

Sur la présidentialisation des régimes politiques



La présidentialisation des régimes politiques est le résultat de facteurs principalement politiques et non constitutionnels.

Dans les débats politiques courants on parle en France de *présidentialisation* du régime politique pour désigner la prééminence du président de la République au sein de l'exécutif et, plus généralement, au sein de l'ensemble des institutions politiques. Le mot désigne aussi une tendance au renforcement de cette suprématie depuis les débuts de la Cinquième République. Sauf période de cohabitation, c'est le président qui décide des principales orientations du gouvernement. Les ministres peuvent difficilement s'opposer à lui et ceux qui osent doivent se soumettre ou se démettre. Les parlementaires votent le plus souvent dans le sens voulu par le gouvernement qui met en œuvre les orientations présidentielles. On peut observer des velléités d'indépendance, notamment sous la 14^{ème} législature (2012-2017), mais elles vont rarement jusqu'à la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement ou du président à travers le gouvernement.

Critiques de la présidentialisation

Cette situation soulève diverses critiques. Certains soulignent que cette prédominance d'un homme (ou d'une femme) comporte des aspects monarchiques peu compatibles avec le principe d'égalité des citoyens qui devrait s'imposer dans une république démocratique. La toute puissance présidentielle s'accompagne de surcroît d'une irresponsabilité politique. Le chef de l'État peut dissoudre l'Assemblée nationale, mais cette dernière est dépourvue de moyens d'action en cas de désaccord politique avec lui. Elle ne peut que mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement et chercher ainsi à atteindre le président par l'intermédiaire de son gouvernement. La présidentialisation tend à gagner l'ensemble de l'activité politique. L'élection présidentielle est considérée comme l'élection principale. Elle éclipse de plus en plus les élections parlementaires qui interviennent en second et sont considérées comme des élections de confirmation. Les débats politiques tendent à se focaliser sur l'élection présidentielle à venir. Une campagne permanente s'installe dans les médias aussitôt après l'installation d'un nouveau président. Elle est pour une large part centrée sur la personne des prétendants, plus que sur la discussion des principaux enjeux économiques, sociaux, environnementaux, européens ou internationaux. D'innombrables commentaires supportent longtemps à l'avance les possibles candidatures. Sur fond de commentaire des sondages et des cotes de popularité, c'est le registre de la course de chevaux qui s'impose dans beaucoup de commentaires des médias. On rapporte et on commente les travers des uns et des autres, les trahisons, les situations familiales, parfois les orientations sexuelles ; les détails de la vie quotidienne, des patrimoines et les anecdotes sur les traits de caractères. La campagne présidentielle permanente est une sorte de *soap opera* national, ou de série télévisée *in vivo*, à l'échelle du pays. Dans la logique de la compétition, les protagonistes se persuadent et cherchent à persuader que leur élection permettra de résoudre les problèmes du pays. On attend l'homme (ou la femme) providentielle et la déception est à la mesure des attentes sitôt l'effervescence retombée. D'aucuns préféreraient un régime parlementaire, au sein duquel les membres du gouvernement sont sur un pied de relative égalité. Les ministres sont les représentants de leur parti ou d'une ligne particulière au sein de leur parti. L'orientation de l'action du gouvernement est définie dans le cadre de négociations entre partenaires du parti ou de la coalition majoritaire. Les débats sur les problèmes à résoudre et les programmes à mettre en œuvre dominent les discussions, même si les préoccupations relatives au partage des postes de pouvoir ne sont pas absentes.

Explications courantes

Cette présidentialisation du régime de la Cinquième république est généralement expliquée par les facteurs constitutionnels et institutionnels. Trois arguments sont mis en avant. La prééminence présidentielle résulterait de l'élection au suffrage universel direct qui donne une légitimité démocratique : le président est l'élu du peuple et le seul élu par l'ensemble du corps électoral. Il est du même coup en mesure d'exercer non seulement les pouvoirs que la constitution lui accorde (nomination du premier ministre et d'un tiers des membres du Conseil constitutionnel, dont son président, dissolution, recours au référendum, commandement des armées, pouvoirs de crise), mais également ceux que la constitution accorde au gouvernement et au premier ministre. Enfin, du fait du suffrage majoritaire, le président est assuré de disposer d'une majorité au sein du parlement, ou, à tout le moins, de l'Assemblée nationale.

Ces arguments sont contestables. Dans plusieurs pays européens, par exemple en Autriche ou au Portugal, le chef de l'État élu au suffrage universel exerce un rôle de représentation avec des pouvoirs limités. L'idée que le rôle du Président repose sur des pouvoirs constitutionnels peut être également discutée. Le président français dispose de pouvoirs importants quand il peut s'appuyer sur une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale. Mais son rôle est plus réduit lors des épisodes de cohabitation. C'est alors le gouvernement qui gouverne sous l'autorité du Premier ministre. Le président conserve quelques pouvoirs et ressources juridiques dans le domaine militaire et international, mais il doit dans ce domaine également composer avec le

chef du gouvernement, même si ce dernier lui concède une prééminence protocolaire. Enfin, les députés de la Troisième République étaient le plus souvent élus au suffrage majoritaire, sans que ce mode de scrutin garantisse l'existence d'une majorité et encore moins d'une majorité disciplinée.

Certains auteurs ont soutenu que ce n'est pas chacun des trois facteurs mais les trois facteurs simultanément à l'œuvre dans une combinatoire institutionnelle qui expliqueraient la suprématie présidentielle. Mais là encore il faut répéter que le mode de fonctionnement présidentiel ne se développe que lorsque le président est soutenu par une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale. Même si les facteurs constitutionnels et institutionnels ne doivent pas être négligés, ils ne produisent leurs effets que lorsqu'un parti ou une coalition dispose d'une majorité et que les parlementaires qui se rattachent à cette majorité obéissent le plus souvent à une discipline politique collective. La présidentialisation du régime repose aussi et même surtout sur des facteurs politiques.

