



HAL
open science

Le quinquennat a-t-il modifié la fonction présidentielle ?

Sophie Lamouroux

► **To cite this version:**

Sophie Lamouroux. Le quinquennat a-t-il modifié la fonction présidentielle ?. Présider la République, Aix Marseille Editions, 2021, 978-2-7314-1208-6. <hal-04972279>

HAL Id: hal-04972279

<https://amu.hal.science/hal-04972279v1>

Submitted on 28 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LE QUINQUENNAT A-T-IL MODIFIÉ LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE ?

Sophie LAMOUREUX

Maître de conférences-HDR

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays

Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France

Pour le dire autrement, est-ce que le passage du septennat au quinquennat, c'est-à-dire la diminution de la durée du mandat présidentiel le 24 septembre 2000 a affecté la façon de présider du Président ?

Quelle que soit sa formulation, cette question de la durée du mandat du Président de la République en France a toujours été traitée au gré des circonstances et le sujet est davantage de nature conjoncturelle que structurelle. Les solutions retenues à chaque étape de notre histoire constitutionnelle illustrent cet état de fait.

En 1848, Louis Napoléon Bonaparte avait été élu pour un mandat de quatre ans non renouvelable et précisément c'est ce caractère non renouvelable du mandat qui a été l'un des éléments moteurs du coup d'État du 2 décembre 1851 et de

l'instauration du Second Empire un an plus tard alors qu'entre temps, le mandat présidentiel était rallongé à dix ans.

La loi du 20 novembre 1873 établissant le septennat personnel de Mac Mahon s'apparente en outre à une loi de circonstance. En effet en ce début de III^{ème} République, cette loi du septennat fixe la durée du mandat du Chef de l'Etat en fonction de considérations personnelles à savoir l'espérance de vie supposée du prétendant monarchique légitimiste.

Les forces politiques en présence étaient alors très divergentes avec d'un côté, des républicains très fermes (Léon Gambetta, Jules Grévy, Jules Ferry), et de l'autre, des monarchistes (menés par Albert de Broglie), majoritaires à la Chambre des députés, qui souhaitaient l'union des légitimistes (partisans du Comte de Chambord, petit-fils de Charles X) et des orléanistes (partisans du Comte de Paris, petit-fils de Louis-Philippe) avec à leur tête le Comte de Chambord (Henri V). Or l'intransigeance de ce dernier à remonter sur le trône avec le drapeau blanc contrariait les desseins d'une chambre monarchiste. N'ayant aucun descendant, à sa disparition, il était naturellement possible de faire réunir les deux branches monarchistes. C'est donc en se basant sur l'espérance de vie du prétendant légitimiste que fut arrêtée la durée du mandat du chef de l'Etat.

Les députés élisent alors le Maréchal de Mac-Mahon en remplacement d'Adolphe Thiers, dans l'espoir que celui-ci

laisse aux parlementaires tous leurs pouvoirs d'initiative. C'est Mac-Mahon lui-même qui décide de la durée, pour mettre d'accord les députés républicains favorables à cinq ans (dont Thiers) et les députés monarchistes favorables à dix ans (les mandats de dix ans pouvant facilement déboucher sur un règne monarchique, selon la tradition bonapartiste). Les députés confèrent donc, le 20 novembre 1873, la durée de sept ans au mandat présidentiel, pensant que cela serait suffisant pour que le Comte de Chambord décède (il mourut le 24 août 1883), en d'autres termes, les monarchistes, selon la formule d'Albert de Broglie, espéraient que « *Dieu ouvre les yeux à Mgr le Comte de Chambord ou daigne les lui fermer* ».

Finalement, moins de deux ans plus tard, à la suite de l'amendement Wallon du 30 janvier 1875, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 concernant l'organisation des pouvoirs publics, transforme le septennat personnel en septennat impersonnel. La République l'emporte et la durée du mandat présidentiel à sept ans entérinée. Les constituants de 1946 et 1958 reprennent cette durée et le septennat tout comme son renouvellement deviennent une constante des institutions françaises.

La longévité de cette institution s'explique notamment sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques par l'absence de réels pouvoirs du Président de la République. Mais, à partir de 1958 et de l'avènement de la V^{ème} République, ses pouvoirs s'accroissent.

Le référendum de 1962 et la première élection au suffrage universel direct du Président de la République en 1965 ainsi que l'instauration du fait majoritaire parachèvent la place éminente du Président de la République dans les institutions. Il est désormais la clef de voûte des institutions et la durée de son mandat, au fil des années, questionne.

