

# COHABITER EN DIPLOMATIE

## ATOUT OU HANDICAP ?

PAR

SAMY COHEN (\*)

Tour à tour louée et stigmatisée, la cohabitation a tenu une place importante dans le fonctionnement des institutions de la V<sup>e</sup> République et dans la conduite de la diplomatie et de la défense de la France. Elle mérite, à ce titre, une évaluation dépassionnée et à distance de toute échéance électorale (1). Des considérations que les hommes politiques ont portées sur elle au cours des mois précédant les élections d'avril-juin 2002 (2), il ressort une image des plus négatives : en politique étrangère, la cohabitation constitue un mode de gestion trop compliqué pour que l'on puisse la considérer comme un régime idéal. Pourtant, elle a rendu, des services importants. Elle représente un facteur de rationalisation du processus de décision. Ce jugement peut paraître abrupt et mérite des explications plus fournies qu'il faut replacer, pour plus de clarté, dans le contexte historique qui a vu apparaître et fonctionner les trois cohabitations de la V<sup>e</sup> République.

### LA CONFRONTATION MITTERRAND-CHIRAC

Entre François Mitterrand et Jacques Chirac, tous deux candidats à l'élection présidentielle, la compétition pour s'assurer le contrôle de la politique étrangère et de défense fut, d'emblée, très vive. Chacun essaya de convaincre l'opinion que la Constitution lui confiait la responsabilité de conduire les relations extérieures de la France, alors même qu'elle confère à tous les deux des prérogatives importantes : du Président de la République, elle fait le chef des armées (art. 15), le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (art. 5), dont la vocation est de négocier et ratifier les traités (art. 52); au gouvernement elle confie la responsabilité de déterminer et conduire la politique de la nation, la disposition de la force armée (art. 20) et elle fait du Premier ministre le responsable de la défense nationale.

(\*) Directeur de recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI).

(1) La V<sup>e</sup> République a connu neuf ans de cohabitation : de 1986 à 1988 (François Mitterrand-Jacques Chirac); de 1993 à 1995 (F. Mitterrand-Edouard Balladur); de 1997 à 2002 (J. Chirac-Lionel Jospin).

(2) Cf. notamment Olivier SCHRAMECK, *Matignon, rive gauche : 1997-2001*, Seuil, Paris, 2001.

Mais ni Mitterrand ni Chirac ne cherchèrent véritablement à respecter les prérogatives de l'autre. Quelques règles de jeu furent au début établies : le Président recevra toutes les semaines les ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Notes et télégrammes diplomatiques continueront à parvenir à l'Élysée normalement. Le déclenchement de l'arme nucléaire demeurera une prérogative du chef de l'État. Au cours d'une réunion à l'Élysée, le 2 avril 1986, Jacques Chirac et André Giraud, ministre de la Défense, reconnaissent explicitement la « prééminence » du Président en ce qui concerne les opérations militaires extérieures. Inversement, quand le Premier ministre demande au Président d'assister au sommet des pays industrialisés qui doit se tenir à Tokyo en avril, ce dernier n'y fait pas obstacle.

Le Premier ministre s'écarta assez rapidement de l'esprit de ces accords. Entouré d'une équipe assez étoffée, il tenta de faire de Matignon le centre d'impulsion et de coordination de la politique étrangère. Son dessein n'était pas seulement d'acquiescer la stature internationale d'un futur candidat à l'élection présidentielle, mais de marginaliser François Mitterrand en asséchant partiellement ses sources d'information, en particulier dans les domaines sensibles du moment, ceux des relations avec l'Iran et la Syrie, de la lutte contre le terrorisme et des négociations en vue de libérer les otages français détenus à Beyrouth. L'Élysée reçut moins de notes de fond de la part des directions du Quai d'Orsay. Seule la dimension jupitérienne du pouvoir présidentiel – le déclenchement du feu atomique et l'emploi de la force armée – ne fut pas convoitée. Aucune décision importante concernant une opération militaire extérieure ne fut prise sans l'aval du chef de l'État.

Le bilan de cette offensive est mitigé. La capacité d'initiative et d'évocation par le Président des dossiers importants a, certes, faibli. La notion de subordination hiérarchique a disparu. François Mitterrand n'a pu s'opposer à un certain grignotage de ses pouvoirs dans les domaines où, traditionnellement, le Premier ministre exerce des responsabilités directes. Les dossiers comportant des incidences budgétaires, monétaires ou financières sont placés sous la coupe de Matignon. Ceux liés à la sécurité intérieure (otages, lutte antiterroriste, relations avec l'Iran) sont soustraits à l'attention de l'Élysée qui n'obtient généralement qu'une information tardive et partielle. Les tractations en vue de la libération des otages sont, la plupart du temps, conduites à l'insu de l'Élysée.

Cependant, François Mitterrand « *a plié, n'a pas rompu, a fini par se redresser* » (3). La politique étrangère était pour lui un enjeu de pouvoir vital. Abandonner ce terrain aurait laissé le champ libre à son rival et entraîné sa disparition de la scène politique. S'appuyant sur ses collaborateurs, sur le protocole et sur les fidèles qu'il a gardés dans l'administration et dont certains avaient été placés à des postes clefs en prévision de cette

(3) Edouard BALLADUR, *Passion et longueur de temps*, Fayard, Paris, 1989, p. 224.

