

Pour en finir avec l'élection présidentielle

Pierre BRUNET et Arnaud LE PILLOUER

L'élection du président de la République au suffrage universel est, dit-on, une avancée démocratique incontestable, en ce qu'elle permet au peuple de choisir directement un homme et une politique. Selon P. Brunet et A. Le Pillouer, au contraire, l'élection présidentielle au suffrage universel déséquilibre nos institutions et fragilise la vie politique.

Pour la première fois depuis des décennies, les commentaires relatifs aux élections présidentielles à venir ne se contentent pas des traditionnelles estimations des chances respectives des candidats potentiels ou déclarés, mais mettent également en cause certains effets pervers de ce mode de désignation du chef de l'État. Selon les cas, on regrette que le système, tel qu'organisé aujourd'hui, puisse potentiellement produire un « 21 avril bis » (qu'il soit à l'envers ou à l'endroit, pour reprendre l'expression médiatiquement consacrée), ou bien on relève les conséquences désastreuses, pour la santé politique de notre pays, d'une telle compétition de « personnalités » à l'heure des *mass media*, des communicants professionnels et du papier glacé.

Il apparaît toutefois nécessaire d'aller plus loin que la seule dénonciation de ses effets pervers pour enfin remettre en cause, du point de vue de la théorie constitutionnelle, le principe même de l'élection du président au suffrage universel direct. Celle-ci est en effet à l'origine des dérives qui affectent la V^e République (personnalisation, perte d'autorité morale, conflits d'intérêt, défiance des citoyens à l'égard des institutions et du personnel politique etc.) qui toutes sont liées, de près ou de loin, à l'extrême concentration des pouvoirs dans les

mains du président. En effet, si on a pu reprocher à la Révolution d'avoir substitué une Assemblée despotique à un monarque absolu ; si, plus tard, on fit grief à la Troisième République d'avoir remplacé l'Empereur par une Chambre qualifiée elle aussi d'absolue, la situation semble inversée : à l'omnipotence de l'assemblée de la Quatrième République s'est substituée celle du président de la Cinquième. Aussi le temps semble venu de se demander s'il ne serait pas opportun d'en supprimer la cause essentielle : son élection au suffrage universel direct.

Intouchable élection présidentielle ?

L'idée surprendra peut-être, puisque le débat, sur le sujet, n'existe tout simplement pas – ni dans les milieux politiques, ni dans la sphère médiatique, ni même dans le monde académique. On est d'ailleurs tenté de balayer la question d'un revers de la main, au motif que la suppression de cette élection est de ces réformes qui « ne se feront tout simplement pas ». Mais ce serait prendre une prophétie auto-réalisatrice pour un argument, tout comme l'enfant croit pouvoir se soustraire à une sollicitation quelconque en se bornant à dire qu'il « n'y arrivera pas ». L'autre effet d'une telle prédiction est qu'en coupant court à toute réflexion, elle interdit d'envisager les éventuels inconvénients de cette élection et, en retour, les avantages de sa suppression.

Qu'on se rassure, soulever la question ne revient pas pour nous à demander ni même à espérer la suspension du processus électoral à venir : les élections prévues en 2012 auront évidemment bel et bien lieu. On peut, en revanche, fortement douter que par la suite, la pratique institutionnelle suivra son cours comme s'il ne s'était rien passé jusque-là, alors que le quinquennat qui s'achève aura été marqué par l'avènement de ce que l'on a appelé l'« hyperprésidence » ou encore l'« omniprésidence ». Chacun conviendra que la personnalité du président y aura été pour beaucoup. En réalité, l'hyperprésidence est secrétée par les institutions de la Cinquième République telles qu'elles ont évolué jusqu'à aujourd'hui.

