

LES PÉRILS DU SEMI-PRÉSIDENTIALISME

En 1990, Juan Linz publiait deux articles appelés à faire date. Leurs titres résumant le propos : les vertus du parlementarisme et les périls du présidentielisme¹. Pour le grand politiste ibéro-américain, le parlementarisme était un régime préférable au présidentielisme compte tenu de son rapport au conflit. En régime parlementaire, le conflit est moins probable ou moins virulent dans la mesure où le pouvoir dépend d'une seule élection, celle du Parlement. En régime présidentiel, la nature biélective du pouvoir rend possible la sélection d'un président politiquement opposé au Parlement. L'élection directe du président est susceptible également de contribuer à polariser le système politique. En outre, le régime parlementaire serait mieux armé pour gérer les conflits. L'opposition entre les pouvoirs peut en effet se traduire par un renversement du gouvernement et/ou une dissolution, quand les régimes présidentiels sont condamnés à endurer des périodes de « *divided government* ». Le blocage de l'administration américaine pendant plus d'un mois en janvier 2019 en offre une illustration spectaculaire.

37

Si l'analyse de Linz a pu faire l'objet de critiques pour son aspect désincarné, voire d'invalidations empiriques², elle conduit à interroger les vices et vertus des régimes semi-présidentiels, entendus comme des

1. « Perils of Presidentialism » et « The Virtues of Parliamentarism », *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1 et 4, 1990, p. 51-69 et 84-91.

2. Notamment José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; Taeko Hiroi et Sawa Omori, « Perils of Parliamentarism? Political Systems and the Stability of Democracy Revisited », *Democratization*, vol. 16, n° 3, 2009, p. 485-507. Cf. à ce sujet Alexandra Goujon, « Parlement et transition démocratique », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 657-686.

régimes au sein desquels le président est élu directement par le peuple et le gouvernement responsable devant le Parlement³. Cette configuration permet-elle d'endosser les mérites supposés de la forme parlementaire ou les vices du régime présidentiel ? Sécère-t-elle ses propres travers et avantages ? Doit-on au contraire considérer, à la suite de la plupart des publicistes français⁴, que la diversité des régimes semi-présidentiels, du point de vue de leurs vertus et défauts, restreint la portée heuristique du concept ? En réponse à ces interrogations, nous défendrons l'idée que le régime semi-présidentiel tend à accentuer les problèmes du régime présidentiel. Il comporte en outre ses difficultés propres. Enfin, sa spécificité tient sans doute au rôle qu'il joue dans les transitions majeures entre types de régime politique, pour le meilleur et pour le pire.

38 LE PIRE DES DEUX MONDES ?

À bien des égards, le régime semi-présidentiel accentue certains travers du régime présidentiel sans offrir la flexibilité prêtée au régime parlementaire.

Le régime présidentiel, en pire

Le talon d'Achille du régime présidentiel réside dans son rapport au conflit. La possibilité d'un antagonisme entre le président et la majorité parlementaire est assumée comme stratégie de limitation de l'excès de pouvoir et invitation au compromis. Elle est cependant susceptible de bloquer le système, de provoquer son rejet dans l'opinion et auprès de certaines élites, et de favoriser le changement de politique publique par des voies non législatives, en poussant la haute fonction publique, les juges ou les militaires à occuper la place laissée vacante par le politique. De surcroît, comme la présidence Trump l'a démontré par défaut, toute démocratie repose sur des règles non écrites, telle que la tolérance mutuelle et la retenue institutionnelle, dont l'absence est particulièrement délétère en régime présidentiel⁵.

3. À la suite de Robert Elgie, « The Politics of Semi-Presidentialism », in *id.* (dir.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 1-21.

4. Armel Le Divellec, « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique », in Daniel Bourmaud et Philippe Claret (dir.), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal-aimé*, Paris, Classiques Garnier, 2021, p. 319. Voir également, *infra*, *id.*, « Introuvable "semi-présidentialisme" : les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle », p. 51-64 ; *supra*, Aurore Gaillet, « Regard critique sur une catégorie constitutionnelle », p. 7-17.