échéance, il réussit à éviter l'isolement et à se préserver une marge de manœuvre non négligeable. Dans les affaires européennes, le dispositif mis en place avant l'arrivée de la droite au gouvernement (Elisabeth Guigou au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes, François Scheer à la tête de la Représentation française auprès des Communautés européennes et Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne), lui préserve la possibilité d'intervenir efficacement sur tous les grands dossiers à l'ordre du jour du Conseil européen. La gestion des affaires communautaires relève, certes, du Premier ministre, mais ce dernier doit composer avec François Mitterrand pour tous les dossiers discutés en Conseil européen. François Mitterrand réussit à préserver son rang de chef de la délégation française aux sommets bilatéraux ainsi qu'aux rencontres multilatérales (G7, Conseils européens, sommets franco-africains).

Surtout, et c'est un des enseignements majeurs de cette première cohabitation, le gouvernement ne peut contraindre le Président à revenir sur ses décisions antérieures. Lorsque Jacques Chirac tente de remettre en question certaines orientations de la politique étrangère et de défense, François Mitterrand se défend, menace d'en appeler à l'arbitrage des Français. Face à l'offensive, il tient bon. Il refuse purement et simplement de renégocier certaines clauses du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne, comme le demandait le RPR. De même qu'il s'oppose avec succès aux modifications de sa politique de défense réclamées par le Premier ministre : demandes d'association à la très reaganienne Initiative de Défense Stratégique (IDS), de construction d'un missile stratégique mobile ou encore de modification de la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire tactique. Les choix du Président en matière stratégique ne seront finalement pas remis en cause.

François Mitterrand réussit même à imposer ses vues dans les grandes négociations politico-stratégiques du moment : le démantèlement des euro-missiles et la négociation interne à l'OTAN sur la modernisation des armes nucléaires tactiques. Il se réserve également le droit de négocier secrètement la création d'un Conseil de Défense franco-allemand et de l'annoncer publiquement sans en informer au préalable le Premier ministre.

Au terme des neuf premiers mois de la cohabitation, il s'est établi un partage de la politique étrangère en trois zones d'influence : une sphère à prédominance présidentielle (défense, désarmement, relations franco-allemandes); une sphère à prédominance gouvernementale (Afrique et coopération; Proche-Orient, dans sa dimension de sécurité intérieure; relations économiques et financières extérieures) (4). Entre les deux apparaît un domaine de cogestion qui inclut principalement les opérations militaires et les grandes

(4) Samy COHEN, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, n° 3, 1989.

décisions en matière communautaire. Partis avec la volonté de faire le moins de concessions possibles, ces deux acteurs majeurs ont été contraints à des effacements alternés.

Même si cette cohabitation n'a pas entraîné de dommages majeurs pour la France, même s'il y eut entre les deux hommes des moments d'entente, notamment lors des crises tchadienne et libanaise, lors de la crise du Golfe (1987) ou lors de la décision d'interdire le territoire français au survol des avions américains en mission de bombardement sur la Libye de Khadafi, elle a toutefois créé une atmosphère malsaine de dissimulation et de dénigrement. Dans certains secteurs (Est-Ouest, relations franco-allemandes, Proche-Orient), une diplomatie double, concurrente, s'est installée, entraînant un fort gaspillage d'énergie. Les deux parties ont passé un temps considérable à se cacher des informations ou à tenter de compléter celles qui leur échappaient. La première cohabitation n'a présenté que des inconvénients pour la France, sauf pour les journalistes et les chercheurs qui eurent facilement accès aux informations qu'ils recherchaient auprès des deux camps engagés dans une bataille de communication effrénée.

Cette première expérience a été néanmoins très utile puisqu'elle a permis aux deux camps de découvrir l'étroitesse de leur marge de manœuvre respective et qu'elle a déterminé les nouvelles règles de jeu qui inspireront les protagonistes des deux cohabitations suivantes. Le Président est « indéboullonnable » par des tentatives de grignotage de ses pouvoirs : la Constitution, mais aussi tout un ensemble de pratiques, dont certaines ont davantage de poids, y veillent. Le Premier ministre ne peut abaisser impunément l'institution présidentielle, « clef de voûte » des institutions politiques françaises ; il ne peut davantage obliger le chef de l'Etat à se renier ou à se dédire. L'humiliation n'est pas une bonne carte à jouer, car le Président peut se rebiffer, se figer dans son refus. En cohabitation, l'avantage appartient au défenseur, l'attaquant apparaissant comme l'agresseur aux yeux de l'opinion publique. Il ne reste d'autre choix au Premier ministre que de pousser son avantage, au risque d'une épreuve de force avec le Président, ou de battre piteusement en retraite.

Le Premier ministre ne peut non plus ravir au Président le sceptre nucléaire. En 1986, peut-être par réflexe légitimiste, Jacques Chirac ne contesta nullement l'autorité atomique du Président. Lors de la deuxième cohabitation, les tentatives faites par la droite pour reprendre les essais nucléaires suspendus par François Mitterrand, n'obtinrent pas plus de succès. La prééminence présidentielle dans le domaine du nucléaire relève du sacré. Les traditions diplomatiques jouent également en faveur du Président. Même si leur tâche en est compliquée, les partenaires de la France continuent à considérer le Président comme le responsable de la diplomatie française, celui qui conduit la délégation de la France aux grands sommets.

