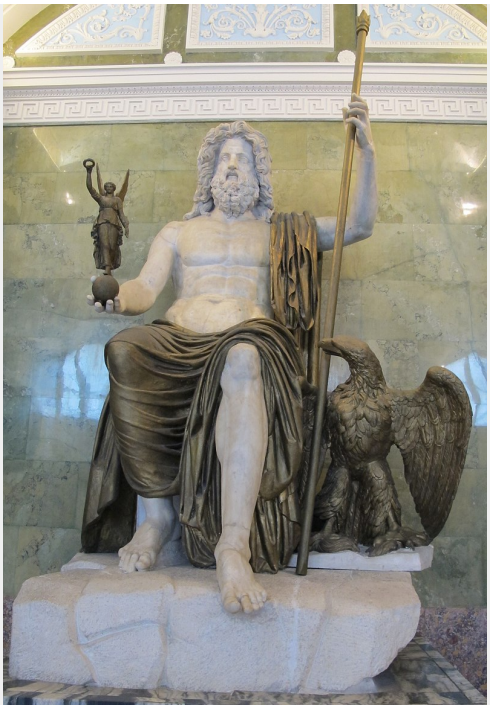
Les nouvelles voies de la présidentialisation de la Ve République (2007-2022)



Comment expliquer la prééminence de la présidence de la République ? Procède-t-elle de la personnalité extraordinaire des occupants du poste ? En se focalisant sur les trois derniers quinquennats, Brigitte Gaïti infirme cette hypothèse et montre que l'amplification du pouvoir présidentiel tient plus à la redéfinition exogène du rôle qu'à des traits de caractère singuliers. Elle fait ainsi ressortir dans cet article les diverses dynamiques qui contribuent à affermir la suprématie présidentielle dans le jeu politique français.

De plus en plus nombreux sont les commentateurs et les acteurs du jeu politique qui relèvent et dénoncent une hyper-présidentialisation, signe d'une pathologie démocratique de la Ve République. La crise sanitaire a encore exacerbé la critique mais celle-ci, on le sait, lui préexiste. Pendant longtemps, la dénonciation de la

présidentialisation sous la Ve République s'est focalisée sur la marginalisation du Parlement, marginalisation suggérée par la Constitution, sans cesse actualisée en pratique en dépit de quelques révisions du texte de 1958. Depuis deux décennies, cette critique d'une « dérive présidentialiste » a repris de la vigueur : elle s'appuie sur d'autres éléments. On y évoque la mise en scène d'un exercice solitaire du pouvoir en même temps qu'un poids nouveau des entourages, on y décrit un Etat qui fonctionne à l'état d'urgence et au secret, on interroge le poids croissant de la Commission européenne ou des cabinets de Conseil. On voudrait prendre une mesure de ces transformations en tentant quelques pistes d'explication ; autour des transformations des règles du jeu politique d'abord, autour de la multiplication des crises politiques ensuite, autour de la réforme de l'État enfin. On montrera pour finir comment comprendre cette prééminence, sans doute inédite, de la présidence de la République.

Les cinq ans du président : le quinquennat a-t-il présidentialisé le régime ?

Dans un livre publié en 2016[1], Nicolas Sarkozy évoque son surinvestissement du rôle présidentiel : « Mon idée du leadership me conduisait à prendre tous les jours la tête du combat ». François Hollande qui avait fait part en 2012 de son désir d'une « présidence normale », se voit un an plus tard contraint à revenir « à une conception plus institutionnelle » de son statut[2]. Quant à Emmanuel Macron, il n'hésite pas à énoncer durant sa campagne une version à la fois managériale et autoritaire de sa conception du pouvoir ; « Chacun des ministres aura une feuille de route […] Leur efficacité sera évaluée régulièrement et je déciderai une fois par an, en lien avec le Premier ministre, de les reconduire ou pas »[3].

