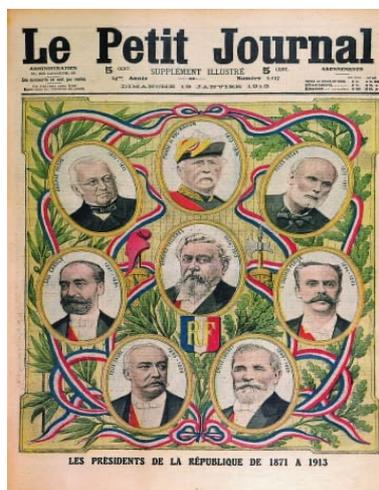


FICHES CONCOURS

INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Le président de la République, approche historique, institutionnelle et politique

Décembre 2024



L'HISTOIRE, LE CONSTAT

Depuis les origines de la République, en 1875, le Président de la République a toujours été un rouage institutionnel important. Toutefois, depuis 1958, la Ve République en a fait le centre du pouvoir, voire son détenteur absolu, à la condition cependant que les partis qui le soutiennent disposent d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, alors même que, pourtant, le Président n'est pas responsable devant le Parlement.

Conséquences d'une constitution ambiguë ou d'une pratique contraire aux textes, un glissement s'est opéré progressivement, d'un régime présenté au départ, en 1958, comme mi-parlementaire, mi-présidentiel, vers un régime présidentiel à peine mâtiné de parlementarisme, suscitant des critiques de plus en plus vives. L'évolution, due à la défiance grandissante à l'égard du Président et à l'émergence de partis d'opposition populistes qui ont fragmenté le paysage politique, a été brutale, en 2022 et surtout en 2024. Elle a abouti à un fonctionnement mal régulé, qui, s'il était durable, serait déstabilisant pour le pays. Le débat est ouvert aujourd'hui chez les politistes sur les évolutions envisageables, même si la classe politique ne s'en saisit guère.

IIIe et IVe république : un président aux pouvoirs formels

- Sous la **IIIe République**, les trois lois constitutionnelles de 1875 prévoient un exécutif curieusement bicéphale.

D'un côté, les textes donnent au Président de la République, élu pour 7 ans par les deux chambres, Sénat et Chambre des députés, des pouvoirs importants, qui paraissent en faire le chef de l'exécutif : initiative et promulgation des lois, surveillance de leur exécution, disposition de la force armée, nomination aux emplois civils et militaires (dont la nomination

des ministres), négociation et ratification des traités. Le Président peut convoquer les chambres en session extraordinaire et dispose du droit de dissolution de la Chambre des députés. Cependant, ses pouvoirs sont un faux-semblant : il partage avec les Chambres l'initiative des lois ; tous ses actes doivent être contresignés par un ministre ; il est enserré dans des délais pour la promulgation des lois (il dispose toutefois du droit de demander une seconde délibération) ; la dissolution de la Chambre des députés est décidée sur avis conforme du Sénat (le droit tombera très vite en désuétude, après une crise en 1877) ; enfin, il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des deux chambres et la plupart des traités ne deviennent définitifs qu'après un vote. La loi précise qu'il n'est pas « responsable » (devant les chambres) sauf en cas de haute trahison : de fait, il ne l'est pas parce qu'il n'exerce aucune responsabilité réelle.

Le véritable exécutif est mentionné (« Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique du gouvernement »), sans que les textes prévoient au demeurant son organisation : c'est dans les faits (et non dans les textes, qui ne la mentionnent pas) que sera instaurée une « Présidence du conseil » qui constituera les gouvernements et assumera leur responsabilité politique. Les ministres sont en effet « responsables », le régime est parlementaire et le Président de la République assure une sorte de continuité institutionnelle mais sans avoir de pouvoir.

- La **IVe République** reste fidèle à ce modèle, se dotant toutefois d'une Constitution véritable avec, notamment, un préambule important qui constitue une sorte de deuxième déclaration des droits. Le régime est parlementaire, reste bicaméral (une Assemblée nationale et un Conseil de la République), tout en donnant désormais la prééminence à l'Assemblée nationale. Les pouvoirs du Président de la République, élu pour 7 ans par les deux Assemblées, tiennent de la représentation : il préside le Conseil des ministres, promulgue les lois, nomme en Conseil des ministres les titulaires d'emplois supérieurs, signe et ratifie les traités et n'est responsable qu'en cas de haute trahison. Tous ses actes doivent être contresignés par un ministre ou par le Président du Conseil. Toutefois, il participe à la constitution des gouvernements : c'est lui qui « désigne » le Président du Conseil, lequel doit ensuite, pour être « nommé », être investi de la confiance des députés. C'est le Président de la République qui nomme ensuite les ministres sur proposition du Président du Conseil. Celui-ci exerce le pouvoir exécutif et son gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, alors que le Président de la République « n'est pas responsable ». Le droit à dissolution existe (il faut deux renversements de gouvernement dans les 18 mois précédents) mais il est exercé en Conseil des ministres même s'il est officialisé par décret du Président de la République.

La Constitution de 1958 : régime parlementaire ou régime présidentiel ?

- **Le texte** est, dès l'origine, **ambivalent**.

En 1958, le Président de la République est, comme avant, élu pour 7 ans au suffrage indirect, désormais par un collège comprenant les parlementaires et des élus locaux, conseillers généraux et représentants des conseils municipaux. Comme ses prédécesseurs, le Président a la charge de présider le Conseil des ministres, de promulguer les lois, de nommer le Premier ministre puis, sur proposition de celui-ci, les ministres et de nommer aux emplois civils et

militaires de l'État. Aux termes des articles 20 et 21 de la Constitution, c'est le gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, qui « détermine et conduit la politique de la Nation » et qui « dispose de la force armée ». C'est le Premier ministre qui dirige le gouvernement, qui est responsable de la défense nationale et assure l'exécution des lois.

Malgré ces deux articles, la Constitution n'établit plus la traditionnelle répartition des pouvoirs entre un Président qui incarne la République sans la diriger et un Président du Conseil (désormais « Premier ministre ») qui assume les responsabilités du pouvoir.

Un article 5 est inséré dans la Constitution, qui, loin d'un rôle défini jusqu'alors en termes strictement procéduraux, précise les missions confiées désormais au Président de la République : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités ». Certes, le Président ne gouverne pas le pays mais il a la charge de veiller sur lui et de garantir sa bonne marche. Non seulement il n'est plus une potiche mais la part la plus noble des missions du pouvoir exécutif lui revient.

L'article 5 fait écho à d'autres articles qui **donnent au Président des pouvoirs propres** : il a le droit, certes sur proposition du gouvernement ou des deux Assemblées, de soumettre au peuple un référendum sur un texte relatif à l'organisation des pouvoirs publics ou sur un traité qui aurait, sur celle-ci, des incidences (article 11) ; il peut dissoudre l'Assemblée nationale, sans contreseing, après consultations (article 12) ; il est le chef des armées (article 15), même si le Premier ministre « dispose » de celles-ci ; il a le droit de prendre les mesures exigées par les circonstances en cas de grave danger pour les institutions, le territoire ou l'exécution des traités (article 16) ; il négocie et ratifie les traités, sauf ceux qui relèvent de la ratification par la loi (article 52) ; enfin (article 19), si ses actes sont contresignés, des exceptions sont prévues : ne le sont ni la nomination du Premier ministre, qui est à son libre choix, ni le recours au référendum, ni la dissolution de l'Assemblée nationale, ni l'exercice du droit de message aux Assemblées, ni la nomination des trois membres du Conseil constitutionnel dont il a la charge¹, ni la saisine du Conseil constitutionnel pour vérification de la constitutionnalité d'une loi avant promulgation.

Il existe donc, au niveau des textes, une diarchie au niveau de l'exécutif, avec un Premier ministre « aux affaires » et un Président qui représente un garant. Mais dans la pratique, dès 1958, c'est le Président qui va prendre la lumière : le Premier ministre sera en charge de régler les problèmes et de faire marcher le gouvernement et l'administration, le Président aura pour mission de donner les grandes orientations et de définir la stratégie, ce qui n'est pas totalement conforme aux textes.

¹ Toutefois, en vertu des articles 56 et 13 de la Constitution, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la nomination des membres du Conseil constitutionnel nommés par le Président de la République s'exerce après avis de la Commission des lois de chaque Assemblée, qui peut l'empêcher par un vote négatif à la majorité des 3/5^e. Pour les membres nommés par le Président de l'Assemblée et du Sénat, l'avis ne relève que de la Commission de l'Assemblée concernée.

- **Trois évolutions** du droit renforceront le rôle du Président.

La première évolution concerne **l'élection du Président de la République au suffrage universel**, décidée par référendum en octobre 1962. Cette élection va établir un lien particulier entre le peuple et le Président, lien qu'a entretenu, dans les années « gaulliennes », la pratique du référendum (il y en aura quatre de 1958 à 1969) et celle de la dissolution (en 1962, après une crise parlementaire, et en 1968, après une révolte étudiante).

