



HAL
open science

Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire

Éric Millard

► **To cite this version:**

Éric Millard. Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire. *Teoria Politica*, 2013, 3, pp.211-231. halshs-00937404

HAL Id: halshs-00937404

<https://shs.hal.science/halshs-00937404>

Submitted on 29 Jan 2014

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

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

Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire

1 - Introduction. Dans la littérature française constitutionnaliste, théorique ou politique, la question de la relation entre système électoral et forme de gouvernement est rarement développée. On peut en première analyse attribuer ce silence à trois raisons. La première tient à une imprécision sur la notion de système électoral, qui le plus souvent est compris dans une signification très réduite, comme synonyme de modes de scrutin. La deuxième tient sans doute à la difficulté à caractériser la nature de la forme française de gouvernement, particulièrement sous la V^o République (1958), mais au-delà dès la III^o République (1875). La troisième enfin est liée à la focalisation sur l'étude des conséquences des modes de scrutin essentiellement en fonction de leur capacité ou incapacité supposée à dégager des majorités de gouvernement.

2 – Présentation de la « loi » de Duverger. La thèse soutenue par Maurice Duverger, souvent érigée au rang de loi mécanique, est particulièrement représentative de cette approche¹. Cette thèse repose sur trois affirmations.

a) La première est qu'il y a une tendance naturelle à ce que le choix d'un mode de scrutin ait des conséquences sur la géographie des partis politiques : leur nombre et leurs relations. Ainsi le scrutin uninominal majoritaire à un tour, de type britannique ou américain, conduirait au bipartisme en incitant les partis politiques à se fondre entre eux en fonction de leurs proximités idéologiques (droite/gauche, conservateurs/progressistes) sous peine d'être condamnés à perdre les élections. Le scrutin proportionnel au contraire exacerberait les différences partisans en incitant les courants minoritaires à s'établir en partis indépendants pour pouvoir accéder à la représentation : l'adoption du scrutin proportionnel aurait donc tendance à provoquer l'émiettement des partis. Enfin le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, scrutin assez traditionnel en France depuis le début du XIX^o siècle même s'il a été parfois écarté pour des périodes courtes, permettrait un multipartisme organisé autour d'une bipolarisation de la vie politique, les partis pouvant être en compétition (au premier tour) au sein du même camp, mais devant se coaliser (au second tour) dans l'un ou l'autre camp pour gagner les élections.

b) La seconde affirmation est qu'il existe un lien entre le nombre de partis et l'émergence d'une majorité de gouvernement : si évidemment le bipartisme ferait nécessairement apparaître une majorité dès l'élection, et si la bipolarisation ferait vraisemblablement apparaître elle aussi une majorité dans le fonctionnement du Parlement, le multipartisme d'émiettement contraindrait à rechercher des majorités de circonstances, et condamnerait au risque de ne pouvoir les atteindre. Ainsi, les scrutins majoritaires, à des degrés divers, permettraient des majorités de gouvernement homogènes, donc une stabilité gouvernementale, alors que les scrutins fondés sur la représentation proportionnelle conduiraient à une absence de majorité homogène, et à l'instabilité gouvernementale.

c) La troisième affirmation est que la compréhension du phénomène que décrivent les deux premières affirmations doit conduire à repenser la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs, qui très largement ignorait le phénomène partisan, et à redessiner cette séparation non entre exécutif et législatif, mais entre deux blocs : le bloc majoritaire comprenant l'exécutif et la majorité parlementaire qui le soutient, et l'opposition parlementaire.

3 – Appréciation de la « loi » de Duverger. Comme souvent avec les théories populaires, il y a dans ces affirmations une part de vérité, une part de simplification, une part

¹Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.

d'évaluation et une part d'erreur.

La part d'erreur tient notamment au fait que ce qui est présenté comme une tendance naturelle ou mécanique est en réalité contredit par l'analyse empirique qui montre que le lien est purement contingent. S'il est vrai qu'il arrive que la représentation proportionnelle a pour effet un multipartisme désorganisé incapable de dégager des majorités homogènes et stables, comme ce fut le cas sous la IV^e République, au moment où la thèse est formulée, ou à l'heure actuelle en Israël par exemple, de nombreux régimes connaissent une stabilité gouvernementale dans un cadre partisan restreint alors qu'ils ont un système proportionnel, ou un système mixte à forte dose de représentation proportionnelle : en Europe du Nord ou en Allemagne par exemple, dont les expériences de « grande coalition » témoignent. D'un autre côté, le Royaume-Uni ne connaît plus, s'il l'a jamais connu durablement, une réelle situation de bipartisme et est également contraint à des coalitions de gouvernement, à la stabilité relative. Et en France sous la V^e République, la seule législature à ne pas avoir connu de majorité absolue au Parlement pour un parti ou une coalition conclue avant les élections, si on excepte les années d'installation du régime, a été élue au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (1988-1993) ; alors que la seule expérience d'élection à la représentation proportionnelle (1986-1988) avait dégagé une majorité absolue au profit de la coalition conservatrice.

La part de simplification réside d'abord dans le fait que cette thèse n'envisage en fait que les formes de gouvernement parlementaire : la structure de l'analyse et notamment la focalisation sur des majorités de gouvernement n'a pas la même pertinence si la relation entre exécutif et législatif est fondée sur la dépendance réciproque qui installe le *leader* de la majorité parlementaire comme chef de l'exécutif et fait de cette majorité un élément de stabilité, ou sur une indépendance organique pour laquelle l'absence de majorité au Parlement peut être, paradoxalement, un élément de la stabilité et de l'efficacité de l'exécutif. Le seul mode de scrutin pris en compte est d'ailleurs de manière révélatrice celui pour les seules élections législatives. Elle réside ensuite dans le présupposé du phénomène partisan. Or le phénomène partisan s'il est extrêmement lié à la représentation proportionnelle parce qu'elle suppose un scrutin de liste, ne l'est pas autant pour des scrutins uninominaux, qui laissent la possibilité de candidats, et d'élus, indépendants ou non inscrits, en raison d'un lien personnel plus fort entre électeurs et élus. Le retour avec la V^e République à un scrutin uninominal majoritaire à deux tours est sans doute autant lié à la volonté de conjurer l'instabilité gouvernementale de la République précédente que Duverger attribuait à la représentation proportionnelle, qu'à la volonté du Général de Gaulle d'affaiblir les partis, les deux choses n'étant pas contradictoires par ailleurs. La simplification se fait enfin dans la prise en compte des seuls modes de scrutin, en laissant de côté toute une autre série d'éléments, qui pourraient être compris comme dessinant le système électoral.