Dès lors l'adoption du quinquennat rompt avec une longue tradition. Toutefois, cette réforme, en apparence, n'emporte aucune conséquence, elle est neutre car les pouvoirs du président ne sont pas affectés. Ce sont les mêmes dispositions constitutionnelles relatives aux prérogatives du Président de la République sous la V^{ème} République qui s'appliquent. Mais ce n'est qu'en apparence car les motifs avancés pour justifier le changement sont illusoires et les conséquences envisagées *ab initio* ne sont pas celles révélées par la pratique. L'équilibre des institutions s'en est trouvé affecté comme le montrent les trois quinquennats clos mais pas nécessairement sur ce qui était encore une fois à l'origine envisagé.

I. LA GENÈSE DU QUINQUENNAT OU LES FAUSSES BONNES RAISONS D'UNE RÉFORME

Les arguments avancés se révèlent, à la lumière des faits, contestables voire inopérants. Ils ont été évoqués, repris commentés, analysés depuis les années 70, date à laquelle la

question sur la durée de ce mandat est apparue mais ils sont discutables. C'est le cas pour les critiques avancées envers le septennat et c'est le cas encore des deux principaux atouts dont les partisans du quinquennat le paraient.

A. Les critiques à l'encontre du septennat

En synthétisant, deux grands pôles de critiques se manifestent à l'encontre du septennat. Les unes sont axées sur des arguments objectifs et comptables et les autres sur des aspects subjectifs et de sens donné à l'exercice du pouvoir.

Les premières reposent sur l'idée selon laquelle ce mandat serait trop long et, *a fortiori*, en cas de renouvellement. Le caractère excessif de la durée s'appuie sur l'illisibilité d'un programme énoncé pour sept années et son impossible adaptation aux changements rapides d'une société de plus en plus complexe. D'autre part la longueur excessive du mandat ne résisterait pas à l'usure du pouvoir comme en attesteraient les trois derniers septennats (1981-1988 ; 1988-1995 ; 1995-2002) qui se sont terminés par des cohabitations traduisant ainsi la volonté de changement des électeurs.

Ces reproches exposés, il convient de les rapprocher des faits. Or force est de constater que sous les II^{ème}, III^{ème}, IV^{ème} et V^{ème} Républiques, sur les vingt-deux présidents de la République ayant sept années de mandat à accomplir, soit de Louis

Napoléon Bonaparte jusqu'à Jacques Chirac I, un président sur deux (seulement) a réalisé un mandat complet : Grévy I, Loubet, Fallières, Poincaré, Doumergue, Lebrun I, Auriol, de Gaulle I, Giscard d'Estaing, Mitterrand I et II, Chirac I .

Nécessairement la moitié des mandats ont été écourtés selon la répartition suivante :

- Sous la III^{ème} République, peu de présidents ont achevé leurs sept années. En effet sur quatorze (14) présidents, quatre (4) sont arrivés au terme, sept (7) ont dû démissionner et trois (3) sont morts de mort violente. Ainsi Mac Mahon démissionne en 1879, Grévy en 1887 à la suite du « scandale des décorations », Sadi Carnot est assassiné à la fin de son mandat en juin 1894, Casimir-Périer démissionne en 1895, six mois après son élection à la suite d'une campagne dénonçant ses liens avec les milieux d'affaires, Félix Faure décède subitement à l'Elysée en 1899, Deschanel démissionne en 1920 après sept mois de mandat pour raison de santé mentale, Millerand est acculé à la démission par la chambre en 1924, Doumer est assassiné en 1932 et Albert Lebrun abandonne la présidence au début de son second mandat en raison de l'adoption de l' « acte constitutionnel » du 11 juillet 1940.

- Sous la IV^{ème}, Coty quitte l'Elysée en raison de l'élection de de Gaulle en décembre 1958.

- Sous la V^{ème}, deux présidents n'ont pas achevé leur septennat : Charles de Gaulle (second mandat) démissionne en 1969 suite au référendum et Georges Pompidou décède en avril 1974.

Les secondes critiques, dans le prolongement des premières, avancent l'ignorance des exigences démocratiques qui requièrent un retour régulier devant le peuple sachant que la pratique du référendum s'étiole et que les instruments de rationalisation du parlementarisme tels que la dissolution ne sont pas utilisés en raison de l'existence du fait majoritaire. En résumé, le Président ne revient plus devant le peuple une fois élu.

Mais là encore les évènements démentent la critique : le peuple n'est pas ignoré pendant le septennat !