La réforme constitutionnelle de 1962 n'a pas, toutefois, transformé en régime présidentiel une République qui, sans elle, serait restée parlementaire : comme indiqué ci-dessus, la personnalité du Général de Gaulle, sa volonté d'instaurer un pouvoir fort, la manière dont il dominait le paysage politique, le texte initial de la Constitution, la décision même (sans aucun doute inconstitutionnelle²) de recourir au référendum pour instituer cette élection, tout montre que la Ve République, construite sur le contre-modèle de la IIIe et de la IVe république, allait déjà en ce sens. Pour De Gaulle, un pouvoir fort ne pouvait reposer que sur une forte légitimité et celle-ci ne vient que du peuple. Le Président élu sera donc le véritable chef. Le modèle est hybride dès le départ et sans doute, en définitive, dès 1958 mais surtout depuis 1962, bien plus présidentiel que parlementaire.

Deuxième évolution, la marche vers une bipolarisation des partis représentés au Parlement et, surtout, **l'apparition du « fait majoritaire »** : la majorité présidentielle qui a permis au Président d'être élu va s'imposer également au gouvernement et au Parlement. L'évolution peut être mise au crédit de l'élection présidentielle au suffrage universel (les partis deviennent peu à peu des « écuries présidentielles » qui soutiennent l'ambition de leur leader) comme à celui du mode de scrutin adopté en 1958 pour les législatives (scrutin uninominal de circonscription à deux tours), qui défavorise les petits partis.

Dès 1962, le général De Gaulle a bénéficié, comme la plupart de ses successeurs, d'une majorité à l'Assemblée Nationale. Il est vrai que ce « fait majoritaire », souvent constitué d'une coalition de plusieurs partis, a connu des faiblesses, dues à des divisions dans la majorité (sous V. Giscard d'Estaing, sous F. Hollande), à l'affaiblissement du parti du Président (en 1988, 1993, 2022), à des décisions malheureuses de dissolution (1997, 2024). Il a existé des cohabitations (trois, de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002) où le Président qui a perdu la majorité, sans s'effacer, a joué un rôle de « premier opposant ». Ces défaillances montrent que le Président de la République peut être désavoué. Pour autant, sur l'ensemble de la Ve République, le fait majoritaire a dominé.

² La décision a été contestée devant le Conseil constitutionnel par le Président du Sénat : dès lors qu'un titre spécial de la Constitution organisait la révision constitutionnelle, qui prévoyait un vote des deux assemblées avant, le cas échéant, une approbation soit par référendum, soit par le Congrès, le recours à un référendum au titre de l'article 11 pour modifier la Constitution était à l'évidence inconstitutionnel. L'annonce de la réforme a de plus soulevé l'opposition de l'Assemblée nationale qui a adopté une motion de censure et renversé le gouvernement. En réponse, le Général de Gaulle a dissous l'Assemblée. Par décision du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel s'est défaussé, arguant qu'il n'avait compétence que pour vérifier la constitutionnalité des lois votées par le Parlement, pas de celles adoptées par le peuple, qui sont l'expression directe de la souveraineté nationale. Le précédent conduit aujourd'hui le Rassemblement national à prévoir, en cas de victoire aux élections présidentielles, le recours à l'article 11 pour modifier la Constitution et instaurer la préférence nationale, en échappant au contrôle de constitutionnalité de telles dispositions. Il n'est pour autant pas certain que, dans ce cas, les choses se passent aussi bien qu'en 1962.

La troisième évolution concerne **l'encadrement du rôle du Parlement**. La Constitution balise désormais le domaine respectif de la loi (par une énumération, à l'article 37, des domaines où elle intervient) et celui du règlement (tout le reste), alors qu'auparavant, la loi était omnipotente ; est institué un contrôle constitutionnel des lois avant leur promulgation ; l'initiative des parlementaires est bridée, notamment par l'article 40, qui leur interdit de proposer des mesures qui augmentent les dépenses ou diminuent les recettes, et par l'article 48, qui fixe les priorités de l'ordre du jour de l'Assemblée (ce sont celles du gouvernement). L'article 49 (notamment le 49-3) donne des armes au gouvernement : il prévoit l'adoption sans vote d'un texte controversé dès lors qu'une motion de censure n'est pas adoptée, ce qui est une sorte de coup de force légal qui oblige les parlementaires à accepter un texte dont ils ne veulent pas, sauf à devoir affronter une crise. En 1965, De Gaulle reconnaissait : « J'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958 [...] dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. C'est dans cet esprit que la Constitution a été faite ». L'action du Parlement, jusqu'alors lieu d'une instabilité due à la dispersion des partis, est mieux contrôlée. L'exécutif domine institutionnellement. Il est vrai que cette évolution bénéficie surtout au Premier ministre. Mais elle consolide aussi le Président.

Présidence de la République : quels changements institutionnels et politiques depuis 1962 ?

- Le premier changement est **la réduction à 5 ans du mandat présidentiel**, décidé par le référendum de septembre 2000. La réforme sera complétée par l'inversion du calendrier électoral (loi organique du 15 mai 2001) qui repousse à juin la fin de la mandature de l'Assemblée nationale : les législatives suivent désormais les présidentielles. L'objectif (éviter les cohabitations, vues comme des périodes bancales, en calant présidentielles et législatives dans une continuité, sur une durée courte³) témoigne implicitement du fait que le Président est devenu le chef politique d'une majorité et entend diriger pleinement le pays. De fait, le Président cesse officiellement d'être « au-dessus » de la mêlée : certains politistes y ont vu la négation de l'article 5 de la Constitution, qui lui donne un rôle d'arbitre et de gardien suprême du bon fonctionnement des institutions. Ainsi, les Présidents, qui ont certes toujours appartenu à un camp politique, vont devenir « partisans » : l'évolution sera très visible à partir de la présidence Sarkozy.

- Le deuxième changement est politique : c'est **l'abandon du référendum**. Quatre référendums ont eu lieu sous la présidence De Gaulle, dont le dernier, en 1969, a causé son départ : mis en minorité sur un projet, le Président juge logique de partir. Cinq référendums ont eu lieu ensuite jusqu'en 2005, dont trois portaient sur l'Europe : en particulier, le référendum de 2005 a refusé, à près de 55 % des voix, le projet de « Constitution pour l'Europe ». Or, non seulement le Président Chirac est resté en fonction après cet échec mais son successeur, N. Sarkozy, a manœuvré pour imposer par d'autres voies le texte du traité rejeté. Après l'adoption par le Conseil européen d'un traité de Lisbonne présenté comme la reprise simplifiée du traité de 2005 mais qui, en fait, reprenait l'intégralité de son contenu, le Parlement français ratifiera celui-ci en 2008.

³ Le système redevient discordant en cas de dissolution, comme en 2024, avec une présidentielle fixée à 2027 et une Assemblée élue en 2024 dont la mandature se termine en théorie en 2029. Cette discordance prélude sans doute à une autre dissolution avant ou après l'élection présidentielle de 2027, voire à plusieurs, avec un risque de blocage du pays.

L'adoption du traité de Lisbonne s'inscrira dans la liste des « dénis de démocratie » dont les hommes politiques sont accusés, avec d'autant plus de force que les votes « non » de 2005 ont émané d'un électorat jeune, populaire, confronté à des difficultés sociales, qui reprochait à l'Europe d'être excessivement libérale et de ne pas suffisamment protéger la population. La tradition gaulliste (le Président est choisi par le peuple mais doit partir s'il perd sa confiance) est abandonnée et le Président se donne même le droit de biaiser pour contourner la décision populaire. Depuis lors, le recours au référendum est tombé en désuétude, comme si les Présidents n'acceptaient l'outil que s'il leur est favorable et non pas pour vérifier la solidité du lien qui les unit aux citoyens. Même si le référendum suscite des réserves (il rappelle le plébiscite du Second empire), la démocratie y a perdu et la « trahison » de N. Sarkozy ne sera pas oubliée.

Les trois dernières présidences : une dérive ?

Les trois dernières présidences, surtout celles de N. Sarkozy et d'E. Macron, ont modifié la fonction de Président et l'appréciation des citoyens.

- De 2007 à 2022, **les trois présidents successifs** ont en commun d'avoir nommé Premiers ministres des personnalités qui ont renoncé à imprimer leur marque sur les choix stratégiques, E. Philippe faisant, mais en partie seulement, exception⁴. Nicolas Sarkozy parlait de son Premier ministre F. Fillon comme d'un « collaborateur ». F. Hollande a d'abord choisi J-M Ayrault « parce qu'il était désintéressé » (en fait effacé) et ensuite a jugé, sans trop le dissimuler, que son nouveau Premier ministre, M. Valls, n'avait pas l'envergure nécessaire pour devenir président. Après E. Philippe, les Premiers ministres d'E. Macron ont eu du mal à se faire respecter, parfois même de leurs propres ministres. Rudoyés, parfois ouvertement dédaignés, ils ont le plus souvent assumé en silence, ne s'adressant que peu au pays ou sur des sujets limités. On est loin d'un Pompidou, d'un Rocard, d'un Juppé ou d'un D. de Villepin, même s'il y a eu aussi, dès avant, des Premiers ministres peu crédibles ou politiquement faibles (Couve de Murville, Edith Cresson ou J-P Raffarin).

