

---

## Vices et vertus du système «semi-présidentiel» à la française. Quelques réflexions après les élections de 2017 et quelques mois d'exercice du pouvoir

*The Flaws and Virtues of the French «semi-presidential» System. Some thoughts on the exercise of power since the 2017 elections*

**Michel Troper**

---



**Édition électronique**

URL : <https://journals.openedition.org/tp/335>

**Éditeur**

Marcial Pons

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 juin 2018

Pagination : 203-217

ISSN : 0394-1248

Ce document vous est offert par Centre national de la recherche scientifique (CNRS)



**Référence électronique**

Michel Troper, « Vices et vertus du système «semi-présidentiel» à la française. Quelques réflexions après les élections de 2017 et quelques mois d'exercice du pouvoir », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [En ligne], 8 | 2018, mis en ligne le 26 mai 2020, consulté le 07 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/tp/335>

---

# Vices et vertus du système «semi-présidentiel» à la française. Quelques réflexions après les élections de 2017 et quelques mois d'exercice du pouvoir

Michel Troper\*

## Abstract

### The Flaws and Virtues of the French «semi-presidential» System. Some thoughts on the exercise of power since the 2017 elections

*During the year 2017, seven national elections have taken place and as a result it seems that the French political system has undergone a complete upheaval, characterized by two features. The first is a collapse of the major parties, while a brand new party created from scratch by Emmanuel Macron after he won the presidency, gained a landslide majority in the National Assembly. The second feature is the concentration of powers in the hands of president Macron, who is not only the head of the executive, but also, because he controls the majority of the National Assembly, the legislative power. According to a prevailing view that these changes provide a new justification for labelling the French system semi-presidential, defined as a mixed system, one that would combine the parliamentary and the presidential systems. I start by criticizing this typology, and then try to show that while we have indeed some significant changes in the party system and in the style of the president, the structure of the constitutional system and the distribution of powers has remained the same and should not be characterized as semi-presidential. The concentration of powers in the hands of the president owed little to the constitution and a lot to his position as leader of the parliamentary majority.*

**Keywords:** French Political System. 2017 French Presidential Election. Emmanuel Macron. Semi-presidential System. Party System.

La France sort d'une série de sept élections nationales et le sentiment domine d'un bouleversement du paysage politique, qui se caractérise par quelques traits majeurs<sup>1</sup>.

Tout d'abord, un effondrement des grands partis traditionnels, à droite «les républicains» et à gauche le parti socialiste, mais aussi la poursuite du déclin

---

\* Université Paris X-Nanterre, [troper@u-paris10.fr](mailto:troper@u-paris10.fr).

<sup>1</sup> Deux séries de primaires ouvertes à deux tours en vue de la présidentielle ont eu lieu, celles de la droite et du centre, les 20 et 27 novembre 2016 et celles de «la belle alliance populaire», principalement pour le parti socialiste et quelques petites formations de gauche, les 22 et 29 janvier 2017; Le premier tour de l'élection présidentielle a lieu le 23 avril et le second le 7 mai 2017; le premier tour des élections législatives s'est déroulé le 11 juin et le second le 18. Enfin, des élections sénatoriales pour renouveler la moitié des sièges de la seconde chambre se sont déroulées le 24 septembre 2017.

du parti communiste. Parallèlement, sont apparus deux partis entièrement nouveaux.

Le premier, «la République en marche», a été créé de toutes pièces par Emmanuel Macron, lui-même totalement inconnu il y a encore deux ans. Le nom de ce parti a d'ailleurs été formé à partir des initiales de son fondateur. Il refuse la division droite-gauche, mais s'affirme progressiste. A la suite de son élection à la présidence de la République, Macron a soigneusement choisi les candidats auxquels il accordait son investiture, qui étaient pour une très grande majorité d'entre eux des nouveaux venus de la politique et qui se révéleront dociles.

Un autre parti entièrement nouveau est «la France insoumise», créé par Jean-Luc Mélenchon, qui a remporté plus de 19% des voix au premier tour de l'élection présidentielle. Il préfère se présenter non comme un parti, mais comme un «mouvement», très nettement positionné à gauche. Cependant, s'il n'est pas structuré comme un parti, il en possède la plupart des caractéristiques et c'est comme un parti qu'il a participé aux élections législatives, puis constitué un groupe parlementaire.

Outre la nouveauté, ces deux partis ont un caractère commun: tous les deux sont fortement dominés par la personnalité de leur chef.

L'autre fait qui paraît justifier le sentiment d'un bouleversement du paysage politique est le style d'exercice du pouvoir, que le président appelle lui-même *jupitérien*. Il paraît exercer un pouvoir sans limite, notamment grâce à un grand nombre de prérogatives constitutionnelles, notamment celle de nommer le Premier Ministre, de dissoudre l'Assemblée nationale, de présider le conseil des ministres. Outre le pouvoir exécutif proprement dit, il dispose encore de ce qui relève du domaine réservé, c'est-à-dire des compétences en matière de relations internationales et de défense. Il est soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat et son gouvernement peut bénéficier de délégations de compétences. Il cumule donc pouvoir législatif et pouvoir exécutif et, depuis son élection, il a pu adopter ou faire adopter plusieurs mesures de très grande ampleur, notamment une réforme profonde du code du travail et une réforme fiscale.

Dès lors, les commentateurs ont été tentés de poser plusieurs questions: Ces événements sont-ils la manifestation normale du fonctionnement d'un régime politique spécifique, le semi-présidentialisme à la française, comme semble le suggérer la page Wikipédia sur le système politique français, qui commence par ces mots: «La politique en France s'exerce aujourd'hui dans le cadre d'un régime semi-présidentiel, déterminé par la Constitution de la Cinquième République»? Ou s'agit-il d'une transformation de ce régime lui-même? Par ailleurs, si ce régime spécifique a pu se développer en France, dans quelle mesure ce développement est-il explicable, comme le prétend Wikipédia, par la constitution de la 5<sup>ème</sup> République?

