

L'arbre qui cache la forêt : le Président improbable

Article rédigé par *La Fondation de service politique*, le 24 septembre 2008

Le quinquennat est voté ; mais on ne peut pas dire qu'il soit établi. Techniquement, le quinquennat a été approuvé par une majorité de votants ; il s'appliquera, au moins lors de la prochaine échéance.

Politiquement en revanche, cette approbation marginalement donnée par seulement 18,6 % des électeurs inscrits (moins d'un sur cinq) ne suffira pas à l'asseoir solidement dans le paysage institutionnel. L'abstention massive des électeurs qui a concerné plus de deux inscrits sur trois (69,3 %), accompagnée d'un niveau record de votes blancs ou nuls (4,9 % des inscrits), ne doit pas être mal interprétée : elle ne tient pas à la banalisation d'une procédure qui conserve encore son caractère exceptionnel et solennel ; il ne s'agit pas non plus de savoir s'il eût mieux valu recourir à la voie parlementaire de révision constitutionnelle au lieu de la voie référendaire. Les Français ont surtout mis en lumière le hiatus profond entre cette révision ambiguë dont ils ont sanctionné la vacuité, et l'exaspération qu'exprimait simultanément un grand nombre d'entre eux accablés par le poids excessif tant d'une administration à l'efficacité incertaine et que des impôts qui la financent.

Le débat a été clos avant d'être ouvert. Loin d'être le fruit d'une réflexion où se seraient affrontés les différents courants de pensée, le quinquennat est d'abord le résultat d'une manœuvre réussie due à l'habileté tactique de Valéry Giscard d'Estaing qui, pour assouvir une vieille rancune trop longtemps ressassée et avec la complicité active de Lionel Jospin, a tendu le piège inévitable dans lequel Jacques Chirac ne pouvait que tomber : plutôt que de s'isoler par la persistance de son refus initial, celui-ci a évidemment préféré se renier pour garder la main sur le manche. Il s'y est brûlé, une fois de plus. Quant au fond, les Français ont dû se contenter d'une maigre pitance.

Car il y a malentendu. Le quinquennat est finalement apparu pour ce qu'il est : une fausse bonne idée qui ne résout rien des dysfonctionnements patents dont nos institutions sont atteintes. Ces problèmes, qui n'ont pas été posés avant le scrutin, le sont après : ce sont eux qu'il faut bien affronter maintenant en s'affranchissant des idées reçues. Par chance, la prochaine étape étant déjà annoncée, l'occasion est à saisir pour sortir de l'ambiguïté institutionnelle qui pollue depuis trop longtemps notre vie politique.

Une fausse bonne idée

Pourquoi le quinquennat est-il une fausse bonne idée ? Les quelques justifications qui ont accompagné la réforme et qui figuraient dans l'exposé des motifs étaient trop légères pour être honnêtes : elles se résument en une pétition de principe en vertu de laquelle cinq années sont mieux que sept ; plus modernes, pour être précis. Que penser alors des conseillers municipaux, conseillers généraux et conseillers régionaux, ainsi que des présidents de leurs assemblées respectives, tous élus pour six ans ; sans parler du mandat des sénateurs dont les neuf ans deviennent synonyme d'archaïsme ? S'il avait fallu pousser à son terme l'équation implicite selon laquelle " plus c'est court, plus c'est moderne ", la palme fût revenue à la cité antique dont les magistrats étaient renouvelés chaque année. Comme le faisait observer René Rémond dans un long point de vue que le Monde a publié la veille du scrutin, " le bon sens comme la réflexion obligent à confesser que l'idée qui veut que le raccourcissement soit un signe de modernité est un préjugé qui n'a pas plus de fondement que l'idée contraire ". En réalité, la réduction du mandat présidentiel à cinq ans repose sur la seule constatation que les députés sont également élus pour cette durée.

