Olivier Duhamel

UNE DÉMOCRATIE À PART

La France de la Ve République se range parmi les démocraties. Bien entendu. Et surtout si l'on adopte de la démocratie une définition tout à la fois étriquée et formelle, à savoir l'existence d'une Constitution et la pratique d'élections régulières, dans les deux sens du qualificatif. Elle relève aussi de cette gratifiante catégorie si l'on retient une définition un peu plus exigeante, prenant en compte la substance constitutionnelle et non plus seulement son essence, la garantie et le respect des droits et libertés les plus fondamentaux, la présence d'une société civile active et la limitation de la corruption.

Reste à savoir si, dans cette conception plus large et plus dense de la démocratie, qui devrait en vérité se substituer à la précédente, nous sommes si bien placés que cela. Au regard des régimes autoritaires et corrompus qui sévissent encore sur plus d'une moitié de la planète, sans aucun doute. Par comparaison avec la petite moitié plus vertueuse, il est permis d'en douter. Sans accumuler les exemples de l'actualité la plus récente, pour échapper au double reproche de la polémique et du parti pris, on se contentera de renvoyer le lecteur à la contribution apportée par Yves Mény au présent volume, et de lui suggérer de compléter à sa guise la liste des retards français en matière de développement démocratique, qu'il s'agisse des pratiques courtisanes, de la confusion des pouvoirs, des dépendances de l'information ou de l'endogamie des élites. Tel n'est cependant pas l'objet premier de cet article qui se concentre prioritairement sur l'originalité du système politique français.

Sans précédent dans notre histoire constitutionnelle

Originalité d'abord au regard de notre histoire. Et pourtant, nous avons expérimenté presque tous les modes d'attribution et d'exercice du pouvoir. La Ve République se distingue fortement de tous. De la monarchie constitutionnelle initiale – d'ailleurs trop brève et chaotique pour posséder une véritable identité : que l'on juge inepte ou pertinente la qualification de monarchie élective, nul ne soutiendra qu'elle devient héréditaire, puisque jusqu'à Neuilly l'on s'en garde.

L'objection vaut pour la Restauration ou la monarchie de Juillet, quoi qu'en disent ceux qui interprètent la Constitution de 1958 comme un retour au régime parlementaire dualiste.

La Ire République, quels que furent ses avatars, récusait la notion même d'un chef de l'État, ce qui suffit à placer la Ve au pôle opposé. La IIe, même si elle introduisit l'élection populaire d'un président actif, ne fournit pas plus le modèle, puisqu'elle s'apparentait davantage à un régime présidentiel tentant de faire coexister deux pouvoirs égaux au sommet.

Aux différentes variantes du bonapartisme, les acteurs de la Ve République ont pu ou peuvent encore emprunter nombre d'ingrédients idéologiques, et l'on n'oubliera pas que René Rémond situait la droite gaulliste dans la continuité de la bonapartiste. Quelques parentés institutionnelles peuvent y être ajoutées, parmi lesquelles l'unicité du commandement par l'élu du peuple, ou le renouvellement de sa légitimité par l'appel à ce dernier. Mais les Bonaparte n'ont pas le monopole du premier trait, et le second s'est estompé dès le départ du Général, jusqu'à totalement disparaître avec la présidence chiraquienne.

Les continuités se révèlent plus soutenues avec les IIIe et IVe Républiques : bicéphalisme de l'exécutif, bicamérisme du législatif, responsabilité du gouvernement devant le Parlement, consécration des droits et libertés, autant de caractéristiques institutionnelles tout à fait significatives… Elles ont effectivement créé une tradition républicaine, mais certainement pas une continuité institutionnelle, tant la Ve a été inventée contre les deux régimes qui l'ont précédée, et tant la volonté gaullienne d'un État incarné et dirigé par son chef s'est réalisée et perpétuée, par-delà droite et gauche, alternances et cohabitations, et par-delà même l'extrême diversité des talents et des tempéraments.