5. Comme l'écrivent Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, « le principe de retenue est particulièrement important en régime de démocratie présidentielle » dans la mesure où le conflit

L'analyse qui peut être faite du régime semi-présidentiel, à cet égard, est contrastée. D'un côté, les procédures supposées dénouer les crises institutionnelles en régime parlementaire sont opérationnelles : un gouvernement nommé par le président qui agirait au mépris du Parlement pourrait être facilement censuré (pour peu que l'opposition s'unisse), un Parlement durablement opposé au président pourrait – dans bien des États – être dissous. De l'autre, on peut faire valoir qu'en cas d'opposition entre le président et la majorité parlementaire le semi-présidentialisme institutionnalise et renforce l'antagonisme entre les deux camps, en comparaison avec le régime présidentiel. Il offre en effet une incarnation personnalisée de cet antagonisme, d'une part, et dote de solides moyens le chef de la majorité parlementaire, d'autre part. Entre le président Obama faisant face à un Congrès politiquement opposé en 2015-2016 et le président Chirac tenu de nommer son adversaire Premier ministre en 1997, il nous semble que c'est dans le second cas que le conflit peut être le plus exacerbé. Le président français ne doit pas seulement affronter un collectif de législateurs – présidents d'assemblée et de groupes parlementaires, parlementaires en vue – mais une équipe de ministres disposant de l'autorité et des moyens de l'État. En outre, les ambitions présidentielles des Premiers ministres contribuent à renforcer davantage encore l'antagonisme vis-à-vis du président, surtout lorsque celui-ci entend et/ou peut se représenter.

39

De fait, les épisodes de cohabitation entre une majorité parlementaire et un président politiquement opposé sont fréquents en régimes semi-présidentiels. Ils sont amenés à se multiplier en période de défiance politique, propice aux alternances et à l'émergence d'acteurs hors système. On vit ainsi en France en 2017 ou en Ukraine en 2019 des candidats être élus présidents sans le soutien d'un seul groupe parlementaire en place. Les cohabitations se traduisent parfois par une radicalisation de la polarisation, à l'instar de ce qui s'est passé en République tchèque en 2016, lorsque le président a appelé à liquider « à la kalachnikov » son Premier ministre. Sans aller jusqu'à cette extrémité, les cohabitations françaises se sont certes révélées viables sur le plan institutionnel mais ont charrié leur lot de tensions et de blocages. Des analyses statistiques de la production législative ont confirmé que moins de lois majeures avaient été votées durant ces périodes que d'ordinaire⁶.

oppose des institutions, là où il est davantage intra-institutionnel en régime parlementaire – *La Mort des démocraties* (2018), Paris, Calmann-Lévy, 2019, p. 154.

6. Frank R. Baumgartner *et al.*, « Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France », *Governance*, vol. 27, n° 3, 2014, p. 423-447.

Un autre inconvénient de la cohabitation à la française tient à ce qu'elle contribue, paradoxalement, à limiter les initiatives et expressions dissidentes au sein de la majorité parlementaire. La « position d'embuscade »⁷ constante du président et de ses troupes constitue en effet un argument de poids pour inciter la majorité à faire bloc autour du Premier ministre. Au-delà du cas français, des études empiriques robustes ont démontré que les cohabitations à la tête de l'exécutif se traduisent par une plus grande fréquence de ministres n'appartenant à aucun parti politique⁸. Or ces gouvernements dits techniques peuvent être considérés comme plutôt défavorables au Parlement, à court et long terme⁹.

40

En France, une solution pour faire face au problème de la cohabitation fut trouvée peu avant 2002. Elle consiste à rendre égales les durées respectives des mandats des députés et du président d'une part, et à faire élire le président quelques semaines avant les députés d'autre part – dans l'espoir que le premier vote emporte le second dans sa dynamique. Or cette solution s'est révélée pour le moins imparfaite depuis. D'abord parce qu'elle ne garantit pas l'absence de cohabitation, comme l'indique la faiblesse numérique de la majorité parlementaire élue en 2022. Ensuite parce qu'elle a généré certains problèmes propres comme la difficulté pour la majorité parlementaire à trouver sa place face à un président dont elle est si strictement l'émanation. La présidentialisation du régime français ne tient certes pas qu'aux réformes du début des années 2000 – elle leur est d'ailleurs antérieure – mais celles-ci ont contribué à la fois à son exacerbation et, d'une certaine façon, à son dérèglement comme l'illustre, parmi d'autres épisodes, la fronde des années Hollande¹⁰.

