

JEAN-LUC PARODI

*Effets et non-effets
de l'élection présidentielle
au suffrage universel direct*

Existe-t-il une logique de l'élection présidentielle au suffrage universel direct et, si oui, pourquoi celle-ci n'a-t-elle pas entraîné dans tous les pays qui connaissent ce mécanisme des effets identiques ? Tel est le problème que cette brève analyse voudrait contribuer à mieux poser, à défaut d'y apporter des réponses entièrement satisfaisantes. Pour ce faire, on avancera au départ trois propositions :

1. Chaque mécanisme institutionnel comporte des logiques potentielles que l'analyse théorique peut mettre en évidence.
2. Mais chacun de ces mécanismes prend place dans un système institutionnel plus général, dont les autres composantes peuvent contrecarrer ou accentuer ces potentialités.
3. C'est dans la première décennie d'un régime politique que se met en place la synthèse institutionnelle résultant de ces potentialités combinées, leur jeu ou si l'on veut leur combinatoire dépendant à son tour des volontés affrontées des acteurs politiques et des rapports de force réglant cet affrontement.

Ce triple postulat dicte en quelque sorte la construction de cette analyse. Le premier impose un regard plus théorique ou plus abstrait sur l'élection présidentielle au suffrage universel et un recensement de ses effets possibles ; le second incite à considérer brièvement les variables constitutionnelles susceptibles de les modifier ; le troisième enfin invite à un court périple géographico-historique, des Etats-Unis

à l'Autriche, du Chili à l'Irlande et de la Finlande au Portugal, pour mieux saisir comment la mise en place de ces systèmes explique la présence ou l'absence de ces effets modifiés (1).

I. — CINQ EFFETS LATENTS

Des nombreux effets que pourrait entraîner l'élection présidentielle au suffrage universel, on ne considérera ici que les cinq principaux, qui touchent à l'équilibre et au fonctionnement du système institutionnel global : la nationalisation des enjeux, des clivages et des comportements, la personnalisation de la compétition électorale, la bipolarisation des configurations politiques, l'accentuation du rythme électoral, la probabilité accentuée de conflit avec les autres institutions. Reprenons-les brièvement.

Dans son principe même, l'élection présidentielle au suffrage universel, parce qu'elle soumet le même éventail de choix à tous les membres de la collectivité, tend à *nationaliser* la vie politique. L'identité de la question qu'elle pose à chaque citoyen fait la proximité de la réponse. Cette procédure tendra donc à réduire les écarts entre les zones géographiques les plus éloignées les unes des autres, à diminuer les effets de domination d'autant plus sensibles que l'unité électorale est petite, à éroder les pics et combler les fossés. Son effet sera d'autant plus apparent qu'elle interviendra dans un système politique aux structures et configurations locales fortes et d'autant plus faible que d'autres variables (proportionnelle nationale, bipartisme généralisé, etc.) auront déjà produit les mêmes conséquences.

A cette première opposition, nationalisation contre localisation, l'élection présidentielle au suffrage universel en ajoute immédiate-

(1) Sur l'importance de la dualité des circuits électoraux, dans la typologie des systèmes institutionnels, voir Jean-Luc PARODI, *La V^e République et le système majoritaire*, 1973. La spécificité du rôle des présidents élus au suffrage universel dans les régimes parlementaires apparaît clairement dans la synthèse fondamentale de Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, 372 p. (reprise de la thèse de 1972). Les conflits entre Présidents et Parlements ont fait l'objet d'un numéro spécial de *France-Forum*, « Se soumettre, se démettre ou quoi ? », avril-mai 1977. Plus récemment, Maurice DUVERGER a brillamment systématisé, sous le vocable de « régime semi-présidentiel », l'analyse des sept pays (Allemagne de Weimar, Autriche, Finlande, France de la V^e République, Irlande, Islande, Portugal) qui connaissent à la fois un Président élu au suffrage universel et un Premier ministre responsable devant le Parlement : *Echec au roi*, Albin Michel, 1978 (surtout la première partie). Voir aussi Maurice DUVERGER, A propos de son livre : *Echec au roi*, Conférence-débat organisée par l'Association française de Science politique, 1978, 36 p.