Pour sa part, le Président ne peut ignorer les prérogatives constitutionnelles du gouvernement, d'autant plus que l'Élysée n'a pas les moyens de conduire seul la politique étrangère et de défense. Sa mise en œuvre est du ressort du gouvernement et la politique étrangère touche à tous les domaines de l'activité gouvernementale. D'autres facteurs de modération interviennent : aucun des principaux *leaders* ne veut prendre la responsabilité d'affaiblir les capacités d'action de la France ou de nuire à ses intérêts. Les Français n'apprécieraient pas de voir leur pays se ridiculiser sur la scène internationale, d'autant plus qu'ils se sont mis à aimer la cohabitation, par se laisser séduire après y avoir longtemps été hostiles (5).

### 1993 : LA « COHABITATION DE VELOURS »

Les élections législatives de mars 1993, qui voient à nouveau une majorité de droite succéder à une majorité de gauche, inaugurent une nouvelle culture cohabitationniste. La répartition des tâches entre François Mitterrand et le gouvernement Balladur n'évolue pas sensiblement. La volonté du nouveau Premier ministre de marquer la politique étrangère de son sceau, de se donner une assise internationale, reste forte. La nouveauté réside dans l'acceptation d'une cogestion sereine, dans le respect des prérogatives constitutionnelles de l'autre et dans la volonté d'éviter des heurts. Une collaboration plus fructueuse et paisible se met rapidement en place au niveau des hauts responsables aussi bien qu'à celui des entourages. Des procédures de concertation destinées à éviter des dissonances, à régler le partage des tâches, à assurer une bonne circulation de l'information, sont élaborées. Décidé à établir une relation de confiance avec François Mitterrand, Edouard Balladur affirme d'emblée : « *je ferai en sorte que la politique étrangère et la politique militaire soient gérées d'une façon qui, aux yeux de l'extérieur, soit cohérente et solide* » (6).

François Mitterrand ne ressent plus le besoin d'être constamment sur le qui-vive, ce qui lui convient, compte tenu de la dégradation de son état de santé. Tirant les enseignements de la première cohabitation, il s'est d'ailleurs assuré, dès 1990, que les télégrammes des ambassadeurs parviennent également au palais présidentiel. Il n'est pas candidat à sa succession et le Premier ministre ne se considère pas (encore) comme un présidentiable. Le Président accorde au gouvernement une marge d'initiative relativement importante, accepte de composer avec lui, notamment sur les nominations, dès lors qu'il ne se sent pas remis systématiquement en question. C'est un balladurien, Jean-Yves Thibaut de Silguy, qui est nommé à la tête du SGCI. Le Premier ministre réussit à obtenir la réduction du contingent militaire

(5) Cf. Gérard GRUNBERG, « Du cohabitationnisme de l'opinion », *Pouvoirs*, n° 91, 1999.

(6) *Le Monde*, 18 mai 1993.

français en Bosnie, le ramenant de 7 000 à 4 000 hommes, à mener à bien les négociations du GATT, à entreprendre le rapprochement avec la Chine, à dévaluer le franc CFA, malgré un Président sceptique ou réservé. C'est Edouard Balladur qui est à l'origine de l'idée d'une Conférence sur la stabilité en Europe. L'Opération turquoise, en revanche, est décidée malgré ses réticences : il demandera, en vain, que la France ne fasse pas cavalier seul ; en revanche, il obtient que cette opération soit limitée dans le temps et qu'elle n'ait pas lieu à Kigali. On a là un cas typique de codécision imposé par la cohabitation dans le domaine sensible des interventions militaires extérieures.

Grâce à son nouveau ministre, Alain Juppé, le Quai d'Orsay retrouve le rôle actif de réflexion et de préparation des grandes décisions politiques qu'il avait perdu sous Roland Dumas. Un vent plus sain souffle sur la diplomatie française. Un des témoins privilégiés de cette période, Hubert Védrine, notera : « *Alain Juppé s'inscrira, à mon sens, à l'intérieur de la politique étrangère mitterrannique non sans lui insuffler une énergie nouvelle et une plus grande capacité opérationnelle* » (7). Cette remarque, émanant d'un des membres de l'entourage de François Mitterrand, est significative des améliorations que la deuxième cohabitation a apportées dans la gestion des affaires internationales de la France. La personnalité du nouveau ministre des Affaires étrangères y est pour beaucoup. Alain Juppé a joué un rôle important dans la gestion de l'intervention occidentale en Bosnie : c'est lui qui a inspiré une attitude plus ferme en Bosnie et l'ultimatum de l'OTAN après le bombardement du marché de Sarajevo ; c'est lui qui est à l'origine de la création du Groupe de contact, associant Russes et Américains aux négociations diplomatiques. Du livre de souvenirs d'Edouard Balladur, *Deux années à Matignon*, son rôle sort injustement minimisé.