Nous devons cependant reconnaître que la réforme du mode de désignation du président de la République n'a, en l'état actuel des choses, que peu de chances d'aboutir à court terme – non pas du fait de la popularité que les principaux partis politiques prêteraient à l'élection présidentielle, mais parce que cette réforme ne saurait en tout état de cause être

réalisée que par le vainqueur d'une telle élection. Cela est sans doute à peu près aussi vraisemblable que de voir le Sénat accepter une révision de la Constitution qui reverrait à la baisse ses propres compétences¹. Nous refusons cependant de succomber au fatalisme sur une telle question : l'histoire regorge d'accidents de parcours et rien ne dit que la nécessité d'une telle réforme ne se fasse sentir un jour prochain. Ce jour-là, il faudra que les motifs, selon nous puissants, qui justifient que l'on revienne sur l'élection du président au suffrage universel direct soient connus : c'est pour cela que le débat doit, d'ores et déjà, avoir lieu.

Ce mode de désignation du chef de l'État semble pourtant posséder toutes les vertus : on avance en général que cette élection est *populaire* et qu'il serait donc malvenu de la remettre en cause, à l'heure où les Français se détournent de la politique. On ajoute parfois qu'elle serait *moderne, efficace et démocratique*. C'est encore à voir...

Populaire ?

Populaire, cette élection l'est peut-être, mais en quel sens du terme exactement ? Il y a là une profonde ambiguïté qui, il faut bien le reconnaître, contribue sans nul doute à l'efficacité de l'argument² car, derrière l'évidence de l'adjectif, se dissimulent essentiellement deux thèses très contestables qui n'en produisent pas moins, lorsqu'elles sont ainsi mêlées, un effet rhétorique redoutable. La première thèse est peut-être la plus répandue : elle consiste à soutenir qu'à l'heure où les Français se détournent de la politique, il serait assez paradoxal de supprimer la seule élection où des taux de participation élevés continuent d'être observés. C'est faire un usage singulier du concept de « popularité » puisque l'on réduit cette dernière au succès (pratique) que cette élection rencontre sans se soucier de l'adhésion (théorique) qu'elle suscite. Or, rien ne dit que les deux sont nécessairement liés. Là n'est toutefois pas

¹ Cet article a été écrit bien avant le 25 septembre 2011 et le basculement à gauche du Sénat. Cet événement, qui semblait naguère si peu envisageable, paraît confirmer notre thèse à un double titre. En premier lieu, parce que le Sénat pourrait bien, finalement, revoir à la baisse ses propres compétences : la gauche ne devant sa majorité qu'à une improbable conjonction de circonstances depuis quelques années, elle aura sans doute intérêt à réformer cette institution avant qu'une nouvelle alternance se produise. En second lieu, parce que si la gauche sort également vainqueur des échéances électorales de 2012, elle se trouvera en mesure de réformer les institutions de la V^e République comme jamais auparavant. Or, le simple fait de *pouvoir* réformer pourrait fort bien alimenter significativement le *désir* de réformer... Qui sait, alors, si d'ancestrales réticences socialistes à l'égard de l'élection du président au suffrage universel direct ne remonteront pas à la surface ?

² C'est semble-t-il au nom de cette popularité qu'Arnaud Montebourg et Bastien François, pour ne citer qu'eux, ont renoncé à mentionner, dans l'ouvrage récapitulant leurs propositions de réforme de la V^e République, celle concernant le mode de désignation du président – réforme qui leur semblait pourtant, de leur propre aveu, nécessaire.

l'essentiel. Bien évidemment, les Français se passionnent pour les campagnes présidentielles et l'abstention y est donc bien plus faible que pour les autres scrutins. Mais c'est là que réside précisément le problème : à prendre comme seul indice de sa popularité le *taux de participation* à cette élection, on néglige le *taux de déception* qu'elle engendre, tant la personnalisation et la dramaturgie excessives à laquelle cette élection conduit inéluctablement, nourrissent le mythe de l'homme providentiel. Or, d'une part, la désillusion est toujours à la hauteur du fol espoir que l'on a bien été contraint de créer pour s'extirper des désillusions précédentes. D'autre part, en focalisant toute l'attention du public, cette compétition occulte l'importance (pourtant réelle) des autres scrutins. Aussi l'élection du président au suffrage universel direct est-elle nocive pour la santé politique de notre pays en ce qu'elle laisse place à l'idée que la démocratie pourrait se réduire à la volonté d'un seul homme. Il ne faut dès lors pas s'étonner que l'abstention augmente pour tous les autres scrutins lesquels, médiatiquement moins spectaculaires, apparaissent politiquement moins décisifs. Populaire, l'élection du président ne l'est donc qu'en surface : au fond, elle mine insidieusement la confiance de nos concitoyens dans leurs institutions.