Les vertus manquantes du parlementarisme

Si le semi-présidentialisme exacerbe certains dangers du présidentialisme, ainsi que l'avait d'ailleurs fait valoir Linz¹¹, il ne garantit pas non plus de

7. Olivier Schrameck, *Matignon, rive gauche 1997-2001*, Paris, Seuil, 2001.

8. Octávio Amorim Neto et Kaare Strøm, « Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 36, n° 4, 2006, p. 619-643.

9. Parce qu'ils sont plus difficiles à contrôler et parce que le Parlement ne joue plus un rôle de sélection des ministres.

10. La place manque pour expliquer que la centralité électorale, partisane et médiatique des présidents les conduit à négliger le compromis parlementaire et à en payer diversement le prix. Cf. Olivier Rozenberg, « De la difficulté d'être un Parlement normal », in Olivier Duhamel *et al.* (dir.), *La V^e République démystifiée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 47-65.

11. Le seul avantage qu'il prête, sous de strictes conditions, au semi-présidentialisme sur le parlementarisme serait sa souplesse : le président a l'autorité pour imposer à sa majorité parlementaire une réorientation politique, à l'instar de Mitterrand en 1983 ou de Hollande en 2014.

bénéficiaire de l'ensemble des avantages que l'on peut prêter au parlementarisme. Il permet certes, comme cela a été dit, de sortir d'un conflit par les procédures de révocation mutuelle des pouvoirs. Il offre également une perspective aux perdants du scrutin présidentiel. Le slogan imaginé par Jean-Luc Mélenchon au soir de sa défaite à l'élection présidentielle de 2022 – « Élisez-moi Premier ministre » –, juridiquement impropre, n'en recèle pas moins une spécificité finalement heureuse du semi-présidentialisme vis-à-vis du présidentielisme : le perdant de la présidentielle a une chance d'exercer le pouvoir avant la prochaine élection, à la suite des législatives. En cela, le semi-présidentialisme se pare de vertus comparables à celles du parlementarisme. En effet, en régime parlementaire, le perdant des législatives peut garder quelques espoirs d'exercer à moyen terme le pouvoir : *via* un accord de coalition ou sa modification en cours de législature, ou encore par le biais d'une dissolution. Il est ainsi incité à jouer le jeu démocratique, voire à coopérer, quand le perdant de la présidentielle est privé de perspectives immédiates.

41

Cependant, en dehors de ces deux considérations, il peut manquer au président des régimes semi-présidentiels la vertu arbitrale prêtée au chef de l'État en régime parlementaire. Comme l'a démontré l'ouvrage remarquable de William Selinger¹², la conceptualisation des pouvoirs des chefs d'État en régime parlementaire est le fruit d'une longue maturation de la pensée constitutionnelle au XIX^e siècle. Elle constitue, avec le contrôle des ministres et l'affirmation des partis, un des trois piliers du parlementarisme entendu comme un système procédural visant à équilibrer capacité à agir du pouvoir et lutte contre son excès. Dans cette vision, le chef d'État est doublement utile. En étant effacé – « neutre », selon Benjamin Constant – tout en occupant la tête de l'État, il vient d'abord signifier le caractère limité des attributions du Premier ministre. En étant doté d'attributions cruciales (nomination et révocation de ministres, droit de dissolution, pouvoirs d'exception), il incarne ensuite une autorité arbitrale, à même de dénouer une crise politique d'ampleur. Cette autorité tient non seulement aux prérogatives importantes dont il dispose, mais aussi au fait qu'il n'est pas d'ordinaire partie prenante de la bataille politique. Telle était la conception des théoriciens français et anglais du parlementarisme classique, dont certains États comme l'Italie offre une assez fidèle illustration de nos jours.

Cf. Juan J. Linz, « Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? », in *id.* et Arturo Valenzuela (dir.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

12. *Parliamentarism: From Burke to Weber*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