Le terme de « cohabitation de velours » qualifie pourtant mal les deux années de cohabitation Mitterrand-Balladur. Lors du conflit portant sur le moratoire sur les essais nucléaires, qui a opposé Mitterrand à Edouard Balladur, ce dernier a tenté à plusieurs reprises de faire revenir le Président sur sa décision. Pressé par Jacques Chirac, le Premier ministre demande au chef d'état-major des armées, l'amiral Jacques Lanxade, s'il lui obéirait : « *il n'en était rien, je le savais* », écrira-t-il plus tard, avant d'ajouter qu'« *il ne pouvait être question d'agir avec une brutalité qui eût été vouée à l'échec ; elle aurait discrédité la France sur la plan international, discrédité le gouvernement sur le plan intérieur* » (8). En 1989, il écrivait : « *nous avons tort de ne pas nous opposer plus nettement à M. Mitterrand sur les questions de défense nucléaire où il faisait preuve de trop de compréhension envers les accords américano-*

(7) Hubert VÉDRINE, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Élysée 1981-1995*, Fayard, 1996, Paris, p. 650.

(8) E. BALLADUR, *Deux années à Matignon*, Plon, Paris, 1995, pp. 147-148.

*soviétiques concernant la réduction des armements* » (9). Devenu Premier ministre, a-t-il été tenté de prendre sa revanche ? Il semble plutôt avoir agi ainsi davantage pour donner des gages aux « durs » du RPR que pour forcer la main au Président. A son corps défendant, l'armée, quant à elle, a « arbitré » la querelle sur les essais nucléaires en faveur du Président et cela malgré son hostilité au moratoire. Légitimiste, elle a considéré que la Constitution lui enjoignait d'obéir au chef des armées.

A partir de 1994, les relations entre l'Elysée et Matignon s'aigrissent. A l'approche de l'échéance de l'élection présidentielle, les tentatives du Premier ministre pour s'affirmer davantage sur la scène internationale irritent un Président que la maladie contraint au repos. Le gouvernement obtient du Président la rédaction d'un nouveau Livre blanc sur la défense mais, sur l'injonction du Président, ce document n'abordera ni le problème des essais ni celui de la doctrine d'emploi des armes nucléaires que certains auraient voulu infléchir dans le sens d'une doctrine du « fort au fou ». François Mitterrand n'apprécie pas la visite d'Edouard Balladur auprès des militaires de la force Turquoise, parade réservée, dans la pratique de la V<sup>e</sup> République, au chef des armées. Quelques mois plus tôt, lors du sommet franco-allemand de Mulhouse, le 31 mai 1994, François Mitterrand a pris l'initiative d'inviter un détachement de l'Eurocorps au défilé du 14 Juillet, assumant d'ailleurs publiquement cette entorse à la cohabitation : « *le gouvernement a été mis devant le fait accompli... Je suis le chef des armées, j'ai pris la décision que je devais prendre* ». A l'interview au ton présidentialiste, intitulé « Notre politique étrangère », accordée par Edouard Balladur au *Figaro*, le 30 août 1994, le chef de l'Etat réplique devant la conférence des ambassadeurs réunie à l'Elysée, début septembre : « *les Affaires étrangères sont, parmi les fonctions qui sont les miennes, parmi les plus importantes et les plus clairement définies par la Constitution. J'entends préserver exactement les différentes répartitions des tâches de l'exécutif* ». A son tour, le gouvernement contestera la proposition d'une conférence européenne sur l'Algérie lancée par François Mitterrand le 3 février 1995 (10).

#### 1997 : LA COGESTION INSTITUTIONNALISÉE

L'expérience Chirac-Jospin ressemble davantage à la deuxième cohabitation qu'à la première : on constate la même volonté affichée d'éviter des heurts. L'inversion des positions que la gauche et la droite ont occupées dans le passé favorise une meilleure compréhension des soucis de l'autre. Les règles d'une cohabitation « douce » ne sont plus à inventer. Se retrouve aux commandes un réseau de personnes qui ont pratiqué au moins une cohabita-

(9) E. BALLADUR, *Passion et longueur de temps*, p. 224.

(10) Christiane GOUAUD, *La Cohabitation*, Ellipses, Paris, 1996, pp. 94-95.

tion, qui ont intériorisé ses contraintes, ses règles et en connaissent ses pièges. Le choix d'Hubert Védrine comme ministre des Affaires étrangères, collaborateur de François Mitterrand depuis 1981 et bon connaisseur des mécanismes de la cohabitation, symbolise ce désir de modération.

Toutefois, à la différence des années 1993-1995, les acteurs de cette troisième cohabitation sont confrontés à une expérience destinée à durer cinq ans. Lionel Jospin veut la gérer à son rythme, convaincu que c'est sur le plan de la lutte contre le chômage que les Français le jugeront. De fait, s'il s'intéresse de près aux grands dossiers de politique internationale et manifeste une présence active dans les domaines traditionnellement dévolus au Premier ministre, tel celui de la construction européenne, il s'efforce d'éviter tout conflit ouvert avec le Président de la République et s'abstient de lui porter ombrage par une activité internationale trop soutenue. Il adopte, d'emblée, un profil tout en nuances : « *je ne suis pas attaché à des rôles de représentation formelle... Je n'irai pas là où ma place n'est pas formellement requise* », affirme-t-il, le 24 juin 1997, devant les députés, afin de désamorcer toute tentative de surenchère venant de son propre camp. Cependant, il ajoute aussitôt : « *mais j'irai là où la politique du gouvernement français devra être mise en place et suivie d'effets* ». De fait, le gouvernement n'a pas cherché à remettre en question la réforme du service militaire et de la professionnalisation des armées.

