

# La dérive présidentialiste de la V<sup>e</sup> République : constat et propositions pour en sortir

Gaëtan de Royer



## **L'auteur**

Gaëtan de Royer est porte-parole de The Good Lobby France

Pour nous écrire : [bonjour@thegoodlobby.fr](mailto:bonjour@thegoodlobby.fr)

### **The Good Lobby France**

250 rue Saint-Jacques

75005 Paris

[www.thegoodlobby.fr](http://www.thegoodlobby.fr)

### **Directeur de la publication**

Alberto Alemanno

# La dérive présidentialisiste de la V<sup>e</sup> République : constat et propositions pour en sortir

Gaëtan de Royer

## Résumé

En 1958, Michel Debré présente ainsi la nouvelle Constitution devant le Conseil d'Etat : « *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté* ».

65 ans plus tard, que reste-t-il de cet esprit ? Que reste-t-il de la dyarchie de l'Exécutif, pleine de sens, comme nous le rappelle la citation de M. Debré ? Du président « *arbitre* », garant du « *fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi de que la continuité de l'État* » (article 5) ? D'un Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la nation* » (article 20) ? Du Parlement qui se voit confier, à égalité avec le Gouvernement, l'initiative des lois (article 39) ?

De cette alchimie subtile, fruit d'un sage compromis tirant les leçons des quatre républiques précédentes, il ne reste plus grand-chose, tant le Président s'impose au centre des institutions.

Il s'impose tout d'abord sur ses ministres, dont les membres de cabinet sont réduits au strict minimum, et notamment sur le premier d'entre eux, dont le cabinet est désormais sous la coupe de l'Elysée. Cette prédominance se traduit par une confusion institutionnelle inédite : les conseillers du président prennent désormais la responsabilité d'arbitrages interministériels, engageant un Gouvernement qui, pourtant, reste bien la seule tête de l'Exécutif responsable devant l'Assemblée.

Le Président s'impose également sur les administrations, fort de son immense pouvoir de nomination. Imposant un « *spoil system* » à la française, Emmanuel Macron a, très vite, remplacé la quasi-totalité des directeurs d'administration. Par ailleurs, son pouvoir de nomination est peu encadré, comme en atteste le maintien illégal de Catherine Pégard à la tête du château de Versailles, aux termes d'une procédure qualifiée de « *détournement de pouvoir* » par la Cour des Comptes. L'une des innovations de la présidence actuelle est la convocation régulière, à l'Elysée, de quelques-uns de ces directeurs, en l'absence du ministre sous l'autorité duquel ils sont censés servir. Certains se voient même dicter des dispositifs juridiques entiers, avec ordre de les transformer en projets de loi dans les plus brefs délais.

Ainsi remodelé autour de son président, l'Exécutif s'impose, aussi, sur le Parlement. La « *procédure d'urgence* » est devenue la procédure par défaut d'examen des textes législatifs, réduisant la qualité de travail des députés et sénateurs et, in fine, leur capacité à influencer les textes qui leur sont soumis. Sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, malgré une augmentation du nombre d'amendements parlementaires, on remarque un niveau d'adoption extrêmement faible (11 %) à comparer au taux de succès des amendements du Gouvernement (84 %), ou à celui des amendements parlementaires lors de la législature précédente (2012-2017) : 25%. Enfin, le récent exemple de la

réforme des retraites a montré l'étendue des libertés prises avec l'esprit de la Constitution pour passer en force et soumettre un Parlement réticent. Le Conseil constitutionnel a pris, à ce titre, la lourde responsabilité de déclarer conforme à la Constitution une utilisation inédite, massive et consécutive, de toutes les armes procédurales au service de l'Exécutif.

Dans ce contexte, le recours à la démocratie participative n'a pas pu rééquilibrer les choses : en octobre 2019, la Convention citoyenne sur le Climat a donné l'exemple d'un mirage participatif dérivant d'un pouvoir présidentialisé ; le Président a pioché dans les conclusions de la convention ce qu'il voulait.

Si la présidence d'Emmanuel Macron nous a permis de poser un constat, il faut rappeler que la dérive présidentialisante prend ses racines dans une histoire bien plus ancienne, et qu'elle relève – au-delà de la question des hommes – de déterminants conjoncturels et structurels.

De déterminants conjoncturels, tout d'abord, avec les crises de 2008 (financière), 2015 (terroriste) et 2020 (sanitaire). Les solutions à la crise financière ont été élaborées dans les conciles internationaux où se rencontraient les experts mandatés par les exécutifs. Or, en France, les affaires internationales font partie du « domaine réservé » du chef de l'Etat. Les attentats de 2015 ont mis au jour une attente de leadership dans les crises et d'incarnation de l'unité nationale par le chef de l'Etat. La crise sanitaire de 2020, enfin, a enclenché une dynamique analogue à celle de 2008 dans le lien entre « technicisation » et présidentialisant. Les canaux habituels de la décision publique ont été court-circuités par un recours systématique aux cabinets de conseil, et la mise en place du conseil scientifique d'experts auprès du Président de la République.

Les racines de la dérive présidentialisante sont également structurelles. Deux réformes constitutionnelles ont favorisé un changement de nature de nos institutions. En 1962, l'élection du Président au suffrage universel lui a conféré une légitimité qu'il n'avait pas jusqu'alors, supérieure, en quelque sorte, à celle des députés, élus dans des circonscriptions et divisés en groupes politiques. En 2000, l'adoption du quinquennat et la subordination des élections législatives à l'élection présidentielle, qui intervient en premier dans le calendrier, est venue accentuer ce déséquilibre. Les élections législatives sont devenues une confirmation « mécanique » du résultat de l'élection présidentielle et la notion de « majorité présidentielle », inconcevable sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, s'est définitivement imposée.

Comble du paradoxe, en faisant du magistrat suprême le grand horloger omniscient, la présidentialisant des institutions manque son but : donner une tête à l'Etat, car le Président s'essouffle, seul en première ligne. Les pouvoirs propres du chef de l'Etat, tels qu'ils étaient conçus à l'origine, répondaient à un besoin de transcendance. Au-delà de la mêlée, les institutions devaient ménager une échappée. D'abord pour éviter la paralysie des institutions. Ensuite pour garantir la stabilité du système politique par le surplomb d'une institution. Le recours à son arbitrage est une nécessité pour que la République ne devienne pas la proie des clivages qui l'ont empêché de faire la guerre en Indochine et en Algérie. La possibilité pour le Président de la République de désavouer le Gouvernement ou de dissoudre l'Assemblée nationale répond à ce double besoin. Or, toutes ces armes sont aujourd'hui dévitalisées, à mesure que les présidents s'enfoncent dans une impopularité chronique - Nicolas Sarkozy, François Hollande, Emmanuel Macron ont mis moins d'un an à passer sous les 30% d'approbation dans les sondages - et qu'ils s'éloignent de la figure de « père » de la Nation. Plus grave, l'hégémonie présidentielle décrédibilise les autres institutions perçues parfois comme des courtisans salariés du Château ou des potiches parlant à la dictée du Prince.

Dès lors et au regard de la recrudescence de crises sociales d'une ampleur inédite, il devient urgent d'engager une refonte profonde de nos institutions, pour retrouver de la légitimité et de l'efficacité. Sans prescrire, on peut dégager trois pistes d'évolutions qui sont autant de manières de sortir de la

crise. La première serait de ressusciter la Cinquième des origines, notamment en désynchronisant le temps partisan/parlementaire du temps présidentiel. La deuxième serait de couper le nœud gordien, soit en choisissant le régime parlementaire, soit en lui préférant le régime présidentiel, mais en allant au bout de chacune des logiques, par la suppression du droit de dissolution notamment. La troisième, enfin, serait d'introduire une plus grande horizontalité dans la décision publique, en assouplissant les conditions de recours au référendum par en bas, en soutenant par exemple les civitechs et en cadrant davantage les exercices de concertation.

