

LES ÉLECTIONS
EN RÉGIME SEMI-PRÉSIDENTIEL
ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

Le semi-présidentialisme français traverse bien des difficultés. Le président de la République – constitutionnellement appelé à exercer des fonctions d’arbitrage entre les pouvoirs – agit de plus en plus comme un super-Premier ministre, principal responsable de la politique du pays. Le Parlement perd par là même du pouvoir, et les électeurs ne s’y trompent pas : en 2022, la participation aux élections législatives était inférieure à 50 % des inscrits, alors qu’elle a toujours dépassé la barre des 70 % à l’élection présidentielle. Cette dernière est le seul scrutin en France à ne pas subir une forte vague d’abstention, même si, par ailleurs, les présidents se voient attribuer, depuis 2007, une cote de popularité historiquement faible. Comment sortir de cette situation ? L’analyse de la participation électorale aux scrutins présidentiels et législatifs au sein d’un large échantillon de systèmes semi-présidentiels dans le monde permet de tirer un certain nombre de leçons pour la France.

Un régime semi-présidentiel est défini, *a minima*, par le fait que le gouvernement est responsable devant le Parlement et le président élu par le peuple pour une durée déterminée¹. Une telle définition rend ce type de régime identique à un système parlementaire, à ceci près que le président y est choisi par les électeurs, et non pas par le Parlement ou par hérédité. Ce détail n’est toutefois pas secondaire, puisque le président dispose d’une autonomie plus importante que s’il était désigné par le Parlement, notamment pour nommer les membres du gouvernement et

1. Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 2011.

contrôler leur action. Le gouvernement n'est donc pas placé uniquement sous l'autorité du Parlement, mais aussi sous celle du président².

Cette définition minimaliste, cependant, ne fait pas l'unanimité. Certains systèmes semi-présidentiels, celui de l'Irlande par exemple, ont un président très peu influent, comparable à celui des systèmes parlementaires. Dans d'autres régimes, comme celui de la France, le président a une influence considérable sur l'équilibre des pouvoirs. En fin de compte, le fait d'être élu par le peuple ne garantit pas, en lui-même, un rôle particulier au président³. C'est pourquoi Maurice Duverger a ajouté un troisième élément à la définition du régime semi-présidentiel : le président doit y avoir des pouvoirs importants⁴. Ce nouveau critère a eu une certaine postérité, permettant notamment à Giovanni Sartori ainsi qu'à Alfred Stepan et Cindy Skach d'exclure l'Irlande des régimes semi-présidentiels⁵.

94

Le troisième critère n'en demeure pas moins trop vague. L'une des façons de mesurer l'importance du pouvoir présidentiel consiste tout simplement à faire la somme des prérogatives que la Constitution attribue au président. Ainsi fonctionne l'indice de Metcalf, qui induit des résultats surprenants : en théorie, l'un des plus puissants présidents en régime semi-présidentiel est le chef d'État islandais, qui cependant se trouve plutôt en retrait dans la vie politique de son pays et assure surtout un rôle d'arbitre⁶. Quant aux cas traditionnellement considérés comme extrêmes – la France et l'Irlande –, il s'avère que les pouvoirs propres de leurs présidents respectifs ne sont pas si différents. En réalité, ce n'est pas tant leurs prérogatives qui comptent, mais plutôt le fait qu'ils les exercent effectivement. C'est pourquoi les indices qui mesurent le

2. David J. Samuels et Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, New York (N. Y.), Cambridge University Press, 2010. Cf. aussi *id.*, « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », *Revue internationale de politique comparée*, n° 17, 2010, p. 67-91.

3. Carsten Anckar, « Are Powerful Presidents Always Popularly Elected? Implications for Separating Semi-Presidentialism from Parliamentarism », *Democratization*, vol. 26, n° 2, 2019, p. 327-342.

4. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^e éd., Paris, PUF, 1970.

5. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994 ; Alfred Stepan et Cindy Skach, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, n° 1, 1993, p. 1-22.