La part évaluative réside dans un *a priori*, extrêmement révélateur de la manière dont nos démocraties représentatives ont évolué : l'idée selon laquelle ce vers quoi doit tendre un régime parlementaire est la stabilité. Le Parlement n'est plus réellement conçu comme un lieu de débats desquels doit ressortir rationnellement la décision politique comme compromis (et la norme) mais comme un simple instrument de la mécanique politique, une possibilité recherchée d'un appui politique, d'un enregistrement formel de décisions prises ailleurs qu'au Parlement, avec une mise à l'écart de l'opposition. Les conséquences en sont bien connues : elles ne peuvent tendre qu'à une personnalisation du pouvoir, dans la mesure où le chef de l'exécutif doit apparaître comme le chef de la majorité parlementaire. De là résulte ce que l'on appelle la « présidentialisation » du régime parlementaire, terme qui ne désigne ni sa transformation en régime présidentiel ou congressionnel comme cela existe aux États-Unis, ni une pratique présidentielle (une forme dévalorisée de l'évolution des régimes présidentiels, notamment en Amérique Latine, vers l'autoritarisme). Il s'agit davantage de dire ainsi que le fonctionnement du régime parlementaire conduit la majorité à se donner un chef, mais, et c'est la particularité de la forme de gouvernement française, ce chef n'est pas déterminé *a priori*. La présidentialisation du régime parlementaire comprise en ce sens renvoie très généralement à l'idée que le Premier ministre, comme chef de la majorité parlementaire, cumule les pouvoirs exécutifs et législatifs, ce que l'on peut observer en Grande-Bretagne ou en Italie par exemple. Mais cette présidentialisation n'implique pas que ce soit le chef de l'État, le Président de la République, qui soit

dans cette situation : dans certains régimes cela serait impossible en raison de l'effacement constitutionnel du Chef de l'État. Et si la Constitution française rend cette situation possible, la détermination du bénéficiaire de la présidentialisation (Président de la République ou Premier ministre) est une question contingente, pour laquelle les variables issues du système électoral peuvent être déterminantes en réglant une concurrence possible.

Pour autant il y a sans doute dans cette thèse des éléments vrais également, notamment autour de la reconfiguration de la séparation des pouvoirs, et cet ensemble de vérité, de plausibilité et de simplification conduit à ce que cette thèse, même discutable, est devenu un cadre commun de la représentation du lien entre système électoral et forme de gouvernement en France : en cela, elle a produit de nombreux effets, notamment en expliquant comment se pose en France le débat sur cette question. A cet égard, le rapport « Pour un renouveau démocratique »² rendu en novembre 2012 au Président de la République française par la commission présidée par Lionel Jospin est extrêmement révélateur. Conduite à réfléchir sur la possibilité et l'intérêt d'introduire une dose de proportionnelle dans les modes de scrutin pour les élections législatives, la commission commence par affirmer « qu'elle ne souhaite pas remettre en cause les acquis du fait majoritaire » pour en déduire que « favoriser la constitution d'une majorité claire, afin d'assurer la stabilité gouvernementale, tel est le premier objectif qui doit être assigné au mode de scrutin » ; avant de conclure à l'introduction d'un scrutin mixte limité : maintenir le scrutin majoritaire uninominal à deux tours en instillant une légère dose de proportionnelle limitée à 10% des députés.

4 – Une question de vocabulaire. La nature de la forme française de gouvernement peut faire question, en tout cas elle fait question chez un certain nombre de constitutionnalistes français et étrangers. Mais avant d'envisager ce point il faut sans doute apporter quelques précisions.

Dans un sens large, formes de gouvernement et types de régimes politiques sont deux notions confondues. On désigne par là un ensemble d'éléments formels et matériels, tirés d'énoncés constitutionnels, de normes et de pratiques permettant de caractériser une expérience institutionnelle donnée d'un point de vue juridique et politique. Dans un sens plus étroit, les deux notions sont séparées : on distingue ainsi les formes de gouvernement en fonction d'une analyse de la forme d'exercice du pouvoir et des conditions de sa légitimité (démocratie ou autocratie par exemple) alors qu'on distingue les régimes politiques (généralement au sein des démocraties représentatives) selon les relations instituées par les énoncés constitutionnels, les normes et les pratiques entre les pouvoirs constitués (régimes parlementaires ou régimes présidentiels par exemple). Il est à noter que ces deux notions ne renvoient pas à un champ disciplinaire séparé, au sens où l'une serait une notion juridique, l'autre une notion politique. D'un autre côté, chacune de ces notions peut faire l'objet d'un usage dans une théorie descriptive de systèmes politiques donnés, ou d'un usage dans une doctrine prescriptive des formes de gouvernement préférables.

Je ne discuterai pas ici une question qui n'a pas de sens : est-ce que la V^o République française instaure une vraie démocratie. Cette question dépend évidemment d'un concept *a priori* de vraie démocratie dont je ne dispose pas. Il me suffira de constater que l'usage du terme démocratie pour cette expérience historique est très généralement utilisé, que les procédures que désignent les théories généralement disponibles de la démocratie (élections libres, imputation de la souveraineté au Peuple, etc.) sont consacrées dans ce système, et qu'il ne devrait pas être difficile de s'accorder pour le qualifier ainsi. La même chose vaut pour le type de démocratie : une démocratie représentative pour l'essentiel. Je considère par ailleurs qu'une telle qualification a le mérite de ne pas idéaliser les expériences des démocraties représentatives, et permet de saisir les tendances à la personnalisation du pouvoir (la présidentialisation des régimes parlementaires) comme propriété de certaines démocraties, et d'en rechercher les causes, sans les disqualifier en régimes autocratiques : une compréhension utile tant du point de vue descriptif que du point de vue d'une préférence politique.

D'un autre côté, il est clair que la représentation que nous nous faisons des formes parlementaires de gouvernement au sein des démocraties représentatives peut-être diverse. Il est assez

2 <http://www.ifrap.org/IMG/pdf/rapport-jospin-commission-deontologie-2012.pdf>

fréquent que nous exigeons, pour qualifier un régime de parlementaire, des critères différents. Certains ont traité aux relations entre pouvoirs institutionnels simplement, d'autres se rapportent au-delà de ces relations à une manière spécifique de pratiquer ces rapports. Selon la première approche, on parlera de régime parlementaire dès lors que certains éléments régissant ces rapports sont présents dans le système, et ce quel que soit le résultat que ces éléments produisent ; selon la seconde, on réservera le type parlementaire à des systèmes qui, contenant ce type d'éléments, fonctionnent d'une certaine manière. La première approche utilise une catégorie large du régime parlementaire (une catégorie de type juridique) qui autorise des sous-catégorisations de type politique en fonction des modes politiques de fonctionnement ; la seconde approche utilise une catégorie beaucoup plus étroite de type juridico-politique. En ce sens la première approche autorise à envisager un régime parlementaire parlementarisé et un régime parlementaire présidentialisé, la seconde contraint à disqualifier la notion de régime parlementaire présidentialisé.

