à l'ensemble de la gauche et pouvait regrouper les partis politiques co-organisateurs. Cette proposition a été déclinée par la plupart des autres formations politiques qui y ont vu un risque d'absorption par le PS. Concernant EELV, le parti a fait le choix d'organiser une primaire en son sein, réservée aux adhérents et aux sympathisants qui s'acquitteraient d'une participation de dix euros. Le vote par courrier et par voie électronique des 29 juin et 12 juillet permet à Eva Joly de l'emporter face à son principal concurrent Nicolas Hulot. Le Front de gauche fait quant à lui le choix d'une

Sur chacun de ces objectifs, l'opération est un succès. Les primaires citoyennes donnent tout d'abord au Parti socialiste une visibilité maximale à l'automne 2011 et suscitent un intérêt incontestable du public, comme en témoignent les fortes audiences de chacun des trois débats télévisés. Ensuite, lors des deux tours de scrutin du mois octobre, la participation dépasse toutes les attentes. Plus de 2.600.000 personnes participent au premier tour le 9 octobre. Ils sont plus de 2.800.000 une semaine plus tard pour départager François Hollande et Martine Aubry.<sup>775</sup> Parallèlement, les primaires permettent au Parti socialiste de renforcer sa domination sur l'ensemble de la gauche. Un sondage Ifop pour le *Journal du Dimanche* publié le 30 avril 2011 indique en effet que 35 % des sympathisants d'Europe écologie - Les Verts et 45 % de ceux du Front de gauche disent vouloir participer à la primaire socialiste. Celle-ci donne une force de pénétration au Parti socialiste vis-à-vis des autres partis de la gauche, en même temps qu'elle marginalise leurs candidats.

Dans leur forme enfin, les primaires citoyennes adoptent un certain mimétisme avec l'élection présidentielle : dépôt de candidatures, débats télévisés, équité du temps de parole, autorité de référence, élection à deux tours de scrutin, maillage du territoire grâce à plusieurs milliers de bureaux de vote...<sup>776</sup> La Convention nationale qui investit officiellement François Hollande comme candidat du Parti socialiste au mois de novembre 2011 a des allures d'un soir de victoire électorale. Elle donne au futur candidat crédibilité et prestige. En réalité, cette confusion des genres, savamment orchestrée par le Parti socialiste, vise à transformer la

---

désignation interne par ses adhérents, qui choisissent très largement Jean-Luc Mélenchon au mois de juin 2011. Au final, seul le Parti radical de gauche s'associe au Parti socialiste pour l'organisation des primaires citoyennes. Son représentant, Jean-Michel Baylet, réalisant un score de 0,6 % des suffrages exprimés finira en dernière position derrière François Hollande (39,2 %), Martine Aubry (30,4 %), Arnaud Montebourg (17,2 %), Ségolène Royal (6,9 %) et Manuel Valls (5,6 %). Au second tour, François Hollande l'emporte avec 56,6 % des suffrages et plus de 1.600.000 voix face à Martine Aubry (43,4 %).

<sup>775</sup> A l'issue du scrutin, les listes électorales utilisées par les bureaux de vote pour vérifier l'identité des participants et permettre leur émargement devaient être détruites sous contrôle d'huissier de justice. Chaque électeur a pu néanmoins transmettre volontairement ses coordonnées afin que le PS constitue un fichier de personnes souhaitant être contactées individuellement. Si ce fichier devait être détruit après l'élection présidentielle, il n'en demeurerait pas moins un formidable atout militant en vue de la campagne électorale.

<sup>776</sup> Les candidatures doivent être déposées du 28 juin au 13 juillet 2011 et sont soumises au filtre d'une Haute autorité indépendante qui examine les parrainages : 5 % des parlementaires socialistes (soit 17 parrainages), ou 5 % des membres du Conseil national (soit 16 parrainages) ou 5 % des conseillers généraux ou régionaux socialistes issus d'au moins dix départements et quatre régions (10 parrainages) ou 5 % des maires socialistes des villes de plus de 10.000 habitants (soit 16 parrainages) issus d'au moins quatre régions sont nécessaires pour participer à la compétition. En cas d'élu en situation de cumul de mandats, un seul parrainage par personne est autorisé. Outre l'examen des parrainages, la Haute autorité, nommée par le Conseil politique du PS, a le rôle de juge électoral et de contrôleur des temps de parole lors des débats. Elle allie à la fois, à l'échelle du PS, les compétences du Conseil constitutionnel et du CSA lors de l'élection présidentielle.

primaire en une « pré-élection présidentielle ». <sup>777</sup> Pour le parti, déjà dominant dans son hémisphère politique, il s'agit de renforcer sa position au sein de la gauche et d'accroître l'effet de « vote utile ». <sup>778</sup> En parvenant à « légitimer par avance un candidat de rassemblement », il évite ainsi un émiettement des suffrages au premier tour de l'élection présidentielle. <sup>779</sup>

La désignation de son candidat à l'élection présidentielle par le biais d'une élection primaire semble donc avoir d'indéniables effets positifs pour le parti qui l'adopte. Par ailleurs, même lorsqu'elle se réduit à une désignation interne, la primaire entraîne souvent une forte augmentation du nombre d'adhérents. Ainsi, au premier semestre 2006, le Parti socialiste enregistre une vague de plus de 68.000 adhésions à la faveur d'une offre sur Internet à vingt euros. <sup>780</sup> De même l'UMP connaîtra un fort accroissement de son nombre d'adhérents fin 2006, quelques mois avant la désignation de Nicolas Sarkozy comme candidat, même si ce phénomène est également lié à l'approche de l'élection présidentielle. <sup>781</sup> En tout état de cause, l'« effort payant fait par les deux partis pour augmenter significativement le nombre de leurs adhérents a crédibilisé et légitimé leur vote de désignation interne ». <sup>782</sup>

En définitive, la seule réticence que les formations politiques semblent avoir à l'encontre des primaires est que leur candidat à l'élection présidentielle puisse prendre ses distances avec le programme élaboré par le parti. Car c'est une des conséquences inévitables de la présidentialisation et des primaires : « la campagne d'un parti est d'abord celle de son candidat ». <sup>783</sup> Indéniablement, cette mutation s'est faite plus facilement dans le cas de l'UMP que du PS, davantage attaché à l'intelligence collective qu'à la bonne parole d'un homme providentiel. Néanmoins, l'un comme l'autre n'ont pas hésité à payer ce prix pour conserver un rôle important dans le régime présidentialisé.

Faut-il pour autant en conclure que les primaires sont une assurance tout risque en vue de l'élection présidentielle ? Rien n'est moins sûr. Une primaire permet essentiellement de clarifier le jeu au sein d'une formation et dissuade les candidats vaincus de concourir à

---

<sup>777</sup> L'organisation décentralisée dans chaque fédération s'appuie sur 10.000 bureaux de vote. Quant au fichier électoral, il recoupe le fichier électoral national des élections présidentielles, élargi aux jeunes de 16 ans et aux résidents étrangers extra-communautaires inscrits avant le 31 mai 2011.

<sup>778</sup> Christophe Boutin, « Primaire : une caution pseudo-démocratique », *Le Figaro*, 24 septembre 2011.

<sup>779</sup> Pascal Jan, « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir », *RDP*, n°2, 2007, p. 549.

<sup>780</sup> Bernard Dolez et Annie Laurent, *op. cit.*, p. 133.

<sup>781</sup> Les chiffres communiqués par l'UMP font état d'un passage de 222.270 à 339.184 adhérents entre 2005 et la fin de l'année 2006.

<sup>782</sup> Gérard Grunberg, « Vers un espace politique bipartisan ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, p. 263.

<sup>783</sup> *Ibid.*, p. 263.

l'élection présidentielle en dehors du parti. Mais la primaire n'est un atout pour le candidat qui en sort vainqueur que si son élection a été nette et que la campagne n'a pas donné lieu à des attaques trop violentes. L'efficacité de la primaire tient également en grande partie à la capacité du parti à se rassembler et à surmonter ses divisions après une campagne interne disputée.

Si l'importation des élections primaires dans le système politique français soulève d'importantes questions en termes de légalité et de constitutionnalité, le principal reproche adressé aux primaires concerne essentiellement le caractère démocratique ou non-démocratique de ce processus. En faisant s'adresser des candidats à la même base électorale, les primaires atténueraient le débat entre projets et renforcerait l'antagonisme entre personnes. Elles accentueraient ainsi « la personnalisation du fait politique » et feraient courir un « risque de dépolitisation des débats publics ». <sup>784</sup> En outre, les primaires signeraient l'« affaiblissement des partis politiques » à travers la diminution de leur fonction programmatique et la dévaluation du militantisme. <sup>785</sup> Elles conduiraient les partis à n'être plus des écoles de pensée, impliqués dans la formation intellectuelle de leurs militants et de leurs cadres, mais de simples « partis de supporters », au service d'une organisation événementielle. <sup>786</sup>

Si ces risques sont à relativiser et à confronter aux expériences futures, plus certaine en revanche est l'atteinte au pluralisme partisan auquel semble concourir le processus des primaires que certains n'hésitent pas à désigner comme « le cheval de Troie de la bipolarisation ». <sup>787</sup> L'exemple de 2011 a montré en effet combien la primaire est un puissant moteur de légitimation permettant au candidat investi par un grand parti de contenir les autres candidatures de son camp à l'élection présidentielle. <sup>788</sup> Il y a là un risque réel de voir les primaires accentuer la mainmise des deux principaux partis sur le jeu politique, dès lors qu'ils sont les seuls susceptibles d'attirer les grands médias et d'organiser des primaires ouvertes à

---

<sup>784</sup> Bernard Lamizet, « Les primaires sont une fausse bonne idée », *Le Monde*, 7 septembre 2011. S'agissant de la personnalisation de la politique, on précisera toutefois qu'elle n'est pas réductible à l'élection du Président au suffrage universel – même si celle-ci contribue à la favoriser – puisqu'il s'agit d'un phénomène également observé en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Espagne où le chef de l'exécutif procède du Parlement (Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *op. cit.*, p. 361).

<sup>785</sup> Rémi Lefebvre, « Les fausses évidences démocratiques de la primaire », *Libération*, 30 septembre 2011.

<sup>786</sup> Gérard Le Gall, « Les primaires "citoyennes" : la démocratisation de la vie politique en marche », *RPP*, n°1060/1061, 2011, p. 40.

<sup>787</sup> Frédéric Rouvillois, « Les élections présidentielles », *Constitutions*, n°1, 2012, p. 19.

<sup>788</sup> Pascal Perrineau, « La candidature de Hollande conforte l'hégémonie du PS à gauche », *Le Figaro*, 8 novembre 2011.



l'échelle nationale. Or, une élection présidentielle se réduisant à l'opposition de deux candidats ne manquerait pas de déboucher rapidement sur un bipartisme de fait, dans la mesure où toutes les élections sont directement reliées à ce scrutin. Cependant, un tel bipartisme ne signifierait pas nécessairement la fin du pluralisme. Celui-ci continuerait d'exister non plus à travers des partis politiques variés, mais seulement au sein de deux partis, dont les principaux responsables, au moyen de divers courants, se partageraient l'ensemble de l'espace électoral. Qui peut assurer que ces forces ne sont pas déjà à l'œuvre aujourd'hui ?



## Chapitre D – Le quinquennat, facteur de bipolarisation

Le caractère bipolaire de la vie politique française n'est pas apparu avec le quinquennat. Bien au contraire, la préférence pour un système bipolaire organisé autour de deux grands partis semble inscrite, dès l'origine, dans le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République. La question est donc de savoir si le quinquennat réduit ou accentue cette tendance naturelle de la V<sup>e</sup> République. Si l'élection présidentielle telle qu'elle se déroule dans la V<sup>e</sup> République constitue un levier en faveur de la bipolarisation, le caractère plus fréquent de cette élection ne saurait qu'encourager cette tendance (section 1). Mais cette explication n'est pas à elle seule suffisante et nécessite d'être complétée en considérant la complémentarité des élections présidentielles et législatives (section 2). Le rapprochement de ces deux élections rend plus pertinente encore les notions de « majorité présidentielle » et de « pacte présidentiel », dont chacune tend à renforcer le clivage politique entre la gauche et la droite (section 3). Cet ancrage partisan de l'élection présidentielle et des élections législatives conduit le Président, une fois élu, à entretenir des liens plus forts avec le parti majoritaire. Dès lors, la constitution d'alliances devient un enjeu majeur pour le Président de la République, ne serait-ce qu'en vue de sa réélection, et contribue à faire perdurer la bipolarisation de la vie politique au-delà de la seule élection présidentielle (section 4).

### Section 1 – La bipolarisation : prolongement d'un phénomène propre à la V<sup>e</sup> République

L'avènement de la V<sup>e</sup> République ouvre une période de bipolarisation de la vie politique française. Certes, les notions de droite et de gauche renvoient à une opposition politique qui ne date pas de 1958. Mais pour des raisons à la fois idéologiques et institutionnelles, ce clivage apparaît plus nettement à partir de cette date. A l'échelle du temps long, on remarque d'abord qu'en ce milieu de XX<sup>e</sup> siècle, la droite n'est plus aussi divisée qu'elle avait pu l'être au cours des décennies précédentes. La fragmentation historique entre les droites légitimiste, orléaniste et bonapartiste, bien que toujours prégnante dans l'électorat et dans le parcours politique des élus, n'est plus aussi apparente dans la structuration des partis.<sup>789</sup> A gauche, socialistes et communistes constituent les principales forces politiques. Si

---

<sup>789</sup> René Rémond, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1982.

les socialistes demeurent divisés, l'éclatement en de multiples chapelles qui avait marqué la fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècles appartient à une époque bel et bien révolue. Quant au Parti communiste, il constitue alors le principal parti de la gauche, tant par son influence intellectuelle et sociale qu'au plan électoral et militant. Sans que l'on puisse parler de bipartisme, la lente structuration des partis et la rationalisation de l'échiquier politique se font jour. Elles constituent des signes avant-coureurs d'une bipolarisation dont le lent processus sera singulièrement accéléré par le passage des partis politiques sous les fourches caudines de la V<sup>e</sup> République.

A partir de 1958, la V<sup>e</sup> République imprime sa marque sur les différents partis, qui n'ont d'autre choix que de s'adapter aux nouvelles règles du jeu politique.<sup>790</sup> Outre l'organisation constitutionnelle que l'on connaît, la V<sup>e</sup> République marque la consécration du scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Celui-ci est préféré au scrutin proportionnel, considéré comme une cause majeure de l'instabilité des gouvernements de la IV<sup>e</sup> République. A l'inverse, le scrutin majoritaire à deux tours doit donner à l'électeur la possibilité de choisir parmi un nombre important de candidats à l'occasion d'un premier tour de scrutin, tout en favorisant les candidats rassembleurs qui permettront de constituer une majorité large. En effet, si aucun candidat ne recueille la majorité absolue des suffrages à l'occasion de ce premier tour, on organise alors un second tour entre les candidats arrivés en tête au premier tour.<sup>791</sup> Déjà utilisé depuis le début de la III<sup>e</sup> République pour l'élection des conseillers généraux, le scrutin majoritaire à deux tours est étendu, avec l'ordonnance du 13 octobre 1958, aux élections législatives.<sup>792</sup> Celles-ci vont progressivement surreprésenter les majorités parlementaires et sanctionner les minorités. Dans le même temps, la faiblesse du scrutin de liste, utilisé initialement dans les seuls cadres municipal et sénatorial, freine

---

<sup>790</sup> Pour Pierre Avril, la compétition politique change radicalement de nature à partir de 1958. Selon lui, si le multipartisme ne disparaît pas à partir de cette date, il change de nature en raison des nouvelles règles institutionnelles : « désormais le centre ne représente plus une position de pouvoir que l'on occupe, il est devenu un enjeu que se disputent la droite et la gauche dans le cadre d'une compétition bipolaire orientée vers l'alternance des majorités » (« La fabrique politique », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, p 47).

<sup>791</sup> La bipolarisation a aussi été largement favorisée par une limitation des possibilités de triangulaires dans les seconds tours. Ce fut d'abord le cas à partir des élections législatives de 1978 pour lesquelles le seuil de qualification pour le second tour fut relevé de 10% à 12,5% des électeurs inscrits. Suite à la réforme des collectivités territoriales engagée en 2010, le seuil appliqué pour les élections cantonales fut lui aussi relevé à 12,5% des électeurs inscrits.

<sup>792</sup> Le mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés constitue, de l'aveu même de Michel Debré, une des « trois décisions vraiment fondamentales » du constituant en 1958, au même rang que l'autorité propre du pouvoir exécutif et que la nature parlementaire du régime. Le proche conseiller du général de Gaulle pour les questions constitutionnelles précise même que le mode de scrutin majoritaire étant « un élément essentiel non seulement du choix des hommes mais de la figure générale que revêt l'assise du pouvoir », il aurait souhaité qu'il fût inscrit dans la Constitution (« La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, n°5, 1978, pp. 828 et 835).

l'émergence de courants alternatifs, en particulier au centre de l'échiquier politique.<sup>793</sup> Cela est d'autant plus vrai que, même dans les cas où le scrutin de liste est en vigueur, il comporte toujours un seuil minimal, que ce soit pour se qualifier pour le second tour ou pour obtenir des élus.

Parmi toutes les élections où le scrutin majoritaire est appliqué, les élections législatives apparaissent historiquement comme le premier facteur de bipolarisation. En effet, outre le caractère majoritaire, l'ordonnance du 13 octobre 1958 remet en vigueur le scrutin à deux tours pour les élections législatives. Ces deux facteurs conjugués constituent en eux-mêmes le plus puissant levier de bipolarisation. Par ce choix, les pères de la Constitution, au premier rang desquels Michel Debré, entendent limiter l'audience des petits partis, réduire leur nombre à l'Assemblée nationale, et ainsi stabiliser les gouvernements. De fait, si la fin de la proportionnelle permet de limiter l'audience des petits partis, la présence d'un second tour permet quant à elle de favoriser un système de « report » des voix, qui encourage une division bipartite des candidats et de leurs partis par un système d'alliance. Pris dans son ensemble, le système vise à faciliter le consensus et à préserver la cohérence des choix démocratiques puisque nul ne peut gouverner s'il est minoritaire.

Ce premier élément de bipolarisation est fortement accentué à partir de 1965 avec la première élection présidentielle au suffrage universel. Initialement, l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur l'élection du Président de la République mettait en place une désignation indirecte par l'intermédiaire d'un collège de grands électeurs. Elle prévoyait surtout que le candidat qui avait obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés était élu au premier tour de scrutin. A défaut de majorité absolue, c'est le candidat arrivé en tête au second tour qui l'emportait, quel que soit son résultat.<sup>794</sup> La révision constitutionnelle de 1962 modifie doublement la donne. D'une part, parce qu'elle limite l'accès au second tour aux deux seuls candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour, dans le cas où aucun n'a atteint la majorité absolue. Ce procédé, en éliminant les candidatures marginales, tend à faire émerger deux candidats, généralement positionnés à droite et à gauche. D'autre part, on l'a vu, la réforme de 1962 opère un changement radical dans la mesure où elle ouvre le scrutin à l'ensemble des électeurs. Cette nouvelle règle du jeu oblige les partis à se rassembler et l'électorat à se

---

<sup>793</sup> Ce mode de scrutin connaîtra toutefois un certain regain grâce aux élections européennes, à partir de 1979, et régionales, à partir de 1986. Le scrutin proportionnel de liste continue par ailleurs d'avoir cours pour les élections municipales dans les communes de plus de 3.500 habitants ainsi que pour les élections sénatoriales dans les départements élisant quatre sénateurs ou plus.

<sup>794</sup> Ce cas de figure ne s'est jamais produit puisque Charles de Gaulle fut élu dès le premier tour de scrutin en 1958 (avec 78,5 % des voix contre 13 % pour le candidat du Parti communiste Georges Maranne et 8,5 % pour le candidat de l'Union des forces démocratiques Albert Châtelet) et que la révision constitutionnelle de 1962 devait mettre un terme à l'ordonnance de 1958.

répartir de part et d'autre d'une même ligne de fracture.<sup>795</sup> Tout concourt à faire du second tour un véritable affrontement entre deux camps. En cela, l'élection présidentielle selon les règles définies en 1962 constitue bien le plus puissant levier de bipolarisation de la vie politique.<sup>796</sup> En toute logique, le quinquennat vient renforcer cette tendance. On peut raisonnablement penser en effet que le caractère plus fréquent de cette élection ne peut que favoriser lui aussi cette bipolarisation, la grande joute entre deux candidats n'intervenant plus tous les sept ans mais tous les cinq ans.<sup>797</sup>

## Section 2 – Elections présidentielle et législatives : de la bipolarisation au bipartisme<sup>798</sup>

Cependant, l'élection présidentielle est-elle le seul facteur de bipolarisation ? Il convient en effet de souligner que le second tour des élections présidentielles n'oppose pas nécessairement un candidat de droite à un candidat de gauche. Si l'opposition classique entre droite et gauche se retrouve le plus souvent au second tour de l'élection présidentielle, elle n'est pas inscrite dans le marbre et peut, en certaines occasions, être déjouée. Les élections

---

<sup>795</sup> Pierre Avril voit dans l'élection du Président de la République au suffrage universel « un mécanisme à double détente » qui a provoqué la mutation des comportements électoraux et des stratégies électorales. Dès lors, « le second tour de l'élection présidentielle détermine d'abord un espace majoritaire dans lequel les partis doivent s'inscrire sans pouvoir en maîtriser la formation, puisqu'elle résulte de la décision des électeurs eux-mêmes ; ensuite, le "couplage" de cette majorité d'électeurs présidentiels avec la majorité de l'Assemblée nationale détermine la coalition de partis qui soutiennent le gouvernement » (« La fabrique politique », in Jean-Louis Quermonne et Nicholas Wahl (dir.), *op. cit.*, pp. 47-48).

<sup>796</sup> Pour Pierre Avril, « l'effet de regroupement au second tour s'est trouvé puissamment renforcé par la limitation aux deux candidats arrivés en tête du premier. Regroupement électoral d'abord puisque les électeurs des candidats éliminés sont incités à reporter leurs suffrages sur celui des deux concurrents restant en lice qui est le plus proche d'eux, ne serait-ce que pour faire obstacle à la victoire de l'inacceptable. Regroupement partisan ensuite, parce que les candidats éliminés et leur parti sont incités à voler au secours de la victoire afin d'y être associés, ce qui dessine les contours de deux coalitions ; celle qui l'emporte devient la "majorité présidentielle" » (*Ibid.*, p. 55).

<sup>797</sup> Pour Pierre Bréchon, il ne fait aucun doute que « cette évolution a été favorisée par la réduction du mandat présidentiel à cinq ans et par le renversement du calendrier électoral » (« La revanche des partis politiques », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 61).

<sup>798</sup> Précisons que la bipolarisation n'implique pas nécessairement le bipartisme, même si les deux vont souvent de pair. En effet, la bipolarisation se définit comme une tendance à l'organisation de la vie politique autour de deux pôles dominants. Dans le cas de la France, cette structuration se fait autour de la gauche et de la droite et rend par conséquent très hypothétique la constitution d'un centre totalement indépendant. Quant au bipartisme, il se caractérise par l'hégémonie d'un parti politique au sein de son propre camp, qu'il s'agisse de la gauche ou de la droite. Si le bipartisme implique nécessairement la bipolarisation, la réciproque n'est pas vraie. Ainsi, pendant des années, l'organisation bipolaire de la vie politique française a vu cohabiter le Parti socialiste et le Parti communiste à gauche, le RPR et l'UDF à droite, formant ainsi un « quadrille bipolaire », selon l'expression de Maurice Duverger. Cette bipolarisation ne s'est doublée d'un bipartisme qu'à partir du moment où le Parti communiste puis l'UDF se sont mis à décliner, laissant le champ libre à un parti hégémonique dans chaque camp (Sur le mouvement de bipolarisation de la vie politique française, il faut signaler notamment l'article de Jean-Claude Colliard, « Le système de partis ou la Constitution politique de la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1611-1624).

présidentielles de 1969 et 2002 suffisent à s'en convaincre. Elles prouvent la possibilité réelle pour un candidat venu du centre ou des extrêmes de perturber l'opposition classique entre les candidats issus des deux principaux partis de la gauche et de la droite, et permettent de constater que l'élection présidentielle n'est pas à elle seule responsable du caractère bipolaire de la vie politique française.

En effet, la bipolarisation de la vie politique sous la V<sup>e</sup> République ne saurait être comprise sans prendre en compte la deuxième élection majeure qu'est l'élection législative, dont le mode de scrutin implique, comme on l'a vu, des stratégies d'alliances et favorise les deux principaux partis au sein de chaque camp. Dès 1958, année de la première élection législative au scrutin majoritaire à deux tours, le principal groupe de droite associé au principal groupe de gauche représentent à eux seuls 44 % des députés élus à l'Assemblée nationale. Cette proportion atteint 62 % dès 1962 et ne descendra plus en-dessous de 50 % après cette date. Cette bipolarisation – pour ne pas dire ce bipartisme – va même être renforcé par le relèvement progressif du seuil de maintien au second tour des élections législatives, initialement fixé à 5% des suffrages exprimés. Ce seuil fut relevé une première fois à 10 % du nombre des électeurs inscrits à partir des élections législatives de 1967, puis une seconde fois à partir des élections législatives de 1978 pour atteindre 12,5 % des inscrits.<sup>799</sup> Les conséquences sur la composition de l'Assemblée nationale furent immédiates puisque la part du principal groupe de gauche et du principal groupe de droite réunis augmenta dès lors de façon quasi continue.<sup>800</sup>

Mais c'est bien à partir de 2002, c'est-à-dire suite à l'adoption du quinquennat, que la domination des deux principaux groupes devient hégémonique. En effet, ceux-ci représentent 88 % des députés dans l'Assemblée élue en 2002, puis 91 % dans celle de 2007. En 2012, on observe un léger fléchissement qui s'explique essentiellement par la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci ayant abaissé le seuil de formation d'un groupe politique de vingt à quinze députés, elle permet à trois groupes de la majorité – le groupe Ecologiste, le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste et le groupe Gauche démocrate et républicaine – de se détacher du groupe Socialiste, républicain et citoyen. La proportion des deux principaux

---

<sup>799</sup> Lois du 29 décembre 1966 et du 19 juillet 1976.

<sup>800</sup> Malgré cette tendance lourde vers la bipolarisation de la Chambre basse, deux cas particuliers sont à signaler. En premier lieu, celui de l'Assemblée nationale élue au scrutin proportionnel en 1986, où le groupe Socialiste et le groupe RPR ne réunissent que 63 % des sièges et doivent composer avec d'importants groupes minoritaires (131 UDF, 35 communistes et 35 FN). L'autre cas est celui de l'Assemblée élue en 1993 qui voit les deux groupes de droite (RPR et UDF) réunir à eux seuls près de 82 % des sièges. Pour le reste, la proportion des deux principaux groupes est de 77 % en 1981, 71 % en 1988 et 68 % en 1997.

groupes au sein de l'hémicycle – groupe SRC et groupe UMP – n'en demeure pas moins très élevée avec près de 85 % des sièges.<sup>801</sup>

Cette situation conduit à dresser un premier constat nuancé. Tout d'abord, les résultats successifs du premier tour des élections présidentielles de 2002, 2007 et 2012 font apparaître une inversion de tendance du comportement électoral lors de ce scrutin. En effet, alors que les deux candidats arrivés en tête avaient recueilli plus des trois quarts des suffrages en 1965 et 1974, le premier tour de l'élection présidentielle avait connu par la suite un mouvement progressif d'éparpillement des voix.<sup>802</sup> En 1995, le score cumulé des deux candidats arrivés en tête au premier tour est de seulement 40 %. Il atteint son plus bas niveau en 2002 – 36 % pour Jacques Chirac et Lionel Jospin – avant que ne se mette en place la logique quinquennale. Celle-ci va entraîner une « déproportionnalisation » de l'élection présidentielle et permettre aux deux principaux candidats de renouer avec des scores significatifs : 57 % pour Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal en 2007 et 55 % pour François Hollande et Nicolas Sarkozy en 2012.<sup>803</sup> Cette bipolarisation reste toutefois inaboutie : le candidat centriste François Bayrou obtient des résultats non négligeables à défaut d'être constants (6,8 %, 18,6 % et 9,1 %) ; le Front National réalise ses meilleurs scores lors de cette élection (16,9 %, 10,4 % et 17,9 %) et l'ensemble de la gauche radicale dépasse généralement les 10 %. Malgré ce vote dispersé au premier tour des élections présidentielles qui se retrouve pour une bonne part au premier tour des élections législatives, les députés élus appartiennent pour l'essentiel aux deux grands partis : le PS et l'UMP.

De fait, la tenue des élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle a un impact majeur sur la composition de l'Assemblée nationale et contribue à changer la nature même de ces deux élections. Ce phénomène avait déjà pu être observé en 1981 et 1988, suite à la dissolution de l'Assemblée dans la foulée de l'élection présidentielle.<sup>804</sup> Compte tenu du calendrier quinquennal, il n'est désormais plus nécessaire de dissoudre l'Assemblée nationale pour que les élections législatives se déroulent dans le mois qui suit l'élection présidentielle. C'est donc au début du mois de mai que les Français désignent leur Président et

---

<sup>801</sup> Cf. annexe 8 : « Les deux principaux groupes de droite et de gauche à l'Assemblée nationale », p. 443.

<sup>802</sup> Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Georges Vedel, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

<sup>803</sup> Cf. annexe 7 : « Les deux principaux candidats de droite et de gauche aux élections présidentielles », p. 442.

<sup>804</sup> Ces deux précédents confirment s'il en était besoin que la tenue des élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle renforce la domination de deux groupes de droite et de gauche au sein de l'Assemblée nationale. Ainsi en 1981, ils réunissent 373 sièges (285 pour le groupe Socialiste et 88 pour le groupe RPR) sur un total de 481 députés. En 1988, ils réunissent 405 sièges (275 pour le groupe Socialiste et 130 pour le groupe RPR) sur un total de 575.

à la mi-juin qu'ils élisent leurs députés.<sup>805</sup> Cet intervalle relativement court laisse très peu de temps aux formations politiques qui ont été éliminées au premier tour de l'élection présidentielle pour enclencher une nouvelle dynamique et convaincre les électeurs de la pertinence de leur projet. A l'inverse, les deux formations qualifiées pour le second tour disposent d'un surcroît de temps et de visibilité qui leur donne un avantage certain pour les élections législatives.<sup>806</sup> Cette qualification pour le second tour confère donc aux deux partis un capital médiatique et politique considérable. C'est autour d'eux que se cristallise l'attention des électeurs qui, dans les semaines qui séparent les deux scrutins présidentiel et législatif, restent profondément marqués par le débat présidentiel. La mobilisation de l'électorat autour de deux seules candidatures lors du second tour de l'élection présidentielle le conditionne à reproduire ce choix à l'occasion des élections législatives, dans une logique qui revient en quelque sorte à confirmer le vainqueur ou à l'empêcher autant que possible de mener sa politique.

Quant aux électeurs dont les candidats ont été éliminés dès le premier tour de l'élection présidentielle, il n'est pas étonnant que l'amertume d'une première défaite les fasse se résoudre à un vote dit « utile », accentuant alors la tendance générale à la bipolarisation. Cette dynamique présidentielle, qui s'apparente à une « contamination » des élections législatives par l'enjeu présidentiel, imprime naturellement sa marque sur les candidats à la députation.<sup>807</sup> Pour l'électeur, il ne s'agit pas seulement de choisir le représentant potentiel de sa circonscription, mais le candidat du Président de la République ou celui de son rival malheureux. Ainsi se reproduit dans chaque circonscription une élection présidentielle en « modèle réduit » ayant vocation à confirmer ou infirmer le choix exprimé lors du scrutin présidentiel, à tel point que les législatives peuvent apparaître comme le « troisième tour » de l'élection présidentielle. Bien sûr, cette dynamique est encore plus forte pour le camp du candidat vainqueur qui dispose alors d'un avantage psychologique et politique majeur poussant à la mobilisation de son électorat, tandis qu'une certaine forme de résignation est susceptible de s'abattre sur le camp de son adversaire battu au second tour.

---

<sup>805</sup> L'élection présidentielle a lieu au mois d'avril depuis la disparition du Président Georges Pompidou, tandis que les élections législatives ont lieu au mois de juin depuis la dissolution de 1997 (cf. p. 143).

<sup>806</sup> Par ailleurs, il faut ajouter que les deux partis qualifiés pour le second tour de l'élection présidentielle bénéficient d'un important relèvement du plafond de leurs comptes de campagne, qui leur permet de déployer dans l'entre-deux tours de nombreuses actions de propagande et de communication. Pour l'élection présidentielle de 2012, le plafond des dépenses était de 16.851 millions d'euros pour les candidats présents au premier tour et de 22.509 millions pour ceux restant en compétition pour le second (*JO*, 20 avril 2011, p. 6954).

<sup>807</sup> En témoigne notamment la difficulté des candidats aux élections législatives à s'imposer sans le soutien d'un grand parti. En 2012, seuls neuf candidats divers droite et quinze divers gauche, opposés à des candidats investis par l'UMP et le PS, parviennent à se faire élire à l'Assemblée nationale.

A l'inverse, il ne faut pas négliger l'effet d'anticipation qui peut conduire l'électeur à déterminer son choix à l'élection présidentielle en fonction de la majorité politique qu'il souhaite envoyer à l'Assemblée nationale dans les semaines qui suivront. Pourtant, alors que l'élection présidentielle se caractérise par une forte personnalisation, permettant aux différents candidats d'élargir leur audience au-delà de leur électorat traditionnel, les élections législatives se caractérisent par un choix davantage politisé de la part des électeurs. La plupart du temps, ces derniers ne connaissent pour ainsi dire rien, du point de vue politique, des candidats qui se présentent à eux lors d'une élection législative. Contrairement à une élection présidentielle, il est rare que les électeurs puissent associer tel candidat à la députation à tel ou tel bilan ou à tel ou tel projet. Cela est d'ailleurs bien normal puisque la fonction même de cette élection est de désigner des représentants dont la mission première est de soutenir ou non, voire d'amender le travail gouvernemental.<sup>808</sup> On observe donc, à l'occasion des élections législatives, un comportement électoral nettement plus marqué par les habitudes électorales de chaque électeur. Si l'élection présidentielle est parfois l'occasion d'une forme d'aventurisme vers des candidats qui apparaissent neufs et « hors-système », l'élection législative est souvent synonyme de « retour au bercail » vers les partis de culture parlementaire. Sans s'identifier nécessairement à l'un ou à l'autre, l'électeur n'en conserve pas moins une préférence traditionnelle, familiale ou simplement personnelle pour l'un d'entre eux et l'exprime le plus souvent lors des élections législatives qui apparaissent, à juste titre, comme celles dont la portée est la plus politique. Or, le quinquennat lie cette élection éminemment politique à une élection, également très personnelle, qu'est l'élection présidentielle. Cela a pour conséquence directe de rendre encore plus politique le choix de l'élection présidentielle. S'il y a bien une « présidentialisation » des élections législatives, on observe également, *a contrario*, un phénomène de « parlementarisation » de l'élection présidentielle. Non pas que le candidat se présente comme un futur prisonnier du Parlement, mais bien comme celui qui dirigera une majorité amenée à gouverner avec lui pour une durée de cinq ans.<sup>809</sup>

Quant à la question de savoir quelle élection a le plus d'impact sur l'autre, il est délicat d'y répondre avec certitude. On peut toutefois dire que d'un point de vue chronologique, la

---

<sup>808</sup> Encore que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ait donné davantage de possibilités pour les députés de prendre des initiatives, ne serait-ce qu'au travers des propositions de loi qui occupent désormais une part plus importante dans l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>809</sup> C'est cette analyse qui faisait dire au député Jean-Jacques Guillet que le quinquennat ne favorise pas les partis en général, mais bien les partis présents à l'Assemblée nationale (« Les raisons de dire non », *Le Figaro*, 8 juillet 2000).

présidentielle ouvre une séquence et que, de ce simple fait, elle demeure l'élection la plus « influente », pour ne pas dire déterminante. La question se pose par ailleurs de savoir si le fait d'organiser l'élection présidentielle avant les élections législatives favorise nécessairement la bipolarisation. Dans la perspective la plus fréquente, où le second tour de l'élection présidentielle correspond à un affrontement entre les deux candidats de la gauche et de la droite parlementaires, il apparaît nettement que la cristallisation du débat autour des deux concurrents influe de façon non négligeable sur le vote des électeurs à l'occasion des élections législatives. Pour autant, on peut raisonnablement penser qu'un schéma inverse apporterait lui aussi un certain nombre de garanties favorisant la bipolarisation de la vie politique. Il est en effet probable que les formations politiques minoritaires, organisées autour d'une personnalité bénéficiant d'une bonne visibilité médiatique mais manquant d'une implantation locale solide, se verraient déstabilisées par l'organisation d'élections législatives avant le scrutin présidentiel.<sup>810</sup> Ainsi la cause de la bipolarisation n'est pas tant la tenue de l'élection présidentielle avant les élections législatives, que le « couplage » de ces deux scrutins dans un laps de temps réduit.<sup>811</sup>

Au regard de ces analyses, les règles du jeu instaurées par le quinquennat semblent donc particulièrement défavorables aux petits partis.<sup>812</sup> En faisant peser le verdict des élections présidentielles sur les élections législatives, le quinquennat les fragilise à l'occasion d'un scrutin pourtant capital pour leur financement et donc pour leur action, leur visibilité et leur indépendance politique à venir.<sup>813</sup> En effet, le financement des partis politiques étant pour une bonne part déterminé par leurs résultats aux élections législatives, ces dernières entraînent souvent une double peine pour les petits partis. Après avoir engagé de lourdes dépenses lors des élections présidentielles et législatives, ils ne sont pas certains que cinquante de leurs candidats aux élections législatives obtiendront un résultat supérieur à 1 % des suffrages –

---

<sup>810</sup> Il y a fort à parier par exemple que Jean-Marie Le Pen n'aurait pas accédé au second tour de l'élection présidentielle en 2002 si celle-ci avait été précédée des élections législatives. En effet, le Front National n'est généralement pas en position de force lors des élections législatives, à l'image de toutes les formations peu ou pas représentées au Parlement. Si l'ordre des élections avait été inversé, le résultat des élections législatives, forcément décevant pour le Front National, serait donc intervenu avant l'élection présidentielle, brisant toute dynamique de victoire pour ce parti et plaçant son leader en bien mauvaise posture pour franchir le premier tour de l'élection présidentielle. Nous rejoignons donc sur ce point l'analyse de Benoît Jeanneau pour qui Lionel Jospin n'aurait certainement pas été éliminé du second tour de l'élection présidentielle si celle-ci s'était ouverte sur le terrain des élections législatives (*op. cit.*, p. 672).

<sup>811</sup> Sur la difficulté de répondre à cette question, Edouard Balladur s'interroge : « qui peut savoir si le résultat des élections législatives serait différent selon qu'elles auraient lieu avant ou après l'élection présidentielle ? Laquelle des deux aurait le plus d'influence sur l'issue de l'autre ? » (« Ne nous trompons pas d'élection reine », *Le Monde*, 12 janvier 2000).

<sup>812</sup> Ce risque qu'ils avaient anticipé avait d'ailleurs conduit la plupart d'entre eux à se prononcer contre le quinquennat « sec » puis l'inversion du calendrier électoral.

<sup>813</sup> Source CNCCFP.

condition impérative pour disposer de la première fraction du financement public – ni même qu’un seul de leur candidat sera élu.<sup>814</sup> Compte tenu de ce calendrier et des règles implacables relatives au financement public des partis politiques, seuls les deux principaux partis sont en mesure de tirer leur épingle du jeu et de bénéficier ainsi de la majeure partie de l’aide publique dévolue aux partis politiques. C’est ainsi qu’à la faveur des élections législatives de 2007, l’UMP et le PS se partagent 79 % du financement public des partis pour les cinq années suivantes, soit 74,8 millions d’euros par an.

De fait, la séquence présidentielle-législatives leur impose d’avoir à la fois un leader d’envergure nationale et une implantation locale forte, ce dont beaucoup de petits partis sont, par définition, dépourvus. La compétition dans ce domaine étant un jeu à somme nulle, l’affaiblissement des formations politiques minoritaires ne peut que profiter aux deux grands partis de gouvernement, et participer ainsi au renforcement de la bipolarisation de la vie politique.<sup>815</sup>

Les résultats des élections législatives de 2007 avaient déjà témoigné de cette évolution du système partisan vers un « bipartisme imparfait ».<sup>816</sup> Les deux principaux partis, sans leurs satellites, avaient alors recueilli plus de 64 % des suffrages exprimés au premier tour et 91 % des sièges à l’Assemblée à l’issue du second. Cet exemple témoigne de la difficulté pour les formations minoritaires à exister au-delà du premier tour de l’élection présidentielle. Dans ces conditions, il devient presque impossible pour les partis satellites de conserver une indépendance totale. Ainsi en 2007, le Nouveau centre, bien que formant un groupe indépendant d’une vingtaine de députés, n’en reste pas moins lié à la majorité. Le Parti chrétien-démocrate de Christine Boutin reste quant à lui intégré à l’UMP. A gauche, les députés écologistes et communistes sont forcés de s’allier pour former un groupe à l’Assemblée nationale. Quant au Parti radical de gauche, il devient une simple force d’appoint et se fond dans le groupe parlementaire du Parti socialiste.<sup>817</sup>

---

<sup>814</sup> Chaque parlementaire rapporte environ 42.000 euros par an à la formation à laquelle il est rattaché, au titre de la seconde fraction du financement public destiné aux partis politiques.

<sup>815</sup> Ce renforcement mécanique des deux principaux partis de gouvernement est d’autant plus paradoxal que l’un et l’autre sont de moins en moins représentatifs et peinent à recueillir les aspirations de l’électorat. Voir sur ce point Bastien François, « Le quinquennat change-t-il quelque chose à la V<sup>e</sup> République ? », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, p. 18.

<sup>816</sup> Pierre Bréchon, « La revanche des partis politiques », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 60.

<sup>817</sup> Ce quasi dualisme, s’il vient à réduire l’offre politique, peut avoir un certain nombre de conséquences indirectes. Il peut d’abord conduire à l’émergence de « courants » qui, au sein des partis politiques majoritaires, entendent faire vivre une école de pensée ou une sensibilité spécifiques. Cette déclinaison de plusieurs tendances dans un même parti n’est en réalité que la conséquence d’une fusion au sein d’un même appareil qui ne met pas fin pour autant aux divergences idéologiques. D’autre part, ce dualisme politique peut conduire un certain nombre de citoyens à ne pas se sentir représentés. Le rétrécissement du discours politique sur un spectre trop étroit laisse alors le champ libre à des partis contestataires pour exploiter ce mécontentement envers les grands

Malgré la recomposition continue de l'échiquier politique et la défiance d'un nombre croissant de citoyens envers les partis traditionnels, le quinquennat accentue le penchant naturel de la V<sup>e</sup> République en faveur de la bipolarisation qui devient « la clé de construction du paysage politique français ». <sup>818</sup> A travers le poids toujours plus important de l'élection présidentielle et son caractère singulièrement clivant, ou encore par la bipolarisation toujours plus forte de l'Assemblée nationale, l'évolution récente de la V<sup>e</sup> République semble participer, par ses mécanismes institutionnels, à la conservation d'un clivage pourtant présenté comme moribond par la sociologie politique. <sup>819</sup>

### Section 3 – Le renforcement du clivage gauche-droite ?

L'organisation bipolaire de la vie politique française ne découle pas uniquement d'un cadre institutionnel. Bien au contraire, ce sont d'abord des oppositions d'idées et un héritage historique qui permettent de donner corps aux différentes formations politiques et aux deux camps que nous appelons « gauche » et « droite ». Ce constat permet de rappeler que les oppositions tactiques ne se substituent jamais totalement aux oppositions idéologiques. Aujourd'hui comme hier, il ne saurait y avoir de confrontation politique sans confrontation d'idées, qui sont toujours le premier vecteur de la politique. A ce titre, les notions de « droite » et de « gauche » renvoient à une opposition apparue avec la Révolution française et qui s'est étendue à la grande majorité des pays démocratiques au cours de l'histoire contemporaine. <sup>820</sup> Au fil du temps, les réalités qu'elles recourent ont fortement varié. En France, droite et gauche se sont échangées de nombreux thèmes, de la liberté individuelle à l'Etat minimum, de l'antisémitisme au nationalisme, en passant par le colonialisme. Leur nombre s'est accru au cours des dernières décennies avec l'attachement à la laïcité, la défense de l'environnement, le maintien de la souveraineté, ou la décentralisation qui ont pu être

---

partis. C'est ainsi que le Front National a fait de la dénonciation du système « UMPS », acronyme désignant la prétendue alliance entre la droite et la gauche de gouvernement, un élément essentiel de son discours. Pour ne pas donner prise à cette critique, les partis politiques peuvent alors avoir intérêt à faire exister un certain nombre de courants qui permettent de faire coexister diverses sensibilités tout en élargissant la base électorale du parti.

<sup>818</sup> Jérôme Sainte-Marie, « Présidentielle 2012 : l'intérêt des Français entre bipolarisation et cristallisation des choix », *RPP*, n°1062, 2012, p. 63.

<sup>819</sup> Sur les recompositions idéologiques, la perte des repères politiques et la volatilité électorale, il faut signaler le très riche ouvrage collectif dirigé par Daniel Boy et Nonna Mayer, *L'Électeur à ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

<sup>820</sup> René Rémond, *Les droites aujourd'hui*, Paris, Louis Audibert, 2005, p. 51.

revendiqués tant par la gauche que par la droite, confirmant l'idée d'un clivage à géométrie variable. D'une manière schématique et nécessairement réductrice, on pourrait dire, pour tenter de les caractériser à partir de la devise républicaine, que la droite valorise la liberté quand la gauche privilégie l'égalité – au sens non seulement juridique mais aussi matériel – entre les individus. Quant aux thèmes défendus, la gauche favoriserait prioritairement la justice sociale, la solidarité et se montrerait plus progressiste concernant les questions de mœurs ou de société, tandis que la droite accorderait une plus grande importance au travail, au mérite individuel, à l'ordre, et à la famille. Toutefois, ces confrontations peuvent apparaître moins fortes aujourd'hui que par le passé. Depuis longtemps en effet, gauche et droite en France ont participé à des projets communs, notamment à travers la construction européenne. Quant à la question des institutions qui avait longtemps constitué une pierre d'achoppement entre les deux camps, elle n'est plus, depuis 1981, un sujet d'opposition aussi net. Ces rapprochements, que d'aucuns analysent comme des convergences idéologiques, ont pu accréditer l'idée d'une disparition du clivage entre la gauche et la droite.

Malgré la tendance de la V<sup>e</sup> République au bipartisme, celle-ci a vu son fonctionnement brouillé à partir de 1986 en raison de la cohabitation.<sup>821</sup> Bien que n'étant pas en soi inconstitutionnelle, la cohabitation s'est révélée contraire à l'esprit de la V<sup>e</sup> République en ce qu'elle instaure une division au sommet de l'exécutif. De l'aveu même de plusieurs responsables politiques, le fait d'attribuer simultanément le pouvoir à des hommes et des femmes ayant des orientations politiques différentes, pour ne pas dire opposées, constituerait un danger important du point de vue démocratique pour la seule raison qu'il entretiendrait la confusion dans l'esprit des citoyens.<sup>822</sup> De fait, cette façon de brouiller les pistes diminue la responsabilité politique des gouvernants, élément pourtant fondamental de la légitimité démocratique. Si l'on ne distingue pas précisément le détenteur du pouvoir, comment lui attribuer la réussite ou l'échec de la politique qu'il a menée ? Ce sentiment de dilution du pouvoir, exprimé à chaque cohabitation, avait légitimement donné le sentiment à bon nombre de citoyens que, quelle que soit l'issue de leur vote, rien ne changerait puisque les gouvernants ne tiendraient pas compte du résultat. Cette idée fut d'ailleurs largement exploitée par l'extrême gauche et l'extrême droite qui, s'appuyant sur les expériences répétées de cohabitation, purent à partir de la fin des années 1990, accréditer l'idée selon laquelle les partis de gouvernement de droite et de gauche étaient structurellement condamnés à appliquer la même politique une fois au pouvoir.

---

<sup>821</sup> Cf. pp. 111-114.

<sup>822</sup> Laurent Fabius, « Pour un quinquennat de cohérence », *Le Monde*, 28 juillet 1999.