6. Lee Kendall Metcalf, « Measuring Presidential Power », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 5, 2000, p. 660-685. Cet indice a par la suite été amélioré par Jessica Fortin (« Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement », *International Political Science Review*, vol. 34, n° 1, p. 91-112), sans pour autant résoudre les problèmes que nous venons de mentionner.

pouvoir présidentiel en se basant sur des données comportementales – comme l'indice de Siaroff⁷ – donnent lieu à des résultats beaucoup plus en adéquation avec les études menées à partir d'observations qualitatives. Néanmoins, le problème ne s'en trouve pas résolu pour autant, puisqu'il s'agit d'un raisonnement circulaire : les présidents qui ont le plus de pouvoirs sont ceux qui exercent le plus de pouvoir.

Cette impasse a poussé certains spécialistes des régimes semi-présidentiels à porter leur attention sur des compétences spécifiques des présidents, au lieu de considérer l'ensemble de leurs pouvoirs. L'analyse la plus connue est celle de Matthew Shugart et John Carey, qui distingue les « *premier-presidential regimes* » des « *president-parliamentary regimes* »⁸. Le critère distinctif est le suivant : dans un régime *premier-presidential*, le gouvernement ne peut être démis de ses fonctions que par le Parlement, alors que, dans un régime *president-parliamentary*, le président et le Parlement ont tous deux le pouvoir de révoquer le gouvernement.

95

Ce pouvoir est très important, dans la mesure où le président qui le détient est – à égalité avec le Parlement – l'institution devant laquelle le gouvernement est responsable. Un système politique qui présente un tel pouvoir présidentiel est véritablement intermédiaire entre un système présidentiel et un système parlementaire. Pourtant, ce critère de distinction conduit à classer la France et l'Irlande dans le même groupe, celui des systèmes où le Parlement reste prééminent. En Europe de l'Ouest, les représentants du semi-présidentialisme au sens fort seraient alors l'Autriche et l'Islande, et non plus la France, comme le supposaient Duverger et Sartori.

La difficulté à définir précisément ce que signifie « avoir des pouvoirs importants » est accrue par le fait que nous ne disposons pas d'indicateur comparatif de ces pouvoirs, en dehors de leur appréciation qualitative. Nous avons proposé d'établir un tel indicateur qui serait fonction de la participation électorale⁹, en partant du principe que les électeurs perçoivent correctement l'enjeu d'un scrutin. Naturellement, cette perception se base sur un ensemble d'indices fiables : les médias parlent plus d'un scrutin que des autres, les partis politiques y dépensent plus

7. « Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction », *European Journal of Political Research*, vol. 42, n° 3, 2003, p. 287-312.

8. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York (N. Y.), Cambridge University Press, 1992.

9. *Démocraties libérales. Le pouvoir des citoyens dans les pays européens*, Paris, Economica, 2012 ; « Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism: An Electoral Perspective », *Comparative European Politics*, vol. 11, n° 2, 2013, p. 222-248.

d'argent, les groupes d'intérêt se mobilisent davantage... et tout cela entraîne une hausse de la participation électorale. Il est ainsi possible de démontrer la prédominance de la figure présidentielle en constatant que son élection attire plus de citoyens que celle des parlementaires¹⁰.

PRÉSIDENTIALISATION ET PARTICIPATION ÉLECTORALE

96 Les pouvoirs du président sont-ils effectivement très importants en France ? Pour répondre à cette question, nous avons sélectionné vingt-six pays dont le régime politique peut être dit semi-présidentiel selon l'acception première – président élu par le peuple, gouvernement responsable devant le Parlement – et présente également une certaine stabilité. Ont été exclus de cette sélection les pays ayant abandonné le régime semi-présidentiel (comme l'Arménie depuis 2015) ou, à l'inverse, ceux ayant introduit trop récemment l'élection directe du président (comme la République tchèque, en 2013). Par ailleurs, les pays retenus ne sont pas en proie à une guerre civile et ont pu tenir des élections régulièrement. Il faut néanmoins noter que certains États ne remplissant pas les conditions d'une démocratie libérale, à l'instar de la Russie, sont présents dans l'échantillon.

