

## Le quinquennat, un nouveau rythme politique

Didier MAUS

« Un nouveau rythme politique », *Espoir* n°171, Hiver 2012-2013

Le remplacement en 2000 du mandat de sept ans pour le président de la République par un mandat de cinq ans n'a pas été un simple raccourcissement de deux ans. Combiné avec l'organisation des élections législatives environ six semaines après le deuxième tour de l'élection présidentielle il a donné au rythme de la vie politique une nouvelle dimension.

Les arguments en faveur du quinquennat ont toujours pêché par leur caractère lacunaire. Sans remonter jusqu'au projet du président Pompidou en 1973, la principale justification a été la nécessité d'adopter une même durée pour le mandat présidentiel et celui des députés et, implicitement, d'organiser de manière quasi simultanée les deux élections fondamentales de la vie politique française, celle qui est la plus populaire aux yeux des Français, l'élection présidentielle, et celle qui détermine la capacité à gouverner, l'élection des membres de l'Assemblée nationale. Il est évident que la pratique des cohabitations (1986-1988, 1993-1995, et celle en cours à l'époque depuis 1997) a joué un rôle essentiel dans la détermination des promoteurs du projet de révision, MM. Valéry Giscard d'Estaing et Lionel Jospin. On sait que le président Jacques Chirac s'est en quelque sorte rallié à la démarche à défaut d'en être un chaud partisan. Le très fort taux d'abstention des citoyennes et citoyens (70%) montre que les justifications des élites politiques n'étaient guère partagées par le suffrage universel.

Il n'en demeure pas moins que la double séquence élection présidentielle pour un mandat de cinq ans/élections législatives pour un mandat également de cinq ans a profondément transformé le rythme de la vie politique.

La première conséquence est la durée excessivement longue de la période qui débute en mars pour s'achever fin juin. Pendant quatre mois la France, sauf crise majeure, est à peine gouvernée. Il est logique que la campagne présidentielle soit un temps de neutralisation de l'action gouvernementale. Il en est de même dans les autres pays européens lorsque l'enjeu du pouvoir est en cause. Il y a, par contre, une anomalie dans le fait que le nouveau président, investi aux alentours de la mi-mai, ne peut immédiatement agir conformément au mandat qu'il vient de recevoir. Le nouveau gouvernement voit alors la grande majorité de ses membres s'investir dans une campagne électorale où leur sort individuel et leur avenir collectif sont en cause. Les exemples de 2007 et 2012 sont éclairants. Le nouveau Président, même s'il s'agit d'une réélection, a évidemment intérêt à ce que la nouvelle Assemblée nationale dispose d'une majorité en accord avec la majorité présidentielle. Le calendrier inventé en 2000 est fait pour cela. Le très fort taux d'abstention lors des élections législatives (40% en 2007, 42,8% en 2012) montre que les électeurs considèrent cette élection comme une « confirmation » de la précédente. Les électeurs favorables au président estiment que l'étape essentielle a eu lieu; ceux de l'autre camp se sentent démobilisés.

Nul ne peut imaginer ce qui arriverait si, au lendemain du deuxième tour des élections législatives l'Assemblée nationale devient majoritairement en opposition avec le président. Le choc des légitimités est inévitable. Le raisonnement adopté lors des cohabitations en vertu duquel l'expression la plus récente du suffrage universel a vocation à gouverner est difficilement transposable lorsque le délai entre les deux consultations est inférieur à deux mois.

Si certains esprits cohérents plaident pour que les élections législatives aient lieu en même temps que les deux tours de l'élection présidentielle c'est, d'une part, pour éviter la perte de temps, d'autre part, pour donner encore plus de chance à la concordance des majorités. à

l'inverse les députés sortants et les candidats, quel que soit leur camp, croient, dur comme fer, à l'indispensable séparation des deux votations. Il est vrai que l'observation montre que des circonscriptions ayant donné une nette majorité au Président élu peuvent élire un député de l'autre bord (ou d'aucun) à cause de son très fort enracinement personnel et local.

Le principal avantage du nouveau calendrier est, sans discussion possible, l'existence d'une période de cinq années à la disposition du Président de la République, de son gouvernement et de sa majorité. Le temps politique français s'aligne ainsi sur celui de la majorité des grandes démocraties européennes (quatre ou cinq ans selon les pays). Chacun se souvient de l'épée de Damoclès qui a pesé sur la destinée de la présidence de Georges Pompidou, élu en juin 1969, avec les élections législatives prévues en mars 1973, surtout avec la signature du Programme commun de la Gauche en juin 1972. De même l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 a très rapidement débouché sur les futures élections législatives de 1978. Le discours de Verdun-sur-le-Doubs (27 janvier 1978) en est l'illustration parfaite. Lorsque Jacques Chirac est élu en mai 1995 il sait qu'il existe une échéance difficile en mars 1998, si délicate qu'il décide de l'abrégéer par la dissolution du 21 avril 1997, espérant – à tort au vu des résultats – disposer d'une majorité disciplinée jusqu'à la fin de son mandat en 2002.