- Au-delà du choix d'un Premier ministre qui a peu de poids politique, **le Président Sarkozy** s'affichera comme le premier Président de la République « responsable de tout », accentuant ainsi la dérive progressive de la 5^e République vers une verticalisation du pouvoir. Avec une gouvernance autoritaire, agitée, sans contrepoids⁵, il a personnalisé à outrance la

⁴ Dans son ouvrage *Impressions et Lignes claires* (J-C Lattès, 2021), E. Philippe, qui affirme aujourd'hui des choix différents du Président, ne cache pas une prise de distance avec des décisions essentielles du quinquennat, ainsi les choix post crise des Gilets jaunes ou celui de la convention sur le climat. En tant que Premier ministre, il les a pourtant plaidés. Il a toutefois tenu la barre de manière plus personnelle, alors que beaucoup de Premiers ministres se sont effacés.

⁵ En 2007, le Comité de réflexion et de proposition « sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République » (Comité Balladur), dont certaines propositions ont conduit à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, proposait de modifier les missions du Président de la République en lui donnant celle de « définir la politique de la nation », le gouvernement n'ayant plus que la charge de « conduire » celle-ci. La proposition, non retenue, mettait les textes en accord avec les pratiques et a été considérée de ce fait comme inutile. Elle est révélatrice toutefois. La réforme constitutionnelle de 2008 a d'ailleurs donné au Président le droit de s'exprimer devant les deux assemblées réunies en Congrès : la mesure ne bouleverse pas l'équilibre des institutions et ne fait que révéler l'appétit d'exposition personnelle du Président d'alors, qui aurait voulu être à la fois guide suprême et Premier ministre.

fonction. Surtout, il s'est imposé par le clivage : il est sans doute le premier Président à se définir non pas comme le représentant de tous les Français mais comme un homme de rupture et de division, un « plébéien teigneux » (l'expression est de son ancien Premier ministre, François Fillon, dans son livre « *Faire* », Albin Michel, 2015) : de fait, il s'est affiché en chef de parti (ses prédécesseurs faisaient davantage attention), rapprochant Les Républicains de l'extrême droite, se moquant de ses opposants, méprisant ouvertement les fonctionnaires et les juges. Il a abandonné la stature morale du Président de la République que la Constitution a érigée, pliant devant des dictateurs et ne reculant pas devant certaines méthodes pour garder le pouvoir, ce qui le conduira, bien plus tard, à plusieurs condamnations pénales. Président démagogue, tout-puissant, presque en roue libre, il a clivé, hérissant une part de la population tout en séduisant l'autre.

- **F. Hollande** quant à lui n'a pas eu ce comportement de toute-puissance. Reste qu'il s'est coulé dans le modèle en décidant seul d'orientations politiques qui ont désarçonné son camp (notamment en mettant en place un système d'aides massives aux entreprises ou en voulant réformer le dialogue social, moins de place à la loi et davantage à la négociation). Il n'a pas su maintenir les liens avec la majorité qui le soutenait (son parti, resté dogmatique sur le plan économique et social, ne l'a pas suivi sur la voie d'une social-démocratie plus désireuse d'adapter le capitalisme que de le combattre) ; surtout, alors que le Président a pour charge, en contrepartie de son pouvoir, de maintenir les valeurs, il n'a pas su résister à une gestion sécuritaire du terrorisme et la durée de l'état d'urgence mis en place en 2015, qu'il n'a jamais osé lever, l'a disqualifié.

- Quant à **E. Macron**, qui s'est présenté à l'opinion comme un « girondin » ouvert, il a théorisé, dès avant d'être élu, la verticalité du pouvoir, convaincu que le Président de la République représente, par essence, le pays et qu'il lui appartenait donc d'exercer l'autorité fermement et, à vrai dire, sans en débattre avec quiconque. L'évocation, par le candidat Macron, dès 2016, d'une « autorité démocratique » a parfois eu des accents messianiques qui mettent mal à l'aise : il en ressortait que le chef, qui s'appuie sur la mémoire du pays, a pour mission d'éclairer la voie, de montrer le sens et la direction, sans accepter de compromis.

De même, comme N. Sarkozy, E. Macron a théorisé son refus des corps intermédiaires, partis, syndicats, parfois même presse, allant plus loin que les choix gaullistes qui plaidaient surtout pour un lien direct entre le Président et le peuple : le Président de 2017 voyait notamment dans les syndicats des institutions défensives, arc-boutés sur les droits acquis du passé, qui rigidifiaient une société qui aurait eu, au contraire, besoin de souplesse. Il s'est donc efforcé de les affaiblir, tout comme il l'a fait pour les partis, sans reconnaître que ces institutions sont utiles pour enrichir et cadrer le débat public.

Ces trois quinquennats ont donc modifié la Présidence de la République, en faisant pencher le régime vers un pouvoir personnel, peu soucieux d'écoute démocratique. Le prestige de la fonction s'est délité, parfois à cause des faiblesses de caractère des Présidents, souvent à cause d'une arrogance peu supportable. Jusqu'à N. Sarkozy, les Présidents de la République, peut-être du fait de leurs attaches avec une France provinciale, aimaient l'art ou la

littérature et possédaient une culture historique du pays : depuis N. Sarkozy, ils paraissent déracinés, plus gestionnaires qu'humanistes, accusés parfois de ne pas « sentir » la société.

UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL EN CRISE DÉMOCRATIQUE ? QUELLES CAUSES ?

La conception « jupitérienne » du pouvoir d'E. Macron s'est heurtée à des critiques de plus en plus acerbes et même à des contestations dures (les émeutes des Gilets jaunes en sont une des expressions). Sans doute contrastait-elle trop avec le langage « participatif » de la campagne présidentielle et la promesse de renouveau qu'elle contenait. L'omniprésence du Président, sa morgue à l'égard des petites gens et de leur dépendance aux aides, sa pratique solitaire du pouvoir ont relancé les débats sur la **nécessité d'un renouvellement démocratique**. Certes, le thème premier de la révolte des Gilets jaunes est la concomitance de l'allègement de la fiscalité pour les riches (suppression de l'ISF, institution d'une flat-tax spécifique pour les revenus financiers) et de l'alourdissement de la taxe carbone pour les personnes modestes obligées de se chauffer au fioul et d'utiliser en voiture en milieu semi-rural. Mais le thème de l'indifférence des puissants à la voix des petits et la volonté de faire primer, de gré ou de force, la parole du peuple sont très présents dans leurs revendications.

A partir de 2019 d'innombrables articles et colloques portent sur le fonctionnement déficient de la démocratie, la confiscation du pouvoir et la nécessité d'un renouveau démocratique. La manière dont le Président exerce son autorité est au cœur des critiques et la personne même d'E. Macron fait l'objet, dans certaines catégories de la société, d'une véritable détestation.

Peut-on identifier les ressorts profonds de la crise démocratique ressentie depuis lors, amplifiée ensuite lors des élections de 2022 puis de la dissolution de juin 2024 et des élections législatives qui ont suivi, où la « majorité présidentielle » a fondu et ensuite s'est détachée du Président ?

La pratique du pouvoir est en cause, qui ne répond plus depuis des années aux attentes des citoyens, avec des conséquences majeures sur l'abstention. En outre, le fonctionnement des institutions s'est dérégulé au point de devenir caricatural. Enfin la mutation du paysage politique et de la nature des partis est à la fois un signe de la crise du présidentielisme (les partis populistes sont nés d'une conception du pouvoir présidentiel qui néglige trop les faibles) et une des causes de ses difficultés, puisqu'elle met à mal le bipartisme sur lequel il était assis.

Principal ressort de la crise démocratique : des élus en décalage avec les attentes populaires, voire accusés de ne pas remplir leur mission

- Dans un article *Jupiter aux pieds d'argile* (AOC, 1^{er} octobre 2018), le politiste Bastien François, s'interrogeant pour savoir pourquoi la puissance présidentielle ne parvient plus à s'exercer aussi facilement qu'auparavant, avance une réponse simple et convaincante : **la société actuelle**, plus éduquée qu'en 1958, plus critique, plus au fait des questions à résoudre, disposant davantage d'outils d'expression personnelle, n'a plus la même conception du pouvoir et **n'a plus les mêmes attentes**. Là où, dit-il, il faudrait « une démocratie plus vivante, pluraliste, inclusive », favorisant le débat et une élaboration en commun des politiques publiques, les Présidents récents répondent par une conception archaïque de l'homme providentiel qui demande une délégation de pouvoir et annonce ses décisions sans concertation véritable. Une telle caporalisation n'est pas en phase avec les valeurs sociales

d'aujourd'hui, qui préconisent l'échange, le débat, la responsabilisation partagée. Pierre Rosanvallon reprendra ce thème en prônant le « bon gouvernement », celui qui répond aux exigences d'une population qui veut s'exprimer et être écoutée.