Parmi les pays sélectionnés, dix-huit se trouvent en Europe, six en Afrique et deux en Asie. Pour chacun d'eux, nous avons calculé la participation électorale moyenne depuis l'introduction du régime, d'abord aux élections législatives, puis à l'élection présidentielle (au premier tour). La seconde moyenne a ensuite été soustraite de la première. Si le résultat se révèle positif, cela veut dire que les citoyens participent davantage aux élections législatives qu'à l'élection présidentielle ; à l'inverse, un résultat négatif signifie que la participation électorale est plus forte lors du scrutin présidentiel. Nous appelons ce résultat le poids électoral du Parlement.

Le tableau ci-contre présente les résultats ainsi obtenus. Premier constat : sous la V^e République, les élections législatives attirent en moyenne 12,8 points de pourcentage de citoyens de moins que l'élection présidentielle, ce qui fait de la France le pays où le poids électoral du Parlement est le plus faible ; la Biélorussie, la Russie et le Mali suivent. À l'inverse, les quatre régimes qui étaient déjà semi-présidentiels durant l'après-guerre – l'Irlande, l'Autriche, la Finlande et l'Islande – présentent

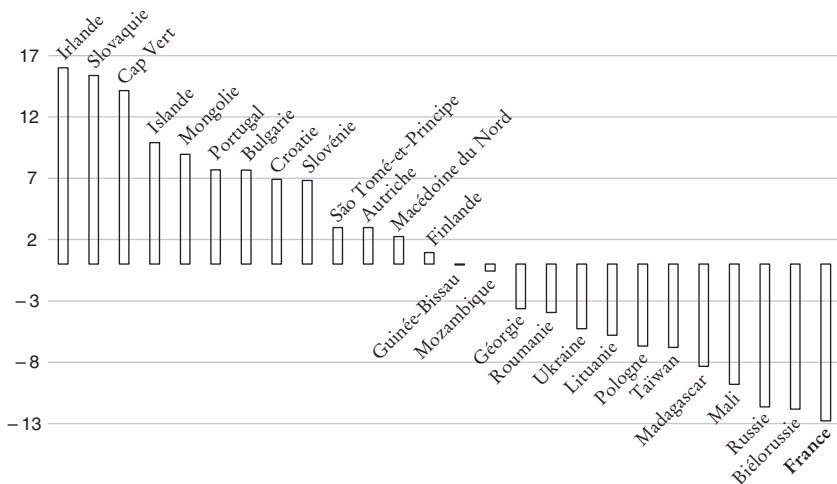
10. Ce postulat est accrédité par de nombreuses études qui montrent que, plus fort est le pouvoir d'une institution, plus large est la participation électorale au scrutin dont elle fait l'objet. Concernant les pouvoirs présidentiels, cf. notamment Robert Elgie et Christine Fauvelle-Aymar, « Turnout under Semi-Presidentialism: First- and Second-Order Elections to National-Level Institutions », *Comparative Political Studies*, vol. 45, n° 12, 2012, p. 1598-1623.

un résultat positif, ce qui induit une primauté du Parlement sur le président. Le poids électoral du Parlement au sein du régime irlandais, considéré par les spécialistes du semi-présidentialisme comme parlementaire tant le président y est peu influent, est ainsi le plus élevé (+ 16 points). Au Portugal, où le régime en vigueur a été introduit en 1975, le Parlement pèse également davantage que le président (+ 7,7 points).