Était-ce suffisant pour engager la quinzième révision de la constitution de 1958, et la huitième en neuf ans ? Que le septennat, certes issu d'un de ces hasards ironiques dont l'histoire a le secret, ait été l'une de nos institutions les plus anciennes du haut de ses 127 ans et qu'il ait perduré sous trois constitutions n'ont pas suffi à lui faire trouver grâce contre l'argument creux de la modernité : voilà qui en dit long sur la légèreté des réformateurs. N'ont-ils jamais considéré que les institutions les plus anciennes, parce qu'elles sont plus profondément ancrées, suscitent davantage de respect et fonctionnent plus sereinement ; et qu'en revanche les cadres instables sont bien vite frappés par le discrédit que leur infligent en pratique ceux qui les font varier au gré de leurs intérêts du moment ? La constitution n'est ici pas mieux traitée qu'un règlement de simple police ! Certains ont ajouté, de façon assez hypocrite quand on sait quel est notre rythme électoral,

que les Français auront désormais la faculté de renouveler plus fréquemment leur confiance au président de la République en le dispensant de recourir à des moyens indirects, tels que la dissolution ou le référendum. Voulait-on insinuer qu'il fallait leur permettre de s'en débarrasser plus vite lorsqu'ils ne s'en satisfont pas ? En tout état de cause, le résultat le plus clair et le plus immédiat de cette opération aura été et sera d'augmenter encore l'instabilité générale du système.

Si du moins le quinquennat " sec ", tel qu'il a été voté, pouvait prévenir de futurs décalages de majorités entre le président de la République et l'Assemblée nationale ! La coïncidence, purement implicite, ainsi introduite avec la durée du mandat des députés suggère une synchronisation qui est un trompe-l'œil. Imaginer que la simple simultanéité des élections législatives et présidentielles garantira une identité des majorités est une illusion. Aux États-Unis où c'est la cas depuis plus de deux cents ans, il est fréquent qu'un Président doive cohabiter avec un Congrès dont la majorité lui est opposée : les deux élections, en effet, sont différentes dans leurs logiques et dans leurs mécanismes respectifs. En ce qui nous concerne à court terme, sauf démission anticipée (et d'ores déjà suggérée) du président de la République ou manipulation juridique de dernière minute qui prolongerait de quelques mois le mandat en cours des députés, les prochaines élections législatives prévues en mars 2002 précéderont les élections présidentielles qui se tiendront au mois de mai suivant ; les secondes ne seront donc pas nécessairement la " locomotive politique " espérée. Enfin, rien ne permet de préjuger la durée de cette situation. À moins que, retombant dans l'ornière où s'enlisa la III^e République après une erreur semblable commise par Mac-Mahon en 1877, l'expérience malheureuse tentée par l'actuel président de la République en 1997 le dissuade, lui et ses successeurs, d'utiliser à nouveau cette prérogative que lui confère l'article 12 de la Constitution, il garde le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale à tout moment avec le déphasage inévitable des élections qui s'ensuivra pour une durée indéfinie. Comme le ferait également l'éventuelle interruption prématurée du mandat présidentiel par la démission ou le décès.

La seule question : l'élection du Président

Ce constat n'a pas échappé à la perspicacité des promoteurs de la réforme bien qu'ils se soient gardés d'en faire état ; ils avaient une arrière-pensée conduisant à d'autres changements plus profonds qui se dessinent à présent. Dans un article publié dès avant le référendum (le 12 septembre) par le Monde, Édouard Balladur l'a annoncé sans ambages. Il a été relayé d'abord par Lionel Jospin dans son seul discours de campagne puis, aussitôt après le vote, par la cohorte des bons apôtres qui se lamentaient sur le résultat. Il faut donc écarter l'arbre du quinquennat pour observer un instant la forêt institutionnelle qu'il cachait ; or la véritable question concerne moins la durée du mandat que son titulaire, le président de la République lui-même, sujet tabou s'il en est depuis 1958.