Avant de tenter d'y répondre, il est sans doute utile de revenir sur la notion même de régime semi-présidentiel. Dans l'esprit de ceux qui utilisent cette qualification, il s'agirait d'une variété de système mixte. Mais ils ne songent évidemment pas au concept classique de «gouvernement mixte», tel qu'on peut le trouver dans la tradition politique depuis le faux Xénophon ou Polybe jusqu'à Blackstone, c'est à dire un gouvernement qui associe un élément monarchique,

un élément démocratique et un élément aristocratique. On sait que les partisans de cette forme de gouvernement pensent qu'il permettrait de combiner les avantages de chacun de ces éléments, sans en avoir les défauts. Ce qui devait attirer l'ironie de Bentham, qui insinuait que le gouvernement mixte pourrait bien avoir tous les défauts de chacun des gouvernements simples sans en avoir aucun des avantages. En tout cas, cette doctrine a dû être abandonnée et la plupart des systèmes se sont proclamés démocratiques<sup>2</sup>.

Ce n'est pas à ce type de gouvernement mixte qu'on pense quand on prétend que la 5<sup>ème</sup> République française est un système mixte. On se réfère plutôt à la classification des régimes politiques la plus répandue aujourd'hui, celle qui oppose le régime parlementaire et le régime présidentiel. La 5<sup>ème</sup> République serait ainsi un mixte de ces deux régimes, parce qu'elle combinerait des éléments de chacun.

Le concept de régime semi-présidentiel a été créé par Maurice Duverger pour caractériser le système français, mais il a été repris par de nombreux auteurs dans d'autres pays<sup>3</sup>

À l'idée que la 5<sup>ème</sup> République serait un régime mixte, on peut faire une double critique: une critique logique et une critique méthodologique. La critique logique porte sur deux opérations intellectuelles différentes, la classification, qui consiste à déterminer abstraitement des classes, et le classement consistant à affecter tel ou tel objet concret à une classe ou, si l'on veut, à subsumer cet objet sous le concept d'une classe. La critique méthodologique consiste à examiner si cette classification et le classement opéré sur cette base apportent une connaissance nouvelle et intéressante.

S'agissant de la critique logique, il importe en premier lieu d'examiner si la classification est bien faite, c'est-à-dire si les deux régimes (parlementaire et présidentiel) s'opposent réellement et il faut pour cela examiner leurs définitions respectives.

Le régime parlementaire est généralement défini à l'aide d'un critère principal et de quelques caractères auxiliaires. Le critère principal est tiré de la responsabilité politique du pouvoir exécutif ou d'un élément du pouvoir exécutif, le cabinet, c'est-à-dire la possibilité pour le Parlement de provoquer son départ en adoptant une motion de censure ou de défiance ou en refusant de voter la confiance. Les caractères auxiliaires, qui varient selon les auteurs, sont le dualisme de l'exécutif (un chef d'État irresponsable non élu au suffrage universel et un cabinet responsable), ou encore le droit du pouvoir exécutif de dissoudre le Parlement ou au moins l'une des chambres. Cependant, ces caractères auxiliaires ont pour fonction de permettre une description plus complète, mais ne jouent aucun rôle dans la classification, car on ne refuserait d'appeler «parlementaire» un système avec

---

<sup>2</sup> La seule trace de cette doctrine du gouvernement mixte dans la théorie politique contemporaine se trouve chez ceux qui appellent ainsi les systèmes de contrôle de constitutionnalité des lois puisque le pouvoir y est exercé conjointement par un élément démocratique, un parlement élu et un élément aristocratique, une cour constitutionnelle, cf. Pasquino 2018.

<sup>3</sup> Duverger, 1970, 1980; Elgie, 2011; Passarelli, 2010.

un exécutif moniste mais politiquement responsable. De même il y a des systèmes dans lesquels le droit de dissolution n'existe pas et qui sont néanmoins appelés parlementaires parce que le pouvoir exécutif y est responsable.

Quant au régime présidentiel, on le définit généralement par une combinaison de plusieurs critères: un exécutif moniste dont le chef est élu au suffrage universel, l'absence de responsabilité et de droit de dissolution.

L'un des défauts de la classification vient de ce que les caractères par lesquels sont définis les deux régimes ne sont pas eux-mêmes facilement identifiables, ce qui rend le classement problématique. Pour ne prendre que quelques exemples, comment sait-on que, dans un État, le pouvoir exécutif est responsable? Si l'on s'en tenait à l'existence d'une disposition de la constitution, l'Angleterre ne serait pas un régime parlementaire et pas davantage la monarchie parlementaire qu'on a connue en France dans la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. Il est pourtant toujours possible à une majorité parlementaire décidée d'obtenir le départ du cabinet même en l'absence d'une telle disposition. Mais, si au lieu de se référer à un texte, on examine la pratique et l'on appelle parlementaire un système dans lequel la responsabilité est facilement et fréquemment mise en jeu, on cesse de pouvoir appeler «parlementaire» un très grand nombre de systèmes. Ainsi, durant toutes les périodes où le cabinet est assuré de disposer d'une majorité disciplinée, le système anglais ou le système français de la 5<sup>ème</sup> République cesseraient d'être parlementaires.