Les autres régimes pris en compte ont été introduits lors de la grande vague de démocratisation des années 1990, notamment en Europe de l'Est, en Asie et en Afrique. Sur le continent asiatique, tandis que la Mongolie se caractérise par un Parlement fort (+ 8,9 points), à Taïwan la figure présidentielle est plus importante (- 6,8 points). En Afrique, la présidentielle et les législatives ont parfois lieu le même jour (au Mozambique et en Guinée-Bissau), ce qui provoque des pourcentages de participation très similaires, avec un léger avantage pour le premier scrutin ; les grands pays (Madagascar et Mali) affichent un faible poids électoral du Parlement, alors que, sur les petites îles (Cap Vert et São Tomé-et-Príncipe), les législatives constituent l'événement électoral le plus important. Enfin, si l'on se penche sur les anciens pays communistes, il y a deux extrêmes : ceux qui sont très proches de l'Europe de l'Ouest – ex-Tchécoslovaquie et ex-Yougoslavie –, où le Parlement a le plus de poids, et ceux qui appartaient à l'Union soviétique (Biélorussie, Russie, Lituanie et Ukraine), où la présidentielle a la prééminence ; au milieu, les présidents ont plus de poids en Roumanie et en Pologne, tandis que le Parlement l'emporte en Bulgarie.

97

Poids électoral du Parlement dans les systèmes semi-présidentiels



Cet indicateur donne des résultats en cohérence avec les analyses de Duverger et Sartori, qui voyaient dans la V^e République un cas un peu à part parmi les régimes semi-présidentiels d'Europe occidentale. Il est par ailleurs étroitement corrélé avec l'indice comportemental de Siaroff¹¹. Une corrélation positive, mais plus faible, peut également être observée avec les indices de Metcalf ou de Shugart et Carey, qui pointent plusieurs cas anormaux dont la France, qui, au regard des pouvoirs propres de son président, devrait être rapprochée de la Finlande.

Deux questions restent en suspens. Tout d'abord, comment expliquer la place particulière qu'occupe la France ? Ensuite, doit-on regretter ou se réjouir de cette exceptionnalité française ?

PRÉSIDENTIALISATION ET ÉTAT DE DROIT

98

Commençons par la seconde question. Le choix d'un régime n'est pas anodin, et nombre d'études se sont penchées sur la manière dont les institutions peuvent favoriser la stabilité politique, à l'instar du travail pionnier de Juan Linz qui préconisait, à cet égard, le recours à un système parlementaire¹². Les systèmes semi-présidentiels ont fait l'objet de bien moins d'attention car ils étaient beaucoup moins nombreux par le passé. Cependant, ils sont devenus très populaires lors de la vague de démocratisation des années 1990, si bien que leur nombre est passé de six à plus de trente au cours des trois décennies suivantes.

Des études ont été menées au tournant des années 2020 pour en évaluer la stabilité. La plus systématique d'entre elles a été réalisée par Thomas Sedelius et Jonas Linde¹³, qui analysent, sur une période de presque trente ans, la qualité de la démocratie dans les systèmes semi-présidentiels par rapport à ce qu'il en est dans les systèmes parlementaires et présidentiels. Reprenant la distinction établie par Shugart et Carey entre systèmes semi-présidentiels avec président faible et avec président fort, Sedelius et Linde montrent qu'en matière de qualité de la démocratie les premiers ont des résultats très bons, et font même légèrement mieux que les régimes parlementaires, alors que les seconds ont des résultats catastrophiques, faisant moins bien encore que les régimes présidentiels. Il faut néanmoins

11. Raul Magni-Berton, « Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism », art. cité, p. 230.

12. « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, 1990, p. 51-69.