Qui ne voit en effet que la modification du mode d'élection opérée en 1962, quelle que soit aujourd'hui sa popularité avérée, la participation massive des électeurs aux scrutins ultérieurs et l'espèce d'évidence dont l'entoure le monde politique, a introduit un conflit de légitimité au cœur même des institutions. L'élection du président de la République au suffrage universel s'est en effet purement et simplement surajoutée à celle des députés à l'Assemblée nationale qui constituait jusque là le mode normal de sélection des gouvernants. Celui-ci n'a pas changé. En vertu de sa propre logique que nul ne conteste, le gouvernement doit disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale, dont il reçoit la confiance et sur laquelle il s'appuie pour faire voter ses projets. Cette majorité est elle-même issue du suffrage universel, élue sur un programme en vue d'une politique déterminée, de sorte que le gouvernement qu'elle soutient dispose de toute la légitimité requise pour l'exercice de son pouvoir conformément à l'article 20 de la Constitution. À l'expérience, on constate qu'elle seule est à la fois nécessaire et suffisante au bon fonctionnement des institutions, et que sa défaillance oblige le gouvernement à retourner devant les électeurs afin qu'ils arbitrent le différend. À l'inverse et face à elle, la soi disant " majorité présidentielle " reste virtuelle et, en tout état de cause, subordonnée. Ce sont les conséquences du virage opéré en 1962 qu'il faut examiner, étant précisé dès l'abord que leurs poids respectifs varient selon que l'on se trouve ou non en phase de cohabitation ; elles se situent sur trois plans.

Conflits au sommet : la dérive du pouvoir personnel

En tout premier lieu, grave est la concurrence qui s'est installée au sommet de l'État.

S'il ne s'agissait que de cette bizarrerie que constitue la double représentation de la France lors des sommets internationaux, le mal serait réduit puisque le ridicule ne tue pas ; la France n'en tire pas d'autre avantage que protocolaire et donc de vanité.

Contrairement aux illusions entretenues lors du premier épisode, la cohabitation d'un président de la République avec une majorité parlementaire — et donc un gouvernement — hostile n'est pas un phénomène aberrant ; c'est une situation inévitable du point de vue de la mécanique constitutionnelle. Elle n'empêche nullement le gouvernement de gouverner, conformément à la volonté des électeurs... Mais non sans conflits. Car il ne faut pas attendre d'un Président élu au suffrage universel qu'il se comporte en simple observateur ou en arbitre de touche : il n'a pas été élu pour cela, et ne saurait en avoir le tempérament quand on sait l'énergie, la pugnacité, l'endurance, mais aussi l'habileté, les promesses, les manœuvres qu'il faut déployer dans une campagne électorale de cette nature. Conflits donc il y a ; feutrés, discrets et incessants en temps ordinaire, sur les affaires apparemment les plus anodines de la vie politique au sommet de l'État (les nominations notamment), comme sur les plus symboliques (François Mitterrand refusant de signer les ordonnances de privatisation pourtant régulièrement adoptées, Lionel Jospin désavouant les termes du discours prononcé par le président de la République devant le Bundestag sur l'avenir de l'Europe au motif qu'il ne reflétait pas les vues des autorités françaises) ; conflits publics, violents et implacables lorsque le président de la République et le Premier ministre sont opposés l'un à l'autre en campagne électorale, au détriment de l'autorité de leurs fonctions respectives voire des intérêts du pays (qui ne se souvient de cet épisode scandaleux de la campagne électorale de 1988 où les deux protagonistes, face à face devant les téléspectateurs, se sont mutuellement accusés de mensonge dans une affaire grave de terrorisme mettant en cause les relations de la France avec un État tiers, après avoir publiquement violé le secret de leurs délibérations). Est-il acceptable que le chef de l'État s'instaure chef de l'opposition à son propre gouvernement ? Est-il tolérable qu'ils se heurtent mutuellement en public pour gagner les suffrages des électeurs ?

Mais, objectera-t-on, pour fréquents et prolongés qu'ils aient été, les trois épisodes de cohabitation que nous avons connus en quinze ans n'en restent pas moins des anomalies dans une Constitution qui appelle la convergence au sommet. Examinons un instant ce deuxième point.