Je comprends l'intérêt pour une doctrine politique de la seconde approche. Elle me pose toutefois une série de problèmes. Tout d'abord comme je l'ai dit, mon intérêt n'est pas de distribuer des labels mais de comprendre pourquoi et comment au sein des démocraties représentatives, une tendance observable empiriquement des régimes parlementaires à se personnaliser est possible. Pour cela, il convient sans doute de refuser *l'a priori* selon lequel il y a un lien indispensable entre régime parlementaire et parlementarisation, pour mettre en évidence ce qui dans les régimes parlementaires conduit respectivement à un fonctionnement parlementarisé et à un fonctionnement présidentialisé. Cela conduit sans doute à prendre en considération de nombreux éléments extra-juridiques, liés à la culture politique, aux moyens d'information et de communication, à l'idéologie et aux représentations collectives ; toutes choses que la sociologie politique critique notamment s'attache à étudier. Ensuite, j'ai le sentiment que le modèle parlementarisé auquel on se réfère alors, et la manière dont on s'y réfère, comprend une large part d'idéalisation, d'évaluation et de prescription. Ce modèle d'un fonctionnement parlementaire fondé sur la recherche rationnelle dans le débat de l'intérêt général renvoie à l'un des piliers du libéralisme politique, qui peut être souhaitable (ou non), mais qui me paraît occulter la démocratisation des régimes libéraux, et notamment la conséquence de cette démocratisation via le phénomène partisan. Il est enfin probable que pour cette raison l'application cohérente de cette seconde approche implique de considérer qu'il n'y a plus réellement de régime parlementaire (que tous les régimes parlementaires se sont présidentialisés) ce qui aux fins d'une tentative de description et d'explication des régimes actuellement existants ne serait d'aucun intérêt. Il me paraît clair que la tendance à la présidentialisation des régimes parlementaires actuels (et sans doute depuis longtemps) est un fait incontestable, et qu'aussi bien pour en rendre compte que pour éventuellement s'en méfier, c'est là le point à comprendre. De ce point de vue, l'expérience française de la V^o République est sans doute originale dans la mesure où il peut permettre deux formes de présidentialisation du régime, mais il ne l'est pas en ce que ces deux formes sont avant tout des formes de présidentialisation de ce régime parlementaire, phénomène classique au sein des régimes parlementaires. Un phénomène dont il faut chercher la cause dans la démocratisation, l'émergence des partis sous une forme idéologisée et disciplinée et l'apparition du fait majoritaire.

5 – Un régime parlementaire présidentialisé. Si nous appelons donc régime parlementaire une forme de gouvernement qui comprend, dans les textes constitutionnels ou dans la pratique, les éléments suivants : bicéphalisme de l'exécutif et existence d'un gouvernement solidaire, règle de contreseing, responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement et droit de dissolution, alors la France a connu depuis le début du 19^{ème} siècle, hors les périodes d'autoritarisme ou de mouvements révolutionnaires, essentiellement des régimes parlementaires. Et la V^o République ne déroge pas à cette tradition puisque par exemple Michel Debré, un des rédacteurs de la Constitution du 4/10/1958 et le premier Premier ministre de la V^o République, présentait la nouvelle Constitution en indiquant que le projet « *a voulu rénover le régime parlementaire* »³. Mais il ajoutait tout de suite : « *je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir car pour de nombreuses raisons la*

3 Michel Debré, discours devant le Conseil d'État, 27/08/1958.

République n'a jamais réussi à l'instaurer »⁴. Car la tradition française du régime parlementaire, et la V^o République n'y dérogea pas là non plus, est surtout une tradition d'originalité, si on prend pour modèle de ce type de régime l'expérience britannique.

Le régime parlementaire apparaît en France sous la monarchie constitutionnelle (Charte du 18/06/1814) à partir d'une pratique qui introduit une forme de double responsabilité : en droit des ministres devant le Roi mais en fait également devant l'Assemblée, qui pouvait refuser de voter le budget et qui votait des prises de position (adresse au Roi, rapport sur les pétitions) évaluant la conduite des ministres, et pouvant conduire à leur démission ou leur évocation par le Roi. Il en résultait un parlementarisme dualiste, que l'introduction de l'interpellation par la Charte de 1830 a renforcé.

Lorsque la République s'installe durablement en 1875, les Lois constitutionnelles organisent officiellement les techniques parlementaires. Mais deux éléments vont tirer la forme de gouvernement vers le régime d'assemblée⁵ : d'une part, les Lois constitutionnelles prévoient que le gouvernement est responsable devant les deux chambres alors que seule la chambre basse peut faire l'objet d'une dissolution⁶ ; d'autre part la pratique qui installe les républicains au pouvoir à partir des années 1876-1877 se fonde autour d'un rejet du droit de dissolution, perçu comme une arme anti-républicaine contre le Peuple, que les Présidents républicains après Jules Grévy renoncent à utiliser.⁷ Il en résulte un fonctionnement très déséquilibré au profit du Parlement, et une instabilité gouvernementale certaine, alors même que le scrutin est un scrutin uninominal majoritaire, si l'on excepte les périodes 1885-1889 et 1919-1927⁸. Le mode de scrutin n'est évidemment pas la cause de l'instabilité, pas plus qu'il ne conduit à une présidentialisation du régime.

La IV^o République n'enrayera pas ce fonctionnement en régime d'assemblée, alors même qu'elle a opté pour la représentation proportionnelle (avec une expérience de scrutin mixte en 1951) et un parlementarisme fortement rationalisé ; trop sans doute puisque il n'empêcha pas l'instabilité gouvernementale (que la pratique du calibrage des votes provoquait en dehors des cadres constitutionnels) et a rendu très difficile l'usage du droit de dissolution (employé une seule fois en 1955).

Malgré les affirmations de Michel Debré, le régime de la V^o République peut difficilement se présenter comme un établissement constitutionnel du régime parlementaire, mais il va inverser la tendance à son fonctionnement en régime d'assemblée vers un régime parlementaire fortement présidentialisé. Quatre ordres de raisons l'expliquent.

a) Le premier est que le mandat donné au nouveau Constituant par l'Assemblée de la IV^o République prévoyait explicitement que demeure une forme de responsabilité du gouvernement devant le Parlement, alors que le projet gaulliste se méfiait du parlementarisme : le régime parlementaire est donc

4 *Ibid.*

5 Je désigne par régime d'Assemblée un régime politique dans lequel le gouvernement est désigné par le Parlement et sous son contrôle, mais sans disposer de moyens d'action réciproques sur le Parlement. Notamment il ne dispose pas (pas plus qu'un autre pouvoir) du droit de dissolution. En cela, ce n'est pas une sous-catégorie du régime parlementaire mais bien une catégorie concurrente.

6 Article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875

7 Ce point est essentiel car il montre que le régime d'Assemblée que la France connaît de 1877 à 1940 n'est pas une évolution du régime parlementaire. Ce qui importe n'est pas que le droit de dissolution n'est pas utilisé, car le même vaudrait sans doute pour la motion de censure, dont aucune n'a été votée sous la V^o République depuis 1962. Ce qui importe est que l'idée même d'une norme constitutionnelle permettant le droit de dissolution a disparu : l'ensemble des énoncés textuels et la pratique dessine des relations entre les pouvoirs qui ne sont plus celles d'un régime parlementaire, notamment car l'Assemblée sait qu'elle n'est pas sous la menace d'une dissolution. L'idéologie normative en vigueur n'est plus celle d'un régime parlementaire. Or bien évidemment, la norme permettant la notion de censure fait partie du système de la V^o République et si elle n'est pas utilisée au sens où elle n'est pas votée, elle est utilisée au sens où le gouvernement sait que sa menace plane. C'est ce qui explique que les cohabitations aient pu se mettre en place, et sans crise majeure.