A son tour, Jacques Chirac n'a pas contesté au gouvernement le droit de regard sur la conduite des affaires étrangères et militaires qu'il avait revendiqué pour lui-même en 1986. Il a accepté des inflexions de la politique de coopération de la France en Afrique, notamment la réduction des effectifs militaires sur ce continent, un assouplissement de la position française à l'égard du Tribunal Pénal International. Lors du coup d'Etat ivoirien de Noël 1999, qui a entraîné la chute du Président Henri Konan Bédié, il s'est rangé – un peu malgré lui – à la nouvelle approche du gouvernement Jospin en Afrique, qui refuse que la France intervienne militairement dans des conflits internes, ainsi que toute complaisance envers les régimes autoritaires. Un des sujets de divergence, la réintégration de la France dans l'OTAN, s'est réglé de lui-même, Bill Clinton ayant refusé d'accéder à la demande de Jacques Chirac d'attribuer le commandement Sud de l'Atlantique à un officier européen.

En matière de défense, Lionel Jospin n'a pas manqué de rappeler ses prérogatives constitutionnelles : « *en tant que Premier ministre et, à ce titre, responsable de la défense nationale, il m'appartient de veiller à la satisfaction des besoins des armées* » (à l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale, le 4 septembre 1997). Sur la décision d'emploi des forces armées hors du territoire national, il dit : « *j'entends veiller aux conditions d'engagement de nos unités sur des théâtres extérieurs... La décision de recourir à la force... relève*



*des plus hautes autorités de l'Etat, du Président de la République et du gouvernement* » (au camp de Canjuers, le 15 septembre 1997).

Pourtant lors de la guerre au Kosovo, il n'a pas cherché à ravir au chef de l'Etat le rôle de chef des armées ou à interférer dans les relations personnelles que Jacques Chirac a nouées avec le Président des Etats-Unis. Au niveau de la politique de communication avec l'opinion publique, un partage des tâches s'établit entre les deux hommes : le Président s'adresse à la télévision « aux Français », le Premier ministre à la représentation nationale. Le chef d'état-major des armées, comme toujours en pareilles circonstances, entretient une relation privilégiée avec le chef de l'Etat. Lorsqu'au milieu de la nuit le général Kelche a besoin d'instructions, c'est à la présidence de la République qu'il s'adresse. Il en est de même lorsqu'il veut alerter le pouvoir politique de l'imminence d'une décision de frappe aérienne prise par l'OTAN, qu'il estime contraire aux principes arrêtés par les membres de l'Alliance.

Ce lien direct entre le Président et le chef d'état-major des armées dans des situations d'urgence est accepté par le gouvernement, autant comme une nécessité pratique (Jacques Chirac est en contact direct avec le Président des Etats-Unis, seule autorité reconnue par le général Wesley Clark, le commandant suprême des forces alliées en Europe), que comme une « règle constitutionnelle ». Toutes les décisions importantes (le refus d'accepter l'épuration ethnique, la politique de fermeté à l'égard de Milosevic, le niveau de participation des forces françaises dans cette guerre, le choix des cibles, *etc.*) ont été prises de manière concertée par le Président et le Premier ministre, avec la participation active du ministre des Affaires étrangères, cheville ouvrière de la diplomatie française au sein de la « conférence des cinq ministres des Affaires étrangères » (l'Américaine, le Britannique, l'Allemand, l'Italien et le Français) et de son collègue de la Défense. Un réseau très étroit et ramifié relie entre eux tous les principaux protagonistes, permettant ainsi d'assurer une cohérence des actions. Des réunions ont lieu successivement dans tous les centres décisionnels, tous les matins dans le bureau du directeur de cabinet du ministre de la Défense, tous les soirs à l'hôtel Matignon en présence des conseillers du Premier ministre. Chaque semaine, un conseil restreint se tient à l'Elysée. Il est précédé d'un comité restreint à Matignon présidé par Lionel Jospin. Enfin, « des réunions spécialisées » se tiennent plusieurs fois par semaine à Matignon, au ministère de la Défense et à celui des Affaires étrangères (11).

Dans le domaine du nucléaire, traditionnelle chasse gardée du Président, une concertation étroite s'est également établie entre les deux têtes de l'exécutif. Une décision telle que celle du « déciblage » des têtes des missiles nucléaires français, annoncée, à Moscou, le 26 septembre 1997, a été prise

(11) Baudouin BOLLAERT, « Comment la France gère la crise », *Le Figaro*, 7 juin 1999.

conjointement par le Président et le Premier ministre. Les termes mêmes de l'allocution de Jacques Chirac, prononcée à l'Institut d'Etat des relations internationales de Moscou, ont été mis au point par les deux parties au cours d'une réunion tenue à l'Élysée.