De fait, selon l'enquête Ipsos Sopra Stéria de janvier 2022 réalisée juste avant l'élection présidentielle de l'année, les deux qualités les plus importantes attendues d'un Président de la République par les citoyens sont l'honnêteté et l'écoute des autres, sachant que l'esprit de décision et la détermination ne sont pas loin derrière : le Président doit parvenir à un équilibre entre l'attention portée aux demandes de la population et la capacité à mener à bien des réformes jugées indispensables.

Or, cette attente est déçue. Selon le baromètre IPSOS *État de la France* (septembre 2024) 76 % des répondants considèrent les hommes politiques sont déconnectés de la réalité des citoyens. La réponse va de pair avec celle donnée de longue date dans les *Baromètres de la confiance politique* : celui de 2024 indique que, à 81 %, les responsables politiques ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens, pourcentage resté quasi-identique depuis 2009.

- L'explication du malaise démocratique par l'augmentation du niveau de formation de la population est convaincante mais pas suffisante : la crise des Gilets jaunes et les cahiers de doléances rédigés ensuite, de même que la montée parallèle des partis populistes mentionnée ci-dessous, témoignent d'une détestation de la petite classe moyenne et des catégories populaires pour un **pouvoir jugé lointain et méprisant, sorti des grandes écoles**, qui font la leçon sans vergogne à ceux qui ont du mal à vivre. La valorisation, sans doute excessive, du diplôme dans la société française (ou plutôt la domination des grandes écoles, l'enseignement supérieur obéissant lui-même à une très forte hiérarchie interne) a renforcé le sentiment d'être commandé par une nouvelle aristocratie, encore plus méprisante que l'ancienne parce qu'elle se réclame de sa supériorité intellectuelle. Ce facteur explique le basculement à droite des ouvriers, contre les cadres supérieurs qui votent à gauche mais afficheraient des valeurs d'égalité et de fraternité sans les appliquer.

- L'on pourrait répondre à ces critiques que les derniers Présidents de la République ont mis en place des **expériences de démocratie participative**. Ainsi, F. Hollande a réuni en 2013 une *Convention citoyenne sur la fin de vie*. E. Macron a organisé, à la suite du mouvement des Gilets jaunes, un *Grand débat* ouvert à tous, puis une *Convention citoyenne pour le climat*.

Le bilan de ces tentatives est cependant très décevant : il tend à montrer que les Présidents organisent de telles manifestations plutôt pour améliorer leur image que par souci démocratique. Leur capacité de prise en compte des propositions est faible : investis par le vote, ils se sentent plus légitimes que des groupes de citoyens, consultés mais pas écoutés. Le Parlement quant à lui est peu favorable à l'institution de nouveaux modes de consultation démocratique.

Ainsi, l'avis de la Conférence de citoyens réunie en 2013 sur la fin de vie a été favorable à un geste actif donnant la mort, à des conditions précises et sur décision collégiale. Cet avis, de même que celui de la consultation organisée précédemment par la « Mission Sicard » qui allait dans le même sens, n'a pas été retenu, alors même que toutes les enquêtes montrent que la population le partage massivement. Ce sont, au final, les recommandations du Conseil

national d'éthique (composé de 40 membres qui représentent surtout les « familles spirituelles » en France), défavorables à tout geste actif, qui ont prévalu, pour des raisons politiques, parce qu'elles sont apparues plus consensuelles, au moins au sein des décideurs.

Le Grand débat mené en 2019 à la suite de la crise des Gilets jaunes a donné la parole aux citoyens qui voulaient la prendre, même si la représentativité de ceux qui se sont exprimés n'était pas parfaite. L'un des thèmes de discussion portait sur la démocratie et la citoyenneté. Il y a été question de l'éloignement des élus du terrain, de l'influence de l'argent et des lobbies, de la montée du désintérêt pour la politique chez les personnes précaires. Les propositions ont porté sur des modes d'expression nouveau, référendum, conférences citoyennes, vote blanc... Au-delà de ces réformes, la demande portait sur des changements profonds, un style de gouvernance, la prise en compte des soucis de la population, une proximité plus grande des élus. De ce bouillonnement temporaire, le Président de la République n'a quasiment rien retenu. Surtout, il n'a pas compris que son mode d'exercice de l'autorité était en cause.

Il en a été de même de la Convention-climat, dont, c'est vrai, les propositions étaient difficiles à appliquer. Le Président en a formellement écarté certaines. Celles qui ont été « acceptées » ont été arrangées, transformées, réduites. Les participants en ont gardé le sentiment d'une trahison.

- ...d'où la critique constante des **promesses non tenues**.

Les politistes ont souvent souligné que, dans les comparaisons entre pays, les Français étaient plus pessimistes et plus défiantes que les autres ressortissants. L'enquête internationale IPSOS *L'État de la démocratie* (octobre 2024), qui compare entre eux 7 pays européens et les États-Unis, nuance le propos : certes, les Français sont les moins satisfaits (55 %) du fonctionnement de leur démocratie. Mais 4 autres pays sont très proches de ce niveau. Surtout, la confiance envers les responsables politiques est très faible et elle l'est partout : selon les pays, **de 6 à 9 % des citoyens considèrent que les élus tiennent, la plupart du temps, leurs promesses**, et ceux qui jugent que ce n'est presque jamais le cas oscillent entre 54 % (en Suède) et 84 % (en Croatie), la France se situant à 69 %.

En France, cette critique est justifiée : N. Sarkozy a oublié les engagements du Grenelle de l'environnement, les promesses sur la santé (qui devait être « libérée du rationnement », alors que la participation des malades a, pendant son quinquennat, beaucoup augmenté), la réforme de la dépendance et l'aide accrue aux quartiers sensibles. A la fin du quinquennat, il a fortement augmenté les impôts qu'il devait réduire, rayé de ses priorités les promesses d'amélioration de leur rémunération faite aux enseignants (sous condition, il est vrai, d'un travail supplémentaire), refusé de mesurer correctement l'évolution de la délinquance (qui s'est aggravée pour les atteintes aux personnes) et abandonné les objectifs (irréalistes il est vrai) de baisse de l'immigration, à l'exception d'une immigration qualifiée qui devait devenir majoritaire et qui a à peine augmenté.

Au débit de F. Hollande, on peut mettre l'absence de la renégociation promise du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé en 2012, l'oubli de la séparation des activités bancaires pour différencier aides aux acteurs économiques et spéculation, le refus de mettre en place les mesures prévues à son programme contre les contrôles au faciès ou en

faveur de l'assistance médicale pour mourir, la promesse de refonte de la fiscalité locale et celle de la clarification des compétences des collectivités. Le Président a abandonné en cours de route une ambitieuse réforme de la politique du logement et n'est pas allé au bout de la logique de la réforme de l'Éducation prioritaire qui devait rétablir une égalité scolaire qui est resté défailante.

La France a par ailleurs trahi ses engagements humanistes en ne remplissant pas, en 2015 et 2016, les engagements quantifiés d'accueil de réfugiés pris à l'égard de l'Union, en démantelant en 2016 le camp de Calais dans des conditions inhumaines, au point que le Conseil d'État a dû édicter des mesures pour limiter le traitement infligé à une population vulnérable.

S'agissant d'E. Macron, on pourrait énumérer, comme pour les autres Présidents, l'abandon d'engagements précis (choix écologiques, y compris en agriculture, rétablissement des finances publiques, lutte contre la pauvreté...), présentés comme prioritaires pendant la campagne présidentielle de 2017. Mais c'est surtout la manipulation de l'électorat qui frappe : se présentant alors comme un progressiste issu de la gauche, comme un girondin ouvert au dialogue, comme un admirateur de la politique généreuse de l'immigration menée en Allemagne en 2015 et comme celui qui s'engage à ce qu'aucun enfant ne dorme plus dans la rue, le Président s'est par la suite révélé être un vrai homme de droite, favorisant fiscalement les classes très aisées, plus attaché à l'ordre public qu'au respect du droit à manifester, réduisant la portée des aides européennes agricoles qui favorisaient les pratiques écologiques, recherchant des économies dans des réformes sociales (assurance chômage, aides au logement, retraites) au détriment des catégories modestes accusées explicitement de fainéantise, faisant enfin adopter une réforme de l'immigration qui appliquait le principe de préférence nationale de l'extrême droite.

Les politistes relèvent rarement ces manquements aux engagements pris. La classe politique et la presse sont résignées : les programmes ne seraient là que pour définir une ligne d'ensemble, « un projet », voire un « récit ». Personne ne s'intéresserait au contenu des mesures, d'ailleurs souvent confus et sans chiffrage crédible. C'est en grande partie vrai : d'une campagne présidentielle, le public ne retient que quelques thèmes et quelques images. En outre, l'évolution du contexte économique et géopolitique peut légitimement expliquer certains revirements des décideurs.