## Table des matières

I/ IL EST PARTOUT.....	8
→ Sa mainmise sur les ministres	
→ Sa mainmise sur l'Administration	
→ Sa mainmise sur le Parlement	
→ Sa mainmise sur la démocratie participative	
II/ COMMENT EN EST-ON ARRIVE LA ?.....	13
→ Les déterminants conjoncturels (2008, 2015, 2020)	
→ Les déterminants structurels (1962, 2000)	
III/ ET SI, EN PLUS, IL N'Y A PERSONNE ?.....	15
→ Les contradictions insolubles du mandat présidentiel aujourd'hui	
→ Le rejet croissant de la figure présidentielle	
→ Le danger de la présidentialisation pour l'ensemble du régime	
IV/ DES IDEES ? .....	18
→ Ressusciter la V <sup>e</sup> des origines	
→ Couper le nœud gordien	
- Entériner la présidentialisation	
- Opérer un virage parlementaire	
→ La nécessaire introduction d'une plus grande horizontalité dans la décision publique	

# La dérive présidentialiste de la V<sup>e</sup> République : constat et propositions pour en sortir

Gaëtan de Royer

3 juillet 2017. Elu président de la République depuis deux mois, Emmanuel Macron monte à la tribune de l'antique salle du Congrès, attenante au château de Versailles, siège de la monarchie absolue de jadis. Il choisit d'entamer son mandat par cette allocution devant l'ensemble des parlementaires, la veille même du discours de politique générale de son premier ministre Edouard Philippe, relégué ainsi au rang des procédures accessoires. Il affirme même son intention de s'exprimer ainsi chaque année, pour « rendre compte » aux représentants de la nation.

Prévue par la Constitution, la convocation du Congrès peut être prononcée dans la perspective d'une révision de la Constitution mais aussi, depuis 2008, lorsque le chef de l'État souhaite s'exprimer devant les parlementaires, par un discours suivi si besoin d'un débat sans vote. François Hollande y avait eu recours après les attentats de novembre 2015 et sa décision d'instaurer l'état d'urgence. Car, précisons-le d'emblée, l'exposé des motifs de la révision de 2008 indiquait que la procédure devait rester exceptionnelle, pour n'être « mise en œuvre que dans les moments particulièrement solennels de la vie de la nation ».

Ainsi en est-il de nos institutions, dans une dynamique toujours plus favorable au président de la République, faite de petites révisions constitutionnelles et de grandes libertés prises dans la pratique, nous éloignant chaque jour davantage de l'esprit des constituants de 1958. Et tant pis si nous dépassons les lignes rouges : l'instauration d'un discours présidentiel annuel devant les parlementaires est, en effet, structurellement bancal ; elle n'obéit à aucune logique connue dans les démocraties contemporaines : ni celle d'un régime présidentiel à l'américaine, où le président et le Parlement sont face à face sans que l'un puisse faire cesser l'autre, ni celle d'un régime parlementaire à l'anglaise, où le chef de gouvernement et la chambre peuvent mutuellement mettre fin à l'autre pouvoir, par la dissolution ou la censure. Avec la révision de 2008 et la pratique de 2017, le président peut désormais prononcer chaque été un discours de politique générale devant des députés qu'il peut dissoudre, sans que ces derniers n'aient le droit de mettre en cause sa responsabilité, puisque c'est le premier ministre seul qui peut faire l'objet d'une censure. L'asymétrie des situations frise l'excès de pouvoir, effaçant le premier ministre et soumettant le législatif au président.

De fait, cette incongruité, réitérée le 9 juillet 2018, est mise au placard par la suite, victime du mouvement des Gilets Jaunes et de la crise sanitaire. Elle n'en reste pas moins extrêmement emblématique d'une tentation césariste d'autant plus inquiétante qu'elle traverse les courants – chaque quinquennat alimente la dérive – et qu'elle semble avoir été sagement réfléchie. En 2015, par exemple, celui qui n'était alors que ministre de l'économie soulignait, dans un entretien au 1 Hebdo : « la démocratie comporte toujours une forme d'incomplétude car elle ne se suffit pas à elle-même », avant d'enfoncer le clou : « dans la politique française, (...) il manque le Roi ! On a essayé (...) de réinvestir ce vide, d'y placer d'autres figures : ce sont les moments napoléonien et gaulliste, notamment. Le reste du temps, la démocratie française ne remplit pas l'espace ». Sidérant aveu, en terres républicaines.

Car le projet républicain originel est fondamentalement parlementaire : refus du chef héréditaire, rejet du pouvoir personnel, méfiance à l'égard de l'Exécutif. Pour les premiers républicains, l'expression de la volonté du peuple passe entièrement par la nation assemblée en Parlement. Et, dans le cadre de la III<sup>e</sup> République, ce régime a réussi à produire en 50 ans une œuvre historique considérable : avoir su penser, voter et appliquer des lois essentielles comme les lois scolaires ou de liberté de la presse ; avoir trouvé, avec Clemenceau, la force de gagner la Grande Guerre ; avoir su, avec Poincaré, réinstaurer l'indispensable confiance dans la monnaie.

**« Le projet républicain est fondamentalement parlementaire : refus du chef héréditaire, rejet du pouvoir personnel. »**

Ce n'est que sous la III<sup>e</sup> République finissante que le Parlement s'est dérobé, en devenant ce qu'il n'était pas censé être. La confusion de la souveraineté nationale et de la souveraineté parlementaire a abouti à ce qu'un Parlement, éclaté en factions et se prenant pour le peuple gouvernant sans savoir dans quelle direction aller, empêche les gouvernements de durer et, in fine, prive la République de sa capacité à gouverner. D'où, en 1958, la volonté d'empêcher les dérives dans le cadre d'un parlementarisme « rationalisé », sorte de régime hybride parfaitement définie par Michel Debré devant le Conseil d'Etat, en août de cette même année : *« Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté ».*

65 ans plus tard, que reste-t-il de cet esprit ? Que reste-t-il de la dyarchie de l'Exécutif, pleine de sens, comme nous le rappelle la citation de Michel Debré ? Du président « arbitre », garant du *« fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État »* (article 5) ? Du Gouvernement qui *« détermine et conduit la politique de la nation »* (article 20) ? Du Parlement qui se voit confier, à égalité avec le Gouvernement, l'initiative des lois (article 39) ?

De cette alchimie subtile, fruit d'un sage compromis tirant les leçons des quatre républiques précédentes, il ne reste plus grand-chose : **le Président est partout (I), s'imposant au centre des institutions aux termes d'une lente dérive de plusieurs décennies (II). Comble du paradoxe, en faisant du magistrat suprême le grand horloger omniscient, la présidentialisation des institutions manque son but : donner une tête à l'Etat, car le Président s'essouffle en première ligne (III). Dès lors et au regard de la recrudescence de crises sociales d'une ampleur inédite, il devient urgent d'engager une refonte profonde de nos institutions, pour retrouver de la légitimité et de l'efficacité (IV).**

## I/ IL EST PARTOUT

Si la dérive présidentialiste du régime s'observe depuis fort longtemps, la présidence d'Emmanuel Macron constitue un excellent objet d'étude, en raison de la mythologie de l'homme providentiel qu'elle reproduit depuis ses débuts. Comme le relève Arnaud Benedetti, en effet, le candidat s'est d'emblée démarqué de ses concurrents, en 2017 : quand tous, à droite et à gauche, se précipitaient dans les primaires, il considéra que l'élection présidentielle procédait d'une rencontre exclusive entre un homme, un moment et un peuple. Aussi est-il le « *seul à s'être inscrit dans le sillon symbolique du 18 Brumaire, du 18 juin ou du 13 mai, autour du triptyque : le chef, les circonstances irréductibles, les Français* ». Aujourd'hui, dans la prolongation de cet acte fondateur, il s'impose face à l'ensemble des institutions : ses ministres, les administrations, le Parlement... et même les nouveaux canaux participatifs !