Un autre défaut tient à l'aptitude de la classification à permettre le classement de tous les objets, de telle manière qu'aucun objet ne soit laissé en dehors et qu'aucun ne puisse être classé dans plus d'une catégorie. La classification des nombres en pairs et impairs est satisfaisante, parce qu'il n'y a pas de nombre qui ne soit pair ou impair ou qui soit les deux à la fois. Il faut en outre que les classes se distinguent et s'opposent de telle manière que l'affectation à une classe signifie la présence des caractères de cette classe, mais l'absence de tous les caractères de l'autre classe ou des autres classes. Naturellement, les opérations sont bien plus complexes si les classes sont définies par deux caractères ou davantage. Si par exemple le régime parlementaire est défini par la responsabilité politique du cabinet et le droit de dissolution, les régimes non parlementaires sont ceux qui ne connaissent ni responsabilité politique, ni dissolution et ceux qui ne connaissent que l'un ou l'autre de ces caractères et si le régime présidentiel est défini par l'élection du président au suffrage universel et l'absence de responsabilité, les deux caractères doivent être présents et un régime n'est pas présidentiel s'il comporte seulement l'élection du président au suffrage universel, mais non l'absence de responsabilité.

Or, rares sont les systèmes concrets qui présentent tous les caractères d'une classe et aucun des caractères d'une autre classe. C'est notamment le cas de la 5<sup>ème</sup> République française, qui n'a pas manqué de troubler les constitutionnalistes dès l'origine, parce qu'elle paraît combiner des éléments des deux régimes: un pouvoir exécutif, avec un chef d'État élu au suffrage universel, comme le régime présidentiel, et un cabinet responsable, avec un droit de dissolution, comme le régime parlementaire. Comme c'est souvent le cas, faute de pouvoir comprendre

la «nature» du régime, les auteurs proposent des étiquettes aussi variées que peu explicatives, principat, monarchie républicaine, république consulaire, mais les plus utilisées sont celles de régime «mixte» ou «semi-présidentiel».

Cependant, cette étiquette n'est pas plus utile que les précédentes. Il faut d'abord souligner que, d'un point de vue logique, ce régime n'a rien de mixte. Une classe mixte en effet comprend tous les objets qui présentent à la fois tous les caractères des classes simples. C'est ainsi que si les animaux sont divisés en aquatiques et non aquatiques, la classe mixte est composée d'animaux qui sont à la fois aquatiques et non aquatiques. Un régime mixte devrait donc être à la fois parlementaire et présidentiel, mais, comme le régime parlementaire se définit par la responsabilité et le présidentiel par l'absence de responsabilité, il faudrait pour être mixte, que le régime comporte à la fois la responsabilité et l'absence de responsabilité, ce qui est évidemment absurde.

Quant à l'appellation «semi-présidentiel» sous prétexte qu'il s'agit d'un régime parlementaire avec un élément pris au régime présidentiel, l'élection du président au suffrage universel, elle est trompeuse, non seulement parce qu'il a un élément en plus et non pas un élément en moins (si une licorne est un cheval avec en plus une corne au milieu du front, on ne dira pas que c'est un semi-cheval) mais aussi parce qu'un tel régime n'est pas à moitié présidentiel ou incomplètement présidentiel. On verra au contraire que le président français peut avoir beaucoup plus de pouvoir que le président américain.

Mais la critique essentielle porte sur l'intérêt d'un tel classement. La classification traditionnelle parlementaire-présidentiel repose sur l'idée qu'à chaque type de régime correspond ou devraient correspondre une certaine répartition du pouvoir et un certain mode de fonctionnement. Ainsi, certains expliquent que tous les régimes modernes sont des régimes de séparation des pouvoirs, dans lesquels l'équilibre des pouvoirs est une garantie de la liberté, mais les deux régimes le feraient par des procédés différents: le régime parlementaire organiserait l'équilibre des pouvoirs par la collaboration, et le régime présidentiel par la séparation stricte. Or, une telle présentation ne résiste pas à l'examen.

En premier lieu, on peut s'étonner de lire que le régime présidentiel se caractérise par une séparation stricte, dans la mesure où le président participe par son veto à l'exercice du pouvoir législatif et le congrès au pouvoir exécutif par le contrôle des dépenses, des actions militaires ou l'approbation des nominations et où, s'il n'y a pas de responsabilité collective du cabinet, un congrès déterminé est en mesure, dans certaines circonstances, d'obtenir le départ du président. S'il y a séparation des pouvoirs, c'est donc tout au plus une séparation organique.

On prétend d'autre part que, dans un régime parlementaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif disposent de moyens de contrôle réciproques: le pouvoir législatif pourrait renverser l'exécutif, tandis que celui-ci pourrait à son tour dissoudre au moins l'une des chambres, de sorte que le conflit serait réglé par les électeurs. En réalité, comme Carré de Malberg l'a bien montré, les deux pouvoirs ne sont nullement équivalents, en raison de la hiérarchie des fonctions. La fonction exécutive consiste à appliquer la loi, c'est-à-dire à obéir, de sorte que le pouvoir législatif reste formellement supérieur et que la dissolution est

seulement pour le pouvoir exécutif un moyen de tenter de se donner un nouveau maître.

De plus, dans la réalité d'aujourd'hui, cette présentation classique est fautive pour deux raisons:

Tout d'abord, la répartition du pouvoir est affectée par toutes sortes de techniques constitutionnelles, qui renforcent considérablement le pouvoir exécutif, comme les habilitations à légiférer par ordonnances, la priorité des projets gouvernementaux à l'ordre du jour, le vote bloqué, la limitation du pouvoir de l'assemblée de censurer le gouvernement, etc.