La seconde thèse consiste à employer « populaire » au sens le plus commun du terme pour dire que les Français seraient « très attachés » à l'élection du président au suffrage universel direct, que cette dernière symboliserait leur capacité à agir démocratiquement et qu'il serait malvenu, sinon inconvenant, en tous les cas impossible, de proposer sa suppression. Une telle idée est foncièrement paradoxale : dans une société qui se veut démocratique en effet, la seule façon (légitime) d'établir cet « attachement » est encore de faire appel au corps électoral pour qu'il se prononce. L'inconvenant, c'est donc bien d'invoquer la popularité d'une institution pour refuser que soit engagé tout débat sur son maintien. Il ne serait pas sérieux à cet égard d'objecter que le peuple s'est déjà prononcé sur la question en 1962 car cela reviendrait à dire que ce qui a été fait un jour l'a été pour toujours. Mieux encore : ce serait (mais sans doute est-ce là le but) dissimuler combien la fonction de cette élection a profondément changé depuis 1962, notamment depuis que l'on a aligné la durée du mandat présidentiel sur celui des députés. Or, nul ne peut préjuger que le peuple a voulu ce que cette élection est devenue : comme tout législateur, ce que le peuple a fait, il peut le cas échéant le défaire. Compte tenu de ces évolutions, nous prétendons qu'interroger la pertinence de la désignation du président au suffrage universel direct s'avère aujourd'hui nécessaire : dans la sphère publique, d'abord, et le cas échéant, un jour, dans les

urnes. Ce serait alors l'occasion de mesurer la *popularité réelle* de celle-ci. À défaut d'une telle consultation, on en est réduit soit à en postuler l'existence sur la base d'une expérience personnelle plus ou moins limitée (mais toujours généralisée à l'excès sur la base de vagues préjugés), soit à se fier à des « enquêtes d'opinion » qui n'en ont que le nom, puisqu'elles se bornent à demander leur opinion à des Français sans qu'ils aient jamais pu s'en forger une (puisque, par hypothèse, la question n'est pas posée publiquement).

Moderne ?

La supposée *modernité* de ce mode de désignation repose quant à elle sur l'idée (avancée plus souvent qu'à son tour lors de la réforme du quinquennat) que la plupart des systèmes démocratiques contemporains seraient organisés selon un schéma très similaire, consistant à permettre au corps électoral de désigner, à intervalles réguliers, un leader disposant à la fois de la liberté et du temps nécessaires à la mise en œuvre de la politique pour laquelle il a été élu. Tel serait le cas aux États-Unis, bien sûr, mais aussi dans les systèmes parlementaires, dans lesquels les élections législatives sont devenues une compétition personnelle entre les candidats au poste de Premier Ministre – et qui à certains égards finissent en effet par ressembler à nos élections présidentielles.

Pour qui examine cependant d'un peu plus près ces grandes démocraties, de telles similitudes sont infimes au regard de ce qui les sépare de notre système : ni les régimes parlementaires (où le premier ministre tire toute sa légitimité et donc son pouvoir de la majorité qui le soutient au Parlement), ni le régime américain (où le président doit en permanence composer avec un Congrès élu séparément, et tantôt insoumis, tantôt hostile), ni même les régimes dans lesquels le président est élu au suffrage universel direct (Autriche, Finlande, Portugal, etc.³), ne prétendent concentrer, comme en France, toute la légitimité démocratique sur un homme (ou une femme, qui sait ?) – supposé(e) en tirer l'autorité suffisante pour agir (presque) seul(e). Notre système n'a donc que les apparences de la