ment une seconde que l'on pourrait appeler *personnalisation* contre « partisanisation ». Parce que sa finalité réside dans l'élection d'une personne et que la compétition qu'elle organise ne peut opposer que des individus, elle tend à introduire dans la vie politique une dimension personnelle qui peut atteindre petit à petit par contagion toutes les autres composantes du système. Son effet sera d'autant plus visible qu'elle interviendra dans un système fortement structuré par les choix partisans et d'autant plus faible que d'autres facteurs, à commencer par le bipartisme, auront déjà tendu à confondre le vote pour un parti et le vote en faveur de son leader.

Comme cette dernière variable est fortement influencée par le mode de scrutin, ce deuxième effet latent est lié au troisième qui oppose principe majoritaire et principe proportionnel et met l'accent sur l'effet *bipolarisant* de l'élection présidentielle. Parce que le pouvoir qu'elle attribue est, par définition même, indivisible et que son bénéficiaire est unique, cette procédure tend à polariser les suffrages autour de la force dominante et de sa concurrente immédiate. Son effet sera encore renforcé si les mécanismes secondaires mais d'importance fondamentale exigent la majorité absolue et limitent aux deux premiers le nombre de candidats autorisés à figurer au tour décisif. Son effet sera d'autant plus sensible qu'elle jouera dans un cadre proportionnaliste, mais, en tout état de cause, son principe majoritaire tendra à influencer les stratégies partisanses et le mode de structuration des choix électoraux.

L'accentuation du *rythme électoral*, que provoque l'addition aux élections législatives de l'élection présidentielle au suffrage universel peut entraîner à son tour quelques conséquences, et d'abord sur les perspectives raccourcies du pouvoir exécutif et plus généralement sur la durée politique du mandat des deux principales autorités institutionnelles.

Enfin l'élection présidentielle au suffrage universel augmente la probabilité d'un *conflit* institutionnel et son intensité éventuelle. Si l'on accepte la problématique générale d'interprétation des systèmes constitutionnels pluralistes en termes de concurrence entre autorités institutionnelles, le résultat de cette concurrence étant régi en grande partie par les armes dont chaque autorité est dotée à l'égard des autres, on voit immédiatement que la probabilité de conflit, déjà inscrite dans l'existence même de l'acteur présidentiel, est encore renforcée par l'octroi à ce dernier d'une arme aussi puissante que la légitimité issue du suffrage universel. L'élection présidentielle tend donc à programmer le conflit institutionnel et celui-ci aura d'autant plus de chances de se produire que d'autres variables auront

contribué à fabriquer une volonté parlementaire claire et disciplinée.

On pourrait bien évidemment poursuivre ce recensement des effets latents de l'élection présidentielle, en envisager les conséquences sur le recrutement du personnel politique dirigeant, sur les modes de découverte ou d'apprentissage du système politique, etc. Mais cette première liste suffit à la démonstration et permet de poser le second terme de notre interrogation générale : quelles autres composantes du système politique vont venir accentuer ou bloquer ces logiques latentes ?

II. — FREINS ET ACCÉLÉRATEURS

De tous les éléments qui contribuent à expliquer la structuration et l'évolution des systèmes institutionnels, on ne retiendra ici que les trois qui paraissent dotés du plus grand pouvoir explicatif, le premier plus juridique, le second plus politique, le troisième plus historique.