L'originalité de la Ve République dans l'histoire constitutionnelle

de la France ne fait ainsi aucun doute. L'important réside pourtant ailleurs. Après tout, l'on pourrait tout aussi bien souligner l'innovation que constituent, au regard de leurs histoires nationales, la démocratie allemande ou brésilienne, espagnole ou italienne… Infiniment plus significative apparaît, à l'examen, la spécificité du système politique français au regard des autres grandes démocraties, à tout le moins occidentales. Des grands types de pouvoir connus, elle possède parfois quelque apparence, jamais la substance.

L'apparence d'un régime parlementaire

Que la Ve République soit un régime parlementaire, comment le nier ? La loi dite des cinq bases qui, le 3 juin 1958, déléguait au dernier gouvernement de la IVe République, présidé par le général de Gaulle pour l'enterrer, le pouvoir de préparer une nouvelle Constitution, fixait dans le cadre qu'elle devait respecter la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Et la possibilité pour la première chambre de renverser le gouvernement constitue précisément le critère de définition du régime parlementaire. Ajoutons, pour renforcer la thèse selon laquelle notre régime relève bien de la catégorie parlementaire, que le garde des Sceaux, en première ligne dans la rédaction de la nouvelle Constitution, a insisté lors de la présentation du texte constitutionnel devant le Conseil d'État, le 28 août 1958, sur ce point : pour la première fois, nous établissons en France un véritable régime parlementaire.

La vision que Michel Debré, ledit garde des Sceaux – et gaulliste s'il en fût – , défendit lors de la genèse de la Ve République ne relevait pas que d'une vue de l'esprit. On le constata en octobre 1962, lorsque le gouvernement Pompidou subit la censure de l'Assemblée nationale. Suivit un quart de siècle de présidentialisme mais, pour qui l'avait oublié, force fut d'admettre à nouveau que notre Ve République relevait bien de la catégorie des régimes parlementaires lorsque la gauche perdit les élections législatives de mars 1986. Le président François Mitterrand n'eut d'autre solution que de nommer Premier ministre le chef de l'opposition devenue majorité, Jacques Chirac. Et de supporter les deux années d'ainsi nommée cohabitation avec son adversaire politique, pour ne pas dire plus.

L'étrange configuration s'est reproduite, comme chacun sait, à deux reprises, avec Édouard Balladur lors de la fin de règne mitterrandien, et, cette fois cinq ans durant, lors du début de règne chiraquien, après la dissolution perdue de 1997.

Parlementaire, la Ve République est et demeure puisque le gouvernement reste responsable devant l'Assemblée nationale, puisque la majorité des députés fait le gouvernement de la France.

Et pourtant… et pourtant, tous les épisodes évoqués à l'instant ne disent rien de l'essence de notre système politique. Ils n'en révèlent qu'une exception, une parenthèse, une anomalie et, selon les points de vue, un regret ou un regrès. Neuf années sur cinquante, quantitativement, 82 % de pratique contraire. 82 % de présidentialisme contre 18 % de régime parlementaire. Et le taux ne cessera de monter, au gré des quinquennats coordonnés.

Dans aucun régime parlementaire en Europe le président ou le roi, le chef de l'État, ne dirige la politique du pays. Aucun, sauf le français. Que reste-t-il du caractère parlementaire dans notre système politique, hors l'hypothèse, se raréfiant jusqu'au bord de l'extinction, de la cohabitation ? L'obligation pour le président de choisir un second qui soit acceptable par la majorité parlementaire ? Certes. Mais le Premier ministre reste très subordonné au président, et la majorité très disposée à ce que ce pouvoir présidentiel s'exerce de façon discrétionnaire. La nécessité de composer avec la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat ? Soit. Mais peut-on citer un seul pays européen, Russie exceptée, un seul pays américain, Venezuela excepté, dans lequel le Parlement se soumet à ce point aux volontés, voire aux caprices du Prince ? La majorité gaulliste était hostile à l'indépendance de l'Algérie, Premier ministre inclus, ils durent s'y résigner. La droite refusait l'interruption volontaire de grossesse, elle fut votée. La majorité socialiste était hostile à la reconstitution de carrière des généraux putschistes, Mitterrand la leur imposa par l'adoption forcée sans vote que permet l'article 49.3. L'UMP ne voulait pas de l'ouverture sarkozyenne, elle la subit. On pourrait multiplier les exemples à souhait. Ils confirment l'étrangeté de ce régime parlementaire dans lequel presque toujours le Parlement se soumet.