### → La mainmise présidentielle sur les ministres

Tout se passe comme si les ministres ne tiraient plus leur légitimité que du seul président de la République. Sitôt acquitté, Éric Dupond-Moretti est longuement reçu à l'Élysée. Sitôt désavoué par l'Assemblée, après l'adoption de la motion de rejet préalable du projet de loi immigration, Gérard Darmanin aussi. Le premier ministre ne compte plus, il est effacé. Comment en est-on arrivé là ?

Pour la première fois de l'histoire de la V<sup>e</sup> République, le premier ministre a accepté, en 2017, de n'avoir plus de cabinet autonome. Nombre de ses conseillers sont également affectés au cabinet du président, sous la hiérarchie du secrétaire général de l'Élysée. Pendant très longtemps, la dérive présidentialiste a été contenue par le relatif contre-pouvoir que constituait le premier ministre : c'était notamment le cas sous la présidence de Nicolas Sarkozy, dont le cabinet était en guerre larvée avec celui de François Fillon. Aujourd'hui, il n'y a ni guerre ni possibilité de conflit, car le cabinet du premier ministre est désarmé. Certains diront que nous avons gagné en efficacité ; d'autres que le premier ministre est relégué au rang de simple collaborateur.

**« Pour la première fois de l'histoire de la V<sup>e</sup> République, le premier ministre a accepté de n'avoir plus de cabinet autonome »**

Conséquence de cette mise sous tutelle : le bouleversement du fonctionnement des réunions d'arbitrage interministériel. Habituellement, en effet, tout désaccord entre les équipes des ministres en charge d'une décision commune est soumis à un arbitrage négocié par un conseiller du premier ministre, sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement (SGG) qui tient la plume. Si, par le passé, le cabinet du président de la République restait toujours dans la boucle, son représentant ne prenait pas la parole en réunion interministérielle et n'endossait jamais la responsabilité de l'arbitrage. Le relevé de décision de la réunion d'arbitrage (le « bleu »), récapitulant l'ensemble des positions ministérielles en présence, ne peut venir que du représentant du cabinet du premier ministre, car il engage le gouvernement, seule tête de l'Exécutif responsable devant l'Assemblée : que ce document puisse émaner d'un conseiller de l'Élysée relève d'une confusion institutionnelle inédite qui n'est conforme ni à la l'esprit ni à la lettre de nos institutions. Or, c'est aujourd'hui une pratique courante, qui ne manquera pas – malheureusement - de faire jurisprudence.



Cette fragile digue étant brisée, on ne s'étonnera pas d'une réduction de la puissance politique des ministres, qui s'illustre par un plafonnement des effectifs des cabinets ministériels. Un décret, daté du 18 mai 2017, imposa la réduction drastique du nombre de conseillers. Les cabinets des ministres ne devaient comporter plus de dix membres, ceux des ministres délégués, huit membres, et ceux des secrétaires d'État, cinq membres. Or, dans les faits, la fonction des conseillers ministériels est fondamentale : un cabinet ne se limite pas à être la simple voix de son maître ; il assume l'agenda et la communication du ministre, assure les relations avec le Parlement, prescrit à l'Administration la politique à mettre en œuvre tout en vérifiant qu'elle a été menée conformément aux vues du ministre, et participe au travail de coordination interministérielle. Affaiblir les cabinets, c'est affaiblir les ministres. Comme si l'on souhaitait que ces derniers ne soient pas des vrais ministres, c'est-à-dire des responsables politiques dirigeant vraiment un secteur de l'action publique.

Pour couronner le tout et mieux contrôler l'ensemble du Gouvernement, un président de la République peut aussi placer ses hommes dans les cabinets des ministres. Arnaud Montebourg raconte dans *L'Engagement*, récit intime relatant son expérience d'accession au pouvoir jusqu'à son abandon, comment, pour choisir son directeur de cabinet, il dut composer avec les préférences du chef de l'Etat. Et comment le fait que François Hollande ait été haut fonctionnaire – c'est aussi le cas d'Emmanuel Macron – le rapprochait culturellement et intellectuellement de l'administration de Bercy et des membres de son cabinet qui en étaient issus. Conséquence : en pleine bataille contre Mittal, sur le dossier Florange, le directeur de cabinet du ministre du Redressement productif, Stéphane Israël, disparut de son ministère une journée, ne répondant plus aux appels de son ministre, car il fut convoqué par l'Exécutif pour entériner un plan dont Montebourg ne voulait pas. Gageons que le secrétaire général adjoint du cabinet du président de la République de l'époque, Emmanuel Macron, aura retenu la leçon. Lui qui, dès 2017, plaça plusieurs de ses très proches dans de nombreux ministères. Comme l'économiste Marc Ferracci, un des inspirateurs de son programme, nommé conseiller spécial auprès de la ministre du Travail Muriel Pénicaud, où il fut chargé de surveiller la future et sensible réforme du droit du travail.

Le président a donc toutes les cartes pour se transformer en CEO, adepte du micro-management. Sous la présidence Macron, les ministres sont appelés à remplir des tableaux de bord sur le suivi des réformes et à rendre des comptes à l'Élysée devant le secrétaire général de la présidence de la République. Ainsi, ils sont mis sous pression, la bride tenue courte.

### → La mainmise sur l'Administration

L'une des innovations de la présidence Macron est la convocation régulière, à l'Élysée, des directeurs des administrations centrales, en l'absence du ministre sous l'autorité duquel ils sont censés servir. Certains se voient même dicter des dispositifs juridiques entiers, avec ordre de les transformer en projets de loi dans les plus brefs délais.

L'immense pouvoir de nomination dont jouit le président de la V<sup>e</sup> République lui en donne l'entière faculté. L'article 13 de la Constitution précise, en effet, que le président « *nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat* ». La Constitution en dresse une première liste : les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies et... les fameux directeurs des administrations centrales. Et cette liste n'a cessé d'être allongée. Ainsi, dès l'été 2018, le décret qui la complète a été modifié pour l'élargir à 22 postes de consuls généraux. De même, une ordonnance de 1958 l'ouvre aux grands postes de la culture (BNF,

Centre Pompidou, CNC, Comédie Française, Opéra de Paris,...), des affaires sociales (Agence française du sang, Assistance publique de Paris, CNAM, CNAF,...), des transports (ADP, Air France, RATP, SNCF...), de l'économie (Banque de France, EDF,...), de la science et de la recherche (CNRS, INRAE...). Comment ne pas voir l'immensité des allégeances, conscientes ou inconscientes, ainsi créées ?

Quand on épluche les Journaux Officiels et les comptes rendus de Conseil des ministres, un constat s'impose : les nominations de proches, politiques, sont nombreuses. Quelques exemples parmi d'autres. Jean Castex, ancien premier ministre, a été nommé président de l'Agence de financement des infrastructures de transport, l'Afit. Il n'y est pas resté longtemps puisque deux mois plus tard, lui était proposée la présidence de la RATP. Dans les nominations récentes aussi, celle du directeur de cabinet de Brigitte Macron, Pierre-Olivier Costa, à la tête du Mucem à Marseille, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée et avant, celle d'Emmanuelle Wargon, ancienne ministre du Logement pour diriger la Commission de régulation de l'énergie. D'autres sont passées plus inaperçues, comme celle de l'ex-ministre de la Santé, Brigitte Bourguignon à l'inspection générale des Affaires sociales. Ou celles de Christophe Castaner, l'une bénévole, au conseil de surveillance du port de Marseille et l'autre exécutive, rémunérée, à la tête du conseil d'administration du tunnel du Mont-Blanc.