D'autre part, et surtout, le développement des partis politiques tend à effacer toute répartition des compétences, dès lors qu'il existe une majorité stable et cohérente. Comme elle est en mesure de dominer le pouvoir exécutif, celui-ci est exercé par les chefs de la majorité parlementaire et il n'y a aucun conflit possible. C'est ce qui se passe en Angleterre et c'est aussi ce qui se passe sous la 5<sup>ème</sup> République, aussi bien en période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle qu'en période de cohabitation. La seule différence étant que, dans le premier cas, le chef réel de la majorité est le président de la République, et dans le second, le Premier Ministre.

Quant au régime présidentiel, il n'est pas vrai qu'il y ait une séparation stricte, puisque de nombreux pouvoirs sont partagés (le pouvoir législatif en raison du droit de veto, le pouvoir exécutif en raison notamment du pouvoir du Sénat d'approuver les nominations ou la politique extérieure). Ce partage des pouvoirs est effectif, comme d'ailleurs dans le régime parlementaire si la majorité des chambres n'est pas proche du président. C'est plus souvent le cas aux Etats-Unis que dans le régime parlementaire classique, mais cela tient au système de partis.

Toutefois, on laisse aussi entendre que dans le régime parlementaire l'essentiel du pouvoir serait entre les mains du Parlement, tandis que dans le régime présidentiel, il appartiendrait au président. D'où le succès de la formule semi-présidentialisme, qui désignerait un système de pouvoirs partagés, comme en témoigne le titre de plusieurs livres récents<sup>4</sup>. Mais, les deux premières thèses sont fausses et le semi-présidentialisme n'est pas non plus un système de pouvoirs partagés.

La réalité, comme on l'a déjà indiqué est que, sous la 5<sup>ème</sup> République, tout dépend du système de partis et de la relation entre le président élu et la majorité parlementaire. Notons, que cette relation peut être la même, si le président n'est pas élu au suffrage universel. Entre 1958 et 1965, De Gaulle, élu au suffrage restreint, a gouverné la France à peu-près comme ses successeurs. Si je dis «à peu-près», la différence tient essentiellement à la personnalité, et au style du personnage. C'est que de Gaulle était en réalité le chef d'une majorité parlemen-

---

<sup>4</sup> Outre celui de Elgie, 2011, Choudhry, Stacey, 2014; Ils donnent la définition suivante: «*Semi-presidential government, if carefully designed, can act as a mechanism to ensure that presidential dictatorship does not re-emerge. The relevant institutional feature of semi-presidentialism is a directly elected president who shares executive power with a prime minister and government accountable to an elected legislature*»; v. aussi Frison-Roche, 2005.

taire docile. Cette relation a perduré pendant toute la 5<sup>ème</sup> République, sauf dans les périodes de cohabitation, mais il y avait à ce moment une relation semblable entre le Premier Ministre et la majorité parlementaire et nous la retrouvons aujourd'hui, malgré d'incontestables modifications dans le système politique, c'est-à-dire dans le système de partis.

Je vais donc commencer par exposer ces modifications, puis montrer que, si elles affectent partiellement le style de gouvernement, elles ne changent rien à la répartition des pouvoirs: il n'y a pas équilibre mais concentration.

## **1. Quelles modifications du système politique?**

D'incontestables changements ont affecté le système des partis. Ils sont évidemment dus aux élections et ont entraîné un certain changement dans le style de gouvernement.

### **1.1. Les élections**

Comme on l'a rappelé tout à l'heure, les élections présidentielles ont été précédées de deux élections primaires chacune à deux tours et qui ont toutes deux connu une large participation.

Il s'agissait dans les deux cas de primaires ouvertes. Le PS avait déjà organisé des primaires à deux reprises, mais pour la droite, c'était la première fois. Les raisons qui avaient conduit à ces primaires tenaient à des crises internes et à la difficulté de désigner un candidat, qui fût soutenu par l'ensemble des courants internes, mais capable cependant de rassembler au-delà du PS ou des Républicains des électeurs de l'ensemble de la gauche ou de l'ensemble de la droite. On espérait que des primaires ouvertes à tous les électeurs inscrits permettraient de trouver de tels candidats. Ces attentes furent profondément déçues.

A gauche, François Hollande, le président de la République, s'il souhaitait briguer un second mandat, était tenu en vertu des statuts du PS de se présenter aux primaires, mais, en raison de son impopularité, il n'était pourtant nullement assuré de l'emporter et il ne l'était d'ailleurs pas davantage s'il se présentait aux élections sans passer par la primaire, d'autant que se profilait la candidature d'Emmanuel Macron. Hollande prit donc la décision de ne pas se représenter. Par ailleurs, les divisions étaient nombreuses et profondes au sein de la gauche et du PS entre une frange acquise au libéralisme économique et une fraction radicale, avec le Parti communiste et surtout le mouvement de la France insoumise de Jean-Luc Mélenchon. Cette deuxième fraction s'abstint de participer aux primaires qui n'opposèrent que les candidats issus du PS et les écologistes. Ces candidats étaient cependant si profondément divisés que, malgré la nette victoire de Benoit Hamon, l'engagement que chacun prenait de soutenir le vainqueur ne fut pas respecté.

A droite, l'enjeu des primaires était capital, parce que les sondages montraient une forte probabilité que les candidats de gauche seraient éliminés dès



le premier tour, et que le second tour laisserait face à face Marine Le Pen et le candidat de droite désigné par la primaire. Celui-ci bénéficierait alors d'un réflexe républicain, comme Chirac en avait bénéficié en 2002 face à J.-M. Le Pen, et serait certain de l'emporter. Les électeurs qui participaient à la primaire étaient donc convaincus de désigner le futur président de la République. Les affrontements entre candidats furent très violents. Fillon remporta les primaires avec une marge considérable, mais fut rapidement dénoncé, puis poursuivi par la justice pour des comportements douteux, probablement délictueux, en tout cas clairement immoraux. Il refusait cependant de se retirer et il existait dès lors un risque que le deuxième tour voie un affrontement entre Fillon et Marine Le Pen et la victoire de Marine Le Pen. C'est pourquoi un grand nombre d'électeurs de droite et même certains électeurs de gauche reportèrent leurs voix sur Emmanuel Macron dès le premier tour, ce qui explique à la fois le très faible score de Hamon et le faible score de Fillon.