Rien n'interdit au chef d'État d'un régime semi-présidentiel de jouer ce type de rôle, ainsi que l'indiquent les cas islandais ou irlandais. Cependant, le fait qu'il soit élu directement par la population rend l'exercice plus incertain. Le caractère concurrentiel de la présidentielle (s'il est avéré) contribue à assimiler nettement le président à un camp plutôt qu'à un autre – y compris lorsque celui-ci n'a pas un rôle politique important. L'Autriche en fournit un exemple saisissant avec le contraste entre la modestie de la fonction dans ce pays et la tension qu'il y a eu autour de la présidentielle de 2016¹³. Lorsque le président exerce une autorité plus marquée dans la conduite des affaires du pays, comme c'est le cas en France, à Taïwan ou dans bien des pays africains, sa capacité à jouer les arbitres durant les crises perd de son sens. Les pouvoirs d'exception dont il dispose ne sont plus utilisés pour dénouer un conflit entre les forces politiques mais en faveur d'une de ces forces, la sienne. Ainsi la dissolution devient-elle un instrument manié pour convenance personnelle, à l'instar de celle de 1997 en France. En dehors de la dissolution, la contribution d'Alexandra Iancu et Angela Tacea à ce numéro attire l'attention sur trois types de prérogatives présidentielles ayant contribué à des régressions autoritaires à l'Est de l'Europe : la nomination des juges des cours constitutionnelles, leur saisine et la convocation de référendums¹⁴. Les référendums se révèlent particulièrement cruciaux dans la mesure où ils contribuent, d'une part, à valider des réformes avantageant les présidents et, d'autre part, à polariser davantage l'espace politique du fait de leur caractère binaire.

DE QUELQUES PROBLÈMES PROPRES AU SEMI-PRÉSIDENTIALISME

En dehors des effets du semi-présidentialisme vis-à-vis des vertus et vices des autres régimes, on voudrait faire valoir qu'il soulève au moins deux autres difficultés qui lui sont propres : l'incertitude et la complexité.

L'incertitude quant à l'exercice de certaines prérogatives

Le semi-présidentialisme porte en germe une incertitude quant à la répartition des pouvoirs entre le président et le Premier ministre. Cette incertitude tient structurellement à la légitimité électorale du président,

13. Le second tour mobilisa le pays compte tenu des chances qu'un candidat d'extrême droite l'emporte. Extrêmement serré, il fut annulé par la justice, la victoire allant finalement, après un nouveau scrutin, à un écologiste.

14. Voir, *infra*, « Le semi-présidentialisme dans les régimes post-soviétiques : triomphe et régression démocratique », p. 107-120.

sur laquelle il peut être tenté de s'appuyer pour favoriser une lecture extensive de ses prérogatives. Or, pour les raisons développées plus haut, le chef d'État a souvent des attributions assez floues. Elles obéissent à une logique de crise et non de division du travail politique sur une base thématique ou fonctionnelle. C'est dans cette incertitude que le président peut s'engouffrer pour réclamer de nouvelles attributions, refuser d'investir un gouvernement majoritaire à l'Assemblée ou pousser à la démission le Premier ministre alors qu'il n'en a pas le droit. En France, l'exemple des lettres de démission en blanc remises par des Premiers ministres au moment de leur nomination est bien connu.

On peut également trouver des situations de confusion institutionnelle dans des régimes semi-présidentiels où l'ascendant du président est moins affirmé. Ainsi la question de l'identité du chef de la délégation nationale (ou de son seul membre depuis 2009) au Conseil européen a-t-elle soulevé des controverses dans différents pays : en France en 1986, mais aussi en Roumaine, en République tchèque ou en Pologne, où le président Lech Kaczyński ira jusqu'à affréter son propre avion en 2008 dans l'espoir d'être assis à la table du Conseil. On note que les cinq présidents participant au Conseil européen au début des années 2020 sont tous issus du suffrage direct (Chypre, France, Lituanie, Roumanie – à la suite d'une loi de 2013 – et, parfois, Bulgarie).

43

Lorsque le président est puissant comme en France, l'adéquation entre sa couleur politique et celle de la majorité parlementaire ne suffit pas à lever toutes les incertitudes quant à l'exercice du pouvoir. Il est certes admis que l'Élysée impulse et Matignon exécute, mais la conduite du pouvoir administratif effectif par le gouvernement complexifie ce schéma¹⁵. L'écart entre la conception et l'exécution des politiques publiques soulève de nombreux effets pervers, dont les tentatives de remise en cause des arbitrages de Matignon *via* l'Élysée. Au-delà de l'incertitude, d'autres défauts du bicéphalisme à la française sont bien connus : sourde concurrence devant l'opinion publique, contrôle parlementaire incertain¹⁶, fuite en avant communicationnelle d'un président n'ayant pas à se frotter aux détails de la fabrique de la loi...

L'incertitude quant à l'exercice effectif du pouvoir se révèle délétère non seulement du point de vue de l'action publique mais également de l'opinion.