La façon la plus claire d'aborder la question consiste à rappeler la justification du recours au suffrage universel pour l'élection du président de la République, telle que le général de Gaulle l'a exprimée dans son message du 2 octobre 1962 au Parlement : " Donner, quoi qu'il arrive, à ceux qui me succéderont la possibilité et l'obligation de porter la charge suprême, quel qu'en puisse être le poids. " Pourquoi donc ? Sinon parce qu'il allait de soi, pour le président de la République d'alors, que sa fonction était aussi active que symbolique, et que sa prééminence, s'exerçant effectivement, devait être également revêtue d'une légitimité fondée sur un lien direct avec le peuple qui la rendît incontestable en toute circonstance. Le souvenir du délitement des institutions de la III^e République en juin 1940 n'était sans doute pas pour rien dans le propos. Mais est-il iconoclaste de se demander si ce délitement n'était pas celui des hommes qui formaient alors la classe politique plutôt que celui d'institutions qui avaient auparavant résisté à la Grande Guerre ? Et si, après l'attentat du Petit Clamart, la justification avancée n'était pas très personnelle et de pure circonstance ?

Il est vrai que le président de la République française est doté de pouvoirs plus étendus que ceux de ses homologues européens, même lorsqu'ils sont élus au suffrage universel : ces derniers par exemple, contrairement à ce qui se passe en France, ne président pas le Conseil des ministres, ne signent aucun décret, ne nomment pas aux principaux emplois publics et ne disposent d'aucun " domaine réservé " en matière diplomatique ou militaire. Ces pouvoirs, dira-t-on, sont hérités des précédentes constitutions. Cela est vrai, sous deux réserves principales : l'ajout d'une part des pouvoirs spéciaux de l'article 16 de la Constitution, qui posent des questions d'une autre nature dépassant le cadre de ce propos, d'autre part du référendum de l'article 11, encore que le Président n'y puisse agir seul. En vérité, depuis 1958 et à l'inverse de ses prédécesseurs qui estimaient leur compétence assez largement liée par les choix gouvernementaux et se

contentaient d'une magistrature d'influence, ainsi que le font aujourd'hui la plupart des chefs d'État européens, l'habitude a été prise par le Président français de les exercer amplement et de façon discrétionnaire. C'est cette pratique qui doit nous préoccuper.

Au-delà des apparences, une instabilité réelle

Dès lors qu'il dispose d'une majorité parlementaire à son gré qui soutient un gouvernement qui a sa confiance autant que celle des députés, le président de la République peut certes exercer sa prééminence de façon active. Mais n'est-on pas victime d'une illusion d'optique sur l'usage qu'il en fait ? En pratique, c'est sans garantie quant au programme présidentiel : à le supposer suffisamment précis et opératoire alors que la campagne électorale conduit davantage le candidat à s'élever vers les généralités, il n'est exécuté qu'autant qu'un gouvernement puisse et veuille le faire. Au demeurant, ce programme a rarement vécu plus de deux ans : celui de François Mitterrand s'est fracassé sur les dures réalités d'une économie ouverte en 1983, et celui de Jacques Chirac a été escamoté dès les premières mesures prises par son ancien directeur de campagne devenu Premier ministre, Alain Juppé, avant de passer par les pertes et profits d'une dissolution de complaisance et ratée.

Du moins aurait-on pu espérer que le président de la République fût le garant de la fermeté et de la continuité de la politique étrangère. Mais une analyse objective telle que des observateurs impartiaux peuvent la faire, montre qu'il ne faut pas se bercer d'illusion : dans la conduite des affaires européennes par exemple (voir l'ouvrage très documenté d'Élie Cohen sur l'exercice par la France de sa souveraineté économique), les effets d'annonce et les considérations de politique intérieure les plus électorales ont souvent prévalu alors que la continuité se situait davantage du côté des groupes de pression et des instances communautaires ; on ne voit pas davantage que depuis dix ans la France se soit grandement singularisée, du moins d'une façon qui porte l'empreinte présidentielle et manifeste l'originalité de sa politique, dans les conflits où elle a été engagée, en Irak ou en Yougoslavie, le souci de coller au peloton ayant semblé la principale préoccupation.