Reste que l'étude des pratiques d'abstention (cf. ci-dessous) montre que les citoyens se détournent des élections quand il n'y a pas d'enjeu et quand le candidat n'est pas crédible. L'enjeu ne semble pas de faire prévaloir un choix politique : il est que l'élu (cela vaut surtout pour le Président de la République) réponde à une demande d'amélioration concrète de la vie quotidienne (revenus, marché du travail, fonctionnement des services publics) et qu'il garantisse la réduction des inégalités, la préparation de l'avenir et la maîtrise des risques. Si un Président est défailant face à ces demandes précises alors qu'il a promis de les prendre en charge, les citoyens considèrent qu'il n'a pas rempli son rôle et ne vont plus voter.

Le risque est alors le rejet de la démocratie, en particulier de la démocratie représentative : le refus du mouvement des Gilets jaunes de se choisir des représentants a ainsi traduit une méfiance envers les processus démocratiques traditionnels. Seuls comptent alors l'individu, la

parole brute, sans filtre, non canalisée, avec le risque de l'impuissance et d'une nouvelle déception.

- Enfin, et c'est peut-être le plus inquiétant, les élus sont accusés de **partialité sociale**. Dans l'enquête IPSOS précitée sur *L'État de la démocratie*, 57 % des Français pensent que « les politiques privilégient les besoins des riches et des puissants sans se préoccuper beaucoup des autres catégories ».

Le mouvement des Gilets jaunes avait déjà révélé la fracture entre des catégories populaires défiantes, qui ont le sentiment d'être ignorées, et des catégories aisées et diplômées accusées de profiter d'un système injuste. Le Président de la République est alors devenu la figure honnie des classes sociales supérieures, arrogantes et spoliatrices, que l'on somme de « rendre le pognon ». La violence avec laquelle les manifestations ont été réprimées, que les autorités de police ont constamment justifiée par la violence, parfois terrible il est vrai, des manifestants, a été interprétée comme un signe supplémentaire de la volonté d'écraser la protestation des classes populaires.

L'exigence d'être enfin écouté, de force s'il le faut, se traduira par la proposition d'un RIC, référendum d'initiative citoyenne : dans sa version « pure », celle des Gilets jaunes, le RIC permet une prise de pouvoir directe du « peuple » qui peut imposer une loi sans passer par le Parlement et sans qu'un contrôle de constitutionnalité des propositions soumises soit prévu. Le RIC affirme que le peuple a raison par définition et a le droit de bâtir l'ordre juridique dont il a envie, tout comme il doit avoir la liberté de renvoyer un élu dont il est mécontent. C'est une revanche sur les élites (« vous êtes notre employé » a dit un Gilet jaune à E. Macron) avec la volonté d'instituer, sur tous ceux qui font partie des privilégiés, une forme de dictature populaire jugée saine par nature. Le populisme tourne vite à l'autoritarisme...

Des conséquences majeures sur l'abstention, témoignage d'un désaveu

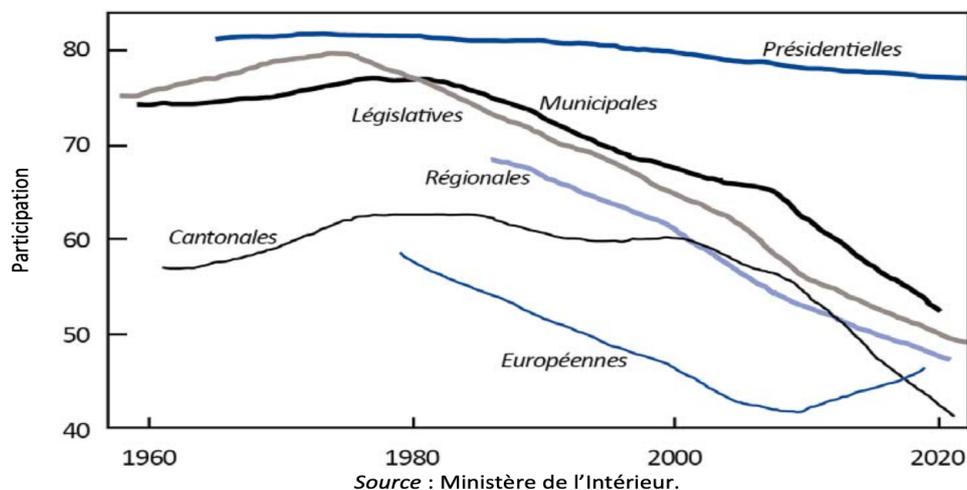
- Signe d'une prise de distance de l'électorat, **l'abstention gagne aujourd'hui du terrain**. A vrai dire, sa montée a commencé dès les années 1980 : toutes élections confondues, le taux de participation a baissé de 20 points en 40 ans. Cette situation se constate au demeurant dans tous les pays, y compris dans les démocraties reconnues, depuis les années 60 ou 80.

Longtemps, en France, les élections présidentielles sont restées à part, faisant figure d'élections reines, malgré une baisse légère de la participation, parce que leur enjeu était perçu comme décisif, alors que les législatives attiraient de moins en moins puisque, hormis certaines exceptions, le vote consistant surtout à conforter le choix du Président qui précédait. Aujourd'hui, les statisticiens mettent en lumière, plus que l'augmentation de l'abstention, celle du « vote intermittent » : selon l'Insee (*Élections présidentielles et législatives de 2022*, Insee première, novembre 2022), en 2022, seul 36 % des électeurs ont participé aux quatre votes, 16 % à aucun, les autres (48 %) ayant voté mais de manière plus ponctuelle et au moins une fois (vote intermittent).

- Dans un Focus de juin 2022 (*Les absents ont toujours tort, une analyse économique de l'abstention et de ses remèdes*), le Conseil d'analyse économique a étudié **l'évolution de l'abstention et ses causes**. Il note d'abord que les caractéristiques socioéconomiques et d'âge sont déterminantes : les personnes âgées votent plus que les jeunes, les cadres votent plus que les ouvriers, les hauts revenus plus que le dernier quartile, les actifs occupés plus que les

demandeurs d'emploi.

Évolution de la participation par élection (1958-2022)



Quant aux causes de l'abstention, il en existerait plusieurs : l'absence d'enjeu (y compris au niveau local, le vote diminuant dans un « bastion » tenu par un parti ou un élu), une offre jugée insatisfaisante, le renouvellement générationnel et l'affaiblissement de la « norme injonctive ».

L'étude donne toutefois une place spéciale à la baisse « de la confiance que les citoyens ont en la capacité des élus à résoudre leurs problèmes », chômage, inégalités, pouvoir d'achat. Autrement dit, quand l'électeur n'attend plus « un bénéfice » de son vote sur sa situation, il s'en détourne. La prise de conscience de cette attente change notre vision de l'abstention, comme l'explique l'article du politiste V. Tiberj *Voter ne suffit plus* in *Agora Débats jeunesse 2020/3* : longtemps, l'abstention a été considérée comme le signe d'un manque d'appropriation du politique, voire une baisse du civisme. Aujourd'hui on y voit surtout un signe de rupture : le vote, naguère signe d'accomplissement d'un devoir, est devenu revendication d'un droit. La crainte est que ceux qui ont le plus besoin de politiques publiques attentives se détournent du vote s'ils considèrent qu'ils n'y gagnent rien. Les personnes pauvres, les chômeurs et les précaires sans diplômes peuvent finir par disparaître, leurs besoins étant alors de moins en moins écoutés.

■ Si l'on s'en tient aux élections récentes, la cote d'alerte a été atteinte en 2017 **pour les législatives** : dès le premier tour, la participation a été inférieure à 50 % (48,7 % de votants), à la différence de 2012 (57,2 % de votants au premier tour) et le mouvement s'est accentué au second tour (42,6 % de votants) : ces élections importent il est vrai de moins en moins. Il en sera de même en 2022 (47,51 % de votants au premier tour, 46,23 % au deuxième) avec, de plus, une proportion élevée de votes blancs et nuls, ce qui réduit à 42,7 % le pourcentage des votes exprimés : certains électeurs votent tout en refusant de choisir entre deux candidats qui leur déplaisent. La situation sera différente en 2024 parce que les législatives ont alors représenté un enjeu de barrage contre l'extrême-droite (plus de 66 % de votants aux deux tours).

L'on constate également, dès 2017, une **baisse du taux de participation aux élections présidentielles**, moins toutefois au premier tour (77,77 %, ce qui est peu inférieur aux 79,5 % de 2012, qu'au second : la participation a alors nettement baissé (74,56 % en 2017 contre plus

de 80 % en 2012), phénomène qui ne s'était produit qu'en 1969, lorsque deux candidats proches, appartenant tous deux à la droite, s'étaient opposés en un duel qui n'intéressait personne. En l'occurrence, en 2017, cette baisse traduit un refus du choix imposé, d'autant que, parmi les votants, le taux des votes blancs et nuls a été anormalement important (11,52 %) : en définitive, le total des exprimés n'a atteint que 66 % des inscrits. La participation, encore élevée, l'est moins qu'on ne s'y attendrait.

