

# [Législatives 2024] - L'après 7 juillet

## Économie, défense, affaires étrangères, politique

*Économie, défense, affaires étrangères, politique : quelles perspectives peut-on ébaucher pour l'après 7 juillet ? En cas de cohabitation, de continuité ou de majorité introuvable ? La pratique de la cohabitation, que la France a connue à trois reprises sous la Ve République, se construit à la fois dans le cadre constitutionnel et par le biais de règles non écrites, qui relèvent davantage de la coutume et de la culture gouvernementale que de la norme. Que prévoit rigoureusement la Constitution s'agissant du gouvernement, du Premier ministre et de la majorité ? Quels blocages pourraient paralyser la vie politique française ? Comment les questions de défense et de politique étrangère se gèrent-elles en situation de cohabitation ? Quelles conséquences économiques et quelles réactions des marchés ces nouveaux équilibres pourraient-ils susciter ? Ce sont les questions que nous abordons dans cette deuxième série d'analyses.*

### 1. Comment réagiraient les marchés après le 7 juillet ?

Éric Chaney

### 2. Quelle politique de défense après le 7 juillet ?

Institut Montaigne

### 3. Quelle politique étrangère après le 7 juillet ?

Michel Duclos

### 4. Après le 7 juillet : cohabiter par temps de crise politique

Benjamin Morel

Éric Chaney **Expert Associé - Économie**

## I. Comment réagiraient les marchés après le 7 juillet ?

*Alors que les programmes économiques des listes en lice pour les législatives se sont précisés, lors de deux conférences de presse, à la Maison de la Chimie le 21 juin pour le Nouveau Front populaire, le 24 juin pour Jordan Bardella, quelles prévisions pourraient être formulées quant à l'évolution de la situation économique française ? Comment réagiraient les forces politiques et les acteurs économiques en cas de crise financière provoquée par une hausse des taux, la France étant endettée à hauteur de 320 % de son PIB ? Les analyses et prévisions d'Éric Chaney proposent des scénarios à partir des données actuellement disponibles, même si aucun des programmes qui circulent aujourd'hui ne sera applicable en l'état et que des modulations sont à prévoir.*

**Dès le lendemain de l'annonce de la dissolution de l'Assemblée Nationale, les marchés ont anticipé une période de troubles pour l'économie française.** L'écart de taux d'intérêt à long terme (rendement des obligations d'État) entre la France et l'Allemagne est passé de 50 points de base (0,5 point de pourcentage) pour les taux à 10 ans avant le 9 juin à 82 le 14 juin, tandis que **les entreprises cotées au CAC40 perdaient 6,2 % de leur valeur.** Pourtant, les taux d'intérêt à long terme français n'ont pas significativement augmenté car, dans le même temps, les taux américains, qui suivent d'assez près les taux européens, avaient baissé, pour des raisons indépendantes de l'actualité politique française. Si les taux américains n'avaient pas eu le bon goût de baisser, les taux français auraient approché 4 %.

Seuls les résultats du deuxième tour et leurs conséquences politiques - formation ou non d'un nouveau gouvernement, lequel et avec quelles priorités - influenceront la direction que prendront les marchés dans les mois à venir.

Pour tenter d'y voir plus clair, simplifions l'offre électorale à trois blocs : le Nouveau Front Populaire (NFP), le bloc centriste rassemblé sous la bannière "Ensemble pour la République", et enfin le RN et ses affiliés. Quatre scénarios sont possibles :

**1. Celui de la continuité :** la coalition centriste l'emporte, parvient à former un gouvernement et à faire voter un budget.

**2. Celui d'une chambre introuvable :** le scrutin ne départage pas suffisamment les trois blocs pour qu'il soit possible de former un gouvernement pérenne. Les groupes à l'Assemblée nationale se recomposent, plusieurs Premiers ministres se succèdent mais sont censurés. Un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes finit par se mettre en place, mais risque à tout moment d'être censuré. Le budget 2025 n'est pas voté.

**3. Celui d'une majorité Nouveau Front Populaire** suffisante pour former un gouvernement et passer un budget.

**4. Celui d'une majorité Rassemblement National** suffisante pour former un gouvernement et passer un budget.

Dans le scénario de la "continuité", les marchés se reprennent, avec une prime de risque résiduelle, l'incertitude politique restant plus élevée qu'avant le 9 juin.

**Dans le scénario de la "majorité impossible", les taux d'intérêt à long terme s'envolent, les marchés craignant que la crise politique française ne fracture la zone euro.** Les marchés anticipent une récession, les valorisations sont laminées par la montée des taux d'intérêt et, en conséquence, les actions s'effondrent. La crise française s'étend aux pays les plus faibles de la zone euro, à commencer par l'Italie. **La BCE intervient pour stabiliser les marchés, tout en prévenant qu'une action pérenne ne pourra qu'être conditionnelle. Le risque d'une crise financière mondiale agite les marchés boursiers.**

Pour les deux scénarios suivants, majorité NFP ou RN, la réaction des marchés mêlerait hausse des taux d'intérêt et baisse des actions, du fait de l'importance des dépenses annoncées et de la faible crédibilité des recettes affichées en face, auxquelles s'ajoutent le risque d'instabilité et le caractère imprévisible des coalitions sur lesquelles ces acteurs s'appuient. Selon que le gouvernement maintient ses objectifs initiaux ou revoit légèrement son programme, la réaction des marchés sera plus négative ou tendra vers une certaine normalisation. **Une sorte de boucle de rétroaction se mettra en place, entre les décisions politiques, la réaction des marchés, l'impact sur l'économie et, en retour, sur les décisions politiques. La sensibilité de l'économie aux marchés financiers est donc une variable critique.**

### **Championne de la dette à 320 % du PIB, une économie très sensible aux marchés**

L'impact d'une hausse des taux sur le coût de financement de **notre économie est d'autant plus préoccupant que notre économie est très endettée, à la fois selon des**

**critères historiques, ou en comparaison avec nos principaux partenaires.**

En 2005, l'endettement de l'économie française, administrations, ménages et entreprises confondues, s'élevait à 218 % du PIB, un niveau très proche de celui de la moyenne de la zone euro (214 %) ou des États-Unis (216 %), toutes ces données étant celles de la [Banque des règlements internationaux](#), qui compile les statistiques fournies par les banques centrales de chaque pays.

**Fin 2023, l'endettement français, à 320 % du PIB, était sans conteste le plus élevé de la zone euro**, dont la moyenne se situait à 236 %, bien au-dessus de celui des États-Unis (256 %). Comme dans tous les pays industrialisés, une généreuse politique de crédit destinée à protéger l'économie durant la pandémie avait fait exploser la dette française jusqu'à 373 % fin 2020. Elle s'est contractée depuis mais ce qui distingue notre pays est d'être revenu au niveau pré-pandémique (321 %), alors la plupart de nos partenaires européens sont parvenus à réduire leur endettement en dessous des niveaux de 2019.

### **Endettées à 150 % du PIB, des entreprises vulnérables aux taux**

Tous les secteurs ont contribué à la montée de l'endettement. L'attention du public se porte vers les administrations publiques, dont la dette fin 2023 (110 % du PIB) a augmenté de 42 points de PIB depuis 2005. **Mais on aurait tort d'ignorer la dette des sociétés au sens large, au sens de la comptabilité nationale : elle a augmenté dans les mêmes proportions (44 points) pour atteindre 150 % du PIB fin 2023 soit environ 4 300 Mds€.** Celle des ménages reste contenue (63 % du PIB), n'ayant augmenté "que" de 24 points depuis 2005.