On ne peut pas dire non plus que la prééminence présidentielle s'exerce au bénéfice de l'action gouvernementale : pendant les périodes où il y a eu coïncidence des deux majorités, à l'exception de Georges Pompidou entre 1962 et 1967, aucun Premier ministre n'a exercé ses fonctions pendant toute la durée d'une législature (contrairement à ce qui se passe chez nos voisins). Tous ceux qui ont été nommés par un Président après que son camp a remporté les élections, ont ensuite été sacrifiés pour une raison ou pour une autre, souvent assez rapidement (Georges Pompidou en 1968, Jacques Chaban-Delmas en 1970, Jacques Chirac en 1976, Pierre Mauroy en 1983, Michel Rocard en 1991) ; quant à ceux qui leur ont ensuite succédé, parfois pour des périodes brèves et d'une façon qui n'a jamais été sanctionnée positivement par le suffrage universel (sauf Raymond Barre en 1979), ils ont été choisis pour des raisons propres au Président autant que pour endosser un virage politique. Seul sans doute, Lionel Jospin gouvernera pendant les cinq années de la législature parce que sa longévité échappe au bon vouloir du président de la République. Ajoutons-y les deux séries d'échéances électorales (la présidentielle et la parlementaire) qui entraînent l'une et l'autre systématiquement la démission du Premier ministre. Voilà comment la durée de vie moyenne des gouvernements de la Ve République se situe autour de deux ans et demi depuis plus de trois décennies, plus proche de celle des Italiens que des Anglais, des Allemands ou des Espagnols. Dire que la Constitution de 1958 devait garantir la stabilité gouvernementale !

Pourtant, lorsque le gouvernement lui est soumis, le Président ne rencontre guère d'obstacles dans l'usage qu'il peut faire de ses pouvoirs. Une expérience trentenaire nous a appris cependant qu'il les applique parfois moins aux grandes orientations stratégiques qu'à des domaines plus triviaux d'où l'on se serait attendu qu'un chef d'État fût détaché. Deux exemples tirés de ce par quoi s'exprime leur aspect le plus personnel l'illustreront. Les nominations dans le secteur public, en premier lieu : plusieurs milliers exigent une signature présidentielle (alors que l'article 13 de la Constitution prévoyait qu'un décret, jamais intervenu, en renvoie l'essentiel au gouvernement). Quoique la majorité d'entre elles concerne les armées, les autres, dont le nombre se compte encore par centaines, concernent la haute administration, les grands corps de l'État et tous les emplois de direction de l'administration ; la liste en a même été allongée d'abord par Valéry Giscard

d'Estaing puis par François Mitterrand pour y inclure notamment les dirigeants des entreprises publiques, tandis qu'étaient élargis les " tours extérieurs " livrés à la discrétion du pouvoir ; ces nominations ont servi et servent encore, gouvernement et présidence se partageant le gâteau, de pompe aspirante et refoulante au clientélisme politique. Les " grands travaux présidentiels ", en second lieu : on épiloguera peu à leur sujet sinon pour dire qu'aujourd'hui on n'en trouve l'équivalent qu'en... Côte d'Ivoire, au Maroc et dans quelques autres pays au gouvernement desquels nous n'aspirons pas forcément à ressembler. Est-ce vraiment le rôle du président de la République de s'investir dans la construction de bibliothèques ou de musées, fussent-ils nationaux ?