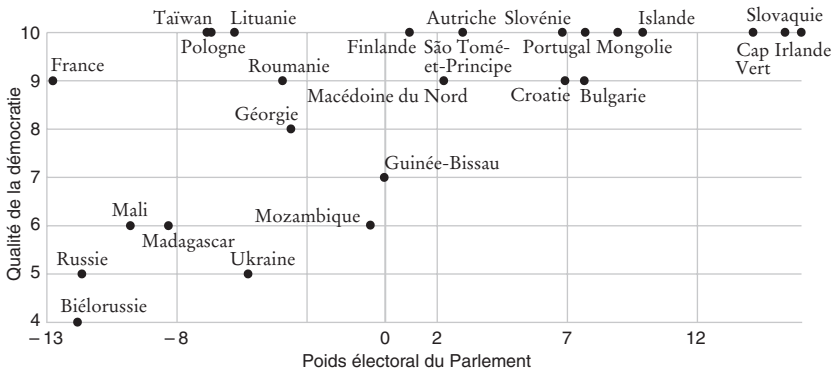
13. « Unravelling Semi-Presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types », *Democratization*, vol. 25, n° 1, 2018, p. 136-157. Cf. aussi Jenny B. Åberg et Thomas Sedelius, « A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces », *British Journal of Political Science*, vol. 50, n° 3, 2020, p. 1116.

rappeler ici que la France doit, selon l'indice de Shugart et Carey, être considérée comme un pays à président faible, car le chef de l'État ne peut mettre fin aux fonctions des membres du gouvernement. Dans les faits, les Français savent bien que cela n'est pas vrai : hors cohabitation, c'est leur président qui nomme et révoque le Premier ministre. Néanmoins, ce n'est pas la Constitution qui le lui permet, mais la subtilité des équilibres politiques au sein de la V^e République.

Nous proposons ici une approche similaire avec l'indicateur qui se base sur la participation électorale. Le graphique ci-dessous croise cet indicateur avec les notes obtenues par les régimes semi-présidentiels quant à la qualité de la démocratie en leur sein, telles qu'établies en 2018 par le projet Polity IV¹⁴. Comprises entre 0 et 10, ces notes tiennent compte, dans chacun des pays concernés, du niveau de compétition électorale, du degré d'ouverture politique et du taux de participation aux élections. On peut considérer que les pays ayant ainsi reçu une note de 9 ou de 10 ont une vie démocratique de bonne qualité.

99

*Poids électoral du Parlement et qualité de la démocratie
dans les systèmes semi-présidentiels*



Le graphique confirme les résultats de l'étude de Sedelius et Linde. Tout d'abord, les treize pays où le Parlement a un poids électoral plus important que le président apparaissent pleinement démocratiques, dix d'entre eux (77 %) obtenant même la note de 10. À l'inverse, parmi les treize pays où le président a la prééminence, cinq seulement (38 %) peuvent être considérés comme réellement démocratiques et trois uniquement

14. Cf. « The Polity Project », SystemicPeace.org.

(23 %) ont la meilleure note possible. Il faut souligner que la France – qui reçoit la note de 9 – est le seul pays disposant d’une démocratie de bonne qualité à se placer sous la barre des – 7 points quant au poids électoral de son Parlement. Exception qui peut expliquer pourquoi non seulement Polity IV, mais aussi la quasi-totalité des instituts étudiant la qualité de la démocratie, classent la France comme le pays le moins démocratique d’Europe de l’Ouest¹⁵. Cette très mauvaise place correspond à une augmentation considérable, depuis les années 1980, de l’écart de participation entre les élections présidentielles et les élections législatives.

100 Bien que la corrélation ainsi observée ($r = 0,61$) puisse être due à d’autres facteurs, liés à la culture ou à la géographie par exemple, il n’en demeure pas moins que la prééminence du président dans le régime semi-présidentiel de la France place ce pays dans un groupe au sein duquel il ne peut être recommandé de se trouver. Sans aucun doute, le Parlement est un lieu où s’exprime la diversité des sensibilités politiques, et se caractérise donc par la nécessité de négocier et de délibérer, ce que n’est pas contraint de faire un président. Il n’est dès lors pas étonnant que des Parlements faibles soient associés à une qualité de la démocratie moindre.