15. Voir, *infra*, Pierre-René Lemas, « Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État », p. 65-79.

16. Voir, *infra*, Nicoletta Perlo, « Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel », p. 81-92.

La mise en jeu de la responsabilité du pouvoir sortant par les électeurs peut être plus incertaine. Les conflits au sein de l'exécutif sont également susceptibles d'être jugés sévèrement. Une comparaison de la confiance vis-à-vis du Parlement et du gouvernement selon différents régimes issus de l'aire soviétique a établi que le rejet du système était plus prononcé dans les régimes semi-présidentiels, toute chose égale par ailleurs¹⁷. Parmi les éléments contribuant à nourrir ce rejet, on peut citer à la fois la fréquence des cohabitations et celle des gouvernements minoritaires.

Un régime complexe

44

Par définition, les régimes bicéphales issus de deux circuits de légitimation électorale sont plus complexes que les autres, c'est-à-dire les régimes pour lesquels il n'y a qu'un circuit et ceux où la dualité du circuit ne se traduit pas par une bicéphalie (les régimes présidentiels). La sophistication est renforcée lorsque l'étendue des attributions réelles du président dépend, comme en France, de la conformité entre la couleur politique du président et celle de la majorité parlementaire. Cette complexité peut être intrinsèquement considérée comme un problème, non par goût de la simplicité, mais parce qu'elle génère son lot d'exclus et d'erreurs. D'exclus d'abord : comprendre le fonctionnement effectif de la V^e République n'est pas aisé. Il suppose de s'y intéresser. Or les études de sociologie électorale sont unanimes à corréliser l'intérêt des citoyens pour la chose politique et leur niveau économique et social. En d'autres termes, les électeurs ne sont pas égaux devant les subtilités du bicéphalisme.

Ensuite, la complexité du régime induit des erreurs objectives de perception. L'existence simultanée d'un Premier ministre et d'un président de couleurs politiques opposées peut donner le sentiment qu'ils coopèrent ou sont d'accord sur l'essentiel – sentiment largement infondé (s'agissant en tout cas de leur coopération) et venant alimenter le discours populiste. Lionel Jospin en fit les frais en 2002. Quinze ans plus tard, l'écart de participation entre l'élection présidentielle et les élections législatives atteignit des sommets : vingt-neuf points en 2017 (puis vingt-six en 2022), au premier tour. Or cet écart peut être interprété comme une forme d'erreur cognitive collective entretenue par la forme semi-présidentielle du régime. Beaucoup jugèrent, en 2017 comme en 2022, les élections législatives comme secondaires, soit parce qu'ils pensaient que la victoire était acquise au président, soit parce qu'ils

17. Yüksel Alper Ecevit et Ekrem Karakoç, « The Perils of Semi-Presidentialism », *International Political Science Review*, vol. 38, n° 1, 2017, p. 4-20.

jugeaient l'Assemblée marginale. En 2022, le résultat indiqua que, sur l'un et l'autre point, il n'en était rien.

SEMI-PRÉSIDENTIALISME ET TRANSITION DÉMOCRATIQUE

En dernier lieu, la prise en compte de l'évolution de la nature des régimes fait apparaître le rôle particulier exercé par le semi-présidentialisme comme forme transitoire contribuant, dans certains cas, à leur démocratisation et, dans d'autres, à leur régression autoritaire.

Un vecteur de démocratisation des régimes autoritaires

La démocratisation des années 1990, troisième vague mondiale selon Samuel Huntington¹⁸, s'est traduite par la multiplication des régimes semi-présidentiels, en Europe mais également en Afrique et en Asie. Trois raisons peuvent être avancées pour l'expliquer¹⁹. D'abord, l'élection populaire du chef de l'État constitue, à tort ou à raison, un gage de démocratisation aux yeux de l'opinion. Le dictateur gouvernait par sa force ou celle d'une puissance étrangère ; le président du nouveau régime est choisi par un scrutin majoritaire. Outre la légitimité intrinsèque de la procédure, l'organisation des élections constitue un rituel dont la portée symbolique dit l'importance du moment.

45

Ensuite, dans le cas d'une transition progressive, la perspective d'élection directe est susceptible de convenir à l'autocrate en place, qui peut espérer se maintenir au pouvoir ou faire élire un de ses affidés. Cette dimension explique la mise en place des régimes semi-présidentiels dans de nombreux cas, en Afrique notamment. En Lituanie, la première présidence post-soviétique, de 1992 à 1998, fut assurée par l'ancien premier secrétaire du Parti communiste.