Une des explications possibles de cette version revendiquée d'un rôle présidentiel fort tient aux conséquences en partie inattendues du référendum constitutionnel de 2000 instaurant le quinquennat et de la loi organique de 2001 inversant le calendrier électoral ; l'opération visait à verrouiller une majorité parlementaire pour le président et à rendre une cohabitation plus improbable mais on a sans doute moins prêté attention aux conséquences de ce qui devient un temps court de déploiement des réformes. Durant ces cinq années, le président, s'il entend prétendre à un second mandat, doit faire très vite la preuve de sa capacité à décider, à agir, il doit mobiliser sans cesse autour de lui, revendiquer pour lui seul le crédit de l'action engagée, et donc prévenir toute concurrence. Cette concurrence, l'histoire de la Ve république montre qu'elle émerge très souvent à Matignon. Le « collaborateur » qu'était Fillon pour Sarkozy, le premier ministre discret qu'était Ayrault ou aujourd'hui Castex, sont des figures réussies de cette monopolisation du pouvoir par le président. ; Manuel Valls et Edouard Philippe échappent sans doute à ce schéma ; l'un a gêné la candidature du président Hollande, l'autre a dû céder la place et s'engager dans un soutien maintenu au président, se gardant ainsi en réserve pour la suite.

Nicolas Sarkozy comme François Hollande ont tous les deux cherché à se faire réélire et nul doute qu'Emmanuel Macron ne poursuive le même dessein. Depuis 2007, le président de la République, à peine installé à la plus haute des places dirigeantes est appelé à être en même temps un candidat en campagne pour la suite et, dans ce bref temps de la politique, faire ses preuves tout au long du mandat. Nicolas Sarkozy avait inauguré cette double figure[4]. Il y avait au cœur de son action, présidentielle, le souci affiché de retourner le constat de l'inanité politique qui avait marqué le deuxième mandat présidentiel de Jacques Chirac, après un premier mandat perturbé par la cohabitation. La construction d'une posture volontariste comme marqueur de l'identité politique sarkozyste[5] imprègnent ses deux campagnes électorales mais emplit aussi son quinquennat, saturé par ses déclarations, ses initiatives, ses ouvertures de multiples chantiers, son soin à communiquer autour de l'action entreprise et à en revendiquer l'entière paternité ; il gouverne comme s'il restait candidat, endossant la figure de l' « omniprésident ». Il faut, dit-il, « en finir avec ce renoncement, avec

cette résignation ». Parole engagée, promesses spectaculaires : ces revendications de l'action ne sont pas que symboliques, elles sont soutenues par des pratiques de pouvoir dont témoignent entre autres, un Premier ministre ramené au rang de « collaborateur », des ministres étroitement surveillés par les hommes du président, et des ministères domestiqués par la Revue générale des politiques publiques.

On a d'abord rattaché ce phénomène au style politique de Nicolas Sarkozy mais la redéfinition du rôle s'est révélée plus durable. Ainsi, la promesse énoncée en 2012 d'une « présidence ordinaire » par François Hollande a fait long feu et dès 2013, la dynamique de re-présidentialisation est relancée ; les sanctions contre les ministres indisciplinés sont prises, Manuel Valls est appelé à Matignon en 2014 et vise la reprise en main du gouvernement tandis que le rappel de Jean-Pierre Jouyet, proche de F. Hollande, au poste de secrétaire général de la présidence de la République, signe le retour de l'Elysée sur la conduite des politiques publiques, sur la surveillance des ministres et de leur entourage. L'impossibilité de se représenter qu'affronte François Hollande en 2017, contesté dans son propre camp, vaut sans doute, après l'échec de Nicolas Sarkozy, comme une seconde leçon et Emmanuel Macron, secrétaire général adjoint de la présidence de la République puis ministre des Finances dans le gouvernement Valls, semble en avoir tiré les conséquences. Dès 2017, il est omniprésent, et construit autour de lui une équipe de fidèles aux avant-postes du suivi des réformes et de la gestion de la parole élyséenne. En 2020, l'éviction d'Edouard Philippe, Premier ministre potentiellement concurrent et la nomination d'un homme qui affiche son absence d'ambition politique témoignent encore de cette gestion de la prééminence. Mais surtout, l'ensemble du gouvernement, des ministères, et des administrations sont appelés au soutien du président de la république. Quelques tentatives discrètes ont marqué les premières années du quinquennat ; réduction du volume des cabinets ministériels, directeurs d'administration centrale appelés à faire allégeance ou à se retirer. Un ministre explicite la chose en 2019 : « il faut aller au bout de la méthode Macron ; que les directeurs d'administration centrale soient aussi directeurs de cabinet du ministre »[6]. La mise en rang de l'administration est analysée comme une « politisation fonctionnelle »[7], non pas une « partisanisation » mais un appel à s'engager derrière le projet présidentiel. La redéfinition affecte les ministres, eux-mêmes appelés dans les premières années du mandat à rendre des comptes régulièrement, à remplir des tableaux de bord sur le suivi des réformes dans leur secteur, à rendre des comptes à l'Élysée devant le secrétaire général de la présidence de la République, le directeur du cabinet du Premier ministre et le délégué interministériel à la transformation publique. « Mis sous pression », « passés sur le gril », « la bride […] tenue courte » : les mots des commentateurs ne manquent pas pour évoquer cette restriction des marges ministérielles associée à la demande d'un engagement sans faille au service du projet présidentiel.