En outre, l’écart de participation entre élections présidentielle et législatives qu’on observe en France atteint des niveaux préoccupants. En 2022, il a été de 26 points de pourcentage, après avoir atteint son record en 2017, à 29 points, soit bien au-delà des écarts enregistrés dans les régimes autoritaires tels que la Russie ou la Biélorussie. Plusieurs réformes pourraient toutefois permettre de redonner de l’importance au Parlement et d’augmenter par la même occasion le nombre de ses électeurs.

COMMENT RENFORCER LE RÔLE DU PARLEMENT ?

Trois principaux facteurs sont responsables de l’hyperprésidentialisation de la France : le calendrier des élections, le mode de scrutin et les pouvoirs du chef de l’État.

Calendrier électoral

En 2001, le gouvernement Jospin fixe un nouveau calendrier électoral à la suite de la réduction du mandat du président français à cinq ans,

15. Clara Egger et Raul Magni-Berton, « Les citoyens évaluent-ils correctement la qualité de la démocratie dans leur pays ? », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 59, n° 2, 2021, p. 107-139.

adoptée par référendum l'année précédente. Plusieurs options sont alors envisageables. Les élections présidentielle et législatives peuvent avoir lieu le même jour, comme au Mozambique ou à Taïwan depuis 2012, ce qui conduit à une très faible chance de cohabitation, à une participation électorale presque identique aux deux élections et à une absence d'influence de l'un des scrutins sur l'autre. Une deuxième possibilité est d'espacer ces élections d'une année au moins, comme dans la plupart des cas – par exemple au Portugal, où d'ailleurs le président dispose également d'un mandat de cinq ans. Des cohabitations s'ensuivent régulièrement, et c'est le Parlement qui prend le dessus sur le président dans le contrôle du gouvernement. La troisième possibilité est d'organiser les deux élections la même année, mais à des dates différentes, les législatives se déroulant d'abord. Lors de la présidentielle, la composition de la chambre basse est donc déjà connue. C'est l'option retenue au Cap Vert depuis 2001 et qui lui assure l'un des Parlements les plus solides au monde face à un président élu par le peuple.

101

La France est l'unique pays qui a choisi de suivre une quatrième option : les deux élections se tiennent la même année, mais la présidentielle a lieu quelques semaines plus tôt. Une étude détaillée des votes par circonscription électorale a permis de montrer que le fait pour un parti de voir son candidat gagner la présidentielle augmente de 25 % son résultat aux législatives qui suivent¹⁶. Le président s'en trouve d'autant plus influent dans la désignation des futurs membres de son groupe parlementaire, qui aura de très fortes chances d'être majoritaire. Cet avantage électoral est dû au phénomène suivant : les électeurs des candidats défaits lors de la présidentielle tendent à se démobiliser pour le second scrutin, bien plus que ceux du vainqueur – ce qui explique aussi la faiblesse de la participation électorale aux législatives.

L'option retenue par Lionel Jospin est celle qui donne le plus de pouvoir au président. On peut évaluer son impact par un simple calcul. Jusqu'en 2001, la présidentielle et les législatives avaient lieu au cours d'années différentes, sauf en 1981 et en 1988 à cause de la dissolution de l'Assemblée nationale juste après l'élection puis la réélection du président Mitterrand. Lorsqu'on ne retient que les scrutins qui ne se sont pas tenus la même année, l'écart de participation entre les législatives et la présidentielle est de – 6,3 points, à savoir proche de ce

16. Raul Magni-Berton et Max-Valentin Robert, « Maximizing Presidential Coattails: The Impact of the Electoral Calendar on the Composition of the National Assembly », *French Politics*, vol. 15, n° 4, 2017, p. 488-504.

que connaissent la Lituanie, la Pologne et Taïwan. En revanche, en retenant uniquement les scrutins ayant eu lieu la même année, l'écart se creuse pour atteindre – 21,6 points, autrement dit l'élection du président se voit octroyer un avantage inégalé, y compris dans les systèmes les plus présidentiels, qui sont aussi les plus autoritaires.