On a volontairement insisté jusqu'ici sur le suffrage universel comme collègue électoral présidentiel et laissé dans l'ombre la nature exacte de cette Présidence. Il est donc temps de poser le problème « élection au suffrage universel de qui ? ». A cette question préalable et somme toute fondamentale, on ne peut se contenter de la réponse nominaliste : « Election du Président. » Modifiée dans sa formulation, la question devient alors : « Election du chef de l'Exécutif ou élection d'un substitut symbolique du monarque ? » La réponse à cette question dépend d'abord de la volonté des constituants quand, dans les régimes dits présidentiels, l'unicité de l'Exécutif fait que c'est bien son chef qu'on élit au suffrage universel. Si, au contraire, l'Exécutif est divisé entre un chef de l'Etat et un Premier ministre, le pouvoir effectif peut être réparti entre les deux ou totalement accordé à l'un d'entre eux, ce qui aboutit à rétablir par hiérarchisation l'unité précédente. Quand cette hiérarchisation se fait au profit du Président, le scrutin présidentiel est bien une élection « exécutive », quand elle bénéficie au Premier ministre, l'élection présidentielle ne prend pas la même signification.

De manière analogue, l'élection du Président ne produira pas les mêmes effets selon que celui-ci trouvera devant lui dans l'autre autorité institutionnelle issue du suffrage universel, l'Assemblée, une volonté majoritaire claire et disciplinée ou au contraire une multiplicité de groupes, de clivages et de coalitions possibles (2). Dans ce

(2) Maurice DUVERGER a très justement insisté sur ce facteur dans sa suggestive « grille de transformation », *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, p. 122.

dernier cas, sa latitude d'action en sera renforcée et son intervention même contribuera alors à compliquer encore le jeu parlementaire. Les Présidents finlandais et portugais illustrent chacun à leur manière cette situation. Le cas contraire d'une majorité parlementaire nette et sans failles — ce qui veut dire, remarquons-le, avec un leader légitimé et reconnu par tous —, peut provoquer deux situations totalement mais logiquement opposées, soit que le Président soit ce leader et bénéficie de ce fait d'un pouvoir particulièrement fort, soit qu'il ne le soit pas et ne dispose dès lors d'aucune zone d'incertitude pour s'introduire dans le jeu. Les Présidents français et autrichiens montrent bien ces effets éventuellement contraires d'une même variable.

Enfin les conséquences de l'élection présidentielle au suffrage universel dépendent également des conditions historiques dans lesquelles elle a été instaurée et des choix qu'auront effectués lors de sa mise en place les forces dominantes du système, leurs élites dirigeantes et leurs leaders. Ceci implique d'abord qu'il y ait eu un choix à opérer et ne vaut donc que pour les pays présentant une dualité de l'Exécutif. A l'intérieur de l'ensemble qu'ils constituent, on peut distinguer plusieurs situations.

La première relève de ce que j'appellerai la neutralisation consensuelle. On y observe en effet un accord dominant pour annuler les potentialités de l'élection du Président et le priver de pouvoir. Tel est le cas de l'Irlande qui désigne en 1938 son premier Président par accord entre les partis, de l'Islande qui insère en 1944, au moment où elle se sépare du Danemark, l'élection présidentielle dans un système général qui fonctionne depuis le début du siècle comme un régime parlementaire avec gouvernement responsable devant le Parlement, tel est encore le cas de l'Autriche qui n'élit d'ailleurs pas son premier Président au suffrage universel et dont le système de la « Proporz » — c'est-à-dire de la répartition proportionnelle des postes (et de la négociation à l'unanimité des politiques) entre les deux partis, socialistes et populistes, qui dominent la vie politique — interdit au Président relégué d'un commun accord dans ses fonctions symboliques toute possibilité d'intervention.

La seconde situation est celle où la distribution du pouvoir entre Président, Premier ministre et Assemblée ne découle clairement ni des textes ni de l'accord des premiers acteurs. C'est un peu le cas de la Finlande après la première guerre mondiale, et très clairement celui du Portugal qui expérimente aujourd'hui les incertitudes de son système institutionnel.

La France de la V^e République offre l'exemple d'une troisième

situation où la dualité de l'Exécutif annulée par sa hiérarchisation au profit de la Présidence a été voulue par son premier titulaire, imposée aux franges de la première majorité parlementaire, réclamée par la seconde et petit à petit tolérée par une opposition hostile, résignée, puis ralliée (3).