Plusieurs temps dans la vie politique et électorale témoignent de retours au peuple pendant les septennats. C'est d'abord l'hypothèse du référendum. Sans doute peu utilisé et de manière dévoyée notamment dans le traitement des résultats mais cela ressort de l'analyse politique et non des aspects juridiques. Ainsi, à l'exception de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand lors de son premier septennat, les autres présidents ont tous sollicité le peuple par voie de référendum (articles 11 et 89 qui sont précisément des pouvoirs propres du Président) avec les succès que l'on sait s'illustrant par un taux de participation en baisse et la perversion du processus de référendum avec la confusion classique avec le plébiscite. Ce sont ensuite la tenue régulière des élections législatives. Parce que le régime de la V^{ème} est un régime parlementaire et que précisément il y a

discordance de calendrier et de durée entre les élections présidentielles et législatives, le corps électoral est sollicité pendant le mandat présidentiel. Cela conduira par ailleurs dans trois hypothèses à la cohabitation (1986, 1993, 1997). Enfin, au niveau local, on voit également depuis le début des années 1980, des élections municipales, départementales (ex cantonales) ou régionales, porter à la tête de ces assemblées délibérantes locales des majorités opposées à celle du couple exécutif/législatif.

Le peuple n'est donc pas ignoré et une étude plus approfondie de la vie politique montrerait aisément les infléchissements constatés dans la politique menée par un Président et son gouvernement à l'issue d'échéances électorales perdues par la majorité.

De surcroît les principales cartes dans le jeu des défenseurs du quinquennat sont, elles aussi, réversibles.

B. Deux atouts erronés du quinquennat : le remède à la cohabitation et le gage d'une démocratie moderne

Afin de rendre compte des vertus supposées du quinquennat, c'est d'abord admettre que la bonne durée pour le mandat présidentiel est de cinq ans... mais ce ne fut pas sans hésitations. C'est ensuite poser un argument, là encore, conjoncturel puisqu'on rappellera que l'année 2000 se situe dans notre vie politique en pleine cohabitation. C'est enfin relever que le

second argument phare en faveur du quinquennat, tout comme le premier, s'épuise à l'aune de l'observation de la pratique et de la Constitution.

Quelle est la bonne durée d'un mandat présidentiel, en définitive ?

Avant 2000, la question de la durée du mandat et de sa diminution de sept à cinq ans s'était posée sous la V^{ème} en 1973 lorsque, à l'initiative du Président Pompidou, un projet de loi constitutionnelle fut adopté par les deux assemblées avant d'être abandonné. L'adoption par le Congrès ne pouvait se réaliser en raison de l'absence de la majorité renforcée des 3/5.

D'autres Etats prévoient un mandat de sept ans pour leur Président de la République mais ce dernier n'a pas les pouvoirs d'un Président de la V^{ème} République française. On peut citer l'Italie, l'Irlande ou Israël et anciennement, l'Allemagne de Weimar. Mais aucune démocratie n'accordait un pouvoir aussi important pour un temps si long à son chef de l'Etat.

Dans tous les cas, la durée interroge : Edouard Laboulaye observait que « 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 trop difficile de quitter la présidence (...) c'est la souveraineté du peuple qui se

trouve menacée. Il faut donc (...) assigner à la fonction exécutive une durée suffisante pour que le président puisse gouverner le pays, et faire que ce temps ne soit pas assez long pour qu'il puisse se croire le propriétaire de ses fonctions »¹. La recette est cependant difficile à mettre en œuvre et dépend des protagonistes, des époques et de la nature des régimes en discussion pour atteindre un équilibre.

Dans le programme commun de la gauche en 1972, le mandat présidentiel était prévu à cinq ans. Les 110 propositions du candidat Mitterrand reprenaient cette orientation en posant une alternative : un mandat de sept ans non renouvelable (proposition n° 45). Dans sa lettre à tous les Français en 1988, François Mitterrand promettait un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Valéry Giscard d'Estaing suggérait dans *Deux Français sur trois*² un mandat de six renouvelable une fois. En 2000, il déposera une proposition de loi constitutionnelle dans laquelle figurera le quinquennat renouvelable une fois. En 1993 le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel préconise le *statu quo* alors qu'au vote, le comité s'était prononcé contre le quinquennat à neuf voix contre six avant d'envisager un vote sur le caractère renouvelable ou non du mandat puis à trois votes aux résultats suivants :

- 10 voix pour le septennat, 6 pour le quinquennat

¹ *Histoire des Etats-Unis*, tome II, Charpentier Libraire-Editeur, 1867, p. 439.

² Flammarion, 1992, 265 p.