Le constat sera identique en 2022, avec là encore, une participation inférieure au second tour des présidentielles (72 %) par rapport au premier (73,7 %), refus d'un choix par défaut. Cela signifie qu'un candidat présenté comme centriste n'est pas parvenu à susciter une adhésion sans réserve face à une candidate populiste d'extrême-droite : c'est un désaveu.

Celui-ci se poursuivra aux législatives de 2024 avec la forte baisse des votes en faveur du parti présidentiel dont on a, depuis lors, du mal à identifier la ligne politique.

Un fonctionnement des institutions qui se dérègle, Parlement godillot, partis coquilles vides...et programmes sans vraisemblance

- De 1958 à 2022, hormis, il est vrai, les périodes de cohabitation ou de majorité relative du parti présidentiel, le Parlement est devenu une simple **instance d'approbation** passive des choix présidentiels : le principe de la séparation des pouvoirs est oublié.

En France, le pouvoir exécutif (qui ne devrait d'ailleurs plus porter ce nom) est alors devenu totalement dominant : c'est le Président qui, dans les faits sinon en droit, non seulement définit la politique du pays mais aussi est à l'origine des lois, détient le pouvoir réglementaire, fixe l'organisation judiciaire, détermine la politique pénale, voire propose de réviser la Constitution pour modifier l'organisation des pouvoirs⁶. On l'a vu, l'élection présidentielle entraîne dans son sillage, au moins jusqu'en 2022, une majorité parlementaire dont on attend d'abord qu'elle soit docile. Le Premier ministre transmet et applique la politique du Président. Si la loi est améliorée lors du passage au Parlement, c'est sur un plan technique : la plus-value politique est mince, ici une disposition retirée ou atténuée, là une proposition acceptée qui permet un léger infléchissement, rien d'essentiel.

La « responsabilité politique » du Premier ministre est alors vidée de son sens, non seulement à cause de la docilité des troupes mais aussi parce que le Parlement sait qu'il ne peut atteindre le vrai responsable. Quelle est alors la portée du contrôle parlementaire ? Si le parti dominant avalise tout, quel est le rôle du Parlement ? Un phénomène a attiré l'attention à la fin du premier quinquennat d'E. Macron : le groupe parlementaire présidentiel, la République en marche ou LREM, 313 membres en 2017, a perdu 44 membres pendant la législature, ce qui est énorme : cette perte traduit soit une aspiration non satisfaite à se faire entendre (pour une aile gauche de la macronie, laissée de côté), soit la lassitude de jouer les potiches.

- **La nature des partis a changé, ce qui a contribué à décrédibiliser le système**

Naguère (et encore lors des quinquennats Chirac et Sarkozy), les députés, tout en ayant conscience du faible poids du Parlement, avaient le sentiment de participer au pouvoir, parce

⁶ Le Parlement dispose également de ce droit (article 89 de la Constitution) mais ne l'utilise pas. Toutes les révisions constitutionnelles (22 pour la constitution de 58) ont été initiées par le Président de la République, formellement sur proposition du Premier ministre.

qu'ils étaient rattachés à un parti ancien, qui leur fournissait à la fois une doctrine de base et un lien de proximité avec le Président et le gouvernement. La situation a commencé à se déliter avec l'affaiblissement, pendant le quinquennat Hollande, d'un parti socialiste qui n'avait jamais clarifié sa ligne, faute de débats internes solides, et qui, à partir de 2014, s'est littéralement décomposé.

L'évolution s'est ensuite accélérée : depuis sa création en 2016, le parti du Président, LREM, dénommé ensuite *Renaissance* en 2024, créé uniquement pour le porter au pouvoir, est un « mouvement », sans ligne idéologique, sans démocratie interne ni vie de parti, sans lien vivant avec les membres du gouvernement ni avec le Président, qui n'a besoin de lui que lors des élections. L'ancrage territorial du parti est si faible qu'il a conduit les responsables, aux municipales de 2020, à « investir » des candidats d'une autre étiquette jugés « compatibles », faute de candidats locaux capables de tenir la route.

LREM n'est pas un cas isolé : La France insoumise (LFI), fondée en 2016, dont le point fixe est l'adhésion à J-L Mélançon et la volonté de son arrivée au pouvoir, est aussi un « mouvement », tout comme le Rassemblement national (RN). Toutefois, en comparaison, les doctrines de LFI et du Rassemblement national sont plus construites et plus précises que celle de LREM, même si elles comportent des incohérences et des faiblesses. S'agissant de LREM, compte tenu de son inexistence doctrinale, ses dirigeants ne sont quasiment jamais intervenus dans les discussions politiques et ont peu relayé les positions de la majorité dans les médias ou l'opinion. Cette carence a affaibli le Président (sa parole n'est pas portée, il n'a pas de relais solide) et appauvrit le débat public.

Surtout, face à ce parti coquille vide, la place grandissante de mouvements populistes modifie la donne : ceux-ci mobilisent sur quelques idées-forces, se présentant comme les défenseurs du peuple face au « système », exploitant la peur de l'avenir et la déception ressentie à l'égard des institutions démocratiques. Le Rassemblement national est à la fois d'extrême droite (il admire des dictateurs peu soucieux des droits humains, il glorifie la force, il frôle souvent le racisme) et empreint de préoccupations sociales, attentif aux travailleurs modestes. LFI a des points communs avec le Rassemblement national : proche de certains autocrates, hostile à l'Europe, comptant avant tout sur l'indignation et l'émotion, le mouvement a le culte du chef et pratique le cynisme et la brutalisation tout en plaidant la cause des catégories modestes et la lutte contre l'exploitation.

Même si une telle conclusion peut sembler trop abrupte, la manière dont les présidents ont exercé le pouvoir, surtout de 2007 à 2022, a contribué à l'emprise du populisme. De tels partis, auxquels l'adhésion est facile et qui n'exige rien de leurs adhérents qu'un soutien de principe, sont le refuge des oubliés du pouvoir.

- A été évoquée ci-dessus la propension des Présidents à oublier leurs promesses électorales. A vrai dire, les programmes électoraux sont également le signe du **dérèglement institutionnel** et traduisent sans doute un certain mépris des électeurs. Ils foisonnent désormais de **propositions dispendieuses et peu réalistes** tout en étant souvent carencés, voire incohérents.

En 2017, les candidats F. Fillon et E. Macron ont rivalisé sur l'ambition de baisse de la dépense publique, 60 Mds pour Macron, 100 Mds pour F. Fillon, sans prendre le moins du

monde en compte le risque récessif de telles coupes ni indiquer, de manière précise, comment ils comptaient s'y prendre. Les mesures phares qui devaient y contribuer étaient la diminution du nombre des fonctionnaires (120 000 pour E. Macron, 500 000 pour F. Fillon), sachant qu'il était prévu parallèlement de renforcer la justice, la police et l'armée. Les finances publiques devaient alors s'améliorer rapidement.

Aucun des deux candidats ne s'est même interrogé sur la faisabilité en 5 ans de la baisse massive de la dépense publique qu'ils programment, sachant que les gouvernements de droite précédents n'étaient même pas parvenus à stabiliser celle-ci. Aucun n'indique les secteurs de l'action publique où les emplois diminueront. Les programmes ne sont pas vus comme des engagements mais comme des pétitions de principe idéologiques. F. Fillon répond qu'il imposera le passage de la fonction publique aux 35 heures, sans s'interroger sur la faisabilité de cette proposition ni se poser la question de la baisse d'attractivité des métiers publics, déjà présente, en 2017, pour les soignants et certains enseignants. Idéologie pure ou désinvolture avérée, il n'évoque pas davantage la nécessité d'une concertation entre l'État employeur et ses agents. Selon E. Macron, la numérisation de l'administration publique ainsi qu'un nouveau « management », davantage assis sur des incitations financières et sur la responsabilisation des services, permettront d'éviter toute dégradation du service public. Il est bien possible qu'il y ait cru lui-même. Rien bien sûr de tout cela ne se produira.

Autre domaine fantasmé, les universités. En 2017 E. Macron leur promet l'avenir grandiose des universités américaines, fondé sur l'autonomie : libres de définir leur offre de formation, de recruter comme elles le veulent leurs enseignants chercheurs et rechercher le financement nécessaire, elles devaient, en contrepartie, améliorer leur taux de réussite. Bien évidemment, il ne s'est rien passé de tel, même si la loi du 24 décembre 2020 a un peu augmenté les marges de manœuvre des établissements.

En 2022, les programmes multiplient les propositions financièrement déraisonnables.

Ainsi, à gauche, l'engagement était que le traitement des personnes en contact avec les élèves soit multiplié par deux ou alors le budget de l'Éducation nationale augmenterait de 50 % ; à droite, tous les salaires inférieurs à 2,5 SMIC augmenteraient de 10 % ; au centre, le gain (très surestimé) de la future réforme des retraites devait permettre de nouvelles (et généreuses) baisses d'impôt, sans oublier plus de 35 Mds pour les jeunes, les indépendants ou les policiers (promesse de doublement de la présence policière dans la rue et les transports). Les investissements programmés devaient permettre à la France d'être en tête pour les batteries, l'hydrogène, le nucléaire, les énergies renouvelables, l'avion du futur et l'agriculture du XXI^e siècle. Rien n'était chiffré ou de manière fantaisiste.