Enfin, on peut faire valoir, avec Robert Elgie²⁰, que la forme semi-présidentielle constitue souvent un compromis entre les forces politiques à l'œuvre au moment de la démocratisation. La force dominante, qu'elle soit issue de l'ancien pouvoir autocrate ou de l'opposition démocrate, voit dans l'élection populaire du président l'occasion de prendre la tête de l'État. La force dominée considère la possibilité de censurer le

18. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (Okla.), University of Oklahoma Press, 1991.

19. Cf. aussi Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2^e éd., Londres, Macmillan, 1997.

20. « Varieties of Presidentialism & of Leadership Outcomes », *Daedalus*, vol. 145, n° 3, 2016, p. 57-68.

gouvernement comme une chance de jouer un rôle dans la législature à venir, en participant à la coalition gouvernementale ou en la contrôlant. Bref, chaque acteur politique conserve quelques espoirs. En outre, l'incertitude fréquente quant au siège du pouvoir effectif entre président et chef de gouvernement au moment de l'installation de ce type de régime contribue à l'attractivité de celui-ci auprès des différentes forces politiques.

Les trois éléments exposés ci-dessus, souvent cumulés dans la réalité, indiquent pourquoi la forme semi-présidentielle peut être utile au processus de démocratisation. Lors des sorties de dictature, la capacité au compromis entre forces politiques s'avère souvent cruciale pour pérenniser les évolutions en cours. De la justice transitionnelle au partage des ressources naturelles, le compromis opère sur différents plans. En matière constitutionnelle, le semi-présidentialisme offre une solution subtile et, par conséquent, précieuse.

46

Un vecteur de régression autoritaire des régimes démocratiques

Si le semi-présidentialisme peut aider un pays à sortir de la dictature, il peut également le pousser à y rentrer ou, en tout cas, à participer à différentes formes de régression autoritaire. Dans une certaine mesure, les deux observations sont liées : on trouve plus fréquemment la forme semi-présidentielle dans des pays récemment et imparfaitement démocratisés, c'est-à-dire où le retour à l'autocratie est le plus probable. Le semi-présidentialisme ne serait donc pas la cause de la régression : est-on certain, par exemple, que la démocratie tunisienne se serait davantage installée en adoptant un régime purement parlementaire ? La difficile implantation du parlementarisme en Afrique, rappelée par Ferdinand Faye dans sa contribution²¹, permet d'en douter.

En outre, la principale dynamique par laquelle un régime semi-présidentiel peut régresser démocratiquement ne lui est pas propre puisqu'il s'agit de l'élection directe du président, que l'on trouve également au sein des régimes présidentiels. Les présidents peuvent en effet s'appuyer sur la légitimité que leur confère ce mode de scrutin pour s'arroger des pouvoirs que la Constitution ne leur donne pas ou, à tout le moins, imposer une interprétation favorable de la Constitution. De Pompidou limogeant son Premier ministre quelques semaines après un vote de confiance en 1972 à Mitterrand refusant de signer les ordonnances préparées par le gouvernement de cohabitation en 1986, les exemples

21. Voir, *infra*, « Un frein à la démocratisation ? Le semi-présidentialisme sur le continent africain », p. 133-142.

français ne manquent pas. La contribution de Chwen-wen Chen dans ce numéro indique que la démocratie taïwanaise souffre également de l'immixtion permanente du président²². Pour reprendre le cas de la Tunisie, si rien n'indique effectivement qu'un régime purement parlementaire aurait davantage résisté à la tentation autoritaire, on peut en revanche faire valoir que l'élection triomphale du président en 2019 (73 %) a favorisé sinon nourri sa décision de limoger le Premier ministre et de suspendre le Parlement neuf mois plus tard.

Ces périls démocratiques sont connus et réels, mais ils peuvent être observés dans des régimes présidentiels et même, indirectement, parlementaires : en Hongrie notamment, régime purement parlementaire, Viktor Orbán légitime son illibéralisme par la victoire régulière de ses candidats aux législatives. Pourtant, il existe bien une contribution propre de la forme semi-présidentielle à la régression démocratique, sous trois aspects.