D'autres nominations sont plus problématiques : en maintenant Catherine Pégard à la tête du château de Versailles, le président alimente un peu plus la République des privilèges. En effet, l'ancienne journaliste du Point nommé par Nicolas Sarkozy en 2011 dépasse non seulement la limite d'âge, fixée à 67 ans - elle en a 69 - mais elle cumule plus de trois mandats (son intérim décidé par Emmanuel Macron la propulse dans un 4ème mandat), un nombre supérieur à ce qui est prévu aux statuts de cet établissement. La Cour des Comptes parle de « détournement de pouvoir »<sup>1</sup>.

**« Le Président a changé, depuis son élection, 87% de ses directeurs d'administration »**

En mai 2021, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, révéla que le président avait changé, depuis le début du quinquennat, 87 % de ses directeurs d'administration. Car Emmanuel Macron, dès sa campagne de 2017, avait annoncé son ambition d'un "spoil system" [système des dépouilles, principe selon lequel on substitue des fidèles à ceux qui sont en place] à la française, d'une administration en quelque

sorte à la main du nouveau dirigeant. Aussi assume-t-il de nommer des proches aux postes clés de l'État, pour ne pas être entravé dans ses réformes.

### → La mainmise sur le Parlement

À peine élu, le président Macron proposa de diminuer d'un tiers le nombre de députés et de sénateurs, avant d'en abandonner l'idée, faute de soutiens. Le Parlement devait ainsi passer de 577 députés et 348 sénateurs à 385 députés et 232 sénateurs. Le projet visait à redéployer les moyens du Parlement et à rationaliser son action. Il s'inscrivait plus généralement dans un air du temps critique à l'égard des politiques, et particulièrement des parlementaires. A ce titre, il est intéressant de relever que, si le projet avait été mené à son terme, il aurait provoqué une coupe historique, lourde de symboles. Depuis 1789, en effet, seuls deux régimes avaient drastiquement taillé dans les effectifs des parlementaires. En 1799, après son coup d'Etat, Napoléon ramena la chambre à 300 membres. Cinq ans plus tard, il sera proclamé empereur... En 1852, son neveu Louis-Napoléon Bonaparte posa les bases du Second

<sup>1</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-sasu-chateau-de-versailles-spectacles-cvs>

Empire avec un Corps Législatif réduit à 260 députés. Le préambule de la Constitution y voyait « *une première garantie du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les Assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre* ». L'hyperprésidence impose-t-elle de verser dans l'antiparlementarisme ?

Autre promesse de campagne, appliquée cette fois : faire de la « procédure d'urgence » la procédure par défaut d'examen des textes législatifs afin d'accélérer le travail parlementaire. Instrument du parlementarisme rationalisé, cette procédure faisait partie de l'arsenal mis à la disposition de l'Exécutif par le constituant de 1958 dans le cadre de la procédure d'élaboration des lois. Son objet était de permettre au Gouvernement d'abréger la discussion parlementaire d'un texte, en cas précisément d'urgence, comme son appellation le laissait entendre – avant 2008. Car la procédure « d'urgence » a été rebaptisée procédure « accélérée » lors de la dernière révision de la Constitution. Alors qu'elle était destinée à rester une procédure exceptionnelle, elle se banalise sans que son contrôle, pourtant possible, soit effectif. C'est un bel exemple de l'affaiblissement du Parlement résultant davantage de la pratique que des textes.

Le meilleur indicateur de l'affaiblissement du Parlement, dans la pratique, reste le taux d'amendements parlementaires adoptés. Sur ce plan, on relèvera une intéressante étude de Corentin Poyet, dans le recueil « Déprésidentialiser la Cinquième République » du think tank Génération Libre. Sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, malgré une augmentation du nombre d'amendements parlementaires, on remarque un niveau d'adoption extrêmement faible (11 %) à comparer au taux de succès des amendements du Gouvernement (84 %), ou à celui des amendements parlementaires lors de la législature précédente (2012-2017) : 25%. La capacité du Parlement à modifier les textes a donc diminué de façon significative.

**« La capacité du Parlement à modifier les textes a diminué de façon significative : 11% de ses amendements sont adoptés, contre 25% entre 2012 et 2017 »**

Dans la même veine, début 2021, The Good Lobby a été le premier think tank à dénoncer la hausse du taux de refus des amendements parlementaires, avant même d'avoir été examinés, en vertu des règles dites d'irrecevabilité législative<sup>2</sup>, aujourd'hui interprétées de manière éminemment restrictive et contestable. Depuis, Datapolitics<sup>3</sup> a mis à jour les statistiques de cette « censure » en analysant les 107 257 amendements déposés par les parlementaires et traités par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat depuis le début de la législature, en juin 2022 : 23.2% d'entre eux (24 886) avaient été déclarés irrecevables au 22 août 2023, soit presque 1,5 fois plus que les amendements déposés lors de la législature précédente. Dans ce contexte préoccupant et comme nous l'écrivions en 2021, la question de fond est de savoir si les représentants du peuple peuvent encore délibérer sur des sujets éminemment politiques ou s'ils doivent se contenter d'élaborer des mesures d'application, amendant à la marge des textes rigoureusement cadrés et bornés par l'Exécutif ?

Enfin, le récent exemple de la réforme des retraites a montré l'étendue des libertés prises avec l'esprit de la Constitution pour passer en force et soumettre un Parlement réticent. Le Conseil constitutionnel

---

<sup>2</sup> Voir « Mieux cadrer le contrôle des « cavaliers législatifs » : une exigence démocratique », par Gaëtan de Royer et Louis Le Cesne, mai 2021 <https://www.thegoodlobby.fr/wp-content/uploads/2021/05/Etude-TGLF-cavaliers-le%CC%81gislatifs.pdf>

<sup>3</sup> <https://datapolitics.fr/retour-explosion-irrecevabilite/>

a pris, à ce titre, la lourde responsabilité de déclarer conforme à la Constitution une utilisation inédite, massive et consécutive, de toutes les armes procédurales au service du Gouvernement :

- recourir à une loi rectificative du budget de la Sécurité sociale (PLFSSR) pour une réforme classique ; la procédure était éminemment contestable puisqu'elle offrait au Gouvernement un cadre d'exception réduisant le débat parlementaire, initialement justifié par le risque – limité aux seuls textes budgétaires - de « shutdown à l'américaine » (cessation de paiement d'un pays, à l'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier faute de budget adopté à temps par le Parlement) ; jusqu'alors, les différentes lois qui avaient réformé la retraite, en 2010, 2013 ou même en 2019, avaient été des lois ordinaires ;
- le déclenchement effectif de l'article 47.1 de la Constitution, en l'absence de toute urgence, forçant le Parlement à se prononcer dans un délai de cinquante jours : d'abord vingt jours à l'Assemblée nationale, puis quinze au Sénat et enfin quinze pour qu'une commission paritaire parvienne à un accord ;
- le déclenchement de l'article 38 du règlement du Sénat, qui a permis de clôturer le débat sur un article ou un amendement dès lors que deux orateurs d'avis contraire étaient intervenus dans la discussion ;
- le déclenchement de l'article 42 du règlement du Sénat, utilisé pour limiter les prises de parole et fixer un temps de parole forfaitaire aux groupes politiques ;
- le déclenchement de l'article 44 alinéas 2 et 3 du règlement du Sénat, qui a permis de demander le vote bloqué du Sénat sur le texte ;
- et enfin le choix de recourir à l'article 49.3, pour faire adopter le texte sans vote, pour la seconde fois, à l'Assemblée nationale ; pour de nombreux constitutionnalistes, le 49.3 a été conçu pour aider un Gouvernement à consolider une majorité lui faisant conjoncturellement défaut, dans un système bipartisan, pas pour faire passer une minorité « structurelle », dans un système à quatre blocs politiques d'égale importance.