Deux conclusions, et deux seulement, peuvent en être tirées. Soit que la Ve République ne relève pas du type régime parlementaire. Soit qu'elle connaît un régime parlementaire tout à fait à part. Un régime parlementaire… très présidentiel.

L'apparence d'un régime présidentiel

Que la Ve République soit un régime présidentiel, comment l'affirmer ? Aucun juriste ne s'y risquerait, vu le critère de définition d'un tel

régime selon le droit constitutionnel classique. Conçu en symétrie avec le régime parlementaire, il s'y oppose strictement, puisqu'il repose sur l'irrévocabilité politique mutuelle des pouvoirs. L'exécutif n'y est pas responsable devant le législatif, et peut donc se perpétuer sans la confiance de ce dernier. Le législatif n'y est pas révocable par l'exécutif, et peut donc s'y opposer sans risque de dissolution. L'affaire paraît entendue, la Ve République ne relève pas du type présidentiel.

Et pourtant… et pourtant, le trait le plus saillant du régime présidentiel, de Santiago du Chili à Washington, en passant par Brasilia et Lima, Bogotá et Managua, ne vient-il pas de la légitimité et de la possibilité de diriger le pouvoir exécutif conféré à un président issu du suffrage populaire ? Le droit constitutionnel moderne s'attache moins à telle ou telle procédure régissant les relations entre les pouvoirs publics et se concentre davantage sur les procédés fondamentaux de l'attribution et de l'exercice du pouvoir.

Une fois opéré ce déplacement de l'analyse, ce recentrage sur l'essentiel, le système politique français se rapproche alors de celui en vigueur aux Amériques et s'éloigne de ceux qui prédominent sur le continent européen, qu'il s'agisse de la démocratie primo-ministérielle, avec ses variantes anglaise, allemande ou espagnole, du parlementarisme, avec ses versions italienne, belge, danoise ou néerlandaise, ou encore du régime directorial suisse.

Comme aux Amériques, et à l'inverse de l'Europe, Chypre excepté, c'est le président qui dirige le gouvernement, pas un Premier ministre. Comme aux Amériques, et à l'inverse de l'Europe, ce chef réel du pouvoir gouvernemental n'est pas responsable devant le Parlement, lequel ne peut le renverser que dans des hypothèses politico-pénales extrêmes – là encore, comme aux Amériques. Comme outre-Atlantique, mais ni outre-Manche ni au-delà des Pyrénées, ni outre-Rhin ni au-delà des Alpes, ce chef ne peut donc être changé en cours de mandat, soit que sa majorité et l'opinion dominante le trouvent usé (Thatcher en 1991, Blair en 2007), soit qu'elle se soit délitée (Prodi en 2008). La différence ne manque pas de consistance, puisque dans une autre démocratie européenne, le général de Gaulle aurait été remercié à l'automne 1962, Valéry Giscard d'Estaing à l'été 1976, François Mitterrand au plus tard en mars 1986, Jacques Chirac dès avril 1996, et Nicolas Sarkozy serait déjà menacé. Ces petites uchronies ne valent que pour marquer la différence, et l'on pourrait aussi bien soutenir que de Gaulle n'aurait pas accédé au pouvoir, Giscard pas davantage, Chirac n'aurait pas prononcé la dissolution fatale et Sarkozy ferait

preuve de plus de sagesse. Quoi qu'il en soit, aucun n'aurait régné quatorze ans comme Mitterrand, douze comme Chirac, dix comme de Gaulle ou sept comme Giscard.