Que le secteur privé soit plus endetté que le secteur public est normal, car son patrimoine négociable est lui-même plus élevé. Le rôle de l'acteur public reste cependant critique. **En effet, les conditions de financement**

**de l'immense majorité des entreprises dépendent étroitement de celles de l'État.** Pour les investisseurs institutionnels comme les grands fonds de pension ou pour les banques, la qualité de crédit d'une entreprise est évaluée en écart à celle du souverain dont elle dépend. **Prêter à une entreprise est par définition plus risqué que de prêter à l'État, celui-ci ayant le pouvoir de la taxer, de lui imposer des contraintes allant jusqu'à la nationalisation, ou, à l'inverse, de voler à son secours. Par conséquent, toute hausse du taux d'intérêt auquel l'État emprunte se répercute mécaniquement sur les taux auxquels empruntent les entreprises.** Une forte dégradation des déficits publics faisant courir le risque d'impôts supplémentaires dans le futur, la hausse des taux souverains est amplifiée au-delà de un pour un lorsqu'il s'agit des entreprises.

Or, aussi bien la plateforme du NFP que le programme, encore bien flou il est vrai, du RN et de ses alliés, entraîneraient inévitablement un déficit public plus élevé, dès cette année, puisque les deux coalitions prévoient un collectif budgétaire autorisant de nouvelles dépenses (y compris la baisse de la TVA) dès l'été. Partant d'un déficit de 5,5 % du PIB en 2023 et d'une projection à 5,1 % pour 2024, **nous risquerions fort de dépasser les 6 % du PIB cette année, et de creuser encore l'impasse en 2025**, en cas de victoire de l'une ou l'autre des coalitions.

### **Une augmentation de 200 points de base du spread : une facture de 400Mds € sur la législature**

**Dans les divers scénarios envisagés, l'écart de taux à 10 ans avec l'Allemagne pourrait, soit se réduire (scénario continuité), soit s'aggraver à nouveau**, et, dans le cas du scénario "majorité impossible", atteindre 200 points de base, poussant les taux au-delà de 5 %. Quel en serait alors le coût pour l'économie française ?

**Pour en avoir une idée, partons de l'endettement total de notre économie, soit à peu près 9 200 Mds€ fin**

**2023. La maturité moyenne de cette dette est d'environ 7 ans, plus courte pour les entreprises, plus longue pour l'État et les ménages.** Supposons que le taux d'intérêt sur cette dette augmente d'un point de pourcentage (100pb). Chaque année, un septième de la dette tombe à échéance. La charge d'intérêt supplémentaire sur son renouvellement sera donc de 13,1 Mds€. Ces charges supplémentaires se cumulant d'année en année, sur la durée de la législature (5 ans), le total s'élèvera à 200 Mds, soit 6,9 % du PIB, ou 1,4 % par an en moyenne. Remarquons que cette perte excéderait largement l'augmentation tendancielle du PIB par habitant de notre pays, tombée à 0,5 % par an au cours des cinq dernières années. **Dans le cas d'un choc de taux pérenne de 200 points de base, la facture brute pour l'économie française serait de 400 Mds€ sur la durée de la législature.**

On pourrait arguer du fait que les créanciers des agents français endettés sont en partie des investisseurs français et, donc, que l'effet net sur l'économie serait bien moindre. Mais ce serait ignorer que les débiteurs doivent honorer la charge de leur dette ou... faire défaut. Que le prêteur soit une entité française ou non n'y change rien. C'est donc bien la dette brute qu'il faut considérer si l'on s'intéresse au risque causé par la conjonction d'un endettement élevé et d'une hausse inattendue des taux due à des raisons politiques.

### **Gérer une crise de crédit : tant que l'Allemagne joue le jeu**

**L'État disposant de pouvoir discrétionnaires considérables et tirant les bénéfices d'une gestion prudente de sa dette (sa maturité est de 8,5 ans), il devrait pouvoir encaisser un choc de taux, même considérable, sans dommages immédiats irréparables.** La facture supplémentaire pour les administrations publiques en première année ne serait que de 3,6 Mds€ en cas de choc limité (100 points de base), ou de 7 Mds dans le cas d'un scénario de type "majorité impossible". Un mélange d'augmentation d'impôts et de répression financière - par

exemple le blocage temporaire des rachats de contrats euros des contrats d'assurance-vie autorisé par la loi Sapin 2 - permettrait probablement de voir venir à condition que la crise ne s'aggrave pas, c'est à dire que le spread de crédit de la France ne s'envole pas vers les niveaux italiens d'avant l'UEM.

**Intervient alors une dimension politique fondamentale dans l'équation budgétaire française : tant que l'Allemagne considère que la France reste au bout du compte un partenaire fiable dans la gestion collégiale de la zone euro, les marchés considéreront que son soutien implicite rend toute spéculation contre-productive.** Car tant que l'Allemagne soutient l'union monétaire, la Banque centrale européenne est susceptible d'intervenir sur les marchés obligataires, faisant boire le bouillon à ceux qui spéculent sur une rupture. **L'Allemagne conserverait-elle cet attachement à l'UEM si son partenaire principal décidait de s'affranchir des codes de bonne conduite de l'union de façon systématique et massive ? Il y a probablement une limite à son niveau de tolérance, même si nous ne la connaissons pas.**

### Entreprises et banques, les premières victimes d'un coup de barre politique ?

**La situation est bien différente pour les sociétés : elles n'ont par définition pas la possibilité de lever des impôts et ne peuvent pas faire pression sur leurs créanciers comme l'État peut le faire avec la loi Sapin.** De plus, en cas de choc de taux d'intérêt, elles subiraient une hausse plus forte que celle subie par l'État, comme on l'a vu plus haut. Par le biais de l'octroi de nouveaux crédits pour renouveler un quart de leur dette (sa maturité est de 4 ans), une hausse de 100 points de base augmenterait dès la première année leurs charges de 10,7 Mds€, soit 1,1 % de leur excédent brut d'exploitation. Une hausse causée par un scénario de type chambre introuvable porterait cette charge à 21 Mds€, soit 2,1 % de leur EBE.

Si une telle situation devait perdurer, les charges s'accumuleraient et provoqueraient des faillites en chaîne, l'une des particularités de l'endettement des entreprises françaises étant l'importance du crédit inter-entreprises.

**Plusieurs facteurs convergeraient alors pour pousser l'économie vers une grave récession. L'augmentation du SMIC, 14 % dans la plateforme du NFP, encouragé fiscalement à hauteur de 10 % dans le programme 2022 du RN, aurait comme conséquence que des importations viendraient se substituer à des productions domestiques devenues trop chères, ce qui augmenterait à coup sûr le chômage.** Les pertes de compétitivité causées par les contraintes supplémentaires sur les entreprises aboutiraient aussi à une hausse du chômage en accélérant les faillites. Enfin, comme on vient de le voir, le renchérissement des conditions de financement d'entreprises, déjà excessivement endettées, augmenterait le nombre de sociétés condamnées à mettre la clef sous la porte, ne pouvant honorer leur dette.

**Les banques, qui assurent le financement de l'économie française à hauteur de 60 % seraient prises entre marteau et enclume.** Étant largement exposées à la dette publique française, elles verraient leurs actifs se déprécier à mesure de la hausse des taux. Simultanément, la multiplication des défauts d'entreprises débitrices dégraderait la valeur de leurs portefeuilles de prêts. Les marchés ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés au lendemain de l'annonce de la dissolution : les banques avaient payé le prix fort.

Pourraient-elles compter sur la générosité de l'État pour essuyer la tempête, comme ce fut le cas lors de la pandémie ? Avec des déficits publics en forte hausse – aux dépenses nouvelles s'ajouteraient les pertes de recettes fiscales dues à la dégradation de la conjoncture – c'est fort peu probable.

## La France pourrait-elle compter sur la BCE ? Oui, mais...

**C'est au niveau des entreprises que les conséquences économiques des élections législatives seront les plus critiques, ce que les débats électoraux ignorent largement.** À ce stade, la plateforme de la NFP, comme le programme du RN, nous paraissent très problématiques. Si le second est plus flou, son *leader* de campagne ne cessant de virevolter, rappelons que tel qu'il était explicité il y a seulement deux ans, lors de la campagne présidentielle de 2022, il faisait peser un gros risque sur les acteurs économiques.