Ainsi, modifier le calendrier électoral – ne serait-ce que pour repousser la présidentielle de quelques mois – aurait certainement des effets positifs sur le rôle du Parlement au sein de la vie politique française.

Mode de scrutin

102 Le mode de scrutin est certainement un autre facteur décisif. Lorsque la manière de désigner les parlementaires relève de la riche catégorie des systèmes électoraux proportionnels, le gouvernement est presque à coup sûr le fruit d'une coalition. Sa composition doit, en conséquence, tenir compte des positions de chacune des formations qui l'ont rejoint, et pas uniquement du parti majoritaire (qui, avec un calendrier à la française, est quasi assurément celui du président). Dès lors, l'influence présidentielle sur cette composition, et par voie de conséquence sur l'action du gouvernement, est considérablement réduite. L'intérêt des partis et des médias pour les élections législatives s'accroît, ce qui pousse la participation électorale à augmenter également. À l'inverse, les systèmes électoraux majoritaires produisent des présidents qui peuvent devenir, de fait, chefs de gouvernement¹⁷.

Cet effet est particulièrement visible lorsque nous comparons l'ensemble des régimes semi-présidentiels représentés dans le tableau précédent. Parmi les treize pays au sein desquels les citoyens votent davantage aux législatives qu'à la présidentielle, douze ont recours à un mode de scrutin de type proportionnel. La seule exception est la Mongolie, où le mode de scrutin est le vote unique non transférable. Ce mode de scrutin est considéré comme de type majoritaire, mais il offre beaucoup plus de sièges aux petits partis que les systèmes majoritaires classiques (à un tour ou à deux tours). Si on laisse de côté les pays dans lesquels les législatives et la présidentielle se tiennent en même temps (Guinée-Bissau et Mozambique) et qui enregistrent donc une participation électorale quasiment identique pour les deux élections, parmi les onze pays où la participation est plus élevée à la présidentielle, deux seulement (Pologne et Roumanie) ont un système électoral proportionnel, les autres ayant opté pour un mode de scrutin majoritaire.

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

S'ajoutant au changement de calendrier électoral, l'adoption d'une dose de proportionnelle permettrait ainsi à la France de redonner tout son poids au Parlement, qui pourrait alors occuper une place prépondérante. Il faut tout de même rappeler l'exception que constituent la Pologne et la Roumanie, qui, malgré le recours à un système électoral proportionnel (ou mixte, pour la Roumanie) et à un calendrier électoral déphasé, connaissent une certaine présidentialisation de leurs régimes.

Pouvoirs du président

Le troisième type de réforme qui pourrait limiter le pouvoir présidentiel face au Parlement est tout simplement la réduction des pouvoirs du président. Pourtant, en France, ceux-ci ne sont pas si marqués qu'on pourrait le penser. Par exemple, David Samuels et Matthew Shugart préconisent à cet effet de donner au Parlement le droit de révoquer le gouvernement ou des ministres ; or c'est déjà le cas en France¹⁸.

103

Nos recherches passées ont montré que le rôle dévolu au président en matière de politique étrangère lui apporte une popularité importante, et par là même un pouvoir de négociation accru face au Parlement¹⁹. Là encore, la lettre de la Constitution de la V^e République pose que le contrôle de la politique étrangère relève davantage du gouvernement que du président (art. 20 et 21, notamment). Toutefois, le texte reste suffisamment ambigu pour permettre au président français d'avoir un rôle prépondérant en ce domaine. Un retour à la lettre du texte constitutionnel, peut-être par l'ajout de quelques précisions, pourrait également profiter à l'équilibre des pouvoirs en France.

Enfin, la capacité de dissoudre l'Assemblée nationale a été plusieurs fois mentionnée parmi les éléments susceptibles de donner du pouvoir aux présidents²⁰. Ce fut le cas en France, dans les années 1980, lorsque le président Mitterrand a pu, grâce à une dissolution, faire coïncider la composition de l'Assemblée avec son propre agenda politique. Il est vrai cependant que le droit de dissolution n'emporte pas de conséquences

18. David J. Samuels et Matthew S. Shugart, « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 1, 2010, p. 67-91.

19. *Démocraties libérales*, op. cit. ; « Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism », art. cité.