C'est en grande partie pour remédier à cette dénaturation de l'exercice du pouvoir que fut envisagé le quinquennat. L'alignement de la durée du mandat présidentiel sur celui des députés visait à favoriser la cohérence des choix électoraux, afin de dégager des majorités claires et de renforcer la responsabilité politique des gouvernants. En faisant correspondre la durée du mandat présidentiel avec celle de la législature, l'adoption du quinquennat avait pour objectif de clarifier les choix politiques en permettant aux citoyens de procéder tous les cinq ans à une attribution cohérente du pouvoir. Ce couplage des élections, sans faire disparaître totalement le risque de cohabitation, devait en tout cas réduire la probabilité de voir la gauche et la droite associées dans le partage du pouvoir exécutif. Derrière le passage au quinquennat transparaît donc la volonté de rétablir une offre politique qui soit plus nette pour le citoyen, avec une seule majorité assurant l'exercice des responsabilités et une opposition clairement identifiée. Si, comme le soulignent Philippe Ardant et Olivier Duhamel, « la cohabitation produit du consensus », il est possible de tenir le raisonnement inverse, à savoir que la raréfaction de la cohabitation favorise l'affrontement.<sup>823</sup> Ce premier constat permet de conclure au caractère fondamentalement bipolaire et clivant du quinquennat, ne serait-ce que pour des raisons institutionnelles. Les élections présidentielles de 2007 et 2012 ont permis de constater que le clivage gauche-droite, loin d'être en voie de disparition, est plutôt en voie de raffermissement. Tant sur les questions économiques et sociales, que culturelles ou identitaires, les deux principaux candidats, à chacune de ces deux élections, ont d'abord fait campagne en direction de leur camp.<sup>824</sup>

Cet engagement plus direct du candidat au cours de la campagne se retrouve dans les liens étroits qu'entretient le Président une fois élu avec le parti majoritaire. Contrairement à un système présidentiel classique où le Président peut se distancer de son parti une fois élu, le système mixte de la V<sup>e</sup> République – avec un Président fort et une responsabilité de son gouvernement devant le Parlement – conduit naturellement le Président à conserver la confiance de son parti pour que son gouvernement puisse continuer à exercer ses fonctions.<sup>825</sup> De ce point de vue, le quinquennat ne fait que renforcer une pratique qui lui préexistait, à ceci près que l'élection concomitante des députés et du Président fait de ce dernier le véritable chef de la majorité parlementaire. Dans cette configuration, le parti majoritaire est chargé de veiller

---

<sup>823</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 11.

<sup>824</sup> L'activation du clivage gauche-droite, renforcée depuis le quinquennat, reste néanmoins contenue par un certain nombre de facteurs comme la personnalisation – liée elle aussi à la présidentialisation – ou encore par des stratégies électorales comme la « triangulation » dont l'objectif consiste, pour un candidat, à s'avancer sur des thèmes réputés favorables à son adversaire et ainsi détourner à son profit une partie de ses électeurs (Gérard Grunberg et Florence Haegel, *op. cit.*, p. 122).

<sup>825</sup> Christine Pütz, *op. cit.*, pp. 321-357.

à la bonne application du programme présidentiel et de promouvoir l'action du chef de l'Etat. Il devient le trait d'union entre la majorité et le Président, qui apparaît plus que jamais comme un chef de parti.<sup>826</sup>

#### **Section 4 – Les alliances en vue de l'élection présidentielle**

Les alliances entre partis du même camp ne sont pas nouvelles. Elles sont dans la nature même de tout système démocratique dont l'objectif est de rassembler une majorité de citoyens autour d'un projet commun. Hormis les formations politiques qui se présentent comme « hors-système » ou qui entendraient jouer la politique du pire, les partis politiques sont donc conduits, de gré ou de force, à entrer dans des stratégies d'alliances dès lors qu'ils sont désireux de maximiser leur pouvoir de décision ou d'influence.<sup>827</sup> L'alliance consiste de ce fait en un accord entre partis qui se savent différents mais qui entendent accroître leur potentiel électoral pour obtenir une meilleure représentation politique. Pour les grands partis, il s'agit de s'adjoindre un support de voix et de soutiens en vue de conquérir et de conserver une majorité pour gouverner. Pour les petits partis, il s'agit de gagner en visibilité en participant au pouvoir et en infléchissant les décisions au maximum de leur influence. Cette configuration place les partis alliés dans une situation où ils sont concurrents sans être adversaires, où ils sont partenaires sans être constamment solidaires. L'alliance se résume bien souvent à une feuille de route plus ou moins détaillée, comprenant l'agrégation de certaines idées à un programme commun, une répartition des postes gouvernementaux ou, le plus souvent, des accords électoraux. En France, ces alliances remontent au début du XX<sup>e</sup> siècle, quand apparaissent les partis politiques sous leur forme moderne. Dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, elles ont pris la forme d'appels à soutenir tel ou tel candidat, afin d'encourager les reports de voix entre chaque tour de scrutin, en l'absence de candidature commune. Naturellement, plus l'alliance est antérieure au scrutin, plus elle permet au parti « satellite » d'exiger en retour de la part du parti « central ». Ainsi, un ralliement avant le premier tour de l'élection présidentielle permet généralement d'obtenir beaucoup en cas de victoire. Un ralliement entre les deux tours est nécessairement plus contraint et ne favorise pas la négociation pour le parti du candidat éliminé. C'est d'ailleurs sur la base des alliances du second tour de l'élection présidentielle que l'on définit généralement la « majorité

---

<sup>826</sup> Cf. pp. 230-232.

<sup>827</sup> Sur la question des alliances entre partis politiques, voir Philippe Braud, *La vie politique*, pp. 75-82.

présidentielle », regroupant l'ensemble des partis politiques ayant appelé à voter pour le candidat vainqueur et soutenant son action une fois en poste.

Par ailleurs, le quinquennat vient bousculer le calendrier des accords entre partis politiques dès lors qu'il rend plus fréquente l'élection présidentielle. Ainsi, alors qu'un président élu pour sept ans pouvait se permettre de laisser passer quelques années avant de se pencher sur les accords en vue de la prochaine élection présidentielle, un président élu pour cinq ans doit immédiatement engager la mise en ordre de marche de la majorité présidentielle. Il en va de même pour les partis d'opposition qui doivent mettre en œuvre plus rapidement la structuration d'une offre majoritaire alternative. Dans chacun des deux camps, on voit se former autour du parti que l'on nommera parti « central », des partis « satellites » qui seraient davantage associés à la prise de décision.<sup>828</sup> En retour de ce rapprochement et de la plus grande visibilité qui est ainsi offerte aux alliés, le parti « central » espère obtenir d'eux une plus grande fidélité. Le but caché est également de compromettre ces partis alliés afin de les empêcher de se désolidariser du parti « central » lors des échéances électorales à venir et de rendre plus délicate la formulation d'un discours critique à l'égard du parti « central ». Pour ce dernier, la deuxième fonction de cette organisation bipolaire a également pour avantage de sceller le plus en amont possible les alliances en vue de la prochaine élection présidentielle. En faisant intervenir cet événement de façon plus fréquente, on mesure combien le quinquennat opère, de ce point de vue, un rôle essentiel dans le rapprochement des partis politiques.

Ce mouvement a été observé très rapidement au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy qui, nous l'avons vu, constituait la première élection véritablement quinquennale. Un an à peine après son élection à la Présidence de la République, celui-ci annonce la création d'un « Comité de liaison » pour « renforcer les liens à l'intérieur de la majorité, intensifier le travail en commun et préparer les futures échéances politiques », suite à l'échec des élections cantonales et municipales pour la majorité présidentielle.<sup>829</sup> Cet organe de dialogue et de concertation se donne alors pour légitimité de rassembler, autour de l'UMP, tous les partis

---

<sup>828</sup> Il faut donc en déduire que la tendance au bipartisme ne suppose pas automatiquement la réduction du nombre de partis, comme le soulignent Gérard Grunberg et Florence Haegel (*op. cit.*, p. 20).

<sup>829</sup> Ce comité réunissait alors les principaux responsables politiques de la majorité présidentielle : le secrétaire général de l'UMP Patrick Devedjian, les sénateurs Jean-Pierre Raffarin, Henri de Raincourt, Christian Poncelet et Jean-Claude Gaudin, le président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer, le ministre du Travail Xavier Bertrand, ainsi que de nombreux responsables de mouvements et partis associés (Michèle Alliot-Marie, présidente du mouvement gaulliste Le Chêne ; Jean-Louis Borloo, président du Parti radical ; Christine Boutin, présidente du Forum des républicains sociaux) ou alliés (Hervé Morin, président du Nouveau centre ; Jean-Marie Bockel, président de La Gauche moderne ; Eric Besson, président des Progressistes).

ayant appelé à voter pour le candidat Sarkozy lors du second tour de l'élection présidentielle. Le Comité de liaison de la majorité présidentielle affiche pour fonction officielle d'être un lieu de dialogue entre les diverses sensibilités politiques de la majorité, en vue de concourir à l'action du Président de la République et d'orienter les priorités gouvernementales. Sans grande activité depuis sa création, le Comité de liaison entre véritablement en action à la suite des élections européennes de 2009. Nicolas Sarkozy y adjoint le MPF de Philippe de Villiers et le mouvement CPNT de Frédéric Nihous qui avaient formé des listes indépendantes pour les élections européennes et qu'il entend ramener dans son giron. Pour l'UMP et Nicolas Sarkozy, il s'agit également de pratiquer une certaine « ouverture à droite », après avoir accueilli plusieurs ministres de gauche dans son gouvernement. Dès lors apparaît de façon plus nette la deuxième raison d'être du Comité qui est de donner un cadre formel aux discussions entre les responsables des partis membres, en prévision des échéances électorales futures. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le renforcement du Comité de liaison s'est fait peu avant la tenue des élections régionales de mars 2010. On sait en effet que ce rendez-vous électoral nécessite, en raison même du mode de scrutin, de nombreux échanges entre les états-majors des partis politiques alliés afin d'élaborer des listes électorales dans chaque département. Entre juin 2009 et juin 2010, le Comité de liaison se réunit en moyenne une fois par mois. Ces réunions sont présidées par Jean-Claude Gaudin, président de la Commission nationale des investitures de l'UMP, par François Fillon et, plus exceptionnellement, par le Président de la République lui-même. Elles ont pour objectif de préparer les prochaines échéances électorales, en particulier les sénatoriales de 2011, les législatives de 2012 et, naturellement, l'élection présidentielle. Concernant celle-ci, le Comité de liaison a également pour mission d'empêcher la multiplication des candidatures internes à la majorité en dissuadant les candidats potentiels de se présenter. A ce titre, la réunion fréquente du Comité doit permettre de faciliter les tractations et de faire disparaître les vellétés autonomistes de tel ou tel candidat. Mais si le Comité s'avère être un outil efficace en vue de la constitution de listes uniques pour les régionales de mars 2010, il ne résiste pas aux tensions et aux ambitions qui traversent la droite à l'approche de l'élection présidentielle de 2012. Sans disparaître officiellement, le Comité ne se réunit plus à partir de juin 2010.<sup>830</sup>

De son côté, la gauche ne semble pas réagir de la même manière face aux évolutions introduites par le quinquennat. Quand la droite privilégie la mise en place d'une instance

---

<sup>830</sup> Jean-Baptiste Garat, « Le Comité de liaison de la majorité se délite un an avant 2012 », *Le Figaro*, 18-19 juin 2011.

officielle et permanente de dialogue entre ses différentes composantes, la gauche, conformément à sa tradition politique, fait d'abord le choix de débattre, avant de se réunir autour d'une synthèse. C'est donc à travers un certain nombre de rencontres et de plateformes de discussion que les différentes composantes de la gauche sont invitées à se retrouver de façon plus régulière avec l'expérience du quinquennat. Cette structuration au coup par coup apparaît comme moins formelle, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle soit moins efficace. Plus attachée à la représentation nationale qu'au pouvoir personnel, la gauche cultive une préférence pour les élections législatives, que beaucoup en son sein considèrent toujours comme l'élection « reine ». Au cœur des discussions entre partis de gauche se trouve donc bien évidemment la double question du contrat de législature et de la répartition des circonscriptions entre les partis alliés. Longtemps, le Parti socialiste a pu aborder ces rencontres en position de force tant sa domination sur la gauche française était forte. La défaite historique de 2002, associée à l'émergence de forces alternatives – en particulier les écologistes – a érodé le leadership du Parti socialiste sur l'ensemble de la gauche. Ainsi, au lendemain des élections européennes de 2009 qui voient Europe écologie - Les Verts faire jeu égal avec le PS, Daniel Cohn-Bendit annonce qu'il souhaite soutenir le candidat socialiste à l'élection présidentielle si celui-ci s'engage à réserver un minimum de cinquante circonscriptions pour les candidats EELV aux élections législatives.<sup>831</sup> Fin 2010, la secrétaire nationale de la formation écologiste se dit favorable à un accord avec le PS à condition que soit mis en place le scrutin proportionnel pour les élections législatives en cas de victoire de la gauche. On mesure à travers ces deux exemples combien le dialogue est avant tout un rapport de force visant à obtenir des garanties sur le prochain scrutin. Les choses s'accroissent ensuite au printemps 2011. Entre les deux tours des élections cantonales, le PS, le PCF, EELV, le PRG et le MRC publient une déclaration commune par laquelle ils scellent leur union pour le second tour des élections cantonales. La déclaration donne par ailleurs une consigne de désistement en faveur du candidat de gauche ou écologiste arrivé en tête au premier tour de scrutin. En dépit du caractère exceptionnel de ce rassemblement, on remarque toutefois l'absence du Parti de Gauche à la table des négociations, soulignant la persistance des divisions au sein de la gauche française. Fin avril 2011, alors que l'élection présidentielle est dans tous les esprits, EELV et le Parti socialiste entament leurs premières discussions programmatiques en vue de l'élection présidentielle afin de déterminer leurs « convergences »

---

<sup>831</sup> La proposition est particulièrement habile car les alliances électorales se font le plus souvent sur la base des résultats à la présidentielle. En prenant comme base de discussion leur bon score des élections européennes, les écologistes se protègent d'un éventuel mauvais résultat lors des élections présidentielles à venir qui les contraindrait à accepter un ralliement sans condition au Parti socialiste.

et « différences ». Si la question d'une candidature commune à l'élection présidentielle n'est pas à l'ordre du jour, une telle rencontre doit permettre de veiller à la compatibilité des programmes afin de favoriser les rapprochements, notamment pour les élections législatives. Au mois de novembre 2011, EELV et le Parti socialiste confirment leur rapprochement par un accord électoral en prévision des élections législatives. Outre des points de convergence programmatique, soixante-trois circonscriptions sont alors réservées par le Parti socialiste à son allié écologiste.<sup>832</sup> Pour ce dernier, l'objectif est d'écartier le risque du vote utile et la cannibalisation de ses candidats par ceux du Parti socialiste. Pour les socialistes, l'accord vise à favoriser les reports de voix des candidats écologistes vers les candidats socialistes entre les premiers et seconds tours de l'élection présidentielle et des élections législatives. De part et d'autre, l'accord témoigne d'une parfaite prise en compte des conséquences du quinquennat et de la bipolarisation renforcée de la vie politique. Le même schéma est reproduit par le Parti socialiste envers ses alliés du PRG et du MRC.<sup>833</sup> En raison d'un poids électoral plus limité, ces derniers se voient attribuer respectivement trente-six et neuf circonscriptions.

Au-delà de ces accords électoraux et de ces rencontres ponctuelles, la gauche française prend en effet conscience de l'impératif d'unité imposé par le quinquennat. Afin d'éviter l'éclatement des candidatures et de donner le maximum de chances à son candidat de l'emporter, le Parti socialiste acte en octobre 2009 le principe de primaires ouvertes pour désigner son champion à l'élection présidentielle.<sup>834</sup> On envisage un temps d'élargir les primaires pour en faire la rampe de lancement d'une candidature commune à toute la gauche. Dans un premier temps, seul le Parti radical de gauche se déclare intéressé, avant d'émettre des réserves et de poser ses conditions. Mais rapidement, le Parti socialiste doit faire face aux fortes réticences de ses autres alliés qui craignent leur dilution au sein d'une candidature commune. Ces derniers annoncent tour à tour qu'ils n'entendent pas participer à une candidature commune. Finalement, si les primaires restent celles du seul Parti socialiste, elles ne sont plus réservées aux seuls militants socialistes, à l'image des primaires de 1995 et de 2006, mais sont ouvertes à l'ensemble des sympathisants de gauche.<sup>835</sup> Ce qui peut apparaître comme un échec relatif compte tenu de la possibilité un temps évoquée d'une candidature commune à toute la gauche marque toutefois la prise de conscience d'une nécessaire unité

---

<sup>832</sup> Mathieu Castagnet « Les écologistes valident un "bon accord" malgré le nucléaire », *La Croix*, 21 novembre 2011.

<sup>833</sup> *Libération*, 8 mars 2012.

<sup>834</sup> Défendu initialement par le député de Saône-et-Loire Arnaud Montebourg, ce choix finit par être approuvé par le bureau national du PS avant d'être validé par 68 % des militants socialistes le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

<sup>835</sup> Les conditions retenues pour pouvoir participer aux primaires sont l'inscription sur les listes électorales, le versement d'une participation d'un euro pour couvrir les frais et la signature d'une charte d'adhésion aux valeurs de la gauche.

pour parvenir à la victoire. Par l'ouverture des primaires à l'ensemble des sympathisants de gauche et non à ses seuls militants, le Parti socialiste témoigne de son adaptation à l'organisation bipartisane de la vie politique.

Derrière ces rapprochements plus ou moins formels se dessine une organisation trans-partisane dont le caractère bipolaire se trouve renforcé. Certes, l'ensemble de la droite et de la gauche ne forme pas encore deux blocs entièrement cohérents et uniformes. Une telle affirmation reviendrait non seulement à nier l'influence des formations positionnées au centre, qui peuvent perturber les rapports de force, mais aussi à méconnaître les divergences politiques profondes entre les partis. Celles-ci sont particulièrement fortes à gauche. Que ce soit sur la place accordée aux questions écologiques, sur l'ouverture à la mondialisation, sur l'orientation européenne ou l'alliance atlantique, la gauche reste profondément divisée. Ces divisions ne favorisent évidemment pas un fonctionnement collégial, d'autant que pour qu'il y ait bipolarisation, il faut qu'il y ait un parti dominant. Or, on l'a vu, le PS est fortement concurrencé à l'occasion de certains scrutins, notamment par les écologistes, qui peuvent apparaître localement comme la première force de gauche. La gauche française semble donc s'accommoder d'accords ponctuels, sans cadre permanent de négociation, tout en renforçant la complémentarité de ses propositions en vue des scrutins électoraux.<sup>836</sup> A cela s'ajoute le fait que, lorsqu'elle constitue l'opposition, la gauche se trouve moins sujette aux critiques que la droite pour qui l'unité est une question de survie. Elle peut alors se contenter d'une organisation plus segmentée, laissant chaque parti s'organiser autour de ses thèmes et de ses bastions traditionnels.

Avec le quinquennat, l'affrontement des forces politiques en deux blocs adverses, à travers le second tour de l'élection présidentielle, a lieu à intervalle plus bref. Le quinquennat opère donc une fracturation duale de l'électorat de façon plus fréquente, qui contribue au renforcement de la bipolarisation de la vie politique française et au renforcement du clivage gauche-droite. Ce mouvement est d'autant plus fort que les élections législatives ont lieu dans le courant de l'élection présidentielle, ce qui tend à favoriser les deux partis arrivés au second tour de ce scrutin. De là découle la nécessité pour l'ensemble des partis d'entretenir des rapports plus étroits au sein de leur camp.

---

<sup>836</sup> Ajoutons que ce fonctionnement correspond mieux à la tradition politique de la gauche qui, à l'inverse de la droite, répugne au culte du chef et reste attachée à cultiver des « courants ».

Toutefois, « la marche vers le bipartisme secrète ses propres contreforces qui peuvent s'exprimer par le refus d'une partie des électeurs du duopole partisan ». <sup>837</sup> Les partis qui cherchent à capter cet électorat et à s'affranchir de ce clivage – on pense ici tout particulièrement au Modem et au FN – entrent alors dans un jeu à quitte ou double. En misant tous leurs espoirs sur l'élection présidentielle, sans nouer d'accord électoral pour les élections législatives, ils espèrent l'emporter seuls, mais prennent le risque de l'isolement. Leur choix se base sur la constatation qu'un nombre important d'électeurs – de l'ordre de 25 % – refusent de se situer sur une échelle gauche-droite. Cette observation, bien que réelle, est néanmoins incomplète. Elle oublie que la grande majorité de l'électorat entretient, consciemment ou non, un attachement à la droite ou à la gauche. Quant au centre, il est lui-même divisé entre un centre-droit et un centre-gauche qui ne laissent au centre « authentique » qu'un espace plus proche de 10 % ou 15 % que de 20 % ou 25 %. En dépit d'évolutions conjoncturelles liées à la qualité de tel candidat et à la faiblesse de tel autre, le clivage gauche-droite, revivifié par le quinquennat, continue donc de prouver sa pertinence et de justifier la bipolarisation, ainsi que les rapprochements stratégiques qui en découlent au sein de chaque camp. <sup>838</sup>

Ces rapprochements peuvent prendre différentes formes, notamment en raison des traditions propres à la gauche et à la droite. Pour le parti au pouvoir, les notions de « majorité présidentielle » et de « pacte présidentiel » ne font que renforcer cette dynamique de rassemblement qui oblige la majorité, plus encore que l'opposition, à demeurer unie et à développer des organes de dialogue permanent. Cette configuration par laquelle le chef de l'Etat entretient des liens étroits avec le parti majoritaire et ses alliés a pour avantage de placer le Président de la République en position de force au sein de son propre camp. Elle contient en revanche un facteur d'affaiblissement si celui-ci, restant enfermé dans une dialectique bipolaire, finit par apparaître comme l'homme d'un seul camp.

---

<sup>837</sup> Gérard Grunberg et Florence Haegel, *op. cit.*, p. 119.

<sup>838</sup> Brice Teinturier, « Le clivage gauche-droite existe toujours », *L'Hémicycle*, n°437, 7 mars 2012.

## Titre 2 – *Un régime présidentiel inachevé*

Le renforcement du poids de l'élection présidentielle, la fin de la cohabitation et l'affermissement de la bipolarisation pourraient laisser croire à l'avènement d'un régime présidentiel. Ces phénomènes en constituent peut-être des signes avant-coureurs, mais ils sont aujourd'hui insuffisants pour que l'on puisse parler d'un régime présidentiel s'agissant de la V<sup>e</sup> République.

D'une part, la responsabilité commune du Président de la République et de la majorité parlementaire renforce la soumission de la seconde envers le premier et perpétue le présidentielisme majoritaire qui caractérise la V<sup>e</sup> République depuis 1962 en période de concordance des majorités. D'autre part, la faiblesse des pouvoirs du Parlement et l'absence de statut de l'opposition maintiennent le déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (chapitre A).

Par ailleurs, le quinquennat n'a pas entraîné la disparition du Premier ministre. Tant que la dyarchie exécutive reste au cœur de la Constitution, ce dernier reste un obstacle à la réalisation du régime présidentiel. Pour autant, le quinquennat n'est pas sans conséquences pour le chef du gouvernement qui se retrouve très fortement concurrencé par le chef de l'Etat dans la conduite de l'action gouvernementale et dans le combat pour le *leadership* sur la majorité. Le Premier ministre, dont le rôle dépend plus que jamais du bon vouloir du Président de la République, demeure néanmoins un acteur incontournable des institutions et rappelle à lui-seul la nature parlementaire du régime (chapitre B).

Enfin, l'adoption du quinquennat « sec » a permis d'éviter un bouleversement trop radical des institutions. Ce faisant, elle a aussi laissé en suspens un certain nombre de questions fondamentales pour l'avenir de la V<sup>e</sup> République. La mise en place de contre-pouvoirs, la concomitance des élections présidentielle et législatives ou encore le maintien du droit de dissolution sont autant d'interrogations derrière lesquelles apparaît l'enjeu du régime présidentiel. En réalité, la réduction de la durée du mandat présidentiel pose autant de questions qu'elle apporte de réponses (chapitre C).



## Chapitre A – Quel Parlement face au Président ?

Le régime présidentiel se caractérise essentiellement par la complémentarité des pouvoirs exécutif et législatif, conduits à travailler en collaboration dans une relation équilibrée où chacun agit envers l'autre comme un contrepoids. Pour certains, le quinquennat avait vocation à établir cette relation « horizontale » entre le Président de la République et le Parlement. La révision constitutionnelle de 2008 a également voulu lutter contre la dérive du Parlement « croupion », réduit à n'être qu'une chambre d'enregistrement des décisions du gouvernement. En juin 2009, le Président de la République fait usage d'une des nouvelles dispositions prévues par cette révision constitutionnelle en s'exprimant, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, devant les parlementaires réunis en Congrès.<sup>839</sup> Autre fait inédit, il écrit à tous les parlementaires au mois de juillet 2011 pour leur demander de voter une règle d'or budgétaire qui empêcherait le Parlement d'adopter un budget déficitaire.<sup>840</sup> Ces deux exemples, d'importance inégale, accréditent l'idée d'un dialogue direct entre le Président et le Parlement ainsi que d'une marginalisation du gouvernement. Doit-on y voir le signe avant-coureur d'un nouveau régime présidentiel ou d'un présidentielisme exacerbé ? Plusieurs éléments conduisent à penser qu'il s'agirait davantage de cette seconde possibilité. En effet, le quinquennat renforce le fait majoritaire au profit du chef de l'Etat. Le dialogue du Président de la République ne s'établit pas avec le Parlement mais avec sa seule majorité (section 1). De ce fait, le Parlement, oscillant entre soumission et rébellion, demeure dans une relation « verticale » avec le Président de la République. Celle-ci souligne combien l'équilibre institutionnel recherché par le quinquennat reste aujourd'hui imparfait (section 2).

### Section 1 – Une « majorité parlementaire présidentielle »

La synchronisation des mandats présidentiel et législatif renforce le lien de solidarité entre le Président de la République et les parlementaires de sa majorité. Tandis que les députés voient leur légitimité réduite par le fait qu'ils sont élus essentiellement sur un programme présidentiel, le Président reste dépendant des parlementaires pour la réalisation de ce programme (§ a). Mais alors que le chef de l'Etat n'exerçait auparavant qu'un pouvoir

---

<sup>839</sup> Patrick Roger, « Un protocole inédit pour M. Sarkozy à Versailles », *Le Monde*, 22 juin 2009.

<sup>840</sup> Solenn de Royer, « Sarkozy lance la bataille de la règle d'or », *Le Monde*, 26 juillet 2011.

d'impulsion sur certains projets de loi du gouvernement, le rythme du quinquennat le conduit à multiplier les initiatives législatives, tout en contrôlant étroitement leur mise en œuvre. Ce « partage » de la fonction législative constitue un nouvel aspect du présidentielisme majoritaire. Il nécessite une plus grande collaboration entre le Président et les parlementaires de sa majorité (§ b). A l'Assemblée nationale, le président du groupe majoritaire tend à devenir le garant de cette coopération et de la transcription législative du programme présidentiel. C'est à lui que revient la lourde tâche de faire coïncider la majorité présidentielle et la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale (§ c).

### *§ a – Le Président et sa majorité : une dépendance mutuelle*

Depuis 1962 et l'émergence du fait majoritaire, la majorité parlementaire a vocation à soutenir l'action du Président de la République, hors des périodes de cohabitation. En ce sens, la majorité parlementaire rejoint la majorité présidentielle définie lors de l'élection du chef de l'Etat.<sup>841</sup> Mais à défaut d'avoir une autonomie politique, la majorité parlementaire dispose d'une autonomie juridique, qui s'exprime au sein du Parlement. Cette dernière repose sur une légitimité propre, acquise lors des élections législatives, et distincte de celle du Président de la République.<sup>842</sup>

Ce schéma est-il remis en cause par le quinquennat ? Le débat qui a eu lieu en 2001 autour de l'inversion du calendrier électoral a semblé le confirmer. A cette occasion, l'ensemble de la doctrine et des acteurs politiques a reconnu que l'ordre chronologique dans lequel se déroulaient les élections présidentielle et législative avait une conséquence directe sur leur importance politique. En l'occurrence – et c'est l'évidence même – la première élection est « principale » tandis que la seconde est « secondaire ». Cette réalité politique est pourtant en totale contradiction avec le principe même de souveraineté qui ne peut concevoir que deux représentations inégales puissent procéder du même suffrage universel. En théorie, l'Assemblée nationale et le Président de la République sont l'émanation du même peuple et disposent d'une égale légitimité. En pratique, le fait que les députés de la majorité soient désormais élus sur un programme présidentiel inclut leur légitimité dans celle du Président de la République.

---

<sup>841</sup> Voir notamment Jean-Claude Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V<sup>e</sup> République (1986-1992)*, Paris, LGDJ, 1992.

<sup>842</sup> Nous verrons plus loin l'impact du quinquennat sur le fait majoritaire au Sénat.

Puisque l'élection présidentielle marque déjà l'acte de naissance de la majorité parlementaire, il n'est pas exagéré de parler d'une « majorité parlementaire présidentielle ». De plus, leur élection simultanée donne au Président et à sa majorité parlementaire une responsabilité commune. Comme le soulignent Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, « le mandat présidentiel s'achevant en même temps ou presque que celui des députés, est exposé au même jugement, favorable ou défavorable ; et l'on voit ici se profiler une sorte de coresponsabilité devant l'opinion, noyant dans une même globalité les choix présidentiels et les votes parlementaires ».<sup>843</sup> Avec le quinquennat, l'avenir des députés de la majorité n'a jamais été aussi lié à celui du Président de la République. Davantage encore que sous le septennat, ils ont un intérêt personnel à sa réélection qui conditionne en grande partie la leur, en raison de la dynamique qui serait créée par sa victoire. La devise « on gagne ensemble, on perd ensemble », que Nicolas Sarkozy se plaisait à répéter à son entourage au cours de sa campagne électorale de 2007, devient pour ainsi dire le *leitmotiv* de la majorité. Entre le Président et « ses » députés, tous savent que « c'est ensemble qu'ils seront reconduits ou censurés ».<sup>844</sup>

Cette « communauté de destin » implique nécessairement une plus grande sujétion des députés de la majorité au Président de la République. Déjà sous le septennat, la majorité vivait sous une forme de servitude volontaire en période de non-cohabitation. Alors qu'elle avait théoriquement les moyens de s'opposer au Président, elle ne le faisait pas, ou rarement. Bien que les pouvoirs des parlementaires se soient modestement accrus depuis la révision constitutionnelle de juillet, la majorité n'a pas pour autant conquis davantage de liberté, bien au contraire. Dans la mesure où la survie de la majorité est en bonne partie liée à la popularité du Président de la République, il convient pour chaque député de la majorité de ne pas exprimer publiquement de désaccord avec le chef de l'Etat. Politiquement, cela se traduit par une discipline de vote renforcée au sein des groupes parlementaires de la majorité, où « les oppositions doctrinales, quelle que soit leur importance, doivent donc être tuées, afin que persiste l'action du gouvernement au nom de l'intérêt politique commun ».<sup>845</sup>

Certains pensaient pourtant qu'avec le quinquennat, la majorité craindrait moins la dissolution et deviendrait plus frondeuse.<sup>846</sup> C'était oublier que le pouvoir du Président de dissoudre l'Assemblée nationale n'agit que comme un moyen de coercition collective. Si la majorité dans son ensemble peut en effet faire valoir collectivement au Président sa

---

<sup>843</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouillois, *op. cit.*, p. 79.

<sup>844</sup> Pierre Avril, « L'irresponsabilité des pouvoirs », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 121.

<sup>845</sup> Bertrand Pauvert, *op. cit.*, p. 1512.

<sup>846</sup> Christophe Boutin, « Le faux remède du quinquennat », in Frédéric Rouillois (dir.), *op. cit.*, p. 193.

participation à leur victoire, il n'en demeure pas moins que les députés se sont fait élire individuellement sur le programme du Président qui, faut-il le rappeler, est également le juge en dernier ressort de leur investiture pour l'élection suivante. En réalité, seuls des députés disposant d'un très fort enracinement local et étant particulièrement bien élus dans leur circonscription peuvent se permettre de prendre une certaine distance avec le Président de la République. Toutefois, l'uniformisation croissante des comportements électoraux et la nationalisation du scrutin législatif rendent ces francs-tireurs de moins en moins nombreux. Dans une majorité parlementaire solidaire du Président de la République, comme c'est le cas avec le quinquennat, ils ne peuvent être que de plus en plus isolés.

Le Président peut-il pour autant négliger totalement sa majorité au point de ne pas prendre en compte ses attentes et ses propositions ? Il y aurait là un risque inutile et même potentiellement dangereux pour le Président car en cas de conflit ouvert avec lui, l'Assemblée nationale pourrait être tentée de « trouver un leader de rechange dans la personne du chef de gouvernement ».<sup>847</sup> Même si cette hypothèse reste très improbable, elle demeure une des dernières armes de dissuasion dont peuvent user les députés envers le Président. Il est donc dans l'intérêt du chef de l'Etat de garder sa majorité en ordre de bataille en vue de sa réélection. Etant donné la brièveté du quinquennat, il ne peut pas se permettre de déclencher une crise au sein de son camp. Bien au contraire, il a besoin de l'appui des parlementaires de sa majorité à qui il revient d'abord de bien « tenir » leurs circonscriptions respectives. Comme l'avait anticipé Guy Carcassonne, le quinquennat opère donc un rapprochement entre le Président et les parlementaires de sa majorité, en favorisant des relations qu'il qualifiait de « bilatérales ».<sup>848</sup> Toutefois, il convient de préciser que celles-ci relèvent davantage d'une « dépendance asymétrique » que d'une véritable relation d'égal à égal, étant entendu que les parlementaires de la majorité sont plus dépendants du Président de la République qu'il ne l'est d'eux.

Ecoute, empathie et vigilance sont donc les maîtres mots auxquels doit s'attacher le Président dans ses relations avec les parlementaires de sa majorité. Matériellement, cela se manifeste par le renforcement des moyens techniques et humains que le chef de l'Etat consacre à sa cellule parlementaire. Lors du premier mandat présidentiel de Jacques Chirac, celle-ci ne comptait qu'un seul conseiller politique pour les relations avec les parlementaires, en la personne de Roger Romani. Si l'on en croit les témoins de cette période, les contacts entre l'Elysée et les parlementaires étaient alors extrêmement réduits, même lors des deux

---

<sup>847</sup> Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *op. cit.*, p. 79.

<sup>848</sup> Guy Carcassonne, « Ce que changera le quinquennat », *Valeurs actuelles*, 1<sup>er</sup> septembre 2000.

premières années du septennat, où l'essentiel des relations avec les parlementaires était mené par Matignon. La cellule parlementaire du Président de la République se développe particulièrement à partir de la présidence de Nicolas Sarkozy, durant laquelle elle regroupe cinq conseillers, soit davantage que son équivalent à Matignon. Le choix de Nicolas Sarkozy de faire appel à un conseiller issu du corps préfectoral, Olivier Biancarelli, pour diriger cette cellule, témoigne par ailleurs d'une volonté de grande vigilance – pour ne pas dire de contrôle – sur l'activité parlementaire. Ce surcroît d'attention est en partie lié à la révision constitutionnelle de 2008 qui donne davantage de liberté aux parlementaires, et qu'il convient donc de surveiller plus étroitement. A titre d'exemples, on observe que la présence d'un conseiller parlementaire du Président de la République devient la règle pour les réunions du groupe majoritaire le mardi matin à l'Assemblée nationale, sous la présidence de Nicolas Sarkozy.<sup>849</sup> Par ailleurs, ce dernier a chaque semaine entre deux et cinq rendez-vous avec un parlementaire de la majorité. Enfin, à ces rendez-vous individuels s'ajoute la convocation à l'Elysée, tous les deux mois environ, des groupes parlementaires de la majorité au Sénat et à l'Assemblée nationale. Ces rencontres ont vocation à resserrer les liens entre le Président et sa majorité. L'échange y est souvent direct, les parlementaires n'hésitant pas, à l'écart des caméras, à faire part au chef de l'Etat de leurs inquiétudes et de leurs conseils.

### *§ b – Un Président législateur ?*

Tandis que l'Elysée fait état d'une « relation de subsidiarité », certains n'hésitent pas à parler d'une véritable « tutelle » du Président sur certains textes législatifs. Au mois d'avril 2008 par exemple, alors que le Parlement débat avec passion d'un projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés, un amendement de compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat est directement rédigé dans une salle de réunion à l'Elysée.<sup>850</sup> Quelques mois plus tard, le Président de la République est à l'initiative d'une proposition de loi visant à élargir les possibilités d'ouverture des magasins le dimanche. Le 15 décembre, il réunit des parlementaires de sa majorité à l'Elysée pour les convaincre du bien-fondé de cette mesure.<sup>851</sup> La proposition de loi, défendue par le député des Bouches-du-Rhône Richard Mallié, reçoit le soutien affiché du Président de la République. Plus largement, ce dernier prend à bras le corps plusieurs grands dossiers, devançant souvent ses propres ministres, comme pour la réforme

---

<sup>849</sup> Cette pratique se poursuit sous la présidence de François Hollande.

<sup>850</sup> Sophie Huet, « OGM : le compromis de l'Elysée », *Le Figaro*, 16 avril 2008.

<sup>851</sup> Rémi Barroux, Bertrand Bissuel et Patrick Roger, « Travail du dimanche : l'offensive de Nicolas Sarkozy », *Le Monde*, 16 décembre 2008.

des universités ou le projet du Grand Paris. Il y a là une rupture radicale avec l'exercice habituel du pouvoir présidentiel sous la V<sup>e</sup> République. Auparavant, le chef de l'Etat avait un pouvoir d'impulsion mais ne se mêlait pas de mise en œuvre. Pour ne citer que le projet de Contrat Première Embauche, imaginé par le gouvernement Villepin en 2006, on se souvient qu'il fut totalement mené par le Premier ministre. Après des semaines de critiques de l'opposition et de la rue, le Président de la République n'était intervenu que pour siffler la fin de la partie, assez piteusement d'ailleurs.<sup>852</sup>

En réalité, la présidentialisation progressive de la V<sup>e</sup> République, renforcée par le quinquennat, n'affecte pas seulement les rapports de force entre les différentes institutions mais également le contenu de leurs actions. En l'occurrence, la fonction de législateur exercée concurremment par le gouvernement et le Parlement s'inscrit de plus en plus dans le cadre du programme présidentiel qui devient l'axe de travail de la majorité.<sup>853</sup> Chaque projet de loi du gouvernement devient l'article du catalogue adopté lors de l'élection présidentielle auquel il est impossible de déroger pour les membres de la majorité. Ainsi, lorsqu'à l'issue des élections législatives de juin 2012, les parlementaires écologistes revendiquent une liberté d'expression et de vote sur les projets de loi présentés par le gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, ne tarde pas à leur rappeler que « le fil rouge » de la majorité présidentielle correspond aux soixante engagements de campagne de François Hollande. Ce faisant, il place les alliés écologistes devant un choix cornélien : faire preuve de discipline ou quitter la majorité présidentielle.<sup>854</sup> On observe enfin, dès l'été 2012, la formation d'un noyau dur de soutien au chef de l'Etat, au sein du groupe SRC de l'Assemblée nationale. Visiblement encouragés dans leur démarche par l'Elysée, les députés à l'origine de ce groupe informel se définissent eux-mêmes comme « hollandais » et « légitimistes ». Ils entendent participer activement à la transposition législative du programme présidentiel et « agir pour que les soixante engagements puissent être appliqués ».<sup>855</sup>

La réalisation effective d'un programme politique adopté lors d'une élection démocratique et sur lequel un candidat s'est engagé est évidemment un progrès démocratique. Pour autant, elle ne doit pas occulter les autres missions constitutionnelles du Parlement que sont le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques,

---

<sup>852</sup> Jacques Chirac avait annoncé en même temps qu'il promulguerait le projet de loi et qu'il demanderait au gouvernement de repousser son application, afin de préparer un nouveau texte visant à corriger les aspects les plus critiqués de la réforme.

<sup>853</sup> Cf. pp. 218-221.

<sup>854</sup> Claude Bartolone, « Nous sommes avec François Hollande pour dix ans », propos recueillis par Frédéric Haziza, Françoise Fressoz, Marie-Eve Malouines et Sylvie Maligorne, *Le Monde*, 29 juin 2012.

<sup>855</sup> *Le Monde*, 30 août 2012.

auxquelles on peut également ajouter la participation au débat d'idées. Or, la faiblesse structurelle du Parlement français ne lui permet pas de remplir efficacement ces objectifs à l'heure actuelle. Elle ne lui permet pas non plus de peser sensiblement dans l'élaboration des réformes. En effet, les textes déposés par le gouvernement doivent peu aux députés qui sont rarement consultés au stade de la rédaction et ne le sont qu'au moment de l'examen dans leur assemblée respective, pour s'assurer de leur coopération, ajouter éventuellement telle disposition et transmettre les éléments de langage qui permettront d'assurer le « service après vote ».

Le quinquennat n'a donc pas atténué la mainmise de l'exécutif sur le pouvoir législatif, qui ne parvient toujours pas à s'exercer librement. A travers les propositions de loi, le Président de la République tend même à se rapprocher de son homologue américain. S'il ne dispose pas constitutionnellement d'un pouvoir d'initiative législative directe, le Président a néanmoins la possibilité de passer par un député pour faire examiner une proposition de loi.<sup>856</sup> Et autant dire tout de suite qu'il ne se prive pas de le faire. Au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy, plusieurs propositions de loi présentées comme des initiatives parlementaires ont été directement inspirées et programmées par le chef de l'exécutif.<sup>857</sup> Par ailleurs, le Parlement reste peu disposé à user totalement des nouveaux droits acquis lors de la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci prévoit notamment de réserver chaque mois une semaine dans l'ordre du jour pour les initiatives parlementaires. Or, l'exécutif exerce là encore sa tutelle sur ce qui devrait être un espace de liberté pour les parlementaires. A l'Assemblée nationale, le gouvernement obtient presque toujours de sa majorité qu'elle lui cède les journées qui lui reviennent dans cette semaine d'initiative – généralement le mardi et le mercredi – afin d'y poursuivre l'examen des projets de loi. Plus que tout autre Parlement en Europe, le Parlement français semble voué à la soumission. Cette situation doit beaucoup au fait majoritaire, accentué comme on l'a vu par le quinquennat et que n'a pas atténué la

---

<sup>856</sup> L'examen de propositions de loi conçues et préparées par l'exécutif n'est pas un phénomène nouveau de la vie parlementaire. Comme le souligne Philippe Bachschmidt, ce détournement de la procédure traditionnelle du projet de loi a longtemps permis à l'exécutif de contourner l'avis du Conseil d'Etat, de gagner du temps et d'éviter au gouvernement la paternité d'un texte impopulaire (« Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, n° 78, 2009, pp. 343-365). Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Président d'une des deux assemblées peut désormais soumettre pour avis au Conseil d'Etat, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, avant son examen en commission. En revanche, l'obligation d'étude d'impact qu'a introduit la même révision constitutionnelle ne concerne que les projets de loi et non les textes d'initiative parlementaire. Ces derniers possèdent donc toujours un avantage comparatif, dont le gouvernement peut bénéficier en suscitant une proposition de loi de la part d'un parlementaire de sa majorité.

<sup>857</sup> Outre la proposition de loi visant à élargir les possibilités d'ouverture des magasins le dimanche, rappelés la proposition de loi sur la pénalisation du négationnisme concernant le génocide arménien, celle visant à suspendre les allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, ou encore celle prévoyant l'encadrement militaire des mineurs récidivistes, pour ne citer que quelques exemples.

révision constitutionnelle de 2008. En effet, cette dernière a contribué à renforcer le groupe majoritaire dans chaque assemblée bien plus que le Parlement lui-même.<sup>858</sup>

Le resserrement des liens entre le Président de la République et les parlementaires de sa majorité, tout comme la participation de ce dernier à l'« actualité » législative découlent du nouveau calendrier instauré par le quinquennat. Dans cette configuration, le Premier ministre ne joue plus le rôle de pivot de la majorité. S'il continue de « diriger » le gouvernement, son rôle est réadapté et son influence se recentre. Avec le quinquennat, la seule différence qui peut exister entre le Président et le Premier ministre est une différence de style ou de méthode. Le Premier ministre a moins de liberté pour s'éloigner de la partition composée par le chef de l'Etat et il lui est plus difficile d'amorcer des initiatives.<sup>859</sup> La politique ayant horreur du vide, cette atténuation du *leadership* du Premier ministre sur la majorité libère un espace que vient occuper le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

#### *§ c – Le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale : nouvel acteur majeur*

Longtemps cantonné à un rôle ingrat, chargé de mettre les députés en ordre de marche et de faire appliquer la discipline de vote, le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale n'a pas toujours eu le rôle déterminant qu'il occupe aujourd'hui. Celui-ci tient en premier lieu au rythme quinquennal qui, on vient de le voir, implique un dialogue permanent entre le Président de la République et sa majorité à l'Assemblée nationale. Le président du groupe majoritaire sert donc de « courroie de transmission » entre le chef de l'Etat et les députés du parti présidentiel. Quand ces derniers expriment des désaccords sur un projet de réforme, c'est à lui qu'il revient de jouer l'apaisement : tout en faisant « remonter » l'information à l'Elysée, il doit convaincre ses collègues de la pertinence du cap fixé. Cela est d'autant plus vrai que les députés du groupe majoritaire peuvent avoir le sentiment que la prééminence du Président de la République occulte leur légitimité parlementaire. Certes, ils ont été élus sur son programme, mais ils n'en ont pas moins une légitimité distincte qu'ils entendent faire valoir au sein du groupe majoritaire. Le Président de groupe doit donc permettre aux députés de jouer leur partition, d'exprimer leurs sensibilités, tout en restant dans le cadre défini par le chef de l'Etat. On mesure ici le rôle stratégique de cet acteur à qui il appartient de faire coïncider majorité présidentielle et majorité parlementaire à l'Assemblée nationale.

---

<sup>858</sup> Cf. pp. 170-171.

<sup>859</sup> Cf. pp. 346-347.

De surcroît, le président du groupe majoritaire bénéficie à plein des nouveaux pouvoirs du Parlement mis en place avec la révision constitutionnelle de 2008. Le plus grand nombre de « niches parlementaires » et le renforcement du poids des commissions permanentes dans l'examen des textes accentuent sa responsabilité sur le travail législatif. S'agissant du nombre de propositions de loi examinées lors de chaque session par l'Assemblée nationale, celui-ci a été multiplié par deux depuis 2008, soit près de quarante-cinq chaque année.<sup>860</sup> Parmi ces propositions, une sur deux est finalement adoptée et il s'agit presque toujours d'une proposition de loi présentée par le groupe majoritaire. Or, c'est au président du groupe majoritaire que revient la décision de choisir quelle proposition de loi sera inscrite à l'ordre du jour réservé à son groupe. D'autre part, le fait que le texte examiné dans l'hémicycle soit celui de la commission saisie au fond et non plus celui du gouvernement tend à rééquilibrer le rapport de force entre l'exécutif et le législatif. Jusqu'en 2008, l'examen des projets de loi en commission n'avait en réalité que peu d'intérêt dans la mesure où les amendements adoptés devaient être systématiquement redébattus en séance publique. Désormais, les ministres doivent « défendre » leurs textes en commission et, le cas échéant, batailler dans l'hémicycle pour convaincre leur majorité de revenir sur certains amendements. En somme, le projet de loi qui ne faisait l'objet que d'une validation formelle, avec certains aménagements, devient désormais un texte de compromis entre le gouvernement et la majorité.<sup>861</sup> Dans ce contexte, le manque de concertation entre le gouvernement et les députés pourrait s'avérer fatal. Tout le rôle du président du groupe majoritaire est donc de favoriser le point de vue de ses collègues députés pour éviter les fausses notes ou les incidents qui pourraient menacer la cohésion du bloc majoritaire.