Irresponsable... irresponsabilité : le point critique

À tout cela, qui est plus ou moins connu, la classe politique objecte avec unanimité que les Français, par leur vote, peuvent mettre un terme ; et qu'à défaut de le sanctionner, ils s'en satisfont peu ou prou. Là encore, on doit s'inscrire en faux. En réalité, et c'est le troisième volet des conséquences de la réforme de 1962, on doit souligner combien l'irresponsabilité du chef de l'État qui s'est instaurée de façon générale contredit les discours officiels. L'irresponsabilité judiciaire est traditionnelle. Elle se concevait aisément lorsque celui-ci agissait peu et demeurait exempt des tentations que suscite l'exercice du pouvoir. Mais les épisodes récents d'un échange inouï de protections, entre un président du Conseil constitutionnel inculpé et un président de la République menacé par les investigations de juges d'instruction trop curieux, ont montré à quel point l'immunité juridictionnelle dont il jouit encore est devenue incompatible avec la façon dont il exerce ses fonctions : l'acteur, a fortiori quand il tient le premier rôle, ne saurait être irresponsable de ses actes, passés ou présents, sans qu'il en résulte de graves scandales. Si " la femme de César doit être au-dessus de tout soupçon ", combien plus doit l'être " César " lui-même lorsqu'il préside le Conseil supérieur de la magistrature et qu'il a la charge de réguler le fonctionnement des pouvoirs publics. Pour ce qui est de leur responsabilité politique, tous les Présidents ont communément déclaré qu'élus au suffrage universel, ils n'avaient de comptes à rendre qu'au peuple. Mais rien ne fonctionne pour qu'il en soit pas ainsi : ce n'est plus qu'une formule vide de sens. Seul le général de Gaulle a assumé l'échec du référendum de 1969 en démissionnant, tandis qu'aucun de ses successeurs ne l'a imité, contrairement à ce qu'eût exigé la cohérence avec le leadership revendiqué, quoique tous aient subi des défaites électorales ou des revers politiques sérieux qui eussent justifié une remise en cause de leur mandat.

Précisément, en constatant l'absence de contrôle et de sanction dont bénéficie le président de la République, on touche le point critique : notre constitution n'a plus de régulateur. La révision de 1962 en a détruit le mécanisme initial et transformé le chef de l'État en chef de parti. Dès 1965 la dérive fut visible, le général de Gaulle lui-même n'ayant pu s'appuyer sur sa seule équation personnelle pour obtenir sa réélection ; elle n'a fait que s'aggraver ensuite par l'effet des campagnes électorales qui désormais occupent l'essentiel du champ politique intérieur, et que seuls les grands partis politiques peuvent assumer. C'est pourquoi, candidat ou élu, aucun ne peut plus se dispenser d'une machine à conquérir le pouvoir, ni s'en défaire ensuite. Qu'un président de la République puisse être en même temps acteur et arbitre, à supposer qu'elle ait jamais convaincu quelqu'un de sensé, était une fiction dès l'origine ; sa double irresponsabilité en a fait le paravent de son impunité. Ce n'est évidemment pas le rôle du Conseil constitutionnel que d'y suppléer. Indépendamment du naufrage honteux de son dernier président, il n'a heureusement que des pouvoirs limités qu'il ne faut certainement pas étendre : devant qui en rendrait-il compte ?

Quant aux Français eux-mêmes, ils sont privés de leur rôle d'arbitrage ultime. Tout se passe comme s'ils ne pouvaient jamais départager les camps en présence par un vote qui vaille pour la durée prévue d'une mandature : il est toujours fait appel d'une élection par l'autre. Contester l'élection présidentielle au moyen de l'élection parlementaire, et réciproquement, est devenu une pratique systématique, de sorte que les campagnes électorales occupent, de fait, le plus clair du temps, que seule les compétitions successives mobilisent l'énergie des hommes politiques, et qu'aucun choix électif n'est jamais clair ni durable. D'où, entre autres, ces sentiments mêlés d'incertitude sur les grandes orientations stratégiques et d'interchangeabilité des politiques concrètes qui obscurcissent le débat comme nulle part ailleurs ; d'où aussi cette habitude, de plus en plus fréquente mais de plus en plus perverse, de recourir systématiquement à la rue, à la prise des usagers en otage, ou à quelque autre épreuve de force pour se faire entendre ; et, pire

encore, cette complaisance dans le déballage toujours recommencé d'un linge sale jamais lavé. Les transporteurs routiers ont davantage su cristalliser le ras-le-bol des gens que l'opposition parlementaire coincée dans ses états d'âme par le président de la République.