- 7 voix pour le septennat renouvelable, 6 contre et 3 abstentions
- 3 voix pour un mandat de six ans, 8 contre et 5 abstentions
On constate que rien de ferme n'émerge et le doute est permis.
La bonne durée se dessine progressivement mais elle demeure délicate à fixer. Les circonstances vont trancher.

En effet, c'est en 2000 que le quinquennat s'impose. La cohabitation est à la fois un révélateur justifiant la diminution de la durée et la concomitance des mandats présidentiel et législatif et l'élément conjoncturel rassemblant tous les protagonistes favorables au quinquennat. Concernant le rappel des faits, le 11 juillet 1999 le président Chirac est insidieusement invité par Valéry Giscard d'Estaing à prendre une initiative sur le quinquennat dès 2000. Chirac refuse : « Le quinquennat, sous une forme ou sous une autre, serait une erreur et donc je ne l'approuverai pas. J'assumerai par conséquent ma mission jusqu'à son terme et alors les français jugeront et en tireront toutes les conséquences »³. Le 9 mai 2000 Valéry Giscard d'Estaing dépose une proposition de loi constitutionnelle et Lionel Jospin, Premier ministre, l'approuve. Le Président Chirac se rallie au quinquennat à condition que la modification constitutionnelle ne porte que sur la durée du mandat présidentiel. La question du renouvellement ou pas est écartée ainsi que toute modification pouvant altérer la nature même du régime

³ Cité in, P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La documentation française, 2011, p. 86-88.

Effectivement en posant une durée identique au mandat présidentiel et à celui des députés et en fixant un calendrier quasi simultané des deux scrutins, on pouvait imaginer que le spectre de la cohabitation (pour rappel, en 2000 la vie politique française connaît une cohabitation de temps long : 5 ans !) était vaincu !

Mais rien n'interdit d'imaginer qu'entre le deuxième tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité parlementaire distincte de celle ayant porté au pouvoir le nouveau Président. Les modes de scrutin sont différents et, pour les élections législatives, l'existence de nombreuses triangulaires peut conduire à un renversement de la majorité présidentielle. C'est ce qu'il advint en 1997 avec un Front National très mobilisé empêchant la victoire de la majorité présidentielle d'alors et donc de faire coïncider les deux majorités présidentielle et parlementaire. Et on voit difficilement un Président vaincu faire usage, un an plus tard de son droit de dissolution (cela ne s'est en effet pas produit). En cela il y perdrait le peu de crédibilité qu'il conservait. Se soumettre ou se démettre, cohabiter ou démissionner, c'est le choix qui lui reste.

En poussant plus avant le raisonnement et même s'il s'agit pour l'instant d'un cas d'école, on peut envisager le basculement complet de la majorité présidentielle en raison par exemple

d'une maladresse dans le discours dont les réseaux sociaux sont friands. Ainsi en 2007, la petite phrase de Jean-Louis Borloo, ministre du nouveau Gouvernement mis en place après l'élection de Nicolas Sarkozy, dans un débat avec Laurent Fabius pendant la campagne législative, évoque la possibilité d'instaurer une TVA sociale. Cette incise a déplacé, selon les observateurs, un nombre de voix substantiel amenant à l'Assemblée nationale une majorité plus faible que ce qu'il était permis d'espérer.

Par ailleurs la quasi coïncidence des deux scrutins n'évite pas les accidents de la vie institutionnelle pouvant conduire à un décalage. Une vacance à la tête de l'Etat (démission, décès) ou une dissolution occasionneraient un bouleversement du calendrier et l'agencement bien ordonné de ce dernier. Dans le premier cas, une dissolution peut être envisagée, mais cela dépend des pouvoirs propres du Président, dans le second, « dissolution sur dissolution ne vaut » et la cohabitation est envisageable. Il s'agit peut-être, après tout, de politique fiction mais si l'hypothèse est peu probable elle n'est pas impossible. L'inversion du calendrier devait encore davantage limiter le risque mais ici encore cet ordre des scrutins n'est pas une innovation. En effet l'élection présidentielle depuis qu'elle existe au suffrage universel direct sous la V^{ème} n'est jamais intervenue après les élections législatives. Soit celles-ci se sont déroulé en dehors d'un scrutin présidentiel : 1962, 1967, 1968,

1973, 1978, 1986, 1993, 1997 ; soit après ce dernier : 1981, 1988.

En dernier lieu, le quinquennat serait un élément déterminant d'une démocratie moderne. Il s'agit de la réponse apportée à la critique selon laquelle le septennat serait trop long. En effet avec un Président aux pouvoirs très importants et dont le statut lui confère une irresponsabilité politique absolue, comment le laisser au pouvoir sur une si longue durée ?