Comme lors de la précédente cohabitation, les règles d'entente et de coopération n'interdisent pas quelques mauvaises manières. Le Président, qui se dépense beaucoup dans les entretiens au sommet, prend parfois des engagements sans concertation préalable avec le Premier ministre. Le profil bas adopté par Lionel Jospin pendant la guerre du Kosovo a permis à Jacques Chirac de pousser son avantage en se présentant comme « l'interlocuteur des Grands », de Clinton et d'Elstine, comme celui qui a conduit l'action de la France. Dans le bilan qu'il fait de l'engagement français, le 10 juin au soir sur *TF1*, il omet de mentionner le rôle joué par Lionel Jospin et son gouvernement. Dans ses entretiens accordés à la presse au lendemain de la capitulation de Milosevic, le ministre des Affaires étrangères, à son tour, ne mentionnera que très exceptionnellement le rôle joué par le chef de l'Etat. Le voyage présidentiel au Maroc, début novembre 1999, deux jours avant celui prévu par Lionel Jospin, a été ressenti par le gouvernement comme un acte déloyal. Lionel Jospin, lui, bénéficie de la primeur des informations en provenance des ministres des Affaires étrangères et de la Défense.

En dépit des restrictions qu'ils s'imposent, le Président et le Premier ministre ne peuvent s'empêcher de céder, de temps en temps, à leur désir d'exister par eux-mêmes. C'est en ce sens qu'il convient de comprendre ces « dérapages », notamment le discours de Lionel Jospin à Jérusalem, fin février 2000, qualifiant les actions du Hezbollah contre l'armée israélienne au Sud-Liban d'« *attaques terroristes* ». Ces propos ont été suivis d'un « rappel à l'ordre » de Jacques Chirac enjoignant son Premier ministre de « *prendre contact avec lui dès son retour en France* ». Devant la « désinvolture » de ce dernier, un communiqué de la présidence réaffirmera la « *constance de la politique étrangère de la France et l'équilibre qui inspire l'action de [la France] au Proche-Orient* ». C'est ainsi également qu'il convient d'interpréter cette phrase, au demeurant fort prudente, du Premier ministre, lâchée, le 23 janvier 2000, au Palais de la Mutualité : « *nous respectons les prérogatives du Président de la République. Je suis neutre en matière de cohabitation, même si on peut toujours se dire que nous ferions mieux, plus fort dans un autre contexte, notamment peut-être en politique étrangère. On peut toujours y croire* ». Après le 11 septembre 2001, Jacques Chirac et Lionel Jospin se sont livrés à une petite bataille de communication destinée à montrer, à quelques mois de l'élection présidentielle, qui est « en charge » des affaires de la France. Sans conséquences majeures pour la diplomatie de la France, ces incidents viennent toutefois rappeler que le Président et le Premier ministre demeurent des rivaux impatients d'en finir avec une cohabitation qui les bride tous les deux.

Les partisans de la cohabitation s'extasient volontiers sur sa capacité à favoriser un consensus autour de quelques grands axes politiques. Toutefois, ne soyons point trop naïfs : il s'agit d'un consensus en partie forcé. Les sujets de divergence sont nombreux. Ils existent également hors cohabitation. « L'Etat » n'est pas une entité homogène mais un assemblage assez hétéroclite d'acteurs dotés d'une vision propre des intérêts de la France, d'individus aux sensibilités différentes et s'estimant chacun détenteur des meilleures solutions à apporter aux défis quotidiens auxquels la diplomatie française est confrontée (12). Cependant, la cohabitation oblige soit à laisser de côté les « sujets qui fâchent », soit à les régler dans la discrétion. Chacune des deux parties s'interdit de contester publiquement les positions de l'autre. Ceci est particulièrement vrai depuis 1997. Aucun des deux camps ne cherche à gêner ostensiblement l'autre. Ils présentent dans les négociations internationales une unité de vue souvent difficilement imaginable dans d'autres démocraties gouvernées par une coalition. Ce n'est pas tant la politique étrangère qui fait l'objet d'un consensus : c'est la cohabitation qui oblige à s'aligner sur le plus petit commun dénominateur. Elle étouffe le débat public. Elle laisse encore moins de latitude d'action aux élus. Comment la représentation parlementaire pourrait-elle se saisir d'un problème de politique extérieure quand les deux têtes de l'exécutif s'évertuent à répéter que « *la France parle d'une seule voix* » ? Il est remarquable que la Mission d'information parlementaire sur le Rwanda, qui a pourtant réalisé une enquête très approfondie, évite soigneusement – cohabitation oblige – de pointer les responsabilités au niveau politique.

#### L'AFFAIBLISSEMENT DU PRÉSIDENT

Porté en 1988, le jugement sur la cohabitation aurait mérité d'être sévère. Depuis 1993, il est plus positif. La cohabitation, même douce, a considérablement modifié le système de prise de décision. En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le chef de l'Etat peut engager seul la responsabilité de la France, sans délibération préalable, sans consultation du Premier ministre ou du ministre des Affaires étrangères. De la décision de De Gaulle de sortir la France des organismes militaires intégrés de l'OTAN à celle de Jacques Chirac de réformer le système militaire français, en passant par le choix de François Mitterrand de renforcer, en 1990, l'aide militaire au régime contesté du Président rwandais Juvénal Habyarimana, les exemples de décision solitaire abondent.