8 Sur les propositions de réforme des modes de scrutin sous la III^o République, voir notamment Thomas Marty, *Mobilisations politiques et expertise électorale : la question de la « représentation proportionnelle »*. *Histoire sociale de la réforme électorale sous la Troisième République*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Fondation Varennes, Paris, 2012.

contraint et son acceptation limitée.

b) Le second tient à l'organisation des pouvoirs par la Constitution dès 1958. Si l'on retrouve droit de dissolution, responsabilité gouvernementale, contreseing et bicéphalisme de l'exécutif, l'équilibre est déplacé au profit de l'exécutif et au sein de l'exécutif : la motion de censure est fortement encadrée, le Parlement dans ses fonctions législatives et de contrôle est fortement affaibli, le Président de la République est investi de pouvoirs propres (qu'il exerce sans nécessité de contreseing) qui, s'ils ne lui permettent pas de gouverner contre le Parlement, l'installe comme véritable pouvoir constitutionnel ; le droit de dissolution notamment est entièrement entre ses mains.

c) Le troisième tient à la réforme constitutionnelle de 1962 qui instaure l'élection du Président de la République au suffrage universel direct : ce pouvoir constitutionnel se pare d'une légitimité démocratique qu'il peut comparer à celle de l'Assemblée nationale, pour en faire le chef de la majorité ou dans de rares cas (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002) celui de l'opposition.

d) Le dernier tient à la pratique qui, grâce à ce que l'on nomme le fait majoritaire (l'existence depuis 1962 d'une majorité relative -1988 – ou absolue dans tous les autres cas), permet une stabilité de soutien à l'exécutif, et l'efficacité de la politique qu'il décide ; et à la pratique d'absence d'investiture obligatoire du gouvernement.

Ce fait majoritaire est sans doute dû en partie au mode de scrutin majoritaire, en dessinant une bipolarisation entre les candidats soutenant le Président (investiture, programmes) et ceux s'y opposant. Mais comme je l'ai mentionné, l'expérience unique de représentation proportionnelle n'a pas changé ce fait. Et par ailleurs évidemment, l'homogénéité des candidats d'opposition n'est pas garantie entre partis de gouvernements et partis protestataires. Ce fait majoritaire de plus a pu « présidentialiser » (dans un second sens du terme, celui qu'utilise la doctrine constitutionnaliste française) le régime parlementaire lorsqu'il est au profit du parti ou de la coalition soutenant le Président, qui est alors le chef de la majorité parlementaire ce qui infériorise le rôle politique du chef de gouvernement, ou au contraire dans les trois cas de cohabitation, quand la majorité parlementaire s'opposait au Président, « parlementariser » (là encore, dans le sens qu'utilise cette doctrine constitutionnelle française) le régime en permettant au gouvernement de gouverner, réduisant le Président à ses fonctions constitutionnelles. En effet dans le premier cas, un éventuel conflit entre le Président et le gouvernement serait résolu par l'Assemblée au profit du Président, chef de la majorité parlementaire, grâce à la menace d'une motion de censure, réduisant le gouvernement au rang de « collaborateurs » d'un Président qui décide des grandes lignes politiques, alors que dans le second cas, le soutien parlementaire au Premier ministre, chef de la majorité présente à l'Assemblée, permet au gouvernement de gouverner contre le Président, malgré ses pouvoirs propres. Pour autant, si l'on retient le sens que j'ai donné du terme « présidentialisation », ce ne sont que deux variantes d'un même phénomène de personnalisation et de confusion du pouvoir au profit de celui qui peut apparaître comme le chef de la majorité parlementaire : concurrentement en fonction de la configuration des majorités parlementaire et présidentielle le chef du gouvernement ou le Président de la République. En aucun cas, dans cette expérience historique, les conditions d'une parlementarisation (l'absence d'un fait majoritaire à l'Assemblée) n'ont été remplies.

6 – Une question de méthode. Si l'on veut donc chercher la relation qui peut exister entre systèmes électoral et forme de gouvernement sous la V^e République, il conviendrait d'adopter une conception large du système électoral. Il faudrait tenir compte de différentes variables qui dessinent l'élection des différents pouvoirs, et leurs conséquences sur leurs relations réciproques. Certaines de ces variables sont juridiques, d'autres factuelles.

Par exemple, outre les modes de scrutin, il faudrait s'attacher aux règles concernant le suffrage, les candidatures, la durée des mandats, le calendrier électoral, le découpage des circonscriptions

électorales, le statut des partis politiques ; il faudrait aussi s'attacher au statut hiérarchique de ces règles ; mais il faudrait encore s'attacher à la nature politique des partis en présence, qui n'est pas une donnée juridique. Bien évidemment, toutes ces variables n'ont pas la même importance dans le contexte, et par ailleurs tout aussi évidemment, certaines de ces variables n'auraient aucun sens dans un autre contexte.

7 – Le droit de suffrage. Le suffrage, sous la V^o République, est « *toujours universel, égal et secret* » (art.3 de la Constitution). L'égalité pose pour les élections législatives organisées selon le mode de scrutin majoritaire la question du découpage électoral : il convient en effet que ce découpage ne contribue pas à installer un trop grand déséquilibre entre les votes selon les circonscriptions : leur population doit donc être comparable, et il faut d'un autre côté encadrer les stratégies de *gerrymandering*. Le découpage électoral est une compétence législative, mais que l'exécutif peut mettre en œuvre sous forme d'ordonnance (délégation du parlement). Depuis 2008, une commission *ad hoc* composée de magistrats et de personnalités nommés par les différents pouvoirs contrôle les propositions de redécoupage. Le Conseil constitutionnel, qui quant à lui peut contrôler la loi, affirme cependant de manière paradoxale que le découpage doit avoir lieu sur des bases démographiques, mais sans se reconnaître apte à apprécier la qualité du découpage effectué (dec. 1986-208 DC et 2010-602 DC).

L'égalité ne vaut néanmoins qu'entre nationaux puisque ne « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi* » que « *les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* » (Art. 3 de la Constitution). Ce même article confirme l'universalité, acquise par la reconnaissance à la Libération que « *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ». Cependant, la réforme constitutionnelle de 1999 a introduit l'exigence de parité en insérant dans la Constitution la disposition selon laquelle « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.* » Si cette exigence est relativement facile à mettre en œuvre pour les élections reposant sur des listes, selon des modalités majoritaires ou proportionnelles (ce qui est le cas pour nombre d'élections locales se déroulant selon un scrutin mixte, ou en partie pour les élections sénatoriales), elle est évidemment non envisageable pour les élections présidentielles où une seule position est à conquérir, et difficile à mettre en œuvre pour les élections législatives se déroulant selon un scrutin majoritaire. Une fois écartée l'idée que la parité devait se retrouver dans la composition du ticket député/suppléant, il a été retenu (loi de 2000) que le respect de l'exigence se mesurerait pour chaque parti, en fonction non de son nombre d'élus mais des candidats qu'il aura investis. La sanction du non-respect de l'exigence se traduit par une diminution conséquente du financement public des partis politiques. Or on constate que d'une part, nombre de candidats se présentent sans investiture, soit qu'ils n'appartiennent à aucun parti, soit que du fait de leur notoriété locale ils peuvent se dispenser d'indiquer une appartenance permettant d'échapper à l'exigence de parité, que d'autre part les partis de gouvernement se dispensent plus volontiers de cette exigence que les autres partis, pour lesquels le financement public est une condition de pérennité.

8 – La place des partis politiques. Il est banal dans les systèmes électoraux modernes d'insister sur la situation des partis politiques. La Constitution française indique d'ailleurs expressément que « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » ; et qu'ils « *contribuent à la mise en œuvre du principe* » de parité (art. 4 de la Constitution). La loi doit enfin garantir « *les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » (*id.*)

Pourtant la théorie de la Séparation des pouvoirs, que l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, intégrée à la Constitution de la V^o République, présente comme consubstantielle à l'idée même de constitution dans son article 16 (« *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point*

de Constitution ») ignorait pour l'essentiel le phénomène partisan, qui par la discipline parlementaire et la polarisation idéologique, change la nature de la séparation des pouvoirs. Et De Gaulle affichait une aversion pour le régime des partis : naturels au jeu électoral, ils devaient s'effacer dans le jeu gouvernemental. Or c'est très largement au travers du phénomène partisan que le régime parlementaire en démocratie a évolué, en faisant du fait majoritaire le trophée de la compétition électorale.