Devenu président du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale en 2007, Jean-François Copé a pris toute la mesure des responsabilités qu'implique cette fonction dans le cadre quinquennal. Il s'est également attaché à user très rapidement des nouveaux pouvoirs accordés au Parlement par la révision constitutionnelle de 2008, notamment en déposant dès le début de l'année 2010 une proposition de résolution sur l'attachement au respect des valeurs républicaines, alors même que le gouvernement n'avait pas encore annoncé son projet

---

<sup>860</sup> Chiffre communiqué par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

<sup>861</sup> L'appréciation de cette nouveauté constitutionnelle divise aussi bien la doctrine que les acteurs politiques. Pour les uns, elle est très largement insuffisante dans la mesure où elle ne bénéficie concrètement qu'à la majorité. Ils plaident pour un élargissement du pouvoir des commissions permanentes qu'ils souhaitent voir devenir de « mini-parlements ». Pour les autres, le fait de débattre en séance publique du texte de la commission est déjà une « perversion juridique » au motif que la rédaction des projets de loi doit rester l'œuvre du gouvernement.

de loi sur l'interdiction du port du voile intégral.<sup>862</sup> Il a ainsi démontré qu'avec le quinquennat, le chef du groupe majoritaire à l'Assemblée devient l'animateur de la majorité, au point d'inventer les concepts d'« hyper-Parlement » et de « coproduction législative ».<sup>863</sup> Cette émancipation du groupe majoritaire – et avec lui de son Président – n'a pas manqué de faire réagir le Président de l'Assemblée nationale et plus encore le Premier ministre. Ce dernier, soucieux de réaffirmer son autorité sur la majorité parlementaire, tiendra à rappeler sa lecture des institutions : « Dans notre V<sup>e</sup> République, il ne peut y avoir l'exécutif et le législatif qui tirent à hue et à dia [...]. Entre nous, il n'y a donc pas de contre-pouvoir ».<sup>864</sup>

Au-delà des considérations de personnes, l'affermissement de la fonction de président du groupe majoritaire à l'Assemblée est susceptible de favoriser les tensions entre ce dernier et le Premier ministre. Avec le quinquennat en effet, la majorité à l'Assemblée nationale est davantage une majorité « présidentielle » qu'une majorité « parlementaire » liée au Premier ministre. De ce fait, elle se fie de plus en plus au Président de la République et, dans une moindre mesure, au Président de groupe, au détriment du Premier ministre, dont la relation privilégiée avec les parlementaires constituait pourtant un des seuls véritables avantages face au chef de l'Etat. Sans être véritablement égaux, force est de constater que le Premier ministre et le président du groupe majoritaire ne sont plus tout à fait dans une situation hiérarchique de décideur et d'exécutant.<sup>865</sup> L'appel à un « nouveau pacte majoritaire » et à un « retour aux fondamentaux » de la droite lancé par Jean-François Copé au soir du second tour des élections régionales de mars 2010 en est la parfaite illustration. Dans une rhétorique primo-ministérielle, le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale s'est placé à l'occasion en gardien des engagements de 2007 et, par voie de conséquence, en premier interlocuteur du Président de la République, au nom des députés de la majorité.<sup>866</sup>

On pourrait rétorquer que le quinquennat est en vigueur depuis 2002 et que les exemples cités ne valent que depuis 2007. On répondra à cela que le premier quinquennat n'en fut pas véritablement un. La plupart des élus, au premier rang desquels l'ancien Président

---

<sup>862</sup> Proposition de résolution de M. Jean-François Copé et plusieurs de ses collègues sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte, n°2264, Assemblée nationale, 26 janvier 2010. La proposition de résolution sera finalement retirée et fera l'objet d'une réécriture sous le même titre (n°2455). Cette seconde version sera débattue et adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mai 2010, quelques semaines avant l'examen d'un projet de loi interdisant le port du voile intégral dans l'espace public.

<sup>863</sup> Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

<sup>864</sup> *Le Monde*, 27-28 septembre 2009.

<sup>865</sup> Comme en témoigne notamment l'habitude prise par Jean-François Copé lors de sa présidence de réunir chaque semaine les vice-présidents du groupe majoritaire et les présidents des commissions de l'Assemblée nationale dans une sorte de gouvernement parallèle ou encore celle de recevoir les ministres en rendez-vous à l'Assemblée nationale plutôt que dans leurs ministères.

<sup>866</sup> Patrick Roger, « M. Copé réclame un nouveau pacte majoritaire », *Le Monde*, 23 mars 2010.

de la République, n'avaient alors pas pris pleinement la mesure de ce que le quinquennat allait impliquer dans le fonctionnement des institutions. Certes, la création de l'UMP au cours de l'élection présidentielle de 2002 a constitué un palier décisif dans la convergence de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire.<sup>867</sup> Mais les grands chantiers du quinquennat voulus par Jacques Chirac relevaient davantage d'une gestion septennale que d'une véritable implication du Président, contrairement à ce que la nouvelle forme du mandat exigeait.<sup>868</sup> En réalité, c'est en 2007 qu'a commencé le premier véritable quinquennat, servi par un Président qui avait mesuré davantage que les autres candidats tout ce que cette réforme avait entraîné comme attentes chez les Français. Ce n'est qu'à partir de ce moment là qu'a pu être amorcée la rénovation de la fonction de président du groupe majoritaire. Celle-ci n'a d'ailleurs pas été démentie avec l'alternance intervenue en 2012. Conscient du rôle accru que joue le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, François Hollande accorde en effet sa préférence pour ce poste à un de ses fidèles depuis plus de quinze ans, le député de Seine-Saint-Denis Bruno Le Roux.<sup>869</sup> Ce faisant, il s'assure du soutien permanent de son groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et écarte tout hiatus potentiel entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Par ailleurs, le fait que ce proche du Président ait sollicité ce poste plutôt que celui de ministre – jugé plus contraignant et moins visible – en dit long sur la valorisation de la fonction de président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale au cours des dernières années.

## Section 2 – Le Parlement et le quinquennat : un équilibre imparfait

Avec le quinquennat, le renforcement du fait majoritaire place le Président de la République en position de force face au Parlement. En cela, il aggrave le déséquilibre des institutions. Dès lors que la majorité parlementaire devient une « majorité parlementaire présidentielle », l'opposition parlementaire tend à devenir, par mimétisme, une opposition au Président de la République, sans bénéficier toutefois du statut et des droits nécessaires pour lui permettre de mener efficacement cette mission (§ a). Par ailleurs, on observe que toutes les institutions ne vivent pas selon le rythme quinquennal. C'est notamment le cas du Sénat qui, d'un point de vue institutionnel, est idéalement positionné pour faire contrepoids au rythme

---

<sup>867</sup> Cf. pp. 280-281.

<sup>868</sup> Cf. p. 157.

<sup>869</sup> Elsa Freyssenet, « Bruno Le Roux, un fidèle de Hollande à la tête du groupe PS », *Les Echos*, 22-23 juin 2012.

quinquennal et rééquilibrer la V<sup>e</sup> République. Mais politiquement, le fait de se retrouver ainsi écarté du bloc majoritaire (Président, Gouvernement et Assemblée nationale) peut faire craindre une marginalisation de l'institution sénatoriale (§ b). Pour elle comme pour l'Assemblée nationale, il semble nécessaire qu'intervienne un rééquilibrage des institutions. Pour atténuer l'emprise présidentielle et tempérer le fait majoritaire, l'élargissement de la représentation proportionnelle et le renforcement des droits du Parlement sont les deux pistes les plus communément avancées, mais on ne mesure pas toujours leurs possibles conséquences (§ c).

### § a – *Opposition parlementaire ou opposition au Président ?*

Le quinquennat, en ce qu'il modifie le rythme de la vie politique, les équilibres institutionnels et les stratégies partisans, n'affecte pas seulement le parti au pouvoir. Pour reprendre les mots du journal *Le Monde*, « c'est tout le système politique qui semble pris au piège d'un rythme encore mal maîtrisé ». <sup>870</sup> En effet, l'opposition est elle aussi conduite à s'adapter à un environnement quinquennal où tous les pouvoirs semblent de plus en plus liés. Mais le quinquennat est-il pour elle un facteur d'affaiblissement ou de renforcement ? Il est difficile de le dire tant les éléments de réponse sont équilibrés d'un côté comme de l'autre.

A première vue, on peut penser que le quinquennat favorise l'opposition si l'on s'en tient au phénomène de renforcement du vote sanction à l'encontre du parti au pouvoir, lors des élections intermédiaires, ou bien à l'usure accélérée du Président de la République qu'entraîne le quinquennat. <sup>871</sup> Mais d'autres arguments tout aussi solides semblent indiquer une fragilisation de l'opposition. Le premier d'entre eux est politique et tient à la synchronisation des calendriers présidentiel et législatif. En raison de l'« effet d'entraînement » de l'élection présidentielle sur les élections législatives, le quinquennat inflige à l'opposition une double défaite dont il est évidemment plus difficile de se relever. Le deuxième argument est institutionnel et concerne l'équilibre des pouvoirs. Dès lors que le régime primo-ministériel, fondé sur le Parlement, augmente le poids de l'opposition – l'exemple type étant le cas du Royaume-Uni –, on peut légitimement penser que le renforcement du Président de la République conduit, *a contrario*, à un affaiblissement de l'opposition. En effet, l'opposition parlementaire dispose avec les assemblées d'une arène politique où elle peut lancer des batailles d'amendements et contredire les ministres, mais dès

---

<sup>870</sup> François Fressoz, « Les pièges du quinquennat », *Le Monde*, 27 février 2010.

<sup>871</sup> Cf. pp. 246-252 et 270-273.

lors que le centre de gravité du pouvoir quitte ces assemblées pour se déplacer vers l'exécutif, cette arène risque de sonner creux. En réalité, l'opposition parlementaire n'a pas d'équivalent institutionnel au niveau présidentiel et c'est bien ce qui la conduit à se muer en une « opposition parlementaire présidentielle ». Le troisième argument touche à la chronologie et à l'organisation. Pour l'opposition qui a été battue aux élections nationales, cinq années sont bien courtes pour faire émerger de nouvelles idées, bâtir un nouveau programme et renouveler ses candidats. Dans le tourbillon électoral du quinquennat, il est sans doute plus facile de déployer une batterie d'attaques envers la majorité que de trouver le temps de réfléchir aux raisons de sa défaite et de mettre sur pied un programme sérieux pour les élections à venir.

En somme, le nouveau calendrier électoral conduit les députés de la majorité comme de l'opposition à se positionner nécessairement « pour » ou « contre » le Président de la République.<sup>872</sup> Dans ce contexte, la majorité tend à « faire bloc » autour de lui. A l'inverse, l'opposition parlementaire sait pertinemment que, pour devenir majoritaire à l'Assemblée nationale, elle doit « renverser » le Président de la République. Compte tenu de l'enchaînement de l'élection présidentielle et des élections législatives, l'opposition parlementaire ne peut prendre la place de la majorité que si, au préalable, elle met à bas son champion. Cette situation, on le comprend aisément, ne favorise pas le débat « projet contre projet ». Pis encore, elle encourage les attaques *ad hominem* dont le seul objectif est d'affaiblir le Président de la République. Ce phénomène accentue ainsi le jeu de rôle parlementaire – d'aucuns diraient le travers – propre à la V<sup>e</sup> République : une majorité soumise et complice fait face à une opposition aussi vociférante qu'impuissante.

Le renforcement des droits de l'opposition est un serpent de mer de la vie politique française. Déjà, dans son message au Parlement du 30 mai 1974, le Président Valéry Giscard d'Estaing entendait permettre à l'opposition « de jouer son rôle et d'exercer ses responsabilités ».<sup>873</sup> De fait, c'est sous son septennat que sont apparues les premières initiatives visant à élargir les droits de l'opposition et sa capacité d'expression au sein du Parlement. On pense ici à l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou sénateurs et aux séances de questions d'actualité au Parlement. Hormis ces mesures dont on ne minimisera certainement pas les effets, notamment pour la première d'entre elles, force est de constater que le vœu de conforter les droits de l'opposition, pourtant affiché depuis par tous les Présidents et gouvernements successifs, a peu été suivi d'effet.

---

<sup>872</sup> Pascal Jan, « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, n°9, 20 septembre 2001, p. 752.

<sup>873</sup> *JOAN*, Débats, 31 mai 1974, p. 2336.

Certes, de timides améliorations ont vu le jour à travers la révision de la Constitution en 2008, qui a été suivie par une réécriture des règlements des deux assemblées. Désormais, l'opposition parlementaire peut compter sur la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur un temps de parole accru lors des séances de questions d'actualité, sur des « niches » supplémentaires dans l'ordre du jour des assemblées, sur la désignation de deux rapporteurs – un pour la majorité et un pour l'opposition – pour les rapports de contrôle et d'évaluation ainsi que sur un droit de tirage annuel pour l'organisation de débats, pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

Ces dispositions, quoique nécessaires, n'en demeurent pas moins faméliques, il faut bien le reconnaître, en comparaison de celles qui peuvent exister dans les autres régimes démocratiques avancés. Elles ne permettent en aucun cas d'associer l'opposition à la prise de décision, comme cela est notamment le cas aux Etats-Unis, où la ratification des traités requiert par exemple un vote des deux tiers du Sénat, incluant presque *de facto* l'accord de l'opposition. En réalité, les moyens dont dispose l'opposition en France restent presque exclusivement des moyens d'expression, qu'il s'agisse du droit d'amendements, des questions d'actualité ou encore de la censure. Les séances – autrement appelées « niches parlementaires » – où l'ordre du jour est réservé à l'opposition sont en nombre très limité.<sup>874</sup> A raison de neuf mois de session ordinaire chaque année (d'octobre à juin), il y a en tout et pour tout neuf jours dans la session qui sont réservés aux groupes parlementaires de l'opposition et aux groupes minoritaires de la majorité. Ces journées devant être réparties entre les groupes parlementaires en proportion de leur importance numérique dans l'hémicycle, il en résulte que le principal groupe d'opposition ne peut guère compter que sur trois à cinq jours par an. On est loin des dix-sept journées dont dispose par exemple l'opposition institutionnalisée au Royaume-Uni. En outre, alors que ces niches devraient permettre, au moins occasionnellement, l'adoption de propositions de loi de l'opposition, elles se retrouvent totalement verrouillées. A l'Assemblée nationale, ces séances sont toujours organisées le jeudi, jour où l'activité parlementaire est moins élevée. Il suffit ainsi au groupe majoritaire de s'assurer de la présence d'un nombre suffisant de ses membres dans l'hémicycle pour empêcher l'adoption de la proposition étudiée. S'agissant des commissions d'enquête de l'opposition, la présidence est certes attribuée à un membre de l'opposition, mais le rapporteur est obligatoirement désigné au sein de la majorité. Or, c'est sous son

---

<sup>874</sup> La révision constitutionnelle de 1995 avait prévu qu'une séance par mois soit réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. Avec la révision constitutionnelle de 2008, l'article 48 de la Constitution a ouvert cette séance à l'opposition puisque désormais, « une séance par mois est réservée à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition [...] ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ».

contrôle que sera établi le document final de la commission. Ces observations traduisent toutes les limites de la révision constitutionnelle de 2008. Si elle a effectivement permis de rendre l'opposition plus visible, elle ne l'a pas rendue plus puissante, dans la mesure où elle n'a pas suffisamment affermi le Parlement.

Nombreux sont ceux qui proposent d'aller plus loin dans le renforcement des droits de l'opposition. Pour le Comité Balladur, celui-ci devrait tout d'abord s'appuyer sur la création d'un statut propre à l'opposition, qui lui fait cruellement défaut à l'heure actuelle. Le Comité proposait notamment de s'inspirer du statut de l'opposition au Royaume-Uni où, depuis 1826, le parti possédant le plus grand nombre de députés après le parti au pouvoir constitue l'opposition et bénéficie, en cette qualité, de prérogatives propres, comme celles d'avoir un statut officiel pour son leader à la Chambre des communes ou de pouvoir y présider un tiers des commissions. Le Comité citait également l'exemple allemand où les présidences des vingt-deux commissions du Bundestag et des commissions d'enquête sont réparties à la proportionnelle des groupes.<sup>875</sup> Les propositions de nouveaux droits pour l'opposition ne manquent pas. Même si certaines d'entre elles ont pu voir le jour au bénéfice de la révision constitutionnelle de 2008, il s'agit d'un domaine où l'inventivité ne fait pas défaut. Marie-Claire Ponthoreau propose notamment la création encadrée d'un droit d'ajournement des débats en faveur de l'opposition et l'approbation des nominations présidentielles à la majorité qualifiée des deux tiers.<sup>876</sup> A l'inverse du système actuel qui n'est absolument pas contraignant, cette dernière disposition pousserait le Président à la négociation avec l'opposition. Si l'on souhaite renforcer la dimension parlementaire du régime, l'on pourrait également envisager que le Président de la République soit tenu de réunir annuellement les chefs des partis représentés au Parlement. Ce ne sont là que quelques exemples des nombreuses pistes existantes, qui ne peuvent pas être développées ici, mais qui illustrent combien les droits de l'opposition restent limités dans cette V<sup>e</sup> République où, selon les mots de Guy Carcassonne, l'opposition est toujours « dans l'attente d'un statut digne d'une démocratie mature ».<sup>877</sup>

---

<sup>875</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, pp. 128-129.

<sup>876</sup> Marie-Claire Ponthoreau, « Les droits de l'opposition en France : penser une opposition présidentielle », *Pouvoirs*, n°108, 2003, pp. 112-114.

<sup>877</sup> Guy Carcassonne, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 75.

### § b – *Quelle place pour le Sénat dans un système quinquennal ?*

Le renforcement des liens entre le Président de la République et les députés de sa majorité conduit à s'interroger sur la place que peut désormais occuper le Sénat au sein du bloc majoritaire. Si la Haute assemblée a bénéficié elle aussi des aménagements prévus par la révision constitutionnelle de juillet 2008, elle conserve néanmoins deux spécificités qui la différencient fortement de l'Assemblée nationale. La première est que le Sénat ne connaît pas le mode de scrutin direct auquel sont soumis les députés. L'élection des sénateurs dans le cadre départemental par un collège d'élus locaux en fait d'abord le représentant des collectivités locales.<sup>878</sup> La seconde est que le renouvellement du Sénat, à l'inverse de celui de l'Assemblée nationale, ne coïncide pas avec l'élection du Président de la République.<sup>879</sup> Par conséquent, le Sénat se retrouve écarté du rythme quinquennal de la V<sup>e</sup> République.

Le fait que le Sénat échappe au rythme quinquennal est-il suffisant à lui seul pour que le Palais du Luxembourg devienne un lieu de contre-pouvoir ? En réalité, beaucoup de sénateurs exercent également un mandat local et sont souvent membres d'un parti politique. Un certain nombre d'entre eux dirige même des exécutifs locaux qui revendiquent presque toujours leur appartenance à la majorité ou à l'opposition nationales.<sup>880</sup> On voit donc mal comment les membres du Sénat pourraient s'inscrire dans un schéma bipolaire localement sans le reproduire, au moins partiellement, dans leur assemblée. Il n'en demeure pas moins que le Sénat reste moins marqué par les oppositions partisans que l'Assemblée nationale. Plusieurs groupes s'apparentent même à des fédérations de plusieurs partis.<sup>881</sup> Enfin, la discipline de vote reste moins forte au Palais du Luxembourg qu'au Palais Bourbon. Ces particularismes traditionnels du Sénat tiennent en grande partie au mode de scrutin qui, on l'a vu, favorise les élus locaux expérimentés au profil consensuel.

Pour autant, le Sénat ne vit pas à l'écart des autres institutions. Le renforcement du poids de l'élection présidentielle et la bipolarisation forment un mouvement général qui

---

<sup>878</sup> La loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003 prévoit que les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect dans le cadre départemental par un collège de membres des assemblées délibérantes des collectivités locales. Dans les trente départements les plus peuplés, élisant quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu au scrutin proportionnel plurinominal. Dans les autres départements ayant droit à trois sièges ou moins, l'élection se déroule au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

<sup>879</sup> Avec la loi organique de 2003, la durée du mandat des sénateurs a également été réduite de neuf à six ans. Ces derniers sont désormais renouvelés par moitié tous les trois ans.

<sup>880</sup> Dans le Sénat issu du renouvellement de septembre 2011, on compte trente-cinq Présidents de Conseil général et quatre Présidents de Conseil régional.

<sup>881</sup> On pense en particulier au groupe Union centriste et républicaine (UCR) qui rassemble trente et un sénateurs du Nouveau centre, de l'Alliance centriste, du Parti radical, du Modem, de la Gauche moderne et divers droite, ainsi qu'au groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) qui réunit dix-sept sénateurs du Parti radical de gauche, du MRC et divers gauche.

concerne tous les acteurs politiques. Il conduit les sénateurs, sans doute moins que les députés mais davantage qu'auparavant, à se positionner pour ou contre le Président de la République. En définitive, le Sénat semble voué à une forme de schizophrénie. Avec le quinquennat, il doit s'adapter à un rythme qui n'est pas le sien. De plus, l'évolution des institutions le contraint à adopter un fonctionnement bipolaire, quand sa vocation originelle est celle du consensus. Dès lors, s'il est en phase avec le Président de la République et le gouvernement, le Sénat est réduit à l'acquiescement. S'il se retrouve dans l'opposition, il ne lui reste que l'obstruction.<sup>882</sup> Dans ces conditions, certains vont même jusqu'à s'interroger sur la pertinence du bicamérisme dans un contexte où le fait majoritaire imprime sa marque à l'ensemble des institutions.<sup>883</sup>

Cette situation mérite d'être nuancée en soulignant que si elle constitue un inconvénient pour le bloc majoritaire, elle représente plutôt un atout pour l'institution sénatoriale. De fait, il est évident que le Sénat, en raison même du calendrier quinquennal, peine à s'insérer dans le bloc majoritaire formé par le Président, le gouvernement et l'Assemblée nationale. Pour Jean Gicquel, il devient même une « gêne » au système majoritaire.<sup>884</sup> On répondra que cette « gêne » n'est pas paralysante dès lors que, selon la Constitution, l'Assemblée nationale garde le dernier mot en cas de différend avec le Sénat. Si le Sénat peut ralentir l'examen des textes présentés par le gouvernement, il ne peut pas en empêcher l'adoption.<sup>885</sup> La V<sup>e</sup> République est donc tout à fait en mesure de « tolérer » qu'une de ses institutions échappe au rythme quinquennal. D'une certaine manière, elle peut même bénéficier du fait qu'une des deux chambres fasse preuve d'une plus grande liberté de parole et d'initiative en étant davantage détachée de la logique majoritaire. Cette originalité permet notamment de tempérer le « suivisme » de l'Assemblée nationale qui, on l'a vu, demeure particulièrement soumise à la volonté présidentielle dans le cadre du quinquennat. Il y a là un

---

<sup>882</sup> Suite à sa victoire lors des élections sénatoriales de septembre 2011, qui lui ont permis de devenir majoritaire au Palais du Luxembourg, la gauche a pu se servir du Sénat comme d'une tribune en vue des élections présidentielles de 2012 et pour ralentir l'adoption du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, du budget pour 2012 et des dernières réformes voulues par le Président Sarkozy (Guillaume Perrault, « Au Sénat, la gauche fait feu de tout bois », *Le Figaro*, 9 novembre 2011).

<sup>883</sup> Vincent Boyer, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, pp. 41-68.

<sup>884</sup> Jean Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n°300, 2001, p. 13.

<sup>885</sup> Il existe en réalité deux exceptions à cette règle. La première concerne les projets de loi organique relatifs au Sénat qui, en vertu de l'article 46 de la Constitution, doivent faire l'objet d'un vote conforme des deux assemblées. La seconde concerne les projets de révision constitutionnelle qui, selon l'article 89, doivent impérativement obtenir l'accord des deux chambres. En cas de blocage d'une révision constitutionnelle par le Sénat, il ne reste à l'exécutif que la solution utilisée par le général de Gaulle en 1962 et en 1969, consistant à détourner l'article 11 pour soumettre directement le projet de révision à référendum.

atout en termes de liberté et de visibilité que l'institution sénatoriale ne manque pas de cultiver.<sup>886</sup>

Mais en tout état de cause, le Sénat connaît aujourd'hui un équilibre instable qui n'avait sans doute pas été imaginé lors du passage au quinquennat.<sup>887</sup> Selon l'orientation que l'on entendra donner aux institutions, il faudra soit renforcer la logique majoritaire au Sénat soit accroître les moyens de sa spécificité actuelle. Dans le premier cas, il suffirait de calquer le rythme sénatorial sur celui du quinquennat avec un renouvellement partiel de la Haute assemblée tous les deux ans et demi.<sup>888</sup> Une autre possibilité serait d'introduire une responsabilité du gouvernement devant le Sénat, ce qui obligerait les sénateurs à dégager une majorité nette et constante. Cette seconde hypothèse est néanmoins plus risquée car le gouvernement se trouverait alors doublement menacé à travers le vote de chacune des deux chambres. L'autre orientation possible serait de renforcer l'originalité du Sénat pour le soustraire davantage au fait majoritaire. Pour avancer dans cette voie, l'élargissement du scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs est l'idée la plus communément avancée.<sup>889</sup> Cette élection pourrait être maintenue dans le cadre actuel d'une élection au suffrage universel indirect par les collèges départementaux des collectivités locales. Si l'on souhaite pousser plus loin encore la logique proportionnelle, il serait également possible d'élargir cette élection à l'ensemble des citoyens dans le cadre départemental, régional ou national, mais on obtiendrait alors une institution radicalement différente, susceptible de concurrencer l'Assemblée nationale en tant qu'organe de la représentation nationale.

---

<sup>886</sup> Guillaume Perrault, « Pour les sénateurs "la coproduction législative" est souvent une réalité », *Le Figaro*, 14 septembre 2010.

<sup>887</sup> Il est pour le moins stupéfiant de constater que la question de l'influence du quinquennat sur le Sénat n'avait même pas été abordée dans le rapport établi au mois de juin 2000 par la Commission des lois de cette assemblée, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat présidentiel. Le rapport de moins de vingt pages est aussi bref que celui de l'Assemblée nationale, même si cela peut en grande partie s'expliquer par les délais très courts qui furent imposés aux parlementaires pour l'examen du texte. Surtout, il s'avère particulièrement indigent dans sa partie prospective. Le lecteur doit en effet se contenter d'une phrase de conclusion pour le moins sibylline : « les effets [du quinquennat] dépendront largement de la coutume qui s'établira à terme, comme à toutes les étapes antérieures » (Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la durée du mandat du Président de la République, M. Jacques Larché, n°426, Sénat, 21 juin 2000, p. 17).

<sup>888</sup> Dans ce cas de figure, un renouvellement pour moitié aurait lieu dans la foulée de l'élection présidentielle, suivi d'un renouvellement partiel à mi-mandat.

<sup>889</sup> Cette idée est avancée aussi bien par certains observateurs de la vie politique (Alain Duhamel, « Sénat, le triomphe de l'anomalie », *Libération*, 25 septembre 2008), que par une partie de la doctrine (Jean-Pierre Dubois, Bastien François et Dominique Rousseau, « Réformer le Sénat : un projet toujours d'actualité ? », propos recueillis par Laurent Etre, *L'Humanité*, 7 octobre 2011) ou par un certain nombre d'acteurs politiques, plus souvent issus de la gauche que de la droite (voir notamment la proposition de loi de M. Jean-Pierre Bel et plusieurs de ses collègues relative aux conditions de l'élection des sénateurs, n°322, Sénat, 7 mai 2008).

§ c – *Introduire la proportionnelle pour singulariser le Parlement : quelles conséquences institutionnelles ?*

L'élection des 577 députés au scrutin proportionnel ou l'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection d'une partie d'entre eux est un débat récurrent de la vie politique française. Notons d'abord que, même si les constituants de 1958 songeaient dès les débuts de leurs travaux à la mise en place d'un scrutin majoritaire, la question du mode de scrutin ne relève pas de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. L'article 24 de celle-ci prévoit uniquement que les députés sont élus au suffrage universel direct. Quant à l'article 34, il renvoie à une loi ordinaire la fixation des règles concernant le régime électoral de chaque assemblée. Cette souplesse explique que la V<sup>e</sup> République ait connu plusieurs régimes d'élection des députés. Le premier résultait des ordonnances de 1958 et 1959 et instituait le scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le second, résultant des lois du 10 juillet 1985 et appliqué en 1986, prévoyait une élection proportionnelle de liste à un tour dans le cadre départemental. Celui-ci n'a été utilisé qu'une seule fois. Les lois du 11 juillet 1986 ont en effet permis de revenir au scrutin uninominal majoritaire à deux tours à partir de 1988. C'est ce mode de scrutin qui est encore utilisé aujourd'hui. Pourtant, la question a été plusieurs fois relancée. Ce fut le cas notamment en 1992, à l'initiative du Premier ministre Pierre Bérégovoy, qui chargea une commission, dirigée par le doyen Vedel, de réfléchir à une réforme du mode de scrutin. Dans son rapport final, cette commission proposait l'élection d'un dixième des députés à la représentation proportionnelle. Elle évoquait pour cela deux possibilités. La première visait à réserver aux partis défavorisés par le scrutin majoritaire les sièges de la part proportionnelle. La seconde revenait à attribuer les sièges concernés par cette répartition proportionnelle entre tous les partis ayant présenté des candidats aux élections législatives.<sup>890</sup>

Contrairement aux apparences, la question du mode de scrutin est tout sauf technique. Depuis les travaux de Maurice Duverger, on sait que celle-ci oriente en bonne partie la nature politique du régime.<sup>891</sup> On a vu en effet que le scrutin majoritaire favorise le bipartisme. En cela, il contribue à perpétuer le « présidentielisme majoritaire » que connaît la V<sup>e</sup> République. A l'inverse, la représentation proportionnelle est susceptible de faire émerger de nouvelles

---

<sup>890</sup> Le rapport de la Commission de réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés dirigée par le doyen Vedel est consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/8.asp>).

<sup>891</sup> Maurice Duverger (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950. Sur le scrutin proportionnel et ses conséquences, il faut également signaler le numéro de la revue *Pouvoirs* spécialement consacré à la représentation proportionnelle (n°32, 1985).

forces capables de recomposer l'espace électoral, ainsi que les majorités parlementaires et gouvernementales. L'essentiel du programme gouvernemental ne serait alors plus inspiré par le chef de l'Etat mais par le Parlement. A tout le moins, il contraindrait le Président de la République à trouver des compromis avec les parlementaires, ce qui constitue une des principales caractéristiques du régime présidentiel.

Il reste que tous les observateurs ne sont pas d'accord sur l'importance qu'entraînerait cette nouvelle orientation. Pour Henry Roussillon, l'adoption d'une représentation proportionnelle, couplée avec le maintien intégral des procédures de rationalisation du parlementarisme adoptées en 1958, « redonnerait au Parlement un pouvoir réel et éviterait la situation actuelle où ce dernier n'est qu'une chambre d'enregistrement chargée de "protéger", plutôt que de contrôler ». <sup>892</sup> Pour Bernard Dolez, elle « permettrait de créer les conditions politiques nécessaires au fonctionnement satisfaisant du régime présidentiel » à travers un meilleur équilibre des pouvoirs. <sup>893</sup> Pour Gérard Grunberg, une modification profonde de notre mode de scrutin vers la représentation proportionnelle ne pourrait que freiner la dynamique de présidentialisation, mais certainement pas la stopper, tant le phénomène est puissant. <sup>894</sup> En tout état de cause, il faudrait une proportionnelle intégrale et non une « dose » de proportionnelle pour que celle-ci ait des effets significatifs sur l'équilibre des institutions. Même avec cette précaution, l'idée même de scrutin proportionnel continue d'avoir un bon nombre de farouches opposants. Ils avancent que le scrutin majoritaire est le seul qui puisse prémunir de l'instabilité gouvernementale. <sup>895</sup> D'un autre côté, l'introduction d'une représentation proportionnelle est souhaitée par certains tenants du régime présidentiel comme par une bonne partie des « parlementaristes » qui y voient un facteur d'équilibre et de progrès démocratique, permettant à tous les courants d'opinion d'importance d'être représentés. <sup>896</sup> Il n'est donc pas exclu qu'elle soit mise en œuvre dans un avenir proche, d'autant qu'elle figurait parmi les propositions du candidat Hollande élu Président en 2012.

---

<sup>892</sup> Henry Roussillon, « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 403.

<sup>893</sup> Bernard Dolez, « Les incidences institutionnelles du quinquennat », *RPP*, n°959, 1992, p. 17.

<sup>894</sup> Gérard Grunberg, « Vers un espace politique bipartisan ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, p. 268.

<sup>895</sup> Pour beaucoup, notamment au sein de la famille gaulliste, le scrutin majoritaire est au cœur même de la logique de la V<sup>e</sup> République. C'est ainsi que Michel Debré disait craindre le « retour au régime des partis » par l'intermédiaire du scrutin proportionnel (« Non au quinquennat et au retour à la proportionnelle », propos recueillis par Eric Zemmour, *Le Quotidien de Paris*, 27 mai 1987). Plus récemment, l'UMP a redit son hostilité à l'introduction du scrutin proportionnel, même partiel, pour l'élection des députés (Sophie Huet, « Pas de proportionnelle aux législatives en juin », *Le Figaro*, 22 février 2012).

<sup>896</sup> L'idée maintes fois avancée d'introduire une dose de proportionnelle pour l'élection des députés a notamment été reprise par le Comité Balladur. Dans son rapport final, il prend acte de « la surreprésentation des grands partis [...] au détriment de formations politiques dont les candidats réunissent pourtant un nombre significatif de suffrages » et propose une représentation proportionnelle « compensatrice » comprise entre vingt et trente sièges

Si tel était le cas, il s'agirait certainement d'une part de proportionnelle et non d'une représentation proportionnelle intégrale comme certains peuvent le souhaiter. Mais se pose alors la question de savoir quelle « dose » doit être envisagée pour que la mesure puisse avoir des effets, sans menacer la stabilité gouvernementale : soixante sièges, quatre-vingts, cent ou davantage ? Le candidat Hollande n'avait fait part que d'une orientation générale lors de sa campagne présidentielle de 2012, se limitant à proposer l'introduction d'« une part de proportionnelle à l'Assemblée nationale », sans avancer un chiffre précis.

La controverse sur le scrutin proportionnel aux élections législatives pose en réalité la question plus fondamentale de la finalité d'un mode de scrutin législatif. A cette question, certains répondent que l'élection législative doit représenter les principaux courants d'opinion, alors que le scrutin majoritaire – qui conduit le plus souvent à devoir réunir plus de 50 % des voix dans une circonscription – ne le permettrait pas. Ce n'est pas, on l'a vu, le parti pris des constituants de 1958 pour qui le mode de scrutin doit d'abord permettre de dégager une majorité capable de gouverner. Ceux qui défendent cette position aujourd'hui affirment que si les élections législatives devaient être une « photographie » de l'opinion, elles devraient être organisées au maximum tous les deux ans, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

La « dose » de représentation proportionnelle, autrement appelée « représentation mixte », semble avoir un certain nombre d'inconvénients. Le premier est d'ordre juridique. Le fait de prévoir deux modes d'élections des députés pourrait effectivement donner naissance à deux « types » de députés, ce qui impliquerait peut-être une révision de la Constitution. On peut certes objecter qu'il existe deux modes de scrutin pour l'élection des sénateurs, mais cette dualité est justifiée, on l'a vu, par la différence démographique entre les départements. Un double mode de scrutin pour les élections législatives n'aurait pas la même justification et il n'est pas exclu que, dans ces conditions, le Conseil constitutionnel y fasse obstacle. Le deuxième inconvénient est d'ordre politique. Le fait de voir un parti pesant 10 à 15 % des voix n'avoir que dix députés au lieu d'un ou deux risque au contraire d'accroître le sentiment d'« injustice ». Jusqu'à présent en effet, la situation pouvait se justifier en raison du scrutin majoritaire et de l'impératif de la stabilité gouvernementale. Mais dès lors que ces arguments sont repoussés par l'introduction d'une représentation proportionnelle partielle, celle-ci apparaîtra toujours comme insuffisante. Tôt ou tard, la « dose » de proportionnelle ne peut que déboucher sur la proportionnelle intégrale. Enfin, le dernier inconvénient est

---

pour les partis ayant franchi un seuil de 5 % des suffrages au premier tour des élections législatives (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 138).

institutionnel. Si l'on prend l'exemple de l'Assemblée nationale élue en 1988, on observe qu'une dose de proportionnelle, même minime, aurait été suffisante pour faire perdre la majorité à la gauche. Cette situation pourrait se produire à l'avenir dans les cas où le parti majoritaire n'aurait pas une avance assez nette à l'issue des élections législatives. Dans ce cas de figure, c'est donc un petit groupe de députés, permettant de faire l'appoint nécessaire à l'obtention d'une majorité, qui fixerait la ligne du gouvernement. En cas de rupture de l'accord majoritaire entre les deux formations, il pourrait même y avoir un changement de majorité sans consultation électorale. Cette situation de faible majorité ou de majorité fluctuante qui peut résulter de l'adoption d'une dose de proportionnelle pourrait être d'autant plus handicapante pour le gouvernement que la révision constitutionnelle de 2008 a prévu une limitation de la procédure dite du 49-3 qui permet au gouvernement d'engager sa responsabilité sur un texte pour l'obliger à la cohésion.<sup>897</sup>

Quelle que soit l'importance accordée à la représentation proportionnelle, celle-ci peut modifier radicalement l'équilibre des institutions dans la mesure où les majorités parlementaires ne reposeraient plus sur les deux grands partis mais sur les partis charnières ou bien sur de grandes coalitions. Ce faisant, c'est tout le modèle du présidentialisme majoritaire qui pourrait être remis en cause. Ce phénomène qui paraît si puissant à l'heure actuelle n'est en réalité que la conjonction d'un certain nombre de facteurs dont le mode de scrutin n'est pas le moindre. En d'autres circonstances, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Georges Vedel rappelaient que « nous avons plus à craindre le délitement de la majorité que l'écrasement de ses composantes ».<sup>898</sup> Certes, ils le disaient à propos de l'inversion du calendrier électoral, en défendant le fait que la présidentielle devance les élections législatives, à une époque où le quinquennat n'avait pas encore participé au renforcement du bipartisme et du présidentialisme majoritaire. Fort de ce constat, il paraît évident que l'introduction d'une dose de proportionnelle serait moins « risquée » aujourd'hui qu'elle ne l'était avant la mise en place du quinquennat. En raison même du calendrier électoral, l'introduction d'une représentation proportionnelle serait rendue plus « indolore » par la dynamique créée par l'élection présidentielle. Il n'en demeure pas moins que, comme pour la cohabitation, la prudence doit rester de mise. De même qu'il n'est pas tout à fait exclu qu'un Président puisse se retrouver confronté à l'avenir à une majorité qui lui soit hostile, on peut pareillement imaginer des assemblées où aucune majorité nette ne se dégagera en raison

---

<sup>897</sup> Cf. p. 168.

<sup>898</sup> Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Georges Vedel, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

notamment d'un certain nombre de sièges attribués au scrutin proportionnel. La France, pays passionné par la politique, à donné naissance à davantage de familles de pensée que n'importe quel autre pays. Le penchant français pour la division et la dispute multiplie quant à lui les chapelles qui sont autant de partis possibles. Les cinquante ans de présidentialisme majoritaire qu'a connu la V<sup>e</sup> République ont permis de rationaliser cette tendance mais ne doivent pas faire oublier qu'elle constitue autant une richesse qu'une menace.

Si l'on veut renforcer le poids du Parlement au sein des institutions sans menacer pour autant la stabilité gouvernementale, il semble que d'autres pistes permettent d'y parvenir plus sûrement que l'introduction d'une représentation proportionnelle. La première réside paradoxalement dans la réduction du nombre de parlementaires, non pour des considérations budgétaires mais bien pour des raisons politiques. En effet, une assemblée a rarement du poids lorsqu'elle est pléthorique. La qualité de ses travaux comme de ses débats est souvent inversement proportionnelle au nombre de ses membres. Certes les missions ne sont pas les mêmes, mais rappelons que le Conseil constitutionnel compte seulement neuf membres,<sup>899</sup> que le Conseil des ministres réunit rarement plus de quarante ministres et secrétaires d'Etat, et que le Conseil de l'Union européenne doit déployer des trésors de diplomatie pour trouver des compromis parmi les vingt-sept ministres des Etats membres. On imagine aisément la difficulté qu'a le député français à se faire entendre parmi ses 576 collègues. Si le travail de contrôle comme la prise de parole peuvent facilement avoir lieu en commission, comment cela peut-il être le cas dans un hémicycle aussi vaste ? Le général de Gaulle et Michel Debré ne s'y étaient pas trompés : ils savaient que dans de telles circonstances, les parlementaires de la V<sup>e</sup> République seraient inaudibles devant l'opinion et impuissants devant le gouvernement, car incapables de parler d'une même voix.<sup>900</sup> La réduction du nombre de parlementaires permettrait au contraire d'augmenter le pouvoir de chacun d'entre eux. En premier lieu, elle permettrait à chaque parlementaire d'être individuellement responsable du contrôle de tel ou tel aspect de la politique gouvernementale. D'autre part, la réduction du nombre de parlementaires devrait être accompagnée d'un renforcement des moyens matériels et humains mis à leur disposition dans l'exercice de cette mission. Ce faisant, chaque parlementaire

---

<sup>899</sup> Il faut y ajouter les anciens Présidents de la République, membres de droit à vie du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 56 de la Constitution.

<sup>900</sup> Lors des premières élections législatives de novembre 1958, le nombre de députés était fixé à 579. Celui-ci fut ramené à 482 lors des élections législatives d'octobre 1962. Il a augmenté jusqu'à 577 avec les élections législatives de mars 1986. Ce nombre correspond au plafond fixé par la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

pourrait acquérir une efficacité législative, une visibilité médiatique et un poids politique qui actuellement, n'est l'apanage que d'une trentaine de membres dans chaque assemblée.<sup>901</sup>

Au-delà de cette mesure structurelle, d'autres pistes pour le renforcement du Parlement sont envisageables. Guy Carcassonne propose par exemple la création d'une Commission mixte permanente entre le Sénat et l'Assemblée. Celle-ci permettrait notamment de renforcer la part des propositions de loi dans les textes définitivement adoptés chaque année par le Parlement. Il envisage également de faire débiter l'examen de tout projet de loi par un débat sur son étude d'impact.<sup>902</sup> En effet, l'obligation d'une étude d'impact attachée à chaque projet de loi résulte de la révision constitutionnelle, mais on constate que cette étude est insuffisamment prise en compte dans les débats dans la mesure où elle reflète presque exclusivement le point de vue du gouvernement. Un tel débat permettrait certainement à l'opposition d'obtenir des concessions en amont de l'examen du texte.

Enfin, on peut se demander s'il convient de maintenir l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et de parlementaire. Celle-ci résulte de l'article 23 de la Constitution qui avait été voulu en 1958 pour éviter la « course aux portefeuilles ». Aujourd'hui, la levée de cette incompatibilité permettrait certainement de reparablementariser le régime en rapprochant les parlementaires des membres du gouvernement. Cette mesure a été notamment proposée par le groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place par le groupe Socialiste de l'Assemblée nationale en 2001. Ce dernier arguait que « la présence au Gouvernement n'est pas un mandat mais une fonction » et que l'incompatibilité entre les fonctions de parlementaire et de membre du gouvernement « ne correspond plus aux besoins de notre vie politique » dès lors que « les risques d'instabilité gouvernementale et des crises à répétition n'existent plus ».<sup>903</sup> Il reste que cette mesure se heurte à l'opinion publique qui, à tort ou à raison, est de plus en plus opposée au cumul des charges publiques pour les responsables politiques. Si cette considération était dépassée, l'adoption de cette réforme permettrait par là

---

<sup>901</sup> A l'exception des anciens ministres et des présidents de formations politiques, rares sont les parlementaires qui, à l'heure actuelle, disposent d'un fort pouvoir d'influence et d'une visibilité nationale sans être président de leur groupe politique ou d'une commission permanente. Même ces dernières fonctions ne sont pas une garantie contre l'anonymat pour le grand public.

<sup>902</sup> Ces propositions ont été exposées en conclusion du colloque « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 », organisé le 23 juin 2011 à l'Assemblée nationale par le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université Panthéon-Assas Paris II.

<sup>903</sup> Groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place au sein du groupe Socialiste de l'Assemblée nationale, Bernard Roman (dir.), *36 propositions pour une démocratie parlementaire renforcée*, 2001, pp. 17-18.

même de supprimer le délai obligatoire d'un mois entre la nomination d'un parlementaire au gouvernement et l'entrée en fonction de son suppléant.<sup>904</sup>

En tout état de cause, le renforcement du Parlement tient moins à l'acquisition de nouveaux droits qu'au calendrier électoral, au mode de scrutin, ou à la compatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle. Ce constat traduit l'importance de la dimension politique dans l'analyse institutionnelle qui, en ne considérant que la dimension juridique, prendrait le risque de ne pas voir les rapports de force cachés entre les pouvoirs. En effet, les droits du Parlement ne peuvent être utilisés par les parlementaires que si ces derniers sont totalement libres face au Président de la République. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui en raison du fait majoritaire. Selon l'expression attribuée à Guy Carcassonne « le Parlement ne manque pas de pouvoirs mais de parlementaires pour les exercer ».<sup>905</sup> Le régime présidentiel comme la reparablementarisation du régime sont deux moyens d'y parvenir. Entre ces deux voies, le temps est venu de choisir.

---

<sup>904</sup> Cette disposition a en effet posé de réelles difficultés à la majorité en 1988. Alors que celle-ci ne pouvait compter que sur une majorité relative à l'Assemblée nationale, elle fut amputée pendant un mois de vingt-quatre députés entrés au gouvernement, ce qui paralysa totalement les travaux parlementaires sur cette période.

<sup>905</sup> Celle-ci fut notamment citée par le député Philippe Vuilque à l'occasion de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2003 (*JOAN*, Débats, 27 mars 2003, p. 2455).



## Chapitre B – Le Premier ministre ou l’énigme du quinquennat

Le quinquennat modifie profondément la conception du mandat présidentiel ainsi que le rôle du Président de la République dans la conduite de l’action gouvernementale. Renforcé par des élections législatives organisées au lendemain de sa victoire, condamné à l’action en raison de la brièveté de son mandat, il devient le premier responsable de la politique du gouvernement et personnifie à lui seul la majorité parlementaire. Les relations de pouvoir étant toujours un jeu à somme nulle, le renforcement du poids du Président de la République au sein de l’exécutif et de la majorité ne peut pas aller sans un certain affaiblissement du Premier ministre. Au premier abord, l’on peut même penser que le Premier ministre est le grand perdant de la réforme du quinquennat, tant celle-ci semble donner au Président de la République des atouts qui étaient auparavant les siens, qu’il s’agisse de la conduite du travail gouvernemental ou du *leadership* sur la majorité parlementaire (section 1).

Faut-il pour autant en conclure que le Premier ministre n’ait plus de raison d’être et que son rôle soit devenu marginal ? Ce serait oublier le texte de la Constitution – la réforme du quinquennat n’en modifie que l’article 6 – qui précise que le Premier ministre « dirige l’action du gouvernement » (article 21), lequel « détermine et conduit la politique de la nation » (article 20). Force est donc de constater que les attributions du Premier ministre demeurent juridiquement identiques, qu’il s’agisse de son rôle de chef de l’administration ou de responsable de la défense nationale. Le Premier ministre reste bien un rouage essentiel des institutions (section 2).

La modification sensible de la relation Président-Premier ministre, bien que dépourvue de fondements juridiques, n’en est pas moins tangible dans la réalité du pouvoir. Si le quinquennat présente un certain nombre de contraintes pour le Premier ministre, il lui offre également de nouvelles opportunités. Dans les circonstances du quinquennat où le Président se retrouve plus exposé, le rôle de copilote qui échoit traditionnellement au Premier ministre est plus que jamais nécessaire. Cette mutation de la fonction primo-ministérielle, concomitante avec celle – non moins visible – de la fonction présidentielle, contraste assez nettement avec les mœurs de la V<sup>e</sup> République, à tel point que l’on peut raisonnablement se demander si les rôles au sein du couple exécutif ne sont pas parfois inversés (section 3).

## Section 1 – Le quinquennat, facteur d'affaiblissement politique du Premier ministre

Le débat sur le rôle du Premier ministre au sein des institutions traverse l'histoire de la V<sup>e</sup> République et animait déjà les travaux préparatoires de la Constitution en 1958. Il s'articule la plupart du temps autour de deux problématiques : la place du Premier ministre dans le couple exécutif d'une part et sa mission au sein de la majorité parlementaire d'autre part. Si ce débat était déjà bien vivant lors des trente premières années de la V<sup>e</sup> République, il s'est posé de façon encore plus précise lors des trois cohabitations. C'est d'ailleurs à la faveur de la première d'entre elles que la controverse sur les institutions – en sommeil entre 1981 et 1986 – a refait surface et a entraîné une réflexion approfondie sur le rôle du Premier ministre et sur la durée du mandat présidentiel, les deux questions étant, pour la plupart des observateurs, intimement liées.