Aussi, dans un contexte de contraction inédit des prérogatives du Parlement, a-t-on pu assister, dès 2017, à des mises en scène lourdes en symboles : la convocation des caméras pour couvrir des séances de signature, par le président de la République entouré d'un ou deux ministres, des lois adoptées. Comme le président américain, qui invite régulièrement la presse dans le bureau ovale de la Maison Blanche, pour signer tel ou tel décret. Au risque d'une illusion : le président n'est pas l'auteur de la loi et il n'est pas sain de laisser confondre les pouvoirs législatif et Exécutif.

### → La mainmise sur la démocratie participative

La constitution de la Convention citoyenne sur le Climat en octobre 2019 donne l'exemple d'un mirage participatif dérivant d'un pouvoir présidentialisé. Au-delà du court-circuitage du Parlement, seul contre-pouvoir institué par la Constitution, le Président a pioché dans les conclusions de la convention ce qu'il voulait. En effet celle-ci n'était pas délibérative. De fait Emmanuel Macron, au terme de la Convention sur le climat, a écarté unilatéralement trois propositions que d'aucun jugeaient emblématiques (la limitation de vitesse à 110 km/h sur les autoroutes, l'inscription de l'impératif climatique en contrepoids des droits politiques dans la Constitution, la taxation à 4% des dividendes supérieurs à 10 millions d'euros). Ces conventions citoyennes se sont multipliées sous la présidence d'Emmanuel Macron : Grand Débat National en janvier 2019, Conseil National de la Refondation en septembre 2022. Il ne s'agit pas ici de juger de la pertinence des propositions des uns et des refus des autres mais les grandes consultations ont aiguisé l'appétit de démocratie plus qu'elles ne l'ont satisfait. Un sondage OpinionWay pour Sciences Po réalisé en février 2021 pose la question « Globalement, pensez-vous que les recommandations faites par ces assemblées ou conventions citoyennes devraient

être obligatoirement mises en œuvre par les gouvernements » : les sondés français répondent oui à 55%. Mais tel ne semble pas être le dessein d'un pouvoir solitaire, convaincu que les Français attendent tout de lui.

## II/ COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

Si la présidence d'Emmanuel Macron nous a permis de poser un constat, il faut rappeler que la dérive présidentialisiste prend ses racines dans une histoire bien plus ancienne, et qu'elle relève – au-delà de la question des hommes – de déterminants conjoncturels et structurels.

### → **Les déterminants conjoncturels : les crises de 2008, 2015, 2020**

Le pouvoir navigue entre les crises et ses recours disent beaucoup de la façon dont il conçoit la nécessité en politique. La crise financière de 2008 a mis le cabinet du Président de la République au premier plan dans l'élaboration des solutions conjoncturelles. La nature mondiale du choc a nécessité une approche intergouvernementale des plans de relance. En conséquence, les programmes de sortie de crise – les travaux lancés par le G20 de Londres en mars 2008 sur la nouvelle régulation bancaire, le plan de sauvetage des banques par l'Eurogroupe d'octobre 2008 – ont été élaborés au niveau diplomatique dans les conciles internationaux où se rencontraient les experts mandatés par les exécutifs. Les affaires internationales faisant constitutionnellement partie du « domaine réservé » du chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy et ses conseillers Jean-David Levitte, Henri Guaino, Xavier Musca ou encore l'économiste Olivier Blanchard négociaient directement avec leurs homologues. Le Président de la République seul pouvait agir au sein des réseaux de gouvernance européens et mondiaux et détenait donc un pouvoir impondéré sur les politiques publiques issues de réflexions intergouvernementales. Cette tendance, née de la préséance présidentielle dans le domaine diplomatique, s'est renforcé avec l'advenue des crises d'ordres divers qui ont jalonné les années 2010.

Les attentats de 2015 ont mis au jour une attente de leadership dans les crises et d'incarnation de l'unité nationale par le chef de l'Etat. Le point d'orgue de la séquence, le 11 janvier 2015, a montré les exigences qui pesaient sur sa capacité à rassembler et à agir. La marche des chefs d'Etat et de gouvernement à Paris, précédée de la réunion avec les chefs de partis, ont mis en exergue deux facteurs qui en font un acteur central en temps de crise : la mobilisation du réseau diplomatique et sa place au-dessus des clivages politiques. Par ailleurs, François Hollande s'est montré en train de superviser directement la traque des frères Kouachi dans une « *situation room* » élyséenne, se présentant personnellement comme le seul recours viable. La large approbation par l'opinion publique

de sa conduite en janvier 2015 a montré, in fine, qu'une situation de crise a toutes les chances de déboucher, à la demande des Français, sur une présidentialisaton du pouvoir.

**« Durant la crise sanitaire, le président s'est exprimé à sept reprises à la télévision »**

La crise sanitaire de 2020 a enclenché une dynamique analogue à celle de 2008 dans le lien entre « technicisation » et présidentialisaton. Entre janvier 2020 et juillet 2021, Emmanuel Macron s'est exprimé sept fois à travers une allocution télévisée. Les canaux habituels de la décision

publique ont été court-circuités par un recours systématique aux cabinets de conseil, et la mise en place du conseil scientifique d'experts auprès du Président de la République, ou du « Conseil de

défense sanitaire » mêlant le ministre de la Santé et le directeur général de la Santé aux militaires de haut rang. Le conseil scientifique, dont les membres étaient nommés par l'Exécutif, a préparé 58 avis au cours de son existence, pour alimenter les travaux des « Conseils de défense sanitaire ». In fine, le pouvoir se drapait de la rationalité des constats et des recommandations scientifiques pour légitimer ses mesures. Il n'y a plus ni gauche ni droite ni majorité ni opposition mais des solutions techniques à des problèmes techniques. Et au Grand Technicien de faire l'homme-orchestre.

### → Les déterminants structurels : les réformes constitutionnelles de 1962 et 2000

Deux réformes constitutionnelles favorisent un changement dans la nature de nos institutions même si, dans la pratique, le Président aurait pu s'en tenir à la lecture originelle.

En 1962, l'élection du Président au suffrage universel lui confère une légitimité qu'il n'avait pas jusqu'alors, supérieure, en quelque sorte, à celle des députés, élus dans des circonscriptions et divisés en groupes politiques. S'en suit une série de nouvelles pratiques consacrant sa fonction de clé de voûte des institutions :

- le vote de confiance sur le programme du Gouvernement par l'Assemblée nationale a perdu son caractère systématique ;
- le chef du Gouvernement n'a plus forcément été issu des rangs du Parlement, comme le voulait la tradition républicaine (Charles de Gaulle y dérogea en nommant l'un de ses collaborateurs personnels, Georges Pompidou, en 1962) ;
- le Premier ministre est devenu responsable devant le Président de la République qui, de fait, est devenu le seul tombeur des gouvernements, le Parlement ne s'aventurant plus à les censurer ;
- les changements découlent de l'action d'un seul personnage dont la légitimité le dispense de remettre en question sa politique ou de convoquer des référendums.

En 2000, l'adoption du quinquennat et la subordination des élections législatives à l'élection présidentielle, qui intervient en premier dans le calendrier, vient accentuer ce déséquilibre. La majorité parlementaire a désormais pour vocation première de soutenir la politique présidentielle. Les élections législatives sont devenues une confirmation « mécanique » du résultat de l'élection présidentielle et la notion de « majorité présidentielle » s'est définitivement imposée, alors qu'elle était inconcevable sous la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques.