Le système des partis politiques français, qui a évolué au cours de la V^e République, est incontestablement lié donc à la forme du gouvernement. S'ils se constituent de manière très libérale, l'exigence constitutionnelle qu'ils « *doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » n'aboutissant pas à un régime de contrôle des programmes mais (sous certaines conditions) à une appréciation de leurs seules activités délictueuses, ils sont marqués par une double exigence : la nécessité de participer au jeu électoral avec un certain succès pour bénéficier des financements publics ; et la nécessaire prise en compte du rôle de plus en plus central pris par l'élection présidentielle.

Plutôt qu'une opposition traditionnelle entre partis de masse et partis de notables, il convient davantage de raisonner entre partis de gouvernement (qui cherchent à exercer des responsabilités gouvernementales) et partis de protestation.

Pour les partis de gouvernement (essentiellement le Parti Socialiste et l'Union pour un Mouvement Populaire – ex Union pour la Majorité Présidentielle, et leurs alliés, Verts et Radicaux de Gauche pour le PS, Radicaux et certains centristes pour l'UMP), on assiste à un double phénomène. Le premier est une bipolarisation de plus en plus marquée autour de deux grands partis, capables à eux seuls d'avoir une majorité parlementaire, ou de n'avoir besoin que d'apports marginaux, qui se négocient dans des accords de gouvernement préalables aux élections, et qui sont la condition d'existence de ces partis alliés ; ce que le difficile statut des partis centristes autonomes révèle bien, condamnés au ralliement ou à la figuration. Et le second est une focalisation sur l'élection présidentielle qui fait passer au second plan l'aspect programmatique et le débat d'idées interne en insistant sur la personnalisation du leader, candidat naturel non à la fonction de chef de gouvernement, mais à celle de Président de la République ; une tendance qu'accentue le recours à des primaires pour désigner le candidat, et la médiatisation, même s'il serait excessif de voir désormais les partis politiques comme de simples machines soutenant des candidats à l'élection présidentielle.

Mais les partis de gouvernement sont loin d'épuiser l'offre politique. Aux extrêmes existent des partis de protestation, qui représentent un poids électoral certain dans les élections nationales et locales : Front national, Front de gauche, Partis trotskistes. Cette situation résulte certainement de la conjonction entre deux éléments : le mode de scrutin majoritaire à deux tours qui permet au moins au premier tour à chacun des partis de se compter (et accessoirement de se financer) ; et l'élection présidentielle conçue comme élection fondamentale, qui permet aux leaders une visibilité, mais conduit à la bipolarisation au second tour. Il en résulte un jeu électoral et politique qui jusqu'à présent a contenu les poussées protestataires ; même si Jean-Marie Le Pen a pu se qualifier pour le second tour de la présidentielle de 2002, qu'il a nettement perdue, et si le Front National a eu des députés lors de deux législatures depuis sa création en 1972 (en 1986 avec la représentation proportionnelle et en 2012 malgré le scrutin majoritaire à deux tours). Ce jeu politique et électoral n'est cependant pas sans poser problème : le décalage entre les votes reçus par les partis protestataires (et les alliés des deux grands partis) et leur représentation parlementaire débouche sur une forme d'antiparlementarisme et un abstentionnisme élevé, sur des positions d'arbitrage entre candidats des partis de gouvernement laissées aux partis protestataires au second tour lorsque des triangulaires s'avèrent possibles (maintien des candidats UMP-PS et FN), sur une revendication récurrente d'un changement des modalités de scrutin pour instaurer sinon la proportionnelle, du moins un scrutin mixte ; enfin sur un durcissement des positions des partis de gouvernement, à la chasse des électeurs des partis protestataires pour pouvoir gagner une majorité.

9 – Deux formes de présidentialisation du régime parlementaire. Il résulte de tout

ce qui précède que dans le contexte français, le point qui paraît dès lors essentiel pour comprendre le système électoral tient à la concurrence entre l'élection législative (qui désigne la chambre basse du Parlement) et l'élection présidentielle. Comme je l'ai en effet indiqué, la forme du gouvernement dépend du résultat de ces deux élections, entre régime parlementaire présidentialisé au profit du Président de la République et régime parlementaire de cabinet (présidentialisé au profit du chef de gouvernement).

10 – Deux élections concurrentes. Le régime parlementaire français est d'abord marqué par un bicaméralisme inégalitaire. L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, dispose des pouvoirs complets d'une assemblée dans un régime parlementaire, même si ceux-ci sont fortement encadrés : initiative des lois (partagée avec le gouvernement, et dans un domaine restreint), débat et vote sur la loi y compris budgétaire, motion de censure, vote de confiance ; seule cette Assemblée peut faire l'objet d'une dissolution par le Président. Le Sénat en revanche est élu au suffrage indirect, selon des modalités de scrutin variables (majoritaire ou proportionnel) et représente les collectivités territoriales : il peut ne pas avoir de vote décisif sur la loi, puisque l'Assemblée nationale peut décider seule en dernier ressort sauf sur de rares questions ; il ne peut pas engager la responsabilité du gouvernement ni faire l'objet d'une dissolution.

L'Assemblée nationale est élue au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, dans 577 circonscriptions dont certaines sont réservées aux français de l'étranger, pour une législature de cinq années. Les candidatures doivent être enregistrées préalablement au scrutin, mais les conditions sont assez libérales (notamment quant à l'appartenance partisane qui n'est pas requise). Sont élus au premier tour les candidats ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits. Si un second tour doit être organisé, il a lieu le dimanche suivant, et ne peuvent se maintenir que les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages équivalent à 12,5% des inscrits.

Toutefois, l'essentiel de ces règles concernant le système électoral, et notamment le mode de scrutin, échappent à la Constitution qui prévoit seulement que pour toutes les élections : « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution* ». (art. 3) et que « *Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct* ». Leur nombre (dans la limite constitutionnelle) et le mode de scrutin relève donc principalement de l'Assemblée nationale elle-même (en réalité du bloc de la majorité parlementaire et de tout ou partie de l'exécutif), par la loi ou par la loi organique, ce qui laisse ouverte la possibilité d'une utilisation stratégique : les deux réformes successives de 1985, établissant la représentation proportionnelle pour les élections de mars 1986 et portant le nombre de députés à 577, et de juillet 1986 rétablissant le scrutin majoritaire l'illustrent.

Le Président de la République est quant à lui élu nécessairement au scrutin majoritaire puisqu'il s'agit d'une élection uninominale. Il « *est élu pour cinq ans au suffrage universel direct* » et « *Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs* » (art.6 de la Constitution). Son élection est acquise « *à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour* » (art. 7 de la Constitution). Pour pouvoir se présenter à l'élection, les candidats doivent avoir obtenu 500 parrainages d'élus nationaux ou locaux, émanant d'un nombre suffisant de circonscriptions.