Mais, comme on l'a démontré, sur vingt-deux Présidents ayant été désignés ou élus au suffrage universel direct, onze ont achevé leur mandat et un seul a accompli deux mandats consécutifs de sept ans.

De plus, la diminution du mandat présidentiel assurerait une plus grande légitimité au Président en permettant aux citoyens de se prononcer plus régulièrement et à intervalles plus courts sur le bilan présidentiel, éprouvant ainsi sa légitimité.

Mais force est encore de constater que la durée du mandat n'impacte pas la légitimité du Président. A l'exception de la haute trahison et de la décision toute personnelle d'un Président, qu'il s'agisse du quinquennat ou du septennat, le mandat du chef de l'Etat ne peut être constitutionnellement remis en cause pendant son exercice quel que soit l'état de l'opinion. La Constitution est immuable : les pouvoirs du chef de l'Etat sont identiques et la durée du mandat leur est étrangère. Ce n'est pas

dans la durée du mandat qu'il faut rechercher les motifs justifiant ou non la légitimité d'un Président mais plutôt dans ses pouvoirs et la manière dont il les exerce. Le temps ne fait rien à l'affaire....

Quelques exemples en attestent. Ainsi, à l'issue du référendum de 2005, Jacques Chirac, qui s'était fortement impliqué dans la campagne n'a pas démissionné au vu des résultats alors qu'il y avait clairement une expression de la défiance du peuple à l'égard non seulement de la question posée mais surtout de celui qui l'avait posée. Par ailleurs, la faiblesse des cotes de popularité de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et aujourd'hui Emmanuel Macron voire les records d'impopularité atteints par les deux derniers auraient pu les conduire à démissionner. Pour autant, rien de tel, nulle dissolution, nul référendum. Ces présidents n'ont pas considéré que leur légitimité était affectée.

L'explication tient à l'irresponsabilité politique, principe cardinal du système parlementaire. La révision concernant la durée du mandat n'affecte pas la nature du régime : il s'agit toujours d'un régime parlementaire dans lequel, au sein d'un exécutif fort, le Président occupe une place prépondérante.

Les conséquences quant à elles suivent le même cheminement : elles existent mais elles n'ont pas pris le sens qu'on attendait initialement.

II. LES CONSEQUENCES DU QUINQUENNAT OU LE BOULEVERSEMENT INATTENDU DE L'EQUILIBRE DES INSTITUTIONS

La question du quinquennat a, pour ses défenseurs ou ses adversaires, au-delà du débat autour de la durée, gravité autour de l'accentuation de la présidentialisation du régime voire l'instauration du régime présidentiel. Les commentateurs d'alors estimaient que la succession dans le temps des consultations électorales serait favorable au Président faisant de ce dernier le véritable chef de la majorité et chef de l'exécutif au détriment du Premier ministre et donc de l'équilibre au sein du couple exécutif. Or une autre interprétation est possible en partant des mêmes constats. Il y a bel et bien eu un bouleversement de l'équilibre des institutions, au sein des relations Premier ministre-Président de la République mais dans un sens inattendu. Le Premier ministre se voit conforté et le Président affaibli.

A. L'affaiblissement de la fonction présidentielle

La diminution de la durée du mandat présidentiel prive le Chef de l'Etat d'un atout majeur : la durée. Inscrit dans le temps et protégé par l'irresponsabilité politique, le Président était assuré

avec le septennat de construire et conduire un projet à long terme.

Il n'incarne plus l'arbitre sur la durée. Rappelons que le Président est selon de Gaulle « ce personnage impartial qui ne se mêle pas de la conjoncture politique »⁴. C'est le premier responsable national, le « capitaine » selon Jean Massot. Il fixe la stratégie, donne un cap. La longue durée participe, avec le contexte et la personnalité même du Président, à la mise en place d'un régime présidentiel. Il bénéficiait ainsi de l'avantage d'un long mandat à celui des pouvoirs cumulés d'un président américain et d'un premier ministre britannique. En couplant la forme juridique et la force politique ou l'alliance du fait présidentiel et du fait majoritaire, sa fonction se résume ainsi : chef du parti majoritaire, à l'origine de la confiscation des compétences du Gouvernement, il détermine et dirige la politique de la Nation selon le mandat que le peuple lui a confié. Le Gouvernement et la majorité parlementaire sont instrumentalisées : ils mettent leurs prérogatives à la disposition du chef de l'Etat en vue de réaliser son projet.