³ Ces pays (comme également la Roumanie, l'Irlande, la Serbie, la Pologne ou encore... la Russie) prévoient l'élection d'un président au suffrage universel direct. Mais, comme le note Olivier Duhamel en évoquant la singularité du cas français par rapport à ces derniers : « Partout ailleurs, partout, sauf chez Poutine, le gouvernement n'obéit qu'à l'autorité supérieure du Premier ministre, en rien à celle du président. Partout ailleurs, l'élection populaire du président ne désigne que le titulaire d'une magistrature de représentation, à la rigueur d'influence, jamais de pouvoir politique effectif. Partout ailleurs, l'élection présidentielle ne remet pas en cause le gouvernement en place, ni le Premier ministre qui le dirige. Bref, partout ailleurs, le régime semi-présidentiel n'est qu'un régime parlementaire parmi d'autres » (O. Duhamel : « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, 2008/3, n° 126, p. 17-26, ici p. 23).

modernité – si toutefois cela peut être considéré comme une vertu : il est le seul parmi les grandes démocraties contemporaines à organiser l'intronisation d'un individu par le suffrage universel afin de lui conférer le maximum de pouvoir. Tout ce qui persistait du régime de 1958 tendant à infléchir cette logique de concentration de la légitimité a été consciencieusement écarté – notamment, encore une fois, dans le sillage de la réforme du quinquennat (même si les germes de cette évolution étaient présents dès l'origine et qu'ils avaient commencé à prospérer bien longtemps avant la révision d'octobre 2000). En tout état de cause, si c'est cela, la « modernité » d'un système – élire un guide à suivre en toute circonstance – alors nous plaiderions volontiers pour un peu d'archaïsme dans nos institutions...

Efficace ?

Efficace, ce mode d'élection l'est sûrement – mais au regard de quelle fin ? S'il s'agit d'organiser la soumission du Parlement au président (ce dernier pouvant rappeler sans cesse aux députés qu'ils ne sont chacun que les élus d'une petite circonscription tandis qu'il l'est, lui, de la France entière), il y a là une forme d'efficacité dont il nous faudrait sans aucun doute faire l'économie, pour que notre démocratie retrouve quelques couleurs – nous y reviendrons. Mais peut-être veut-on seulement dire que l'élection du président au suffrage universel direct conduit à la bipolarisation de la vie politique, qui elle-même permet de stabiliser le gouvernement ? En ce cas, la thèse est plus que discutable : le regroupement des forces politiques en deux camps antagonistes résulte en fait du mode de scrutin majoritaire à deux tours qui se trouve être celui utilisé depuis des lustres pour les élections législatives. Aussi est-il tout à fait certain que cette bipolarisation se construit désormais surtout lors de ces dernières car il est vital pour toute formation politique désireuse d'obtenir quelques sièges au Parlement de nouer des alliances avec les partis plus importants. Dira-t-on que l'élection présidentielle, désormais couplée aux législatives, a le mérite de provoquer un effet d'entraînement et d'assurer au président une majorité confortable ? C'est déjà raisonner comme si cette élection était nécessaire sans avoir pris la peine de démontrer qu'une majorité stable n'était pas possible indépendamment d'elle. Rien ne prouve donc que revenir à un autre mode de désignation nous conduirait tout droit à un multipartisme échevelé et invoquer ce risque c'est agiter un spectre pour mieux légitimer l'immobilisme. Mais, plus fondamentalement, il faudrait s'interroger aussi sur les avantages comparatifs réels que procure de nos jours une telle bipolarisation : la seule volonté de stabiliser le gouvernement –

la grande affaire des débuts de la V^e République – justifie-t-elle encore que tout (la diversité de l'offre politique, la qualité du débat public, la culture du compromis) lui soit sacrifié ?

Démocratique ?