47

Il faut rappeler d'abord que les tensions possibles entre président et Premier ministre peuvent alimenter la tentation de l'un ou de l'autre de faire fi de toute retenue institutionnelle. On a vu des présidents tchèque, roumain ou macédonien refuser de nommer Premier ministre le vainqueur des élections parlementaires. Par conséquent, les gouvernements minoritaires tendent à être plus nombreux en régime semi-présidentiel. Lorsque la situation minoritaire du gouvernement ne résulte pas de nominations présidentielles mais de l'état de division du Parlement, le président est en position de force pour gouverner par décret et glisser vers l'autoritarisme²³. Une comparaison mondiale de cinquante-quatre régimes semi-présidentiels indique que les cabinets minoritaires conduisent plus fréquemment à la régression démocratique que les situations de cohabitation²⁴. De même, la littérature a établi que les régimes semi-présidentiels ont davantage tendance à régresser vers l'autoritarisme lorsque le président est doté du pouvoir de renvoyer le Premier ministre²⁵.

22. Voir, *infra*, « De la transition démocratique à la démocratie autoritaire : l'expérience taïwanaise du semi-présidentialisme », p. 121-132.

23. Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2005.

24. Sur dix-sept régressions de ce type en régime semi-présidentiel, une aurait été provoquée par la cohabitation et cinq par des gouvernements minoritaires (Robert Elgie, « The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated? », *Democratisation*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 49-66).

25. Il s'agit des régimes dits *président-parliamentary* (voir, *supra*, Bernard Dolez, « Le corniaud et le chien de race. Le fabuleux destin de la notion de "régime semi-présidentiel" », p. 19-35). Cf. Jenny B. Åberg et Thomas Sedelius, « A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces », *British Journal of Political Science*, vol. 50, n° 3, 2020, p. 1111-1136.

Parfois, les présidents sont même tentés de sortir du cadre constitutionnel. En 2019, le comédien Volodymyr Zelensky, élu à la surprise générale président de l'Ukraine, annonce aussitôt la dissolution du Parlement – un acte légalement contesté par le Premier ministre, qui démissionne en signe de protestation. Or, en cas de tensions entre le président et le Premier ministre, le régime semi-présidentiel permet au chef de l'État de bénéficier d'un avantage structurel compte tenu de son irresponsabilité parlementaire et, au-delà, de la difficulté à révoquer par des procédures spéciales une personne devant sa place à une élection au suffrage universel direct. L'élection populaire du président peut ainsi constituer un vecteur de glissement autoritaire du pouvoir. En Turquie par exemple, la décennie semi-présidentielle (2007-2017) ne fut qu'une étape vers la mise en place d'un régime pleinement présidentiel dans le cadre d'une dérive autocratique.

48

Ensuite, la bicéphalie du pouvoir donne la possibilité à un dirigeant de passer, au gré de ses intérêts, de l'une à l'autre position au sein de l'exécutif. Si la pratique n'est pas nécessairement illégale, elle peut contrevenir à l'esprit de la Constitution et participer au renforcement d'un autocrate en puissance. Celui-ci peut, par exemple, contourner les règles mises en place afin de limiter l'accaparement de la présidence. Le président est en effet susceptible d'utiliser la position de repli qu'offre la chefferie de gouvernement. Ainsi, en Russie, Vladimir Poutine, président de 2000 à 2008, fut-il ensuite Premier ministre jusqu'en 2012, avant de retrouver la présidence et de faire approuver par référendum la possibilité d'exercer deux mandats supplémentaires. En Arménie, le président de 2008 à 2018, Premier ministre auparavant, ne pouvant plus briguer un autre mandat présidentiel, fit renforcer les pouvoirs du Premier ministre avant d'occuper cette fonction... et d'être renversé par la rue. Autre tactique, un Premier ministre peut chercher à consolider son leadership en accédant à la présidence et en plaçant à la tête du gouvernement un homme de paille ou tout le moins un affidé. Telle fut la stratégie du Premier ministre serbe en 2017.

Enfin, il faut souligner l'effet cliquet de l'élection du président par le peuple. Parce qu'elle est considérée comme un symbole démocratique voire national, il est politiquement difficile d'y renoncer. Sur une période allant de 1919 à 2009, on compte quatre-vingt-deux passages au semi-présidentialisme, contre vingt-sept sorties – très rarement au profit du régime parlementaire²⁶. Cet effet cliquet contraint ainsi les possibilités de

26. Robert Elgie, « Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice », in *id.*, Sophia Moestrup et Yu-Shan Wu (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-20.

réforme du régime. Les nombreuses révisions de la Constitution française depuis 1974 ont buté sur le même écueil : comment encadrer le présidentia- lisme sans renoncer à l'élection populaire du président ? L'effet cliquet joue également en faveur du président en cas de tensions avec les parlementaires, dont le mode de sélection est en général plus facilement modifiable au vu des nombreuses formules électorales possibles offertes par un scrutin direct.