Là encore, la révolution macronnienne s'appuie sur des tentatives engagées déjà depuis la présidence Sarkozy pour domestiquer les sommets de l'Etat comme le montrent les circulaires[8] et les missions concernant la gestion des cadres dirigeants de l'Etat, « l'accompagnement RH » de la réorganisation des structures administratives. Mais elle accélère la construction de cet Etat stratège, théorisé dans les années 1990. Et pour ce qui nous intéresse ici, elle engage la présidentialisation dans la durée de la restructuration de l'Etat central, et elle rivalise avec ce qui avait longtemps été le périmètre de Matignon ; gérer l'interministériel et l'administration dans son ensemble. Les travaux récents de Delphine Dulong analysent cette concurrence entre Elysée et Matignon, rappelant combien le rôle du Premier ministre a été dessiné par la coopération contrainte avec l'Elysée sorte de « servitude obligée »[9]. Son enquête met au jour la fluctuation des configurations de relations entre ces deux institutions mais le caractère désormais plus improbable de la cohabitation et la pression introduite par le quinquennat pourraient conduire à des attelages durablement plus hiérarchisés autour du chef de l'Etat[10]. Les hommes de l'Etat et du gouvernement sont appelés à devenir des hommes du président au moins le temps du premier mandat Si Emmanuel Macron était réélu en 2022, il serait intéressant de voir ce que devient un président de la République dans une configuration de second mandat ; gageons que les conditions de sa suprématie seraient quelque peu amoindries, tant « l'héritier », désigné ou non, qui se dégagerait dans son camp, focaliserait les calculs, les anticipations et les soutiens des acteurs politiques. Pour autant, il n'est pas sûr que l'érosion de l'autorité du locataire de l'Élysée, durant cette seconde phase, affaiblisse la prééminence de l'institution présidentielle en tant que telle.

Au-delà des effets associés au changement des règles du jeu électoral, un autre vecteur de cette présidentialisation a pu être trouvé dans la succession des crises depuis 2008.

Présider par gros temps : les crises à répétition ont-elles conduit à la présidentialisation du régime ?