La cohabitation rend ce cas de figure improbable. La sortie de l'OTAN, la création de l'euro, la reprise des essais nucléaires, la professionnalisation

(12) Samy COHEN, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in M.-C. SMOUTS, *Les Nouvelles Relations internationales*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1999.

de l'armée sont autant d'initiatives qui n'auraient vraisemblablement pas pu être prises en période de cohabitation. Les décisions impliquant les intérêts fondamentaux de la France ou un changement de trajectoire politique nécessitent l'accord préalable des deux têtes de l'exécutif. Aucune des deux ne peut aller de l'avant, lancer une importante initiative internationale sans avoir au préalable persuadé l'autre ou s'être assurée de sa neutralité. Du « domaine réservé » on est passé au « domaine partagé ». La décision d'envoyer l'armée hors des frontières ne peut être prise que conjointement par le Président, « chef des armées », et par le gouvernement, « responsable de la Défense nationale » et détenteur de l'essentiel des moyens d'action. En cas de désaccord entre eux, le Président doit négocier avec son Premier ministre. Il ne peut décider d'une intervention militaire extérieure sans l'approbation du gouvernement.

L'envoi de la force d'intervention militaro-humanitaire Turquoise au Rwanda, en juin 1994, a résulté d'un compromis entre François Mitterrand, appuyé par Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, favorables à une intervention, et Edouard Balladur, soutenu par François Léotard, ministre de la Défense nationale, plutôt réservés (13). En 1999, Jacques Chirac n'a pu forcer le gouvernement à soutenir militairement le régime déchu du Président ivoirien Bédié.

Cet affaiblissement des pouvoirs du Président n'est certes pas sans inconvénients. Il prive la France de ce qui a fait la singularité de sa politique étrangère depuis 1958, à savoir cette « denrée » rare qui s'appelle « marge de manœuvre ». La cohabitation, dût-elle durer cinq ans, est considérée comme un régime temporaire. Elle n'encourage pas des initiatives fortes, l'innovation, le nouvel élan permettant de rompre avec la routine, de bouleverser les structures et les mentalités. Il y a des circonstances dans la vie d'une nation qui requièrent l'unité du commandement politique, un exécutif fort capable de prendre des risques, des initiatives vigoureuses sur le plan international sans trop craindre les réactions à l'intérieur. La « dyarchie diplomatique » peut s'avérer, en l'occurrence, inadaptée.

La cohabitation n'affaiblit pas l'efficacité du système décisionnel à faire face à l'urgence, ni à la gestion au jour le jour. En revanche, elle altère sa capacité à élaborer des choix à moyen et long terme. Elle n'encourage pas à planifier, à penser l'avenir du système international actuel, fluide, imprévisible. L'imagination tend à s'investir davantage dans des opérations de communication, valorisantes pour l'image de chacun des deux camps. La cohabitation entraîne un certain affadissement de la politique étrangère, bien qu'on ne puisse lui imputer, sans examen plus poussé, l'absence d'imagination qui a caractérisé la politique européenne de la France au cours des années 1997-2002.

(13) Pierre FAVIER/Michel MARTIN-ROLAND, *La Décennie Mitterrand. 4. Les déchirements*, Seuil, Paris, 1999, chapitre 4.

## UNE GESTION RATIONALISÉE

En contrepartie, la cohabitation offre quelques avantages substantiels. Depuis 1993, la compétition s'atténuant, la cohabitation a transformé de manière positive la manière de gérer la politique étrangère. Son mérite principal a été de faire de la politique étrangère une activité plus réfléchie, plus concertée, moins sujette à des improvisations. Du fait même qu'elle restreint la marge de manœuvre du Président, elle tempère considérablement les excès du présidentielisme à la française, l'arbitraire de certaines décisions que l'absence de véritables contrepoids autorise. Elle corrige la « dérive monarchique » des institutions, cette tendance fréquente chez les Présidents, au terme de quelques années, à se fier à leur intuition et à leur expérience et à se défier des experts, à se croire seuls détenteurs de la vérité. Avec le temps, le présidentielisme est devenu excessif, pesant, souvent contre-productif et source d'erreurs (14).

La cohabitation a introduit une meilleure concertation entre les deux têtes de l'exécutif et une meilleure association des experts au processus de décision. Elle a forcé la droite et la gauche à travailler ensemble, voire à s'apprécier. L'information circule mieux entre les différents niveaux de la hiérarchie. Le nombre d'acteurs associés à la décision s'est accru, mais le secret est tout aussi bien gardé puisque les deux camps qui se préparent à s'affronter lors de l'échéance électorale prochaine se considèrent comme coresponsables de la bonne gestion des affaires de la France. Les hauts fonctionnaires de droite et de gauche participent ensemble à la préparation des dossiers qui seront arbitrés par le Président et le Premier ministre, alors qu'en période de concordance majoritaire, les Présidents en arrivent assez rapidement à travailler avec un petit nombre de fidèles à la confiance éprouvée, tenant à l'écart tout autre responsable suspect de sympathie pour l'opposition ou simplement de tiédeur vis-à-vis des orientations stratégiques de l'hôte de l'Élysée. Les avis sont plus nombreux sans pour autant que l'allongement des circuits de décision ne paralyse le fonctionnement de la machine politico-administrative ou n'affecte la rapidité de réaction de la diplomatie de la France. Les crises à chaud ont été généralement traitées en temps utiles. Les divergences, lorsqu'elles apparaissent, sont rapidement résolues. La cohabitation a rogné les pouvoirs du Président de la République mais, en contrepartie, les risques d'erreur diminuent. La gestion des affaires est moins chaotique parce qu'elle dépend moins de la volonté d'un seul homme.