Comme on le perçoit, la bipolarisation de la vie politique française, de plus en plus marquée par la compétition entre les deux partis de gouvernement (le PS et l'UMP) tient au moins autant aux règles qui contraignent l'élection présidentielle (la présence de deux candidats seulement au second tour, la nécessité de mobiliser des réseaux partisans pour l'obtention des parrainages) qu'aux règles concernant l'élection législative. Mais cela n'est à son tour possible que parce que l'élection présidentielle a été construite comme l'élection majeure, dans une logique de présidentialisation de la forme de gouvernement parlementaire. C'est ici que les questions d'analyse culturelle des idéologies prendraient

tout leur sens. Mais je m'en tiendrai à deux facteurs essentiels, l'un politique, l'autre juridique. Le premier tient à la conversion de la gauche socialiste aux institutions de la V^o République. Le second à un alignement des calendriers des deux élections.

11 – L'acceptation par la gauche du modèle français de présidentialisation.

Après s'être fortement opposée aux institutions de la V^o République pendant les Présidences De Gaulle, Pompidou et Giscard d'Estaing où la droite aura eu de 1962 à 1981 une position hégémonique, la gauche arrive au pouvoir en 1981, après en avoir été exclue pendant 23 ans. Elle y arrive par les élections présidentielles (mai 1981) et un usage à la française du droit de dissolution⁹ : l'Assemblée élue en 1978 qui était une Assemblée à majorité de droite est dissoute en juin 1981, pour permettre d'établir une concordance des majorités parlementaire et présidentielle. Cette première alternance (totale) de la V^o République permet donc à la gauche d'exercer pendant 5 ans (la durée de la législature) le pouvoir dans la même configuration de concordance des majorités et donc de présidentialisation que celle qu'avait mis en place la droite, et que la gauche avait dénoncée. En 1985, craignant une défaite aux élections législatives de 1986, la gauche change le mode de scrutin, mais cela n'empêche pas la droite d'obtenir une majorité homogène (deuxième alternance, partielle). S'installe une période de deux ans de cohabitation, donc de discordance entre le Président et le bloc majorité de l'Assemblée/gouvernement, qui contrairement à une prophétie très répandue avant cette expérience n'a pas fait apparaître une impossibilité constitutionnelle : malgré des oppositions, le système a fonctionné sur la logique du régime de cabinet, et la loi électorale a rétabli le scrutin proportionnel. A la fin du mandat de François Mitterrand, qui était alors de 7 ans, l'élection présidentielle voit s'opposer au second tour le Premier ministre et le Président sortant, qui l'emporte facilement. Ce dernier réitère immédiatement sa stratégie de dissolution à la française, et obtient une majorité relative, qui sera stable sinon homogène grâce au soutien sans participation des députés communistes et non inscrits (troisième alternance, partielle). Malgré tout à la fin de la législature, la gauche perd les élections (quatrième alternance, partielle, et seconde cohabitation) et à la fin du second mandat de François Mitterrand, Jacques Chirac remporte les élections présidentielles face à Lionel Jospin, candidat socialiste, reconstituant la concordance entre les deux majorités parlementaires et présidentielles. Un usage mal préparé d'une dissolution à l'anglaise en 1997¹⁰, destinée à anticiper d'un an les élections législatives, pour s'assurer d'une majorité parlementaire pour le Président jusqu'à la fin de son mandat, a provoqué cependant une cinquième alternance en donnant la majorité parlementaire au parti socialiste, contraignant Jacques Chirac à désigner Lionel Jospin, l'adversaire qu'il avait battu aux élections présidentielles, comme Premier ministre.

En vingt et un ans, la gauche aura gouverné durant 10 ans en ayant la double majorité présidentielle et parlementaire (1981-1986 et 1988-1993), 5 ans en ayant la majorité parlementaire (donc le pouvoir de gouverner : 1997-2002) et 4 ans en ayant la majorité présidentielle sans majorité parlementaire (1986-1988 et 1993-1995) ; elle n'aura été exclue du pouvoir que durant 2 ans durant lesquels la droite a eu la double majorité (1995-1997). Ce qu'illustre la figure 1.

figure 1

Date de l'élection du Président et	Président élu et appartenance politique	Date de l'élection législative,	Majorité parlementaire	Type d'alternance	Concordance ou discordance des majorités	Type de régime
------------------------------------	---	---------------------------------	------------------------	-------------------	--	----------------

9 J'appelle dissolution à la française un usage du droit de dissolution qui n'est envisageable que dans un système configuré comme en France (élection du Président au suffrage universel direct, concurrence de présidentialisation) : une dissolution qui suit l'élection présidentielle lorsque l'Assemblée précédemment élue, dont le mandat n'est pas arrivé à terme, comprend une majorité hostile. Il s'agit donc dans la dynamique de l'élection présidentielle de demander au corps électoral de désigner une nouvelle majorité concordante avec celle du Président, c'est-à-dire pour mettre en œuvre son programme et qui le reconnaît comme chef de la majorité.

10 J'appelle dissolution à l'anglaise l'usage désormais classique du droit de dissolution dans les régimes de cabinet présidentialisés : un usage permettant d'anticiper des élections parlementaires afin de profiter d'une conjoncture favorable au parti majoritaire et d'obtenir un nouveau mandat.

durée du mandat		origine et durée du mandat				
1981 (1981-1988)	François Mitterrand (PS)	1981 [dissolution à la française] (1981-1986)	Majorité absolue (PS)	Totale (présidentielle et parlementaire)	concordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Président
		1986 [terme du mandat législatif] (1986-1991)	Majorité absolue (RPR-UDF ¹¹)	Partielle (parlementaire)	discordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Premier ministre (cohabitation)
1988 (1988-1995)	François Mitterrand (PS)	1988 [dissolution à la française] (1988-1993)	Majorité relative (PS-divers gauche)	Partielle (parlementaire)	concordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Président
		1993 [terme du mandat législatif] (1993-1998)	Majorité absolue (RPR-UDF)	Partielle (parlementaire)	discordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Premier ministre (cohabitation)
1995 (1995-2002)	Jacques Chirac (RPR)			Partielle (présidentielle)	concordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Président
		1997 [dissolution à l'anglaise] (1997-2002)	Majorité absolue (PS-divers gauche)	Partielle (parlementaire)	discordance	Parlementaire présidentialisé au profit du Premier ministre (cohabitation)

Il est clair que la gauche n'a pas eu à se plaindre alors des institutions, et elle a même pu grâce à elle gouverner 5 ans (1988-1993) sans avoir de majorité absolue. Sans doute n'a-t-elle pas pu changer les institutions au travers d'une réforme constitutionnelle puisque le Sénat, dont l'accord est requis, est toujours resté à droite jusqu'en 2011. Mais il est probable qu'elle a rapidement renoncé à ce projet pour autant qu'elle l'ait jamais eu, et que sa pratique des institutions ne diffère que sur peu de points, si elle diffère, de celle de la droite républicaine. D'une certaine manière, si la première alternance de 1981 a pu paraître d'importance car tous les éléments du contexte politique national et international ont fondé l'idée qu'il pouvait s'agir d'un choix idéologique majeur, un choix de société (retour de la gauche, participation des ministres communistes, etc.), les alternances suivantes, qui sont toutes partielles, sont marquées par des désaccords idéologiques moins forts, et des enjeux institutionnels pacifiés.