Chargé par le Président Mitterrand de réfléchir à des aménagements de la Constitution de 1958, le Comité Vedel avait été catégorique quant aux conséquences que le quinquennat pourrait avoir sur la fonction primo-ministérielle. Dans leur rapport final, les membres du Comité estimaient que le quinquennat « conduit nécessairement à un régime présidentiel marqué par l'effacement du Premier ministre réduit à un rôle de chef d'état-major. Un chef d'Etat dont la durée de mandat serait la même que celle de l'Assemblée nationale et qui disposerait dans cette assemblée d'une majorité fidèle risquerait de rencontrer des limites bien réduites à son pouvoir [...]. Ainsi la réduction de l'exécutif à la seule personne du Président ferait en réalité de celui-ci le véritable Premier ministre ».<sup>906</sup>

Selon Jean Massot, les choses ne sont pas aussi nettes. Il estime qu'en période de concordance des majorités, le quinquennat conforte le couple exécutif dans une « dyarchie hiérarchisée ».<sup>907</sup> Même si la conclusion du Comité Vedel concernant les conséquences du quinquennat sur le rôle du Premier ministre peut paraître catégorique, elle a le mérite de faire intervenir la dimension politique là où Jean Massot ne semble retenir que l'analyse juridique. De fait, de nombreux domaines de l'action gouvernementale ne requièrent aucune participation du chef de l'Etat et le quinquennat, on l'a dit, ne touche pas aux articles de la Constitution qui concernent le Premier ministre. Mais l'expérience de la V<sup>e</sup> République a montré que l'autorité de ce dernier n'est exercée, de fait et non de droit, que par délégation du chef de l'Etat. Si celui-ci décide de prendre sous sa responsabilité un aspect de la politique gouvernementale, le Premier ministre ne s'y oppose pas, même lorsqu'il relève de sa

---

<sup>906</sup> Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op. cit.*, p. 2539.

<sup>907</sup> Jean Massot, « Le gouvernement, un simple exécutant ? », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 80.

compétence constitutionnelle. En réalité, de par l'ascendant politique que lui confère sa double victoire présidentielle et législative, le Président bénéficie – si l'on peut dire – d'une dyarchie « ultra-hiérarchisée ».

Sur le plan purement politique, le Premier ministre perd au profit du Président le rôle de responsable des campagnes électorales qui était auparavant le sien.<sup>908</sup> Cela vaut pour les élections législatives comme pour les élections intermédiaires qui sont, comme on l'a vu, fortement « presidentialisées » par le quinquennat. Certes, le Président de la République peut déléguer au Premier ministre un rôle de « représentant » pour animer les meetings et les réunions publiques, mais ce dernier est alors un intervenant parmi d'autres. Il se retrouve au même niveau, ou presque, que le chef du parti présidentiel ou que le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale. La diminution du poids politique du Premier ministre se manifeste également à travers les relations avec les membres des assemblées.<sup>909</sup> En effet, Matignon n'est plus le seul organe à entretenir des relations avec le Parlement. Quand il ne reçoit pas directement les parlementaires de sa majorité, le Président de la République délègue cette mission à sa cellule parlementaire qui fait office d'interlocuteur privilégié pour toutes les questions sensibles, en particulier lorsqu'il s'agit d'investiture, alors que l'on pourrait imaginer un contrôle exclusif de Matignon ou du parti majoritaire dans ce domaine.<sup>910</sup> Enfin, le Premier ministre est concurrencé par le Président de la République dans la conduite des réformes. Ainsi, Matignon n'est plus le seul lieu où l'on reçoit les représentants syndicaux, comme l'a montré le sommet social organisé à l'Élysée au mois de janvier 2012. Plus significativement encore, de nombreuses sources proches du pouvoir rapportent l'habitude prise par l'Élysée de casser des arbitrages ministériels menés à Matignon. Aussi les administrations, conscientes de cette transformation progressive du schéma décisionnel, ne demandent-elles plus avant la mise en œuvre de telle ou telle politique publique l'aval de Matignon seul, mais bien souvent aussi celui de l'Élysée.

Compte tenu de la nouvelle dimension que le quinquennat confère au Président de la République et de la *capitis diminutio* qui en résulte de fait pour le Premier ministre, nombreux sont ceux qui souhaitent modifier le texte de la Constitution pour maintenir une cohérence avec la pratique du pouvoir. Il faut dire qu'avant même l'entrée en vigueur du quinquennat,

---

<sup>908</sup> Pierre Avril, « Equilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n°44, 2007, pp.149-159.

<sup>909</sup> Pour François Fillon, le quinquennat ainsi que la désignation par les militants du parti majoritaire du candidat à l'élection présidentielle font que « le Premier ministre se trouve dans une position très inconfortable entre le Président et la majorité » (*op. cit.*, p. 20).

<sup>910</sup> Cf. pp. 319-326.

plusieurs partisans du régime présidentiel vont jusqu'à exprimer le souhait que le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel donne lieu à la suppression de la fonction primo-ministérielle.<sup>911</sup> Aujourd'hui, cette position encore partagée par certains est loin d'être majoritaire. Pour la plupart des observateurs, il convient essentiellement de mettre fin à l'ambiguïté du texte de 1958 et d'assumer clairement que le Président de la République assure le *leadership* au sein de l'exécutif. Il suffirait pour cela de « constitutionnaliser la pratique présidentiale en prévoyant expressément que c'est le Président de la République (et non plus le Premier ministre) qui détermine et conduit la politique de la nation, et qu'il peut révoquer le Premier ministre ».<sup>912</sup> Ce constat est partagé par bon nombre d'acteurs de la vie politique. François Fillon, ne se doutant certainement pas qu'il serait bientôt appelé à Matignon, affirmait en 2006 qu'en raison du quinquennat, il était « impensable que le Président ne gouverne pas, réellement », et qu'il était désormais nécessaire que celui-ci puisse « diriger le gouvernement, expliquer régulièrement ses choix au pays, rendre des comptes devant le Parlement ».<sup>913</sup> De même pour Alain Juppé, le Président de la République devait « assurer plus fortement le *leadership* intérieur comme il assure le *leadership* extérieur et international », conduisant le Premier ministre non pas à disparaître, mais à devenir un « animateur du travail gouvernemental » en tant que « premier des ministres, pour coordonner les choses ».<sup>914</sup>

Pour en finir avec ce qu'il percevait comme une « hypocrisie » de la V<sup>e</sup> République, Nicolas Sarkozy avait annoncé lors de sa campagne présidentielle de 2007 que dans le cas où il serait élu, il assumerait lui-même le rôle de chef du gouvernement, sans s'abriter derrière son Premier ministre. Dans son esprit, le rôle de fusible joué par le Premier ministre serait une facilité laissée au Président pour se décharger de ses responsabilités, ce à quoi le candidat Sarkozy disait se refuser absolument. Dès son élection, il avait tenu à mettre en pratique ces principes en présentant François Fillon comme un simple « collaborateur »<sup>915</sup> et en réunissant régulièrement à l'Élysée ses ministres les plus proches, en l'absence du chef du gouvernement. Plus que de simples vexations symboliques, il s'agissait d'un véritable tournant dans la pratique constitutionnelle. Celle-ci s'est accompagnée d'une mise sur le devant de la scène médiatique des conseillers du Président, au détriment du Premier

---

<sup>911</sup> Fabien Roland-Levy et Jean-Louis Saux, « Edouard Balladur met en garde contre les dangers de la cohabitation », *Le Monde*, 25 juin 1997.

<sup>912</sup> Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, p. 144.

<sup>913</sup> François Fillon, *op. cit.*, p. 160.

<sup>914</sup> Extrait du documentaire *L'enfer de Matignon*, de Raphaëlle Bacqué et Philippe Kohly, ARTE France, 2008.

<sup>915</sup> Ces propos avaient été tenus le 21 août 2007 par le Président de la République lors d'un déjeuner avec des journalistes de la presse quotidienne régionale, avant d'être largement diffusés, provoquant la première tension du quinquennat au sein du couple exécutif.

ministre.<sup>916</sup> Loin de désapprouver cette nouvelle pratique des institutions, dans un premier temps du moins, François Fillon avait justifié son effacement de façon claire en arguant qu'il n'avait pour mission que de « préparer, mettre en œuvre et coordonner les décisions du Président de la République » et en précisant qu'il ne s'inscrivait pas « dans le schéma d'une dualité des pouvoirs. »<sup>917</sup>

Dans le même temps, Nicolas Sarkozy n'avait pas exclu une réécriture des articles 5, 20 et 21 de la Constitution pour s'attribuer le pouvoir confié au gouvernement de « déterminer la politique de la nation ». Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Edouard Balladur et mis en place au lendemain de l'élection présidentielle de 2007, n'alla pas jusqu'à proposer la suppression du poste de Premier ministre. Il se prononça en revanche en faveur d'une « clarification des responsabilités » afin de « rompre avec l'équivoque », ce qui, ne nous y trompons pas, ne voulait pas dire autre chose que de procéder à un effacement des pouvoirs du Premier ministre au profit du Président de la République. Pour les membres du Comité, il ne devait s'agir là que d'une simple adaptation de nos institutions à un état de fait, lié à « la pratique dominante depuis près d'un demi-siècle » et « renforcée par la mise en vigueur du quinquennat et la synchronisation du calendrier entre les élections présidentielles et législatives ».<sup>918</sup> Bien que ces préconisations n'aient finalement pas été retenues par le Président de la République et qu'elles n'aient pas trouvé de traduction concrète dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la remise du rapport et sa publication leur offrit une publicité non négligeable et contribua à accréditer l'idée selon laquelle un réaménagement du pouvoir exécutif était nécessaire. Il semble donc que, sur ce point encore, le passage du septennat au quinquennat ait renforcé l'interprétation présidentialiste de la Constitution. Celle-ci est d'autant plus singulière qu'elle ne repose sur aucune modification constitutionnelle qui entamerait les attributions du Premier ministre, dont la situation reste juridiquement identique à celle qui était la sienne avant l'adoption du quinquennat.

---

<sup>916</sup> Cf. pp. 240-245.

<sup>917</sup> François Fillon, « Les réformes structurelles sont en phase active », propos recueillis par Henri de Bresson, Eric Le Boucher et Philippe Ridet, *Le Figaro*, 22 août 2007.

<sup>918</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, pp. 28-29.

## Section 2 – Matignon, rouage essentiel pour l'exécutif

Quel qu'ait été le penchant des Présidents de la V<sup>e</sup> République pour un interventionnisme présidentiel, ou du moins pour une primauté du chef de l'Etat au sein du couple exécutif, force est de constater qu'aucun d'eux n'a jugé bon de supprimer la fonction de Premier ministre. Il faut donc croire que cet éternel second, loin d'être considéré comme un handicap par les Présidents de la République, leur a semblé avoir toute son utilité dans le fonctionnement des institutions, sans nécessairement mettre en péril leur autorité. De Gaulle lui-même, dont on sait l'importance qu'il accordait à la fonction présidentielle, reconnaissait « le lot aussi complexe et méritoire qu'essentiel du Premier ministre français » afin d'épargner au Président de la République d'être « absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative ». <sup>919</sup> Plus de quarante ans plus tard, Nicolas Sarkozy ne disait pas autre chose. A la question de savoir pourquoi, à la faveur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il n'avait pas clairement opté pour un régime présidentiel, il répondait qu'« il aurait fallu pour cela supprimer le poste de Premier ministre », fonction qu'il qualifiait d'« utile », afin de « soulager le Président de la République dans les arbitrages entre les ministres, dans la gestion des problèmes du pays et dans la dimension internationale de la fonction ». <sup>920</sup> En effet, le Premier ministre a depuis longtemps démontré son « utilité » dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, tant pour le chef de l'Etat que pour le gouvernement et le Parlement.

Ecartons, pour des raisons pratiques, un examen fastidieux du rôle du Premier ministre en période de cohabitation. Cette situation, dont on peut raisonnablement penser qu'elle sera moins fréquente en raison de l'adoption du quinquennat, redonne au Premier ministre la plénitude des responsabilités que lui attribue l'article 20 de la Constitution ; disputant au Président de la République la conduite du pouvoir exécutif, il devient évidemment incontournable. Mais il semble qu'en période de coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire, le Premier ministre conserve toute son utilité, notamment pour le Président de la République. C'est lui en effet qui reçoit la lourde tâche de faire aboutir le programme présidentiel dans sa traduction législative. Il s'agit d'une mission d'autant plus capitale que le quinquennat a renforcé la notion de « contrat » entre le Président et les citoyens, notamment à

---

<sup>919</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.

<sup>920</sup> Nicolas Sarkozy, « L'ultime geste de Nicolas Sarkozy sur les institutions », propos recueillis par Alain Frachon, Françoise Fressoz, Arnaud Leparmentier et Patrick Roger, *Le Monde*, 17 juillet 2008.

travers l'importance accrue donnée au programme présidentiel.<sup>921</sup> Même si tous les Présidents n'ont pas nécessairement eu la même conception des rapports qu'ils devaient entretenir avec leur Premier ministre, tous en revanche ont eu conscience que le chef du gouvernement était indispensable à la réalisation de leurs engagements de campagne. L'exigence d'efficacité qui pèse sur le Premier ministre est plus forte encore avec le quinquennat. Pour y répondre, il dispose d'importants atouts qui ne peuvent être ignorés.

Le premier atout du Premier ministre est d'ordre technique, logistique et administratif. Le rattachement à Matignon de très nombreux services déconcentrés, au premier rang desquels les préfetures, continue de conférer au Premier ministre une importance stratégique dans la conduite de l'administration, dont l'Elysée ne pourrait pas à lui seul assumer le pilotage. Au quotidien, c'est bien Matignon qui contrôle la mise en œuvre des réformes gouvernementales et mesure leurs résultats. S'appuyant sur le secrétariat général du gouvernement, Matignon procède également aux nombreux arbitrages entre les positions souvent conflictuelles des divers ministères et prépare l'ordre du jour du conseil des ministres. Avec le soutien du Conseil d'Etat, le Premier ministre exerce l'essentiel du pouvoir réglementaire. Sur ce point précis, de nombreuses études ont montré que la part de décrets qui échappait au contrôle du Premier ministre au bénéfice du Président de la République était particulièrement limitée et que ce transfert se faisait souvent à la demande même du Premier ministre.<sup>922</sup> Pour Bernard Chantebout, ce seul aspect doit conduire à ne pas minimiser le rôle du Premier ministre qui, s'il n'est pas maître de la décision, « reste le maître de l'exécution ». Pour cette raison, « l'Hôtel Matignon est la plaque tournante de toute l'administration. Rien d'important, ni dans le domaine juridique, ni dans le domaine financier, ne peut se faire sans son concours ».<sup>923</sup>

Le second atout est un atout juridique qui profite certes au Président de la République mais dont le Premier ministre garde la maîtrise. C'est lui en effet qui use des outils du parlementarisme rationalisé que sont entre autres la fixation de l'ordre du jour (article 48), la police des amendements (article 44), ou encore l'engagement de sa responsabilité (article 49). Privé de Premier ministre, il y a fort à parier que le chef de l'Etat aurait du mal à faire prévaloir son point de vue dans le débat législatif, soit que l'on y verrait une entorse au principe de séparation des pouvoirs, soit que les parlementaires, en disposant seuls de leurs

---

<sup>921</sup> Cf. pp. 218-221.

<sup>922</sup> Jean Massot évalue à 5 % la part de décrets en conseil des ministres et à quelques autres pour cent les décrets signés par le Président de la République sans être passés en conseil des ministres (« Faut-il encore un Premier ministre ? », *LPA*, n°103, 22 mai 2008, p. 8).

<sup>923</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 482.

travaux, ne parviendraient pas à fixer un cap et une ligne politique cohérente. Le Premier ministre joue précisément ce rôle de courroie de transmission entre les pouvoirs exécutif et législatif. C'est lui enfin qui, répondant chaque semaine aux questions au gouvernement, rend compte de l'action gouvernementale et permet au Parlement d'exercer son pouvoir de contrôle.

Aux côtés du Président de la République, le Premier ministre joue également un rôle de conseiller. Lorsque les divergences de vues sont frontales, il est d'usage que la vision du Président l'emporte, encore que cette habitude résulte davantage de la pratique que d'une disposition de la Constitution. Cette forme de servitude volontaire est, quoi qu'il en soit, une coutume à laquelle tous les Premiers ministres se sont pliés. Mais sans que les échanges aillent nécessairement à la confrontation, il n'est pas rare que le Premier ministre suggère telle mesure ou infléchisse la volonté du Président de la République. C'est ainsi que Georges Pompidou se fit « conseiller politique » lorsqu'il suggéra au général de Gaulle de dissoudre l'Assemblée nationale en réponse aux événements de Mai 1968, même s'il n'en fut pas récompensé à la hauteur de ses espérances. Pierre Mauroy puis François Fillon prirent quant à eux le costume de « conseiller économique » lorsqu'ils recommandèrent à leur Président respectif de prendre un tournant de rigueur dans la gestion des finances publiques.

Mais le rôle du Premier ministre va bien au-delà du prolongement de l'action présidentielle et dépasse le rôle de simple conseiller. Il est aussi, en cours de mandat, celui qui peut apporter un nouveau souffle au Président de la République. La liberté, pour le Président de la République, de se séparer de son Premier ministre, sans que celui-ci ait été renversé par une motion de censure – comme Georges Pompidou en 1962 – ou qu'il ait donné sa démission – comme Jacques Chirac en 1976 – est, selon les mots du Comité Vedel, une des « conventions de la Constitution dont le jeu ou même la teneur varie selon la conjoncture et parfois selon la personnalité des acteurs ».<sup>924</sup> En l'occurrence, il s'agit d'un atout indispensable dans le jeu du Président de la République qui, dès le début de la V<sup>e</sup> République, a usé de son Premier ministre comme d'un paratonnerre, tantôt pour changer de politique sans engager sa responsabilité, tantôt pour lui faire porter le poids d'un mouvement social ou d'un échec électoral.<sup>925</sup>

---

<sup>924</sup> Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op. cit.*, p. 2538.

<sup>925</sup> Dans le premier cas – celui d'un changement de politique – on citera le départ de Michel Debré, défenseur de l'Algérie française, au moment où le général de Gaulle amorça son virage dans la politique algérienne, ou encore le remplacement de Pierre Mauroy par Laurent Fabius, qui devait marquer la fin de la « guerre scolaire » et poursuivre le tournant de 1983. Dans le second cas – celui de la réponse à un conflit social ou à un échec électoral – on pense notamment à Georges Pompidou qui fera office de victime expiatoire suite aux événements

Quel que soit l'affaiblissement politique qu'ait pu connaître le Premier ministre avec l'adoption du quinquennat, force est de constater que Matignon demeure « un rouage essentiel de nos institutions dont ni le Président de la République, ni le gouvernement et l'administration, ni les parlementaires n'ont intérêt à se priver ». <sup>926</sup> Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les moyens à la fois humains et budgétaires dont disposent les deux « maisons ». Depuis 2008 et le rattachement à l'Élysée d'un certain nombre de personnels auparavant pris en charge par différents ministères, la mission « direction de l'action du gouvernement », qui regroupe les services pilotés par le Premier ministre, fait état d'un nombre trois fois plus élevé de fonctionnaires dépendant de Matignon que de l'Élysée – respectivement autour de 2.800 et 950 – et d'un budget cinq fois supérieur. <sup>927</sup> Ainsi que le résumait Philippe Ardant et Olivier Duhamel, « les quelques moyens propres dont [le Président] dispose sont de portée et d'efficacité variables mais au total faibles ». <sup>928</sup>

D'une certaine manière, il est possible de dire que le quinquennat renforce la disproportion entre la faiblesse de l'administration présidentielle et le poids politique croissant du chef de l'État. Dans ce contexte, le Premier ministre dispose d'un certain nombre d'atouts qui le rendent, pour l'heure, indispensable au bon fonctionnement des institutions. Cela est d'autant plus vrai que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui a laissé l'intégralité de ses attributions et l'a peut-être même renforcée, comme le soutient notamment Jean Massot. <sup>929</sup> En revalorisant le rôle du Parlement, la révision constitutionnelle aurait ainsi consolidé le rôle de celui qui est responsable devant lui au nom de l'exécutif. De fait, c'est le Premier ministre qui doit désormais veiller à ce que les nominations voulues par le chef de l'État ne se heurtent pas à l'hostilité des commissions concernées, orienter dans le sens souhaité les résolutions ainsi que les travaux de la majorité lors des séances, désormais plus nombreuses, d'initiative parlementaire, et enfin recueillir l'approbation du Parlement lors de

---

de Mai 1968 ou, plus près de nous, à Jean-Pierre Raffarin, qui sera remplacé par Dominique de Villepin suite au référendum manqué de mai 2005 sur le Traité constitutionnel européen.

<sup>926</sup> Jean Massot, « Faut-il encore un Premier ministre ? », *LPA*, n°103, 22 mai 2008, p. 5.

<sup>927</sup> Dans la loi de finances pour 2010, la mission « direction de l'action du gouvernement » fait état de 554 millions d'euros en crédits de paiement, tandis que les crédits de la dotation 501 alloués à la Présidence de la République s'élèvent à 112 millions d'euros. Ces crédits sont sensiblement identiques dans les lois de finances pour 2011 et 2012. Précisons toutefois que la mission « direction de l'action du gouvernement » est composée de deux programmes. Le programme 129 sur la « coordination du travail gouvernemental », qui représente généralement autour de 85 % des crédits de la mission, retrace les dépenses relatives aux fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant de soutenir le Premier ministre dans ses fonctions de direction de l'action du Gouvernement. Le programme 308 relatif à la « protection des droits et libertés » regroupe les dépenses des autorités administratives indépendantes qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques.

<sup>928</sup> Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 22.

<sup>929</sup> Jean Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010.

l'engagement des troupes françaises dans un conflit.<sup>930</sup> Ce sont là autant de responsabilités qui découlent directement de la révision constitutionnelle de 2008 et qui ne vont pas, loin s'en faut, dans le sens d'un affaiblissement du Premier ministre.

Cette thèse, il faut bien le reconnaître, ne fait pas l'unanimité. On citera à ce propos l'observation de Julie Mestre selon qui « la réforme constitutionnelle de 2008 a considérablement affaibli le Premier ministre, notamment en lui retirant de manière implicite ou explicite les moyens d'exercer l'ensemble de ses compétences ».<sup>931</sup> En effet, un examen objectif de la révision constitutionnelle de 2008 doit également souligner les nouvelles contraintes que celle-ci fait peser sur l'action gouvernementale – et donc sur le Premier ministre – dans la procédure législative. On pense en particulier au fait que le débat dans l'hémicycle porte désormais sur le texte issu de la commission concernée et non plus sur le texte gouvernemental, au partage de l'ordre du jour de chaque assemblée ne laissant plus que deux semaines sur quatre au gouvernement, ou encore au fait que le recours à l'article 49-3 soit désormais limité aux lois de finances, aux lois de financement de la Sécurité sociale ainsi qu'à un texte par session. A la différence du Parlement et du Président, le Premier ministre est donc le seul à n'avoir gagné aucun droit en propre lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008. Les nouvelles ressources dont il dispose sont des ressources politiques, mais elles dépendent du bon vouloir du Président de la République. Même si les révisions constitutionnelles de 2000 et 2008 n'ont pas porté atteinte aux attributions fondamentales du Premier ministre, celles-ci ont inévitablement affecté son rôle politique, ne serait-ce que par le renforcement du Président et du Parlement qu'elles opèrent. Elles donnent lieu à une « mutation » de la fonction primo-ministérielle davantage qu'à un affaiblissement total et sans contrepartie.

Il ne faut pas totalement exclure en effet que la réduction de la durée du mandat présidentiel ait pu offrir au Premier ministre, de façon tout à fait subreptice, de nouvelles opportunités. Une des conséquences du quinquennat est, on l'a vu, de rendre le Président plus clivant, dans la mesure où il s'engage, lors de son élection, sur un programme précis de gouvernement et non plus seulement sur de grandes orientations. De ce fait, le quinquennat requiert que le Président, dans un souci d'équilibre, s'entoure d'un Premier ministre rassembleur. C'est ce que fit Jacques Chirac en nommant Jean-Pierre Raffarin à Matignon en 2002. Certes, cette nomination devait beaucoup au caractère exceptionnel de l'élection

---

<sup>930</sup> Ce fut le cas pour la première fois le 22 septembre 2008, quand l'Assemblée nationale a donné son accord à une prolongation des opérations françaises en Afghanistan par 343 voix « pour » et 210 « contre » (JOAN, Débats, 23 septembre 2008, p. 4924).

<sup>931</sup> Julie Mestre, *op. cit.*, pp. 13-16.

présidentielle qui avait vu Jean-Marie Le Pen éliminer Lionel Jospin du second tour. On peut toutefois penser que Jacques Chirac, après une campagne axée essentiellement sur la sécurité, voulait par là élargir sa majorité en confiant les rênes de son gouvernement à un responsable issu de la famille centriste. De même Nicolas Sarkozy, en nommant François Fillon comme chef de son premier gouvernement, avait-t-il souhaité adjoindre au couple exécutif une personnalité moins tranchée que la sienne et capable de fédérer diverses sensibilités dans un gouvernement d'ouverture. Ce pari fut si bien rempli par François Fillon qu'il allait rapidement, aux yeux de l'opinion, disputer le costume d'« arbitre » au Président de la République pour s'afficher, à côté d'un Président clivant, « en rassembleur, presque au-dessus des partis ». <sup>932</sup> Il n'en fallait pas moins pour que certains y voient une inversion des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre.

### **Section 3 – Président et Premier ministre : une inversion des rôles ?**

Au regard du rôle stratégique que continue de jouer le Premier ministre, on constate non seulement que le quinquennat « n'a pas tué la dyarchie » <sup>933</sup>, mais que par certains aspects, il tend à renforcer la nécessité d'un exécutif double. Toutefois, il ne faut pas minorer le caractère déstabilisant du quinquennat pour le couple exécutif, dont l'équilibre a été pensé par les fondateurs de la V<sup>e</sup> République autour du septennat. Dès lors que le Président est l'acteur d'une campagne permanente en vue de sa réélection, il apparaît en charge du quotidien quand le Premier ministre serait en charge du long terme. La parole présidentielle et la parole primo-ministérielle menacent de changer de camp (§ a). Dans ce contexte, il est difficile pour le chef de l'Etat de choisir un Premier ministre capable d'être efficace sans menacer son autorité (§ b). Trop discret, le Premier ministre ne le protégera pas suffisamment ; trop visible, il apparaîtra bien vite comme le chef de la majorité et deviendra une menace (§ c).

#### *§ a – Parole présidentielle et parole primo-ministérielle*

Parmi les attributs de la fonction présidentielle, la parole joue un rôle de tout premier plan. Selon l'esprit de la Constitution de 1958, la parole du Président de la République se doit d'être rare, mesurée, et doit porter essentiellement sur les grandes orientations politiques du

---

<sup>932</sup> Arnaud Leparmentier, « Rentrée : le retour en force de François Fillon », *Le Monde*, 26 août 2010.

<sup>933</sup> Jean Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010.

pays. A l'inverse, le Premier ministre, en charge de dossiers plus techniques ayant trait aux problèmes quotidiens du pays tels que la politique économique, l'aménagement du territoire ou la sécurité, est conduit à intervenir plus fréquemment dans le débat politique. Le Parlement lui confère d'ailleurs une tribune dont le Président est théoriquement dépourvu.<sup>934</sup> Or, le quinquennat conduit précisément le Président de la République à avoir un usage plus fréquent – et plus engagé – de la parole publique. En rapprochant les échéances présidentielles, le quinquennat place le Président et les candidats à sa succession dans une situation de campagne quasi permanente. Un thème dont le Président ne s'emparerait pas serait un thème abandonné à ses concurrents. Le Président pousse l'opposition à réagir et réciproquement. Ce faisant, il endosse le costume de chef de la majorité qui revenait traditionnellement au Premier ministre. Or, « plus le Président empiète sur le rôle du Premier ministre, moins il permet à ce dernier d'assumer ce rôle d'écran et, surtout, plus il a de chances de se compromettre ».<sup>935</sup> Les records d'impopularité enregistrés par Jacques Chirac puis par Nicolas Sarkozy depuis l'adoption du quinquennat ne sont peut-être pas, après tout, de simples coïncidences. On constate en effet que ces deux Présidents, les premiers à avoir connu le quinquennat, sont aussi ceux qui ont enregistré les plus forts taux de défiance de la part des Français.<sup>936</sup> Il semblerait que le quinquennat, par la promesse de changement radical qu'il représente, entraînerait des déceptions et des frustrations plus grandes. D'une certaine manière, l'exposition plus grande du candidat au cours de la campagne présidentielle et ses interventions plus fréquentes une fois élu, peuvent finir par rendre son message inaudible et par lasser l'opinion.

C'est une hypothèse qui ne peut être écartée si l'on observe le phénomène, plutôt inhabituel sous la V<sup>e</sup> République, qui a vu lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy la cote de popularité du Premier ministre dépasser durablement et significativement celle du Président de la République. Cette situation peut être en partie expliquée par l'inversion de la parole présidentielle et de la parole primo-ministérielle au cours de ce mandat. Tandis que le Président Sarkozy avait souhaité, dès le début de son mandat, intervenir sur le plus grand nombre de sujets, son Premier ministre s'en était tenu à une parole rare et calculée. Donné partant dès les premiers mois du quinquennat de Nicolas Sarkozy, raillé pour sa discrétion

---

<sup>934</sup> Il est toutefois nécessaire d'apporter deux nuances sur ce point. L'article 18 de la Constitution dispose en effet que le Président de la République « communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat ». Complété par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 18 prévoit également que le Président peut désormais prendre la parole « devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès », mais que sa déclaration, si elle peut donner lieu à un débat, ne peut faire l'objet d'aucun vote.

<sup>935</sup> Julie Mestre, *op. cit.*, p. 15.

<sup>936</sup> <http://www.tns-sofres.com/popularites/cote2/>

face au Président de la République, François Fillon ne va pas tarder à se singulariser aux yeux de l'opinion. C'est ainsi qu'à l'occasion d'un déplacement en Corse au mois de septembre 2007 pour y rencontrer des agriculteurs, le Premier ministre n'hésite pas à dire que l'Etat est « en situation de faillite sur le plan financier ».<sup>937</sup> Cette déclaration, un temps critiquée par le Président de la République et plusieurs membres du gouvernement, va contribuer à renforcer la crédibilité de la parole du Premier ministre aux yeux des parlementaires mais aussi de l'opinion. Puis, au mois de juillet 2010, alors même que la crise financière a durement affecté les finances publiques et que le gouvernement se prépare à une rentrée agitée sur le front social en raison de la réforme des retraites, François Fillon profite d'un déplacement au Japon pour prononcer le mot « rigueur », qui était jusqu'ici resté tabou dans le discours de l'exécutif.<sup>938</sup> Dans ces deux cas, les déclarations du Premier ministre ne résultaient en aucune manière d'une concertation avec l'Elysée. On mesure à travers ces exemples combien la communication distincte de l'Elysée et de Matignon peut se révéler être un handicap si elle ne fait pas l'objet d'une minutieuse coordination. Le risque est en effet que le Premier ministre soit jugé plus sincère que le Président, disant tout haut ce que ce dernier n'oserait pas dire. Par contraste, cela souligne également combien le Premier ministre, détaché du souci de la réélection immédiate, peut être nécessaire au fonctionnement de l'exécutif et dans sa communication, et en particulier lorsqu'elle consiste à faire part au pays de nouvelles impopulaires.

Le quinquennat conduit le Président de la République à faire sien l'ensemble des sujets nationaux, que ce soit en matière de sécurité, de politique économique et industrielle, ou en matière sociale et environnementale. Cette action dite « du quotidien », menée par le Président de la République, apparaît de façon plus nette encore à l'occasion d'événements exceptionnels et médiatiques. Par exemple, alors que la gestion des catastrophes naturelles semblerait être du ressort gouvernemental, le Président quinquennal n'hésite plus à s'en emparer, soulignant ainsi le caractère extrêmement large de son champ d'intervention. Plusieurs exemples illustrent ce changement de pratique, notamment lorsqu'au cours de l'année 2010, les départements de Charente-Maritime et de Vendée, puis le département du Var, sont successivement touchés par des inondations meurtrières. Alors que, quelques années auparavant, le gouvernement aurait été chargé de réagir seul à ce type d'événements, le

---

<sup>937</sup> Muriel Gremillet, « Fillon prépare le terrain pour le budget en parlant de faillite », *Libération*, 24 septembre 2007.

<sup>938</sup> Bruno Jeudy, « A Tokyo, François Fillon brise le tabou de la rigueur », *Le Figaro*, 17 juillet 2010.

Président de la République est le premier à se rendre sur les lieux pour afficher son soutien aux sinistrés, annoncer les mesures d'aides à la reconstruction, et présenter les modifications législatives et réglementaires destinées à empêcher que de tels événements se reproduisent.<sup>939</sup>

Accaparé par la gestion quotidienne des événements, les déplacements internationaux, les initiatives auprès des ministres et des parlementaires afin de les orienter dans l'action législative, ou encore le pilotage du parti majoritaire, le Président quinquennal devient comme prisonnier d'un interventionnisme quotidien à la fois nécessaire et périlleux ; nécessaire parce que le Président, élu sur un programme de gouvernement et devenant de ce fait le premier responsable de la politique intérieure, prêterait immédiatement le flanc aux critiques d'inaction et de lâcheté en paraissant négliger tel ou tel événement, mais périlleux dans la mesure où il s'expose davantage et sans le « bouclier » qu'était auparavant le Premier ministre. En intervenant plus fréquemment dans le débat politique ou pour répondre à des problèmes liés à l'actualité, le Président de la République descend du piédestal qui était le sien pour entrer complètement dans l'arène politique. Ce qu'il gagne en proximité, il le perd en fragilité. Débarrassé du costume du président-arbitre, il délie les langues de ses détracteurs et redevient, d'une certaine manière, un homme comme les autres. C'est ce que Jean-Louis Debré illustre à sa manière lors du débat préalable au référendum du 24 septembre 2000 en indiquant qu'avec le quinquennat, le Président serait « élu pour cinq ans mais contesté par les postiers de Nice ».<sup>940</sup> Dans le même temps, il semblerait que l'Elysée, accaparé par la gestion du quotidien, laisse davantage de latitude à Matignon dans les prises de décisions à long terme. Certains ont pu illustrer cette situation en évoquant « la fourmi de Matignon » et « la cigale de l'Elysée ».<sup>941</sup> Cette image, quoique caricaturale, a le mérite d'illustrer un changement radical par rapport à la tradition de la V<sup>e</sup> République selon laquelle le Premier ministre est en charge du quotidien et le Président du long terme.

### *§ b – Président et Premier ministre : l'équilibre rompu*

Ce changement est-il susceptible de modifier durablement le « profil » des Premiers ministres et leurs relations avec le Président de la République ? Pour Guy Carcassonne, « le “premier” Premier ministre d'un Président qui vient d'être élu n'est pas choisi, il

---

<sup>939</sup> Lors des violentes inondations de Vaison-la-Romaine en 1992, le Président de la République ne s'était pas rendu sur place, ce qui n'avait pas manqué de susciter des critiques, et avait laissé son gouvernement en première ligne dans la gestion de cette situation d'urgence.

<sup>940</sup> Christophe Barbier et Eric Mandonnet, « Quinquennat : oui, mais... », *L'Express*, 18 mai 2000.

<sup>941</sup> Alain Auffray, « La montée en puissance dans l'ombre de l'hyperprésident », *Libération*, 2 septembre 2010.

s'impose ». <sup>942</sup> De fait, les Premiers ministres de première partie de mandat ont souvent des profils très « politiques ». A l'image de Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Pierre Mauroy, Michel Rocard ou Alain Juppé, ce sont des hommes particulièrement bien ancrés dans la majorité. Ils ont souvent participé à la victoire du Président durant la campagne électorale ou incarnent une orientation que le Président élu entend donner à son mandat. Les Premiers ministres de deuxième partie de mandat ont plus généralement un profil « technicien » comme Raymond Barre ou Laurent Fabius, ou plus « obéissant » comme Maurice Couve de Murville, Edith Cresson ou Pierre Bérégovoy. Cette distinction semble disparaître avec le quinquennat. En effet, ni Jean-Pierre Raffarin ni François Fillon n'avaient, au moment de leur nomination, une envergure nationale comparable à celle de Jacques Chaban-Delmas en 1969 ou de Michel Rocard en 1988. Alors que François Hollande n'a pas encore annoncé le nom de son Premier ministre, Olivier Duhamel analyse : « S'il respectait la logique qui a prévalu sous la V<sup>e</sup> République, il nommerait une Martine Aubry ou Manuel Valls, qui représenterait pour lui un "plus politique", ce qui ne serait pas le cas d'un Jean-Marc Ayrault ou d'un Michel Sapin ». <sup>943</sup> On sait ce qu'il en sera. De fait, dans la mesure où le Président de la République est le seul chef de la majorité, le besoin d'être associé à un « poids lourd » politique n'apparaît plus comme une nécessité. D'autre part, comme on le verra plus loin, le rythme du quinquennat rend moins évidente la répartition du mandat présidentiel en deux phases.

Même si elles ne peuvent pas expliquer à elles seules les transformations profondes qu'a connues la fonction primo-ministérielle depuis l'entrée en vigueur du quinquennat, la conjoncture politique et la personnalité des acteurs affectent également la répartition des rôles au sein du couple exécutif. D'une certaine manière, le quinquennat de Nicolas Sarkozy marque le paroxysme de la présidentialisation dans le cadre de la V<sup>e</sup> République. A l'inverse, celui de François Hollande correspond à une réparation plus classique des rôles au sein de l'exécutif, cherchant notamment à éviter les erreurs qui avaient pu être commises lors du précédent mandat. L'« envahissement présidentiel » dont parle Olivier Duhamel est sans doute moins marqué dans le second cas, ou en tout cas moins affiché. <sup>944</sup> Cette sobriété présidentielle est en partie dictée par les circonstances. Dans l'environnement économique particulièrement dégradé qui marque l'arrivée de François Hollande à la Présidence de la République, le chef de l'Etat sait qu'il a tout intérêt à ne pas prendre sur lui l'entière

---

<sup>942</sup> Cité par Thomas Wieder, « Comment un Président choisit son Premier ministre », *Le Monde*, 10 mai 2012.

<sup>943</sup> *Ibid.*

<sup>944</sup> Olivier Duhamel, « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, p. 278.

responsabilité de l'action gouvernementale. Toutefois, le choix de Jean-Marc Ayrault comme Premier ministre est révélateur d'une continuité avec les Présidents précédents. En retenant ce dernier, François Hollande opte pour la fidélité plutôt que pour l'expérience. En effet, il nomme chef de gouvernement un homme qui n'a jamais été ministre et qui a le profil idéal du « collaborateur ». A l'inverse de Martine Aubry, qui aurait pu rapidement se muer en rivale au regard de sa longue expérience ministérielle et de son aura de Première secrétaire du Parti socialiste, Jean-Marc Ayrault ne risque pas de faire de l'ombre au Président de la République. Ce dernier montre ainsi qu'il n'entend pas abandonner une once de pouvoir présidentiel. Toute « normale » qu'elle soit, sa présidence s'ouvre donc « dans la droite ligne de la pratique qui s'est imposée avec le quinquennat ».<sup>945</sup> Dès le mois de juin 2012, on apprend que le Premier ministre n'a pas véritablement eu son mot à dire dans la composition du gouvernement pour lequel les postes essentiels étaient déjà attribués avant même l'élection présidentielle. Tout comme son prédécesseur, François Hollande pilote les décisions du gouvernement et arbitre directement lorsque c'est nécessaire. On apprend par exemple que le chef de l'Etat organise dès le début du mois de juillet 2012 deux réunions sur la loi de finances rectificative. Mais à la différence de son prédécesseur, le Président de la République ne laisse pas les conseillers élyséens intervenir directement dans les dossiers des ministres. A la demande du Président de la République, ils n'assistent plus aux réunions interministérielles d'arbitrage, comme cela pouvait être le cas auparavant.<sup>946</sup>

Soit le Président en fait trop, soit il n'en fait pas assez. Il semble que le quinquennat ait rendu l'équilibre entre le Président et le Premier ministre plus difficile à trouver. Pour Bernard Cazeneuve, ministre délégué aux Affaires européennes, la répartition des rôles est simple : « Le Président donne l'impulsion, le Premier ministre coordonne, les ministres sont au travail ». Mais quand le Président n'est pas en cause, c'est son Premier ministre qui est accusé de n'être pas dans le tempo du quinquennat. Quelques semaines seulement après les débuts du gouvernement Ayrault, plusieurs membres de la majorité reconnaissent des difficultés d'adaptation au nouveau schéma institutionnel. Pour Marisol Touraine, ministre de la Santé et des Affaires sociales, le retrait relatif du Premier ministre ne peut fonctionner que si le chef de l'Etat assure un rôle d'« hyperprésident ». Pour le député de l'Essonne Malek Boutih « le modèle du Premier ministre reste à inventer ». L'analyse du ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, selon laquelle « l'horlogerie Elysée-Matignon-gouvernement-

---

<sup>945</sup> Françoise Fressoz, « La présidence “normale” se conforme à la pratique imposée par le quinquennat », *Le Monde*, 17 mai 2012.

<sup>946</sup> François-Xavier Bourmaud, « Un Premier ministre sous contraintes », *Le Figaro Magazine*, 6 juillet 2012.

Parlement doit trouver son rythme » est encore plus révélatrice des difficultés posées par le quinquennat pour l'équilibre du bloc majoritaire.<sup>947</sup>

§ c – *Le Premier ministre : lieutenant ou concurrent du Président ?*

En intervenant sur tous les fronts, le Président de la République prend le risque de perdre définitivement la position arbitrale qui était la sienne au profit du Premier ministre. Cette mutation, si elle se ressent en premier lieu dans la perception qu'en a l'opinion, n'est pas sans influence sur les rapports qu'entretiennent l'exécutif et les parlementaires de la majorité. Il n'est pas rare que certains d'entre eux prennent ombrage de l'omniprésence du Président de la République. Le quinquennat renforce chez ces parlementaires, trop souvent considérés comme de simples exécutants de la politique présidentielle, le sentiment que leur travail n'est pas reconnu et, plus encore, que leur avis pourtant nourri de l'expérience quotidienne du terrain est ignoré par l'Elysée. Pour eux, le renforcement des liens avec le Premier ministre est une façon de réaffirmer leur autonomie et de rappeler au Président qu'ils sont des relais indispensables, « comme s'ils cherchaient eux-mêmes à favoriser un autre pouvoir pour compenser l'hyperprésidence ».<sup>948</sup> C'est précisément le jeu dans lequel François Fillon accepte de rentrer dès le début du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Dans son discours de politique générale, celui qui fut député de la Sarthe durant plus de vingt ans rassure ses collègues de la majorité en insistant sur leur parcours commun. Il ajoute que la majorité est appelée à être tout à la fois « le partenaire et l'aiguillon du gouvernement ».<sup>949</sup> Dans le même temps, il se pose en garant de la mise en œuvre du programme de Nicolas Sarkozy.<sup>950</sup> Dans les premiers mois du quinquennat, le Premier ministre ne manque d'ailleurs pas une occasion de rappeler qu'il en fut le principal rédacteur. Cette façon subtile de s'appropriier le programme présidentiel revient d'une certaine manière à s'approprier le costume du Président. C'est du moins une façon de se positionner dans une posture de Vice-Président, voire de se placer en recours, dans le cas où la popularité du Président sortant serait tellement atteinte qu'il ne pourrait pas remettre son mandat en jeu.<sup>951</sup> Par des rencontres fréquentes et

---

<sup>947</sup> Bastien Bonnefous et David Revault d'Allonnes, « M. Ayrault est appelé à se montrer plus présent », *Le Monde*, 26-27 août 2012.

<sup>948</sup> Alain Auffray, « La montée en puissance dans l'ombre de l'hyperprésident », *Libération*, 2 septembre 2010.

<sup>949</sup> *JOAN*, Débats, 4 juillet 2007, p. 1563.

<sup>950</sup> Avant de solliciter la confiance des députés, François Fillon conclut son discours de politique générale par ces mots : « Il y a dans le pays un souffle de confiance. Le Président de la République en est l'initiateur. J'en suis devant vous le dépositaire. » (*Ibid.*, p. 1574).

<sup>951</sup> Plus vraisemblablement, le Premier ministre peut bénéficier de cette situation pour attendre son heure et s'imposer comme leader de son camp après le départ du Président de la République.

chaleureuses avec les parlementaires, le Premier ministre rappelle qu'il tient sa légitimité du chef de l'Etat, mais aussi de la confiance du Parlement.<sup>952</sup>

Revêtu d'un nouveau costume d'arbitre et de gardien des engagements présidentiels, le Premier ministre peut dès lors redevenir un acteur incontournable pour calmer les crispations de la majorité. Au cours de l'année 2010, alors que les élections régionales s'annoncent délicates pour la majorité et que des forces centrifuges voient le jour au sein de l'UMP, le Premier ministre demeure, comme un point fixe, le rassembleur et le réparateur des campagnes à venir. Dans un premier temps, il referme les débats mal engagés, comme en février 2010 avec le débat sur l'identité nationale. Voulu par le Président de la République à la fin de l'année 2009 et mené par Eric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Identité nationale, ce débat était devenu l'objet de passions depuis de longues semaines et avait avivé des dissensions au sein de la majorité. Centristes, chiraquiens, libéraux, tous avaient leur point de vue sur la question, et les voix étaient de plus en plus nombreuses pour dénoncer un débat qui, dans l'esprit de ses détracteurs, n'avait pour conséquence que de remettre en selle le Front national qui avait depuis plusieurs années fait main basse sur ce thème. Des désaccords virent le jour jusqu'au sein du gouvernement. Tandis que le débat était accueilli assez fraîchement par plusieurs membres de l'équipe gouvernementale, les ministres plus zélés ne manquaient pas une occasion d'exprimer tout le bien qu'ils pensaient de cette initiative. Après des semaines de polémiques, ce fut le Premier ministre qui mit un point final à un débat pourtant ouvert par le Président de la République. Soulignant que le sens de la nation « ne fut jamais assimilé à un nationalisme étroit, mais bien au contraire à un patriotisme ouvert destiné à nous rassembler et à nous projeter vers l'avenir »<sup>953</sup>, François Fillon dut employer toute son habileté pour refermer le débat sans donner l'impression de se désolidariser de son ministre ni d'enterrer un thème cher au Président de la République. Quelques mois plus tard, face à la tourmente née de l'affaire Bettencourt, c'est encore lui qui semble seul en mesure de rassurer les parlementaires, inquiets des conséquences sur leur électorat. Le 7 juillet, 2010, réunissant à Matignon ses ministres et les parlementaires de la majorité pour la traditionnelle réception de fin de session, il est ovationné et apparaît plus que jamais comme l'élément de stabilité de la majorité.<sup>954</sup>

Cette relation privilégiée du Premier ministre avec les parlementaires est-elle un atout ou une menace pour le chef de l'Etat ? Christophe Boutin semble pencher pour la seconde

---

<sup>952</sup> Pierre-Alain Furbury, « François Fillon mise sur le Parlement pour exister », *Les Echos*, 20 septembre 2007.

<sup>953</sup> Anne Rovan, « Identité nationale : Fillon tente d'apaiser les esprits », *Le Figaro*, 9 février 2010.

<sup>954</sup> Patrick Coquidé, « Fillon rassure les députés UMP inquiets de la stratégie de Sarkozy », *La Tribune*, 8 juillet 2010.

hypothèse. Selon lui, le quinquennat renforce la légitimité du Premier ministre qui apparaît comme le maître d'œuvre de la politique suivie. Dès lors, il crée le risque d'une « cohabitation intra-majoritaire » entre le chef de l'Etat et le Premier ministre car l'un et l'autre sont conduits à se disputer leur bilan.<sup>955</sup> En réalité, cette menace semble très limitée dans la mesure où le Président de la République demeure le véritable chef de la majorité. Cela ne veut pas dire pour autant que le quinquennat donne davantage de liberté au Président de la République pour décider du sort de son Premier ministre. Bien au contraire, le quinquennat scelle entre le Président et sa majorité une « unité de destin » susceptible de renforcer le Premier ministre.<sup>956</sup> Comme le souligne Pierre Avril, le quinquennat apporte une clarification sur la responsabilité du Président de la République et du Premier ministre, mais aussi une difficulté. Dès lors que le Président gouverne, « il ne peut plus décentement renvoyer la responsabilité des échecs de la politique qu'il détermine sur le Premier ministre ». <sup>957</sup> En effet, la concomitance des élections présidentielle et législatives entraîne une sorte de « contrat de législature » qui rend plus délicat le renvoi du Premier ministre en cours de mandat.<sup>958</sup>

Le fait – pour le chef de l'Etat – de renvoyer son Premier ministre en cours de mandat peut effectivement être interprété de deux manières. D'une part, l'opinion peut considérer que le Président n'assume pas ses responsabilités en n'étant pas lui-même aux commandes du gouvernement. D'autre part, elle peut recevoir ce signal comme une rupture avec les engagements pris lors de l'élection présidentielle. Dans les deux cas, on voit qu'il est sans doute plus difficile avec le quinquennat d'user du Premier ministre comme d'un « fusible ». Comme l'avait conclu François Fillon dès 2006, la nouvelle durée du mandat présidentiel renforce ainsi la stabilité du gouvernement et rend plus délicat un changement de cap en cours de mandat.<sup>959</sup>

La fin de l'année 2010 en a donné une parfaite illustration lorsque Nicolas Sarkozy voulut amorcer le deuxième acte de son quinquennat. Alors que plusieurs membres de son entourage lui conseillaient de nommer le centriste Jean-Louis Borloo à Matignon pour marquer un tournant social dans la politique du gouvernement, le Président ne put finalement se résoudre à renvoyer François Fillon. Outre le fait que ce renvoi ne pouvait s'appuyer sur aucun prétexte – aucun revers électoral n'étant intervenu ni aucune divergence fondamentale n'étant apparue entre les deux hommes – il pouvait laisser entendre à l'électorat que le

---

<sup>955</sup> Christophe Boutin, « Le faux remède du quinquennat », in Frédéric Rouvillois (dir.), *op. cit.*, p. 195.