Les thuriféraires de la Ve République considéreront que ces uchronies démontrent l'une de ses principales qualités, à savoir qu'elle garantit la stabilité au sommet du pouvoir, ce qui, dans un pays gaulois, relève d'une sorte d'exploit. Ses critiques y repéreront à l'inverse l'un de ses principaux défauts, à savoir qu'elle dispense le sommet du pouvoir de toute responsabilité, ce qui, dans un pays bonapartiste, aggrave le mal.

Peu importe le jugement global, partisans ou sceptiques de la Ve République s'accorderont pour conclure ce point en convenant qu'elle possède peut-être quelques traits d'un régime présidentiel mais s'en distingue (encore ?) assez fortement. Ils pourront d'ailleurs prolonger le débat. Les premiers se réjouissent de cette différence préservée, puisqu'ils voient dans ledit régime présidentiel la consécration de l'impuissance publique. Les seconds la regrettent, puisqu'ils constatent qu'un vrai régime présidentiel institutionnalise de véritables contrepoids et un équilibre entre les pouvoirs séparés qui fait cruellement défaut dans notre système à président omnipotent.

Les deux types classiques de régime s'avèrent ainsi tout à la fois curieusement mélangés et sérieusement malmenés par la Ve République. On chercha alors un régime de troisième type pour caractériser notre système de pouvoir et tenter de l'apparenter à d'autres afin d'en faire un modèle. Ce fut l'épisode duvergérien du régime semi-présidentiel.

L'apparence d'un régime semi-présidentiel

Maurice Duverger ne manquait pas de créativité. Il inventa donc la notion de régime semi-présidentiel. Il créa le mot : « semi-présidentiel ». Étrange terminologie, puisque née dans un pays où le « semi » en question s'est avéré d'emblée « hyper » et n'interrompit qu'à trois reprises cette hypertrophie.

Dépassons les querelles sémantiques, et venons-en à la chose. Le régime semi-présidentiel se définit par l'alliage entre un trait du régime présidentiel, le choix du président par le peuple, et un trait du régime parlementaire, l'existence d'un Premier ministre responsable devant le Parlement. Convenons que la définition se tient. L'application aussi, somme toute assez large. Avant guerre, on ne trouve à peu près que le régime allemand dit de Weimar pour illustrer la catégorie.

Mais depuis, quelle extension ! À ce jour, le régime semi-présidentiel s'est imposé sur une partie non négligeable de l'Europe, puisqu'il s'applique en Islande et en Irlande, en Finlande et en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, en Serbie et en Croatie, en Autriche et au Portugal… Excusez du peu, sans oublier la France, et toujours la Russie mise à part, comme il se doit.

Sauf que, précisément, la France, il conviendrait de l'oublier, puisqu'elle constitue l'exception qui ruine la catégorie. Partout ailleurs, partout, sauf chez Poutine, le gouvernement n'obéit qu'à l'autorité supérieure du Premier ministre, en rien à celle du président. Partout ailleurs, l'élection populaire du président ne désigne que le titulaire d'une magistrature de représentation, à la rigueur d'influence, jamais de pouvoir politique effectif. Partout ailleurs, l'élection présidentielle ne remet pas en cause le gouvernement en place, ni le Premier ministre qui le dirige. Bref, partout ailleurs, le régime semi-présidentiel n'est qu'un régime parlementaire parmi d'autres.