D'autres variables auraient pu être retenues dans ce recensement des freins et des accélérateurs, la durée du mandat présidentiel, les pouvoirs nominalement attribués au Président, etc. Celles-ci suffisent cependant ici pour illustrer notre modèle d'explication des effets différentiels de l'élection présidentielle au suffrage universel.

III. — UN CLASSEMENT SIGNIFICATIF

Unité ou dualité de l'Exécutif, présence ou absence au Parlement d'une volonté claire et disciplinée, existence ou inexistence à l'origine d'une neutralisation consensuelle de la Présidence, cette triple combinaison permet alors de classer les systèmes institutionnels présentant une dualité de circuits électoraux et de mieux comprendre par ce classement le jeu différentiel des logiques latentes de l'élection présidentielle.

• Les pays où le Président est le seul titulaire de l'Exécutif constituent un premier groupe, dans lequel il est clair que les potentialités de l'élection présidentielle deviennent réalités. Les Etats-Unis constituent un bon exemple de ce premier type et l'on y retrouve sans peine la nationalisation (tempérée par le fédéralisme), la personnalisation, la bipolarisation (accentuée par le scrutin parlementaire à un tour) et le rythme électoral élevé. Et si la vie politique des Etats-Unis semble dans l'apparence avoir résolu le problème de la cohabitation entre autorités institutionnelles également issues du suffrage universel, c'est qu'au-delà de la fréquence des élections qui atténue l'intensité du conflit et de leur simultanéité qui en diminue les possibilités d'existence, le système de partis américains regroupant des organisations autonomes et indisciplinées ne permet pas en réalité qu'il soit posé. Le Chili d'avant l'établissement de la dictature confirme cette analyse et montre clairement comment même une élection présidentielle triangulaire peut cependant entraîner en cas de victoire du candidat le plus périphérique un regroupement bipolaire de tous ses adversaires et de tous ses partisans.

(3) Sur les étapes et les modalités de ce ralliement, voir Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*, PUF, 1980, 592 p.

• Des effets identiques se retrouvent quand la dualité de l'Exécutif est annulée par sa hiérarchisation au profit du Président. La France illustre ce cas intermédiaire et donne leur plein exercice aux logiques latentes de l'élection présidentielle : nationalisation des enjeux, réduction des écarts, disparition des fiefs, personnalisation qui tend à envahir les autres composantes du système et d'abord les partis, bipolarisation renforcée par l'ensemble des procédures binaires du système électoral, accentuation du rythme électoral (une consultation nationale théorique tous les trois ans, une consultation effective, décès et dissolution aidant, tous les vingt-quatre mois au cours des vingt premières années de la V^e République, record absolu de l'Europe démocratique), un conflit programmé et toujours menaçant entre les deux autorités issues du suffrage universel (4).

Au vu de ces deux premiers groupes, il apparaît clairement que les effets latents de l'élection du Président se réalisent d'autant plus que celui-ci est bien le chef de l'Exécutif. Tout laisse à penser qu'il en serait de même, si c'était le Premier ministre qu'on élisait au suffrage universel.

• Parmi les pays où la Présidence, conçue comme un substitut symbolique de la monarchie, laisse au chef du Gouvernement la direction effective de l'Exécutif, un premier groupe se caractérise par l'addition d'une incertitude historique et d'une incertitude politique : incertitude historique, par absence d'accord général originel sur la hiérarchie institutionnelle ; incertitude politique, par absence de majorité parlementaire claire et corrélativement par une latitude d'action présidentielle accrue.

Ainsi en est-il de la Finlande, dont le premier Président, leader politique confirmé, donna d'emblée à la présidence un pouvoir d'initiative et un prestige incomparables, et dont les successeurs ont vu leur possibilité d'intervention accentuée par l'absence de majorité nette à la Chambre et la complexité des clivages partisans. Si la nationalisation potentielle y est freinée par l'existence d'un collège électoral intermédiaire, et la bipolarisation contrebalancée par la multidimensionnalité du système de partis, on retrouve bien cependant dans le cas finlandais et la personnalisation et le conflit toujours menaçant mais jamais frontal.