C'est ce que la doctrine a appelé la « Constitution de 1964 », à la suite de la conférence de presse du 31 janvier 1964 dans laquelle de Gaulle établit le régime présidentiel. Cette lecture

⁴ C. de GAULLE, *Intervention devant le Comité consultatif constitutionnel*, 8 août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Doc. Fr., T. 2, 1988, p. 300.

de la V^{ème} République se vérifie donc d'autant mieux que le mandat s'inscrit dans un temps long.

Dès que le mandat est raccourci, le Président n'incarne plus la permanence et la continuité. Il est soit plongé dans la vie politique tout comme le premier ministre et son gouvernement ; soit s'en éloigne pour laisser une place plus grande à son Premier ministre et à la majorité parlementaire. La pratique des trois Présidences sous l'égide d'un quinquennat complet illustre ces approches. Chronologiquement, le quinquennat de Jacques Chirac relève de la seconde lecture. En effet, à l'exception de la politique internationale, le Président Chirac n'a pas été très actif au plan interne avec des défaites électorales en 2004 lors des élections locales, le non au référendum en 2005 et le rejet des Français et une lutte intestine avec un de ses plus influents ministres. Corrélativement, Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin restent dans les mémoires des premiers ministres très actifs.

L'hyperprésidence du Président Sarkozy, qui devait changer les choses, est un trompe-l'œil : il s'agissait seulement d'une hyperprésidence médiatique. L'image d'un président omniprésent dans les médias, la personnalité même de Nicolas Sarkozy, tout cela laissait accroire à un basculement dans le régime présidentiel. Or, les choix réalisés à l'issue du comité Balladur et la révision constitutionnelle de 2008 n'ont en rien permis de procéder à ce basculement : le statut, la fonction et les

pouvoirs du Chef de l'Etat demeurent. Au contraire et notamment à partir de 2008, la mainmise du Président sur l'exécutif et sur le Parlement s'affaiblit. Les réformes de 2010 sur la décentralisation et les retraites crispent les relations entre l'Elysée et la majorité parlementaire. Sur la décentralisation par exemple, la difficile adoption de la loi du 10 décembre 2010 en témoigne avec des échanges houleux au Sénat avec le gouvernement et une procédure législative retardée. On n'assiste pas à la domination sans partage par un président d'un parlement. Car, comme dans tout régime parlementaire, le pouvoir exécutif par l'intermédiaire de son Premier ministre doit collaborer avec le pouvoir législatif.

Etre et paraître ont jalonné la fin du quinquennat Sarkozy. En apparence, une hyperprésidence, mais en réalité un couple exécutif en tension. En effet les relations entre Nicolas Sarkozy et François Fillon n'ont jamais été idylliques et le Président n'a pas pu se débarrasser de son Premier ministre comme il l'aurait souhaité. A la suite de la démission de François Fillon le 13 novembre 2010 le Président doit se résoudre à le renommer après avoir un temps envisagé de nommer Jean-Louis Borloo. Mais devant l'opposition de la majorité parlementaire, il dut y renoncer.

Le troisième président ayant pratiqué le quinquennat a, au contraire été qualifié d'hypoprésident ! Rapidement impopulaire, contesté par les membres de sa majorité et

sanctionné par des résultats désastreux lors des élections intermédiaires, François Hollande a été pris en tenaille entre un Premier ministre hyperactif – notamment à partir de l'arrivée de Manuel Valls en mars 2014 – et une majorité parlementaire frondeuse et indisciplinée. Le Président, avec la nomination de Manuel Valls a, à partir de 2014, dû opérer un recul voire procéder à un effacement face à ce dernier. Après 2014, le Premier ministre (voir *infra*) apparaît comme le véritable patron de l'exécutif en procédant au renvoi des ministres récalcitrants par exemple.

En définitive, avec le quinquennat le Président devient un concurrent du Premier ministre alors qu'il ne dispose pas de pouvoirs pour cela et qu'il doit être au-dessus de la mêlée.

Certes, hors cohabitation, le Premier ministre doit être le bouclier – le fusible – du Président mais le premier ministre n'est en aucun cas son protecteur. Or lors de l'Université d'été du parti socialiste à La Rochelle, Manuel Valls, dans son discours de clôture demande au parti majoritaire de soutenir le président et de l'aider en prenant, en quelque sorte le Président sous son aile : c'est une première sous la V^{ème} République !