<sup>956</sup> Jérôme Roux, *op. cit.*, p. 599.

<sup>957</sup> Pierre Avril, « L'irresponsabilité des pouvoirs », in Pascal Jan (dir.), *op. cit.*, p. 122.

<sup>958</sup> Francis Hamon, « Une cohabitation moins fréquente et une stature politique plus grande du Premier ministre », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 67-69.

<sup>959</sup> François Fillon, *op. cit.*, p. 160.

Président trahissait ses engagements de campagne en congédiant celui qui avait été la cheville ouvrière de son programme présidentiel.

Comme l'avait annoncé Francis Hamon dès 2000, il n'est pas sûr que l'« usage politique qui voulait que le Président changeât de Premier ministre au moins une fois en cours de mandat [...] pourra se maintenir sous le régime du quinquennat, dans la mesure où l'élection simultanée du Président de la République et de l'Assemblée nationale sera probablement la conclusion d'une sorte de contrat de législature implicite auquel sera associé le Premier ministre ».<sup>960</sup> Mais tous les observateurs ne partagent pas cette analyse. Prenant l'exemple du renvoi de Jean-Pierre Raffarin en 2005, ils avancent que le quinquennat sec « n'a en rien garanti le gouvernement de législature » et qu'« il ne saurait y avoir de gouvernement présidentiel quinquennal ».<sup>961</sup> On répondra tout d'abord que le constat d'une plus grande difficulté à renvoyer le Premier ministre au cours du quinquennat n'est en rien une règle, mais seulement une tendance. D'autre part, on peut considérer que le quinquennat n'est véritablement entré dans les mœurs qu'à partir de 2007, ainsi qu'il l'a été dit par ailleurs.<sup>962</sup> A bien regarder les faits, il reste que François Fillon est le premier chef de gouvernement à avoir occupé cette fonction tout au long d'un même mandat présidentiel et que cet « événement » coïncide avec la première application de la logique quinquennale.

En somme, l'on peut dire à la suite de Christiane Gouaud que « le quinquennat réduit la distance entre le Président et le Premier ministre et rend plus difficile la répartition de leurs rôles et leur complémentarité ».<sup>963</sup> Tantôt le Président gêne son Premier ministre, tantôt il pâtit de lui. Pourtant, le Premier ministre demeure un rouage essentiel de l'équilibre institutionnel. En période de concordance des majorités, il est un relais indispensable envers l'administration et les parlementaires pour faire appliquer le programme présidentiel. Un Vice-Président ne présenterait pas tous ces avantages et pourrait même concurrencer le Président, ce que le Premier ministre ne peut faire que très modérément dans le cadre actuel des institutions. Par ailleurs, il semble indispensable de maintenir la fonction de Premier ministre tant que le risque de cohabitation existe juridiquement. Lui seul en effet pourrait assurer la conduite de la politique gouvernementale en cas de discordance des majorités, à moins évidemment d'un changement majeur des institutions.

---

<sup>960</sup> Francis Hamon, *op. cit.*, p. 69.

<sup>961</sup> Pierre Mouzet, « Quelle V<sup>e</sup> République ? », *RDV*, n°6, 2005, pp. 1514-1515.

<sup>962</sup> Cf. pp. 157-158 et 329.

<sup>963</sup> Christiane Gouaud, « La première République quinquennale, la République du paradoxe », *Politeia*, n°9, 2006, p. 65.

## Chapitre C – La V<sup>e</sup> République à l’heure du choix

L’idée d’instaurer en France un régime présidentiel n’est pas apparue avec le quinquennat. Elle connaissait déjà des partisans sous la III<sup>e</sup> République et reste présente dans le débat politique depuis le début de la V<sup>e</sup> République. Ainsi, dès 1974, Valéry Giscard d’Estaing déclare être « favorable à une évolution des institutions dans le sens d’un régime qui soit plus clairement présidentiel ».<sup>964</sup> En 1990, Lionel Jospin se fait plus précis en avançant qu’« à terme, il nous faudra sans doute un exécutif à une seule tête et un nouveau rapport avec le législatif ».<sup>965</sup> En marge des débats sur le quinquennat et l’inversion du calendrier électoral, Alain Juppé constate quant à lui que « les partisans de ce saut vers la présidentialisation sont apparemment de plus en plus nombreux ».<sup>966</sup> Malgré la propagation indéniable de cette idée, il faut redire clairement que la V<sup>e</sup> République n’est pas encore un régime présidentiel d’un point de vue juridique. Tout au plus peut-on dire qu’elle évolue fortement vers un système présidentiel d’un point de vue politique. Toutefois, le « tryptique présidentiel » formé par le quinquennat, l’inversion du calendrier électoral et la révision constitutionnelle de 2008 a permis d’établir un cadre favorable au basculement vers un régime présidentiel qui eût été inimaginable il y a encore vingt ans, mais qui semble aujourd’hui possible.

Ce régime présidentiel serait-il la solution miracle pour parvenir à l’équilibre tant recherché par la V<sup>e</sup> République ? Ce saut vers l’inconnu est d’autant plus audacieux que parmi les partisans du régime présidentiel, tous ne partagent pas les mêmes objectifs. Quand les uns voient dans le régime présidentiel le moyen de garantir la primauté du Président de la République, les autres en attendent une affirmation de la puissance du Parlement. C’est notamment le cas d’Olivier Duhamel pour qui « le Président n’y gagnerait aucun pouvoir réel et en perdrait un nombre non négligeable, tandis qu’à l’inverse l’Assemblée nationale ne perdrait aucun pouvoir réel et en gagnerait beaucoup, que ce soit au détriment du seul Président [...] ou de l’ensemble du pouvoir gouvernemental ».<sup>967</sup> Le basculement vers le régime présidentiel risquerait bien de faire autant d’heureux que de déçus.

---

<sup>964</sup> *Le Monde*, 20 avril 1974.

<sup>965</sup> *Le Monde*, 18 juillet 1990.

<sup>966</sup> *JOAN*, Débats, 20 décembre 2000, p. 10413.

<sup>967</sup> Olivier Duhamel, « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal Perrineau (dir.), *op. cit.*, pp. 281-282.

Une chose est certaine : avec le quinquennat, la V<sup>e</sup> République est au milieu du gué. Il n'y a plus désormais que deux choix possibles : stopper la présidentialisation et « reparlementariser » le régime ou bien achever de franchir le pas qui conduit au régime présidentiel. Il s'agit bien de changer la République ou de changer de République.<sup>968</sup> De la réponse à cette question fondamentale dépendra toute une série de choix qui consisteraient à lever les derniers freins au régime présidentiel ou, au contraire, à les maintenir.

Certains de ces choix pourraient apparaître très radicaux. L'établissement d'un fédéralisme territorial et le renforcement du pouvoir de contrôle du Conseil constitutionnel sur les actes du Président de la République font partie de ces réformes qui permettraient l'émergence de véritables contre-pouvoirs susceptibles d'équilibrer le présidentialisme majoritaire. Il suffirait pour cela de soutenir plus fortement un phénomène déjà à l'œuvre aujourd'hui (section 1). Cependant, la transition vers le régime présidentiel pourrait s'opérer à travers des ajustements institutionnels d'une moindre ampleur apparente mais qui ne seraient pas pour autant moins efficaces. Le calendrier électoral qui organise les élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle pourrait bien être le premier concerné. En effet, la stricte concomitance entre l'élection du Président de la République et celle de l'Assemblée nationale favoriserait la mise en œuvre d'un régime équilibré entre les pouvoirs exécutif et le législatif (section 2). Celle-ci ne serait toutefois pas suffisante à elle seule pour parvenir à un régime présidentiel. Pour retirer la tutelle présidentielle sur le Parlement et écarter le risque de désarticulation du calendrier électoral, la suppression du droit de dissolution apparaît aux yeux de beaucoup comme une étape indispensable (section 3). Mais il ne faut pas oublier que la désarticulation du calendrier peut également se produire en cas de décès ou de démission du Président de la République. Si l'on tient absolument à l'éviter, la désignation d'un Vice-Président apparaît comme une solution différente et complémentaire avec le régime présidentiel (section 4). Pour l'heure, les premières remises en cause du quinquennat et les difficultés d'adaptation au rythme quinquennal illustrent combien l'équilibre de la V<sup>e</sup> République est précaire. Tant que la question fondamentale du régime présidentiel et de ses nombreuses ramifications n'aura pas été résolue, celle de la durée du mandat présidentiel continuera de se poser (section 5).

---

<sup>968</sup> Bertrand Pauvert, *op. cit.*, pp. 1503-1514.

## Section 1 – Les contre-pouvoirs nécessaires au régime présidentiel

La notion de contre-pouvoirs est indissociable du régime présidentiel, dont l'expression la plus aboutie se trouve aux Etats-Unis. En effet, comme le souligne Elisabeth Zoller, l'idée centrale des pères fondateurs de la Constitution américaine était que « tout pouvoir appelle un contre-pouvoir qui appelle en retour un nouveau contre-pouvoir ».<sup>969</sup> La V<sup>e</sup> République repose sur un socle philosophique bien différent. Dans un pays où le consensus politique est faible, ses priorités sont avant tout de garantir la continuité du pouvoir d'Etat, d'assurer la primauté de l'exécutif sur le législatif et de dégager une majorité, quitte à négliger l'opposition et les formations minoritaires s'il le faut. Pourtant, le « mythe du régime présidentiel » continue d'exercer une attraction puissante sur une partie de la doctrine comme sur les acteurs politiques français.<sup>970</sup> Beaucoup d'entre eux voyaient dans le quinquennat le moyen subreptice d'y parvenir. Mais pour l'heure, cette révision constitutionnelle a davantage accentué le présidentielisme majoritaire qu'elle n'a inauguré un régime présidentiel.

En réalité, la mise en place d'un régime présidentiel dépend d'une multiplicité de facteurs et nécessite une pluralité de mesures constitutionnelles que le quinquennat seul ne peut réunir. Marie-Anne Cohendet en identifie un certain nombre à travers notamment le droit de veto du Président sur les textes de loi votés par l'Assemblée, le contrôle de constitutionnalité des actes du chef de l'Etat, la mise en place d'un fédéralisme à l'échelle nationale, la réduction de la durée des mandats à deux ans pour les députés et quatre ans pour le Président de la République ou encore l'absence de discipline de vote dans les partis, même si l'on objectera que cette dernière mesure relève davantage des mœurs que de la règle constitutionnelle.<sup>971</sup> Ces pistes d'évolution possible s'inspirent évidemment du modèle américain où le régime présidentiel repose non seulement sur une séparation souple des pouvoirs exécutif et législatif mais également sur un fédéralisme et une organisation judiciaire indépendante qui jouent le rôle de protecteurs des libertés, notamment face au pouvoir fédéral.

Or, certains avancent que la France connaîtrait « un cadre au régime présidentiel de plus en plus construit » à travers une décentralisation de plus en plus développée et une protection des droits constitutionnels grâce à un Conseil constitutionnel grandissant.<sup>972</sup> Ce faisant, la marche vers le régime présidentiel serait plus avancée qu'on ne le croit et

---

<sup>969</sup> Citée par Marie-Claire Ponthoreau, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n°4, 2002, p. 1158.

<sup>970</sup> Frédéric Rouvillois, « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 139-156.

<sup>971</sup> Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, p. 145.

<sup>972</sup> Silvano Aromatario, *op. cit.*, p. 744.

l'adoption des mesures citées plus haut ne viendrait que parachever un mouvement plus ancien et plus profond. L'argument paraît pertinent en ce qui concerne le rôle du Conseil constitutionnel. A l'origine de la V<sup>e</sup> République, il visait essentiellement à préserver le domaine réglementaire contre les empiètements de la loi. Le Conseil constitutionnel allait pourtant connaître trois grandes étapes d'émancipation. La première porte sur l'extension de son champ de compétence lorsque, dans sa décision du 16 juillet 1971, il se réfère pour la première fois au préambule de la Constitution. En se faisant le gardien du « bloc de constitutionnalité », le Conseil constitutionnel ne juge plus seulement la loi sur la forme mais aussi sur le fond et peut la censurer s'il estime qu'elle contrevient aux droits et aux libertés. La deuxième est celle de la saisine parlementaire, permise par la révision constitutionnelle d'octobre 1974, et qui va devenir un des rares outils efficaces de l'opposition. Enfin, la troisième n'est autre que la question prioritaire de constitutionnalité pour les citoyens, qui constitue sans doute la mesure de la révision constitutionnelle de juillet 2008 aux conséquences juridiques les plus importantes. Cette proposition qui figurait depuis longtemps dans les programmes de plusieurs partis politiques avait été reprise par le Comité Balladur.<sup>973</sup> La question prioritaire de constitutionnalité, qui permet à un citoyen d'invoquer la non conformité d'une décision qui lui est appliquée avec les principes fondamentaux reconnus par la Constitution et les conventions internationales ratifiées par la France, donne au Conseil constitutionnel une fonction de plus en plus semblable à celle occupée par la Cour suprême des Etats-Unis.

En l'absence d'un statut de l'opposition et de véritables pouvoirs pour celle-ci au sein du Parlement, c'est donc au Conseil constitutionnel qu'il revient parfois d'assumer un rôle plus visible de contre-pouvoir. A ce titre, citons la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 d'annuler la taxe carbone au nom du principe d'égalité devant l'impôt et celle du 28 février 2012 par laquelle il censurait la loi punissant la contestation des génocides reconnus par la loi, deux mesures en faveur desquelles le Président de la République s'était personnellement engagé et investi.<sup>974</sup> Ces quelques exemples au fort retentissement médiatique témoignent certes de l'efficacité du contrôle constitutionnel mais illustrent, en creux, la faiblesse des contre-pouvoirs politiques.<sup>975</sup>

---

<sup>973</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, pp. 168-173.

<sup>974</sup> Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, *JO*, 31 décembre 2009, p. 22995 ; Décision n°2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi, *JO*, 2 mars 2012, p. 3988.

<sup>975</sup> Lucile Schmid, « Le sarkozysme, mort de la V<sup>e</sup> République ? », *Esprit*, n°363, 2010, p. 116.

S'agissant de la décentralisation, il y a là encore une réalité juridique et politique que n'auraient pas pu imaginer les fondateurs de la V<sup>e</sup> République. En effet, ce n'est qu'à partir du début des années 1980 et les lois Defferre qu'a été mise en œuvre la décentralisation administrative, supprimant les tutelles de l'Etat sur toutes les collectivités territoriales. Outre les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer qui étaient initialement reconnus par son titre XII comme des collectivités administrées « librement par des conseils élus », la Constitution a érigé les régions en collectivités territoriales par la loi du 2 mars 1982. Par la suite, les transferts successifs de compétences ont renforcé les collectivités territoriales qui, depuis la loi du 6 février 1992, peuvent notamment conclure des accords de coopération internationale. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République a permis une réécriture de l'article 72 de la Constitution particulièrement favorable aux collectivités territoriales. L'alinéa 2 prévoit en effet que celles-ci « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Pour beaucoup, ce renforcement progressif de l'autonomie des collectivités territoriales fournirait un cadre plus adapté à l'établissement d'un régime présidentiel. En ce sens, le « nouvel acte de la décentralisation » contenu dans le programme présidentiel de François Hollande pourrait être décisif s'il était mis en œuvre. Il reste que pour pouvoir peser véritablement politiquement et économiquement face au pouvoir central, et à défaut de bénéficier d'une organisation fédérale comme celle des Etats-Unis, les collectivités devraient pouvoir s'appuyer sur des moyens importants. Or, la multiplicité des échelons rend pour l'heure impossible ce grand saut fédéral qui, pour avoir lieu, devrait pouvoir s'appuyer sur les régions puissantes et autonomes, à l'image des *Länder* allemands.

Le renforcement progressif des pouvoirs du Conseil constitutionnel et, dans un autre registre, des collectivités, ne doit pas faire oublier la disproportion actuelle entre les droits du Président de la République et ceux du Parlement, ou plutôt de l'opposition au Parlement.<sup>976</sup> Pour y remédier, on pourrait imaginer une réécriture de l'article 5 de la Constitution, aujourd'hui source de multiples interprétations favorables au chef de l'Etat, au profit d'une rédaction plus explicite et prévoyant des sanctions concrètes en cas de violation. Celles-ci pourraient être prononcées par un juge indépendant ou par le Conseil constitutionnel, à condition de revoir son mode de nomination. On pourrait alors prendre exemple sur la nouvelle Constitution finlandaise, entrée en vigueur en 2000, et notamment sur son article 57 par lequel le Président de la République voit ses compétences rigoureusement encadrées. Ce

---

<sup>976</sup> Cf. pp. 330-333.

dernier prévoit en effet que « le Président de la République exerce les fonctions qui lui sont spécifiquement attribuées par la présente Constitution ou par une autre loi ». Selon ce principe, les missions qui ne seraient pas accordées au Président le seraient à telle commission parlementaire avec laquelle le chef de l'Etat serait conduit à collaborer. Afin de préserver un équilibre, on pourrait alors reconnaître à ce dernier un droit de veto sur les lois adoptées par le Parlement, ainsi que l'a proposé le Comité Balladur.<sup>977</sup> Nul doute que l'on ne serait alors plus très éloigné d'un véritable régime présidentiel. Mais pour y parvenir, il faudrait une révision constitutionnelle radicale, modifiant de nombreux articles de la Constitution, et qui ne manquerait pas de soulever un débat passionné, voire virulent. Toute la question est de savoir s'il existe des moyens moins « risqués » et compatibles avec le quinquennat qui permettraient de préparer le terrain du régime présidentiel, sans donner l'impression de rompre avec la V<sup>e</sup> République.

## Section 2 – Vers la concomitance stricte des élections présidentielle et législatives ?

L'agencement des élections dans le calendrier est d'une importance capitale pour l'équilibre des pouvoirs. En effet, lorsque leurs élections sont espacées de plusieurs mois ou plusieurs années, le dernier pouvoir élu dispose toujours d'un surcroît de légitimité par rapport au pouvoir qui résulte de l'élection antérieure, en raison de l'usure du temps.<sup>978</sup> A l'inverse, lorsque deux élections ne sont espacées que de quelques semaines ou de quelques jours, la première élection est déterminante en ce qu'elle imprime sa marque sur la seconde et crée un effet d'entraînement.<sup>979</sup> Ce constat permet de dégager un enseignement clair : pour que les deux pouvoirs soient égaux, ils doivent être désignés en même temps.

Mais « alors que, dans le système américain, les deux élections sont placées sur un pied de parfaite égalité, dans le système français, il s'agit de marquer la prééminence du scrutin présidentiel », en lui faisant précéder de quelques semaines le scrutin législatif.<sup>980</sup> Il y a là une orientation institutionnelle et politique que n'a pas manqué de relever le Conseil

---

<sup>977</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 31.

<sup>978</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 138.

<sup>979</sup> Cf. p. 258.

<sup>980</sup> Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 707.

constitutionnel dans sa décision n°2001-444 du 9 mai 2001.<sup>981</sup> S'il entend établir un équilibre des pouvoirs, le régime présidentiel ne peut pas se satisfaire du fait que l'Assemblée nationale et le Président de la République ne partent pas, dès le début de leurs mandats, sur un pied d'égalité. Pour les partisans du régime présidentiel la concomitance stricte des élections présidentielle et législatives ne relève donc pas de l'esthétique : elle est une nécessité. Ainsi, dès l'adoption du quinquennat, Valéry Giscard d'Estaing estime que « la solution la plus satisfaisante et la plus conforme aux exigences de la modernité [...] serait en réalité de tenir les deux élections à la même échéance ».<sup>982</sup> Il rejoint en cela la proposition faite quelques mois plus tôt par Edouard Balladur.<sup>983</sup> La simultanéité parfaite des élections nationales, visant à ce que les premiers et seconds tours des élections présidentielle et législatives se déroulent en deux fois seulement est avancée par une partie de la doctrine pour qui ce calendrier donnerait davantage de liberté au Parlement.<sup>984</sup>

D'autres constitutionnalistes imaginent une solution intermédiaire qui consisterait à ce que le premier tour des élections législatives se déroule en même temps que le second tour de l'élection présidentielle. On aurait ainsi trois jours de scrutin au lieu de quatre.<sup>985</sup> Cette seconde idée sera reprise par le Comité Balladur avant d'être écartée dans le projet de révision constitutionnelle de 2008.<sup>986</sup> La proposition reste néanmoins pertinente. En effet, elle permettrait d'endiguer l'abstention qui touche les élections législatives et de redonner du sens à ce scrutin jugé trop tardif, placé à la remorque d'une élection présidentielle qui, pour la majeure partie de l'opinion, a déjà décidé de l'essentiel. En outre, cette option de compromis préserve le caractère déterminant de l'élection présidentielle tout en l'atténuant. En cela, elle constituerait un saut plus mesuré vers le régime présidentiel.

La question du calendrier électoral est toujours d'actualité dans un système quinquennal qui n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. A l'issue des élections législatives de juin 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault annonçait vouloir réfléchir au raccourcissement du délai séparant l'élection présidentielle des élections législatives. Alain Vidalies, ministre chargé des relations avec le Parlement, se disait quant à lui favorable à ce

---

<sup>981</sup> Décision n°2001-444 DC du 9 mai 2001, Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JO*, 16 mai 2001, p. 7806.

<sup>982</sup> Valéry Giscard d'Estaing, « Calendrier électoral : revenir à l'essentiel », *Le Monde*, 19 décembre 2000.

<sup>983</sup> « Après le quinquennat », *Le Monde*, 12 septembre 2000.

<sup>984</sup> Bernard Dolez, « Les règles électorales, le cumul des mandats et la présidentialisation du régime », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 26-31.

<sup>985</sup> Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Georges Vedel, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

<sup>986</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 32.

que ces deux élections se tiennent « dans un même mouvement pour que la tension de la présidentielle ne retombe pas ». <sup>987</sup> Mais le raccourcissement du délai entre les deux élections n'aura certainement pas les mêmes effets que leur concomitance, même partielle. Tandis que la première option accentuera encore davantage le poids de l'élection présidentielle et favorisera le présidentialisme majoritaire, la seconde restera le meilleur moyen d'œuvrer au régime présidentiel.

A cette fin, il est encore une piste qui doit être étudiée. Celle-ci consisterait à fixer les dates des élections présidentielle et législatives dans la Constitution, comme c'est le cas aux Etats-Unis où l'*Election day* a lieu systématiquement le mardi suivant le premier lundi de novembre. <sup>988</sup> Cette proposition avait déjà été défendue à l'Assemblée nationale par les tenants du régime présidentiel, à l'occasion du débat sur l'inversion du calendrier électoral. Pour Georges Sarre, l'inscription, à terme, d'échéances à date fixe dans la Constitution pour l'élection du Président et de l'Assemblée, apparaissait comme « une bonne solution ». <sup>989</sup> Si celle-ci était adoptée, elle poserait également la question de l'organisation des élections locales qui, dans certains Etats américains, ont lieu également lors de l'*Election day*. Ce cas de figure semble difficile à adopter en France pour deux raisons. D'abord parce que les électeurs restent désireux de s'exprimer à des échéances régulières et supporteraient mal de n'être pas consultés pendant plusieurs années. Ensuite, il faut rappeler qu'à la différence de la France, les mandats électifs sont particulièrement courts aux Etats-Unis. <sup>990</sup> Le renouvellement de toutes les instances politiques nationales et locales à la même date impliquerait donc une durée de mandat équivalente à tous les échelons, comme Lionel Jospin le proposait en 1997 en voulant ramener toutes les charges électives à une durée de cinq ans. Si l'on ne souhaite pas raccourcir la durée du mandat municipal ou régional qui est à l'heure actuelle de six ans, on devra donc s'en tenir à un renouvellement des seules instances politiques nationales, ce qui serait déjà largement suffisant.

La dernière question d'importance n'est autre que la date idéale à laquelle cette « journée électorale » à la française pourrait avoir lieu. Parmi les responsables publics, nombreux sont ceux qui reconnaissent que la tenue des élections présidentielle et législatives entre les mois d'avril et juin, comme c'est le cas à l'heure actuelle, est très paralysante pour

---

<sup>987</sup> Jonathan Bouchet-Petersen, « L'abstention, un point noir dans une vague rose », *Libération*, 19 juin 2012.

<sup>988</sup> Cf. p. 263.

<sup>989</sup> *JOAN*, Débats, 20 décembre 2000, p. 10477.

<sup>990</sup> Au niveau fédéral, outre le Président qui est élu pour quatre ans, les membres de la Chambre des représentants sont élus pour deux ans, tandis que les sénateurs sont élus pour six ans. Par ailleurs, chaque Etat de l'Union possède ses propres institutions, calquées sur le modèle fédéral. La quasi totalité des Etats désigne un gouverneur tous les quatre ans, ainsi que des représentants tous les deux ans et des sénateurs tous les quatre ans, appelés à constituer les deux assemblées locales de l'Etat.

l'action politique, notamment parce qu'elle ampute les trois mois où on légifère le plus habituellement. Elle bloque également tout le processus d'élaboration du budget qui commence généralement au printemps au niveau ministériel, avant d'être examiné à l'automne par le Parlement. De l'avis général, les élections présidentielle et législatives devraient donc avoir lieu, dans l'idéal, entre les mois de novembre et février.

L'exacte simultanéité des élections présidentielle et législatives, tout comme la programmation de celles-ci à une date fixe prévue par la Constitution, ne lèvent toutefois pas l'hypothèque sur le possible dérèglement qui interviendrait en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. Devrait-on attendre la prochaine élection législative pour élire à nouveau les députés ? Pourrait-on se passer d'un Parlement pendant plusieurs mois ? Faudrait-il, à la hâte, modifier la Constitution ? La suppression du droit de dissolution apparaît comme la seule issue pour éviter cette impasse.

### **Section 3 – Quel avenir pour le droit de dissolution ?**

La persistance d'un risque de dérèglement du calendrier souligne combien le quinquennat reste inachevé. Celui-ci ayant été principalement motivé par la volonté de lutter efficacement contre l'arythmie électorale et le risque de cohabitation qui en découle, il eut été nécessaire pour y parvenir de remédier à tous les facteurs de désynchronisation. Or, la différence entre les durées des mandats présidentiel et législatif n'est certainement pas la seule cause d'arythmie électorale. Pour aller au bout de sa logique, le quinquennat aurait dû s'attaquer en premier lieu au droit de dissolution, soit pour le supprimer, soit pour en réglementer l'usage, afin qu'il ne puisse plus entraîner de dérèglement du calendrier électoral ni de cohabitation.<sup>991</sup>

La première possibilité serait en effet de supprimer totalement le droit de dissolution. Celle-ci a l'avantage de la simplicité dans sa mise en œuvre mais constituerait une rupture radicale qui marquerait clairement un changement de régime, tant cette arme de dissuasion est constitutive de la fonction présidentielle depuis 1958. Le droit de dissolution, parfois

---

<sup>991</sup> La coïncidence des mandats présidentiel et législatif et ses conséquences sont une des raisons pour lesquelles le général de Gaulle se montrait particulièrement hostile au quinquennat. En 1963, ce dernier répondait à Alain Peyrefitte qui l'interrogeait à ce sujet : « Je l'exclus totalement ! Dans l'esprit de ceux qui le proposent, cette coïncidence des mandats ne pourrait avoir lieu qu'à la condition qu'il n'y ait plus de censure ni de dissolution. Ou alors, si l'on voulait que les deux mandats ne coïncident pas seulement la première fois, il faudrait, soit que la dissolution entraîne le départ du Président, soit que la censure entraîne non seulement le départ du gouvernement, mais celui du Président de la République ; ou encore, qu'il n'y ait plus ni censure ni dissolution » (Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. 1, 1994, p. 447).

considéré comme une survivance monarchique, s'appuie en effet sur une nécessité juridique et politique dans un système à double représentation : celle de pouvoir faire trancher par le suffrage universel un conflit entre le Président et l'Assemblée nationale, comme ce fut le cas en 1962 et en 1968. Dans une moindre mesure, le droit de dissolution peut également permettre à un Président nouvellement élu d'obtenir une majorité à l'Assemblée nationale, comme le fit François Mitterrand en 1981 et 1988. Mais deux événements ont rendu la suppression du droit de dissolution plus envisageable aujourd'hui qu'elle ne l'était hier. Tout d'abord, l'usage « tactique » qui a été fait de ce droit en 1997 l'a durablement décrédibilisé. La dissolution de complaisance voulue par Jacques Chirac et le résultat qui s'en suivit passeront sans doute l'envie à ses successeurs d'en user de la même manière. Ensuite, il faut ajouter que le quinquennat a rendu l'usage de ce droit beaucoup moins probable en raison de la concordance des calendriers présidentiel et législatif.<sup>992</sup> Pour ces deux raisons, la suppression du droit de dissolution poserait sans doute moins de problème aujourd'hui aux yeux de l'opinion. Paradoxalement, la suppression de ce droit inusité pourrait avoir des effets considérables. D'une part, il faut rappeler que le risque de désarticulation du calendrier électoral en cas de démission ou de décès du Président de la République est bien réel.<sup>993</sup> Dans ce cas de figure, seule la dissolution de l'Assemblée nationale permettrait de retrouver la concordance des calendriers. D'autre part, si ce « désarmement » du Président face à l'Assemblée nationale constituerait à n'en pas douter un premier pas vers un régime présidentiel, il ne pourrait certainement pas être unilatéral, au risque de retrouver l'instabilité des deux régimes précédents. En effet, supprimer le droit de dissolution tout en conservant la motion de censure reviendrait à faire du Président de la République une marionnette de l'Assemblée nationale. Pour nommer le Premier ministre et, sur proposition de ce dernier, le gouvernement, le chef de l'Etat n'aurait plus qu'à obéir aux alliances et aux coalitions partisans sans jamais pouvoir répondre par la dissolution. On passerait d'un déséquilibre à un autre et il n'est pas certain que l'on y gagnerait au change. En somme, la suppression totale du droit de dissolution ne peut favoriser l'installation d'un régime présidentiel que si elle s'accompagne, en contrepartie, d'une suppression ou d'une limitation de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale.<sup>994</sup>

---

<sup>992</sup> Cf. pp. 155-156.

<sup>993</sup> Il faut toutefois reconnaître que statistiquement, le quinquennat a aussi pour conséquence de réduire le risque de décès du Président de la République en cours de mandat.

<sup>994</sup> L'article 49 de la Constitution qui porte sur la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale contient trois dispositions dont deux sont à la discrétion du gouvernement. L'alinéa 1 concerne l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. L'alinéa 3 prévoit la possibilité pour le gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte. Quant à l'alinéa 2,

Conscients du bouleversement radical que constituerait cette double révolution constitutionnelle, rares sont les partisans du régime présidentiel qui la défendent ouvertement. La recherche de solutions intermédiaires leur semble plus souhaitable. Ces dernières sont en effet susceptibles de rendre la transition vers le régime présidentiel moins visible, plus « indolore » et donc plus certaine sur le long terme.

Parmi les pistes visant à réglementer le droit de dissolution sans le supprimer totalement, celle qui revient le plus fréquemment vise à lier le droit de dissolution et la démission du Président de la République, de sorte que l'une entraînerait nécessairement l'autre et réciproquement. Le premier aspect de cette mesure consiste donc à obliger le Président de la République à démissionner s'il dissout l'Assemblée nationale, ainsi que le propose par exemple Marie-Claire Ponthoreau.<sup>995</sup> Pour le groupe de travail sur l'avenir des institutions dirigé par Bernard Roman et mis en place par le groupe Socialiste de l'Assemblée nationale en 2001, cette solution permettrait aux Français de « s'exprimer sur les deux têtes de l'exécutif en même temps ».<sup>996</sup> Elle dissuaderait le Président d'user du droit de dissolution pour des raisons de confort et ne menacerait pas de dérégler le calendrier électoral. Mais pour que la mesure soit complète, elle devrait également prévoir, en sens inverse, une dissolution automatique en cas de démission ou de décès du Président de la République. Ce second aspect, trop souvent oublié, est pourtant absolument nécessaire si l'on entend assurer parfaitement la concordance du calendrier. Il reste que nul ne peut dire avec certitude que la dissolution, dans cette configuration, produirait toujours le résultat attendu par son initiateur. Pour dire les choses autrement, le risque de cohabitation, même s'il est nettement moins probable avec un tel système, n'est pas totalement exclu. Dès lors, la question est de savoir comment faire pour l'éviter, tout en conservant les deux sources de légitimité que sont l'élection présidentielle et les élections législatives.

La seconde piste, plus convaincante, consisterait à contraindre le Président à la démission dans le cas où les élections législatives qu'il a provoquées à la suite d'une dissolution ne lui seraient pas favorables. Celle-ci fut l'objet d'un amendement de Georges Sarre et des députés du MDC lors de l'examen du projet de loi sur le quinquennat à l'Assemblée nationale. Jean-Pierre Chevènement ajoutait lors du débat qu'avec l'adoption de

---

qui concerne le dépôt d'une motion de censure, il est la seule arme engageant la responsabilité du gouvernement qui est à l'initiative des députés. A défaut de supprimer ces trois dispositions, l'abandon de la seule motion de censure constituerait donc la mesure décisive pour limiter la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale.

<sup>995</sup> Marie-Claire Ponthoreau, « Le Président de la République : une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 43.

<sup>996</sup> Groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place au sein du groupe Socialiste de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 19.

cet amendement, « le gouvernement ne dépendrait plus de l'Assemblée mais du Président ». <sup>997</sup> Cette seconde piste, ainsi que la première, constituent un renforcement indéniable de la responsabilité du Président de la République. L'une et l'autre sont les seules, à ce jour, à avoir démontré solidement leur compatibilité avec le quinquennat. La seconde semble détenir une plus grande efficacité dans la réalisation de son objectif institutionnel. En effet, elle est la seule qui permet d'exclure totalement la cohabitation. <sup>998</sup> Toutefois, il faut reconnaître une difficulté non négligeable dans sa mise en œuvre : comment apprécier la victoire ou la défaite pour le Président ayant déclenché la dissolution ? En effet, dans le cas où aucune majorité ne se dégage à l'issue du scrutin législatif, le résultat de l'élection reste soumis à interprétation. Si l'on choisissait cette option pour encadrer la dissolution, il serait donc nécessaire de préciser juridiquement comment la victoire ou la défaite sont constatées. Comme le souligne Frédéric Rouvillois, « tout le problème, ici, est celui de la formulation d'une telle règle ». En effet, on ne saurait se contenter d'écrire dans la Constitution que « lorsque l'opposition l'emporte, le Président de la République doit démissionner ». <sup>999</sup> Cela est impossible pour deux raisons. D'une part parce que les notions de majorité ou d'opposition n'ont pas d'existence juridique mais seulement politique. D'autre part, la majorité comme l'opposition sont des réalités fluctuantes qui peuvent changer au cours du même quinquennat si une formation politique passe d'un camp à l'autre. <sup>1000</sup> Par conséquent, le seul moyen d'échapper au risque de cohabitation serait de déterminer un critère objectif. Pour les membres du groupe de travail cité plus haut, « il ne peut guère y avoir d'autres solutions que celle d'un vote de l'Assemblée ». <sup>1001</sup> Mais ce faisant, on admet que la décision de maintenir en place le Président de la République puisse appartenir à l'Assemblée nationale. L'autre solution serait d'« exiger des candidats à la députation de s'apparenter officiellement, avant l'élection [législative], à la majorité présidentielle, ou de refuser expressément un tel apparentement ». Une telle obligation permettrait, après le vote, de « décompter objectivement les soutiens du Président : et donc, si celui-ci ne dispose pas d'une majorité à l'Assemblée, de l'obliger à en tirer les conséquences (éventuellement, après dissolution), sans discussion

---

<sup>997</sup> JOAN, Débats, 20 décembre 2000, p. 10422.

<sup>998</sup> Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, p. 145.

<sup>999</sup> Frédéric Rouvillois, « Le poison et le vaccin », in Frédéric Rouvillois (dir.), *op. cit.*, p. 202.

<sup>1000</sup> Bien que la reconnaissance d'un statut de l'opposition ait été fortement souhaitée par le Comité Balladur, celui-ci reconnaissait aussi la difficulté qu'il y avait à définir l'opposition, « certaines formations politiques refusant par principe de choisir leur place dans le jeu politique bipolaire ou craignant de s'enfermer dans un statut trop contraignant » (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 129).

<sup>1001</sup> Groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place au sein du groupe Socialiste de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 20.

possible ». Cette hypothèse semble plus complexe dans sa mise en œuvre car elle fait intervenir un décompte des parlementaires élus selon leur positionnement politique. Par quelle autorité ce décompte serait-il réalisé ? Et que faire si un parlementaire ayant annoncé vouloir siéger dans l'opposition se rallie finalement au Président de la République ? En revanche, elle a le mérite de la transparence démocratique puisque les électeurs, en choisissant leur député, savent clairement quelle peut être la portée de leur vote sur le maintien au non à son poste du Président de la République.

Compte tenu de ces difficultés et sans oublier les atouts que peut présenter le droit de dissolution en certaines circonstances, notamment pour procéder au réaligement des élections en cas de démission ou de décès du Président de la République, le groupe de travail dirigé par Bernard Roman avait préconisé d'en limiter uniquement les « aspects excessifs et son usage abusif » en prévoyant un délai minimum de deux ans entre deux dissolution, au lieu de la durée d'un an prévue par la Constitution.<sup>1002</sup> L'objectif affiché du groupe de travail était de circonscrire l'usage de ce droit à un objectif de synchronisation du calendrier électoral qui aurait été dérégulé par une démission ou un décès. Mais on ne voit pas bien en quoi cette limitation quantitative pourrait influencer sur la dimension « qualitative » de la dissolution. D'autant que jamais sous la V<sup>e</sup> République deux dissolutions ne se sont succédées à moins de six ans d'intervalle. La proposition d'Edouard Balladur visant à limiter l'usage du droit de dissolution à une seule fois par mandat peut faire l'objet de la même remarque. Elle semble toutefois bénéficier d'un avantage en termes de cohérence et d'efficacité. En effet, le Président qui n'aurait plus la possibilité d'user du droit de dissolution une seconde fois au cours de son mandat serait nécessairement conduit à ne l'utiliser qu'en cas de force majeure. Cela reviendrait, d'une certaine manière, à ne garder que les avantages du droit de dissolution et à limiter fortement ses inconvénients. Mais l'ancien Premier ministre ajoute immédiatement que « si, à la réflexion, pareil système semblait présenter trop de risques, il ne resterait plus qu'à supprimer le droit de dissolution ».<sup>1003</sup> En réalité, le fait qu'aucune de ces dispositions n'ait été retenue lors de l'adoption du quinquennat ou lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008 souligne la difficulté d'aménager un droit de dissolution qui, par nature, se veut à la fois discrétionnaire et permanent pour l'autorité qui en bénéficie. Pour cette raison, il semble particulièrement difficile de trouver une troisième voie entre le maintien en l'état et la suppression totale du droit de dissolution. Dans les deux cas, la

---

<sup>1002</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>1003</sup> Edouard Balladur, « Pouvoirs à revoir », *Le Monde*, 5 avril 2006.

solution optimale pour préserver la synchronisation du calendrier quinquennal serait de lier les mandats du Président et de l'Assemblée afin que l'interruption de l'un entraîne l'interruption de l'autre, et ce quel que soit le motif : démission, décès, ou dissolution – si l'on décide de maintenir ce droit.

#### **Section 4 – L'élection d'un Vice-Président ?**

L'interruption du mandat de l'Assemblée nationale par le biais de la dissolution reste, on l'a vu, la première menace de dérèglement du calendrier électoral. Toutefois, l'interruption du mandat du Président de la République constitue également un risque de désynchronisation du rythme quinquennal. Celle-ci pourrait intervenir à tout moment pour des raisons politiques – par la démission du Président ou sa déchéance prononcée par la Haute Cour – ou personnelles – par le décès ou l'empêchement du chef de l'Etat, constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le gouvernement. L'article 7 de la Constitution prévoit en effet que dans tous ces cas de cessation du mandat, la suppléance du Président de la République est assurée par le Président du Sénat. Cette suppléance est toutefois d'une très courte durée puisque l'élection d'un nouveau Président doit avoir lieu dans un délai de vingt à trente-cinq jours après l'ouverture de la vacance. Au terme de cet intérim, l'élection d'un nouveau Président de la République ouvre donc un nouveau mandat. Ce cas de figure qui s'est produit à deux reprises sous la V<sup>e</sup> République provoquerait, dans le cadre du quinquennat, un retour à la situation antérieure à travers le décalage des mandats présidentiel et législatif.

Afin de préserver la synchronisation du calendrier, l'autre hypothèse – si l'on exclut le fait que les mandats du Président et de l'Assemblée nationale puissent être liés par un mécanisme d'interruption réciproque – serait donc de désigner un suppléant au Président de la République qui, en cas de vacance du chef de l'Etat, n'assurerait plus un intérim de quelques semaines mais poursuivrait jusqu'à son terme le mandat de son prédécesseur. La possibilité que cette période puisse s'étendre sur plusieurs mois ou plusieurs années pose cependant la question de la légitimité de ce suppléant. Il semble en effet particulièrement difficile pour le Président du Sénat comme pour tout autre responsable public d'exercer pleinement et durablement la fonction présidentielle sans avoir été désigné par le suffrage universel. La solution envisagée par la Constitution américaine est de faire élire un Vice-Président en même temps que le Président, afin que le suppléant de ce dernier puisse, le cas échéant, avoir toute la légitimité pour diriger l'exécutif. Dans cette configuration, le Président et le Vice-Président

forment un « ticket » où les rôles sont strictement répartis. En effet, tant que le Président occupe ses fonctions, le Vice-Président n'a en principe aucun rôle politique. Toutefois, il arrive que le Président associe le Vice-Président à sa politique en lui permettant de siéger aux réunions du cabinet présidentiel ou en le chargeant de missions spéciales.<sup>1004</sup> Cette solution pourrait fort bien être transposée aux institutions françaises. De fait, les députés, les sénateurs élus au scrutin majoritaire ainsi que les conseillers généraux sont déjà élus sur un « ticket » comprenant un titulaire et un suppléant. Étonnamment, l'élection présidentielle est le seul scrutin uninominal à ne pas prévoir de suppléance de la fonction.<sup>1005</sup> La raison est certainement due à la fonction arbitrale que les constituants de 1958 ont voulu conférer au Président de la République. Le faire élire sur un ticket aurait sans doute favorisé les combinaisons, comme on le voit aux États-Unis avec la pratique du *balancing ticket*, par laquelle les partis politiques s'efforcent de sélectionner un titulaire et suppléant aux personnalités complémentaires et afin que le second puisse compenser ce qui peut sembler critiquable chez le premier.

Nombreux sont ceux qui, avant même l'adoption du quinquennat, avaient proposé l'élection d'un Vice-Président de la République. Bernard Dolez voyait quant à lui dans le jumelage des élections présidentielles et législatives l'occasion d'introduire cette disposition dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République.<sup>1006</sup> L'autre argument en faveur de l'instauration d'un Vice-Président est celui qui consiste à vouloir réduire, par ce système, le risque de cohabitation. En effet, le Président et le Vice-Président formant un duo appartiendraient nécessairement à la même formation politique. Ce faisant, l'interruption du mandat du titulaire ne risquerait pas d'opposer un Président et une Assemblée nationale aux orientations politiques différentes, à moins que cela n'ait été le cas auparavant. En outre, elle ne remettrait pas en cause fondamentalement l'application d'un programme politique pour lequel les deux candidats ont été élus.<sup>1007</sup> Bien au contraire la désignation d'un Vice-Président serait une assurance de continuité dans la conduite des réformes. Sur ce point encore, le quinquennat n'est donc pas allé au bout de sa logique anti-cohabitationniste, ainsi que le remarque Philippe

---

<sup>1004</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>1005</sup> Pour les mandats attribués par le biais d'un scrutin plurinominal, c'est le suivant de liste qui a vocation à remplacer l' élu ne remplissant plus sa fonction.

<sup>1006</sup> Bernard Dolez, « Les incidences institutionnelles du quinquennat », *RPP*, n°959, 1992, p. 16.

<sup>1007</sup> Force est de constater que le système actuellement en vigueur n'offre pas cette garantie, comme on a pu le voir en 1969. Le Président du Sénat, Alain Poher, par son opposition à la réforme voulue par le chef de l'État, avait largement participé à l'échec du référendum et à la démission du général de Gaulle. Lorsqu'il dut assurer l'intérim de la Présidence, il trouva face à lui un gouvernement Couve de Murville nommé par de Gaulle et qui soutenait, contre sa propre candidature à l'élection présidentielle, celle de Georges Pompidou.

Zavoli.<sup>1008</sup> C'est donc fort logiquement que la proposition d'élire un Vice-Président en même temps que le Président de la République devient de plus en plus fréquente à mesure que s'installe la logique du quinquennat. Cette évolution est notamment jugée souhaitable par l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin qui entend ainsi parvenir à un meilleur équilibre institutionnel.<sup>1009</sup> Au cours de l'année 2010, cette idée fait même l'objet d'une proposition de loi du député Nouveau centre de la Loire-Atlantique, Michel Hunault. Celle-ci prévoit que le Vice-Président serait élu dans les mêmes conditions que le Président. L'auteur précise également que cette nouvelle fonction n'aurait en aucun cas vocation à remplacer celle de Premier ministre, mais uniquement à poursuivre l'exercice de la Présidence en cas de vacance.<sup>1010</sup>

Cette précision est toutefois révélatrice d'une inconnue qui entoure généralement la fonction de Vice-Président : comment l'organisation dyarchique de l'exécutif résisterait-elle à l'apparition d'un troisième personnage qui, à la différence du Premier ministre, pourrait s'appuyer sur la légitimité du suffrage universel ? Pour Frédéric Rouvillois, il ne fait aucun doute que l'apparition d'un Vice-Président « entraînerait en principe la disparition du Premier ministre ».<sup>1011</sup> Ce constat est également partagé par bon nombre des partisans du régime présidentiel qui, à travers l'instauration d'un Vice-Président, entendent résoudre le problème de l'enchevêtrement des compétences entre le Premier ministre et le Président de la République. De fait, l'élection d'un ticket présidentiel entraînerait un renforcement de l'institution présidentielle qui rendrait d'autant plus légitime l'attribution des pouvoirs du Premier ministre au Président de la République, voire au Vice-Président. Par un paradoxe dont la politique a le secret, c'est donc par l'instauration d'un « duo présidentiel » que l'on pourrait renouer avec le caractère monocéphale du pouvoir exécutif. Au-delà de l'avenir du Premier ministre, une chose est néanmoins certaine : l'élection d'un Vice-Président dans les mêmes conditions que le Président de la République, en ce qu'elle protège la coïncidence du calendrier électoral et qu'elle diminue le risque de cohabitation, favorisant ainsi la réalisation du programme présidentiel, correspond doublement à la logique du quinquennat.

---

<sup>1008</sup> Philippe Zavoli, *op. cit.*, p. 351.

<sup>1009</sup> Jean-Pierre Raffarin, « Nous sommes dans une impasse institutionnelle », propos recueillis par Eric Mandonnet et Ludovic Vigogne, *L'Express*, 1<sup>er</sup> avril 2010.

<sup>1010</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Michel Hunault visant à instituer une fonction de Vice-Président de la République, n°2450, Assemblée nationale, 13 avril 2010.