Emmanuel Macron arriva donc en tête du premier tour avec 24% des voix (mais seulement 18% des inscrits) devant Marine Le Pen (21,30%) et tous deux se qualifièrent pour le second tour. Néanmoins, avec François Fillon (20% des voix) et Jean-Luc Mélenchon (19,58), les scores des quatre candidats ayant recueilli le plus de voix étaient serrés (4,43 points entre le 1<sup>er</sup> et le 4<sup>e</sup>).

Pour la première fois, aucun des candidats des deux partis politiques pourvoyeurs jusque-là des présidents de la V<sup>e</sup> République, n'était présent au second tour, qui eut lieu le dimanche 7 mai et se solda par la victoire d'Emmanuel Macron, tout à fait prévisible dès lors qu'il bénéficiait du réflexe républicain, c'est-à-dire du report massif des voix de gauche et d'une partie des voix de la droite classique. Les 24% des voix du premier tour se transformèrent donc en 66,1% des suffrages exprimés, contre 33,9% à la candidate du Front national. Le scrutin était néanmoins marqué par une forte abstention (25,4%), surprenante pour un second tour d'élection présidentielle et par un record de votes blancs ou nuls, plus de 4 millions.

Les 11 et 18 juin suivant, les élections législatives donnaient une majorité confortable au nouveau président et étaient marquées elles aussi par une très forte abstention. Son parti, la République en marche (LREM), disposait de la majorité absolue, 308 sur 577, à laquelle il fallait ajouter les 42 députés du centre (le MODEM) qui appartenaient aussi à la majorité présidentielle, tandis que les députés «les Républicains», au nombre de 112 ne devaient pas tous faire partie de l'opposition. Le PS, lui était réduit à 30 députés, la France insoumise en obtenait 18, c'est-à-dire assez pour constituer un groupe parlementaire —le seuil étant fixé à 15— ce qui n'était pas le cas du Front national qui ne compte que 12 élus.

## 1.2. *Le gouvernement au centre*

On peut donc constater l'effondrement des deux grands partis traditionnels, «les Républicains» à droite et le PS à gauche, mais encore plus prononcé à gauche. Il s'agit en réalité d'une crise dont les premiers signes étaient apparus il y a plusieurs années, qui ne touche pas seulement les partis, mais aussi les syndi-

cats, l'école, les institutions et qui a ouvert la voie à des mouvements nouveaux: à gauche «la France insoumise», le parti de Jean-Luc Mélenchon, semblable à des mouvements analogues à l'étranger comme Podemos, mais aussi au centre, précisément avec LREM.

Emmanuel Macron s'était en effet efforcé pendant toute la campagne d'aller au-delà du dualisme droite-gauche. La rhétorique du mouvement «en marche», dont les initiales sont celles d'Emmanuel Macron, lui-même, consiste non pas, comme pour d'autres partis du centre, à se prétendre ni de droite, ni de gauche, mais à s'affirmer comme à la fois de gauche et de droite. Le maître mot étant «en même temps», tandis que les forces qui, selon lui, s'opposent sont d'une part les forces progressistes, entendez celles qui acceptent la domination du marché et d'autre part les forces conservatrices (toutes les autres). Cette rhétorique a bien fonctionné un moment et correspond d'ailleurs à une très ancienne tradition de la droite française, qui se présente souvent comme au centre. Giscard d'Estaing affirmait déjà en 1972 que «La France souhaite être gouvernée au centre». Cependant, les premières mesures adoptées par Emmanuel Macron et sa majorité depuis leur arrivée au pouvoir, par exemple les réformes en matière fiscale ou en droit du travail, font qu'il est aujourd'hui perçu plutôt comme le représentant la droite, le président des riches; «non», dira François Hollande, «Macron n'est pas le président des riches. C'est le président des très riches».

Par ailleurs, Emmanuel Macron reprenait à l'égard des partis l'ancienne rhétorique de De Gaulle, consistant à rejeter «le système des partis» et le règne des élites politiques, coupées des réalités. Ce qui ne l'a évidemment pas empêché, comme De Gaulle avant lui d'ailleurs, de fonder un nouveau parti. Mais le principal changement a concerné le style d'exercice du pouvoir.

### **1.3. *Le style d'exercice du pouvoir***

Emmanuel Macron a cherché dès le premier moment qui a suivi son élection à trouver un style nouveau. Il s'agissait d'abord de se différencier de ses prédécesseurs. Sarkozy, se mêlait de tout, paraissait agité et autoritaire, réagissait à n'importe quel événement, même un fait divers, par l'annonce d'une nouvelle loi. Il dominait entièrement son gouvernement au point de ne laisser qu'une très faible marge de manœuvre au Premier Ministre et de l'appeler «mon collaborateur». Hollande, quant à lui, était perçu comme débonnaire et faible, changeant constamment de politique, se mêlant lui aussi de tout, mais avec un autre style et reculant à la moindre résistance. Tous les deux avaient été très impopulaires. Sarkozy, battu en 2012, avait été écarté par les primaires de la droite en 2016 et l'on a vu que Hollande avait été contraint de renoncer à se représenter en 2017.