Les situations des deux derniers présidents, l'hyper et l'hypo, bien qu'elles tiennent à la personnalité des protagonistes et à la conjoncture, sont néanmoins révélatrices de ce que craignait de Gaulle avec le gouvernement de législature : la durée du mandat

du Président devenant identique à celle de la majorité parlementaire avec à sa tête, un Premier ministre réalisant la même durée que le Président, ce tableau est bel et bien celui du gouvernement de législature tant décrié et redouté par de Gaulle qui craignait que le Président en soit affaibli : « Il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère de sa fonction de Chef de l'Etat » (conférence de presse du 31 janvier 1964).

Les équilibres institutionnels ne se jouent donc plus au sein de l'exécutif mais davantage entre le Premier ministre et la majorité parlementaire.

Quant à l'actuel quinquennat, s'il est prématuré de faire un bilan complet, on constatera que les dix-huit premiers mois du mandat d'Emmanuel Macron ont emprunté une posture gaullienne et une volonté de restaurer sinon le pouvoir présidentiel du moins son image. Mais la crise des gilets jaunes a laissé transparaître différentes attitudes de la part du Président Macron. Il a d'abord opéré un retrait, laissant le Premier ministre Edouard Philippe en première ligne. Puis dans un deuxième temps il a repris la main pour redistribuer les rôles en chargeant le Premier ministre et son gouvernement et d'autre part le Parlement de mettre œuvre les mesures annoncées le 10 décembre 2018. Enfin ses prestations remarquées lors de sa participation à différentes sessions du grand débat parachève la tentative de reprise en

mains par le Président. Ceci dit, on ne saurait mettre davantage en avant tel ou tel argument de nature institutionnelle et parmi eux, la durée du mandat présidentiel pour expliciter le mouvement de défiance du peuple envers les institutions et particulièrement le Président de la République. Toutefois, on signalera simplement qu'en l'espèce et alors que la durée du mandat est déjà courte, les revendications exprimées tendent vers davantage de consultations démocratiques. Est-ce à dire qu'un nouveau raccourcissement du mandat présidentiel soit à prévoir ? Nous ne le pensons pas. Mais il n'en demeure pas moins que si le Président est le représentant de la Nation, aujourd'hui et un peu plus quinquennat après quinquennat, depuis le début des années 2000, sa représentativité est très faible. Sur ce point la durée du mandat n'a donc eu aucune influence. C'est davantage au sein des instances délibérantes, locales et surtout nationales que la solution doit être recherchée. Là encore c'est valoriser la place de la majorité parlementaire et, au sein de l'exécutif, le Premier ministre.

Dès lors, insensiblement, les équilibres institutionnels ne se jouent plus vraiment au sein de l'exécutif mais davantage entre le Premier ministre et la majorité parlementaire.

B. La revalorisation de la fonction de Premier Ministre

Pressé par son Premier ministre et par un ancien adversaire rancunier, le Président Chirac a dû se résoudre à la révision de la Constitution en indiquant que, surtout, celle-ci ne devait pas avoir pour objectif de remettre en cause l'équilibre des institutions. Or c'était la seule question d'importance.

A partir du moment où, comme on vient de le voir, la cohabitation ne disparaît pas, le Président n'incarne pas à lui seul tout l'exécutif, il y a aussi le Premier ministre. D'ailleurs, en 2008, la révision des articles 5, 20 et 21 de la Constitution d'abord envisagée, a été abandonnée par le Président lui-même. En effet le Président Nicolas Sarkozy souhaitait conférer plus de pouvoirs au Président de la République ce qui conduisait à modifier la nature même du régime le transformant en régime présidentiel. Il devait y renoncer : « En revanche, après réflexion, je ne pense pas qu'il soit souhaitable que les articles 5, 20 et 21, qui précisent la répartition des rôles entre le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement, soient modifiés. Dès lors qu'un changement de la nature du régime est écarté, toute modification de la rédaction actuelle me paraît en effet présenter plus d'inconvénients que d'avantages »⁵.

Mais, précisément, la nature, l'étendue et la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et

⁵ Cité in R. GHEVONTIAN, « Quinquennat : Louis Favoreu avait raison », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/4 (n° 100), p. 956.

administrative. Au contraire, c'est là le rôle, aussi complexe et méritoire qu'essentiel du Premier Ministre français.

Textuellement, la Constitution ne lui consacre aucun titre particulier ; c'est le Gouvernement qui est le sujet du titre III de la Constitution. Il s'agissait en effet de montrer une volonté de rupture avec les régimes républicains précédents dans lesquels, la fonction gouvernementale était réduite à l'exécution de la volonté du Parlement. Le Premier ministre est une charnière entre les pouvoirs publics ; il est à la tête du gouvernement qui est un carrefour des autorités publiques : présidentielle, administrative, militaire et parlementaire. Tout converge vers Matignon et selon Guy Carcassonne le Premier ministre dispose du pouvoir d'agir et les moyens de faire agir ou d'empêcher d'agir.