**« Avec la réforme du quinquennat et la subordination des législatives à la présidentielle, c'est désormais le Président qui offre aux parlementaires leur élection »**

L'élection présidentielle est désormais le scrutin suprême qui éclipse les autres. Il concentre l'intérêt des Français, comme le montre l'abstention : 22,2% pour la présidentielle de 2017, contre 51,23% aux législatives. L'élection de l'Assemblée nationale n'étant plus qu'une ratification du choix déjà fait par les Français, son essence de contre-pouvoir relève de plus en plus de la vue de l'esprit.

Dans cette dynamique, comme le relève Martial Foucault dans « [La constitution de la V<sup>e</sup> République va dans le sens du Président](#) », les partis se sont logiquement présidentialisés. Leur activité s'est réduite progressivement à la recherche d'un candidat plausible pour la prochaine élection suprême. La

pratique de primaires ouvertes au sein des partis de gouvernement s'est inscrite dans cette polarisation des efforts des partis :

- l'hypothèse de la candidature de Dominique Strauss-Kahn s'est faite jour dans les médias français dès 2010 ;
- les candidats à la primaire de la droite et du centre se sont déclarés dès le début du mandat de François Hollande, François Fillon ayant déclaré son ambition dès 2013 ;
- Éric Ciotti a été élu président des Républicains en décembre 2022 et son programme consiste à désigner Laurent Wauquiez candidat en 2027.
- en mai 2022, François Hollande a déclaré à *L'Opinion* : « 2027 se prépare dès 2022 ».

Conséquence de cette présidentialisation de la politique : une asphyxie intellectuelle et démocratique qui dure 5 ans. Pendant ce temps où un homme solitaire exerce le pouvoir, les médias pépient autour des ambitions de l'un, des velléités de l'autre, des hypothèses de candidature comme si la politique française se réduisait à des affrontements personnels.

La super-légitimité présidentielle, du fait de son élection au suffrage universel, fait passer la V<sup>e</sup> République d'un régime de parlementarisme rationalisé à un régime semi-présidentiel. L'avènement du quinquennat en fait un régime présidentiel. De fait, les mandats présidentiels depuis lors, hormis le deuxième mandat de Jacques Chirac qui doit tout au « barrage républicain » contre Jean-Marie Le Pen, ont aussi été ceux d'un estompement progressif de la figure du Premier ministre. Ce dernier, seul élément du couple Exécutif à répondre devant le Parlement, devient un « collaborateur », la tendance étant officiellement entérinée en 2017 par la fusion des cabinets de l'Élysée et de Matignon.

### III/ ET SI, EN PLUS, IL N'Y A PERSONNE ?

Les pouvoirs propres du chef de l'Etat, tels qu'ils étaient conçus à l'origine, répondent à un besoin de transcendance. Au-delà de la mêlée, les institutions doivent ménager une échappée. D'abord pour éviter la paralysie des institutions. Ensuite pour garantir la stabilité du système politique par le surplomb d'une institution. Le recours à son arbitrage est une nécessité pour que la République ne devienne pas la proie des mêmes clivages qui l'ont empêché de faire la guerre en Indochine et en Algérie. La possibilité pour le Président de la République de désavouer le Gouvernement ou de dissoudre l'Assemblée nationale répond à ce double besoin. Or, toutes ces armes sont aujourd'hui dévitalisées ; en surexposant le magistrat suprême jusqu'au discrédit, en effet, la présidentialisation des institutions manque son but : donner une tête à l'Etat.

**« En surexposant le magistrat suprême jusqu'au discrédit, la présidentialisation des institutions manque son but : donner une tête à l'Etat »**

#### **→ Les contradictions insolubles du mandat présidentiel aujourd'hui**

Il résulte de la présidentialisation des partis, évoquée plus haut, un paradoxe : le chef de l'Etat devient lui aussi un chef de parti. En octobre 2018 lors d'une interview à Public Sénat à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la V<sup>e</sup> République, François Hollande a jugé qu'il fallait supprimer la fonction de Premier

ministre. Selon lui, cela clarifierait la situation qui s'est installée dans les pratiques et les représentations : il appelle de ses vœux « *un Président de la République élu pour cinq ans, qui doit remplir son mandat et qui est forcément le chef de la majorité* ». Le président Sarkozy qualifiait François Fillon de simple collaborateur. Le Président est la vraie tête de la majorité et plus l'arbitre entre les pouvoirs qu'avait voulu la Constitution de 1958 pour abolir le « régime des partis ».

Si l'ancien Président propose de faire du premier personnage de l'Etat le chef de la majorité, cela signifie qu'il l'a bien été par le passé malgré l'esprit et la lettre de la Constitution. La transformation du Président en chef de majorité au pouvoir renforcé introduit un désordre dans les symboles. Elu au suffrage universel, il incarne le corps électoral dont il ressort et donc l'unité nationale. Sa conduite doit tenir à la pluralité réelle des opinions, non en louvoyant ni en bricolant un « en même temps » très unilatéral, mais en refusant de gouverner. La distinction est fine entre gouverner et présider, entre incarner et représenter. Le suffrage universel est à l'origine de cette confusion, comme le note Martial Foucault. La légitimité électorale du Président de la République est indépassable, ce qui n'était pas le cas avant la réforme de 1962. Cela l'autorise à agir en souverain par délégation et met sur tous les ersatz d'un De Gaulle les lauriers d'un Césarion.

Discrédité par cet impossible grand écart, il ne peut plus assumer son rôle d'arbitre. Le Général de Gaulle, lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, précise la fine crête sur laquelle doivent se tenir Président et Premier ministre : « *Il est normal chez nous que le président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. [...] Le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture, politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français.* » On constate que 60 ans plus tard, la dérive est bien dessinée. Elu par l'ensemble des citoyens français, le Président gouverne au quotidien et ne peut donc pas échapper aux impératifs de représentation politique.

S'exposant en première ligne, il perd le fusible que constituait le Premier ministre, s'essouffle, écorne son statut symbolique de père de la nation, garant de son unité, et s'embourbe dans l'impopularité. In fine, il est complètement démonétisé, comme l'a très bien résumé l'affaire « Leonarda », confinant au comique. Une collégienne de nationalité kosovare s'était vu notifier son expulsion à l'occasion d'une sortie de classe, créant de vifs émois amplifiés par les réseaux sociaux. L'affaire prit une dimension médiatique. A tel point que François Hollande crut devoir expliquer, par une allocution sous les lustres de la salle des fêtes du palais de l'Élysée, le compromis administratif finalement bricolé pour elle - tâche traditionnellement dévolue aux travailleurs sociaux. Commentant l'annonce en direct, la jeune Leonarda, nullement convaincue par le *deus ex machina* du super-Président, avait refusé la solution proposée devant des millions de Français par un cinglant « C'est mort ! ».

Cette démonétisation de la figure présidentielle a des conséquences immédiates dans le

fonctionnement des institutions : à titre d'exemple, on ne compte plus les objets politiques de toute nature du président Macron pour se relancer, et qui échouent, du Conseil national de la refondation boudé par les syndicats, jusqu'aux rencontres de Saint-Denis, dont la deuxième édition a été boycottée par LR, le PS et LFI.