**Une grave crise financière, dont on vient d'esquisser l'ampleur potentielle, résulterait de la mise en œuvre de l'un ou l'autre programme.** Face à de très sérieuses difficultés de financement - pas seulement de l'État - le

gouvernement français pourrait-il compter sur le soutien de la BCE sous forme d'achat de titres souverains sur le marché secondaire, selon les procédures mises au point lors de la crise de la zone euro ? Oui, surtout si cette crise risquait d'emporter avec elle l'Italie et d'autres économies de la zone euro, car elle compromettrait la transmission de la politique monétaire et menacerait l'intégrité de l'Union monétaire.

Mais attention, l'intervention de la BCE serait conditionnée à un protocole d'accord entre la France et l'Union européenne sur les réformes nécessaires au retour de la stabilité financière. **Quelle ironie ! Les partis les plus opposés aux règles de fonctionnement de l'Union forceraient la France à passer sous les fourches caudines de la conditionnalité et des institutions européennes, comme ce fut le cas de la Grèce en son temps.**

## II. Quelle politique de défense après le 7 juillet ?

*Prérogative régaliennne par excellence, la Défense sera un enjeu majeur en cas de cohabitation.*

*Quels sont les rôles respectifs du Premier ministre et du président de la République selon la Constitution et la jurisprudence ? Dissuasion, opérations extérieures, appartenance à l'OTAN, industrie de défense : quels seraient les points les plus consensuels et les plus clivants entre la politique de défense menée jusqu'alors par le Président et celle que prévoient les programmes du Rassemblement national et du Nouveau front populaire ? Que nous apprend la pratique des cohabitations passées en la matière ?*

### Au coeur du régaliennne : la Défense dans la Constitution

**La défense étant au coeur du domaine régaliennne, il est difficile d'imaginer qu'elle ne soit pas au coeur de débats politiques et institutionnels entre le président actuel et une force politique de gouvernement au moins partiellement issue des extrêmes.** Ceci est d'autant plus vrai qu'en sus des trois cohabitations "officielles", on peut qualifier de "cohabitation partielle" la période 1978-1980 qui avait vu, concernant la politique de défense, notamment en ce qui concerne la dissuasion nucléaire, des différends significatifs entre le Premier ministre (Jacques Chirac) et le président de la République (Valéry Giscard d'Estaing) portés sur la place publique.

Ces cohabitations ont néanmoins créé une jurisprudence qui a clarifié l'écheveau constitutionnel. **En matière de défense, le président de la République détient le pouvoir décisionnaire en sa double qualité constitutionnelle de "chef des armées" et de président des conseils de défense (Article 15). Le Gouvernement, quant à lui, "dispose de la force armée"(Article 20) et le Premier**

**ministre est "responsable de la défense nationale" (Article 21).**

Dans les faits, **en cas de dissension majeure, les Premiers ministres se sont effacés derrière le Président - sans doute du fait de leur volonté de ne pas provoquer une crise de régime, mais aussi du fait de leurs propres ambitions présidentielles**, comme c'était le cas pour MM. Chirac, Balladur et Jospin. On l'a vu à plusieurs reprises à propos des grands axes de la politique de défense, et notamment sur **les deux questions centrales dans la culture stratégique de la Ve République que sont la dissuasion nucléaire d'une part, l'OTAN d'autre part.**

**Concernant la dissuasion nucléaire (doctrine, programmes, essais), elle fut au coeur des désaccords entre Président et Premier ministre dans toutes les cohabitations.** Toutefois, celle des années 1997-2002 avait vu une remise à plat, en bonne intelligence et de manière consensuelle, de la politique française dans ce domaine. **Demain, rien n'empêcherait le Président Macron de maintenir ses ouvertures européennes,**

dès lors qu'aucun partage de la décision d'emploi des forces nucléaires n'est envisagé, quand bien même le programme de la liste RN s'opposait à toute "dépossession" et celui de la liste Union Populaire (LFI/UP) évoquait le "maintien du caractère national" de la dissuasion. On note par ailleurs que **toutes les grandes décisions relatives à la pérennisation de la dissuasion nucléaire** – notamment sous-marin lanceur d'engins de troisième génération, missile balistique M51.3, et missile air-sol de quatrième génération - **ont déjà été prises par M. Macron.**

### Budget, OTAN : les points d'équilibre

**La place de la France dans l'OTAN avait été un sujet de désaccord en 1997 entre un Président envisageant à cette époque (1996) de revenir dans la structure intégrée et un Premier ministre s'y opposant.** Si le gouvernement Jospin se targua d'avoir contribué à l'abandon du projet en 1997, ce dernier était toutefois déjà, dans les faits, enterré au moment des élections législatives. Aujourd'hui, on voit mal comment un gouvernement pourrait imposer au président de la République de sortir (de nouveau !) du commandement militaire intégré de l'OTAN, d'autant plus que le sujet, s'il a été un point de désaccord frontal, semble désormais consensuel. Alors qu'en 2022, le RN prévoyait de "sortir du commandement intégré de l'OTAN", accusée d'être devenue "une organisation belliciste, dont les élargissements successifs visent moins la protection des pays européens que l'encerclement dangereux de la Russie, de la Géorgie à l'Ukraine", les positions du parti de Marine Le Pen ont évolué : on note ainsi que le livret thématique Défense du RN ne figure plus parmi le catalogue des livrets thématiques accessibles depuis le site officiel du parti. Le 19 juin, la visite de Jordan Bardella au salon Eurosatory, qui réunit à Villepinte les acteurs internationaux de la Défense et de la Sécurité, a donné au président du RN l'opportunité de clarifier certaines des positions de la politique étrangère qu'il mettrait en place en cas de victoire de son camp aux législatives. Jordan Bardella a notamment affirmé qu'il ne fallait plus quitter l'OTAN tant que la guerre en Ukraine

était en cours et qu'il ne fallait "pas remettre en cause les engagements" de la France à l'international en matière de défense. Le Nouveau Front Populaire, au sein duquel la question n'est pas tranchée, ne fait quant à lui pas mention de l'OTAN. Alors que le programme LFI "L'Avenir en commun" estimait que "*l'Europe de la défense nous enferme dans les velléités belliqueuses de l'OTAN*" et que la France devait retrouver son indépendance pour "sortir de la *vision étroitement "occidentale" du monde qui aggrave les tensions mondiales*", Raphaël Glucksmann se montrait de son côté plus favorable à l'OTAN lors de ses interventions, quoiqu'aucune mention de l'organisation atlantiste ne soit faite dans le programme Place publique "Réveiller l'Europe" des européennes.

**Si certains sujets semblent, quelle que soit l'incompatibilité éventuelle des positions respectives du gouvernement et de la présidence, ne pas être de nature à provoquer de blocages, d'autres devraient même ne pas susciter de controverses majeures. Ainsi de la nomination des plus hauts responsables civils et militaires, qui ne peut être imposée au président de la République, ou du budget de la défense** - du moins dans un scénario RN (ce dernier ayant souhaité, en 2022, un budget de "*55 milliards en 2027*") car les perspectives, dans un scénario Nouveau Front Populaire, sont plus floues. Pour rappel, le gouvernement Jospin était parvenu à imposer une "Revue des programmes" militaires à l'Élysée dans le but de réaliser des économies budgétaires. Les grandes orientations de la politique de défense devraient aussi rester stables, dans la mesure où l'on voit mal un gouvernement dont l'espérance de vie politique serait au maximum de trois ans mettre en chantier un nouvel exercice de type "Livre blanc" qui devrait alors être logiquement suivi d'une nouvelle loi de programmation militaire, l'ensemble ne pouvant prendre moins d'une année.