12 – L'alignement de la durée des mandats. Pour des raisons parfaitement politiques datant des débuts de la III^e République, le mandat du Président de la République était de 7 ans jusqu'aux élections de 1995. Cette durée pouvait être anecdotique dès lors que le Chef de l'État, comme dans un régime parlementaire classique, dispose de pouvoirs essentiellement honorifiques. Mais avec la Constitution de 1958, et particulièrement avec l'élection du Président au suffrage direct, la durée de ce mandat a été questionnée. Il est apparu trop long et donc incohérent avec un régime démocratique supposant une expression régulière des citoyens, et inadapté car en décalage avec le calendrier législatif : ce décalage pouvant provoquer des situations de cohabitation qui, si elles ne sont pas des situations de crise constitutionnelle, ont été de plus en plus mal perçues notamment en raison de la longueur de la dernière en date (1997-2002) : la durée d'une législature complète. Il a alors été proposé d'aligner la durée des mandats législatifs et présidentiel, et de limiter le mandat du Président à 5 ans renouvelables une seule fois (réforme constitutionnelle adoptée par référendum le 2 octobre 2000). La date semblait d'autant plus propice que l'année 2002 voyait survenir conjointement la fin des mandats de l'Assemblée

11 La coalition RPR-UDF s'est pour l'essentiel fondue dans l'UMP en 2002.

nationale et du Président.

Il est clair qu'une telle proposition de réforme du système électoral participait d'une volonté de présidentialiser le régime au profit du Président de la République, en luttant contre le « risque » de cohabitation qui tirait au contraire vers la présidentialisation au profit du Premier ministre. Or évidemment, l'idée que la cohabitation est un risque procède d'une évaluation politique sur la base d'un présupposé : la présidentialisation doit profiter au Président de la République, c'est-à-dire que la personnalisation du pouvoir doit être la plus grande possible (entraînant une confusion de l'ensemble des pouvoirs de l'exécutif – ordinaire et extraordinaire - et de ceux du législatif dont la majorité appuie le Président). Un autre choix est possible qui consiste à dire qu'entre deux personnalisation, celle au profit du Premier ministre, à qui échappent les pouvoirs propres du Président de la République, est moins forte et maintient une forme limitée de séparation des pouvoirs entre ceux de l'action ordinaire (le Gouvernement) et ceux de l'action exceptionnelle (le Président au travers du droit de dissolution, des pouvoirs exceptionnels ou de la saisine du Conseil constitutionnel par exemple). Il est clair également que la question tourmentait davantage les élites politiques des deux bords que les citoyens, qui se sont abstenus à près de 70% . Il a d'ailleurs été démontré que l'argument selon lequel la réduction du mandat présidentiel à 5 ans renforçait la démocratie et les possibilités d'expression des citoyens était fallacieux¹² : la signification des élections change dès lors que durant son mandat le Président de la République n'a plus nécessairement à affronter une élection législative. Ce que montre la figure 2 en partant d'une année où les deux élections seraient organisées en même temps (et en supposant que tous les mandats aillent à leur terme) : sur une période de 25 ans, les élections sont au nombre de 10 dans le modèle avec un mandat de 7 ans et de 12 dans un modèle avec un mandat de 5 ans. Mais les années de vote (les élections isolées si on préfère) sont au nombre de 9 avec un mandat de 7 ans et simplement de 6 avec un mandat de 5 ans. Donc avec un mandat de 5 ans, les français votent davantage, mais moins souvent. Et alors que l'espace entre les élections est toujours de 5 ans avec un mandat de 5 ans, il est au maximum (seulement 2 fois sur 8) de 5 ans avec un mandat de 7 ans, et varie autrement entre un an (2 fois sur 8), deux ans (1 fois sur 8), 3 ans (1 fois sur 8) et 4 ans (2 fois sur 8). Enfin avec un mandat de 7 ans, tous les Présidents doivent affronter au moins une élection législative intermédiaire (parfois 2), alors que avec un mandat de 5 ans les élections se déroulent nécessairement à quelques semaines d'intervalle (la session parlementaire étant close avant les deux élections) .

Figure 2

Année d'élection	Élection présidentielle (avec un mandat de 7 ans)	Élections législative	Élection présidentielle (avec un mandat de 5 ans)
N	x	x	x
N+5		x	x
N+7	x		
N+10		x	x
N+14	x		
N+15		x	x
N+20		x	x
N+21	x		
N+25		x	x

On constate bien avec ce tableau que le mandat de 7 ans décale les élections et donne un sens

12 Voir Bastien François, *Quinquennat : conséquences politiques*, Economica, 2000.

différent à chaque consultation, alors que le mandat de 5 ans conduit en réalité au corps électoral à ne se prononcer qu'une fois tous les 5 ans, en liant systématiquement deux élections. On objectera bien sûr que le droit de dissolution peut minimiser les différences, reproduisant systématiquement avec un usage à la française la séquence présidentielle 5+2 chaque fois que le Président nouvellement élu serait face à une majorité parlementaire hostile ; mais ce décalage demeure au moins entre deux élections présidentielles (et il ne se reproduirait pas systématiquement, si le nouveau Président avec son élection rétablit la concordance des majorités).

Si nous reprenons donc la séquence ouverte en 1981 et s'achevant avant les élections de 2002 (donc avec les majorités mises en place en 1997 - voir figure 1), les français ont voté 8 fois (3 élections présidentielles et 5 élections législatives), et surtout ont voté à 6 dates différentes (à 2 reprises ils ont voté pour les deux élections en raison d'un usage de la dissolution à la française; et à 4 reprises pour une seule : trois élections législatives -deux aux terme normal de la législature, et une suite à une dissolution à l'anglaise - et une élection présidentielle). François Mitterrand a dû affronter durant chacun de ses mandat une élection législative non décidée. François Mitterrand et Jacques Chirac ont également chacun durant leur mandat provoqué une élection législative, que le premier a chaque fois gagné dans la dynamique de son élection, mais que le second a perdu en la provoquant en cours de mandat. Trois de ces élections législatives ont porté sur le bilan de la majorité présidentielle, et conduit à disjoindre les majorités présidentielles et parlementaires en instaurant des cohabitations (1986, 1993, 1997). Deux ont en revanche porté sur le programme du Président qui réclamait une majorité parlementaire pour mener ce programme (1981 et 1988).

Or si on avait appliqué la logique de la réforme de 2000 sur la même période, les français auraient voté 10 fois (1981, 1986, 1991, 1996, 2001), mais seulement à 5 dates différentes, puisque chaque année aurait vu l'organisation de deux élections et que toutes les élections législatives prenant place en même temps que les présidentielles sont dans la même configuration que celles de 1981 et 1988 : d'une dissolution à la française. Les élections législatives deviennent le moyen de confirmer l'élection présidentielle sur un programme, et cessent d'être un instrument de contrôle démocratique. Le droit de dissolution ne paraît plus avoir de signification. L'hypothèse d'une cohabitation semble exclue.

Bien sûr, on peut considérer que la situation est différente lorsque l'élection concerne le Président sortant et sa majorité, comme ce fut le cas en 2012 pour Nicolas Sarkozy, qui retrouverait la signification de contrôle démocratique ; mais l'hypothèse, en raison de la limitation à deux mandats consécutifs désormais, peut ne pas toujours se produire, comme elle n'enlève rien au fait que le contrôle ne peut avoir lieu au mieux que tous les 5 ans, et que ni l'Assemblée, ni le Président ne risquent une remise en cause en cours de mandat, là où auparavant la discordance dans la durée des mandats faisait que tout Président effectuant un mandat complet devait affronter au moins une élection législative non provoquée, et qu'une législature sur deux au moins connaissait une élection présidentielle, et donc une possibilité de remise en cause du *leadership* parlementaire.