Macron tente donc de renouer avec le style du général De Gaulle. Il assure que les Français ont la nostalgie de la monarchie et qu'ils expient la mort du roi. Il leur faudrait donc un président qui incarne la majesté de la fonction. Il se présente comme «jupitérien», c'est-à-dire, demeurant dans l'Olympe pour se limiter à de rares et solennelles interventions, au lieu des contacts constants avec

la presse de ses deux prédécesseurs, fixant les grandes orientations en laissant le gouvernement gouverner, quitte à lancer la foudre en cas de nécessité.

En réalité, il s'est tout-à-fait donné les moyens de concentrer et d'exercer la totalité du pouvoir, y compris dans sa dimension la plus concrète et la plus quotidienne. Tout d'abord, il a composé le gouvernement en partie avec des personnalités, issues, selon le vocabulaire actuel de «la société civile», c'est-à-dire qui n'avaient jamais exercé de responsabilités politiques, choisies parmi des sympathisants aussi bien de gauche que de droite. Ces nouveaux ministres sont ainsi étroitement dépendants du Président, qui d'ailleurs contrôle les choix qu'ils font des membres de leurs cabinets.

De même, il a désigné personnellement les candidats aux législatives, là encore en les prenant au sein de la société civile. Les nouveaux députés LRM, qui forment la majorité de l'Assemblée nationale, n'ont pas d'expérience politique ni d'assise locale. Ils n'ont été élus qu'en raison de l'investiture qui leur a été donnée par le président. La discipline de vote est ainsi assurée. D'ailleurs, comme ils ont été élus pour réaliser le programme annoncé par Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle, dans un débat parlementaire sur un projet de loi quelconque l'argument qui tient lieu d'exposé des motifs est qu'il doit être adopté puisqu'il s'agit d'un engagement personnel du président.

Grâce à cette majorité disciplinée, le gouvernement —c'est à dire en réalité le président— a pu obtenir immédiatement l'autorisation d'adopter par ordonnances plusieurs réformes dans les domaines les plus importants. Elles auraient certes pu être adoptées facilement par le Parlement, mais il aurait fallu un peu de temps et le président souhaitait éviter un débat public sur des questions difficiles, notamment le code du travail. Mais, dans d'autres domaines, de nombreuses autres lois ont pu être adoptées selon la procédure législative ordinaire.

Comme l'écrit un commentateur dès le mois de juillet 2017 «oubliez le dessein d'un équilibre des pouvoirs, d'une répartition entre l'Elysée et Matignon, un président cantonné aux arbitrages et à l'international et un Premier ministre qui gouverne. Deux mois après son élection, Emmanuel Macron a pris le contrôle»<sup>5</sup>.

D'où la tentation de comparer le style d'Emmanuel Macron à celui de Bonaparte et de l'opposer à ce que les constitutionnalistes voient comme le modèle original de la 5<sup>ème</sup> République, dans lequel le président de la République est un arbitre, qui éventuellement définit les grandes orientations, tout en demeurant le président de tous les français, tandis que le gouvernement «définit la politique de la nation» et en tout cas assure la gestion quotidienne et la direction de la majorité parlementaire, devant laquelle il est seul responsable. La concentration du pouvoir aurait donc remplacé aussi bien le partage des tâches entre les deux têtes du pouvoir exécutif et un équilibre entre le pouvoir exécutif et le Parlement.

En réalité, s'il y a bien un style Macron, il ne traduit en aucun cas un changement du système politique ou institutionnel, mais au contraire une grande conti-

<sup>5</sup> Antonin André sur *Europe 1*, le 18 juillet 2018: [www.europe1.fr/politique/emmanuel-macron-le-pouvoir-a-la-main-du-chef-3391634](http://www.europe1.fr/politique/emmanuel-macron-le-pouvoir-a-la-main-du-chef-3391634).

nuité, car le modèle de l'équilibre a toujours été une illusion tandis que, dans la réalité, le pouvoir a toujours été concentré entre les mains de l'exécutif.

## **2. La continuité dans les institutions**

Les institutions n'ont évidemment pas changé, faute d'une révision de la constitution ou d'une modification de la loi électorale. Il existe certes des projets en ce sens mais il n'est pas certain qu'ils puissent aboutir. Cependant, malgré les apparences le mode de fonctionnement n'a guère changé non plus. L'accumulation de pouvoirs entre les mains du président ne proviennent pas d'un changement dans les institutions, ni même dans la découverte d'une nouvelle manière de les faire fonctionner. La vérité est que la constitution n'a jamais fonctionné selon le modèle de l'équilibre et que le pouvoir du président tient avant tout à sa mainmise sur la majorité.

### **2.1. *La constitution n'a jamais fonctionné selon le modèle de l'équilibre***

Ceux qui prétendent le contraire se fondent seulement sur une interprétation littérale de la constitution, notamment des articles 5 et 20. Aux termes de l'article 5, «Le Président de la République [...] assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État», tandis que l'article 20 dispose «Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation». Selon cette interprétation, c'est donc au gouvernement de déterminer la politique de la nation et d'en assumer la responsabilité devant l'Assemblée nationale, tandis que le Président de la République, conformément à la théorie classique du régime parlementaire, qui le présente comme un système d'équilibre, devrait se limiter à arbitrer d'éventuels conflits entre le Gouvernement et le Parlement, notamment en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale, en nommant un nouveau Premier Ministre en cas de vacance, ou encore en saisissant le Conseil constitutionnel des lois contraires à la constitution.