## Opérations extérieures, renseignement : des blocages à craindre ?

**Cependant, certains sujets critiques tels que le renseignement et les exportations d'armement, où le Premier ministre dispose d'un rôle majeur, pourraient être moins consensuels.** Les nominations des responsables administratifs dans les services relevant du Gouvernement (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, autorités du Ministère des armées, etc.) seraient sensibles. Ici, **l'expérience des cohabitations passées n'est que partiellement utile au vu de la "présidentialisation" de certains domaines au cours des deux dernières décennies** (élargissement du rôle du Conseil de défense et du SGDSN à la "sécurité nationale", institution d'un Coordonnateur national du renseignement à l'Élysée).

S'agissant des opérations extérieures, deux observations peuvent être faites concernant la réponse française. Tout d'abord, **une crise humanitaire suscitant une volonté européenne d'intervention ne se déroulerait pas nécessairement demain de manière aussi consensuelle que ce fut le cas lors de la guerre de Bosnie** (cohabitation 1993-1995) et de celle du Kosovo (1999). En 1999 déjà, l'intervention de soutien au président ivoirien Henri Konan Bédié avait opposé Jacques Chirac et Lionel Jospin.

De plus, si la "jurisprudence des cohabitations" laisse au président de la République sa marge d'initiative et de

manœuvre, il convient de rappeler que **le Parlement doit, depuis la réforme de 2008, autoriser la prolongation de telles opérations au bout de quatre mois – une disposition qui n'existait pas lors des précédentes cohabitations.** Cela ne concernerait que les opérations extérieures au sens strict du terme et non, par exemple, des activités de formation conduites sur le sol ukrainien. Il en irait néanmoins tout autrement dans le scénario, encore très hypothétique, d'envoi de forces aériennes ou terrestres de combat en Ukraine en l'absence de toute attaque sur le territoire européen.

**Si un gouvernement à dominante RN s'opposait, selon les termes du programme de sa liste pour les élections européennes, à une "défense européenne", le RN n'en est pas moins favorable à "des coopérations industrielles et techniques sur les grands projets d'avenir"** dans le domaine de la défense comme dans d'autres. Son programme ajoutait que *"l'Europe doit permettre des coopérations militaires entre États, librement consenties, notamment en matière d'industrie de Défense et de projection de forces"*, et suggérait la *"préférence européenne"* dans ce domaine. Quant au programme de la liste LFI/UP, il évoquait *"un protectionnisme industriel militaire dans les programmes financés ou accompagnés par l'Union européenne"*.

De plus, **certaines avancées ne seraient sans doute pas inconcevables dans un contexte où l'Amérique prendrait, en 2025, des orientations de rupture sur l'OTAN.**

Michel Duclos Diplomate - Conseiller spécial - Géopolitique et Diplomatie

### III. Quelle politique étrangère après le 7 juillet ?

*Un consensus politique transpartisan et une relative indifférence des électeurs : deux aspects de la politique extérieure qui, selon Michel Duclos, ne se vérifient plus dans la configuration politique actuelle et interdisent de se prévaloir des expériences passées pour envisager la nouvelle cohabitation qui se profile. Quels sont alors les paramètres conjoncturels et constitutionnels qui peuvent être considérés ? Quels sont les principaux points de clivage partisans sur les dossiers brûlants des Affaires étrangères ? Et quelles seraient les conséquences d'une "cohabitation contentieuse", et des risques d'affaiblissement qu'elle ferait courir à l'Hexagone, pour la place de la France dans le monde ? Éléments de réponse.*

**Quel tour prendra la politique étrangère de la France à l'issue des prochaines élections législatives ?** Il n'y a pas de réponse simple à cette question. D'abord bien sûr parce que **les scénarios restent ouverts sur le sort des urnes** : majorité pour le Rassemblement National, majorité pour le Nouveau Front populaire, ou absence de majorité absolue - qui conduirait à une assemblée plus composite et difficilement gouvernable encore que la précédente.

Ensuite parce qu'**il est vraisemblable que les règles non-écrites qui prévalaient lors des précédentes cohabitations ne s'appliqueraient pas** - ou en tout cas pas de manière absolue - à une cohabitation entre le président Macron et l'une ou l'autre des forces d'opposition précitées. C'est par ce point que nous aborderons notre analyse avant de répertorier les principaux sujets sur lesquels pourraient se jouer une cohabitation en matière diplomatique, que celle-ci soit conflictuelle ou non, qu'elle débouche sur une crise ou non, sans négliger l'hypothèse d'une nouvelle coalition prolongeant l'actuelle majorité présidentielle.

#### Vers une cohabitation contentieuse ?

**Dans une large mesure, le "domaine réservé" a laissé le président aux commandes de la politique étrangère lors des trois cohabitations qu'a connues la Ve République (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002).** Il est tentant de penser qu'une quatrième cohabitation respecterait la tradition établie. Par ailleurs, les enjeux de politique extérieure sont réputés ne pas jouer un rôle majeur dans le choix des électeurs, donc dans la vie politique française.

Il nous semble que ces deux présupposés méritent d'être mis en question si les élections à venir portent au gouvernement une force politique opposée au président Macron.

**a. S'agissant du sort du "domaine réservé" en cas de cohabitation, la première expérience de ce type – entre le président Mitterrand et le Premier ministre**

**Jacques Chirac, de 1986 à 1988 - a joué un rôle majeur dans la codification des règles du jeu, par exemple s'agissant de la représentation bicéphale aux sommets (UE, G7).** Ces règles se sont appliquées *grosso modo* entre le président Mitterrand et le Premier ministre Balladur entre 1993 et 1995 puis entre le président Chirac et son Premier ministre Lionel Jospin entre 1997 et 2002. La cohabitation Mitterrand-Balladur a été vue sur le moment comme une "cohabitation de velours" alors que les deux autres ont été marquées par un duel à fleuret moucheté entre l'Élysée et le chef du gouvernement.

En quoi la situation d'aujourd'hui diffère-t-elle de ces trois précédents ? **Sur le plan des procédures, seul le président siège désormais au Conseil européen** (Traité de Lisbonne), même si sa voix ne portera qu'autant que les délégations françaises dans les différentes enceintes européennes défendent la même ligne que lui.

**Sur le fond, la différence principale tient à l'effritement, voire à l'effacement du consensus en politique extérieure.** Nous reviendrons sur ce point par la suite à travers quelques exemples clefs, mais notons dès maintenant que sur la relation avec la Russie, **sur l'appartenance de la France au camp atlantique ou sur l'intégration européenne, il existe aujourd'hui des clivages profonds entre les forces politiques. Ce n'était pas le cas dans les précédentes cohabitations** ; lors de celles-ci, les tensions ont pu venir de la répartition des rôles ou de la paternité des initiatives, elles ne portaient pas, ou rarement, sur le fond. **La période 1986-1988 avait certes connu de vives tensions entre l'Élysée et Matignon sur les questions européennes, mais sans aller jusqu'à la crise ouverte.** L'autre cohabitation "dure" (Chirac- Jospin) n'avait pas empêché une collaboration harmonieuse entre les deux pôles de l'Exécutif. Ce fut le cas par exemple lors de la présidence française de l'Union Européenne en 2000, débouchant sur le difficile sommet de Nice du 7 au 10 décembre, marqué par un dur affrontement franco-allemand sur la modification des règles de vote au sein de l'UE dans le contexte de l'élargissement. Quant à la "co-

habitation de velours", elle avait laissé le Premier ministre Balladur libre de mener des initiatives particulières (révision de la négociation du Gatt ou mécanisme judiciaire pan-européen par exemple)...