Le seul moyen de sortir de cette logique serait le décès du Président, mais la maîtrise du droit de dissolution par le seul Président rend cette hypothèse inefficace : il y aurait toujours le moyen pour le Président nouvellement élu de provoquer une élection législative dans la dynamique de son élection, alignant à nouveau pour 5 ans le calendrier et installant la concordance des majorités. C'est d'ailleurs désormais la seule hypothèse politique plausible d'utilisation de la dissolution.

Bien plus que les modes de scrutin, et davantage que le régime des partis politiques, c'est cette réforme qui commence à dessiner le système électoral et qui établit un lien entre le système électoral de la V^o République et la forme de gouvernement : un régime parlementaire présidentialisé dans lequel le Président de la République, chef de la majorité parlementaire, dispose pour 5 ans de la totalité des pouvoirs : les deux têtes de l'exécutif puisque le Premier ministre n'a plus d'espace autonome, ne pouvant pas être le chef de la majorité parlementaire ; et le législatif, puisqu'il est le chef de la majorité parlementaire. Ce qui oblige effectivement à repenser la séparation des pouvoirs, entre majorité et opposition (la réforme constitutionnelle de 2008 s'est présentée dans la logique de ces évolutions comme consacrant un statut de l'opposition, mais cela n'est pas de nature à changer la forme du gouvernement).

13 – L'inversion du calendrier. Il reste qu'en 2002 les choses n'étaient pas nécessairement écrites ainsi, et que ces effets ne sont possibles qu'en assumant un point essentiel du calendrier : l'ordre de tenue des élections législatives après les élections présidentielles. Un des éléments parfaitement conjoncturel du calendrier électoral résidait dans ce que le mandat de l'Assemblée nationale en 2002, lorsque la réforme entre en application, s'achevait avant celui du Président de la République. Sans modification du calendrier, il aurait donc fallu élire l'Assemblée nationale avant que ne soit connu le résultat de l'élection présidentielle. La signification de l'élection législative aurait été tout autre puisque celle-ci ne pouvait consister à donner une majorité de gouvernement à un Président non encore élu. Il en va de même de l'élection présidentielle pour laquelle le choix aurait été clairement de décider de confier tous les pouvoirs au Président ou de choisir un Président de cohabitation : dit autrement de choisir, pour 5 années, à qui profite la présidentialisation du régime parlementaire.¹³

Parmi les conseillers de Lionel Jospin, Premier ministre socialiste et futur candidat malheureux à l'élection présidentielle de 2002, certains plaidaient pour le maintien de ce calendrier et une stratégie renforçant la logique parlementaire. Une des pistes aurait été pour Lionel Jospin de prendre la tête, comme Premier ministre sortant, de la majorité parlementaire et d'axer sa campagne autour de deux idées : a) la source de la légitimité du gouvernement est parlementaire et donc doit gouverner celui qui gagne les élections législatives ; et b) Il n'est pas grave pour les institutions que le Président ne soit pas le chef de la majorité parlementaire, et pour cette raison le Premier ministre sortant n'est pas candidat aux élections présidentielles, qui ont lieu une fois que la majorité parlementaire a été (ré) élue, et son chef désigné par elle comme Premier ministre. Cela ne voulait pas dire qu'il n'y aurait pas eu de candidat socialiste à l'élection présidentielle et que la place était laissée libre pour Jacques Chirac, Président de cohabitation sortant et briguant un nouveau mandat. Mais cela voulait dire que le candidat socialiste (et le Président s'il était élu) ne devait pas chercher à être (aussi) le leader de la majorité parlementaire.¹⁴ Nul ne peut dire ce qu'il en serait sorti. Mais l'exposé clair d'une telle stratégie aurait au moins pu interroger l'idéologie dominante, et fonder une autre culture de la politique en France.

Cette piste n'a pas été suivie et c'est Lionel Jospin lui-même qui a pris l'initiative de proposer une inversion du calendrier électoral, en faisant proroger par une loi organique de quelques mois le mandat de l'Assemblée nationale. La messe était dite, et qu'elle le fut par un laïque ne cesse d'étonner : ce n'était ni conforme aux positions « parlementaires » du parti socialiste, ni politiquement efficace puisque Lionel Jospin a perdu l'élection présidentielle en mai 2002 et son parti les élections législatives de juin 2002. A partir de là, la présidentialisation au profit du Président de la République du régime parlementaire français devient irréversible, ce que les élections de 2007 au profit de l'UMP et de 2012 au profit du PS confirment. Malgré tout, et malgré une tentative avortée de réforme en 2008, il ne s'agit que d'une forme présidentialisée du régime parlementaire dans un sens original (au profit du Chef de l'État), quasi unique, mais non d'un régime présidentiel : le Président de la République ne peut se dispenser d'avoir une majorité au Parlement le soutenant, donc d'être le chef de la majorité

13 On objectera peut-être que ce serait toujours le cas. C'est oublier la logique du scrutin majoritaire uninominal, qui fait que les élections législatives sont en réalité la conjonction de 577 élections différentes. Ses résultats sont plus difficilement anticipables, dès lors que la question de l'élection présidentielle n'est pas déjà réglée. En outre, des considérations locales peuvent intervenir, de même que des choix davantage idéologiques que personnalisés. Lorsque les élections législatives suivent l'élection présidentielle, le choix devient simple et on constate une démobilisation de l'électorat de l'opposition présidentielle, et une dynamique tant de l'électorat de la majorité présidentielle que d'une partie de l'électorat légitimiste (voulant assurer l'efficacité gouvernementale en donnant une majorité au Président). La question est donc clairement différente que celle qui se pose dans des élections législatives lorsqu'elle précèdent l'élection présidentielle, qui ne peuvent anticiper son résultat : un choix de programme davantage qu'un choix de personnalité. Et c'est à son tour lors de l'élection présidentielle que le choix devient simple : désigner non pas une majorité de soutien à un Président déjà en place, mais décider la marge de manœuvre du chef de la majorité parlementaire (un Président qui soutient ce chef, sans être chef lui-même, ou un Président qui s'oppose).

14 Cette analyse continue à être soutenue dans son esprit par une partie de la doctrine constitutionnaliste. V. par exemple Arnaud Le Pillouer et Pierre Brunet, *Pour en finir avec l'élection présidentielle*, La vie des Idées, 2011 (<http://www.laviedesidees.fr/Pour-en-finir-avec-l-election.html>). Voir également Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Dalloz, 2012.

parlementaire ; sans quoi son influence est limitée à ses pouvoirs constitutionnels, qui ne lui permettent pas de gouverner, ce qui revient au Premier ministre, chef de la majorité parlementaire. Mais il est peu probable, dans ce calendrier électoral, que le Président n'obtienne pas cette majorité.

C'est donc bien dans cette inversion du calendrier que réside en dernière instance le lien nécessaire, mais non suffisant, entre forme de gouvernement et système électoral.

Eric Millard

Centre de Théorie et Analyse du Droit

UMR 7074 CNRS – Université Paris Ouest Nanterre La Défense

eric.millard@u-paris10.fr