Le cas portugais relève également de cette catégorie, puisque, d'une part, la mise en place presque simultanée de la Présidence et de l'Assemblée et la dimension politique de la première élection

(4) Cf. Jean-Luc PARODI, *La V^e République et le système majoritaire*, 1973.

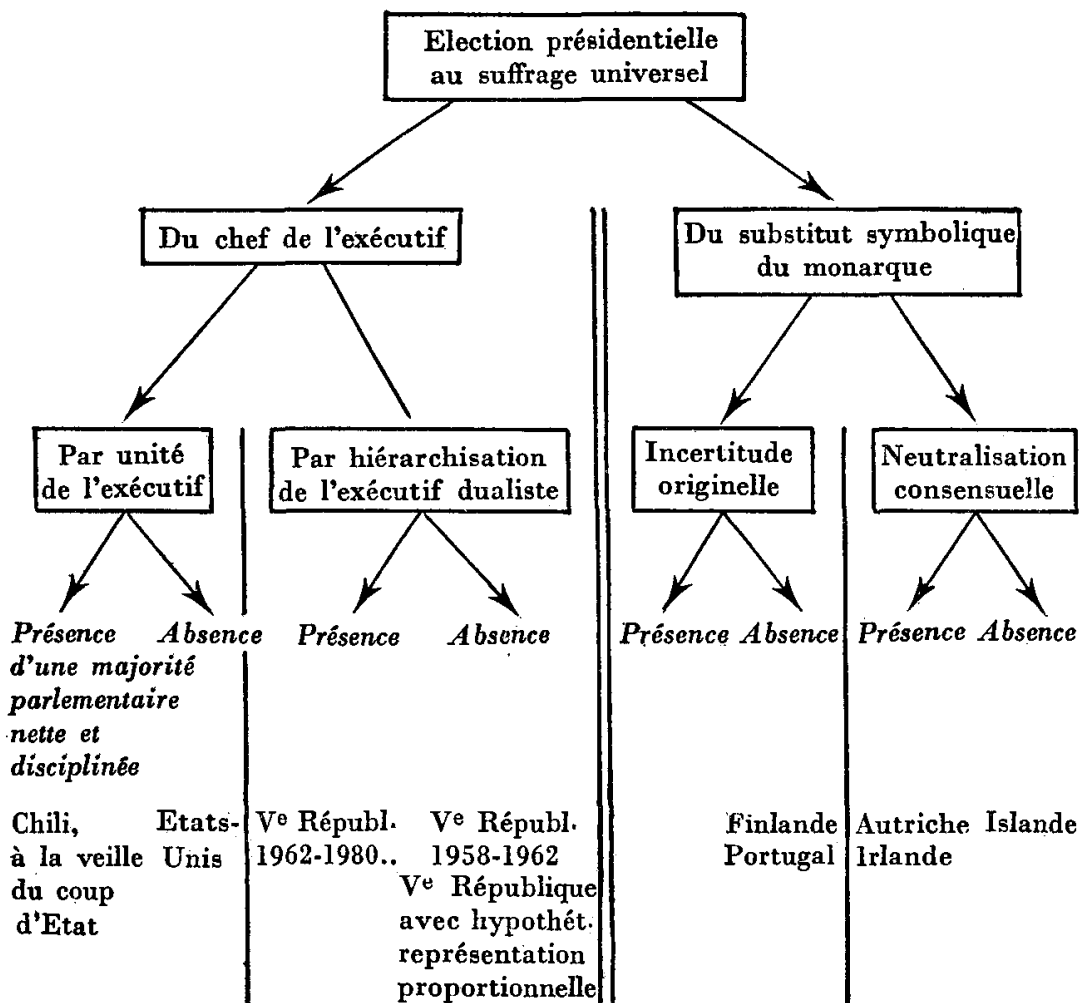
présidentielle n'ont pas neutralisé l'institution présidentielle, et que, d'autre part, la représentation proportionnelle augmente indirectement la latitude d'action du Président. Nationalisation, personnalisation, accentuation du rythme électoral, autant d'éléments présents quoique inégalement dans le système portugais. Le phénomène est encore plus net pour les deux autres effets latents : le conflit institutionnel s'y déroule déjà et la seconde élection présidentielle pourrait bien être bipolaire.