Dans un article paru dans *Pouvoirs*, Georges Vedel déplorait le « *rythme désastreux* » que la cohabitation entraînait, notamment « *par les projets qu'elle interrompt* » (15). Cet inconvénient n'affecte pas la politique étrangère et de défense. Un Premier ministre fraîchement installé à Matignon ne peut

(14) Samy COHEN (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, PUF, Paris, 1998, chapitre 12.

(15) Georges VEDEL, « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n° 83, 1997.

contraindre le Président de la tendance politique rivale à revenir sur ses décisions prises antérieurement. Aucun de ceux qui tentèrent de le faire n'y est parvenu.

A moyen et « long » terme, la cohabitation exerce, certes, un effet léthargique. Toutefois, l'effet « refroidisseur » qu'elle produit sur la politique étrangère oblige à plus de mesure, de réflexion et de concertation. Elle diminue les risques de décision intempestive et de dysfonctionnement politique, toutes choses éminemment positives.

Optimisme excessif, rétorqueront certains : la réapparition d'une cohabitation conflictuelle en politique étrangère ne peut être tout à fait exclue. A moins que ne surgisse une divergence particulièrement importante ou que la cote de popularité d'une des têtes de l'exécutif ne s'effondre brutalement, ce risque est faible. La marge de manœuvre des cohabitants est étroite. Leur préoccupation commune est d'éviter toute querelle susceptible d'affecter les intérêts nationaux et de leur aliéner la sympathie des électeurs. Chacune des deux parties cherche à montrer qu'elle gère au mieux les intérêts de la France, ce qui les conduit souvent à surenchérir dans la fermeté, à se montrer « durs » dans les négociations de crainte d'être l'objet, un jour, d'un procès pour faiblesse.

La politique extérieure, en revanche, peut pâtir des tensions intérieures. Cependant, il y a davantage de chances pour qu'elle les modère et contribue à reporter le moment de l'affrontement des deux camps à l'élection pour la présidence de la République (16).

#### « COMMENT S'EN DÉBARRASSER ? »

Les partis politiques, toutes tendances confondues, se sont livrées, au cours de la campagne électorale de 2002, à une réflexion sur le thème : « comment s'en débarrasser ? », comment éviter qu'elle ne se transforme en un système de gouvernement permanent. Les constitutionnalistes divergent sur les moyens de l'éviter. Le quinquennat n'immunise pas contre son retour, comme l'a fort bien démontré Jean-Louis Quermonne (17). De nombreux facteurs peuvent rompre le « couplage » entre l'élection du Président de la République et l'élection des députés. Opter pour un régime présidentiel à l'américaine, comme certains le demandent, paraît irresponsable. Il suffit d'observer les difficultés que rencontre l'exécutif américain dans sa cohabitation avec le Congrès lorsque celui-ci ne lui est pas favorable. La cohabitation à la française, dans ses deuxième et troisième versions, apparaît, par

(16) « *C'est dans le domaine de la politique étrangère et européenne que la cohabitation a le plus profité à la France* », note Guy Carcassonne dans sa contribution au numéro 91 de la revue *Pouvoirs*, consacrée à « La cohabitation ».

(17) Jean-Louis QUERMONNE, « Chronique d'une dissolution singulière et d'une cohabitation risquée : la continuité de la V<sup>e</sup> République en question », *French Politics And Society*, vol. 15, n° 4, automne 1997.

comparaison, comme un régime idyllique. Choisir, enfin, de revenir à un régime parlementaire suppose la disparition de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, à laquelle les Français sont très attachés.

En l'absence d'une solution idoine, le plus utile serait de tenter de corriger les défauts du présidentielisme version V<sup>e</sup> République en aménageant le système décisionnel. Pourquoi, en effet, supprimer la cohabitation si c'est pour retomber dans les errements du passé ? Pourquoi ne pas, tout simplement, s'inspirer de la cohabitation dans ce qu'elle a de plus positif et mettre en place des procédures de délibération relativement contraignantes entre le Président et le gouvernement sur tous les grands problèmes de politique étrangère et de sécurité ? Il conviendrait de généraliser et de systématiser la procédure déjà existante des conseils restreints qui se sont tenus lors des dernières crises internationales dans lesquelles la France s'est trouvée militairement impliquée : guerres en Bosnie et au Kosovo. Se trouveraient ainsi réunis les avantages du présidentielisme sans ses inconvénients.

Le problème est moins de savoir comment se débarrasser de la cohabitation, problème au demeurant plus difficile qu'il n'y paraît, que d'éviter de retomber dans les travers du présidentielisme majoritaire.