Enfin, le caractère *démocratique* de ce mode de désignation nous paraît constituer un lieu commun éminemment contestable. Il participe de l'idée, certes répandue mais parfaitement contestable, que non seulement la démocratie se réduirait au fait d'élire ses dirigeants, mais encore que toute élection (au suffrage universel, bien sûr) serait *par nature* « démocratique ». Le caractère démocratique d'un État se mesurerait donc au nombre de ses organes élus directement par le peuple. Or, rien n'est plus faux : ainsi, un système dans lequel chaque ministre serait élu au suffrage universel ne serait nullement démocratique mais seulement cacophonique. Selon nous, du fait de l'élection de son président, le système de la V^e République souffre d'un vice exactement inverse (la *concentration*, plutôt que la dilution du pouvoir – nous y reviendrons). Mais l'exemple délibérément outrancier des ministres permet de comprendre que le fait de considérer toute élection au suffrage universel comme nécessairement démocratique revient en réalité à prendre le moyen pour la fin. Si l'on accepte de définir la démocratie (modestement, mais avec quelques égards pour l'étymologie du terme) comme le système dans lequel les décisions politiques les plus importantes (les lois, notamment) résultent autant que possible de la volonté de la majorité des citoyens, alors les élections apparaissent pour ce qu'elles sont : un moyen d'établir la démocratie, non la démocratie elle-même. En d'autres termes, la question du caractère démocratique ne saurait se poser qu'à propos du système pris dans sa globalité et il importe de déterminer les moyens adéquats pour le lui conférer.

Dans ces conditions, il convient de se demander si le fait d'élire leur président au suffrage universel direct permet aux citoyens de choisir la politique qu'ils souhaitent voir mise en œuvre durant son quinquennat. Malheureusement, la réponse ne peut être que négative compte tenu des graves confusions qui affectent l'objet même de cette élection.

En premier lieu, on serait bien en peine de déterminer si cette élection consiste à désigner un candidat ou bien à choisir un programme. Il s'agit bien sûr d'une tare qui frappe tout processus électoral : les électeurs se prononcent tantôt sur les idées que porte le candidat,

tantôt sur ce qu'ils estiment être sa capacité à les mettre en œuvre, le plus souvent sur un incertain mélange des deux. Le même phénomène se produit tout autant lors des élections législatives que présidentielles. Il reste que, dans le premier cas, ses conséquences sont fortement atténuées par l'effet du nombre : le programme du parti étant partout le même, le poids des personnalités (différentes) des candidats à la députation est bien moindre, de sorte que l'on peut voir dans le résultat des élections législatives le reflet (plus ou moins fidèle) des préférences fondamentales des électeurs. Lors des élections présidentielles, le poids de la personnalité est au contraire à son paroxysme puisque chaque programme politique est lié à un – et un seul – candidat. La confusion quant à l'objet du scrutin est alors à son comble. Dans ces conditions, il est difficile d'affirmer (comme on le fait trop souvent) que les Français se prononcent, à l'occasion de l'élection présidentielle, sur la politique qu'ils souhaitent voir appliquer durant le quinquennat.

Quand bien même on feindrait d'ignorer cette première difficulté, d'autres surgissent immédiatement.

Admettons, par exemple, le postulat que l'élection présidentielle consiste seulement à désigner un candidat, en l'occurrence celui qui paraît le plus à même de diriger le pays, grâce à ses qualités de persuasion, de dynamisme, à ses compétences intellectuelles ou morales, etc. Ne devrait-on pas aujourd'hui s'interroger, en particulier au regard de quelques exemples récents (le pluriel est important), sur le décalage qui peut exister entre la personnalité réelle des candidats et leur personnalité construite (médiatiquement), sous la houlette de communicants professionnels, de plus en plus nombreux et influents ? Qu'il soit permis d'insister sur le fait que ce décalage peut éclater au grand jour avant les élections – mais aussi seulement après : il nous semble que ces deux cas de figures pourraient être illustrés assez facilement, sans avoir à remonter trop loin dans l'histoire de la V^e République. Certes, les électeurs sont sans aucun doute (en grande partie) conscients du caractère artificiel de la construction médiatique d'une candidature. On admettra néanmoins, pour en revenir à la théorie constitutionnelle, que la chose est problématique pour une élection que l'on continue de présenter comme une « rencontre » entre un homme et la nation.