Dans la réalité, en dehors des périodes de cohabitation, c'est le Président qui a toujours été le véritable et le seul détenteur du pouvoir et c'est lui seul qui a toujours déterminé la politique de la nation. De Gaulle n'a jamais accepté d'être réduit à un rôle d'arbitre, compris comme celui d'un arbitre sportif qui ne joue pas, mais compte les points ou rétablit un équilibre momentanément rompu. Il a au contraire souvent répété que le président était le maître et que le Premier Ministre devait se borner à assurer la gestion des domaines que le Président lui confie. Ainsi, dans une célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964, «s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du

chef de l'Etat et ceux du Premier Ministre. Pourtant, objectent parfois ceux qui ne se sont pas encore défaits de la conception de jadis, le gouvernement, qui est celui du Président, est en même temps responsable devant le Parlement. Comment concilier cela? Répondons que le peuple souverain, en élisant le Président, l'investit de sa confiance. C'est là, d'ailleurs, le fond des choses et l'essentiel du changement accompli».

D'ailleurs, De Gaulle intervenait effectivement, non seulement dans ce qu'il était convenu d'appeler le «domaine réservé», l'Algérie, la Défense, les relations internationales, mais dans tous les domaines. C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, que c'est lui qui, pour tenter de mettre un terme à une grève des mineurs, prenait un décret de réquisition.

Tous ses successeurs ont fait de même, jusqu'à régler, comme autrefois les rois de France, des opérations d'urbanisme ou des grands travaux à Paris, Pompidou pour le Centre qui porte son nom, Giscard pour le musée des sciences ou Mitterrand pour la BNF ou la pyramide du Louvre, Chirac pour le Musée des arts premiers. Certaines de ces interventions sont parfois maladroites et ne tournent pas à l'avantage du président humilié. Hollande est ainsi intervenu dans le cas d'une jeune fille roumaine, Leonarda, expulsée de France. Une partie de l'opinion s'en était émue et Hollande a aussi tôt téléphoné à cette jeune fille pour lui annoncer qu'on ferait pour elle une exception et qu'il l'autorisait à revenir en France pour ses études, mais sans sa famille, mais c'est pour se voir humilié par elle, quand elle a refusé cette condition avec hauteur.

Sur le plan institutionnel, le président de la République prend des décisions qui, sans être interdites par la constitution, ne cadrent pas du tout avec le modèle de l'arbitre et lui permettent d'exercer sur le Premier Ministre une complète domination. On sait que c'est lui qui nomme le Premier Ministre, mais la constitution ne lui permet pas de le révoquer. Il peut seulement mettre un terme à ses fonctions si le Premier Ministre présente la démission de son gouvernement, notamment parce que l'Assemblée nationale lui a retiré sa confiance. Pourtant, dans les faits, sauf dans les périodes de cohabitation, tous les présidents ont pu obtenir sans difficulté la démission du Premier Ministre dont ils voulaient se débarrasser et aucun n'a jamais pu refuser.

Le président de la République est donc, grâce à ses pouvoirs propres, mais surtout à travers le Premier Ministre, le véritable maître du pouvoir exécutif, si bien que le contreseing n'a jamais servi à le contrôler ou à le freiner et que, d'une manière générale, toutes les compétences partagées (déclenchement du référendum de l'article 11, adoption des projets de lois, révision de la constitution) ont toujours été exercées avec une participation seulement formelle du Premier Ministre.

Quant à la responsabilité du Premier Ministre, elle n'est jamais mise en jeu tant que la majorité parlementaire est fidèle au président. La seule motion de censure adoptée sous la 5<sup>ème</sup> République, celle qui a été adoptée contre Georges Pompidou en 1962, visait en réalité le président de la République.

## 2.2. *Les causes de la concentration du pouvoir*

Ces causes ne résident pas dans la structure de ce prétendu régime mixte, qui serait le régime sémi-présidentiel. Elles ne résident pas dans les institutions, sous réserve de quelques influences que nous évoquerons plus loin, mais avant tout dans le rapport du président à la majorité parlementaire. Sous la 5<sup>ème</sup> République, la réalité est que c'est lui qui en est le véritable chef. Les députés qui la composent n'ont été élus que parce qu'ils se sont présentés en son nom. C'est d'ailleurs lui qui les a personnellement investis comme candidats. Le scrutin est certes majoritaire à deux tours, mais ils n'ont été élus qu'en raison de cette investiture et, sur les affiches de campagne en vue des législatives, le nom du président est imprimé en caractères plus gros que celui du candidat. Il est même fréquent que les électeurs ignorent jusqu'au nom de leur député. Des parlementaires élus dans de telles conditions ne peuvent donc qu'être disciplinés. Au demeurant, ce phénomène n'a rien de nouveau et les députés gaullistes des premiers temps de la 5<sup>ème</sup> République se désignaient eux-mêmes comme «les godillots du général»<sup>6</sup>.

Par conséquent, le Premier Ministre n'est pas choisi parce qu'il serait le leader ou l'un des leaders de la majorité, mais au contraire il devient leader de la majorité une fois choisi par le président, pour sa fidélité présumée. Il peut s'agir d'une personnalité politique de premier ou de second plan, mais aussi d'un fonctionnaire ou d'une personnalité venant du secteur privé sans véritable passé politique. Ainsi Georges Pompidou ou Edouard Balladur. Le Premier Ministre doit donc tout au président. Et c'est d'ailleurs pour cette raison qu'il démissionne à la demande, parce qu'il n'est là que pour exécuter la politique décidée par le Président et accessoirement pour servir de «fusible». La majorité ne le soutient que parce qu'il jouit de la confiance du Président et ne le soutiendra jamais contre lui, comme Jacques Chaban-Delmas en a fait l'expérience en 1972.