D'autres propositions correspondaient à des casse-têtes juridiques : l'on évoquait à droite et à l'extrême-droite une transformation des traités européens, une modification par référendum de la Constitution instaurant la préférence nationale (« mais sans modifier l'état de droit »), une France qui ferait prévaloir ses propres lois et sa propre Constitution sur les traités (il faudrait commencer par modifier la Constitution actuelle qui prévoit l'inverse).

Au-delà, étaient promises une énième réforme de l’asile, une « modernisation » du Code du travail, le recul de l’Islam radical, le rétablissement de l’ordre dans les quartiers en crise. En revanche, sur le climat, la protection de l’environnement, la transition écologique, la santé, la dépendance, l’Éducation prioritaire et la rénovation démocratique, les propositions étaient rares et souvent très générales.

De telles campagnes ne servent à rien, voire sont nocives : il s’agit d’illusions, voire de mensonges. La population, sans être experte, le sent.

Un paysage qui se fragmente et un présidentielisme qui s’y adapte mal

- Sur le long terme, la montée du parti populiste d’extrême-droite, lente au départ, plus vigoureuse depuis 2012, avec des bas (2007) et des hauts (2022) a imposé dans le débat public des thèmes récurrents : renforcement de la défense nationale, **primauté des intérêts nationaux**, protectionnisme, préférence nationale sur l’emploi, les prestations, le logement, identité culturelle, exigence du pouvoir au peuple, mise en place d’une démocratie de proximité.

Depuis les années 2000, ces thèmes en côtoient d’autres, très présents dans le programme de M. Le Pen à la présidentielle de 2017 : le souci du pouvoir d’achat, de l’augmentation des petits revenus et des petites retraites, de la garantie des droits sociaux. Le succès ne vient pas de nulle part : comme on l’a vu ci-dessus, **le vote Rassemblement national est le vote des classes populaires**, des petites gens, des habitants de la France rurale ou de petites villes en périphérie lointaine. Il est prégnant dans des régions en difficulté (le nord et l’est) ou soumises à de fortes inégalités (le sud). Aujourd’hui, en 2024, sa clientèle s’étend à d’autres catégories et, d’une certaine manière se banalise, ce qui lui permet de figurer au second tour des présidentielles depuis 2017 et d’y gagner des voix. Mais la mise en cause des personnes au pouvoir reste forte et agressive : injonction de se recentrer sur les Français et leurs problèmes quotidiens, sécurité, accès au logement, à l’emploi, à des revenus décents et affirmation que la voix du peuple doit pouvoir se faire entendre directement.

La lente progression du Rassemblement national aux élections présidentielles (% des voix)

	1988	1995	2002	2007	2012	2017	2022
Premier tour	14,38	15	16,86	10,44	17,9 %	21,3 %	23,2 %
Deuxième tour			17,8			33,9 %	41,5 %

Un électorat typé

	2012	2017 1 ^{er} tour	2017 2 ^e tour	2022 1 ^{er} tour	2022 2 ^e tour
Employés	22 %	32%	46 %	36 %	57 %
Ouvriers	29 %	37%	56 %	36 %	67 %
Chômeurs	18 %	26 %	47 %	29 %	64 %

- La croissance du Rassemblement national **morcèle l'offre politique** dès 2017. Au premier tour des présidentielles 2017, les suffrages révèlent en effet quatre blocs de taille proche : 23,7 % pour E. Macron, 21,3% pour M. Le Pen, 20,1 % pour F. Fillon et 19,6% pour J-L Mélanchon, ce qui témoigne de la montée de la radicalité à droite (F. Fillon est proche de l'extrême droite) et à gauche.

La dispersion se maintiendra aux présidentielles de 2022 : alors que la droite traditionnelle (LR) et le parti socialiste s'effondrent (respectivement 4,8 % et 1,75 % des voix), E. Macron obtient 27,85 % des voix, M. Le Pen le talonne avec 23,15 % et J-L Mélanchon n'est pas loin, avec presque 22 %. Le premier deviendra Président avec des voix de gauche (42 % de ses électeurs du second tour indiquent avoir voté en sa faveur pour faire barrage au Rassemblement national). Le vote en faveur d'un candidat à la présidentielle ne correspond plus à une adhésion, ce qui conduit à donner un pouvoir immense à un Président qui ne s'appuie plus sur un socle suffisant. Un fossé se creuse entre l'idée que se fait alors E. Macron de sa propre légitimité (il reste sur l'ancien schéma de toute puissance) et l'adhésion effective de ses électeurs.

Mais le plus étonnant est que, si l'on identifie bien le vote de « barrage » en faveur d'E. Macron, on ne pense pas au barrage inverse, qui existe pourtant : en 2022 (enquête IPSOS Sofra Stéria sur *La sociologie des votes* au 2^e tour des présidentielles), 46 % des votes en faveur de M. Le Pen étaient motivés par la volonté d'évincer E. Macron d'un nouveau mandat.

- En 2022, **la dispersion des votes** aura des conséquences sur les résultats des législatives organisées après les élections présidentielles, où le fait majoritaire ne jouera pas.

Or, le présidentielisme tel qu'il s'est appliqué en France s'accommode mal d'une Assemblée nationale plus dispersée et plus contestataire. S'ensuivra à partir de 2022 non pas une recherche de coalition et d'alliances, mais un usage déraisonnable de l'article 49-3 de la Constitution, avec l'ambition que les choses restent, le plus possible, comme avant.

Comme l'indique le constitutionnaliste J-P Derosier dans un article du Monde du 20 février 2020 intitulé *Il existe d'autres moyens pour contrer l'obstruction*, l'article 49-3 peut être utilisé ponctuellement, lorsque le gouvernement considère qu'un texte qui devrait être soumis au vote est indispensable à sa politique : l'article offre alors un choix à l'Assemblée, adopter le texte sans vote pour éviter que le gouvernement démissionne ou le rejeter en votant son départ. Utiliser l'article 49-3 systématiquement, pour pallier l'absence de majorité, est un dévoiement du dispositif, qui ne permet d'ailleurs qu'une survie à la petite semaine. Le recours à cette disposition pour adopter une réforme de retraites qui avait fait l'objet de longues négociations parlementaires et pouvait être amendée n'a pas été bien admis : J-P Derosier évoque un « **parlementarisme dérégulé** ».

Le « jeu » avec la Constitution est allé encore plus loin en 2024 avec la loi « *pour contrôler l'immigration* ». Le projet, rédigé pour permettre une alliance conjoncturelle des macronistes avec LR, contenait des dispositions anticonstitutionnelles, ce dont chacun avait conscience. Il a été pourtant voté, par calcul politique, avant que le Conseil constitutionnel n'annule une grande part du texte. Rappelons que, selon l'article 5 du texte constitutionnel, le Président de la République a pour mission de veiller au respect de la Constitution. Faire adopter une loi

inconstitutionnelle, par calcul politique, et compter sur le Conseil constitutionnel pour la censurer, c'est un dévoiement de son rôle.

Contesté, accusé de manier indûment des armes juridiques inadaptées, cherchant à retrouver les coudées franches, le Président provoquera l'explosion de 2024, avec une dissolution rageuse lors des résultats des élections européennes, suivie de la confirmation du rejet des citoyens à son égard. La dispersion des partis s'accroît alors (aucun n'approche la majorité) : s'ensuivra dès lors une grande difficulté à envisager, dans le pays, des majorités de gouvernement.

En 2024, un président qui sort de son rôle, point d'orgue à sa délégitimation

- La décision de **dissolution** en juin 2024 et les suites qui lui ont été données ont représenté **une faute politique du Président**, plus sans doute qu'une faute juridique.

Dans l'histoire de la Ve république, les dissolutions n'ont été décidées que lorsqu'elles étaient inévitables, à l'exception de celle de 1997, stricto sensu inexplicable et qui a contraint le Président à une cohabitation alors qu'il pensait se renforcer. En juin 2024, la dissolution ne s'imposait pas. Mais aucune disposition ne limite en l'occurrence le choix du Président. Les délais très serrés donnés aux partis pour choisir leurs candidats et organiser la campagne étaient déraisonnables, mais pas contraires aux textes. Le seul point sur lequel la Constitution n'a pas été respectée porte sur les consultations préalables auxquelles le Président aurait dû procéder, ce qu'il n'a pas fait. De même, le long délai de nomination du Premier ministre est une faute devant le pays (il a aggravé la situation financière et rendu difficile la préparation du budget) mais juridiquement, le Président n'a pas de délais imposés. Enfin, le refus de nommer première ministre la candidate proposée par le Nouveau front populaire a été considéré comme un déni de démocratie. Pour autant, aucune disposition n'oblige le Président à accepter le choix de la coalition la plus nombreuse. Le Président doit assurer « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » et nommer une candidate promise à une censure immédiate n'avait guère de sens. Le Président s'y est refusé et, même si ses motivations sont tortueuses, il était sans doute dans son rôle en évitant au pays une période d'instabilité inutile. Peut-être aurait-il dû le faire toutefois, pour ne pas être accusé de partialité politique.