Partout ailleurs, sauf en France. Chez nous, l'élection du président vaut désignation du chef réel du pouvoir politique. Chez nous, cette élection est immédiatement suivie de la démission du Premier ministre et du gouvernement en place. Chez nous, elle entraîne la nomination immédiate d'un nouveau Premier ministre, subordonné au président, et d'un nouveau gouvernement, tout aussi obéissant. Ce peut être, par exception, le même qu'avant l'élection en cas de réélection du président (Pompidou renommé par de Gaulle après la présidentielle de 1965). C'est d'ordinaire un nouveau Premier ministre, même lorsque la majorité en place se trouve reconduite, et afin de marquer l'avènement d'une ère nouvelle : Jacques Chaban-Delmas qui remplace Maurice Couve de Murville après l'élection de Georges Pompidou en 1969, Jacques Chirac qui remplace Pierre Messmer après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. C'est encore, accepté chez nous comme une évidence, le remplacement du Premier ministre avant même les élections législatives lorsque la présidentielle est gagnée par le camp opposé à la majorité parlementaire : en 1981, François Mitterrand remplace aussitôt Raymond Barre par Pierre Mauroy, sans attendre que la dissolution lui apporte une majorité parlementaire. Il fait de même en 1988 en substituant Michel Rocard à Jacques Chirac. *Last not least,* ce fut aussi le cas lorsque l'élection présidentielle ne départagea pas une majorité et une opposition mais se transforma en contre-plébiscite à l'encontre de l'extrême droite représentée par Le Pen. Bien qu'élu par 82 % des Français, dont une bonne moitié de gauche, Jacques

Chirac considéra en mai 2002 que cela valait investiture de la droite pour gouverner, et désigna aussitôt Jean-Pierre Raffarin pour coordonner un gouvernement chiraquien. Et la gauche l'accepta, comme une obligation, comme une évidence.

Aucun des cinq faits politiques rappelés ici ne se serait produit dans un autre régime semi-présidentiel. Aucun. Trois conclusions, et trois seulement, peuvent en être tirées. Soit que la Ve République ne relève pas du type régime semi-présidentiel. Soit que le régime semi-présidentiel n'existe pas. Soit que nous pratiquons un régime semi-présidentiel tout à fait à part. Un régime semi-présidentiel… très présidentialiste.

La réalité d'un système présidentialiste

24 Maurice Duverger avait tenté la banalisation et la modélisation de notre Ve République – avec talent mais, on l'a démontré, en vain. Jean Gicquel a lui réussi à caractériser son unicité. « À la manière de Georges Pompidou, évoquant un *régime bâtard*, né d'un croisement qui serait impur, en somme, les auteurs parlent, tantôt d'un régime *mixte*, d'un régime *semi-présidentiel* ou, de façon prosaïque, d'un régime *mi-parlementaire*, *mi-présidentiel*. Or, à la réflexion, il n'est *ni* l'un *ni* l'autre : il est *spécifique*. On ne saurait en effet confondre l'apparence avec la réalité. À ce titre, il existe, en effet, un *saut qualitatif* entre la condition du chef de l'État, qui n'est *rien* (régime parlementaire); *quelque chose* (régime présidentiel), et celle analysée présentement où il est tout ou peu s'en faut. Aussi, dans un souci d'authenticité, on préfère utiliser l'expression de régime *présidentialiste*[1]. »

À un mot près[2], le présent article s'inscrit dans le droit-fil de cette appréciation. Qu'est-ce qu'un système présidentialiste ? Un mode d'exercice du pouvoir dans lequel le président est tout, nous suggère Jean Gicquel. Nuançons aussitôt. Chacun s'accordera pour distinguer présidentialisme *démocratique*, malgré l'oxymore, et présidentialisme *autocratique*, malgré le pléonasme.

---

1. Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 21e édition, 2007, p. 133-134.

2. Le mot « régime ». Contrairement à la terminologie habituellement utilisée, il me paraît préférable de parler d'un « système » présidentialiste, et de renoncer à la typologie classique des régimes politiques, devenue fort peu pertinente. À la suite de travaux menés avec Jean-Luc Parodi, les différents types de pouvoir me semblent mieux dénommés « systèmes » (parlementariste, primo-ministériel, présidentiel, présidentialiste). Ils résultent de l'interaction entre régimes plus ou moins contraignants d'un côté et vie politique de l'autre.