Mais, tant que le président lui garde sa confiance, le Premier Ministre ne sera jamais renversé (sauf une fois en 1962) et la dissolution ne sert pas à faire arbitrer des conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (il n'y en a pas), mais ou bien à désamorcer une crise politique en la transposant sur le plan institutionnel, comme en 1968, ou bien à fixer la date des élections législatives, comme l'a fait Mitterrand après sa victoire à la présidentielle de 81 et à nouveau en 88 de manière à obtenir une majorité qui lui permette de réaliser son programme et de concentrer le pouvoir entre ses mains.

En dépit des apparences, le pouvoir du président ne provient pas directement de l'élection au suffrage universel. Sans doute, lui procure-t-elle prestige et légitimité, mais elle ne lui confère aucune autre compétence que celles qui dérivent de la constitution. Avant 1965 De Gaulle n'était pas moins puissant qu'après.

La cohabitation ne change rien à la source du pouvoir et c'est toujours le chef de la majorité qui exerce le pouvoir, avec cette seule différence que ce chef de la majorité est alors le Premier Ministre et que c'est lui qui concentre entre

---

<sup>6</sup> De Beacque, 2017.

ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le président perd alors l'essentiel de ses pouvoirs et s'il ne perd pas tout, c'est avant tout parce que le Premier Ministre est un candidat virtuel à la présidence et qu'il veut préserver la fonction.

Au total, le système politique français se rapproche davantage du système anglais, que du système dit présidentiel, mais le rend plus puissant non seulement que le président américain mais même que le Premier Ministre anglais. Plus puissant que le président américain parce qu'il dispose en dehors des périodes de cohabitation d'une majorité cohérente, ce qui lui permet d'exercer le pouvoir législatif. Plus puissant que le Premier Ministre anglais, qui peut être démis par son parti.

Cependant, si l'élection au suffrage universel ne lui donne pas de nouvelles compétences, elle n'est pas sans influence sur la vie politique. La plus importante tient au fait qu'elle lui permet de peser sur les élections législatives en profitant d'une situation paradoxale. Les candidats à l'élection présidentielle font en effet campagne sur un programme qui est avant tout un programme législatif, mais le président élu n'a évidemment pas les moyens constitutionnels de tenir ses promesses électorales. Il lui faut donc conduire une campagne en vue des élections législatives sur le thème «vous m'avez élu sur un programme, donnez-moi les moyens de le réaliser». Les chances d'être entendu sont évidemment plus grandes si l'élection législative suit immédiatement l'élection présidentielle. D'où les dissolutions de 1981 et 1988.

Cet effet a été considérablement renforcé par les réformes destinées à éviter le «risque» de cohabitation. Il s'agit de la réduction de la durée du mandat présidentiel, désormais ramenée de 7 à 5 ans, comme pour l'Assemblée nationale, et surtout de la date des élections législatives qui ont lieu non pas avant, mais immédiatement après l'élection présidentielle.

Cependant, l'élection du président au suffrage universel a une autre conséquence. Dès lors qu'elle permet de désigner le chef de la majorité et donc le détenteur du pouvoir suprême, elle devient l'élément majeur de la vie politique française. Dès le lendemain d'une élection, on prépare la suivante. Tout d'abord, en raison de l'importance de l'enjeu, le coût des campagnes est de plus en plus élevé, avec les risques de dépassement, de fraude ou de corruption que cela entraîne. Par ailleurs, la vie des partis en est bouleversée, parce qu'il s'agit pour eux de sélectionner les présidentiables. Or, la qualité d'un présidentiable tient moins à ses programmes, à ses idées ou à leur adéquation aux programmes d'un parti, qu'à des caractéristiques personnelles comme le charisme ou la réputation de compétence ou d'intégrité. La politique et donc la démocratie en sont donc affaiblies. De toute manière, les élections se gagnent au centre, ce qui incite les principaux candidats à adopter des programmes modérés, qui se ressemblent d'ailleurs de plus en plus. C'est donc sur le terrain de la personnalité des candidats que se déroulent nécessairement les batailles, de sorte que tous —et d'abord les favoris— sont à la merci des incidents, des rumeurs ou des campagnes de dénigrement.

Ainsi, le système politique français n'a rien de semi-présidentiel et on l'appelle d'ailleurs quelquefois plus justement «hyperprésidentiel», encore que la formule ne désigne pas les causes du phénomène. Loin d'être un système de compromis entre le régime parlementaire et le régime présidentiel ou encore un système d'équilibre ou bien de partage du pouvoir, il s'agit simplement d'une personnalisation et d'une concentration extrême du pouvoir entre les mains d'un homme. Il faut donc bien conclure que, si l'on appelle «démocratie» un système dans lequel le peuple ou tout au moins les électeurs déterminent une politique, le système politique français en est fort éloigné.

## Références

- Choudhry, S., Stacey, R. (2014). *Semi-Presidentialism as Power-Sharing: Constitutional Reform after the Arab Spring*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3025968>.
- De Beacque, A. (2017). *Les Godillots. Manifeste pour l'histoire marchée*, Paris, Anamosa.
- Duverger, M. (1970). *Le Système Politique Français*, Paris, PUF.
- (1980). *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, «European Journal of Political Research», 8:2, 165-187.
- Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-Types And Democratic Performance. Comparative Politics*, Oxford, OUP.
- Frison-Roche, F. (2005), *Le «modèle semi-présidentiel» comme instrument de la transition en Europe post-communiste: Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruxelles, Bruylant.
- Pasquino, P. (2018). *A Political Theory of Constitutional Democracy. On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies*, in Christiano, T., Creppell, I., Knight, J. (eds.), *Morality, Governance, and Social Institutions. Reflections on Russell Hardin*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 197-232.
- Passarelli, G. (2010). *The government in two semi-presidential systems: France and Portugal in a comparative perspective*, «French Politics», 8:4, 402-428.