<sup>1011</sup> Frédéric Rouvillois, « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n° 1/2, 2002, p. 155.

## Section 5 – La durée du mandat présidentiel : une question toujours ouverte

Dix ans après la mise en œuvre du quinquennat, il est sans doute encore tôt pour en mesurer parfaitement toutes les conséquences. Pourtant, certains n'ont pas attendu plus longtemps pour émettre les premières critiques et désigner le nouveau calendrier électoral comme responsable du déséquilibre actuel des institutions. Trop court, trop long ? La durée du mandat présidentiel restera, qu'on le veuille ou non, un sujet incontournable de la réflexion constitutionnelle et politique. Pour ceux qui le considèrent comme trop bref, la raison tient souvent à la difficulté de mener à bien l'ensemble d'un programme présidentiel en seulement cinq ans. La remarque pourrait paraître suspecte de visées électoralistes si elle n'était exprimée que par les membres d'une majorité présidentielle souhaitant être reconduits aux responsabilités. Or, ce constat qui a commencé à émerger dès le premier mandat de Nicolas Sarkozy a été partagé par plusieurs responsables de la majorité comme de l'opposition. Ainsi Martine Aubry a-t-elle reconnu qu'avec le quinquennat, « on est obligés de faire les choses rapidement et brutalement, car la visée électorale est plus importante que la visée politique ». <sup>1012</sup> La nouvelle durée du mandat présidentiel pousserait à prendre des décisions dans l'urgence sans mesurer toutes leurs conséquences. La Première secrétaire du Parti socialiste ne jette pas pour autant son dévolu sur le septennat. Elle précise néanmoins que le quinquennat nécessiterait d'être prolongé pour approfondir les réformes mises en place au cours d'un premier mandat. Le quinquennat trouverait ainsi son propre remède avec le décennat. L'argument, on l'a vu, n'est pas nouveau. <sup>1013</sup>

Pour d'autres en revanche, la question du retour au septennat doit être posée ouvertement. Celle-ci a notamment fait l'objet d'une proposition de loi constitutionnelle déposée par le sénateur de Moselle Jean-Louis Masson au cours de l'année 2006. Cette dernière envisage un retour à un septennat qui, à l'inverse de celui que la V<sup>e</sup> République prévoyait par le passé, ne serait pas immédiatement renouvelable. L'auteur justifie sa proposition par le fait que le retour au septennat serait la seule alternative permettant d'éviter le basculement vers le régime présidentiel. La désynchronisation des calendriers présidentiel et législatif permettrait de desserrer l'étau présidentiel qui pèse sur la majorité parlementaire et de parlementariser davantage le régime. D'autre part, le fait que son mandat ne soit pas immédiatement renouvelable permettrait au Président de « se consacrer pleinement à la

---

<sup>1012</sup> Citée par Françoise Fressoz, « Deux fois cinq ans », *Le Monde*, 10 avril 2010

<sup>1013</sup> Cf. pp. 192-199.

gestion du pays et non aux préoccupations liées à sa réélection ». <sup>1014</sup> Cette position est certes nettement minoritaire au sein de la doctrine comme sur l'échiquier politique. A l'heure actuelle, elle n'est véritablement défendue que par Marine Le Pen, depuis son accession à la présidence du Front national en janvier 2011, et encore ne s'agit-il pas d'une de ses revendications majeures. Toutefois, la seule expression de cette proposition souligne que le quinquennat ne fait pas l'unanimité et n'est par encore entré totalement dans nos mœurs.

Bien plus que la question de la durée du mandat présidentiel en elle-même, c'est en réalité celle de l'équilibre des institutions qui est posée de manière récurrente depuis l'adoption du quinquennat. La plupart des acteurs et des commentateurs de la vie politique s'accordent à reconnaître un renforcement du poids du Président de la République. Pour tempérer ce phénomène, il y a une double difficulté que la V<sup>e</sup> République n'est pas parvenue à surmonter jusqu'ici. La première tient à l'impossible abandon de l'élection présidentielle au suffrage universel. En effet, la suppression de l'élection du Président de la République au suffrage universel serait le moyen le plus efficace de réaffirmer le caractère parlementaire du régime. Depuis 1962, elle est le facteur majeur qui concourt à la primauté présidentielle. Comme le souligne Jean-Claude Zarka, « l'abandon du scrutin présidentiel serait [...] la seule vraie réforme de nature à "déprésidentialiser" le système politique français, et à nous faire retrouver le régime de type parlementaire voulu par les constituants de 1958 ». <sup>1015</sup> La difficulté est que cette élection est particulièrement populaire, pour ne pas dire « sacrosainte », pour les citoyens. Sa suppression serait perçue – à tort ou à raison – comme un recul démocratique. D'autre part, elle risquerait de « briser le ressort majoritaire », très largement déterminé par l'élection présidentielle. <sup>1016</sup> Pour ces deux raisons, cette hypothèse n'a été envisagée par aucun gouvernement ni par aucun candidat sérieux à l'élection présidentielle. Enfin, la seconde difficulté pour réduire le poids du Président de la République tient à l'opposition des principaux *leaders* politiques qui ambitionnent d'accéder à cette charge et se refusent à une telle réforme. <sup>1017</sup>

Outre le suffrage universel, le fait que l'élection présidentielle soit organisée avant l'élection législative constitue le deuxième facteur de renforcement de la présidentialisation. Pour rompre cet enchaînement des élections présidentielle et législatives, il n'est que deux moyens qui puissent être utilisés. Si l'on ne souhaite pas modifier la durée du mandat

---

<sup>1014</sup> Proposition de loi constitutionnelle de M. Jean-Louis Masson tendant à rétablir à sept ans la durée du mandat présidentiel et à le rendre non renouvelable, n°455, Sénat, 5 juillet 2006.

<sup>1015</sup> Jean-Claude Zarka, *Le Président de la V<sup>e</sup> République*, p. 101.

<sup>1016</sup> Jean Rossetto, « La V<sup>e</sup> République entre pérennité et perfectibilité », *RDP*, n°1/2, 2002, p. 163.

<sup>1017</sup> Didier Maus « La V<sup>e</sup> République, hier, aujourd'hui, demain », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, p. 836.

présidentiel, il reste en effet possible de modifier la durée du mandat législatif. Comme le souligne le député de Dordogne Daniel Garrigue, le problème ne vient pas du quinquennat en lui-même, qu'il considère comme « nécessaire », « mieux adapté aux rythmes de notre temps » et « plus démocratique », mais bien de l'égalité de durée entre les mandats présidentiel et législatif. Selon lui, « la concomitance des deux mandats et la séquence élection présidentielle - élection de l'Assemblée nationale ont eu pour effet d'accentuer considérablement le caractère présidentiel du régime et de placer l'Assemblée nationale, et plus particulièrement la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale, dans une situation de dépendance qu'elle n'avait jusqu'alors jamais connue sous la V<sup>e</sup> République ». Considérant que « l'adoption du quinquennat [...] nous a fait changer de régime politique », le parlementaire dépose au mois de novembre 2011 une proposition de loi visant à réduire à quatre ans la durée du mandat de l'Assemblée nationale. À en croire son auteur, ce nouveau calendrier permettrait de « rompre la séquence systématique des deux élections » et de « rendre un espace d'influence et de liberté à l'Assemblée nationale ». De fait, dans la plupart des cas, les deux élections n'auraient pas lieu la même année, et si le Président de la République nouvellement élu décidait de dissoudre l'Assemblée nationale, une nouvelle élection aurait lieu avant la fin de son mandat, ce qui le conduirait à prendre davantage en compte les orientations et les sensibilités de la majorité parlementaire.<sup>1018</sup> Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la remise en cause du rythme quinquennal ne passe donc pas nécessairement par une modification de la durée du mandat présidentiel.

Mais le choix concernant la durée des mandats n'est pas seulement le fruit d'une réflexion politique. Il résulte également de l'évolution de la société.<sup>1019</sup> La volonté de limiter les risques de cohabitation et de ramener le mandat du Président au niveau de celui des députés correspond à un moment précis de la V<sup>e</sup> République. Celui-ci débute avec les années 1970 et trouve son apogée avec la troisième cohabitation, de 1997 à 2002. Mais en France comme dans tout le monde occidental, la mutation radicale de notre rapport au temps au cours de ces trois dernières décennies a profondément modifié notre vie personnelle et professionnelle. Le flux permanent d'actions et d'informations, lié notamment à l'essor des nouvelles technologies, semble dicter un « culte de l'instant ». Cette mutation n'a pas épargné la vie publique. Le quinquennat est autant une cause qu'une conséquence de la société post-

---

<sup>1018</sup> Proposition de loi organique de M. Daniel Garrigue tendant à réduire la durée du mandat de l'Assemblée nationale de cinq à quatre ans, n°3956, Assemblée nationale, 16 novembre 2011.

<sup>1019</sup> Cf. pp. 176-180.

moderne, marquée par le primat de l'économie et de la communication. Il traduit une valorisation de l'action, de la réactivité et de la vitesse. La pratique du pouvoir présidentiel qui fut celle de Nicolas Sarkozy s'inscrit parfaitement dans cette logique du quinquennat. Dans la préface d'un essai publié quelques mois avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle sur la durée du mandat présidentiel, le futur Président de la République résumait en quelques mots ce qui s'apparente à une méditation sur le rythme quinquennal : « L'action politique plus que toute autre se doit d'être rapide. Le temps travaille toujours contre ceux qui pensent le maîtriser. Le temps politique moins que tout autre n'appartient aux responsables politiques ».<sup>1020</sup>

La recherche de l'efficacité est évidemment un objectif auquel doit s'attacher tout gouvernement. Mais dans les sociétés complexes, la conduite du dialogue dans la mise en œuvre des réformes est souvent aussi nécessaire que la décision politique elle-même, ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité des acteurs, qu'ils soient institutionnels, privés ou associatifs. En outre, il ne faut pas minorer les effets anxio-gènes et déstabilisants que les référentiels de la vitesse et de l'efficacité peuvent avoir sur la société, ainsi que l'a remarqué l'urbaniste Paul Virilio. Ce penseur de la vitesse et de l'accélération du temps mondial a notamment souligné combien le temps démocratique et le temps médiatique sont radicalement différents. Selon lui, le fait de vouloir calquer le premier sur le second risque de déstabiliser la société.<sup>1021</sup> En effet, la vitesse semble contraire à l'essence même de la démocratie qui, par nature, repose sur la discussion et la recherche du compromis. Par conséquent, la compression permanente du temps porte en elle-même la menace de la détérioration du débat démocratique et de l'action collective.

Face à ce défi majeur pour la démocratie, des voix de plus en plus nombreuses proposent de « réinventer un nouveau rapport au temps » afin de « réhabiliter la confiance ». A ce jour, ces analyses ne débouchent pas sur une remise en cause du quinquennat. Elles n'en demandent pas moins une adaptation des institutions pour « réintégrer l'avenir dans les choix du présent », notamment par une déconcentration des pouvoirs et l'élaboration de stratégies à long terme.<sup>1022</sup> Parmi les citoyens, on observe également un regain de d'attention porté à la famille et à la qualité de vie, tandis que la réussite professionnelle n'est plus perçue comme la

---

<sup>1020</sup> Nicolas Sarkozy, *Libre*, Paris, Robert Laffont, 2001, p. 7.

<sup>1021</sup> Paul Virilio, *Vitesse et politique*, Paris, Galilée, 1977.

<sup>1022</sup> Gilles Finchelstein, « Réintégrons l'avenir dans les choix du présent », propos recueillis par Bernard Gorce, *La Croix*, 11 mars 2011.

seule variable de la réussite personnelle.<sup>1023</sup> Malgré l'impératif de réforme et d'adaptation à la modernité, ces derniers semblent vouloir fuir l'immédiateté du temps présent pour retrouver l'esprit du temps long que le septennat semblait leur procurer. D'une certaine manière, la victoire de François Hollande lors de l'élection présidentielle de 2012 traduit une certaine désillusion par rapport au rythme quinquennal incarné par Nicolas Sarkozy. Quelques mois avant son élection, celui qui allait devenir son successeur donnait sa vision de la fonction présidentielle : « Le chef de l'Etat doit avoir le souci de la promptitude, de la rapidité, de l'urgence. Mais il lui revient d'inscrire son action dans un temps long pour faire preuve de constance, de cohérence et de persévérance ».<sup>1024</sup> Finalement, la controverse entre le septennat et le quinquennat n'est peut-être pas définitivement refermée.

---

<sup>1023</sup> Sur la relation qu'entretiennent les Français avec l'argent, la famille ou la réussite professionnelle, on se reportera notamment aux études d'opinion de l'institut TNS-Sofres.

<sup>1024</sup> *Le Point*, 26 mai 2011.



## CONCLUSION

L'observation du quinquennat en tant que nouveau cadre d'exercice du pouvoir présidentiel doit s'intégrer à une vision d'ensemble tenant compte à la fois des dimensions historique, constitutionnelle et politique. Si la réduction de la durée du mandat présidentiel n'est pas sans lien avec le passé, elle n'est nécessairement pas sans conséquences pour l'avenir. Elle s'inscrit dans un processus de présidentialisation des institutions dont elle est l'une des manifestations les plus visibles, à défaut d'en être l'achèvement. Avec l'inversion du calendrier électoral adoptée en 2001 et la révision constitutionnelle de 2008, le quinquennat forme un « triptyque présidentiel » qui fait écho à la réforme de 1962 instituant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel. Cette brève histoire du quinquennat, rapidement parcourue, permet d'en éclairer les enjeux fondamentaux.

C'est à partir de l'année 1962 que se pose véritablement la question – quasiment ignorée lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 – de la durée du mandat présidentiel. La réforme de l'élection du Président de la République, désormais élu au suffrage universel, ainsi que l'apparition du fait majoritaire marquent le grand tournant de la V<sup>e</sup> République. Ils confèrent au chef de l'Etat une plus grande visibilité et une responsabilité plus importante dans la politique du gouvernement. Le septennat, qui pouvait convenir à un « arbitre », correspond plus difficilement à la mission d'un « capitaine » et encore moins à celle d'un *leader* de la majorité pour qui l'horizon du long terme s'efface devant l'immédiateté des enjeux gouvernementaux et partisans. La longueur du mandat présidentiel apparaît d'autant plus inadaptée que le renforcement du pouvoir présidentiel coïncide avec un déclin de la responsabilité politique, notamment à travers la désuétude du référendum.

Pour répondre à cette évolution, la réduction de la durée du mandat présidentiel est envisagée sérieusement pour la première fois en 1973. Dans l'esprit de ses rédacteurs, le projet de loi constitutionnelle visant à instaurer le quinquennat doit mettre l'institution présidentielle au diapason de la modernité. En effet, la durée du mandat présidentiel ne peut être appréhendée sans tenir compte de l'environnement politique, international, économique et sans doute aussi médiatique, dans lequel s'inscrit l'action du chef de l'Etat. Or, dans une période de bouleversement économique et social, marquée par le développement de la construction européenne, l'essor de la mondialisation ou l'irruption des moyens de

communication et des grands médias, le Président de la République est mis sous le feu des projecteurs dans ses moindres faits et gestes. Chacune de ses paroles est minutieusement analysée. Dans ces circonstances, il subit un raccourcissement du « crédit-temps » dont il dispose avant l'usure. Car, « même si voir n'est pas savoir, l'image procure l'apparence de la connaissance, parfois l'illusion de la compréhension. L'élection ne procure donc plus aussi longtemps qu'autrefois la légitimité dont les dirigeants ont besoin pour concrétiser leurs projets ». <sup>1025</sup> Pour beaucoup, cette accélération du temps politique justifie une réduction de la durée du mandat présidentiel. D'autres font remarquer au contraire que le quinquennat, loin de corriger cette évolution, l'épouse et l'amplifie. C'est notamment en raison de cette critique que le projet de loi constitutionnelle initié par Georges Pompidou échoue de peu. Mais s'il est encore trop tôt pour que le quinquennat entre dans la Constitution, l'idée est lancée et se met lentement à progresser dans les esprits.

*Bis repetita placent*, le Parlement est de nouveau conduit à se prononcer sur le quinquennat vingt-sept ans plus tard à la faveur d'un concours de circonstances. Entre temps, l'on a vu apparaître la cohabitation comme un phénomène nouveau de la V<sup>e</sup> République. A trois reprises, elle oppose frontalement une majorité présidentielle et une majorité parlementaire, ce qui contrarie les responsables politiques, lasse les Français, étonne les observateurs étrangers et, surtout, paralyse la mise en œuvre des réformes d'envergure dont le pays a besoin. Dès lors, « la volonté des partis de gouvernement de se débarrasser de tout aléa, comme la cohabitation ou le référendum, explique le choix du quinquennat, qui crée (avec le calendrier commun aux élections présidentielle et législatives) un pouvoir compact géré rationnellement par le parti majoritaire ». <sup>1026</sup> Par ailleurs, après la présidence « arbitrale » de 1958 à 1962, la présidence « pilote » qui marque les périodes de concordance des majorités et la « présidence-recours » qui prévaut en période de cohabitation, le quinquennat entendait fixer définitivement l'exercice de la fonction présidentielle.

Au terme d'une campagne brève, davantage animée par des calculs politiques que par les enjeux constitutionnels, et en dépit d'un taux d'abstention particulièrement élevé, le quinquennat présidentiel est largement adopté par référendum le 24 septembre 2000. Il sera rapidement suivi d'une loi, non moins déterminante, sur l'inversion du calendrier électoral qui va confirmer l'orientation présidentialiste choisie par le quinquennat. Les effets de la nouvelle durée du mandat ne se font sentir que progressivement après son entrée en vigueur, à partir de l'élection présidentielle de 2002. Dans un premier temps, la réélection de Jacques Chirac, la

---

<sup>1025</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 136.

<sup>1026</sup> Hugues Portelli, « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 70.

création de l'UMP et la très large majorité obtenue par cette formation à l'Assemblée nationale confirment la dynamique majoritaire dont le quinquennat était l'un des principaux objectifs. Mais la reconduction d'un Président ayant déjà connu le septennat ainsi que les conditions particulières de l'élection de 2002 vont retarder la pleine acculturation du quinquennat à la vie politique française. L'élection présidentielle de 2007, par sa forte bipolarisation et par la volonté commune des deux principaux candidats d'endosser pleinement le costume d'un Président capitaine responsable de l'action gouvernementale, marque l'entrée de la fonction présidentielle dans l'ère quinquennale. Il serait bien simpliste de croire – comme on l'a lu trop souvent – que la pratique du pouvoir qui fut celle de Nicolas Sarkozy était uniquement le fait de sa personnalité. En réalité, ce qui fut ressenti comme une omniprésence et une hyperactivité présidentielles n'a été rendu possible que par l'adoption du quinquennat qui inclut un changement profond de la responsabilité du chef de l'Etat et de son action. La preuve en est que François Hollande, après avoir tenté dans les premiers mois de son mandat de revenir à une présidence davantage « arbitrale », a rapidement repris à son compte la logique quinquennale en revenant en première ligne de l'action gouvernementale.

Si les hommes et les idées constituent des variables importantes de l'équilibre politique, il ne faut pas prendre les causes pour les conséquences ni négliger le cadre institutionnel. Le quinquennat constitue un changement majeur qui continuera d'imprimer sa marque sur l'exercice que feront du pouvoir les prochains Présidents de la République, dans une plus ou moins forte mesure qui dépendra à la fois de leur personnalité et des contingences politiques. Sur le plan théorique, ce travail de recherche veut néanmoins souligner la pertinence de l'approche néo-institutionnelle considérant à la fois le poids des institutions formelles, des contingences politiques et historiques, le rôle des acteurs ainsi que les usages et les conventions tacites.<sup>1027</sup> Cette vision non déterministe permet notamment de distinguer le *régime politique* au sens strict, qui correspond au texte de la Constitution, du *système politique* qui correspond à sa pratique.<sup>1028</sup> A la lecture de cette étude, l'on peut dire que le quinquennat, s'il ne change pas le premier, affecte sans aucun doute le second.

Tout au long de son histoire, le quinquennat a en effet agi comme un « révélateur » de nos institutions. Depuis les premières propositions de réduction de la durée du mandat présidentiel jusqu'à l'adoption du quinquennat, en passant par la tentative avortée de 1973, et

---

<sup>1027</sup> Christine Pütz, *op. cit.*, p. 325.

<sup>1028</sup> Cette distinction est opérée notamment par Marie-Anne Cohendet, « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°1/2, 2002, p. 173.

aujourd'hui encore, il est le prisme qui éclaire chacune des questions fondamentales sur la V<sup>e</sup> République : Quelle est la nature du régime ? Qui dirige le couple exécutif ? Quel rôle doit jouer le Président de la République ? A la question de savoir si le régime est à dominante parlementaire ou présidentielle, le quinquennat ne répond pas directement mais semble pencher pour la seconde proposition. Certes, il ne change pas le cadre juridique de la V<sup>e</sup> République qui reste un régime parlementaire puisque le gouvernement est toujours responsable devant l'Assemblée nationale. Néanmoins, le quinquennat accroît la « captation présidentielle »<sup>1029</sup> en faisant coïncider majorité parlementaire et majorité présidentielle. En fait, mais non en droit, le quinquennat permet de trancher entre les deux orientations de la Constitution, c'est-à-dire entre le système parlementaire et le système présidentiel.<sup>1030</sup> Concernant la dyarchie de l'exécutif, le quinquennat apparaît comme un moyen de remédier à ses aspects les plus conflictuels en confirmant la primauté du Président de la République. En liant les élections législatives à l'élection présidentielle, le quinquennat conduit le Premier ministre à devenir, plus encore que par le passé, l'exécutant de la politique définie par le chef de l'Etat, lequel apparaît donc bien plus comme un capitaine que comme arbitre – si tant est qu'il puisse encore l'être. Le quinquennat apporte donc, pour chacune des interrogations fondamentales soulevées par la V<sup>e</sup> République, une contribution décisive permettant d'amorcer des réponses.

Cependant, dans la mesure où le recul nécessaire à l'observation de toutes les conséquences du quinquennat nous manque, ces réponses ne peuvent être que prospectives et avancées avec une grande prudence. Le premier écueil que nous nous sommes efforcés d'éviter est sans doute d'attribuer aux institutions des vices qui ne sont que ceux des hommes. Comme le remarquait un Premier ministre, « l'organisation des pouvoirs publics ne dicte pas les pratiques politiques et les textes ne commandent pas les vertus humaines ». Mais il ajoutait également que ces derniers « les inspirent et les guident ».<sup>1031</sup> L'un des enjeux de ce travail de recherche est donc bien de déceler ce qui, dans la vie politique française de ces dix dernières années, découle ou non de la réduction de la durée du mandat présidentiel. Un deuxième risque serait de considérer un certain nombre de ses conséquences comme définitives. En effet, les dix premières années du quinquennat ont coïncidé avec deux mandatures exercées par la droite. Alors que nous achevons cette étude, l'alternance intervenue en mai 2012

---

<sup>1029</sup> Armel Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>e</sup> République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, p. 350.

<sup>1030</sup> Jean Massot, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 135.

<sup>1031</sup> François Fillon (*JO Congrès, Débats*, 22 juillet 2008, p. 3).

commence d'en confirmer plusieurs des conclusions. Pour le reste, seul le temps permettra de dire si les effets du quinquennat vont se stabiliser ou s'amplifier. Enfin, de nombreuses expériences institutionnelles sont encore inconnues du quinquennat. La plus redoutable serait sans doute celle de la cohabitation. A défaut de l'estimer souhaitable d'un point de vue politique, il faut reconnaître que cette hypothèse s'avèrerait particulièrement intéressante pour le juriste et le politiste. Entraînerait-elle la mort de la V<sup>e</sup> République ? Il est impossible de le prédire. Conduirait-elle nécessairement à un recul durable de la logique présidentielle ? Cela n'est pas certain. Avec un Président et une Assemblée disposant de la même légitimité acquise au suffrage universel et élus pour une même durée, la V<sup>e</sup> République basculerait pour cinq ans dans un régime de contre-pouvoirs qui est la marque des régimes présidentiels. Si un tel événement devait se produire, souhaitons que ce modeste ouvrage puisse être remis sur le métier afin de reprendre l'observation de notre vie politique là où on l'a arrêtée.

Malgré ces réserves sur l'avenir, plusieurs évolutions institutionnelles sont d'ores et déjà perceptibles. Chacune d'entre-elles permet, à sa manière, de voir si le quinquennat a permis de répondre aux objectifs qui lui avaient été fixés lors de son adoption en 2000. Si l'on considère que l'intention majeure qui présidait au quinquennat était de réduire le risque de cohabitation, force est de constater que cette mission a été remplie de fort belle manière. La triple expérience de 2002, 2007 et 2012 a confirmé l'aptitude du quinquennat à faire coïncider majorité présidentielle et majorité parlementaire. Ce faisant, le quinquennat a également atteint l'objectif qui lui était fixé de rendre plus lisible l'action politique à travers une responsabilité commune du Président, de son gouvernement et de sa majorité. D'aucuns avancent même qu'en permettant d'éviter presque totalement le risque de cohabitation, il demeure « la plus sûre garantie de survie du présidentielisme majoritaire, tel qu'il a fonctionné pendant les trente-cinq années de la V<sup>e</sup> République sans cohabitation ». <sup>1032</sup> Ainsi, par une boucle dont l'histoire a le secret, le quinquennat permettrait de revenir à la pratique pré-cohabitationniste – et même de l'accentuer – avec un Premier ministre réduit à n'être qu'un chef d'état-major, servant au besoin de fusible. <sup>1033</sup>

A la question de savoir si la cohabitation est conforme à l'esprit des institutions, le quinquennat apporte une réponse ambiguë. D'un côté il semble répondre par la négative car il met tout en œuvre pour l'éviter. De l'autre, il laisse planer un doute puisqu'il se refuse à

---

<sup>1032</sup> Jean Massot, « Quinquennat et présidentielisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 711.

<sup>1033</sup> Bastien François, « Le quinquennat change-t-il quelque chose à la V<sup>e</sup> République ? », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 15-19.

intégrer les outils qui permettraient de l'écartier complètement et définitivement. Néanmoins, en ce qu'il réduit le risque de cohabitation et sécurise le phénomène majoritaire, l'on peut dire que le quinquennat se rapproche de l'interprétation gaullienne du présidentielisme majoritaire.<sup>1034</sup>

Sur cette question de l'attribution du pouvoir et de la cohabitation, l'on émettra cependant trois réserves. La première est évidemment, comme on vient de le voir, que le risque de cohabitation ne disparaît pas totalement mais se trouve seulement très fortement diminué. La deuxième est que le quinquennat, s'il permet de gagner en cohérence, n'assure pas forcément une vision à long terme. Par la fin de l'arythmie électorale, l'attribution moyenne du pouvoir passe certes de trois à cinq ans, mais le titulaire de la fonction suprême est rapidement confronté à l'échéance de sa réélection. La troisième est que le quinquennat ne doit pas exonérer la doctrine politique et constitutionnelle d'une réflexion sur la façon de mettre en place de nouveaux instruments de responsabilité. En effet, l'irresponsabilité politique du Président de la République n'est pas moins forte aujourd'hui ; elle est simplement de plus courte durée.

Si, pour l'heure, le quinquennat n'a pas entraîné de changement de République ou de régime, il n'en affecte pas moins à double titre le contenu de la fonction présidentielle. En premier lieu, le quinquennat renforce l'axe réunissant l'Elysée, le parti présidentiel et le groupe parlementaire majoritaire, « épine dorsale du pouvoir présidentiel ».<sup>1035</sup> Plus précisément, il donne au sein de ce bloc majoritaire un poids plus important au Président, au détriment du Premier ministre. Mais cela ne veut pas dire pour autant que le Président soit renforcé institutionnellement, dans la mesure où le quinquennat enterre définitivement le mythe du « Président arbitre » qui constituait une précieuse ressource du chef de l'Etat. En second lieu, le quinquennat modifie le rythme du mandat présidentiel. Celui-ci se répartit désormais en quatre années de réformes et un an de pré-campagne, là où le septennat entraînait généralement un découpage en cinq et deux ans.

En ce qui concerne le renforcement du lien civique et de la participation électorale, le quinquennat n'a été que très partiellement efficace. Certes, il a permis de maintenir l'important élan démocratique qui se manifeste à chaque élection présidentielle, mais n'est-ce pas là l'arbre qui cache la forêt ? En effet, toutes les élections intermédiaires qui se sont déroulées depuis l'entrée en vigueur du quinquennat ont enregistré des records d'abstention.

---

<sup>1034</sup> Encore faut-il convenir qu'il puisse exister plusieurs interprétations gaulliennes de la Constitution : la première, celle de 1958, étant celle du Président « au-dessus des partis » ; la seconde, de 1962 et à laquelle nous nous référons, étant celle du présidentielisme majoritaire.

<sup>1035</sup> Hugues Portelli, « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 63.

Quant à l'argument selon lequel le quinquennat donnerait la possibilité aux électeurs de voter plus souvent, l'on a tâché d'en mettre en valeur le caractère paradoxal. D'une certaine manière en effet, le quinquennat conduit les électeurs à voter à la fois plus souvent et moins souvent. Là où ils disposaient auparavant d'une élection nationale tous les trois ans pour infléchir dans un sens ou dans un autre l'action de l'exécutif, ils s'expriment certes deux fois avec le quinquennat, mais seulement tous les cinq ans, à travers la double élection présidentielle-législatives. Si l'on ajoute à cela le fait que le quinquennat aggrave la désuétude du référendum, on reconnaîtra que la « relance démocratique » qu'il promet reste sujette à caution. Enfin, force est de constater que les Français demeurent attachés à l'idée que tous les pouvoirs ne soient pas réunis entre les mêmes mains. La quasi-disparition de la cohabitation « horizontale » entre le Président de la République et le gouvernement pourrait laisser la place à une cohabitation « verticale » dans laquelle les collectivités locales rééquilibreraient le pouvoir central. Le renforcement du vote sanction lors des élections intermédiaires semble confirmer cette tendance. Cette confusion des enjeux locaux et nationaux n'est certainement pas le signe de maturité démocratique que l'on attendait.

S'agissant enfin des partis politiques, le quinquennat accentue leur focalisation sur l'élection présidentielle, qui devient plus que jamais l'« élection reine » de la V<sup>e</sup> République et le lieu de compétition privilégié des partis politiques. Cette « partisanisation » de l'élection présidentielle va de pair avec une « présidentialisation » des partis politiques qui se manifeste notamment par la généralisation des élections primaires. L'association des élections présidentielle et législatives tous les cinq ans rend plus pertinente encore les notions de « majorité présidentielle » et de « pacte présidentiel », dont chacune tend à renforcer le clivage politique entre la gauche et la droite. En outre, cette complémentarité des deux élections renforce la domination des deux principaux partis qui sont les seuls à disposer à la fois d'une forte implantation locale et d'un candidat crédible à l'élection présidentielle. Inévitablement, le quinquennat conduit les formations politiques minoritaires à entrer dans un système d'alliances et fait perdurer la bipolarisation de la vie politique au-delà de l'élection présidentielle.

Tant par ses conséquences immédiates que par les bouleversements futurs qu'il pourrait entraîner, le quinquennat étonne et divise. Tandis que ses défenseurs le présentent comme un vecteur d'efficacité, de cohérence et de maturité pour la V<sup>e</sup> République, ses

opposants ne manquent pas de voir en lui « un facteur de plus grand déséquilibre ». <sup>1036</sup> Qu'il soit permis de faire nôtre le constat que faisait Guy Carcassonne lors de la révision constitutionnelle de septembre 2000 et qui n'a rien perdu de sa pertinence : « le quinquennat, cela ne change rien et cela change tout ». Ce dernier ajoutait qu'avec la réduction de la durée du mandat présidentiel, « la dévolution des pouvoirs ne sera pas du tout modifiée. Ce qui changera, c'est la manière dont les titulaires les exerceront, au premier rang desquels le Président de la République ». <sup>1037</sup> L'on constate en effet que la conjonction d'une majorité parlementaire et d'une majorité présidentielle est de nature à renforcer le fait majoritaire. « Le quinquennat ainsi organisé modifie profondément le régime de la V<sup>e</sup> République, et contribue plutôt, malgré les apparences qui voudraient qu'un mandat court fragilise son détenteur, à renforcer le Président de la République et à éloigner encore un peu plus le régime d'un véritable régime parlementaire. » <sup>1038</sup>

Quant à savoir si le quinquennat pourrait être le « cheval de Troie » du régime présidentiel, il s'agit sans doute de la question la plus délicate, si l'on en juge par les conclusions radicalement différentes auxquelles elle peut donner lieu. Pour les uns, le basculement de la V<sup>e</sup> République vers un régime présidentiel n'est qu'une question de temps, ne serait-ce qu'en raison du renforcement du poids de l'élection présidentielle et de la bipolarisation, ou encore de l'éloignement du risque de cohabitation. Pour les autres, « s'il est vain de croire que la route vers l'établissement d'un régime présidentiel est à l'avenir grande ouverte [...], une dérive vers l'hyperprésidentialisme n'est pas à exclure ». <sup>1039</sup> Les tenants de cette analyse estiment que le quinquennat entraîne en réalité l'inverse du régime présidentiel, qui n'est pas le régime de la primauté du Président mais bien celui de l'équilibre entre l'exécutif et le législatif. Bien au contraire de cette orientation, le quinquennat renforcerait donc la « dérive monarchique » du pouvoir que l'on appelle « présidentialisme ». <sup>1040</sup> Pour d'autres enfin, favorables ou non à l'instauration d'un régime présidentiel, de nombreux facteurs s'opposent encore à ce basculement. Le premier serait que « notre système d'élection du Président et des députés n'a nullement le caractère déformant de celui d'un pays fédéral comme les Etats-Unis où un Président, un Sénat, une Chambre des représentants peuvent

---

<sup>1036</sup> Henry Roussillon, « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 397.

<sup>1037</sup> Guy Carcassonne, « Le quinquennat, cela ne change rien et cela change tout », *L'hebdô des socialistes*, n°158, 15 septembre 2000, p. 9.

<sup>1038</sup> Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, « Les noces d'or de la Constitution », *La semaine juridique - édition générale*, n°40, 2008, p. 16.

<sup>1039</sup> Jean-Eric Gicquel, *op. cit.*, 310.

<sup>1040</sup> Olivier Passelecq, « Le quinquennat : réforme nécessaire ou risque inutile ? », *LPA*, n°116, 26 septembre 1997, pp. 4-5.

avoir une majorité qui ne reflète pas l'opinion de la majorité du corps électoral : seul notre Sénat se trouve dans une situation comparable ». <sup>1041</sup> Certes, l'élection présidentielle française se déroule au scrutin direct et ne fait en aucun cas intervenir une dimension territoriale. Cependant, l'Assemblée nationale – en raison des triangulaires et du découpage électoral – peut donner la majorité en sièges à un parti pourtant minoritaire en voix. L'argument semble donc contestable. Le deuxième facteur tiendrait au fait que la simultanéité des élections présidentielle et législatives ne soit pas parfaite dans notre pays, à la différence des Etats-Unis. Sur ce point, il est vrai que le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont établi un décalage de quelques semaines entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Mais ce sujet reste très largement ouvert au vu des nombreuses prises de position favorables à un rapprochement, voire à une simultanéité des deux élections. Leur coïncidence exacte serait en tout cas d'autant plus facile à mettre en œuvre que le quinquennat instaure une même durée pour les mandats présidentiel et législatif. Le troisième facteur, qui nous paraît être le plus solide, concerne les mœurs politiques de notre pays et a été souligné par le Comité Balladur. Ce dernier considérait en effet que les principales forces politiques n'étaient pas favorables au régime présidentiel – encore que cela puisse évoluer – mais aussi, et l'on serait tenté de dire surtout, que la culture du compromis que nécessite le régime présidentiel ne correspond pas nécessairement à la tradition politique de notre pays. <sup>1042</sup>

Reconnaissons tout de suite que l'adoption d'un régime présidentiel paraît peu probable à court terme. D'abord parce que la V<sup>e</sup> République fonctionne plutôt bien, résiste aux alternances et fait preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter aux différentes personnalités et à leurs lectures des institutions. Ce basculement, pour avoir lieu, doit également s'appuyer sur une conjoncture politique très favorable, dans la mesure où il nécessite l'accord des deux têtes de l'exécutif et des deux chambres du Parlement. Sauf à cette condition, et encore n'est-elle pas suffisante, « on voit mal le Président donner son accord à une suppression de son droit de dissolution, le Premier ministre donner son accord à sa propre disparition et même l'Assemblée se résigner à ne plus pouvoir mettre en jeu la responsabilité du gouvernement ». <sup>1043</sup>

Néanmoins, que survienne une cohabitation, que démissionne ou décède un Président de la République dans l'exercice de ses fonctions et l'on mesurera bien vite les imperfections

---

<sup>1041</sup> Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 707.

<sup>1042</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *op. cit.*, p. 31.

<sup>1043</sup> Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 708.

du quinquennat. Quand bien même ces événements ne surviendraient pas, la volonté de les éviter pourrait bien produire les mêmes effets. Par de nouveaux aménagements constitutionnels, on cherchera à parfaire l'œuvre que le quinquennat « sec » n'a pas permis d'achever. Alors, l'occasion d'instaurer un régime présidentiel se présentera. La véritable question est donc de savoir s'il est préférable, pour mener une telle entreprise, d'y consentir pleinement en se donnant le temps de la réflexion, ou d'y être contraint par les événements. La première solution nous semble préférable, mais l'histoire a montré que les choix constitutionnels sont parfois davantage une affaire d'opportunités personnelles que d'intérêt général.

En confrontant toutes ces analyses, un constat semble néanmoins se dégager. Tout d'abord, le quinquennat ne peut pas, à lui seul, changer la nature de la Constitution de 1958, pour la seule raison que celle-ci, « empruntant à plusieurs régimes différents, est inclassable et comporte une flexibilité dont la pratique souligne l'ampleur ».<sup>1044</sup> Pour autant, le quinquennat, s'il n'inaugure pas un régime présidentiel, établit un cadre favorable à son instauration future. De l'aveu même d'un fervent partisan du régime présidentiel, si le quinquennat n'est pas suffisant à la réalisation de cette visée, c'est parce qu'il s'agit avant tout d'un commencement et non pas d'une fin.<sup>1045</sup>

Dix ans après la réduction de la durée du mandat présidentiel, les institutions sont donc en suspens. Ce n'est qu'à la faveur des événements de l'histoire que le quinquennat pourra peut-être achever de montrer ses possibilités et de livrer tous ses mystères.

---

<sup>1044</sup> Pierre Albertini et Isabelle Sicart, *op. cit.*, p. 137.

<sup>1045</sup> Edouard Balladur, « Après le quinquennat », *Le Monde*, 12 septembre 2000.

## SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

### I – SOURCES

#### Entretiens

BALLADUR (Edouard), ministre (1986-1988), Premier ministre (1993-1995), président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République (2007), 9 février 2012.

BIANCARELLI (Olivier), conseiller auprès du Président de la République (2008-2012), 6 mars 2012.

CAMBY (Jean-Pierre), administrateur de l'Assemblée nationale, professeur associé à l'Université Paris I, conseiller auprès du Premier ministre (2007), 6 février 2012.

DEBRÉ (Jean-Louis), président du Conseil constitutionnel, ministre (1995-1997), président du groupe RPR à l'Assemblée nationale (1997-2002), 2 février 2012.

JACOB (Christian), député de Seine-et-Marne, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, ministre (2002-2007), 15 septembre 2011.

LANG (Jack), ministre (1981-1986, 1988-1993 et 2000-2002), membre du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République (2007), 7 mars 2012.

LAVRILLEUX (Jérôme), directeur de cabinet du secrétaire général de l'UMP, Jean-François Copé, 29 septembre 2011.

LUQUIENS (Corinne), secrétaire générale de l'Assemblée nationale, le 3 février 2012.

ROMAN (Bernard), député du Nord, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale (2000-2002), le 4 octobre 2011.

#### Textes et documents officiels

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 1 « des origines de la loi constitutionnelle du 3 juillet à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Paris, La Documentation française, 1987.

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 2 « de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958 », Paris, La Documentation française, 1988.

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 3 « du Conseil d'Etat au référendum, du 21 août au 28 septembre 1958 », Paris, La Documentation française, 1991.

*Les pouvoirs publics. Textes relatifs aux pouvoirs publics : Constitution, lois organiques, textes législatifs et réglementaires*, recueil établi conjointement par les services de la séance de l'Assemblée nationale et du Sénat, 16<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 2011.

*Travaux préparatoires de la Constitution*, avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, Paris, La Documentation française, 1960.

Comité consultatif pour une révision de la Constitution, Georges Vedel (dir.), Propositions pour une révision de la Constitution, *JO*, 16 février 1993, pp. 2537-2555.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Edouard Balladur (dir.), *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2008.

## **Lois et décrets**

Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, *JO*, 7 novembre 1962, p. 10762.

Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, *JO*, 30 octobre 1974, p. 11035.

Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant diverses mesures d'ordre constitutionnel, *JO*, 5 août 1995, p. 11744.

Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, *JO*, 6 avril 2000, p. 5238.

Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, *JO*, 6 avril 2000, p. 5239.

Décret n°2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre un projet de révision de la Constitution au référendum, *JO*, 13 juillet 2000, p. 10641.

Décret n°2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum, *JO*, 19 juillet 2000, p. 11069.

Décret n°2000-667 du 18 juillet 2000 relatif à la campagne en vue du référendum, *JO*, 19 juillet 2000, p. 11070.

Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, *JO*, 3 octobre 2000, p. 15582.

Loi organique n°2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JO*, 16 mai 2001, p. 7776.

Loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, *JO*, 31 juillet 2003, p. 13016.

Loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, *JO*, 24 février 2007, p. 3344.

Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *JO*, 24 juillet 2008, p. 11890.

### **Conseil constitutionnel**

Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct adoptée par le référendum du 2 octobre 1962, *JO*, 7 novembre 1962, p. 10778.

Décision n°2000-94 PDR du 22 juin 2000, Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle 2002, *JO*, 23 juillet 2000, p. 11403.

Décision n°2001-444 DC du 9 mai 2001, Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JO*, 16 mai 2001, p. 7806.

Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, *JO*, 31 décembre 2009, p. 22995.

Décision n°2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi, *JO*, 2 mars 2012, p. 3988.

### **Conseil d'Etat**

Assemblée du contentieux, Arrêt MM. Hollande et Mathus, n°311136, 8 avril 2009.

### **Conseil supérieur de l'audiovisuel**

« Le référendum sur le quinquennat dans les médias audiovisuels », *La lettre du CSA*, n°133, 2000.

Délibération n°2009-34 du 3 juin 2009 relative aux modalités de prise en compte des interventions du Président de la République dans les médias audiovisuels, *JO*, 6 juin 2009, texte n°51.

## Documents parlementaires

Proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Coste-Floret tendant à établir un véritable régime présidentiel, n°3, Assemblée nationale, 6 décembre 1962.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Robert Hersant tendant à instaurer en France le régime présidentiel, n°4, Assemblée nationale, 6 décembre 1962.

Proposition de loi de constitutionnelle de M. Pierre Marcilhacy portant révision de la Constitution, n°158, Sénat, 1<sup>er</sup> juin 1966.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Achille Peretti tendant à réviser la Constitution en vue d'instaurer un régime présidentiel, n°337, Assemblée nationale, 8 octobre 1968.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Alexandre Sanguinetti tendant à modifier l'article 6 de la Constitution et à réduire à cinq ans la durée des fonctions du Président de la République, n°758, Assemblée nationale, 19 juillet 1969.

Proposition de loi constitutionnelle de M. André Rossi tendant à instaurer le régime présidentiel, n°542, Assemblée nationale, 28 juin 1973.

Projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution, n°639, Assemblée nationale, 11 septembre 1973.

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution, M. Jacques Piot, n°689, Assemblée nationale, 10 octobre 1973.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant modification de l'article 6 de la Constitution, M. Etienne Dailly, n°26, Sénat, 18 octobre 1973.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Georges Mesmin tendant à ramener de sept à six ans la durée du mandat du Président de la République, n°1195, Assemblée nationale, 29 octobre 1982.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Michel Noir relative à la limitation du nombre de mandats consécutifs pouvant être exercés par le Président de la République, n°2911, Assemblée nationale, 17 juillet 1992.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Valéry Giscard d'Estaing portant modification de l'article 6 de la Constitution, n°2363, Assemblée nationale, 9 mai 2000.

Projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République, n°2462, Assemblée nationale, 7 juin 2000.

Compte rendu de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°56, Assemblée nationale, 8 juin 2000

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République, M. Gérard Gouzes, n°2463, Assemblée nationale, 8 juin 2000.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la durée du mandat du Président de la République, M. Jacques Larché, n°426, Sénat, 21 juin 2000.

Proposition de loi organique de M. Georges Sarre relative à l'antériorité de l'élection présidentielle par rapport à l'élection législative, n°2602, Assemblée nationale, 3 octobre 2000.

Proposition de loi organique de M. Bernard Charles visant à modifier l'article L.O. 121 du code électoral en vue de la concomitance des l'élection présidentielle et des élections législatives, n°2665, Assemblée nationale, 19 octobre 2000.

Proposition de loi organique de M. Raymond Barre modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, n° 2741, Assemblée nationale, 22 novembre 2000.

Proposition de loi organique de M. Hervé de Charette relative à l'organisation des élections présidentielles et législatives, n°2756, Assemblée nationale, 28 novembre 2000.

Proposition de loi organique de M. Gérard Gouzes relative à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, n°2757, Assemblée nationale, 28 novembre 2000.

Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, n°2773, Assemblée nationale, 30 novembre 2000.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de loi organique n°2602, n°2665, n°2741, n°2756, n°2757 et n°2773, M. Bernard Roman, n°2791, Assemblée nationale, 12 décembre 2000.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, M. Christian Bonnet, n°186, Sénat, 16 janvier 2001.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Jean-Louis Masson tendant à rétablir à sept ans la durée du mandat présidentiel et à le rendre non renouvelable, n°455, Sénat, 5 juillet 2006.

Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, n°820, Assemblée nationale, 23 avril 2008.

Proposition de loi de M. Jean-Pierre Bel relative aux conditions de l'élection des sénateurs, n°322, Sénat, 7 mai 2008.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, M. Jean-Luc Warsmann, n°892, Assemblée nationale, 15 mai 2008.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, M. Jean-Jacques Hyest, n°387, Sénat, 11 juin 2008.

Proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault visant à mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum, n°1895, Assemblée nationale, 2 septembre 2009.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Michel Hunault visant à instituer une fonction de Vice-Président de la République, n°2450, Assemblée nationale, 13 avril 2010.

Proposition de loi organique de M. Daniel Garrigue tendant à réduire la durée du mandat présidentiel de l'Assemblée nationale de cinq à quatre ans, n°3956, Assemblée nationale, 16 novembre 2011.

### **Autres documents**

CANN (Yves-Marie), « Le vote aux élections législatives 2012 », *Note d'analyse du département opinion de l'institut CSA*, juin 2012.

Club Jean Moulin, *Bulletin du Club Jean Moulin*, n°33, octobre 1962.

Groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place au sein du groupe Socialiste de l'Assemblée nationale, Bernard Roman (dir.), *36 propositions pour une démocratie parlementaire renforcée*, 2001.

MITTERRAND (François), *110 propositions pour la France*, avril 1981.

MITTERRAND (François), *Lettre à tous les Français*, 7 avril 1988.

### **Colloque**

« Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 », avec Pierre AVRIL, Olivier BEAUD, Julie BENETTI, Guy CARCASSONNE, Damien CHAMUSSY, Guillaume DRAGO, Jean-Eric GICQUEL, Armel LE DIVELLEC et Hugues PORTELLI, organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université Paris II Panthéon-Assas, Assemblée nationale, 23 juin 2011.

## Documents audiovisuels

*L'enfer de Matignon*, enquête réalisée par Raphaëlle Bacqué et Philippe Kohly, ARTE France, 2008.

CHIRAC (Jacques), *Ma cohabitation*, Paris (TF1), 7 décembre 1990.

CHIRAC (Jacques), *Entretien télévisé*, Paris (Palais de l'Elysée), 14 juillet 1997.

CHIRAC (Jacques), *Entretien télévisé*, Paris (Palais de l'Elysée), 14 juillet 1999.

CHIRAC (Jacques), *Allocution télévisée*, Paris (Palais de l'Elysée), 5 juin 2000.

CHIRAC (Jacques), *Discours*, Paris (quartier général de campagne), 5 mai 2002.

CHIRAC (Jacques), *Entretien télévisé*, Paris (Palais de l'Elysée), 14 juillet 2004.

CHIRAC (Jacques) et JOSPIN (Lionel), *Débat d'entre deux tours*, Paris (France 2), 2 mai 1995.