Envisageons maintenant cette élection présidentielle comme un moyen pour les citoyens de choisir un programme politique (hypothèse la plus favorable, quoique certainement pas la plus plausible). De quel programme s'agit-il alors exactement : celui porté par le candidat, ou celui présenté par le parti qui le soutient ? Paradoxalement en effet, un candidat à l'élection présidentielle ne peut ni avoir exactement le même programme que son parti (car pour être élu, il doit faire preuve de « personnalité »), ni en avoir un trop différent (car chacun sait qu'il est le candidat d'un parti, dont il a besoin pour bénéficier de la majorité parlementaire nécessaire au gouvernement). Or, l'écart entre ces deux programmes (que l'on a tort de fustiger, puisqu'il est le résultat mécanique du système actuel) est problématique, puisqu'il rend encore plus incertain l'objet du vote des électeurs.

Bref, lors d'une élection présidentielle, on ne sait jamais vraiment ni pour *qui* l'on vote, ni pour *quoi* l'on vote – ni même, en fait, si l'on vote pour quelqu'*un* ou pour quelque *chose*.

L'élection présidentielle, source de déséquilibres

Aucun des motifs qui sont en général avancés pour justifier le maintien du mode de désignation actuel du chef de l'État n'est donc convaincant. En revanche, de solides raisons nous conduisent à penser qu'il serait opportun de s'en débarrasser.

Visionnaire, comme toujours, Georges Vedel expliquait en 1964 que l'adoption de ce mode de désignation sans autre modification de la Constitution laissait les institutions à mi-chemin entre « le retour au pseudo-parlementarisme de la IV^e République [et] l'accentuation du consulat plébiscitaire »⁴. On peut aujourd'hui faire le constat que l'expérience du quinquennat a définitivement permis l'avènement du « consulat plébiscitaire ». Mais le ver était dans le fruit.

On peut trouver toutes sortes d'explications à cette influence considérable du président sur la vie politique française mais la cause première demeure, toujours, l'élection au suffrage

⁴ Georges Vedel : « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de science politique*, 14^e année, n°1, 1964. p. 20-32, ici p. 32.

universel direct car elle crée, au mieux, une concurrence de représentation entre le président et les parlementaires, au pire, une hiérarchie au profit du premier qui peut prétendre représenter à lui seul la nation tout entière. Certains des constituants de 1848, hostiles à l'élection du président au suffrage universel direct, l'avaient d'ailleurs bien compris qui annonçaient qu'un président élu se déclarerait le « vrai » représentant, reléguant les parlementaires à leur circonscription. C'est du reste exactement ce que fit de Gaulle qui voyait les élections législatives comme « 487 compétitions locales »⁵ et pour qui la « légitimité profonde » n'émanait pas du Parlement qu'il qualifiait de « représentation multiple, incertaine et troublée des tendances qui divisent la nation », mais bien du président élu au suffrage universel, seul susceptible d'unir cette même nation.

Dès lors tout était joué. Et si les successeurs de de Gaulle n'ont peut-être jamais eux-mêmes formulé une telle hiérarchie des légitimités, ce n'est pas qu'ils s'en démarquaient, mais plus simplement qu'ils n'en ont pas éprouvé le besoin ou la nécessité. Il a donc suffi d'un scrutin initial – celui de 1965 – pour établir une fois pour toutes que cette élection déterminerait toutes les autres et que « l'unité de la nation » ne pouvait résider que dans un président élu au suffrage universel direct. Le pli est à ce point pris que l'on se persuade aujourd'hui que l'unité de la nation dépend encore de cette élection, et ce, non parce qu'on l'a vérifié mais parce que l'on se refuse à en imaginer la disparition. Et pour justifier qu'on s'y refuse, on se persuade que sa disparition mettrait en péril l'unité de l'État. Le cercle vicieux est définitivement clos.