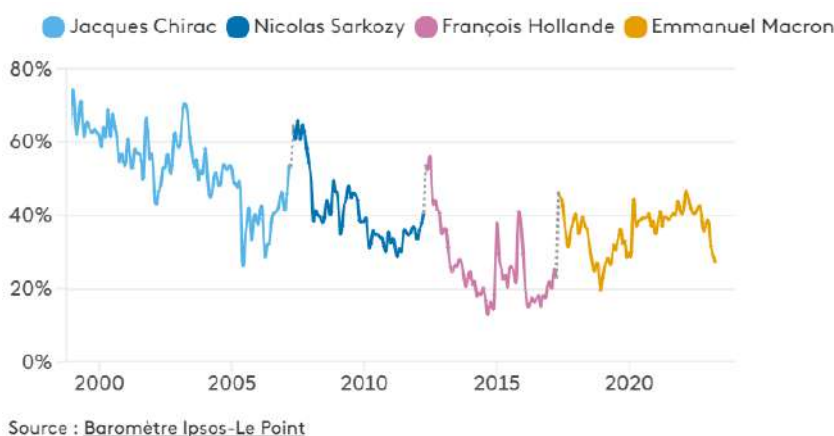
**« On ne compte plus les initiatives du président pour se relancer, et qui échouent, du CNR jusqu'aux rencontres de Saint-Denis »**



## → Le rejet croissant de la figure présidentielle

*On nous a mal compris !* Il existe un désir d'une autorité forte à la tête de l'Etat. Mais gardons-nous de confondre autorité et pouvoir. Selon un article de Sébastien Laye, paru en octobre 2020 dans la Revue politique et parlementaire, intitulé « Au fondement de l'échec de nos institutions : la dérive présidentielle », cette envie correspond davantage au désir d'un *Primus inter pares* guidant par l'exemple dans un cadre horizontal que d'un Césarion. En dehors des crises, nul n'a réclamé un Jupiter à l'Élysée. De fait les Français rejettent cette interprétation de la Constitution.

Ils la rejettent en exprimant leur rejet croissant de la figure présidentielle. Les sondages sont, de ce point de vue, très explicites. Les Cent Jours renvoient de plus en plus à l'histoire ancienne alors que personne ne semble retenir la leçon de Jacques Pilhan. Le communicant, qui a inspiré Mitterrand et Chirac, a théorisé la rareté de la parole présidentielle : parler peu mais parler fort. A l'inverse, un président communique aujourd'hui tous les jours, ou presque, et notamment sur les réseaux sociaux, où les Français peuvent lui répondre. Désacralisation suprême ! Nicolas Sarkozy, François Hollande, Emmanuel Macron ont tous trois mis moins d'un an à passer sous les 30% d'approbation dans la plupart des sondages alors qu'ils diffèrent radicalement par leurs politiques et leurs styles. Ne serait-ce pas l'indice que c'est la fonction même qui suscite le rejet, à force d'une pratique usante ? Les Français se lassent d'une parole dilapidée, d'une action brouillonne et fébrile. Les discours, allocutions, initiatives présidentielles ne sont pas simplement devenues une monnaie de singe : elles alimentent la haine de la figure du chef de l'Etat, cristallisation de tous les rejets et non plus du commun républicain.



*Evolution de la cote de popularité des présidents de la République depuis 2000*

## → Le danger de la présidentialisation pour l'ensemble du régime

L'hégémonie présidentielle décrédibilise les autres institutions perçues parfois comme des courtisans salariés du Château ou des potiches parlant à la dictée du Prince. Pourrait-on, du reste, donner tort à ceux qui qualifient les majorités de godillotes et de babillardes les Assemblées quand on voit l'atonie législative de la représentation nationale depuis 2017 ? Les électeurs de moins en moins nombreux à chaque scrutin non présidentiel semblent avoir renoncé à croire aux échelons intermédiaires. La classe politique est discréditée dans son ensemble. Quand on n'est pas un prétendant, on est un porte-flingue.

En parallèle, la lame de fond du « désenchantement » (Martial Foucault) emporte l'expression politique. Le rejet des corps intermédiaires se concrétise dans ce que Marcel Gauchet appelle la « désaffiliation » (*Comprendre le malheur français*, 2016). Les partis, syndicats, organisations

collectives canalisant les désirs de réforme et les conflits sociaux s'effondrent. Il ne s'agit pas de mettre sur le dos de la présidentialisation des maux qui ne procèdent pas d'elle au premier chef mais de relever qu'elle entretient bien plus qu'elle n'endigues des dynamiques centrifuges au sein du politique. Elle représente un inconvénient et non un atout pour le régime hérité de 1958. Les remises en question des institutions, de quelque bord politique qu'elles émanent, ont toutes en commun de vouloir briser la présidentialisation du régime.

Les contestations de la V<sup>e</sup> République doivent beaucoup à la dérive présidentialiste. On a mentionné que l'incarnation de l'autorité de l'Etat tendait à se confondre avec la représentation d'un parti. Il en résulte qu'une partie de la population ne se reconnaît plus dans la tête de l'Etat. La dérive aura atteint un point de non-retour le jour où elle ne se reconnaîtra plus dans l'Etat lui-même.

## IV/ DES IDÉES ?

Nous nous situons à une croisée des chemins. Sans prescrire, on peut dégager trois pistes d'évolutions qui sont autant de manières de sortir de la crise.

### → Ressusciter la Cinquième des origines

*« Pendant notre conversation, le téléphone avait sonné dix fois, détournant l'attention de Léon Blum sur de menues questions parlementaires et administratives. Comme je prenais congé et qu'on l'appelait encore, il fit un grand geste las. « Voyez, dit-il, s'il est facile au chef du gouvernement de se tenir au plan que vous tracez quand il ne peut rester cinq minutes avec la même idée ! » ». Charles de Gaulle dans ses Mémoires de Guerre à propos d'un déjeuner avec Léon Blum, Président du Conseil.*

Cela ne vous rappelle-t-il rien ? C'est pour conjurer cette dispersion du pouvoir que le Président de la V<sup>e</sup> République, personnage institutionnel unique au monde, est né.

La Constitution de 1958 a subi vingt-quatre modifications depuis sa promulgation. Certaines ont indéniablement fait choir le chef de l'Etat de son rôle d'arbitre entre les pouvoirs. La simultanéité des élections présidentielle et législatives ainsi que le quinquennat présidentiel à partir de 2000 y ont, à notre sens, grandement contribué. Une part de l'essence de la V<sup>e</sup> République résidait dans le décalage temporel entre l'Élysée et le Palais Bourbon et empêchait le Président d'enliser son autorité dans les querelles partisans. Il n'en est plus rien. Pour revenir aux origines, des changements structurels peuvent s'imposer.

- **La désynchronisation du temps partisan/parlementaire et du temps présidentiel permettrait d'émanciper la figure du chef de l'Etat, de le conforter dans son rôle d'arbitre et de rétablir la crédibilité du Parlement. Restaurer le septennat serait une solution. En inscrivant le travail présidentiel dans un temps plus long, on le sépare dans la pratique de celui du Gouvernement. On se donne la possibilité d'un Parlement et d'un Président divergents. L'expérience nous a appris que les cohabitations productives valent mieux que les majorités atones.**

Mais, comme disait Pompidou, *« les institutions sont ce que les hommes en font »*. Aucun changement de constitution ne remplacera celui des habitudes. Celle, prise par les Présidents de la République de s'immiscer dans le travail des ministères, de court-circuiter médiatiquement les autres institutions, d'étendre le « domaine réservé », une éthique davantage qu'une Constitution peut y remédier. La

geste gaullo-pompidolienne fournit des exemples à suivre, renseignés par les témoignages. *L'Arbre de Mai. Chroniques alternées* d'Edouard Balladur offre, par exemple, un témoignage historique gravement sous-estimé sur le rôle du cabinet de Pompidou dans le régime gaullien. « *Pompidou, nommé six ans plus tôt, semblait indéracinable. Tout aboutissait à son cabinet, tout en repartait. (...) Pour tout ce qui était la politique intérieure, l'autorité de De Gaulle paraissait plus lointaine, épisodique* » évoque-t-il à propos de l'ambiance régnant à Matignon aux prémices de Mai 68, crise politique et sociale réglée en grande partie grâce à l'action du Premier ministre. Son propos fait également écho à la naguère traditionnelle séparation entre le « domaine réservé » qui ne dépassait pas la politique étrangère et la défense et la politique intérieure, domaine gouvernemental consacré par la Constitution. On citera également *Les Choses vues* de Georges Pompidou, publication de carnets personnels qui mentionne les relations conflictuelles entre le Président et son Premier ministre Chaban-Delmas. Certes les relations entre les deux hommes étaient notoirement orageuses. Notre propos n'est pas ici d'idéaliser un passé mais de montrer que d'autres façons d'organiser le pouvoir sont crédibles. Un peu d'émulation entre les chefs de l'Etat et du gouvernement serait sain dans la perspective de rétablir les équilibres originels de nos institutions.