HOLLANDE (François), *Entretien télévisé*, Paris (Hôtel de la Marine), 14 juillet 2012.

MITTERRAND (François) et SÉGUIN (Philippe), *Débat sur le Traité de Maastricht*, Paris (La Sorbonne), 3 septembre 1992.

POMPIDOU (Georges), *Entretien télévisé*, Paris (Palais de l'Elysée), 24 octobre 1973.

SARKOZY (Nicolas), *Discours*, Paris (quartier général de campagne), 6 mai 2007.

## Sites Internet

Assemblée nationale :  
<http://www.assemblee-nationale.fr/>

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :  
<http://www.cnccfp.fr/>

Conseil constitutionnel :  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

Conseil d'Etat :  
<http://www.conseil-etat.fr/>

Conseil supérieur de l'audiovisuel :  
<http://www.csa.fr/>

Gouvernement :  
<http://www.gouvernement.fr/>

Présidence de la République :  
<http://www.elysee.fr/>

Sénat :  
<http://www.senat.fr/>

Service public de la diffusion du droit :  
<http://www.legifrance.com/>

TNS-Sofres (Participation électorale, résultats électoraux et cotes de popularité des Présidents et Premiers ministres sous la V<sup>e</sup> République) :  
<http://www.tns-sofres.com/>

## II - BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux

ARDANT (Philippe), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2008.

ARDANT (Philippe), *Les institutions de la V<sup>e</sup> République*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Hachette, 2009.

BRAUD (Philippe), *La vie politique*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1985.

BRAUD (Philippe), *Sociologie politique*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2008.

CARCASSONNE (Guy), *La Constitution*, Paris, Seuil, 2005.

CHAGNOLLAUD (Dominique), *Science politique*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2006.

CHAGNOLLAUD (Dominique) et QUERMONNE (Jean-Louis), *La V<sup>e</sup> République*, Paris, Flammarion, 2000.

CHALVIDAN (Pierre-Henri), *Droit constitutionnel*, Paris, Nathan, 1986.

CHANTEBOUT (Bernard), *Droit constitutionnel*, 24<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2007.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), *Histoire de la pensée politique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Payot, 1998.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), CARCASSONNE (Guy) et DUHAMEL (Olivier), *Histoire de la V<sup>e</sup> République 1958-2009*, 13<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009.

- COHENDET (Marie-Anne), *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2000.
- CONAC (Gérard), LUCHAIRE (François) et PRÉTOT (Xavier) dir., *La Constitution de la République française*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2009.
- DUHAMEL (Olivier), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009.
- DUHAMEL (Olivier) et MÉNY (Yves) dir., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DUHAMEL (Olivier) et PARODI (Jean-Luc) dir., *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1988.
- DYE (Joseph), *Politics in America*, NJ, Pearson, 2006.
- FAVOREU (Louis) dir., *Droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008.
- GHÉRARDI (Éric), *Constitutions et vie politique en France de 1789 à nos jours*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2006.
- GICQUEL (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999.
- GRANDGUILLOT (Dominique), *L'essentiel des institutions politiques et administratives de la France*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Gualino, 2008.
- JACQUÉ (Jean-Paul), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008.
- MAUS (Didier), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1998.
- PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel*, 27<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2008.
- PARDINI (Gérard), *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- PORTELLI (Hugues), *Droit constitutionnel*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2007.
- PRÉLOT (Marcel) et BOURLOUIS (Jean), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1990.
- TURPIN (Dominique), *Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1994.
- ZARKA (Jean-Claude), *Le Président de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Ellipses, 1994.
- ZARKA (Jean-Claude), *Les institutions politiques françaises*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Ellipses, 2006.

## Ouvrages et études spécialisés

ALBERTINI (Pierre) et SICART (Isabelle), *Histoire du septennat : 1873-2000*, Paris, Economica, 2001.

BERSTEIN (Serge), *La démocratie libérale*, Paris, PUF, 1998.

BIRNBAUM (Pierre) et LECA (Jean), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

BOUTIN (Christophe) et ROUVILLOIS (Frédéric), *Quinquennat ou septennat*, Paris, Flammarion, 2000.

BOY (Daniel) et MAYER (Nonna) dir., *L'Électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

BRANCA (Eric) et FOLCH (Arnaud), *Histoire secrète de la droite*, Paris, Plon, 2008.

BRÉCHON (Pierre) dir., *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 2008.

BRÉCHON (Pierre), *La France aux urnes. Soixante ans d'histoire électorale*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 2009.

CHAGNOLLAUD (Dominique), *Un président peut en cacher un autre*, Paris, Flammarion, 2000.

CHANNET (Aurélie), *La responsabilité du Président de la République : la contribution de la « Commission Avril »*, Paris, L'Harmattan, 2004.

COHENDET (Marie-Anne), *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2002.

COLLIARD (Jean-Claude), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

DE BAECQUE (Francis), *Qui gouverne la France ?*, Paris, PUF, 1976.

DELOY (Corinne) et REYNIÉ (Dominique), *Les élections européennes de juin 2004*, Paris, PUF, 2005.

DUHAMEL (Olivier), *La Gauche et la V<sup>e</sup> République*, Paris, PUF, 1980.

DUHAMEL (Olivier), *Le quinquennat*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

DUVERGER (Maurice) dir., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950.

DUVERGER (Maurice), *La monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974.

DUVERGER (Maurice), *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

- FALIGOT (Roger) et GUISNEL (Jean) dir., *Histoire secrète de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Découverte, 2006.
- FRANÇOIS (Bastien), *Quinquennat : conséquences politiques*, Paris, Economica, 2000.
- FRANÇOIS (Bastien), *Misère de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Points, 2007.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *Gouverner par contrat*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- GAUDIN (Jean-Pierre), *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007.
- GRUNBERG (Gérard), HAEGEL (Florence), *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- HAMON (Léo), *Une république présidentielle ?*, t. 1, Paris, Bordas, 1975.
- HAMON (Léo), *Une république présidentielle ?*, t. 2, Paris, Bordas, 1977.
- LACROIX (Bernard) et LAGROYE (Jacques) dir., *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- MASSOT (Jean), *L'arbitre et le capitaine*, Paris, Flammarion, 1987.
- MASSOT (Jean), *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1997.
- MASSOT (Jean), *Le Chef de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1999.
- MAUS (Didier) et PASSELECQ (Olivier), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, La Documentation française, 1997.
- MÉNY (Yves), *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- MORABITO (Marcel), *Le Chef de l'Etat en France*, Paris, Montchrestien, 1998.
- PERRINEAU (Pascal) dir., *L'Engagement politique : déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.
- POGUNTKE (Thomas) et WEBB (Paul), *The Presidentialization of Politics : A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- PORTELLI (Hugues), *Le Parti socialiste*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1998.
- QUERMONNE (Jean-Louis) et WAHL (Nicholas) dir., *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995.

RÉMOND (René), *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1982.

RÉMOND (René), *Les droites aujourd'hui*, Paris, Louis Audibert, 2005.

RIALS (Stéphane), *Les Idées politiques de Georges Pompidou*, Paris, PUF, 1977.

RIALS (Stéphane), *La présidence de la République*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1983.

ROUVILLOIS (Frédéric) dir., *La cohabitation : fin de la République ?*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2001.

WEBER (Max), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

ZARKA (Jean-Claude), *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V<sup>e</sup> République (1986-1992)*, Paris, LGDJ, 1992.

### **Essais et récits autobiographiques**

BLUM (Léon), *A l'échelle humaine*, Paris, Gallimard, 1945.

CHIRAC (Jacques), *Mon combat pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2007.

CHIRAC (Jacques), *Mon combat pour la paix*, Paris, Odile Jacob, 2007.

COLOMBANI (Jean-Marie), *Le Résident de la République*, Paris, Stock, 1998.

COPÉ (Jean-François), *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

DE GAULLE (Charles), *Le fil de l'épée*, Paris, Berger-Levrault, 1932.

DE GAULLE (Charles), *Discours et messages*, t. 4 « Pour l'Effort », Paris, Plon, 1971.

DE GAULLE (Charles), *Mémoires de guerre*, t. 3 « Le Salut, 1944-1946 », Paris, Plon, 1999.

FILLON (François), *La France peut supporter la vérité*, Paris, Albin Michel, 2006.

FRANÇOIS (Bastien) et MONTEBOURG (Arnaud), *La Constitution de la VI<sup>e</sup> République*, Paris, Odile Jacob, 2005.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), *L'Etat de la France*, Paris, Fayard, 1981.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), *Deux Français sur trois*, Paris, Flammarion, 1985.

JACQUIER-BRUÈRE (pseudonyme de Debré Michel et Emmanuel Monick), *Refaire la France*, Paris, Plon, 1945.

- MALRAUX (André), *Les chênes qu'on abat...*, Paris, Gallimard, 1971.
- MENDÈS FRANCE (Pierre), *Regards sur la Cinquième République (1958-1978)*, entretiens avec François Lanzenberg, Paris, Fayard, 1983.
- MITTERRAND (François), *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964.
- PEYREFITTE (Alain), *Le mal français*, Paris, Plon, 1974.
- PEYREFITTE (Alain), *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. 1, 1994.
- PEYREFITTE (Alain), *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. 2, 1997.
- PEYREFITTE (Alain), *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. 3, 2000.
- POMPIDOU (Georges), *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974.
- SARKOZY (Nicolas), *Libre*, Paris, Robert Laffont, 2001.
- TARDIEU (André), *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934.

### **Thèses et mémoires**

- BOURDON (Pierre), *Le quinquennat, cinq ans après*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- DEBRÉ (Jean-Louis), *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris, LGDJ, 1974.
- DECAUMONT (Françoise), *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Paris, Economica, 1979.
- DEVEDEIX-MARGUERITAT (Sonia), *Le quinquennat*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- LARCIER (Patricia), *La modification du mandat présidentiel : beaucoup de bruit pour rien*, Mémoire de maîtrise en droit public, Faculté de droit et de sciences économiques de Reims, 1996.
- PARENT (Christophe), *La magistrature suprême à l'aune des présidences Chirac*, Mémoire de master 2 recherche en droit public, Université Lille II, 2004.
- REMENIERAS (Christian), *La révision constitutionnelle d'octobre 1973 : la réduction de la durée du mandat présidentiel*, Mémoire de DES en science politique, Université Paris II, 1974.

## Articles d'ouvrages

ARDANT (Philippe), « Le temps dans les constitutions écrites », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 503-515.

AVRIL (Pierre), « L'irresponsabilité des pouvoirs », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 119-127.

BRÉCHON (Pierre), « La revanche des partis politiques », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 51-64.

CAPITANT (René), « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Duchemin, 1977, pp. 33-57.

CARCASSONNE (Guy), « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 97-105.

DUHAMEL (Olivier), « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 271-282.

DUPOIRIER (Elisabeth), « Le Parti socialiste et la gauche. L'implacable spirale de l'échec », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 145-174.

FRANCART (Loup), « Septennat ou quinquennat, l'affrontement de deux conceptions du temps et de la durée », in Jean-Paul Bled et al., *Dites-leur non. Parce que sept ans, c'est une chance pour la France*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2000, pp. 147-155.

GICQUEL (Jean), « Un Président qui gouverne », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 65-74.

GRUNBERG (Gérard), « Vers un espace politique bipartisan ? », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 253-270.

JADOT (Anne), « Elections intermédiaires », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp. 368-371.

JAN (Pascal), « Quel avenir pour la V<sup>e</sup> République ? », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 215-224.

JEANNEAU (Benoît), « Voyage au pays des "coquecigrues" constitutionnelles. Adieux au septennat », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 659-674.

LA GORCE (Paul-Marie de), « Le monde contemporain a lui aussi besoin de durée », in Jean-Paul Bled et al., *Dites-leur non. Parce que sept ans, c'est une chance pour la France*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2000, pp. 157-163.

LAUVAUX (Philippe), « L'illusion du régime présidentiel », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 329-347.

LE DIVELLEC (Armel), « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>e</sup> République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 349-362.

MAILLARD (Pierre), « Le quinquennat et la politique étrangère », in Jean-Paul Bled et al., *Dites-leur non. Parce que sept ans, c'est une chance pour la France*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2000, pp. 121-129.

MASSOT (Jean), « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 703-712.

MASSOT (Jean), « Le gouvernement, un simple exécutant ? », in Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. Réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 75-86.

MAUS (Didier), « La V<sup>e</sup> République, hier, aujourd'hui, demain », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 821-836.

MUXEL (Anne), « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », in Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote de tous les refus : les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 125-160.

MUXEL (Anne), « Le retour de la participation électorale ? », in Pascal Perrineau (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielles et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 99-117.

PERRINEAU (Pascal), « Les élections européennes de juin 2009 en France », in Fondation pour l'innovation politique, *Innovation politique 2011*, Paris, PUF, 2011, pp. 499-525.

PÜTZ (Christine), « La présidentialisation des partis français », in Florence Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 321-357.

QUERMONNE (Jean-Louis), « La notion de pouvoir d'Etat et le pouvoir présidentiel sous la V<sup>e</sup> République », in *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, pp. 549-562.

ROUSSILLON (Henry), « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 391-404.

## Articles de revues et périodiques

ARDANT (Philippe), « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 37-62.

ARDANT (Philippe) et DUHAMEL (Olivier), « La dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 5-24.

ARDANT (Philippe), « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 247-260.

AROMATARIO (Silvano), « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP*, n°3, 2007, pp. 731-752.

AUBIN (Emmanuel), « Un président peut en cacher un autre », *LPA*, n°33, 15 février 2001, pp. 15-16.

AUVRET (Patrick), « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1516-1525.

AUVRET (Patrick), « La réforme de la responsabilité du Président de la République », *RDP*, n°2, 2007, pp. 409-419.

AVRIL (Pierre), « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, pp. 45-53.

AVRIL (Pierre), « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, pp. 953-957.

AVRIL (Pierre), « La nature de la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 3-6.

AVRIL (Pierre), « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, n°1/2, 2002, pp.268-279.

AVRIL (Pierre), « Equilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n°44, 2007, pp.149-159.

AVRIL (Pierre), « La double méprise », *Commentaire*, n°131, 2010, pp. 613-618.

AZIMI (Vida), « Le quinquennat en 1873 : Edouard Laboulaye et son rapport », *Revue historique de droit français et étranger*, n°2, 2000, pp. 647-660.

BACHSCHMIDT (Philippe), « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, n° 78, 2009, pp. 343-365.

BALLADUR (Edouard), « Entretien réalisé par Frédéric Barthet », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 53-63.

BARRE (Raymond), « Entretien réalisé par Frédéric Barthet », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 46-52.

BEAUD (Olivier), « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1541-1561.

BEAUD (Olivier), « Les mutations de la V<sup>e</sup> République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 19-30.

BELORGEY (Gérard), « Le quinquennat est bien “sec” », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 64-66.

BELORGEY (Jean-Michel), « Quel Parlement pour le quinquennat ? », *Témoin*, n°22, 2000, pp. 39-43.

BENETTI (Julie), « L’impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 20-25.

BERGOUNIOUX (Alain), « Primaires or not primaires ? », *Pouvoirs*, n°138, 2011, pp. 47-56.

BERSTEIN (Serge), « Voter pour le plus bête ! », *L’Histoire*, n°258, 2001, pp. 48-52.

BIDEGARAY (Christian), « Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie », *Pouvoirs*, n°92, 2000, pp. 5-16.

BIGAUT (Christian), « Du septennat au quinquennat : histoire et arguments », *Regards sur l’actualité*, n°266, 2000, pp. 3-17.

BLANQUER (Jean-Michel), « Interview “Quinquennat” », *RDP*, n°4, 2000, pp. 959-963.

BLANQUER (Jean-Michel), « Un enjeu central : la responsabilité des ministres », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 261-267.

BLIN (Olivier), « Faut-il revenir sur le système, institué en 1962, de l’élection du Président de la République au suffrage universel direct ? », *LPA*, n°96, 11 août 1995, pp. 19-23.

BOYER (Vincent), « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, pp. 41-68.

CAMBY (Jean-Pierre), « 1873-1973 : cent ans de septennat », *RDP*, n°4, 2000, pp. 945-950.

CAMBY (Jean-Pierre), « Organisation des pouvoirs et stabilité des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République », *Cahiers français*, n°356, 2010, pp. 8-12.

CAMY (Olivier), « La controverse de l’article 68 », *RDP*, n°3, 2001, pp. 811-829.

CARCASSONNE (Guy), « La place de l’opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 75-87.

CARCASSONNE (Guy), « Interview “Quinquennat” », *RDP*, n°4, 2000, pp. 965-972.

CARCASSONNE (Guy), « Le quinquennat, cela ne change rien et cela change tout », *L’hebdo des socialistes*, n°158, 15 septembre 2000.

CARCASSONNE (Guy), « Immuable V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 27-35.

CARCASSONNE (Guy), « Le système des 500 signatures ne répond plus aux objectifs fixés », propos recueillis par Ludovic Vigogne, *L'Hémicycle*, n°432, 25 janvier 2012.

CARCASSONNE (Guy), FRANÇOIS (Bastien) et ROUVILLOIS (Frédéric), « Les élections présidentielles », *Constitutions*, n°1, 2012, pp. 17-26.

CHABROT (Christophe), « Ceci n'est pas une V<sup>e</sup> République », *RFDC*, n°82, 2010, pp. 257-272.

CHAGNOLLAUD (Dominique), « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, pp. 973-975.

CHALTIEL (Florence), « Propos sur l'actualité de la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°2, 2006, pp. 301-312.

CHANTEBOUT (Bernard), « Changer le mode d'élection du Président de la République », *LPA*, n°54, 4 mai 1992, pp. 8-11.

CLAPIÉ (Michel), « Le quinquennat : une réforme ni nécessaire ni souhaitable », *RA*, n°318, 2000, pp. 595-597.

COHENDET (Marie-Anne), « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, pp. 977-991.

COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 172-193.

COLLIARD (Jean-Claude), « Que peut le Président ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, pp. 15-29.

COLLIARD (Jean-Claude), « La singularité française », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 47-62.

COLLIARD (Jean-Claude), « Le système de partis ou la Constitution politique de la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1611-1624.

COPÉ (Jean-François), « Vers le régime présidentiel. Pour un Parlement rénové », *Commentaire*, n°129, 2010, pp. 51-61.

CRENIER (Anne) et VOGELWEITH (Alain), « L'équilibre des pouvoirs en danger », *Témoin*, n°22, 2000, pp. 33-37.

DAUGERON (Bruno), « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », *Recueil Dalloz*, n°39, 2010, pp. 2591-2592.

DEBRÉ (Michel), « Le problème constitutionnel français », *Les Cahiers Politiques*, n°8, 1944, pp. 5-15

DEBRÉ (Michel), « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, n°5, 1978, pp. 817-839.

DECAUMONT (Françoise), « Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain ? », *RFSP*, n°4-5, 1984, pp. 1066-1083.

DELAIS (Bertrand), « Vers des institutions harmonisées en Europe ? », *Témoin*, n°22, 2000, pp. 59-64.

DENQUIN (Jean-Marie), « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, n°5, 1975, pp. 1359-1395.

DENQUIN (Jean-Marie), « Le déclin du référendum sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1582-1610.

DES BOSCS (Michel), « Une réforme de “modernité”, un point c’est tout », *Liberté politique*, n°14, 2000, pp. 129-136.

DEVEDEIX-MARGUERITAT (Sonia), « Le quinquennat, une réponse à l’irresponsabilité présidentielle », *RPP*, n°1006, 2000, pp. 44-59.

DOLEZ (Bernard), « Les incidences institutionnelles du quinquennat », *RPP*, n°959, 1992, pp. 14-20.

DOLEZ (Bernard), « Les règles électorales, le cumul des mandats et la présidentialisation du régime », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 26-31.

DOLEZ (Bernard) et LAURENT (Annie), « Une primaire à la française. La désignation de Ségolène Royal par le Parti socialiste », *RFSP*, n°2, 2007, pp. 133-161.

DORD (Olivier), « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n°77, 2009, pp. 99-118.

DUHAMEL (Olivier), DUVERGER (Maurice), JULLIARD (Jacques), RAYNAUD (Philippe), RENOUVIN (Bertrand), ROUSSEAU (Dominique), TOURAINE (Alain) et VEIL (Simone), « Sur la monarchie présidentielle », *Le Débat*, n°55, 1989, pp. 22-47.

DUHAMEL (Olivier), « Le quinquennat et l’Union européenne ou la réduction de l’exception française », *Témoin*, n°22, 2000, pp. 51-57.

DUHAMEL (Olivier), « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 17-26.

DUVERGER (Maurice), « Les institutions de la V<sup>e</sup> République », *RFSP*, n°1, 1959, pp. 101-134.

EMERI (Claude), « De l’irresponsabilité présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp.133-150.

FABIUS (Laurent), « Changer la République sans changer de République », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 95-98.

FAGES (Marie-Laure), « Les Primaires citoyennes du Parti socialiste feront-elles le printemps 2012 ? », *RPP*, n°1059, 2011, pp. 80-104.

FAGES (Marie-Laure), « La Primaire en France : nymphe démocratique à institutionnaliser », *RPP*, n°1060/1061, 2011, pp. 50-69.

- FALACHO (Laurent), « L'inversion du calendrier électoral : l'inversion du pouvoir constituant ? », *RRJ*, n°3, 2002, pp. 1333-1353.
- FAVOREU (Louis), « Entretien réalisé par Pierre Rance », *Le Dalloz*, n°7, 2003, pp. 430-432.
- FELDMAN (Jean-Philippe), « Rééquilibrage des institutions ou coup d'épée dans l'eau ? », *Recueil Dalloz*, n°35, 2008, pp. 2439-2440.
- FERRETTI (Raymond), « Faut-il réduire la durée du mandat présidentiel ? », *LPA*, n°168, 24 août 1999, pp. 4-10.
- FERRETTI (Raymond), « La fonction présidentielle : constantes et variantes », *LPA*, n°175, 1<sup>er</sup> septembre 2000, pp. 3-9.
- FOUCAUD (Fabien), « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, n°4, 2010, pp.1027-1054.
- FOURNIER (Jacques), « Politique gouvernementale : les trois leviers du Président », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 63-74.
- FRANÇOIS (Bastien), « Le quinquennat change-t-il quelque chose à la V<sup>e</sup> République ? », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 15-19.
- GHEVONTIAN (Richard), « La révision de la Constitution et le Président de la République : l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu », *RFDC*, n°77, 2009, pp. 119-133.
- GICQUEL (Jean), « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, pp. 993-999.
- GICQUEL (Jean), « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 12-16.
- GILLES (William), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RDP*, n°5, 2006, pp.1348-1386.
- GISCARD D'ESTAING (Valéry), « Entretien réalisé par Jean-Michel Blanquer et Christophe Guettier », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1265-1269.
- GNAMOU-PETAUTON (Dandi), « Présidentialisation et parti politique dominant : quel équilibre des pouvoirs ? », *RRJ*, n°3, 2009, pp. 1367-1396.
- GOGUEL (François), « Réflexions sur le régime présidentiel », *RFSP*, n°2, 1962, pp. 289-311.
- GOUAUD (Christiane), « Réflexions sur la crise de la V<sup>e</sup> République », *Le Dalloz*, n°23, 2002, pp. 1843-1846.
- GOUAUD (Christiane), « La première République quinquennale, la République du paradoxe », *Politeia*, n°9, 2006, pp. 43-70.

GUETTIER (Christophe), « Le contrôle juridictionnel des actes du Président de la République », *RDP*, n°5/6, 1998, pp.1719-1747.

HASTINGS (Michel), « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *RDP*, n°2, 2007, pp. 551-556.

HAMON (Francis), « Une cohabitation moins fréquente et une stature politique plus grande du Premier ministre », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 67-69.

JAFFRÉ (Jérôme), « Les élections régionales et cantonales de mars 1992 : la défaite des socialistes et l'insatisfaction des électeurs », *Pouvoirs*, n°62, 1992, pp. 135-149

JAFFRÉ (Jérôme), « Régionales et cantonales de mars 1998 : des élections de clarification », *Pouvoirs*, n°86, 1998, pp. 171-181.

JAFFRÉ (Jérôme), « Les municipales et les cantonales de mars 2001 : un retournement électoral bien réel », *Pouvoirs*, 2002, n°100, pp. 163-172.

JAN (Pascal), « La V<sup>e</sup> République, permanence et mutations », *LPA*, n°145, 23 juillet 2001, pp. 8-10.

JAN (Pascal), « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, n°9, 20 septembre 2001, pp. 749-761.

JAN (Pascal), « Les oppositions », *Pouvoirs*, n°108, 2003, pp. 23-43.

JAN (Pascal), « Menaces sur la Constitution de 1958 », *RDP*, n°6, 2005, pp. 1499-1504.

JAN (Pascal), « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir », *RDP*, n°2, 2007, pp. 547-550.

JARREAU (Patrick), « Référendum : un fiasco démocratique », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 73-76.

JEANNENEY (Jean-Noël), « Sept ans, est-ce trop ? », *L'Histoire*, n°258, 2001, pp. 68-71.

JEANNENEY (Jean-Marcel), « Quelle réforme constitutionnelle ? », *Le Débat*, n°141, 2006, pp. 104-118.

JOS (Emmanuel), « La durée du mandat présidentiel : du hasard à la nécessité », *LPA*, n°105, 2 septembre 1994, pp. 4-9.

JULLIARD (Jacques), « La tentation du Prince-Président », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 27-36.

LABOURET (Simon), « Les élections cantonales de mars 2011 », *Regards sur l'actualité*, n°371, 2011, pp. 83-94.

LASCOMBE (Michel), « Le soleil a rendez-vous avec la lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre ? » *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 234-246.

LAUVAUX (Philippe), « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, pp. 109-120

LAYER (Fabrice), « La quatrième cohabitation : crépuscule de la V<sup>e</sup> République », *RRJ*, n°3, 2002, pp. 1355-1365.

LE GALL (Gérard), « L'hégémonie territoriale de la gauche : municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008 », *RPP*, n°1047, 2008, pp. 13-30.

LE GALL (Gérard), « Elections régionales 2010 : un nouvel avertissement pour le pouvoir », *RPP*, n°1055, 2010, pp. 7-27.

LE GALL (Gérard), « Les primaires "citoyennes" : la démocratisation de la vie politique en marche », *RPP*, n°1060/1061, 2011, pp. 35-49.

LE GOFF-REVERT (Peggy), « Pierre Mendès France et la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°6, 2005, pp. 1533-1563.

LE POURHIET (Anne-Marie), « Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs*, n°40, 1987, pp. 122-133.

LE POURHIET (Anne-Marie), « Le juge, l'arbitre et le capitaine », *LPA*, n°119, 16 juin 2009, pp. 3-7.

LE DIVELLEC (Armel), « Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 215-233.

LEVADE (Anne), « Les nouveaux équilibres de la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, n°82, 2010, pp. 227-256.

LHERMITE (Thierry), « Quinquennat et démocratisation des institutions », *RPP*, n°963, 1993, pp. 17-25.

LUCHAIRE (François), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 119-127.

MAGNI-BERTON (Raul), « Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? », *RFSP*, n°4, 2008, pp. 643-656.

MARTIN (Pierre), « L'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 », *Commentaire*, n°138, 2012, pp. 415-425.

MASSOT (Jean), « La pratique présidentielle sous la V<sup>e</sup> République », *Regards sur l'actualité*, n°139, 1988, pp. 27-37.

MASSOT (Jean), « La place du gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°54, 4 mai 1992, pp. 15-17.

MASSOT (Jean), « L'exécutif dans le projet de réforme constitutionnelle », *RFDC*, n°14, 1993, pp. 249-258.

MASSOT (Jean), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 129-137.

MASSOT (Jean), « La fonction présidentielle », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 7-11.

MASSOT (Jean), « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n°300, 2001, pp. 28-32.

MASSOT (Jean), « Faut-il encore un Premier ministre ? », *LPA*, n°103, 22 mai 2008, pp. 5-11.

MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel), « Les noces d'or de la Constitution », *La semaine juridique - édition générale*, n°40, 2008, pp. 13-16.

MAUS (Didier), « A quoi sert le quinquennat ? », *Résistance Nouvelle*, n°203, 2000, p. 1.

MÉCHET (Philippe), « Un quinquennat dans l'indifférence », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 71-72.

MESTRE (Julie), « Le Premier ministre, un oublié de la réforme ? », *LPA*, n°212, 23 octobre 2009, pp. 13-16.

MONTEBOURG (Arnaud), « Entretien réalisé par Xavier Robert », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 82-91.

MOUZET (Pierre), « Quelle V<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°6, 2005, pp. 1513-1517.

MUXEL (Anne), « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs*, n°120, 2007, pp. 43-55.

ONNO (Jérôme), « La dissolution de 1997 : retour sur une novation », *RRJ*, n°4, 2003, pp. 2737-2755.

PARODI (Jean-Luc), « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 5-14.

PARODI (Jean-Luc), « L'alternance à la française », *RPP*, n°892, mai-juin 1981, pp. 42-49.

PARODI (Jean-Luc), « Dans la logique des élections intermédiaires », *RPP*, n°903, 1983, pp. 42-70.

PARODI (Jean-Luc), « La proportionnalisation du système institutionnel », *Pouvoirs*, n°32, 1985, pp. 43-49.

PARODI (Jean-Luc), « Les élections "intermédiaires" du printemps 2004 : entre structure et événement », *RFSP*, n°4, 2004, pp. 533-543.

PASSELECQ (Olivier), « De Tardieu à de Gaulle : contribution à l'étude des origines de la Constitution de 1958 », *RFDC*, n°3, 1990, pp. 387-408.

PASSELECQ (Olivier), « Le quinquennat : réforme nécessaire ou risque inutile ? », *LPA*, n°116, 26 septembre 1997, pp. 4-5.

PAUVERT (Bertrand), « Quinquennat, changer la République ou changer de République ? », *RRJ*, n°4, 2000, pp. 1503-1514.

PERRINEAU (Pascal), REVAULT d'ALLONNES (Myriam) et WIEVIOKA (Michel), « Voter en période de clivages flottants », *Projet*, n°327, 2012, pp. 58-65.

PETAUX (Jean), « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane », *RDP*, n°2, 2007, pp. 557-565.

PETOT (Jean), « Faut-il réviser la constitution de 1958 ? », *RDP*, n°6, 1985, pp. 1441-1511.

PINON (Stéphane), « Une V<sup>e</sup> République toujours plus parlementaire », *Recueil Dalloz*, n°44, 2008, pp. 3096-3097.

PONCELET (Christian), « La V<sup>e</sup> République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoirs », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 99-104.

PONTHOREAU (Marie-Claire), « Le Président de la République : une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 33-44.

PONTHOREAU (Marie-Claire), « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n°4, 2002, pp. 1127-1162.

PONTHOREAU (Marie-Claire), « Les droits de l'opposition en France : penser une opposition présidentielle », *Pouvoirs*, n°108, 2003, pp. 101-114.

PORTELLI (Hugues), « La présidentialisation des partis », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 97-106.

PORTELLI (Hugues), « La majorité et l'opposition : débat avec Jean-François Sirinelli organisé par Jean-Michel Blanquer », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1643-1648.

PORTELLI (Hugues), « Arbitre ou chef de l'opposition ? », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 60-70.

PORTELLI (Hugues), « Le référendum du 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel », *Regards sur l'actualité*, n°266, 2000, pp. 19-24.

PORTELLI (Hugues), « La V<sup>e</sup> République et les partis », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 61-70.

QUERMONNE (Jean-Louis), « Le gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ? », *Pouvoirs*, n°20, 1982, pp. 67-86.

QUERMONNE (Jean-Louis), « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 93-113.

QUERMONNE (Jean-Louis), « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V<sup>e</sup> République ? », *RDP*, n°6, 2005, pp. 1505-1511.

RÉMOND (René), « Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil », *Le Débat*, n°111, 2000, pp. 218-224.

REYNIÉ (Dominique), « Sondages d'opinion et démocratie », *Cahiers français*, n°258, 1992, pp. 68-80.

RIALS (Stéphane), « L'avenir du référendum en France », *RA*, n°92, 1979, pp. 647-658.

ROLIN (Frédéric), « Quinquennat ou septennat ? », *LPA*, n°182, 12 septembre 2000, pp. 12-13.

ROSSETTO (Jean), « La V<sup>e</sup> République entre pérennité et perfectibilité », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 157-171.

ROUSSEAU (Dominique), « Interview "Quinquennat" », *RDP*, n°4, 2000, pp. 1031-1035.

ROUSSEAU (Dominique), « Le quinquennat, une opportunité à saisir », *RA*, n°318, 2000, pp. 589-591.

ROUSSILLON (Henry), « Le quinquennat, hélas ! », *La Gazette du Palais*, n°179, 27 juin 2000, pp. 10-11.

ROUSSILLON (Henry), « La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 13-15.

ROUVILLOIS (Frédéric), « La VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 139-156.

ROUX (Jérôme), « La double équivoque du "quinquennat sec" », *RA*, n°318, 2000, pp. 597-599.

SAINTE-MARIE (Jérôme), « Présidentielle 2012 : l'intérêt des Français entre bipolarisation et cristallisation des choix », *RPP*, n°1062, 2012, pp. 61-64.

SCHMID (Lucile), « Le sarkozysme, mort de la V<sup>e</sup> République ? », *Esprit*, n°363, 2010, pp. 108-119.

SEILER (Daniel-Louis), « Primaires ? Vous avez dit primaires ? », *RDP*, n°2, 2007, pp. 567-569.

SUREL (Yves), « Le chef de l'opposition », *Pouvoirs*, n°108, 2003, pp. 63-79.

SUREL (Yves), « Les démocraties face aux exigences du long terme », *Cahiers français*, n°356, 2010, pp. 18-22.

TEINTURIER (Brice), « Le clivage gauche-droite existe toujours », *L'Hémicycle*, n°437, 7 mars 2012.

TOURNIER (Vincent), « Le nouvel âge des scrutins intermédiaires », *RPP*, n°1055, 2010, pp. 48-56.

VEDEL (Georges), « Vers le régime présidentiel ? », *RFSP*, n°1, 1964, pp. 20-32.

VEDEL (Georges), « Plaidoyer pour un président qui gouverne », *L'Histoire*, n°258, 2001, pp. 72-74.

VIDAL-NAQUET (Ariane), « Un Président de la République plus “encadré” », *La semaine juridique - édition générale*, n°31-35, 2008, pp. 28-34.

VIEL (Marie-Thérèse), « La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre », *RDP*, n°109, 1993, pp. 141-195.

WINOCK (Michel), « Un Bonaparte à l'Elysée... », *L'Histoire*, n°258, 2011, pp. 32-38.

YOLKA (Philippe), « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n°3, 1999, pp. 719-758.

ZARKA (Jean-Claude), « Fonction présidentielle : l'évolution », *RPP*, n°1006, 2000, pp. 37-43.

ZARKA (Jean-Claude), « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V<sup>e</sup> République », *LPA*, n°63, 29 mars 2001, pp. 4-6.

ZAVOLI (Philippe), « Contre le quinquennat présidentiel ! », *Le Dalloz*, n°22, 2000, pp. 346-351.

### Articles de presse

AMSON (Daniel), « Quinquennat : dans un mois, dans un an... », *Le Quotidien de Paris*, 18 novembre 1991.

ARDANT (Philippe), « La mauvaise solution d'un faux problème », *Le Monde*, 21-22 mai 2000.

ARON (Raymond), « Propos d'un conservateur », *Le Monde*, 22 août 1958.

ATTALI (Jacques), « Périlleuse cohabitation », *Le Monde*, 13 décembre 1996.

AUFFRAY (Alain), « La montée en puissance dans l'ombre de l'hyperprésident », *Libération*, 2 septembre 2010.

AUFFRAY (Alain), « Fillon, l'hyper Premier ministre », *Libération*, 15 novembre 2010.

AVRIL (Pierre), « Malaise dans la République... », *Le Monde*, 27 février 2008.

BACQUÉ (Raphaëlle), BEUVE-MÉRY (Alain) et NOBLECOURT (Michel), « Jacques Chirac cherche à reprendre la main sur le quinquennat », *Le Monde*, 18 mai 2000.

BACQUÉ (Raphaëlle) et ROBERT-DIARD (Pascale), « Jacques Chirac se convertit à la réduction du mandat présidentiel », *Le Monde*, 12 mai 2000.

BACQUÉ (Raphaëlle) et ROBERT-DIARD (Pascale), « Jacques Chirac entend préparer le quinquennat à son rythme », *Le Monde*, 21-22 mai 2000.

BALLADUR (Edouard), « Ne nous trompons pas d'élection reine », *Le Monde*, 12 janvier 2000.

BALLADUR (Edouard), « Après le quinquennat », *Le Monde*, 12 septembre 2000.

BALLADUR (Edouard), « Pouvoirs à revoir », *Le Monde*, 5 avril 2006.

BARBIER (Christophe), KARLIN (Elise) et MANDONNET (Eric), « La réformette de Chirac », *L'Express*, 8 juin 2000.

BARBIER (Christophe) et MANDONNET (Eric), « Quinquennat : oui, mais... », *L'Express*, 18 mai 2000.

BARRE (Raymond) et ROCARD (Michel), « Voter la tête à l'endroit », *Le Monde*, 18 novembre 2000.

BARROT (Jacques), « Les avantages du quinquennat », *Le Figaro*, 19 juin 2000.

BAROTTE (Nicolas) et BOURMAUD (François-Xavier), « Le PS vise la majorité absolue à l'Assemblée », *Le Figaro*, 7 mai 2012.

BARROUX (Rémi), BISSUEL (Bertrand) et ROGER (Patrick), « Travail du dimanche : l'offensive de Nicolas Sarkozy », *Le Monde*, 16 décembre 2008.

BARTOLONE (Claude), « Nous sommes avec François Hollande pour dix ans », propos recueillis par Frédéric Haziza, Françoise Fressoz, Marie-Eve Malouines et Sylvie Maligorne, *Le Monde*, 29 juin 2012.

BAUMONT (Stéphane), « Se priver, enfin, d'un président élu au suffrage universel direct », *Libération*, 5 mai 1994.

BAUMONT (Stéphane), « Les risques du quinquennat », *Le Figaro*, 8 mai 2000.

BAVEREZ (Nicolas), « Septennium interruptum », *Le Monde*, 16 juin 2000.

BAYROU (François), « Pour un régime présidentiel équilibré », *Le Monde*, 13 juin 2000.

BERNARD (Jean-Louis) et *al.*, « Non au quinquennat sec », *Le Monde*, 13 juin 2000.

BEZAT (Jean-Michel), « Les plus réticents à ce rendez-vous de la modernité soulignent le risque de présidentialisation », *Le Monde*, 12 mai 2000.

BEZAT (Jean-Michel), FABRE (Clarisse) et MONTVALON (Jean-Baptiste de), « Quinquennat : une discussion sous contrôle à l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 15 juin 2000.

BEZAT (Jean-Michel) et FABRE (Clarisse), « Le quinquennat, exigence démocratique ou choix de convenance », *Le Monde*, 16 juin 2000.

BOBIN (Frédéric), « M. Giscard d'Estaing renouvelle sa proposition de réduire à cinq ans le mandat présidentiel », *Le Monde*, 20 septembre 1991.

BOISSIEU (Laurent de), « Les élections intermédiaires sont-elles toujours maudites pour le gouvernement en place ? », *La Croix*, 22 mars 2010.

BOISSIEU (Laurent de) et ROUDEN (Cécile), « La droite est partagée face au succès de la primaire », *La Croix*, 12 octobre 2011.

BONNEFOUS (Bastien) et REVAULT D'ALLONNES (David), « M. Ayrault est appelé à se montrer plus présent », *Le Monde*, 26-27 août 2012.

BOUCHET-PETERSEN (Jonathan), « L'abstention, un point noir dans une vague rose », *Libération*, 19 juin 2012.

BOUCHET-PETERSEN (Jonathan) et LAURENT (Quentin), « Une session jugée pas très extraordinaire », *Libération*, 1<sup>er</sup> août 2012.

BOURMAUD (François-Xavier), « Un Premier ministre sous contraintes », *Le Figaro Magazine*, 6 juillet 2012.

BOUTIN (Christophe), « Primaire : une caution pseudo-démocratique », *Le Figaro*, 24 septembre 2011.

BOUTIN (Christophe) et ROUVILLOIS (Frédéric), « Les faux-semblants du quinquennat », *Le Figaro*, 18 mai 2000.

CARCASSONNE (Guy), « Quinquennat : avantages et dangers », *Le Point*, 3 janvier 1998.

CARCASSONNE (Guy), « Quinquennat : les pièges d'une réforme », *Le Point*, 19 mai 2000.

CARCASSONNE (Guy), « Ce que changera le quinquennat », *Valeurs actuelles*, 1<sup>er</sup> septembre 2000.

CARCASSONNE (Guy), « L'effet zéro du quinquennat », *Le Point*, 27 août 2002.

CARCASSONNE (Guy), DUHAMEL (Olivier), MÉNY (Yves), PORTELLI (Hugues) et VEDEL (Georges), « Changer la République », *Le Monde*, 7 et 29 mai 1997.

CARCASSONNE (Guy), DUHAMEL (Olivier) et VEDEL (Georges), « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

CASTAGNET (Mathieu) « Les écologistes valident un “bon accord” malgré le nucléaire », *La Croix*, 21 novembre 2011.

CHAGNOLLAUD (Dominique), « Un septennat et rien d'autre », *Libération*, 12 mai 2000.

CHAGNOLLAUD (Dominique), « Le quinquennat, c'est l'absolutisme ou l'anarchie », propos recueillis par Christophe Barbier, *L'Express*, 18 mai 2000.

CHIRAC (Jacques), « Changer la République », *Le Monde*, 24 octobre 1991.

COQUIDÉ (Patrick), « Fillon rassure les députés UMP inquiets de la stratégie de Sarkozy », *La Tribune*, 8 juillet 2010.

CORNUDET (Cécile), « Primaires PS : pourquoi plus rien ne sera comme avant », *Les Echos*, 7 octobre 2011.

CRÉPEL (Sébastien), « La gauche face au défi de la présidentielle », *L'Humanité*, 15 mai 2000.

CROUZEL (Cécile), « Effort de rigueur dans les cabinets ministériels », *Le Figaro*, 4 novembre 2011.

DEBRÉ (Michel), « Présidentialisme et régime d'assemblée », *Le Monde*, 6 juin 1975.

DEBRÉ (Michel), « Non au quinquennat et au retour à la proportionnelle », propos recueillis par Eric Zemmour, *Le Quotidien de Paris*, 27 mai 1987.

DELVOLVÉ (Pierre), « Quinquennat : rétroactivité ou pas ? », *Le Figaro*, 13 novembre 1991.

DELY (Renaud) et VIROT (Pascal), « Ce que VI<sup>e</sup> République veut dire », *Libération*, 5 juin 2000.

DONNEDIEU de VABRES (Renaud), « Pour le quinquennat », *Le Figaro*, 19 décembre 1998.

DRAGO (Roland), « Le quinquennat n'empêche pas la cohabitation », propos recueillis par Sophie Roquelle, *Le Figaro*, 12 mai 2000.

DUBOIS (Jean-Pierre), FRANÇOIS (Bastien) et ROUSSEAU (Dominique), « Réformer le Sénat : un projet toujours d'actualité ? », propos recueillis par Laurent Etre, *L'Humanité*, 7 octobre 2011.

DUHAMEL (Alain), « Le dernier septennat », *Le Point*, 17 juin 1991.

DUHAMEL (Alain), « Une Constitution défigurée », *Le Point*, 10 octobre 1998.

DUHAMEL (Alain), « Ce mandat, finalement, sera plus long que le septennat », propos recueillis par Paul Quinio, *Libération*, 20 mai 2000.

DUHAMEL (Alain), « Sénat, le triomphe de l'anomalie », *Libération*, 25 septembre 2008.

DUHAMEL (Alain), « La présidence intégrale de Hollande », *Libération*, 21 juin 2012.

DUHAMEL (Olivier), « La nouvelle République de M. Giscard d'Estaing », *Le Monde*, 10 et 11 avril 1984.

DUHAMEL (Olivier), « La démocratie dérégulée », *Le Monde*, 27 juin 1985.

DUHAMEL (Olivier), « La République de 7 à 5 », *L'Express*, 9 mai 1986.

DUHAMEL (Olivier), « Les cinq quinquennats », *Le Monde*, 14 février 1987.

DUHAMEL (Olivier), « L'archaïsme français », *L'Express*, 5 septembre 1991.

DUHAMEL (Olivier), « La V<sup>e</sup> bis », *L'Express*, 14 novembre 1991.

DUHAMEL (Olivier), « Le quinquennat retrouvé », *L'Express*, 28 avril 1994.

DUHAMEL (Olivier), « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde*, 7 mai 1997.

DUHAMEL (Olivier), « Les trois bienfaits du quinquennat », *Le Nouvel Observateur*, 15 juin 2000.

DUHAMEL (Olivier), « Un rythme plus démocratique », *Le Nouvel Observateur*, 21 septembre 2000.

DUHAMEL (Olivier) et VEDEL (Georges), « Rendre un espace au Parlement, retrouver un rythme démocratique », propos recueillis par Jean-Marie Colombani, *Le Monde*, 5 décembre 1991.

DUVERGER (Maurice), « Une pièce en deux actes », *Le Monde*, 21-22 octobre 1962.

DUVERGER (Maurice), « Le mythe du quinquennat », *Le Monde*, 16 février 1987.

FABIUS (Laurent), « Pour un quinquennat de cohérence », *Le Monde*, 28 juillet 1999.

FAURE (Edgar), « Libres opinions sur l'avant-projet. Quelques grands principes », *Le Monde*, 12 août 1958.

FAUROUX (Roger) et SPITZ (Bernard), « Faire ou durer en politique ? », *Le Monde*, 11 juin 2004.

FAVOREU (Louis), « Quinquennat : le président tient les cartes », *Le Figaro*, 23 mai 2000.

FAVOREU (Louis), « Pourquoi changer la règle du jeu ? », *Le Figaro*, 18 décembre 2000.

FILLON (François), « Les réformes structurelles sont en phase active », propos recueillis par Henri de Bresson, Eric Le Boucher et Philippe Ridet, *Le Figaro*, 22 août 2007.

FINCHELSTEIN (Gilles), « Réintégrons l'avenir dans les choix du présent », propos recueillis par Bernard Gorce, *La Croix*, 11 mars 2011.

FORNI (Raymond), « La République des équilibres », *Le Monde*, 30 septembre 2000.

FRANÇOIS (Bastien), « Le préoccupant déclin de la responsabilité politique dans nos démocraties », *Le Monde*, 22 juillet 2010.

FRESSOZ (Françoise), « Les pièges du quinquennat », *Le Monde*, 27 février 2010.

FRESSOZ (Françoise), « Deux fois cinq ans », *Le Monde*, 10 avril 2010.

FRESSOZ (Françoise), « La présidence “normale” se conforme à la pratique imposée par le quinquennat », *Le Monde*, 17 mai 2012.

FREYSSENET (Elsa), « Bruno Le Roux, un fidèle de Hollande à la tête du groupe PS », *Les Echos*, 22-23 juin 2012.

FURBURY (Pierre-Alain), « François Fillon mise sur le Parlement pour exister », *Les Echos*, 20 septembre 2007.

GAILLOT (Georges), « Contre », *Le Monde*, 17 octobre 1973.

GARAT (Jean-Baptiste), « Le Comité de liaison de la majorité se délite un an avant 2012 », *Le Figaro*, 18-19 juin 2011.

GARAUD (Marie-France), « Les fourberies du quinquennat », *Le Monde*, 22 juin 2000.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), « Le quinquennat dès 1994 », *Le Monde*, 21 avril 1994.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), « Et maintenant, le quinquennat ! », *Le Monde*, 11 mai 2000.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), « Mission accomplie », *Le Monde*, 4 juillet 2000.

GISCARD D'ESTAING (Valéry), « Calendrier électoral : revenir à l'essentiel », *Le Monde*, 19 décembre 2000.

GOUILLAUD (Philippe), « Le quinquennat ne séduit pas Martine Aubry », *Le Figaro*, 5 avril 2010.

GREMILLET (Muriel), « Fillon prépare le terrain pour le budget en parlant de faillite », *Libération*, 24 septembre 2007.

GUÉNAIRE (Michel), « Le linceul de Bayeux », *Le Monde*, 31 mai 2000.

GUICHARD (Olivier), NUNGESSER (Roland) et *al.*, « Pour un “non” impératif », *Le Figaro*, 21 septembre 2000.

GUILBERT (Paul), « Vers un régime présidentiel ? », *Le Figaro*, 12 mai 2000.