**b.** Dans le même ordre d'idée, la cohabitation en matière de politique étrangère pouvait d'autant mieux se déployer que ces sujets étaient censés avoir peu d'impact sur la vie politique nationale. **On postule en France que les électeurs ne sont pas motivés par les questions de politique étrangère.** C'est le second postulat qui paraît à notre sens également moins évident aujourd'hui. Lors des élections de 2017, la posture favorable à un "Frexit" de Madame Le Pen lui a certainement coûté des voix ; d'ailleurs, elle a fait évoluer sa position sur ce point par la suite. De même, en 2022, alors que la guerre en Ukraine était enclenchée, sa compréhension passée pour Vladimir Poutine l'a handicapée. Nous sommes d'accord sur ce point avec Gilles Gressani dans sa [tribune récente dans le Figaro](#).

Peut-être faut-il pousser plus loin l'analyse. Le consensus français sur la politique étrangère ne reposait pas seulement sur la référence commune à l'œuvre du général de Gaulle. L'ancien président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Bourlanges, fait observer qu'il correspondait aussi à la structuration de l'échiquier politique (note : conversation avec le signataire de cette note, 22 juin 2024). À l'époque de la bipolarisation droite-gauche, les pro-européens au minimum équilibraient les souverainistes dans chacun des deux camps. Dans la tripartition actuelle, l'essentiel des pro-européens se retrouvent dans le "bloc central" (Modem, Horizon, Renaissance), ils pèsent d'un poids beaucoup moins grand au sein du Nouveau Front populaire – dominé *a priori* par les souverainistes de LFI – et, par définition, n'existent pas au RN.

Quelles conclusions tirer de ces différents points ? **Si les bases du "domaine réservé" - consensus en politique étrangère et faible impact de celle-ci en politique in-**

térieure – sont fragilisées, on peut passer d'une cohabitation plus ou moins apaisée ou tendue, comme dans le passé, à une cohabitation vraiment contentieuse. Le caractère purement jurisprudentiel du "domaine réservé" risque de constituer à cet égard une faiblesse pour le président de la République. En effet, chaque disposition de la Constitution qui lui attribue un rôle propre est contrebalancée par d'autres dispositions établissant les pouvoirs du gouvernement ou du Premier ministre. C'est ainsi que "le président assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités"(article 5). Mais c'est le gouvernement qui "détermine et conduit la politique de la nation" (article 20). Selon l'article 15, "le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale". Mais, aux termes de l'article 20 " le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée". Et pour renchérir sur ce point, l'article 21 précise que "le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale".

On sait que ces formulations pas totalement concordantes résultent des conceptions non identiques du général de Gaulle et de Michel Debré au moment de la rédaction de la Constitution. En cas de divergences d'interprétation entre le président et le gouvernement, il n'est pas impossible que le Conseil constitutionnel soit amené à trancher.

### Équations personnelles et intérêt politique

Deux autres données apparaissent de nature à orienter une éventuelle cohabitation.

**D'abord, comme toujours en politique, les hommes (et les femmes) comptent. Ensuite, l'intérêt politique devrait normalement déterminer le jeu des acteurs.**

a. Sur le premier point, **les précédentes cohabitations avaient été marquées par une grande homogénéité du personnel politique et administratif.** Si l'on prend l'exemple de l'expérience la plus longue, Chirac-Jospin, les deux hommes provenaient du même moule (l'ENA), leurs entourages appartenaient au même monde ; le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, entretenait une relation symbiotique à l'égard du Quai d'Orsay, avec lequel il avait longuement travaillé lorsqu'il était à l'Élysée auprès de François Mitterrand ; membre du Conseil d'État, le ministre de la Défense, Alain Richard, inspirait aussi confiance aux hauts fonctionnaires. L'un et l'autre établirent de bonnes relations avec le président et avec l'Élysée. **Autrement dit, au sein du personnel dirigeant, les différences d'options politiques n'effaçaient pas une compréhension commune de l'intérêt de la Nation au plan international.** Qu'en serait-il dans une cohabitation aujourd'hui ? Il est très difficile de se prononcer. D'autant que la dernière cohabitation remonte à plus de vingt ans. Les règles implicites établies lors des expériences précédentes sont probablement à redécouvrir par les acteurs d'aujourd'hui, parmi lesquels on compte (heureusement) de nombreux nouveaux venus.

Ce qui paraît assuré, **c'est que les questions de personne seront, en cas de cohabitation, et comme dans les cas précédents, le premier test de la relation entre les deux pôles de l'Exécutif.** Le président est là sur un terrain relativement ferme : "il nomme aux emplois civils et militaires", dispose l'article 13 de la Constitution ; il le fait cependant sur proposition du gouvernement. Les textes nommant les hauts fonctionnaires sont signés par le président mais contre-signés par des membres du gouvernement. Il est arrivé par le passé que certaines nominations fassent l'objet d'après marchandages. S'agissant du gouvernement lui-même d'ailleurs, les expériences précédentes ont vu le président refuser la nomination de tel ou tel ministre. On voit mal le président accepter aux postes de ministres des Affaires étrangères et de ministre des Armées des personnalités avec lesquelles il ne se sentirait pas en mesure de travailler.

À la charnière entre les ministres et l'appareil de l'État, **trois postes interministériels essentiels à la politique extérieure sont rattachés au Premier ministre : le secrétaire général du gouvernement (SGG), le secrétaire général aux Affaires Européennes (SGAE) et le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN)**. Ce dernier assure notamment le secrétariat des Conseils de Défense qui, sous M. Macron, sont devenus un rouage important du fonctionnement de l'État sur les sujets de sécurité dans un sens très large. Pour l'instant, le rattachement à Matignon de ces deux derniers organismes cités est surtout formel. Qu'en sera-t-il en temps de cohabitation ? Dans le même ordre d'idée, et comme l'a indiqué François Heisbourg dans [un entretien au Monde](#), **les services de renseignements jouent dans le monde d'aujourd'hui un rôle plus important qu'autrefois** et sont plus directement commandés depuis l'Élysée. Il va de soi qu'**en cas de cohabitation - et compte-tenu des liens anciens des dirigeants du RN avec la Russie comme des orientations anti-occidentales des Insoumis - le contrôle de ces services revêtirait une importance particulière**.

**b.** Au-delà des organigrammes, **on peut penser que c'est l'intérêt politique qui devrait dicter le jeu des acteurs**. Dans les précédentes "cohabitations dures" (1986-1988, 1997-2002), le Premier ministre cherchait à affirmer son rôle dans l'élaboration de la politique étrangère mais sans remettre en cause la prépondérance du président dans le "domaine réservé". Et cela, au-delà du texte de la Constitution et d'un consensus de fond sur les grandes options, pour éviter un double risque : celui de choquer une opinion publique attachée à ce que la France s'exprime "d'une seule voix" vis-à-vis de l'étranger, celui en outre d'affaiblir une fonction présidentielle à laquelle le Premier ministre souhaitait lui-même accéder lors des élections suivantes.

**En sera-t-il de même en cas de cohabitation après le 7 juillet ?** C'est ce que pense un observateur averti, [Jean-Claude Casanova](#) (émission Commentaire sur radio classique, 22 juin), s'agissant du Rassemblement National. Certains observateurs vont plus loin et estiment que le "re-

centrage du RN" non seulement sur la Russie mais aussi sur l'Alliance atlantique est appelé quoi qu'il arrive à se prolonger. D'autres estiment au contraire que le parti de Madame Le Pen, au-delà de quelques fluctuations tactiques pour arriver au pouvoir, ne changera pas d'ADN sur ces sujets fondamentaux. S'agissant du Nouveau Front Populaire, le diagnostic est encore plus difficile dans la mesure où celui-ci réunit des formations qui, sur les grandes questions de politique étrangère, ont défendu des options très différentes ("souverainistes" pour La France insoumise, pro-européennes et atlantistes pour une grande partie du PS et des Verts et pour Place Publique).

C'est peut-être en examinant quelques cas-tests que l'on peut le mieux cerner les incertitudes en ce domaine.