Le résultat en est qu'au mépris de tous les enseignements du constitutionnalisme (qui est fondamentalement une pensée de l'équilibre), notre système institutionnel tout entier tend vers le *déséquilibre* – un déséquilibre profond et structurel, au profit exclusif du président de la République.

Celui-ci se manifeste en premier lieu dans la nature même des fonctions du chef de l'État – dont la particularité essentielle est l'extrême ambiguïté. Alors que dans les systèmes parlementaires traditionnels, le président (ou le roi) est celui qui incarne le consensus national autour des règles du jeu constitutionnel, laissant au gouvernement et à sa majorité le soin de

⁵ De Gaulle, « Conférence de presse du 16 mai 1967 », in *Discours et messages*, t. 5, Paris, Plon, 1970, p. 157.

batailler sur le terrain politique avec l'opposition parlementaire, le président de la V^e République, en raison surtout de son mode de désignation, est censé remplir les deux rôles simultanément : celui d'autorité morale (en tant que « président de tous les Français », selon la formule rituelle) et celui d'autorité politique (en tant que chef de la majorité qui soutient son action). Qui ne voit les bénéfices qu'il peut tirer d'une telle ambiguïté ? Il est une autorité morale qui détient le pouvoir politique, et une autorité politique qui prétend à l'intangibilité de l'autorité morale ! Certes, la pratique de l'actuel président, mais aussi, il ne faut pas l'oublier, le passage au quinquennat, ont fait franchement pencher le président du côté du « chef de parti ». L'ambiguïté n'a pas pour autant disparu et n'est pas près de disparaître puisque le chef de l'État peut à tout moment se réfugier derrière son statut d'autorité morale pour éviter la polémique ou préparer une prochaine élection. On ne saurait exclure que la défiance de nos concitoyens dans leurs institutions – et dans leur personnel politique en général – ait quelque chose à voir avec cette confusion des rôles qui règne au sommet de l'État.

L'ambiguïté qui résulte de l'élection du président au suffrage universel direct ne produit pas ses effets seulement dans l'ordre symbolique : elle est à l'origine d'un autre déséquilibre, institutionnel celui-là – qui affecte gravement la fonction de chef du gouvernement. Est-il besoin de rappeler combien cette dernière fonction a été réduite à la portion congrue – et ce, dès les débuts de la V^e République. Le Premier ministre, on le sait, détermine fort peu la « politique de la nation » (comme le prévoit pourtant la Constitution), puisque le président s'en charge pour l'essentiel – et il n'apparaît au mieux que comme un exécutant habile des orientations présidentielles, au pire comme un fusible commode que l'on ménage jusqu'à ce qu'on n'en ait plus besoin. Certes, l'expérience de la cohabitation a montré les limites ou les bornes auxquelles le président pouvait se heurter. Mais une telle configuration semble *a priori* écartée par l'institutionnalisation du calendrier électoral.

À cet égard, il convient de lever une ambiguïté. On lit bien souvent que l'adoption du quinquennat s'est accompagné d'une « inversion » du calendrier. Ce n'est pas tout à fait exact et on a eu raison de faire remarquer que, jamais sous la Cinquième l'élection présidentielle n'avait suivi les élections législatives⁶. Si le terme « inversion » est impropre, il n'en demeure

⁶ Cf. Guy Carcassonne : « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, 2008/3, n° 126, p. 27-35, ici p. 29.

pas moins que le calendrier institué par la réforme du quinquennat vise à ce que les résultats de l'élection présidentielle déterminent aussi mécaniquement que possible ceux des élections législatives.

L'intention – éviter la cohabitation par la mécanique électorale puisque l'expérience montre que la vertu ne suffit pas – est parfaitement légitime. Mais la médaille a son revers : dans le contexte créé par l'élection présidentielle, cette subordination ne manque pas de renforcer la dépendance des députés à l'égard du président – qui se trouve être un des traits caractéristiques de la V^e République depuis ses débuts. Ce troisième déséquilibre, sans doute le plus grave, est lui aussi le résultat du mode de désignation du président de la République.