En réalité, le label d'" exception française ", flatteur pour notre amour-propre mais fallacieux, ici appliqué à nos institutions, camoufle une situation confuse et malsaine. Puisque la cause profonde en est le conflit de légitimité qui sévit au sommet de l'État, c'est à cela qu'il faut mettre un terme, si du moins l'on souhaite donner à notre vie politique plus de régularité et plus de lisibilité. Pour ce faire, il n'y pas d'autre alternative que de choisir entre le régime présidentiel et le régime parlementaire : les deux ne peuvent coexister.

Le régime présidentiel ? Une fuite en avant

Puisque renoncer à l'élection du président de la République au suffrage universel, laquelle fait partie des interdits de la discussion, passerait pour un recul de la démocratie, les réformateurs qui se dévoilent privilégient tous la voie présidentielle, comme une fuite en avant. On pourrait peut-être l'envisager, à condition toutefois de ne pas commettre de contresens : elle ne signifierait en aucun cas l'autonomie absolue du Président, mais au contraire l'indépendance totale des assemblées élues, l'accroissement de leurs pouvoirs de contrôle, une capacité renforcée d'intervention des juges, tandis que lui-même devrait renoncer à tout moyen de pression voire de coercition sur les unes (notamment par la suppression du droit de dissolution) et les autres, que disparaîtrait le gouvernement en tant qu'instance autonome, et qu'il se trouverait directement en première ligne sur tous les sujets. Le tout fonctionnant au travers de mécanismes juridiques complexes et fragiles que nos habitudes ne nous prédisposent pas à respecter. Aux États-Unis (qui fournissent le seul exemple de démocratie effective fonctionnant ainsi ; les régimes latino-américains sont beaucoup moins convaincants), il en résulte une politique faite de compromis permanents entre le Président et le Congrès dans tous les domaines dont aucun n'est " réservé " (politique intérieure et extérieure, budget, forces armées, etc.), compromis où l'exécutif a rarement le dernier mot. De plus, la structure fédérale du pays y réduit singulièrement les pouvoirs effectifs dont dispose son Président. Sans doute, enfin, le système fonctionne-t-il grâce à l'existence de partis plus semblables par ce qui les rapproche qu'opposés par ce qui les distingue. Mais il est certain qu'il conserve son équilibre parce que chacun reconnaît qu'il y a au-dessus de lui une règle supérieure, non pas d'abord constitutionnelle mais morale, tirée des grands principes du droit naturel sur lesquels est fondée la société américaine, et dont la violation est impitoyablement sanctionnée.

Les précédents qu'offre notre riche histoire constitutionnelle n'augurent pas du succès de la formule, bien au contraire : toutes les expériences passées de concentration des fonctions de chef de l'État et de titulaire du pouvoir gouvernemental en des mains uniques ont tourné à la formule plébiscitaire, voire au " césarisme ", et se sont mal terminées. Faut-il rappeler que l'Empire, dans sa première comme dans sa seconde version, s'est écroulé lors de désastres tels que la France n'en avait jamais connu depuis la guerre de cent ans, en 1814, puis en 1815, enfin en 1870 ? À dire vrai et contrairement au cliché qui leur en attribue le goût, les Français n'aiment pas le pouvoir personnel ; s'il leur est arrivé de s'y réfugier, c'est au sortir de cataclysmes qui les avaient laissés totalement désemparés, jusqu'à ce qu'ils reprennent leurs esprits (parfois trop tard !). Une observation attentive et sereine de notre histoire (pas celle, mythique, qu'on enseigne dans les écoles et qui sert de vulgate approximative aux idéologues de service, mais celle qui a réellement eu lieu) nous apprend au contraire qu'à l'exception des périodes révolutionnaires et de leurs séquelles impériales, les Français se méfient de l'appétit du pouvoir parce qu'il est insatiable et dégénère toujours en pouvoir absolu, qu'aux solutions brutales et expéditives ils préfèrent les discussions et le consensus, qu'ils sont difficiles à gouverner précisément parce qu'ils sont exigeants envers leurs gouvernants. Dans un contexte où les mœurs politiques se sont singulièrement dégradées, il est illusoire de penser qu'un président de la République élu au suffrage universel, avec les pouvoirs dont il dispose, puisse durablement jouer le rôle de ce roi constitutionnel auquel les Français semblent aspirer confusément depuis bientôt deux siècles, et dont témoigne indirectement la popularité paradoxale dont il bénéficie en période de cohabitation : ce que la constitution de 1958 aurait peut-être permis par ses dispositions initiales, la réforme de 1962 l'a empêché. Voilà à quoi il faut remédier.