### Quelques cas-tests en cas de cohabitation

**Ukraine :** sur ce sujet le "recentrage" récent du RN a été spectaculaire, tout en restant limité. Le [programme présidentiel](#) de Madame Le Pen en 2022 s'opposait à toutes sanctions contre la Russie, y compris à l'embargo sur le pétrole, et prônait une issue diplomatique au conflit dans le cadre de l'ONU. Le [livret thématique Défense](#) du RN [n'est d'ailleurs plus en ligne](#) sur le site officiel du parti. Entre 2019 et 2022, le RN n'a voté aucune résolution au Parlement européen blâmant la Russie, même s'agissant de l'affaire Navalny ou de la fermeture de l'ONG Memorial.

Depuis lors, le RN a durci le ton sur la politique de Moscou. Dans ses propos à [EuroSatory](#) le 19 juin, M. Bardella déclarait qu'il souhaitait que l'Ukraine dispose à la fois en munitions et en matériel de "tout ce dont elle a besoin pour tenir le front". Il fixe cependant d'importantes lignes rouges : pas de transferts à l'Ukraine de missiles longue portée ou "d'armes pouvant toucher le territoire russe" ; pas non plus d'instructeurs militaires français en Ukraine, ni d'envoi d'avions de combat Mirage 2000-5 ou de formation en France de pilotes ukrainiens. Sur tous ces points, la ligne qu'il défend s'écarte donc de celle que tient désormais M. Macron.

S'agissant du Nouveau Front Populaire, le [programme présenté à la presse le 14 juin](#) énonce une position en flèche sur le soutien à l'Ukraine : "nous défendrons indéfectiblement la souveraineté et la liberté du peuple ukrainien ainsi que l'intégrité de ses frontières" en particulier "par la livraison d'armes nécessaires". Cette formulation tranche évidemment avec la ligne classique défendue par Monsieur Mélenchon et son mouvement. Il est donc légitime de s'interroger sur la politique qui serait effectivement menée.

**Union européenne/OTAN : c'est sur l'Alliance atlantique que le "recentrage" du RN apparaît le plus net.** Lors de sa visite à Eurosatory, M. Bardella a déclaré "ne pas remettre en cause [en cas de victoire] les engagements" de la France à l'international en matière de défense. **Cependant, s'il soutient désormais le maintien de la France dans l'organisation intégrée (contrairement à une ligne établie depuis longtemps), c'est "tant que dure la guerre en Ukraine". Il ne s'agit pas d'un engagement définitif.**

S'agissant de l'UE, le programme publié par le RN sous le titre "la France revient, l'Europe revit" comporte une opposition à toute forme d'élargissement de l'UE (notamment Ukraine et Turquie), à tout accroissement des pouvoirs de la Commission et à tout assouplissement du droit de veto des États-membres. Il prend aussi le contre-pied des politiques européennes sur l'immigration en prévoyant de restreindre la libre circulation au sein de l'espace Schengen aux seuls ressortissants de l'UE, ainsi que le rétablissement de la frontière nationale en plus de la frontière européenne ("double frontière"). Surtout, les porte-paroles du RN défendent maintenant l'idée que la France devrait limiter sa contribution au budget européen à la hauteur de ce qu'elle reçoit de l'UE. **On peut donc se demander si l'on est pas en présence d'une politique de "Frexit" rampant.**

**Le programme commun adopté par le nouveau Front Populaire est silencieux sur l'Otan. Il reste succinct sur l'Union européenne :** refus d'un pacte de stabilité

budgétaire, réforme de la politique agricole commune, mettre fin aux traités de libre-échange, instauration d'un "protectionnisme écologique et social aux frontières de l'Europe", ou encore "réindustrialisation de l'Europe sur le plan numérique, de l'industrie des médicaments, de l'énergie etc." et "installation d'une règle verte pour prioriser les investissements verts".

**Gaza : Le RN se présente désormais comme la principale force pro-Israël en France.** Madame Le Pen pose "l'élimination du Hamas" comme préalable pour "déverrouiller la mise en œuvre de la création d'un État palestinien tout en assurant la sécurité d'Israël". David Khalka, directeur à la Fondation Jean Jaurès, estime que "Marine Le Pen a identifié l'antisémitisme de son père comme hypothèque à lever dans une stratégie assumée de conquête du pouvoir", comme en témoigne [sa tribune au Figaro](#) datée du 20 juin.

Sur une ligne très différente, le [programme du NFP](#) propose de "*rompre avec le soutien coupable du gouvernement français au gouvernement suprématiste d'extrême droite de Netanyahu pour imposer un cessez-le-feu immédiat à Gaza*" et de "immédiatement l'État de Palestine". Un embargo sur les armes à Israël, des sanctions contre le gouvernement de Netanyahu, la suspension de l'accord d'association UE-Israël sont, entre autres choses, demandés.

**Relation franco-allemande :** c'est sans doute un signe des temps que la relation franco-allemande apparaît pratiquement absente en tant que telle des programmes des formations d'opposition. On est loin des projets ambitieux d'Emmanuel Macron lorsqu'il se présentait pour la première fois aux électeurs en 2017. Les invocations par le RN de projets européens – et donc peut-on supposer en accord avec l'Allemagne – dans des domaines comme l'aérospatial, la défense, l'intelligence artificielle, le cloud, l'hydrogène et la voiture propre, paraissent en singulier décalage par rapport à la réaffirmation d'un souverainisme sourcilieux. **C'est évidemment un point capital : la France pourrait se détourner de l'Europe, et de notre principal partenaire au sein de celle-ci, au**

**moment où – nous allons le voir dans quelques paragraphes – nous aurons besoin plus que jamais de l'Union européenne.**

### D'une crise à l'autre ?

**Les éléments d'analyse présentés ci-dessus conduisent principalement à deux types de scénarios: celui, classique, de coopération contrainte entre le président et un gouvernement d'opposition** soit RN, soit NFP, dont le "domaine réservé" fournit un champ naturel ; **et celui, finalement sans réel précédent, d'une crise vraiment grave sur un sujet de politique étrangère entre les deux pôles de l'exécutif** (pouvant conduire à une rupture ?), compte tenu de différents facteurs que nous avons identifiés : l'homogénéité moins grande aujourd'hui du personnel politique et administratif, l'éloignement des positions sur certains sujets-clef (Ukraine, Europe principalement), sur fond de multiplication des crises internationales et de "moment populiste" sur le plan interne. Un des éléments d'incertitude porte, nous l'avons vu, sur l'analyse que les différents acteurs feront de leur propre intérêt politique dans la gestion d'une éventuelle cohabitation.

**Deux autres scénarios doivent être signalés. D'abord, celui que nous avons mentionné au début de cette note, qui verrait une absence de majorité à l'Assemblée nationale et donc une forme, inédite sous la Ve République, d'instabilité politique.** Si dans cette hypothèse un gouvernement parvenait à être formé, la nature du rapport entre le Premier ministre et le président serait différente de ce qu'elle est d'habitude en période de cohabitation. Le Premier ministre serait en effet l'émanation d'une coalition qu'il lui appartiendrait de faire tenir ensemble. Il reste à voir dans cette hypothèse quelles seraient les conséquences pour la conduite des affaires extérieures du pays : maintien malgré tout d'une forme résiduelle de "domaine réservé présidentiel" ou au contraire interprétation limitative du rôle du chef de l'État, devenant ce personnage "neutre" dont on parle dans les manuels de droit constitutionnel, assurant seu-

lement la régularité des pouvoirs publics? C'est un des paradoxes de la période présente que la prééminence absolue de l'Élysée en matière de politique étrangère paraît désormais moins assurée, quel que soit le résultat des prochaines élections