Certes encore, on pourrait objecter que cette dépendance est elle-même réversible ou à double tranchant, car le président a tout autant besoin des parlementaires pour adopter la politique qu'il a contribué à déterminer. Mais ce serait jouer sur les apparences : l'ordre institué par le calendrier crée un sentiment de dépendance en même temps qu'il conduit à interpréter tout écart entre l'opinion des députés et celle du président comme le signe d'une « grogne » de ces derniers, dont les observateurs attendent qu'ils obéissent – car là semble être leur fonction – en sorte que toute divergence éventuellement porteuse d'une proposition est prise pour un mouvement d'humeur, pire, une fronde.

On pourrait aussi leur reprocher leur faible assiduité aux débats et voir la cause première de celle-ci dans le cumul des mandats. Certes, cumuler n'est sans doute pas la meilleure façon de peser. Mais s'est-on jamais interrogé sur les raisons de ce cumul ? S'est-on jamais demandé dans quelle mesure l'effacement du Parlement pouvait là aussi justifier – non pas moralement mais politiquement – ce cumul ?

De bornes, donc, le président n'en rencontre pas, du moins chez les parlementaires.

Il n'en rencontrera pas non plus – contrairement à ce que d'aucuns espèrent – dans la « justice ». Les raisons en sont fort différentes et encore faudrait-il s'entendre sur ce que justice veut dire. Si l'on entend désigner les magistrats en général, tant ceux du parquet que

du siège, on ne voit pas en quoi leur autorité judiciaire pourrait servir de borne au pouvoir politique du président. Vise-t-on alors le Conseil constitutionnel ? Dans la plupart des démocraties aujourd'hui, la cour constitutionnelle joue de fait le rôle d'un contre-pouvoir puissant. Mais l'on peut douter que le Conseil constitutionnel parvienne un jour à se hisser à la hauteur de cette tâche éminente – tant la greffe de la justice constitutionnelle a du mal à prendre dans notre pays : il n'est qu'à noter l'archaïsme à la fois de sa composition (en particulier le droit proprement hallucinant des anciens présidents d'y siéger à vie) et du mode de désignation de ses membres, au regard de ses nouvelles compétences juridictionnelles...

Le président n'en rencontre pas plus dans la presse dont on aime à croire qu'elle constitue – « constituerait » serait plus juste – un contre-pouvoir. Dire cela, ce n'est pas contester le rôle critique parfois efficace que joue la presse écrite, ni non plus nier la liberté dont elle jouit. Il n'en demeure pas moins que chacun peut constater l'immunité médiatique dont bénéficie le président élu qui jouit du privilège stupéfiant – et tellement incompréhensible pour nos voisins – de pouvoir demander à des journalistes de bien vouloir lui poser les questions auxquelles il aimerait tant répondre, sans jamais être tenu, ni lui ni d'ailleurs quiconque de son entourage, à aucune conférence de presse un tant soit peu serrée.

On mesure ainsi combien, loin de garantir la stabilité des institutions – sa raison d'être initiale – l'élection du président est devenue un facteur de déséquilibre tant les obstacles que l'on envisage de lui opposer peuvent paraître fragiles. Et que l'on ne nous parle pas des pouvoirs dont les parlementaires « n'auraient qu'à » se servir pour se défaire de l'emprise présidentielle. Comme le disait déjà Vedel en 1964⁷, « soutenir qu'un texte a toutes les vertus sauf d'être appliqué est un refuge assez abstrait ». Il faut cesser de croire que c'est en leur conférant de nouvelles compétences que l'on mettra fin à la dépendance des autres organes vis-à-vis du président : c'est à cette dépendance elle-même qu'il faut s'attaquer et à ce qui en constitue la cause ultime, l'élection au suffrage universel direct.

⁷ *Ibid.*, p. 24.

Publié dans laviedesidees.fr, le septembre 2011

© laviedesidees.fr