*

Ce tour d'horizon des vices et vertus du semi-présidentialisme du point de vue de la pérennité de la forme démocratique conduit à osciller du côté des périls. Compte tenu de la diversité des régimes politiques effectifs et des facteurs structurels jouant sur leur fonctionnement, les régimes semi-présidentiels ne constituent pas nécessairement des impasses sur le plan démocratique. Certains – l'Autriche, l'Irlande, l'Islande, la Lituanie, le Portugal, la République tchèque, la Slovénie ou la Slovaquie – sont du reste bien situés dans les index de démocratie internationaux. Nous avons cherché à démontrer cependant que la conjonction de l'élection populaire du chef de l'État et de la responsabilité parlementaire d'un chef de gouvernement distinct – quel que soit le nom qu'on donne à cette configuration – porte en germe une menace de régression démocratique. La complexité du système, la concurrence sourde ou ouverte des deux têtes de l'exécutif, la confusion tendancielle de leurs responsabilités et la compétition entre leur légitimité font peser un risque de conflit tout en rendant plus difficile l'actionnement des mécanismes parlementaires classiques censés permettre leur résolution. Plus généralement, comme le résumait Alexandra Iancu et Angela Tacea dans leur analyse de l'ex-monde soviétique, les régimes semi-présidentiels oscillent entre deux situations problématiques chacune. Si le président et la majorité parlementaire sont de la même couleur, l'élection présidentielle au suffrage universel direct peut asseoir la tentation autoritaire du chef de l'État. S'ils sont politiquement opposés, le président peut mobiliser sa légitimité électorale pour bloquer le système ou tenter d'en subvertir les règles.

49

Ces observations générales prennent une signification particulière dans le contexte des années 2010 et 2020, marquées par la montée du populisme. L'affinité entre le semi-présidentialisme et l'aspiration à l'unité des masses derrière un chef, volontaire, prétendument hors système, est patente. Elle apparaît également, par la négative, dans la capacité de certains régimes parlementaires à enrayer le populisme – à l'instar du Royaume-Uni avec la chute de Boris Johnson –, ou encore

dans la revendication semi-présidentielle portée par des leaders radicaux de régimes parlementaires – à l’image de Giorgia Meloni en Italie²⁷.

Cette conclusion permet de contribuer au débat sur la validité du semi-présidentialisme comme catégorie heuristique. Si ce type de configuration fait peser des périls spécifiques sur le fonctionnement démocratique, c’est donc qu’il y a un certain sens à spécifier, parmi les régimes parlementaires, ceux dont les présidents sont directement élus par le peuple. De ce point de vue, la particularité des régimes semi-présidentiels est, d’une part, d’obéir à une logique parlementaire sans se prémunir des périls du présidentielisme dénoncés par Linz – ils les exacerbent plutôt. D’autre part, le semi-présidentialisme joue un rôle spécifique quant à l’évolution de la nature démocratique des régimes : il a à la fois accompagné des sorties de dictature et des régressions démocratiques pour des raisons qui, nous semble-t-il, dépassent la contingence historique et renvoient, parmi d’autres éléments, à ses caractéristiques propres. C’est sans doute dans cette dimension vectorielle que se tient la spécificité du semi-présidentialisme, ainsi entendu comme intermédiaire, non pas entre régimes parlementaire et présidentiel, mais bien entre dictature et démocratie²⁸.

27. Serenella Mattera, « Presidenzialismo, ecco la proposta del centrodestra: capo dello Stato eletto dai cittadini e alla guida del governo », *La Repubblica*, 12 août 2022.

28. Je remercie Richard Balme, Bernard Dolez, Armel Le Divellec, Nicoletta Perlo et Guillaume Tusseau pour leurs commentaires.

R É S U M É

Une littérature fournie a pu interroger la contribution du parlementarisme et du présidentielisme à la qualité démocratique des systèmes politiques. Dans cette veine, l’article passe en revue différents périls démocratiques associés à la forme semi-présidentielle. Il fait valoir les possibles régressions liées à la fois à la concurrence possible entre les deux têtes de l’exécutif et à la légitimité électorale dont le président peut se prévaloir.