### → Couper le nœud gordien

#### Entériner la présidentialisation des institutions et en faire un élément structurant de la constitution

Il existe, par le monde, des régimes présidentiels. Le dialogue entre l'Exécutif et le Parlement est structuré autour des deux pôles du régime que sont la chambre élue et le Président. Ici la primauté du Président de la République dans le gouvernement, au sens large, est consacrée et assainie. Le poste de Premier ministre est supprimé, le Président est chef du gouvernement et de la majorité. Il peut rendre des comptes directement devant le Parlement et répondre devant lui de la politique générale – ce à quoi ont aspiré tous les Présidents de la République depuis 2007.

- **Cela implique qu'il ne puisse plus dissoudre l'Assemblée nationale, ayant perdu son rôle d'arbitre entre les pouvoirs pour entrer de plain-pied dans l'arène politique.**

#### Opérer un virage parlementaire

Relevons le travail d'Alain Laquièze dans la note de Génération Libre citée plus haut, foisonnante d'exemples de mesures pour parlementariser la République. Reprenons-en quelques-unes telles quelles :

- Doter le Premier ministre de pouvoirs propres, la présidence du conseil des ministres en particulier, laisserait à un pouvoir Exécutif comptable devant la représentation nationale les décisions gouvernementales qui aujourd'hui relèvent des voies de Jupiter.
- Renforcer l'initiative parlementaire des lois est également un axe de réforme de cette perspective.
  - **Augmenter le nombre de commissions permanentes** est présenté comme une piste envisageable. Le resserrement des compétences qui en résulterait donnerait des chances aux commissions d'être plus actives et de fournir un travail de meilleure qualité.
  - **Interdire les amendements gouvernementaux aux projets comme aux propositions de loi** permettrait de s'assurer du primat parlementaire sur les débats qui ont lieu au Parlement.

- **Faire passer le nombre de semaines de séance publique à l'Assemblée nationale réservées par priorité au Gouvernement à une sur quatre** (au lieu de deux sur quatre actuellement) pour faire de la place à une initiative parlementaire responsabilisée.

La crédibilité du Parlement à prendre part aux décisions est aussi un enjeu important. Contrairement au Gouvernement qui fait rédiger ses projets de loi par des administrations centrales, le Parlement dispose d'un nombre trop réduit d'experts de haut niveau. Il en résulte des propositions de loi souvent raillées pour leur qualité médiocre.

- **Allouer une part des dépenses de fonctionnement des chambres à la prise en charge de délégations ou de mises à disposition de personnels de la fonction publique**, parmi les grands corps de l'État, les hauts fonctionnaires, les professeurs d'université et les chercheurs en droit, en économie ou en sciences de gestion serait un pas important fait en direction de la crédibilité parlementaire.

### → **La nécessaire introduction d'une plus grande horizontalité dans la décision publique**

En novembre 2023, Ipsos faisait paraître pour la Fondation Jean-Jaurès et la CFDT un sondage intitulé « La société idéale aux yeux des Français ». Au milieu de la batterie de questions posées à l'échantillon, l'une portait sur le type de régime politique désiré par les citoyens. La démocratie représentative a la faveur de 45% des sondés, la démocratie directe ou participative celle de 40% d'entre eux (parmi les plus jeunes), tandis que le « dirigeant fort » n'a la confiance que de 7% des sondés. Ce sondage va dans le sens des innovations politiques portées depuis le début des années 2000 en faveur d'une ouverture du politique à l'ensemble des citoyens.

Emmanuel Macron lui-même, dans son discours du 4 octobre 2023 au Conseil constitutionnel, a reconnu la nécessité de repenser la participation des citoyens aux décisions politiques. En proposant d'assouplir les conditions du référendum d'initiative partagée (RIP), il reconnaît la nécessité d'associer plus aisément les Français à l'élaboration de la politique. Cette procédure mise en place par la réforme constitutionnelle de 2008 réclamait un cinquième des membres du Parlement et un dixième du corps électoral pour être enclenchée. Aucun RIP n'a depuis lors été lancé et, plus encore, aucun référendum d'aucune nature.

- **Abaisser, à tout le moins, le nombre de parlementaires et de signatures citoyennes requis pour lancer une procédure de RIP** semble être une idée raisonnable. Elle va dans le sens des aspirations des Français et à l'usage de plus en plus fréquent des nouveaux modes de consultation qui traduit une habitude et un appétit de participation.

De même, les travaux sur le référendum d'initiative citoyenne (RIC) peut être imaginé de façon pragmatique. Ne réclamant pas, par définition, l'approbation d'une partie des parlementaires et des élus, il partirait de la base électorale elle-même.

- **Le RIC dit « législatif » concernerait un champ d'application égal à celui de la loi**, sans aller jusqu'à la constitution ni jusqu'à la révocation des élus ou des membres du gouvernement. Il ne s'agit là que d'une partie du RIC proposé par la proposition de loi constitutionnelle LFI de 2019 qui prévoyait un RIC « CARL » : constitutionnel, abrogatif, révocatoire, législatif.

En Espagne, la procédure d'initiative populaire d'agenda donne un exemple de référendum déclenché par le peuple, tout en laissant le dernier mot au Parlement. A partir du moment où une proposition de loi a réuni au moins 500 000 signatures, les députés sont obligés de s'en saisir, mais ils restent libres de leur vote. C'est par ce dispositif que les habitants de la région de Murcie ont fait adopter par le Parlement la loi accordant en 2022 une personnalité juridique à la Mar Menor, la plus grande lagune d'eau salée d'Europe, afin de la protéger de la pollution.

Dans les nouveaux modes de participation, saluons le travail d'Open Ministry, ONG finlandaise fondée en 2012, qui à travers une plateforme en ligne organise des ateliers de travail ouverts, des tables rondes et des référendums. A titre d'exemple, une pétition sur le mariage gay en Finlande y a recueilli plus de 50 000 signatures en 2013. En 2014, le Parlement adoptait la loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe. Le débat politique et la vie des individus tournent de plus en plus autour des innovations numériques et des nouveaux moyens de communication. Voilà pourquoi l'offre des civic tech paraît rafraîchissante quand il s'agit de penser les nouvelles formes du politique que le XXI<sup>e</sup> siècle introduira peut-être.

- **Une forme de soutien financier de la part de l'Etat, qui pourrait incuber certaines civic tech ou simplement y investir**, serait une manière de prendre la question de front. Les dotations qui, depuis juillet 2022, sont accordées au ministre délégué en charge du Renouveau démocratique pourrait en partie être consacrées à financer les innovations.

Mais, avant toute chose, la confusion autour de la nature des participations citoyennes doit cesser. En effet l'ambiguïté sur ce qu'un format de participation est délibératif, partiellement délibératif ou simplement consultatif facilite la transformation de ce genre de moment en séquences de communication au bénéfice de leurs instigateurs. On a rappelé plus haut les frustrations engendrées par la Convention citoyenne sur le climat chez une partie de ses participants.

- **Définir différents degrés d'association des citoyens, les traduire en normes et obliger le pouvoir à s'y référer**, avant de lancer la moindre initiative de démocratie participative, permettrait d'affermir la confiance des citoyens souhaitant s'y impliquer : ils le feraient en toute connaissance de cause, sans risque de faux espoirs.

\* \* \*