**Dernier type de scénario, hélas très vraisemblable, celui d'une crise non pas au sein de l'exécutif (président /gouvernement) mais d'une crise économique et financière profonde. La Commission européenne vient de notifier que la France fait désormais partie des pays en grave difficulté budgétaire.** Les chiffres auxquels Montaigne s'est livré sur les programmes des principales forces d'opposition laissent penser que les chiffres du déficit du budget de l'État, de l'inflation, du commerce extérieur etc. vont s'aggraver. D'ores et déjà, du fait des perspectives politiques, le spread s'aggrave et les taux d'intérêt grimpent. Nous pourrions nous trouver un jour dans une situation similaire à celle de la Grèce il y a quelques années, dépendant d'un repêchage par le FMI et finalement par l'Europe. **Assisterions-nous alors de la part d'un gouvernement national-populiste au pouvoir à un aggiornamento comparable à celui opéré par le gouvernement Mauroy en 1983 ou à une fuite en avant dans l'aventure ?**

Ce que l'on vient d'indiquer en matière économique et financière pourrait avoir son pendant sur le plan stratégique. Quels que soient les résultats des élections présidentielles américaines, **les États-Unis vont durcir encore leur politique chinoise et rassembler autour d'eux leurs alliés en Europe et en Asie sur un axe militant à l'égard de Pékin. En Europe, le Royaume-Uni, après les élections générales, va redevenir un partenaire fiable pour Washington. En raison de ses difficultés intérieures, une France affaiblie – et d'ailleurs l'Allemagne – risquent de ne pas être en mesure de peser dans un tel réaménagement des rapports de force à l'échelon mondial.** Alors même que la situation incertaine des deux principaux États européens pourrait aviver l'instinct prédateur de la Chine, en alliance avec la Russie.

Benjamin Morel

Constitutionnaliste - Maître de conférences en Droit public - Docteur  
en Science politique

## IV. Après le 7 juillet : cohabiter par temps de crise politique

*1986-1988, Mitterrand et Chirac, 1993-1995, Mitterrand et Balladur, 1997-2002, Chirac-Lionel Jospin : le recours, par Emmanuel Macron, à l'article 12 de la Constitution laisse attendre un quatrième duel à la tête de l'exécutif français. Quelles pourraient être les modalités d'une nouvelle ère de cohabitation, avec une majorité nette à l'Assemblée ou au contraire avec une coalition ad hoc très fragile ? De Gaulle voulait une autorité présidentielle forte, Michel Debré voulait donner la primauté du pouvoir au chef du gouvernement : le dilemme originel de la Constitution du 4 octobre 1958 qui institua la Ve République devait-il conduire à une crise de régime ? Quelles seraient les conséquences et les contrepoids au blocage des institutions ? Faudra-t-il choisir entre une démocratie fondée sur l'État de droit et une démocratie légitimée par le suffrage universel ? Que nous enseignent nos partenaires européens ? Analyse avec le constitutionnaliste Benjamin Morel.*

### Scénarios d'une crise politique

Après le 7 juillet, selon qu'une majorité émerge ou non, deux scénarios semblent possibles et ouvrent chacun sur des configurations plurielles. Dans le cadre d'une absence de majorité, plusieurs options sont ouvertes.

*Vers une absence de majorité : le risque du blocage ?*

Notre Constitution a été pensée pour une situation de gouvernement minoritaire dans le cadre de la bipolarisation du champ politique. La tripolarisation actuelle bouleverse le fonctionnement institutionnel et pourrait conduire à un blocage : **si les législatives n'offrent ni majorité absolue ni majorité relative stabilisée par une abstention du Rassemblement National ou de La France insoumise lors des motions de censure, le gou-**

**vernement tombera quel que soit le Premier ministre, sous le coup de boutoir d'alliances ad hoc.** La Constitution n'est toutefois pas sans ressources pour expédier les affaires courantes (l'article 47 dispose que les mesures du projet de loi finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance, dans le cas où le Parlement n'aurait pas statué, et un gouvernement, même renversé, tient encore l'administration, à défaut de pouvoir prendre des initiatives) mais le travail parlementaire de fond serait rendu impossible.

*Sortir de l'impasse : gouvernement technique, coalition ad hoc ou démission présidentielle ?*

Dans ce cadre, **quelles seraient les solutions politiques envisageables ?** D'abord, celle d'un **gouvernement technique composé de hauts fonctionnaires**, qu'il



convient de distinguer d'un gouvernement d'union nationale. **Dans l'attente d'une nouvelle dissolution qui pourrait survenir à partir du 7 juillet 2025, ce gouvernement technique aurait pour raison d'être de ne pas ajouter d'instabilité à l'instabilité : sans être soutenu explicitement par les groupes à l'Assemblée nationale, on ne lui opposerait toutefois pas de motion de censure.** Il pourrait être d'autant plus nécessaire dans le cas où une crise financière contraindrait les partis au pouvoir à abandonner certaines des mesures de leur programme qui sont les plus risquées économiquement parlant. Un gouvernement technique permettrait d'adopter un budget de rigueur à moindres frais politiques. Passant par un 49 alinéa 3, les groupes, notamment le RN, pourraient refuser de voter le budget mais ne pas adopter de motion de censure en jouant la responsabilité face à l'instabilité qu'un vide gouvernemental engendrerait. **En Italie, en 2011-2012, le gouvernement technocrate de Mario Monti** (composé exclusivement de personnalités n'appartenant pas à la classe politique, 7 des 13 ministres étant professeurs d'université) **s'est ainsi constitué dans le contexte de la crise de la dette.** Pour le Président par ailleurs, ce serait la configuration la plus favorable, celle où il perdrait le moins la main sur les enjeux internationaux.

**Une deuxième option serait celle de coalitions à géométrie variable.** Certes, le "cordon sanitaire" qui prévaut rend pour l'instant inenvisageable que le RN soit intégré à d'autres forces politiques pour constituer une coalition de gouvernement officiellement affichée comme telle. La France insoumise, elle, ne peut s'allier avec des forces centristes. Avec un RN et LFI hors des systèmes d'alliance, une majorité est donc improbable. **Mais si l'arc républicain tiendra certainement le 30 juin, sans doute encore le 7 juillet, probablement toujours le 1 octobre (date d'ouverture de la session ordinaire), qu'en sera-t-il lors du vote du budget en décembre ?** Une partie du centre droit trouverait peut-être son intérêt à s'allier avec le RN pour éviter le blocage. L'exemple de nos partenaires européens est instructif à cet égard : **en Espagne, l'al-**

**liance du Parti populaire et de Vox était un tabou, elle s'est réalisée dans plusieurs régions et municipalités à la suite des élections municipales et régionales** du 28 mai 2023. En Italie, le parti de centre droit Forza Italia est allié de Fratelli d'Italia depuis 2018. En Autriche, le parti populiste d'extrême-droite FPÖ est coutumier des coalitions à droite. On ne peut donc exclure cette issue en France, où l'on assisterait à un gouvernement de coalition dont feraient partie LFI ou le RN. **Reste aussi l'alliage voulu par la majorité, celui d'une alliance républicaine réunissant tous les partis sauf LFI et le RN. Une telle configuration baroque a peu de chance de tenir dans la durée et n'est pas dans les habitudes françaises, même si les exemples de nos voisins européens lui donnent quelques fondements.** Par ailleurs, aucune enquête ne laisse penser qu'elle réunirait une majorité suffisante le 7 juillet.