- Enfin un dernier groupe est constitué par les pays où l'institution présidentielle symbolique a vu limiter ses effets potentiels par le double jeu, historique d'une neutralisation consensuelle originelle, et politique d'une absence de latitude d'action par existence d'une majorité parlementaire disciplinée. Ainsi l'Autriche dont la bipolarisation partisane est antérieure à la première élection présidentielle au suffrage universel, l'Irlande et l'Islande échappent-elles aux effets latents d'une élection présidentielle systématiquement dédramatisée.

Ces quatre groupes ne sont pas totalement fermés et l'on connaît des cas d'évolution. L'Allemagne de Weimar est ainsi passée d'une première phase, plutôt parlementaire avec un Président d'ailleurs non élu au suffrage universel, à une seconde phase dans laquelle les crises parlementaires et l'absence de majorité ont permis et presque appelé la présidentialisation du régime. De façon analogue, on pourrait esquisser une prospective institutionnelle et recenser les conditions nécessaires à un changement de catégorie de tel ou tel système. Pour l'essentiel, ceux-ci sont cependant suffisamment stabilisés et leurs règles du jeu suffisamment intériorisées pour préserver la valeur de ce modèle explicatif.

L'analyse stratégique des systèmes constitutionnels met l'accent sur la concurrence entre les autorités institutionnelles, l'importance de leur nombre, les panoplies dont elles peuvent se servir dans cette compétition, et tout spécialement leur légitimité créatrice et les armes dont elles disposent les unes sur les autres, enfin l'importance fondamentale du recours à l'histoire pour déterminer les rapports de force qui régissent les premiers affrontements constitutionnels et structurent leur équilibre ultérieur (5). Dans cette perspective, la

(5) J'emprunte le qualificatif de « stratégique » à l'article de Michel TROPER, ici même : La Constitution et ses représentations sous la V^e République, *Pouvoirs*, 4, 1978, p. 61-72. Sur l'analyse en termes de concurrence, voir Les institutions politiques dans les démocraties occidentales, dans Jean-Luc PARODI, dir., *La science politique*, CEPL-Hachette, 1971, p. 246-285.



dualité des circuits électoraux, puisqu'elle dépossède le Parlement de son monopole habituel, la dualité de l'Exécutif, puisqu'elle introduit un acteur supplémentaire, la volonté primitive des forces dominantes puisqu'elle peut neutraliser une institution apparemment forte, façonnent par leur interaction des combinaisons institutionnelles compliquées, dont le modèle explicatif que résume le schéma ci-dessus a tenté de réduire la complexité.

Le retour aux questions initiales incite alors, au terme de cette analyse, à en modifier la formulation. Existe-t-il une logique du scrutin uninominal majoritaire ? La réponse est positive et c'est de ce mode de scrutin que relèvent en réalité la plupart des effets latents examinés plus haut. Existe-t-il une logique de l'élection du chef de l'Exécutif au suffrage universel ? Là encore, la réponse est positive. Existe-t-il une logique de l'élection présidentielle ? La réponse est non, car ce terme recouvre des réalités différentes. Quand le Président n'est pas le chef reconnu de l'Exécutif, les effets éventuels

de son élection dépendent des autres éléments du système et de la manière dont ils se sont originellement hiérarchisés.

Il n'y a pas en définitive de compréhension des systèmes constitutionnels qui puisse faire l'économie de l'analyse stratégique qui privilégie les armes de la concurrence institutionnelle et de l'histoire politique qui en explique la structuration primitive.