20. Petra Schleiter et Edward Morgan-Jones, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets », *American Political Science Review*, vol. 103, n° 3, 2009, p. 496-512 ; Max Goplerud et Petra Schleiter, « An Index of Assembly Dissolution Powers », *Comparative Political Studies*, vol. 49, n° 4, 2016, p. 427-456.

décisives quand le président n'est pas déjà fort²¹. En Autriche, en Islande ou au Portugal, par exemple, le chef de l'État dispose de ce droit mais l'exerce rarement, ayant plutôt conservé dans ces pays un rôle d'arbitre. Lorsque le président fait figure de contre-pouvoir plutôt que de pouvoir à proprement parler, la dissolution de l'Assemblée peut toutefois permettre de résoudre des conflits institutionnels. Ainsi, en 1968, quand le gouvernement français était confronté à la contestation de la rue, le déclenchement d'une nouvelle élection fut un moyen de laisser les électeurs décider de la démission ou de la confirmation du gouvernement²². Malgré un certain scepticisme dont on pourrait ainsi faire preuve devant l'idée qu'il soit réellement utile de priver le président du droit de dissolution, celui-ci pourrait évoluer, par exemple à travers la mise en place d'une procédure citoyenne de dissolution, comme c'est le cas en Slovaquie, pour désigner un arbitre externe afin de résoudre les éventuels conflits entre Parlement et président.

*

Les règles qui fixent le déroulement des élections ne sont pas sans lien avec l'équilibre des pouvoirs au sein d'un pays, et le comportement électoral le révèle. En portant l'attention sur ces différents aspects, nous avons montré combien le régime français connaît de nos jours une présidentialisation inégalée, non seulement dans son histoire, mais aussi dans l'histoire des semi-présidentialismes en général. Si la France fut le paradigme des systèmes semi-présidentiels²³, aujourd'hui elle en constitue un exemple particulièrement extrême, où la figure présidentielle est plus prééminente encore que dans les systèmes autoritaires. Cette présidentialisation est, par ailleurs, un phénomène que connaissent tous les systèmes politiques qui deviennent autoritaires, et la chute de la France dans les index de qualité de la démocratie pourrait être étroitement liée à cette tendance.

Réformer uniquement les règles électorales est susceptible de rééquilibrer les pouvoirs. Une modification du calendrier électoral repoussant l'élection présidentielle de quelques mois, ainsi que l'élection de l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel, sont des moyens très

21. Raul Magni-Berton, « Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism », art. cité, p. 239.

22. Clara Egger et Raul Magni-Berton, « The Recall in France: A Long Standing and Unresolved Debate », in Yanina Welp et Laurence Whitehead (dir.), *The Politics of Recall Elections*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, p. 49-72.

23. Robert Elgie, « Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French Archetype », *West European Politics*, vol. 32, n° 2, 2009, p. 248-267.

efficaces – si l'on en croit ce qui est observé dans d'autres pays – de dé-présidentialiser la France. Priver le président de certaines de ses prérogatives pourrait également y contribuer. Mais une telle réforme impliquerait de toucher à la Constitution, pour des résultats probablement moins efficaces.

R É S U M É

Étudier le comportement des électeurs dans les régimes semi-présidentiels permet non seulement de mesurer le rapport de force entre le président et le Parlement, mais aussi de comprendre pourquoi il bascule vers l'un ou vers l'autre. À partir de données électorales, l'article montre que le risque de glissement vers l'autoritarisme est beaucoup plus fort quand le président occupe une place prépondérante, ce qui est le cas de la France. Il montre aussi qu'un mode de scrutin plus proportionnel et une légère modification du calendrier électoral permettraient au Parlement français d'occuper une place centrale dans la vie politique.