Enfin, une dernière option de déblocage serait celle, très hypothétique et que l'on ne mentionnera que par souci d'exhaustivité, d'une démission présidentielle et de l'organisation de nouvelles élections. En effet, si l'article 12 de la Constitution précise qu'une dissolution ne peut survenir moins d'un an après qu'une première a été prononcée, les cartes pourraient être rebattues avec un changement à la tête de l'Élysée. Le Conseil constitutionnel saisi contre le décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée Nationale s'est déclaré incompétent pour statuer sur la constitutionnalité de la dissolution. En effet, le Conseil constitutionnel n'est juge que de l'élection, autrement dit du décret qui la convoque, mais pas du décret de dissolution qui l'entraîne. Dans sa décision relative à la décision de 1988, il ne ferme toutefois pas irrémédiablement la voie à ce contrôle, qu'il associe à celui de l'élection, mais cela semble peu probable. Ainsi, une seconde dissolution avant le délai imparti, si elle serait assurément inconstitutionnelle du point de vue de la lettre de la constitution, ne pourrait, de fait, être empêchée par personne. Un nouveau Président aurait beau jeu d'arguer de l'instabilité parlementaire et du fait de ne pas être tenu par une décision de son prédécesseur. Certes, Emmanuel

Macron, dans une lettre aux Français datée 23 juin, s'est engagé à ne pas démissionner à l'issue des législatives. Il s'était toutefois également engagé à ne pas dissoudre à l'issue des européennes. Quant à envisager que l'Assemblée démette le président, cela dépendrait d'une procédure fixée par l'article 68 de la Constitution, à la mise en œuvre si complexe qu'il semble plus aisé de supprimer la fonction présidentielle. **Des coalitions parlementaires pourraient cependant rejeter successivement tous les gouvernements ou les budgets, à la manière de ce qui survint lors de la crise du 16 mai 1877, quand la majorité républicaine de la Chambre des députés s'opposait au maréchal monarchiste Mac-Mahon.** Ce serait toutefois jouer là un jeu peu porteur, notamment pour le RN, et donner le sentiment de vouloir subvertir les institutions, les bousculer et donc aller à rebours de la stratégie de crédibilisation. Par ailleurs, ce serait créer un précédent qui pourrait bien se retourner contre le prochain Président, ou la prochaine Présidente...

*Vers une majorité absolue ?*

**Un deuxième scénario serait celui d'une cohabitation où le RN obtiendrait la majorité absolue (soit au moins 289 sièges). Dans ce cas, la répartition des pouvoirs reposerait sur un *modus vivendi*. Or, le président de la République a très peu de pouvoirs en droit.** L'article 16 de la Constitution prévoit bien qu'il puisse assurer les pouvoirs exécutifs et législatifs en cas de "l'existence d'une menace grave et immédiate pesant sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux de la France" mais son déclenchement est peu probable et n'est survenu qu'une fois, du 23 avril au 29 septembre 1961, suite au putsch des généraux et dans le contexte de la guerre d'Algérie. En réalité, **l'instance qui gouverne, c'est le gouvernement. Le président de la République peut se prévaloir d'un certain "pouvoir de nuisance", en bloquant par exemple la signature des lois, en refusant de convoquer un référendum ou de réunir le Congrès, mais n'a pas de "do-**

**maine réservé" juridiquement fondé** (contrairement à ce qui est souvent dit). En la matière, il pourrait au mieux refuser de signer les traités et donc, en retarder l'application, ou rejeter les nominations de diplomates. Cela demeure uniquement un pouvoir d'empêcher. La seule chose qu'il peut faire en propre est de porter la responsabilité de la force de frappe nucléaire.

**L'équilibre dépendra donc du jeu des acteurs, difficile à apprécier en amont car il repose sur la rationalité mais aussi sur des personnalités.** Le Premier ministre voudra-t-il, ou pas, ménager le Président ? Le Président voudra-t-il, ou pas, bloquer l'action gouvernementale ? **Le Président devrait toutefois pouvoir compter sur l'intérêt bien compris de ses adversaires.** En effet, **le gouvernement n'a pas intérêt à s'aliéner le Président au-delà du nécessaire**, pour au moins trois raisons. Tout d'abord, parce qu'**un chef du gouvernement qui briguerait la fonction présidentielle pour lui** (ce fut le cas de Jacques Chirac, Edouard Balladur ou Lionel Jospin) **ou l'un des siens** (ce serait le cas de Jordan Bardella, s'il était nommé Premier ministre, pour Marine Le Pen) **a intérêt à en ménager le statut et les prérogatives.** Ensuite, parce que **dans le domaine de la politique étrangère et des relations avec l'Union européenne, c'est le Président qui bénéficie de l'historique des dossiers et de la connaissance personnelle de ses homologues, indispensables à un Premier ministre novice.** Enfin, parce que **pour dissuader le Président d'user de son pouvoir de nuisance, le Premier ministre aurait intérêt à se le concilier.** Parvenir à un *modus vivendi* serait donc, hier comme aujourd'hui, gagnant-gagnant.

**Dans ce contexte, il demeure certain que l'Assemblée nationale sera de nouveau au centre de la vie politique et il est possible, à terme, que la Ve République retrouve une physionomie beaucoup plus parlementaire.**

## Crise politique ou crise de régime ?

Nous sommes entrés, le 9 juin, dans une *crise politique* qui rappelle à de nombreux égards celles traversées par la IV<sup>e</sup> République ou certains régimes parlementaires. L'échec de la IV<sup>e</sup> n'est pas imputable à ses institutions, qui sont assez similaires à celles des autres régimes parlementaires européens, mais au contexte politique. Entre 1946 et 1958, on pouvait presque considérer que la moitié de l'électorat était exclue de la vie démocratique puisque le Parti Communiste français, "premier parti de France" qui réunissait plus d'un quart des suffrages, était tenu à l'écart au motif des soupçons de vassalité soviétique qui pesaient sur lui et que les gaullistes, qui représentaient durant cette période entre 15 et 20 % de l'électorat, refusaient, eux, de céder à la "politique partisane" honnie par le Général et s'opposaient par principe à toute stratégie d'alliance. Les partis centristes étaient donc contraint à des alliances "de la carpe et du lapin" qui rendaient le pays difficilement gouvernable. De même, aujourd'hui, l'on peine à envisager comment des majorités stables pourraient tenir sans inclure le RN ou LFI. Tout autant que les nouvelles institutions, c'est l'intégration des gaullistes en 1958, puis des communistes en 1972 qui a stabilisé le jeu parlementaire sous la Ve République.

Dans ce cadre, faut-il réformer la Constitution, soit vers un type plus parlementaire qui rappellerait la IV<sup>e</sup> République, soit vers une VI<sup>e</sup> mettant en avant plus de démocratie directe ? Quels que soient la réponse apportée à cette ques-

tion et le bien fondé éventuel d'une telle réforme, elle ne suffirait pas à résoudre **une crise politique qui n'est pas, à proprement parler, une crise institutionnelle**. Des États-Unis à la Pologne, du Portugal à la Suède, les démocraties connaissent elles aussi une crise politique, malgré la diversité de leur organisation institutionnelle : crise de l'espace public et de la réduction de l'espace des alliances politiques, crise des classes moyennes, qui sont un facteur de stabilisation politique... Les institutions sont une variable, et la Ve n'est pas parfaite, mais il faut éviter de penser qu'une réforme résoudra les problèmes de fond.

En matière institutionnelle il y aurait des adaptations à apporter au mode de scrutin. Le mode de scrutin actuel joue la politique à quitte ou double puisque la majorité absolue peut être obtenue avec seulement 35 % des voix. **Si l'on voulait changer le mode de scrutin, une loi ordinaire, sans modification de la Constitution, serait possible**. Elle pourrait offrir une solution à la balkanisation que connaît notre vie politique en forçant à des alliances, en prévoyant des primes majoritaires et en permettant une "re-parlementarisation" du régime qui offre une meilleure représentativité des électeurs. L'exemple allemand est instructif : en moyenne, 50 % des électeurs allemands ont voté pour l'un des membres de la coalition. On y connaît pour cette raison une meilleure adhésion aux politiques publiques. En s'engageant, les partis engagent la confiance que leurs électeurs leur a accordée ; obligeant la coalition mais aussi induisant une critique moins vive et plus regardante des électeurs en question.