Les soubassements politiques de la présidentialisation

Cette conclusion s'impose avec encore plus de force si on élargit le regard au-delà du cas particulier du régime politique de la France. En effet, dans la plupart des pays européens, on observe la constitution d'une position de pouvoir à la tête de l'exécutif. C'est souvent le chef du gouvernement, également chef du principal parti au pouvoir, qui se trouve désormais placé au-dessus des autres membres du gouvernement. Cette transformation est également observée dans des régimes parlementaires plus classiques. Les spécialistes parlent d'une « présidentialisation » des régimes parlementaires. Elle ne dépend pas d'une élection au suffrage universel direct, ni de l'attribution de pouvoirs constitutionnels propres, sans contreseing, au titulaire de la position d'autorité. Elle est constatée dans des régimes où les parlementaires sont élus à la représentation proportionnelle.

Il faut là encore rechercher l'explication du côté des transformations politiques. La politique est devenue un peu partout une activité collective. Sauf exceptions devenues rares, il faut être présenté par un parti important pour espérer être élu au parlement, mais aussi à la direction d'une grande ville ou d'une région. Les candidats sont des représentants d'un parti ou d'une coalition. Certains peuvent bénéficier d'un capital de confiance attaché à leur personne, d'autant plus, par exemple, qu'ils sont élus de longue date, mais leurs résultats dépendent le plus souvent avant tout de la confiance qui est accordée ou pas au parti qu'ils représentent. La plupart des élus sont engagés à temps complet dans leur activité politique. De manière variable selon les pays, mais dans l'ensemble, ils ont abandonné leur activité professionnelle antérieure à leur élection et tirent leurs moyens de subsistance de leur activité politique, le plus souvent de leur indemnité d'élu. Certains ont même toujours exercé une activité professionnelle en relation avec la politique. Cette situation est un facteur de précarité. La non réélection place beaucoup d'élus en situation difficile, non seulement en raison des conséquences financières, mais aussi d'un point de vue psychologique. Or, la réélection dépend bien sûr des votes des électeurs, mais aussi de la direction des partis qui accordent ou refusent les investitures des candidats. La menace d'un refus d'investiture est une ressource dissuasive qui peut être mobilisée à l'encontre des parlementaires qui seraient tentés de ne pas respecter les disciplines de groupe. C'est l'un des facteurs qui contribuent à ce que les députés des groupes de la majorité votent sans trop discuter les projets de loi du gouvernement et s'abstiennent de voter les éventuelles motions de censure déposées par les groupes d'opposition.

Dans le même temps qu'elles se sont collectivisées, les activités politiques se sont « nationalisées » et personnalisées. Les élections parlementaires étaient « locales » dans un passé lointain. Elles sont devenues à dominante nationale, même si certaines considérations locales peuvent encore interférer. Même les élections municipales – dans les principales villes – ou les élections régionales se sont (plus ou moins) nationalisées. Au moment de choisir un député, beaucoup d'électeurs privilégient le jugement qu'ils portent sur un parti, une

coalition, le gouvernement en place, mais aussi la personne du chef de l'exécutif ou du chef de l'opposition. On vote parfois encore pour le candidat local, mais aussi et surtout pour ou contre un parti tel qu'il est perçu à travers ses prises de position, ses orientations, les décisions et les politiques suivies par ceux qui le représentent au gouvernement. On vote aussi et sans doute plus que par le passé pour ou contre la personne du chef de l'exécutif et des principaux dirigeants des partis. On vote pour ou contre la CDU et Angela Merkel, pour ou contre le parti conservateur et David Cameron ou Teresa May, pour ou contre le parti socialiste et François Hollande. Les jugements portés sur ces personnages peuvent être politiques, idéologiques, et/ou éthiques, par exemple quand ils prennent en compte l'honnêteté, la façon de parler ou de se comporter avec les autres, la vie privée ou les conduites personnelles.

C'est peut-être au moment où la distance idéologique et les différences programmatiques entre les principaux partis de gouvernement s'amenuisent que la comparaison des personnes de leurs dirigeants prend une telle importance. C'est sans doute aussi parce que, pour diverses raisons, la couverture médiatique de l'activité politique tend à se focaliser sur les personnes, les personnalités et les personnages.

La présidentialisation des régimes et pas seulement la présidentialisation du régime politique de la Cinquième République française est en relation avec toutes ces transformations.

Enseignements pour les réformes

Il en résulte quelques enseignements pour ceux qui souhaitent réformer le fonctionnement des institutions et endiguer la présidentialisation. La transformation des institutions dans un sens moins présidentiel ne peut pas seulement, ni même sans doute principalement, résulter de réformes juridiques, constitutionnelles et institutionnelles. L'une des clés de leur fonctionnement résulte de la dépendance des élus à l'égard des collectifs politiques auxquels ils appartiennent et à l'égard des dirigeants qui sont à la tête de ces collectifs. Faute de s'attaquer à cette dépendance, il est vain d'attendre de véritables transformations. Il faut réfléchir collectivement aux voies politiques d'un véritable changement de régime. Elles passent peut-être par une déprofessionnalisation de l'activité politique. Vaste programme !

Notes de bas de page :

Pour citer cet article :

Daniel Gaxie, « Sur la présidentialisation des régimes politiques », *Silomag*, n° 1, mars 2017. URL : <https://silogora.org/sur-la-presidentialisation-des-regimes-politiques/>