Légitimité, continuité et modération

La logique de la Constitution de 1958 s'inscrivait dans la continuité de notre tradition ; il est clair qu'elle appelait une lecture parlementaire. Observons d'ailleurs que tel est le cas général en Europe (écartant les similitudes approximatives qu'on tente de trouver à la lecture présidentieliste de la constitution de 1958 du côté de Lisbonne ou d'Helsinki) où systématiquement le modèle parlementaire a fini par s'imposer : nous sommes de trop vieux pays pour ne pas nous défier des mécanismes juridiques complexes d'équilibre entre les institutions qu'exige le système présidentiel, pour n'avoir pas appris qu'il faut user du pouvoir politique avec précaution, et pour avoir oublié que la vocation du chef de l'État est moins de gouverner que de tempérer l'action des gouvernants en préservant l'unité du pays autour de ses valeurs fondamentales. Le régime parlementaire a mauvaise presse chez nous ; en réalité cela tient moins au mauvais usage qui en a été fait qu'à la réputation dont il a ensuite été affublé par ses contempteurs. Après tout, quel régime aurait résisté à l'effondrement désastreux de 1940 ? La décolonisation des années 50 en Afrique a-t-elle été moins réussie que celle des années 60 en Algérie ? Les crises et les drames que la France a vécus au xxe siècle ont-ils été d'abord d'ordre politique et institutionnel comme on le prétend, ou n'ont-ils pas une origine plus profonde, de nature morale ?

Quitte à choisir donc, mieux vaut un vrai système parlementaire, où une seule élection est politiquement décisive : celle de l'Assemblée nationale devant qui est responsable un gouvernement qui gouverne et dont les électeurs savent reconnaître et sanctionner les réussites comme les échecs lors des échéances prévues. Non qu'il faille supprimer le président de la République. Mais notre histoire nous fait aspirer à trouver dans le chef de l'État une personne en qui chacun puisse se référer, qui sache arbitrer entre les pouvoirs publics et modérer ce qu'un gouvernement trop imbu de lui-même pourrait avoir d'excessif, une personne donc qui ne soit pas directement engagée dans l'arène électorale pour le combat décisif et qui soit exemptée (autant que faire se peut) des tentations du pouvoir personnel ; pour ces raisons précisément, sa désignation doit le mettre à l'abri des errements actuels. De ce point de vue, le collège électoral élargi, composé non plus seulement des parlementaires comme sous les deux Républiques précédentes mais également de nombreux élus locaux et de représentants de l'ex-Communauté, qui avait été créé en 1958 et qui avait alors élu le général de Gaulle, n'était pas une mauvaise idée. S'ajoutant au septennat qui dégageait le Président du rythme des contingences strictement politiques, il lui conférait réellement cette légitimité différente, plus large et plus longue, que les Français attendent de celui qui a vocation à les représenter tous et qui lui permettait, conformément à la mission essentielle que lui assigne l'article 5 de la Constitution, d'assurer " par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'État ".

Au lieu d'un quinquennat qui n'a guère suscité d'intérêt, la vie politique de notre pays appelle cette réflexion de fond sur la " mauvaise gouvernance " à la française dont la correction, si elle ne saurait suppléer seule aux vertus des hommes qui sont chargés de conduire les affaires publiques, éviterait peut-être d'en favoriser trop les défaillances.

f. l.-l.