Le gouvernement, personnifié par le Premier ministre, « détermine et conduit la politique de la Nation » (article 20 C). Même si l'inversion des verbes ne reflète pas la réalité d'un Chef de l'Etat dominant en période de coïncidence de majorités, on observera que la raison d'être d'un Premier ministre est l'action. Gouverner implique l'idée de diriger, de décider et de conduire. S'il existe bel et bien une hiérarchie entre le Président et le Premier ministre, « le président de la République ne peut rien faire sans Matignon : c'est le premier ministre qui met en musique la partition composée par l'Elysée » (Raymond Barre) ou encore selon François Fillon, le Président est l'inspirateur du

Gouvernement et de la majorité tandis que le Premier ministre en est l'animateur. Comme le résume l'actuel Premier ministre, Edouard Philippe, il met en œuvre les orientations stratégiques fixées par le Président de la République après avoir donné une majorité au chef de l'Etat.

Sans doute, le Gouvernement est-il subordonné au Président de la République. Jean Massot décrivant l'organisation de l'exécutif français bicéphale utilise la formule « dyarchie et hiérarchie » : « il y a bien une certaine forme de dyarchie dans la mesure où le Gouvernement est distinct du chef de l'Etat et a sa propre tête, le Premier ministre. Mais c'est une dyarchie hiérarchisée dans la mesure où, hors cohabitation, le Président a le dernier mot dans tous les domaines de l'action politique et où il le conserve, au moins dans certains domaines, en cas de majorité parlementaire opposée à la sienne ». Jean Massot avait synthétisé la relation bicéphale dès 1993 et il réitère son propos en 2008⁶. Or, il ne fait nullement référence à la durée du mandat qui, en l'occurrence n'a aucune importance ni aucun effet sur la modification de cette relation. La place du Président est la même, et, au pire, celle du Premier ministre n'a pas régressé. Certes il y a toujours subordination de ce dernier au premier mais le Premier ministre, avec le quinquennat, ne disparaît pas et le régime présidentiel n'est en rien advenu.

⁶ J. MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, La documentation française, Paris, 2008, 223 p.

Au contraire la dyarchie est renforcée dans le temps court. Elle est une garantie contre la dérive monarchique, elle est nécessaire dans les temps de crise. Ainsi, avant ou après le quinquennat, les premiers ministres ne se sont pas comportés comme les simples exécutants des desseins présidentiels. Tout comme Georges Pompidou en 1968 pour sortir de la crise de mai par la dissolution, Pierre Mauroy en 1983 pour éviter la sortie du système monétaire européen et enclencher une politique d'austérité, Michel Rocard en 1988 pour négocier les accords de Matignon et sortir de la crise en Nouvelle-Calédonie ou encore Alain Juppé en 1995 portant la réforme du système de protection sociale, les Premiers ministres des trois derniers quinquennats ne s'en sont pas laissés compter par le Chef de l'Etat et ont su s'affirmer. Tel Dominique de Villepin avec le contrat première embauche, François Fillon en reconnaissant que les caisses étaient vides ou Manuel Valls incarnant une image d'autorité dévoyée et provoquant en août 2014 la révocation de ministres indisciplinés. Le Premier ministre reste, certes dans une relation hiérarchisée, textuellement minorée, seconde par rapport au Président mais il demeure et il s'affirme d'autant que la conjoncture devient plus en plus ardue comme on le constate ces dernières années où l'absence de stabilité économique, politique ou sociale rend l'acte de gouverner complexe.

En définitive, et pour répondre à la question de départ, on peut résumer en disant que le quinquennat n'a pas apporté la plus-value escomptée mais n'a pas non plus entraîné la V^{ème}

République vers le régime présidentiel. En revanche, c'est sous le quinquennat (mais le septennat n'aurait-il pas eu les mêmes effets ?), que c'est produit un bouleversement de l'équilibre des institutions, tel qu'on le connaissait depuis 1964, bouleversement au profit du Premier ministre et de la majorité parlementaire et au détriment du Chef de l'Etat. La raison tient à ce que septennat ou quinquennat, le régime est toujours le même, fidèle au schéma d'origine de la V^{ème} République, soit un régime à forte domination présidentielle mais aussi un régime parlementaire.