GUILBERT (Paul), « Le spectateur engagé », *Le Figaro*, 19 juin 2000.

GUILLET (Jean-Jacques), « Les raisons de dire non », *Le Figaro*, 8 juillet 2000.

HADAS LEBEL (Raphaël), « Le septennat : un centenaire qui se porte bien », *Le Monde*, 25 février 1987.

HAMON (Léo), « Pour », *Le Monde*, 17 octobre 1973.

HUET (Sophie), « OGM : le compromis de l’Elysée », *Le Figaro*, 16 avril 2008.

HUET (Sophie), « Sarkozy invite les députés UMP à l’union », *Le Figaro*, 9 septembre 2010.

HUET (Sophie), « Les députés UMP veulent garder Fillon », *Le Figaro*, 8 novembre 2010.

HUET (Sophie) et ROQUELLE (Sophie), « Jospin face aux surenchères de sa majorité », *Le Monde*, 7 juin 2000.

HUET (Sophie), « Pas de proportionnelle aux législatives en juin », *Le Figaro*, 22 février 2012.

JAFFRÉ (Jérôme), « La mauvaise affaire du référendum », *Le Monde*, 21 septembre 2000.

JARREAU (Patrick), « M. Giscard d’Estaing se prononce pour le maintien du mandat présidentiel dans sa durée actuelle », *Le Monde*, 16-17 juillet 1978.

JARREAU (Patrick), « M. Jacques Chirac voudrait éviter la réduction de la durée du mandat présidentiel », *Le Monde*, 14 février 1987.

JARREAU (Patrick), « Le Premier ministre en question », *Le Monde*, 15 avril 2006.

JAXEL-TRUER (Pierre), « Un rééquilibrage entre Matignon et l’Elysée », *Le Monde*, 16 novembre 2010.

JEAMBAR (Denis), « Tout bien réfléchi, c’est oui », *L’Express*, 21 septembre 2000.

JEANNENEY (Jean-Marcel), « Contre le quinquennat », *Le Monde*, 13 octobre 1973.

JEANNENEY (Jean-Marcel), « Pour un septennat révocable », *Le Monde*, 18 février 2000.

JEUDY (Bruno), « A Tokyo, François Fillon brise le tabou de la rigueur », *Le Figaro*, 17 juillet 2010.

JULY (Serge), « Jeu dangereux », *Libération*, 6 juin 2000.

KAJMAN (Michel), « Sept ou cinq ans ? », *Le Monde*, 28 mars 1988.

LAMIZET (Bernard), « Les primaires sont une fausse bonne idée », *Le Monde*, 7 septembre 2011.

LASCOMBE (Michel) et VANDENDRIESSCHE (Xavier), « Quinquennat : au-delà des apparences », *Le Monde*, 21-22 mai 2000.

LE PORS (Anicet), « Confusion constitutionnelle », *Le Monde*, 31 mai 2000.

LE POURHIET (Anne-Marie), « Et maintenant le référendum ! », *Valeurs actuelles*, 19 juillet 2012.

LEFEBVRE (Rémi), « Les fausses évidences démocratiques de la primaire », *Libération*, 30 septembre 2011.

LEPARMENTIER (Arnaud), « Rentrée : le retour en force de François Fillon », *Le Monde*, 26 août 2010.

MANDRAUD (Isabelle) et MONTVALON (Jean-Baptiste de), « Pour contrer Bayrou, Madame Royal prône une VI<sup>e</sup> République », *Le Monde*, 20 mars 2007.

MASSOT (Jean), « Je souhaite une concurrence vertueuse pour faire aboutir le quinquennat », *Le Monde*, 20 octobre 1999.

MASSOT (Jean), « Un retour aux fondements de la V<sup>e</sup> République », propos recueillis par Anne Fulda, *Le Figaro*, 12 mai 2000.

MASSOT (Jean), « Le Premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010.

MAURY (Emmanuel), « Pour un vrai régime présidentiel », *Le Figaro*, 13 juillet 2000.

MAZEAUD (Pierre), « Réflexion faite, oui au quinquennat », *Le Monde*, 26 juin 1997.

MONTVALON (Jean-Baptiste de), « Les partisans de Jacques Chirac annoncent la création de l'Union pour la majorité présidentielle », *Le Monde*, 25 avril 2002.

MUXEL (Anne), « Une abstention record pour les législatives sous la V<sup>e</sup> République », *Le Figaro*, 19 juin 2012.

ONORIO (Joël-Benoît d'), « Des primaires en dépit de la Constitution », *Le Figaro*, 19 octobre 2011.

PASQUA (Charles), « Le quinquennat, cette imposture », *Le Figaro*, 12 août 2000.

PASSELECQ (Olivier), « Le régime présidentiel : un mauvais choix pour la France... », *Le Quotidien de Paris*, 24 septembre 1994.

PASSERON (André), « L'hypothèse du quinquennat », *Le Monde*, 28 mars 1984.

- PASSERON (André), « Le quinquennat, serpent de mer », *Le Monde*, 13 septembre 1991.
- PASSERON (André), « Les limites du “présidentialisme” du général de Gaulle », *Le Monde*, 8 novembre 1991.
- PASSERON (André), « Le septennat en porte-à-faux », *Le Monde*, 20 avril 1992.
- PÉCRESSE (Jean-François), « Et le Président présida », *Les Echos*, 16 novembre 2010.
- PÉGARD (Catherine), « Quinquennat : les contraintes du temps », *Le Point*, 19 mai 2000.
- PERRAULT (Guillaume), « Pour les sénateurs “la coproduction législative” est souvent une réalité », *Le Figaro*, 14 septembre 2010.
- PERRAULT (Guillaume), « Au Sénat, la gauche fait feu de tout bois », *Le Figaro*, 9 novembre 2011
- PERRINEAU (Pascal), « La candidature de Hollande conforte l’hégémonie du PS à gauche », *Le Figaro*, 8 novembre 2011.
- PICQ (Jean), « Plaidoyer pour le septennat », *Le Monde*, 17 décembre 1998.
- PIERRE-BROSSOLETTE (Sylvie), « Le cactus du quinquennat », *Le Figaro Magazine*, 3 juin 2000.
- PIERRE-BROSSOLETTE (Sylvie), « L’omni-Président », *Le Point*, 24 juillet 2008.
- POGNON (Olivier), « Comment le quinquennat a commencé à changer la donne », *Le Figaro*, 20 mars 2007.
- PORTELLI (Hugues), « Comment sauver le référendum », *Le Monde*, 15 août 1984.
- POUILLARD (Denys), « L’opinion est en opposition croissante avec le pouvoir », propos recueillis par Patrick Roger, *Le Monde*, 19 octobre 2011.
- RAFFARIN (Jean-Pierre), « Nous sommes dans une impasse institutionnelle », propos recueillis par Eric Mandonnet et Ludovic Vigogne, *L’Express*, 1<sup>er</sup> avril 2010.
- RÉMOND (René), « Sept ans, c’est un bon délai », propos recueillis par André Masse-Stamberger, *Le Quotidien de Paris*, 19 novembre 1991.
- RÉMOND (René), « Hasardeux et erroné », *Le Nouvel Observateur*, 21 septembre 2000.
- ROBERT (Jacques), « Le glas du septennat », *Le Monde*, 18 avril 1973.
- ROBERT (Jacques), « Septennat ou quinquennat », *Le Monde*, 4 mars 1983.
- ROBERT (Jacques), « Eloge du quinquennat », *Le Monde*, 25 février 1987.

ROGER (Patrick), « Réforme des institutions : rétablir la confiance », *Le Monde*, 27 mars 2007.

ROGER (Patrick), « Un protocole inédit pour M. Sarkozy à Versailles », *Le Monde*, 22 juin 2009.

ROGER (Patrick), « M. Copé réclame un nouveau pacte majoritaire », *Le Monde*, 23 mars 2010.

ROGER (Patrick), « Cohérence ou cohabitation », *Le Monde*, 13-14 mai 2012.

ROLAND-LEVY (Fabien) et SAUX (Jean-Louis), « Edouard Balladur met en garde contre les dangers de la cohabitation », *Le Monde*, 25 juin 1997.

ROUSSEAU (Dominique), « Les défauts du quinquennat », *La Croix*, 26 avril 1994.

ROUSSEAU (Dominique), « Les partis font de ce scrutin l'enjeu majeur du pouvoir », propos recueillis par Lilian Alemagna, *Libération*, 21 avril 2011.

ROVAN (Anne), « Identité nationale : Fillon tente d'apaiser les esprits », *Le Figaro*, 9 février 2010.

ROVAN (Anne), « L'Elysée fixe les règles du jeu aux ministres », *Le Figaro*, 19-20 mai 2012.

ROVAN (Anne), « Syrie : la droite met la pression sur François Hollande », *Le Figaro*, 13 août 2012.

ROYER (Solemn de), « Sarkozy lance la bataille de la règle d'or », *Le Monde*, 26 juillet 2011.

SARKOZY (Nicolas), « Une démocratie irréprochable », *Le Monde*, 9 mars 2007.

SARKOZY (Nicolas), « L'ultime geste de Nicolas Sarkozy sur les institutions », propos recueillis par Alain Frachon, Françoise Fressoz, Arnaud Leparmentier et Patrick Roger, *Le Monde*, 17 juillet 2008.

SCHNEIDER (Robert) et ALGALARRONDO (Hervé), « Chirac-Jospin : le quinquennat, c'est moi ! », *Le Nouvel Observateur*, 25 mai 2000.

SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), « Contre le septennat », *Le Monde*, 24 mars 1971.

SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), « La démocratie quinquennale », *Le Monde*, 20 septembre 1973.

SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), « De sept à cinq », *Le Monde*, 15 février 1980.

SÉGUIN (Philippe), « Le régime présidentiel, remède au présidentielisme ? », *Le Monde*, 27 décembre 1989.

SIEGFRIED (André), « Avant le référendum », *Le Figaro*, 17 juillet 1958.

SIEGFRIED (André), « L'avant-projet constitutionnel devant l'opinion », *Le Figaro*, 30 juillet 1958.

SLAMA (Alain-Gérard), « Quinquennat : la revanche de Mendès », *Le Figaro Magazine*, 20 mai 2000.

SLAMA (Alain-Gérard), « La lettre contre l'esprit », *Le Figaro*, 13 juillet 2000.

VEDEL (Georges), « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19, 20-21, 22 et 23 juillet 1958.

VEDEL (Georges), « Les deux constitutions », *Le Monde*, 10 janvier 1973.

VEDEL (Georges), « Tout vient à point... », *Le Monde*, 30 septembre 1973.

VEDEL (Georges), « Candide et le quinquennat », *Le Point*, 15 octobre 1973.

VEDEL (Georges), « La Constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

VEDEL (Georges), « 7, 5 + 2, 2 + 5... », *Le Monde*, 23 avril 1997.

VEDEL (Georges), « Voter oui et comprendre », *Le Monde*, 16 septembre 2000.

VEDEL (Georges), « Oui, pour que le Président redevienne le patron de l'équipe », propos recueillis par Mathieu Castagnet, *La Croix*, 19 décembre 2000.

WAINTRAUB (Judith), « Aidé par Giscard, Jospin presse Chirac », *Le Figaro*, 17 mai 2000.

WEIL (Patrick), « Non au cumul des pouvoirs », *Le Monde*, 16 septembre 2000.

WIEDER (Thomas), « Comment un Président choisit son Premier ministre », *Le Monde*, 10 mai 2012.

## TABLE DES ANNEXES

<b>Annexe 1</b>	
Les Présidents de la République depuis 1848 .....	434
<b>Annexe 2</b>	
Chronologie de la V <sup>e</sup> République.....	435
<b>Annexe 3</b>	
Schéma de l'arythmie électorale du septennat .....	438
<b>Annexe 4</b>	
Résultats du référendum du 24 septembre 2000 .....	439
<b>Annexe 5</b>	
L'abstention aux élections présidentielles.....	440
<b>Annexe 6</b>	
L'abstention aux élections législatives.....	441
<b>Annexe 7</b>	
Les deux principaux candidats de droite et de gauche aux élections présidentielles.....	442
<b>Annexe 8</b>	
Les deux principaux groupes de droite et de gauche à l'Assemblée nationale .....	443

## ANNEXE 1 : Les Présidents de la République depuis 1848

II <sup>e</sup> République		
1848-1852	Louis-Napoléon Bonaparte	Révision constitutionnelle

III <sup>e</sup> République		
1873-1879	Patrice de Mac-Mahon	Démission
1879-1887	Jules Grévy	Second septennat, démission
1887-1894	Sadi Carnot	Assassinat
1894-1895	Jean Casimir-Périer	Démission
1895-1899	Félix Faure	Décès
1899-1906	Emile Loubet	Septennat
1906-1913	Armand Fallières	Septennat
1913-1920	Raymond Poincaré	Septennat
1920 (28/2-22/9)	Paul Deschanel	Démission
1920-1924	Alexandre Millerand	Démission
1924-1931	Gaston Doumergue	Septennat
1931-1932	Paul Doumer	Assassinat
1932-1940	Albert Lebrun	Second septennat, révision constitutionnelle

IV <sup>e</sup> République		
1947-1954	Vincent Auriol	Septennat
1954-1958	René Coty	Révision constitutionnelle

V <sup>e</sup> République		
1958-1969	Charles de Gaulle	Second septennat, démission
1969 (28/4-15/6)	Alain Poher	Intérim
1969-1974	Georges Pompidou	Décès
1974 (2/4-19/5)	Alain Poher	Intérim
1974-1981	Valéry Giscard d'Estaing	Septennat
1981-1995	François Mitterrand	Second septennat
1995-2007	Jacques Chirac	Septennat puis quinquennat
2007-2012	Nicolas Sarkozy	Quinquennat
2012-...	François Hollande	...

## ANNEXE 2 : Chronologie de la V<sup>e</sup> République

Elections présidentielles (second tour)	Elections législatives (en % des voix au 1 <sup>er</sup> tour / en sièges)		Gouvernements	Référendums
21-12-1958 de Gaulle : 78 % (collège électoral)	I <sup>ère</sup> législature (nov. 1958 - nov. 1962)  UNR 17,6 207 CNI 20,4 118 MRP 11,6 64 SFIO 17,2 47 PCF 18,9 10 Divers 11 24 Elus d'Algérie 66		Debré (8-1-1959)	28-9-1958 Constitution : 85 % oui  8-1-1961 Algérie : 75 % oui  8-4-1962 accords Evian : 91 % oui
19-12-1965 de Gaulle : 55,1 % Mitterrand : 44,9 %	II <sup>e</sup> législature (nov. 1962 - mars 1967)  UNR-UDT 32 233 RI 7,5 36 MRP 9 55 Radicaux 8,1 39 SFIO 14,9 66 PCF 21,8 41		Pompidou I (14-4-1962)  Pompidou II (28-11-1962)  Pompidou III (8-1-1966)	28-10-1962 élection directe du PR : 62 % oui
15-6-1969 Pompidou : 58,2 % Poher : 41,8 %	III <sup>e</sup> législature (mars 1967 - juin 1968)  Majorité V <sup>e</sup> République 37,7 - UNR-UDT 200 - RI 42 PDM 12,6 41 FGDS 19 121 PCF 22,5 73		Pompidou IV (10-4-1967)  Couve de Murville (10-7-1968)  Chaban-Delmas (20-6-1969)	27-4-1969 régionalisation et Sénat : 53 % non  23-4-1972 entrée GB dans la CEE : 68 % oui
	IV <sup>e</sup> législature (juin 1968 - mars 1973)  Majorité V <sup>e</sup> République 43,6 - UDR 293 - RI 61 PDM 10,3 33 FGDS 16,5 57 PCF 20 34		Messmer I (5-7-1972)	

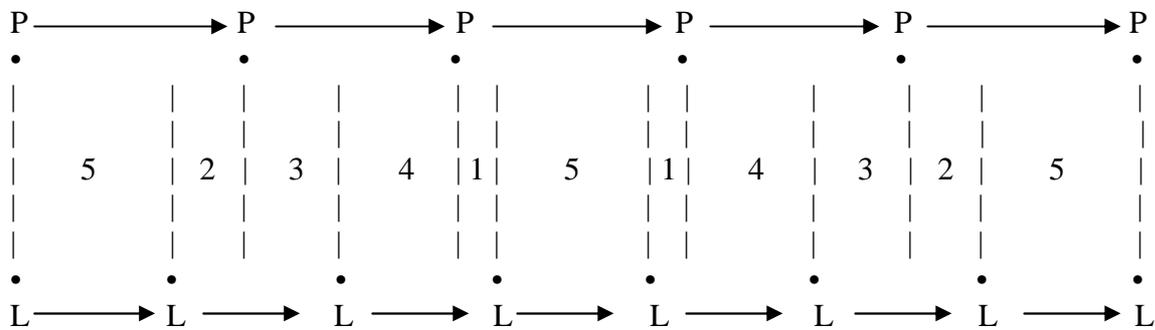
	V <sup>e</sup> législature (mars 1973 - mars 1978)			Messmer II (2-4-1973)	
19-5-1974	UDR	24	183	Messmer III (27-2-1974)	
Giscard d'Estaing : 50,9 %	RI	7	55	Chirac I (27-5-1974)	
Mitterrand : 49,1 %	Réformateurs	12,5	34		
	Union centriste	3,7	30	Barre I (25-8-1976)	
	PS et Radicaux	22	102	Barre II (28-3-1977)	
	PCF	21,4	73		
	VI <sup>e</sup> législature (mars 1978 - juin 1981)			Barre III (3-4-1978)	
	RPR	22,6	154		
	UDF	21,5	123		
	PS et MRG	24,6	113		
	PCF	20,5	86		
	VII <sup>e</sup> législature (juin 1981 - mars 1986)			Mauroy I (21-5-1981)	
10-5-1981	PS et MRG	37,5	285	Mauroy II (22-6-1981)	
Mitterrand : 51,8 %	PCF	16,1	44	Mauroy III (22-3-1983)	
Giscard d'Estaing : 48,2 %	RPR	20,8	88	Fabius (17-7-1984)	
	UDF	19,2	62		
	VIII <sup>e</sup> législature (mars 1986 - juin 1988)			Chirac II (20-3-1986)	
	Majorité	42			
	- RPR		158		
	- UDF		130		
	PS et MRG	31,5	213		
	PCF	9,7	35		
	Front national	9,8	35		
	IX <sup>e</sup> législature (juin 1988 - mars 1993)			Rocard I (10-5-1988)	
6-5-1988	PS et MRG	37,8	275	Rocard II (23-6-1988)	6-11-1988 Nouvelle-Calédonie : 70 % oui
Mitterrand : 54,1 %	PCF	11	27	Cresson (15-5-1991)	
Chirac : 45,9 %	RPR	19,2	130	Beregovoy (2-4-1992)	
	UDF	18,4	130		
	Front national	9,6	0		
	X <sup>e</sup> législature (mars 1993 - juin 1997)			Balladur (29-3-1993)	20-9-1992 Maastricht : 51 % oui
	RPR	20,4	247		
7-5-1995	UDF	19,2	213	Juppé I (17-5-1995)	
Chirac : 52,6 %	PS et MRG	20,3	70	Juppé II (7-11-1995)	
Jospin : 47,3 %	PCF	9,2	23		
	Front national	12,4	0		

	<p>XI<sup>e</sup> législature (juin 1997 - juin 2002)</p> <p>PCF 9,9 37 PS et MRG 25,5 245 Divers gauche 3,1 29 Verts 3,5 8 UDF 14,7 117 RPR 16,8 140 Front national 15,3 1</p>		<p>Jospin (2-6-1997)</p>	
<p>5-5-2002 Chirac : 82,2 % Jospin : 17,8 %</p>	<p>XII<sup>e</sup> législature (juin 2002 - juin 2007)</p> <p>UMP 34,2 369 UDF 4,2 22 Divers droite 4,4 8 Divers gauche 3,1 13 Verts 4,4 3 PS et PRG 25,3 141 PCF 4,7 21 Front national 11,1 0</p>		<p>Raffarin I (6-6-2002) Raffarin II (17-6-2002)  Raffarin III (31-3-2004)  de Villepin (1-6-2005)</p>	<p>24-9-2000 Quinquennat : 73 % oui</p>
<p>6-5-2007 Sarkozy : 53,1 % Royal : 46,9 %</p>	<p>XIII<sup>e</sup> législature (juin 2007 - juin 2012)</p> <p>Majorité 45,5 - UMP et alliés 324 - NC 23 Modem 7,8 4 Verts 3,3 4 PS et PRG 27,7 205 PCF 4,6 18 Ext. gauche 3,4 0 Front national 6 0</p>		<p>Fillon I (17-5-2007) Fillon II (19-6-2007)  Fillon III (14-11-2010)</p>	<p>29-5-2005 Constitution européenne : 55 % non</p>
<p>6-5-2012 Hollande : 51,6 % Sarkozy : 48,4 %</p>	<p>XIV<sup>e</sup> législature (juin 2012 - .....)</p> <p>Majorité 39,9 - PS 297 - PRG 16 - EELV 17 Front de gauche 6,9 15 Modem 1,8 1 NC et indépendants 3,9 29 UMP et alliés 27,1 196 Front national 13,6 2</p>		<p>Ayrault I (15-5-2012) Ayrault II (18-6-2012)</p>	

### ANNEXE 3 : Schéma de l'arythmie électorale du septennat

P = élection présidentielle

L = élections législatives



« On peut alors calculer la véritable durée du pouvoir gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République, telle qu'elle résulte de la combinatoire des calendriers électoraux. Sur le plan théorique, c'est-à-dire sans dissolution de l'Assemblée ni démission ou décès du Président, ce rythme serait, après les cinq ans de départ, de 2, 3, 4 et 1 an, etc. (soit 3 ans en moyenne), et les deux horloges seraient remises à l'heure tous les 35 ans. »<sup>1046</sup>

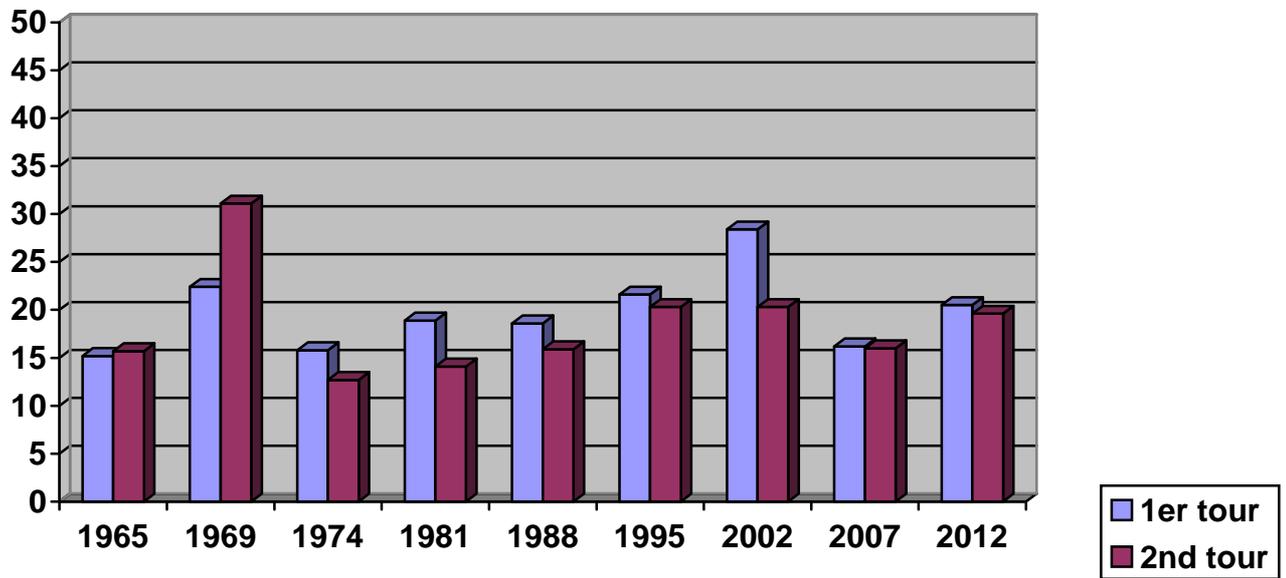
<sup>1046</sup> Jean-Luc Parodi, « L'alternance à la française », *RPP*, n°892, 1981, pp. 47-48.

### ANNEXE 4 : Résultats du référendum du 24 septembre 2000

Inscrits :		39.941.192	
Votants :		12.058.688	Abstention : 27.882.504
		(30,19 % des inscrits)	
Suffrages exprimés :		Blancs et nuls :	
10.118.348		1.940.340	
		(16,27 % des votants)	
« Oui » :	« Non » :		
7.407.697	2.710.651		
73,21 %	26,79 %		

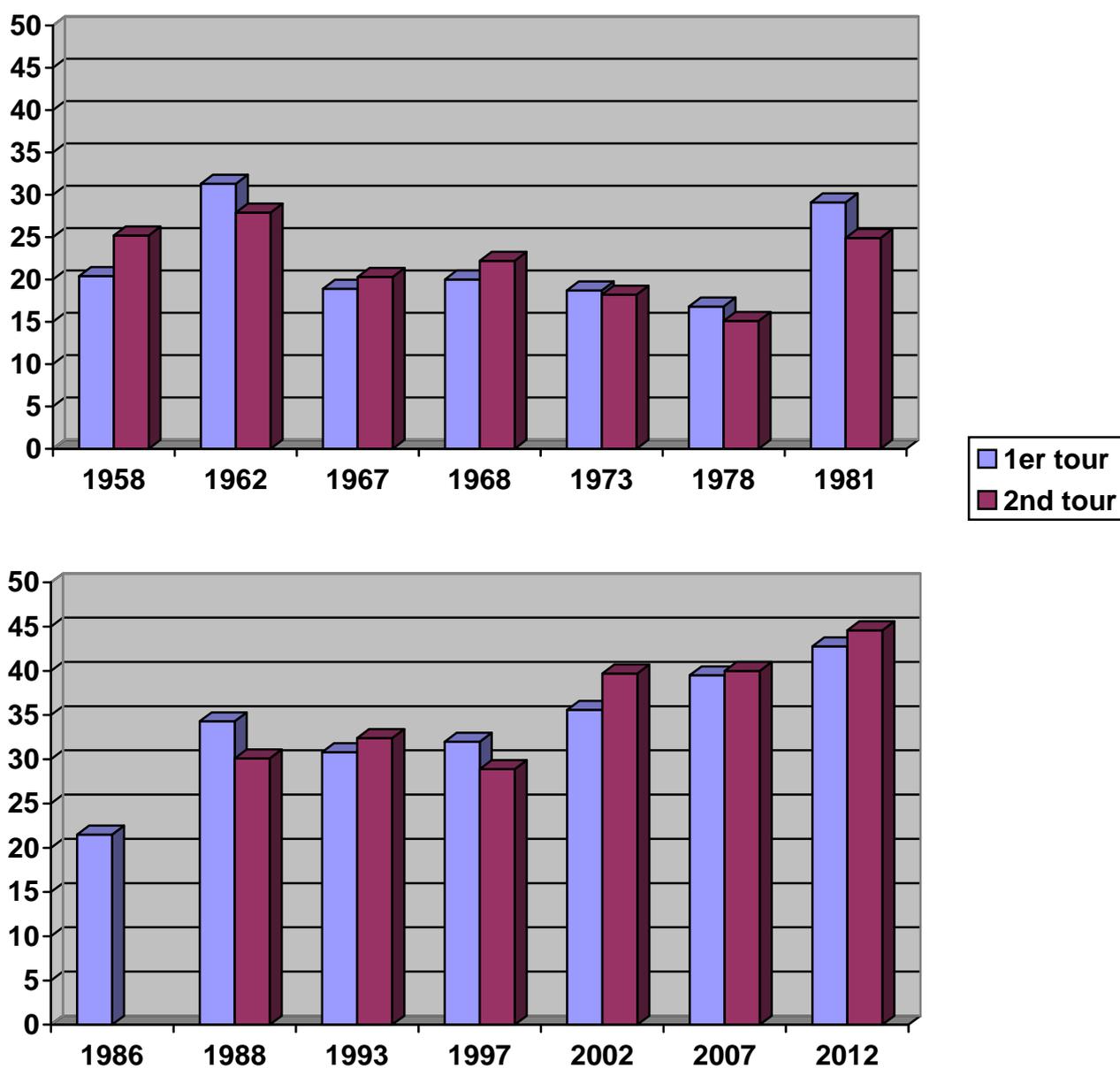
### ANNEXE 5 : L'abstention aux élections présidentielles

(en % des inscrits)



## ANNEXE 6 : L'abstention aux élections législatives\*

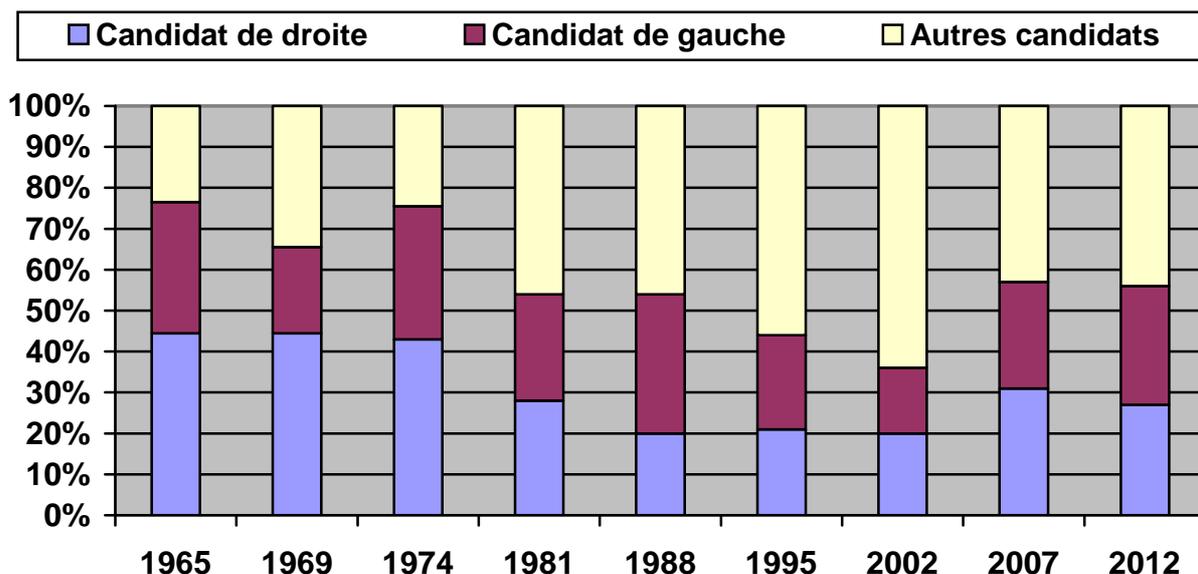
(en % des inscrits)



\* : En 1986, les élections législatives se déroulent au scrutin proportionnel à un tour.

## ANNEXE 7 : Les deux principaux candidats de droite et de gauche aux élections présidentielles

(en % des suffrages exprimés au premier tour)



**1965**      **76 %**  
 De Gaulle : 44,65 %  
 Mitterrand : 31,72 %

**1969**      **66 %**  
Pompidou : 44,47 %  
 Poher : 23,31 %  
Duclos : 21,26 %

**1974**      **76 %**  
 Mitterrand : 43,25 %  
 Giscard : 32,60 %

**1981**      **54 %**  
 Giscard : 28,32 %  
 Mitterrand : 25,85 %

**1988**      **54 %**  
 Mitterrand : 34,11 %  
 Chirac : 19,96 %

**1995**      **44 %**  
 Jospin : 23,30 %  
 Chirac : 20,84 %

**2002**      **36 %**  
Chirac : 19,88 %  
 Le Pen : 16,86 %  
Jospin : 16,18 %

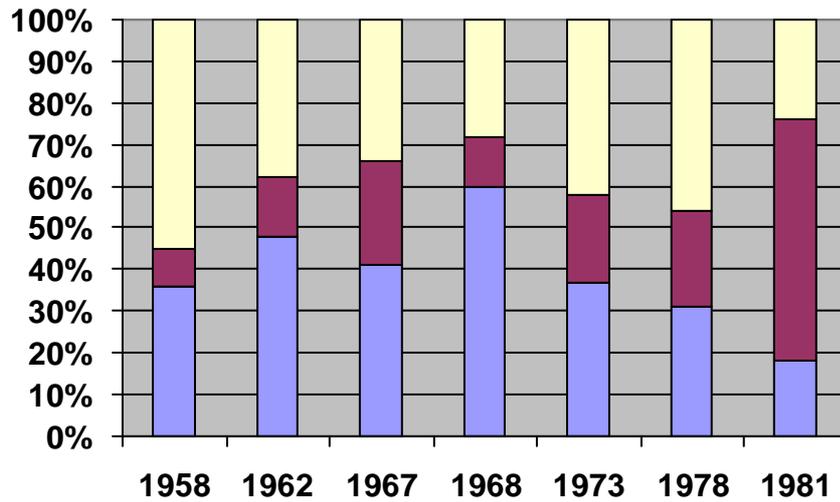
**2007**      **57 %**  
 Sarkozy : 31,18 %  
 Royal : 25,87 %

**2012**      **56 %**  
 Hollande : 28,63 %  
 Sarkozy : 27,18 %

## ANNEXE 8 : Les deux principaux groupes de droite et de gauche à l'Assemblée nationale\*

(en % des sièges, arrondi à 1 % près)

■ Principal groupe de droite ■ Principal groupe de gauche ■ Autres groupes



1958 : Socialiste (8 %) et UNR (36 %)

1962 : Socialiste (14 %) et UNR-UDT (48 %)

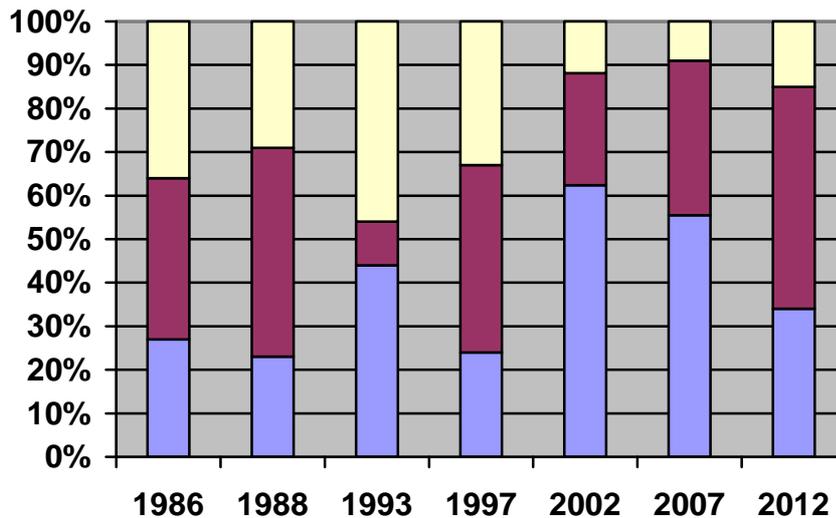
1967 : FGDS (25 %) et UDR (41 %)

1968 : FGDS (12 %) et UDR (60 %)

1973 : PSRG (21 %) et UDR (37 %)

1978 : Socialiste (23 %) et RPR (31 %)

1981 : Socialiste (58 %) et RPR (18 %)



1986 : Socialiste (37 %) et RPR (27 %)

1988 : Socialiste (48 %) et RPR (23 %)

1993 : Socialiste (10 %) et RPR (44 %)

1997 : Socialiste (43 %) et RPR (24 %)

2002 : Socialiste (26 %) et UMP (63 %)

2007 : SRC (35 %) et UMP (55 %)

2012 : SRC (51 %) et UMP (34 %)



## INDEX DES PRINCIPAUX NOMS PROPRES

Martine Aubry .....	284, 292, 359, 360, 381
Jean-Marc Ayrault.....	135, 144, 214, 218, 359, 360, 371
Edouard Balladur.....	130, 131, 142, 152, 160, 184, 290, 305, 348, 349, 371, 377, 396
François Bayrou .....	130, 263, 279, 280, 302
Pierre Bérégovoy.....	337, 359
Raymond Barre .....	101, 111, 130, 144, 218, 359
Jacques Chaban-Delmas.....	53, 62, 81, 122, 215, 217, 243, 359
Jean-Pierre Chevènement.....	138, 148, 151, 243, 375
Jacques Chirac.....	51, 68, 69, 92, 100, 101, 111-113, 122, 123, 125, 126, 128-132, 135, 137 139, 143, 147, 151-153, 157, 158, 187-190, 193, 194, 200-202, 217, 220 231, 251, 260, 269 270, 290, 302, 322, 324, 329, 352-356, 359, 374, 388
Jean-François Copé .....	162, 239, 282, 283, 289, 327, 328
Maurice Couve de Murville .....	91, 359, 379
Edith Cresson .....	194, 359
Jean-Louis Debré.....	59, 135, 358
Michel Debré.....	27, 28, 30, 42-46, 48, 50, 58-60, 69, 72, 91 113, 207, 248, 284, 298, 299, 338, 341, 352, 359
Gaston Defferre .....	73, 79, 82, 215, 369
Charles de Gaulle .....	26-30, 32, 37, 41-43, 46, 48-50, 53-55, 57-68, 72, 77-83, 85-89, 92 97, 99, 100, 103, 106-107, 109, 113, 121, 122, 125, 147, 149, 153 160, 163, 167, 177, 178, 185, 186, 191, 193, 194, 210, 211, 214-217 242, 247, 249, 253, 275, 276, 298, 299, 335, 341, 350, 352, 373, 379
Laurent Fabius.....	115, 139, 218, 289, 291, 308, 352, 359
François Fillon.....	131, 157, 163, 184, 218, 232-234, 240, 242, 244, 251 272, 282, 312, 347-349, 352, 355, 357, 359, 361-364, 390

Valéry Giscard d'Estaing .....	66, 68, 69, 110, 111, 121-123, 125, 127-130 132, 135, 141, 142, 151, 152, 178, 182, 191 193, 199, 215-217, 241, 248-250, 331, 365, 371
François Hollande .....	131, 135, 139, 187, 199, 233, 234, 236, 240, 241, 252, 259, 261 269, 292, 302, 323, 324, 329, 338, 339, 359, 360, 369, 385, 389
Lionel Jospin .....	126, 128-130, 134, 137, 139, 143, 147, 184, 196 204, 220, 267, 269, 290, 302, 305, 355, 365, 372
Alain Juppé.....	130, 131, 148, 158, 184, 217, 231, 244, 251, 281, 283, 348, 359, 365
Jean-Marie Le Pen.....	137, 157, 187, 220, 260, 279, 305, 355
Pierre Mauroy.....	217, 251, 352, 359
Pierre Mendès France.....	30, 58, 73, 77, 82, 253
Pierre Messmer.....	88, 90
François Mitterrand .....	30, 39, 68, 69, 73, 77, 82, 91, 92, 100, 106, 109-113 123, 124, 142, 147, 153, 159, 178, 189, 193-195, 200 214-217, 243, 246, 248, 251, 268, 269, 346, 374
Charles Pasqua .....	131, 132, 137, 290
Alain Poher.....	72, 85, 86, 215, 253, 379
Georges Pompidou .....	33, 39, 46, 51, 60, 64, 67, 68, 77, 85-90, 92, 99, 103, 110, 121 122, 131, 143, 193, 215, 217, 241, 243, 253, 303, 352, 379, 388
Jean-Pierre Raffarin.....	157, 204, 311, 353, 354, 359, 364, 380
Michel Rocard .....	217, 237, 359
Ségolène Royal.....	159, 193, 221, 258, 261, 289-292, 302
Nicolas Sarkozy.....	158-164, 167, 183, 187, 189, 190, 191, 193, 195, 196, 198, 201 202, 204, 205, 213, 218, 221, 231, 234, 236, 238, 242-244, 249, 251 252, 259, 261, 267, 271, 283, 291, 293, 298, 302, 311, 312, 321, 323 325, 335, 348, 349, 350, 355, 356, 359, 361-363, 381, 384, 385, 389
Philippe Séguin .....	242, 246, 290
Dominique de Villepin.....	324, 353

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	5
RÉSUMÉ.....	7
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS .....	9
SOMMAIRE .....	11
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – DU SEPTENNAT AU QUINQUENNAT .....</b>	<b>35</b>
Titre 1 – Le quinquennat, réponse aux évolutions de la V <sup>e</sup> République.....	39
Chapitre A – A l’origine, une Constitution hybride.....	41
Section 1 – Un régime mi-parlementaire, mi-présidentiel .....	43
Section 2 – La dyarchie de l’exécutif .....	47
Section 3 – L’« arbitre » et le « capitaine ».....	51
Chapitre B – Le tournant de 1962 .....	57
Section 1 – Le charisme avant l’élection.....	58
Section 2 – Le référendum d’octobre 1962 et la « nouvelle » Constitution.....	61
Section 3 – Les élections législatives de novembre 1962 et la naissance de la « majorité présidentielle ».....	66
Section 4 – Le triomphe de l’élection présidentielle .....	70
Chapitre C – L’hypothèse du quinquennat.....	77
Section 1 – L’émergence d’une idée .....	77
Section 2 – Changer le régime ou le refonder ? .....	82
Section 3 – La tentative de 1973 .....	86
Chapitre D – Un remède aux maux de la V <sup>e</sup> République.....	95
Section 1 – Le quinquennat, remède à l’irresponsabilité politique .....	95
Section 2 – Le quinquennat, remède à l’arythmie électorale .....	102
Section 3 – Le quinquennat, remède à la cohabitation.....	106
§ a – Origines de la cohabitation.....	107
§ b – A la recherche de la responsabilité (1986, 1993, 1997) .....	111
§ c – Les motifs d’un rejet.....	114

<b>Titre 2 – Le quinquennat, choix d’une lecture présidentialisante des institutions...</b>	<b>119</b>
<b>Chapitre A – Un concours de circonstances favorables.....</b>	<b>121</b>
Section 1 – L’opinion contre les partis.....	122
Section 2 – L’offensive Giscard.....	127
Section 3 – L’enjeu de l’élection présidentielle de mai 2002.....	130
Section 4 – Le quinquennat <i>a minima</i> .....	132
Section 5 – La campagne électorale et le référendum de septembre 2000.....	137
<b>Chapitre B – Les conséquences du quinquennat : de l’inversion du calendrier électoral         à la révision constitutionnelle de 2008.....</b>	<b>141</b>
Section 1 – L’inversion du calendrier électoral : la logique du quinquennat renforcée .	142
§ a – Ecarter le risque de cohabitation.....	146
§ b – Préserver la primauté du Président de la République.....	149
§ c – Limiter les risques de dissolution.....	153
Section 2 – La révision constitutionnelle de juillet 2008 : le quinquennat « équilibré ».	158
§ a – Adapter les institutions au quinquennat.....	162
§ b – Jeter les bases d’un régime présidentiel par la recherche d’un équilibre Président-Parlement.....	168
<b>Chapitre C – La durée change-t-elle la fonction ?.....</b>	<b>175</b>
Section 1 – La fonction présidentielle face à la modernité.....	175
§ a – Une nouvelle conception du temps et de la durée.....	176
§ b – Le quinquennat : adaptation à l’Europe ?.....	180
Section 2 – Quinquennat et prise de décision : la durée fait-elle la force ?.....	182
Section 3 – Le quinquennat, avantage ou inconvénient pour la réélection ?.....	187
Section 4 – La limitation du nombre de mandats présidentiels : du quinquennat au décennat ?.....	192
Section 5 – Quelle présidence au cours du second mandat ?.....	199
<b>Chapitre D – Vers une V<sup>e</sup> République bis ?.....</b>	<b>203</b>
Section 1 – Vers la fin de la cohabitation ?.....	203
Section 2 – Vers la fin du référendum ?.....	210
Section 3 – Vers un « Président de législature ».....	214



Titre 2 – Un régime présidentiel inachevé.....	317
Chapitre A – Quel Parlement face au Président ?.....	319
Section 1 – Une « majorité parlementaire présidentielle ».....	319
§ a – Le Président et sa majorité : une dépendance mutuelle.....	320
§ b – Un Président législateur ?.....	323
§ c – Le président du groupe majoritaire à l’Assemblée nationale : nouvel acteur majeur .....	326
Section 2 – Le Parlement et le quinquennat : un équilibre imparfait .....	329
§ a – Opposition parlementaire ou opposition au Président ?.....	330
§ b – Quelle place pour le Sénat dans un système quinquennal ?.....	334
§ c – Introduire la proportionnelle pour singulariser le Parlement : quelles conséquences institutionnelles ? .....	337
Chapitre B – Le Premier ministre ou l’énigme du quinquennat .....	345
Section 1 – Le quinquennat, facteur d’affaiblissement politique du Premier ministre...	346
Section 2 – Matignon, rouage essentiel pour l’exécutif .....	350
Section 3 – Président et Premier ministre : une inversion des rôles ?.....	355
§ a – Parole présidentielle et parole primo-ministérielle.....	355
§ b – Président et Premier ministre : l’équilibre rompu .....	358
§ c – Le Premier ministre : lieutenant ou concurrent du Président ? .....	361
Chapitre C – La V <sup>e</sup> République à l’heure du choix.....	365
Section 1 – Les contre-pouvoirs nécessaires au régime présidentiel .....	367
Section 2 – Vers la concomitance stricte des élections présidentielle et législatives ?...	370
Section 3 – Quel avenir pour le droit de dissolution ? .....	373
Section 4 – L’élection d’un Vice-Président ?.....	378
Section 5 – La durée du mandat présidentiel : une question toujours ouverte.....	381
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>387</b>
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>397</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>433</b>
<b>INDEX .....</b>	<b>445</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>447</b>

## RÉSUMÉ

La question de la durée du mandat présidentiel est indissociable de la réflexion sur l'équilibre des pouvoirs et sur la nature de la V<sup>e</sup> République. Le quinquennat présidentiel, envisagé en 1973 puis définitivement adopté par référendum le 24 septembre 2000, s'inscrit dans un mouvement de présidentialisation des institutions entamé depuis 1962 et l'élection du Président de la République au suffrage universel. En prévoyant une durée de mandat égale pour le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale, le quinquennat entend redéfinir la dyarchie exécutive et mettre fin à l'arythmie électorale et à la cohabitation. Alors que la Constitution de 1958 privilégiait la souplesse pour répondre à toutes les situations politiques, le quinquennat fait le choix de l'efficacité en favorisant la concordance des majorités parlementaire et présidentielle. Mais le quinquennat est davantage un commencement qu'une fin. Poursuivi par l'inversion du calendrier électoral en 2001 et par une révision constitutionnelle majeure en 2008, le quinquennat a ouvert la voie à un régime présidentiel dont les effets se font déjà sentir à travers la reconfiguration du rôle du chef de l'Etat, le renforcement du poids de l'élection présidentielle, la présidentialisation des partis politiques et la bipolarisation de l'espace partisan. Dix ans après son entrée en vigueur, le quinquennat place la V<sup>e</sup> République face à un choix : corriger le présidentialisme majoritaire dans le cadre des institutions actuelles ou achever la transition vers la VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel.

Descripteurs : Président, Quinquennat, Législature, Présidentialisation, Elections, Calendrier électoral, Révision constitutionnelle, Présidentialisme majoritaire.

## TITLE AND ABSTRACT

*Title : The Five-year Term. A New Balance of Power in the Presidential Republic*

The issue of the length of the presidential term of office cannot be separated from the question of the balance of power in the Fifth Republic, and thus the question of its very essence. The five-year term of presidency, foreseen in 1973 and definitively enacted by referendum on September 24, 2000, comes out of a tendency toward expansion of presidential powers since 1962, as well as from the decision to elect the President of the Republic by direct popular vote. Aligning the five-year term with that of the Assemblée nationale redefines shared governance between the President and the Prime Minister by removing the electoral unbalance that created the "cohabitation" (i.e. opposing camps of political goals and parties in power) as in the past. Although the 1958 Constitution stressed its ability to adapt to any political situation, the five-year term makes the clear choice of effectively favoring concurrent majorities, both parliamentary and presidential. However, this choice is more of a beginning than an end. In 2001 a new electoral agenda followed the five-year term reform. Subsequently, there was a major revision of the Constitution in 2008. As a result we have seen a reconfiguration of the President's role, a net increase in the importance of presidential election, and finally, political and partisan polarization. Ten years after its inception, the five-year term forces the Fifth Republic to choose either to adapt the majoritarian presidentialism within and among existing divisions of government or to initiate a transition toward a Sixth Republic and a purely presidential regime.

*Keywords : President, Five-year term, Legislature, Expansion of presidential powers, Elections, Electoral agenda, Constitutional revision, Majoritarian presidentialism.*