- **Le Président n'avait en tout cas aucune légitimité pour négocier** avec les uns ou les autres avant de choisir un premier ministre et pour tenter de prédéterminer ses choix politiques, comme il l'a fait avec LR, avec lequel le Président a négocié la nomination de M. Barnier. Il ne lui appartenait que de choisir un futur premier ministre « crédible » en lui confiant la responsabilité de négocier une alliance ou une coalition, de définir un programme, de composer le gouvernement, sans s'immiscer dans ces choix. Le Président ne peut être à la fois arbitre et partisan, surtout quand après avoir perdu la confiance du pays. C'est en voulant garder son rôle pivot de décideur et en refusant le rôle de médiateur qui devrait être le sien que le Président a violé l'esprit de la Constitution. Il a agi exactement de même lorsque M. Barnier a été renversé, choisissant un Premier ministre à sa main, proche de lui, sans permettre une réelle ouverture. L'épisode ne le grandit pas.

Le « présidentielisme » est sorti de la dissolution, **fortement affecté**, sans pour autant que l'on assiste à la naissance d'un régime parlementaire, tant les clivages entre les divers partis et les ambitions personnelles empêchent toute coalition et même tout rapprochement solide.

L'intervention du Président complique la situation sans apporter de solution : dans le contexte actuel, le Président est plutôt un facteur de déstabilisation qu'un recours. En même temps, tous les leaders politiques se fixent sur l'horizon des élections présidentielles de 2027, comme si rien n'avait changé. L'avenir proche est très incertain : une nouvelle consultation du peuple sera sans doute organisée mais permettra-t-elle de désigner un pouvoir légitime ? Peut-on raisonnablement continuer dans la voie du présidentielisme sans rien changer ?

QUE FAIRE ? QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES ?

Le retour à des modèles purs

- En octobre 2023, F. Hollande a publié un ouvrage *Répondre à la crise démocratique*, qui proposait de modifier les Institutions. A partir du constat que tout en France, remonte au chef de l'État, que le Parlement n'a guère d'influence et que les conditions de mise en œuvre des outils de démocratie directe comme le référendum d'initiative partagée sont impossibles à remplir, l'ouvrage propose de **mettre en place un régime vraiment présidentiel** : le Président, toujours élu au suffrage universel, deviendrait le seul chef de l'exécutif et la fonction de Premier ministre comme la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale disparaîtraient. Le droit de dissolution n'existerait plus. Inspiré du système américain, où c'est l'équilibre des pouvoirs qui régit la vie politique, le système fait coexister un Président fort (élu pour 6 ans) et un Parlement fort (élu pour 4 ans), disposant en tout cas de droits moins corsetés qu'aujourd'hui (amendement, investigation, évaluation). L'objectif est que chaque pouvoir soit tenu de composer avec l'autre, pour éviter l'omnipotence et le sentiment d'arbitraire.

La réforme institutionnelle s'accompagnerait d'un transfert accru de compétences de l'État aux collectivités, d'un recours (seulement pour consultation, il est vrai) à des assemblées de citoyens tirés au sort pour définir les « orientations » à suivre sur une question particulière, enfin d'une Agence réunissant « les forces vives » du pays (donc les représentants économiques et sociaux) pour préparer et éclairer les choix d'avenir, ce qui n'a rien de très nouveau.

La proposition a sa logique. Elle a toutefois peu de chances de voir le jour. Se poserait la question de l'éventuelle transformation du Sénat, « anomalie démocratique » aujourd'hui⁷. Les sénateurs, élus très majoritairement par les communes de moins de 10 000 habitants, disposent de pouvoirs sans commune mesure avec leur faible légitimité, dont celui de bloquer toute révision constitutionnelle. Il faudrait toutefois choisir à quel niveau l'on place la représentation des territoires. Se poserait aussi la question du rôle des partis, auxquels le projet veut rendre « une place importante dans le débat public », alors qu'ils connaissent un effondrement quantitatif et idéologique ; enfin, la capacité des collectivités à assumer une nouvelle décentralisation alors que ni leurs ressources ni leur découpage ne les y rendent aptes soulève des doutes.

Surtout, si la proposition équilibre mieux les pouvoirs présidentiels, répond-elle à la demande fondamentale des citoyens d'être consultés, écoutés, entendus ? Une réforme qui ne porterait que sur les institutions n'y parviendra pas.

⁷ Les termes sont de Lionel Jospin en 1999.

▪ Inversement, le **retour à une démocratie purement parlementaire** (proche sans doute de la réforme dite de VI^e République) se heurterait à de nombreuses objections : les Français accepteront-ils de renoncer à l'élection au suffrage universel direct du Président, qui reste populaire ? Est-on certain que le Parlement puisse échapper au discrédit des institutions ? Le changement du mode de scrutin des législatives (vers davantage de proportionnelle ?) ne risque-t-il pas de disperser encore davantage l'électorat ? Quel souvenir l'opinion gardera-t-elle du fonctionnement du Parlement fin 2024, où l'Assemblée nationale, divisée face à un Premier ministre peu légitime, semble erratique et incohérente ?

Inventer autre chose ? mais quoi ? avec qui ?

▪ La démocratie, comme le dit Pierre Rosanvallon, a deux visages⁸ : c'est d'abord un régime politique et les institutions comptent. Mais c'est surtout une forme de société, qui promet « l'égalisation des conditions » qu'évoque Tocqueville lorsqu'il définit la démocratie en Amérique, où chacun peut s'élever, à l'inverse de la hiérarchie figée des classes sociales des sociétés aristocratiques. **Les solutions ne sont donc pas seulement institutionnelles**, même s'il faudrait sans doute réfléchir à mieux équilibrer le pouvoir actuel du Président en renforçant la représentativité du Parlement (une part de proportionnelle y aiderait) et en confortant la responsabilité du Premier ministre, qui doit effectivement gouverner.

Dans l'ouvrage cité ci-dessus, Pierre Rosanvallon insiste sur **l'importance du changement de comportements des gouvernants**, plus peut-être que sur l'amélioration des règles institutionnelles (règles de cumul, de financement des partis, d'équilibre des pouvoirs...). Ils doivent accepter de nouvelles formes de contrôle, rendre des comptes, recourir à l'évaluation, « fabriquer du commun » en organisant des débats et en les faisant aboutir sur des décisions acceptées. Il ne s'agit cependant ni de balayer l'autorité ou le pouvoir des responsables en les mettant dans la position impossible de décider sous une menace permanente de révocation, comme le veut La France insoumise, ni de mettre en place des concertations « édredons », comme le pouvoir l'a fait récemment pour étouffer les critiques. Il s'agit de gouverner autrement, de lancer des débats ouverts, de réunir et d'écouter des assemblées de citoyens, de jouer le jeu de l'évaluation, de construire des argumentations et de décider sur cette base en tenant compte de la concertation autant que possible.

Ce sont les pratiques démocratiques qui créent la démocratie.

Leur mise en place est d'autant plus nécessaire que **la centralisation** des décisions aux mains d'un pouvoir solitaire **est inadaptée pour faire face aux enjeux actuels** : la crise écologique oblige à remettre en cause modes de vie, habitudes et projets d'avenir et les citoyens sont très partagés sur les décisions à prendre. L'État ne peut en ce domaine décider seul : il peine d'ailleurs à s'abstraire du monde qu'il connaît et à inventer les régulations nécessaires. Pour élaborer les bonnes réponses et les faire partager, il faut mettre en œuvre d'autres modalités de décision démocratique.

⁸ Refonder la démocratie pour le bien public ? P. Rosanvallon, 2018. L'ouvrage reprend le texte de conférences que l'on trouve sur le net (cf. ainsi « Rencontres de la laïcité et des valeurs de la République », Conseil général de Haute Garonne, 12/12/2017)

- Pour autant, y a-t-il **une volonté d'agir** ?

Il existe aujourd'hui un consensus assez large chez les politistes et chez les intellectuels pour reconnaître que la situation ne peut plus continuer comme avant et qu'il faut réfléchir aux insatisfactions ressenties à l'égard de notre démocratie. Toutefois, les responsables politiques ne ressentent pas, pour la plupart, la même urgence : les parlementaires ont toujours été très attachés au caractère « représentatif » de leur mandat et considèrent avec méfiance toute procédure qui confierait au public des réflexions préparatoires à une réforme ou lui donnerait un droit d'initiative, tel un référendum d'initiative populaire. Les responsables politiques actuels déplorent l'abstention, ne sont pas aveugles aux ressorts du populisme et acceptent en principe des concertations mais pas davantage.

Surtout, le modèle du Président tout-puissant les séduit encore.

Il est donc probable que tout continuera comme avant, jusqu'à ce que la situation apparaisse comme définitivement intenable.