Les dissolutions prononcées par le Président Mitterrand en 1981 et 1988 avaient pour objectif de dégager à l'Assemblée nationale une majorité conforme à celle qui venait de l'élire ou de le réélire. Le résultat a été parfait en 1981, légèrement moins parfait en 1988, mais dans les deux cas le Président a disposé d'une période de cinq ans pour gouverner le pays. Les séquences de 2002, 2007 et 2012 ont jusqu'à présent bien fonctionné, offrant à la majorité la possibilité de gouverner pendant un laps de temps au terme duquel un vrai bilan est possible. Par la force des choses la solidarité entre l'action du président, du gouvernement et de la majorité est totale. Ils se présenteront en même temps devant le juge de paix du suffrage universel. Il n'y a pas un bilan du président distinct de celui de la majorité parlementaire. La campagne de 2012 est, de ce point de vue exemplaire. Pour la première fois un président et une majorité sont responsables en même temps de leur éventuel renouvellement. Il est évident que la personnalité de Nicolas Sarkozy a quelque peu renforcé cette symbiose, mais elle est inscrite dans une logique très contraignante et indépassable.

La disparition espérée des rythmes irréguliers de la vie politique (3, 4 ou 5 ans selon les dates des élections précédentes) offre ainsi une vraie durée à l'action publique, sans possibilité de faire reposer la responsabilité des échecs sur des calendriers aléatoires.

Ce bel ordonnancement du calendrier peut néanmoins être mis à mal, soit par la vacance de la présidence de la République, soit par la dissolution de l'Assemblée nationale.

La première hypothèse peut résulter du décès, de la démission du président de la République, voire de sa destitution. Dans ce cas la Constitution prévoit qu'une nouvelle élection a lieu dans un bref délai, environ cinq à six semaines. En fonction du contexte politique, le nouveau Président peut être amené à prononcer immédiatement la dissolution de l'Assemblée nationale, d'une certaine manière comme en 1981 et 1988, pour rétablir une perspective de double majorité pour les cinq années suivantes. S'il ne le fait pas, il devra, à un moment ou à un autre de son mandat, faire face à de nouvelles élections législatives et à l'éventualité d'une cohabitation. Il est probable que, sauf circonstances de crise, le président préférera rechercher l'harmonie quinquennale.

La dissolution ne peut guère être provoquée que par une rupture du contrat politique majoritaire entre le président et les députés. Les nouvelles élections législatives auront automatiquement comme enjeu « pour ou contre le président ». Le précédent de 1997 n'est pas totalement transposable dans la mesure où la majorité parlementaire n'avait pas été élue dans la foulée de l'élection de Jacques Chirac en 1995. En fonction des résultats des élections législatives le Président se trouvera donc dans une situation renforcée ou

affaiblie. La première solution renvoie alors au double mandat cohérent de cinq ans. à l'inverse l'élection d'une majorité hostile au Président ouvre une vraie période d'incertitude : acceptation d'une cohabitation courte ou longue ? Démission avec ou sans nouvelle candidature ? Nomination d'un gouvernement minoritaire ou recherche d'une nouvelle majorité ? Seul le rapport des forces politiques permettrait concrètement d'apporter des éléments de réponse. Il faut bien évidemment tenir compte du fait que la Constitution interdit une nouvelle dissolution dans un délai d'un an à compter des élections législatives. Un président réélu après un échec lors de ces élections ne peut donc pas prononcer une nouvelle dissolution et demander au peuple de lui accorder une majorité parlementaire. Si, un jour, ce scénario devait se réaliser, il est probable que la nouvelle majorité de l'Assemblée nationale serait en mesure d'exiger que le gouvernement soit conforme à ses souhaits. Cela confirmerait le constat selon lequel « Nul ne peut gouverner contre l'Assemblée nationale ». Il s'agit de la règle de base du régime parlementaire.

Même ceux qui regrettent la réforme du quinquennat de 2000 sont obligés de confirmer son impact en faveur d'un réel renforcement du pouvoir présidentiel. Les pouvoirs du Président de la République n'ont pas changé. Il est simplement devenu, encore plus qu'avant, le vrai chef de la majorité, donc de l'exécutif.