Autocratique le présidentialisme africain, puisque c'est dans l'étude des systèmes politiques de ce continent que le terme même de présidentialisme est né au début des années soixante. Il se perpétue ainsi depuis des décennies au Gabon, au Congo et ailleurs. Autocratique le présidentialisme latino-américain d'un Perón jadis en Argentine ou d'un Chávez aujourd'hui au Venezuela. Autocratique le nord-africain d'un Nasser hier, d'un Moubarak désormais en Égypte, d'un Bouteflika en Algérie. Autocratique le présidentialisme russe, inauguré par Boris Eltsine, perfectionné par Vladimir Poutine, et provisoirement primo-ministérialisé par ce dernier en 2008.

Nous n'en sommes pas là en France. Le président est choisi par des élections réellement compétitives. Le Parlement n'est pas complètement à sa botte, ni le Conseil constitutionnel à ses ordres. La pluralité des partis demeure une réalité. Les télévisions, publiques ou privées, ne lui sont pas totalement inféodées. La liberté de critique s'exerce dans les journaux, radios, télévisions et sur Internet. Bref, nous accusons peut-être un retard de développement démocratique plus grand que d'autres pays par ailleurs comparables, mais notre pays ne s'en range pas moins dans le lot des démocraties pas seulement formelles.

L'expression « présidentialisme démocratique » présente le mérite de rappeler cette évidence, et invite à poursuivre dans la nuance la fin de l'analyse. Le présidentialisme français, même exacerbé par le sixième président, ne signifie pas l'accaparement de tous les pouvoirs par le chef de l'État. Il correspond plutôt à une conception et à une pratique pyramidales du pouvoir, avec le président au sommet, soumettant directement le Premier ministre, le gouvernement et le parti majoritaire, ces trois organisant et gérant la subordination du Parlement. Les pouvoirs ne sont pas équilibrés mais hiérarchisés. Et tout en haut de cette hiérarchie, le président ne décide pas de tout, juste de tout ce qu'il veut décider, de tout ce qu'il peut décider. La première différence paraît bien minime, la seconde possède plus de consistance. Le président ne peut décider de tout, et le lui rappellent parfois le Premier ministre ou un ministre vertébré, parfois le Conseil d'État, la Cour de cassation ou le Conseil constitutionnel, parfois le groupe parlementaire majoritaire, parfois, à défaut de l'un ou l'autre des précédents, la rue.

D'où vient ce présidentialisme français sans équivalent connu ? D'une combinaison complexe dans laquelle se mêlent un facteur premier, l'élection populaire directe du président, des données constitutionnelles, tels le droit de dissolution et la libre désignation du Premier ministre, et une culture politique française de servitude volontaire qui

se perpétue à droite comme à gauche. À droite, du légitimisme absolutiste au sarkozysme en passant par le culte napoléonien et le gaullisme. À gauche, du jacobinisme robespierriste au mitterrandisme matois en passant par le bonapartisme de gauche et le stalinisme gaulois.

Le présidentialisme français, si démocratique soit-il, l'est clairement moins que les autres formes de pouvoir pratiquées, sauf exception, en Europe et aux Amériques. Est-il plus efficace ? La réponse positive, si longtemps, si souvent affirmée, ne va pas de soi lorsque l'on compare l'état de la France à celui de ses grands voisins britannique ou allemand. Enfin, ultime interrogation, comment le corriger ou comment s'en défaire ? Très difficilement, si l'on garde en mémoire la combinatoire qui le fonde et l'entretient. Très difficilement, et en s'en prenant sans relâche à chacune de ses composantes, et, dans l'immédiat, à celles qui peuvent être un tant soit peu modifiées, dans chacun des deux ordres, constitutionnel et culturel.

RÉSUMÉ

La Ve République est un régime à part, nul ne le conteste, les uns pour s'en louer, au nom de l'originalité française, les autres pour le regretter, comme une anomalie. Encore faut-il préciser cette spécificité. Notre type d'organisation du pouvoir présente une multitude d'apparences, toutes complétées d'un grain de réalité, emprunté aux principaux régimes, parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel. Il relève en vérité d'un genre nouveau, le présidentialisme démocratique, très présidentialiste, pas assez démocratique.