Cette obligation faite au président de revendication précoce et constante des réformes entreprises a été perturbée par la multiplication des épreuves affrontées ; les crises financières de 2008-2010, la crise terroriste déclenchée par les attentats de 2015, la crise sociale autour de la loi Travail en 2016 ou des mobilisations de Gilets jaunes en 2018 et la crise sanitaire en 2020. Ces crises d'ampleur inédite débordaient très largement les cadres nationaux, mettant à l'épreuve les capacités de direction et de conduite du pays, déstabilisant les processus et les circuits décisionnels ordinaires au profit d'un arsenal institutionnel d'exception. Dans ces réponses aux crises, l'asymétrie des ressources aux sommets de l'État s'est creusée, entre Président et Premier ministre, entre sommets gouvernementaux et Parlement ou même ministres. L'émancipation d'un niveau décisionnel gouvernemental s'inscrit par exemple dans de nouvelles interdépendances notamment avec les acteurs européens. La crise financière de 2008-2011, a accéléré la montée d'un « nouvel intergouvernementalisme »[11], renforçant le poids d'une coalition des chefs d'État et de gouvernement, assistés de leurs ministres des Finances, de hauts fonctionnaires et de quelques conseillers. C'est cette coalition qui élabore des solutions de compromis autour d'un « gouvernement économique » de l'UE tout en transférant des compétences de mise en œuvre à la Commission européenne[12]. À la manœuvre en France pour affronter la crise, le chef d'État et son entourage (Jean-David Levitte, Henri Guaino, Xavier Musca, ou encore l'économiste Olivier Blanchard) mènent les discussions avec leurs homologues européens. L'insertion du président de la République dans ces coalitions et ces réseaux européens renforce les capacités élyséennes dans l'orientation des politiques économiques nationales. Autre exemple ou plutôt contre-exemple puisqu'il s'agit de comprendre pourquoi les mesures prises après les attentats de janvier puis novembre 2015 n'ont pas conduit à un renforcement de l'Élysée, mais bien plutôt à la mise en péril de François Hollande, concurrencé par une coalition sécuritaire constituée depuis 2012. Les initiatives du chef de l'État (saisir le Conseil constitutionnel sur la loi Renseignement pour désamorcer les critiques, et surtout mettre en avant la solution « improvisée » de la déchéance de nationalité) ne lui permettent pas de retrouver une place dans un jeu monopolisé par le premier Ministre Manuel Valls et ses proches qui l'ont suivi de la place Beauveau à Matignon. L'enchaînement des séquences rappelle que cette quête de prééminence, si elle est sans cesse réactivée, n'aboutit pas toujours, ici face à la concurrence de la coalition sécuritaire formée depuis 2012.

Dernier exemple : durant la crise sanitaire, le caractère solitaire de l'exercice du pouvoir a été souligné par une mise en scène soignée, reposant notamment sur des conférences de presse et des interventions télévisées solennelles d'Emmanuel Macron. Mais surtout, l'ensemble des circuits politico-administratifs ordinaires a été brouillé, mis en désordre, adossé à des procédures peu réglées, associé à des groupements extérieurs à l'État, cabinets de conseil ou think tanks, ou à des groupes *ad hoc* faiblement institués (conseil de défense ou conseil scientifique), fondé d'abord sur l'accréditation donnée par le titulaire de l'Élysée. Si on revient sur un moment début mars 2020 qui a été sans doute un moment de panique aux sommets de l'État, on peut souligner un point ; dans ce contexte où la décision de confinement est prise le dos au mur, la mise en place express d'un Conseil scientifique mime la rationalité et la hauteur d'une décision présidentielle éclairée par la science. La prolifération d'organisations, de comités, de missions d'évaluation, ne relève pas d'une

pathologie mais bien d'une logique du désordre ; c'est une des conditions de l'émancipation dans la crise d'une autorité présidentielle, finalement moins solitaire que débarrassée de partenaires institutionnels. On a pu voir là un des produits conjoncturels de la crise sanitaire de la crise financière mais il est possible que s'y dessine quelque chose comme un changement de régime. En effet, la réorganisation informelle des circuits décisionnels en période critique accélère des transformations plus longues de l'appareil d'État qui tendent depuis les années 2000 au renforcement des équipes élyséennes.

L'État stratège comme opérateur de la présidentialisation ?

Là encore, la période qui commence dans les années 2000 est cruciale pour l'analyse ; c'est ce moment que certains processus engagés depuis les années 1980-1990 en France et en Europe prennent un tour nouveau : l'européanisation, la financiarisation des économies, la décentralisation pèsent sur les gouvernants, rétrécissent leur marge de manœuvre et certains hauts fonctionnaires titulaires de très hautes positions se mobilisent pour mettre à l'agenda une réforme du commandement de l'État. Auteurs de rapports volontaristes, inspirés par quelques préceptes piochés dans le New Public Management, ils revendiquent un « État stratège »[13].

Derrière la formule se déploie un programme de réforme de l'État, qui vise à verticaliser l'administration en renforçant les positions et les circuits du pilotage et de l'évaluation, en les « débarrassant » des réseaux de la mise en œuvre. Ces derniers sont appelés à l'autonomie, à la transparence et à la reddition de compte, le tout étant mis au service de la performance et de la réduction de la dette publique depuis la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2009. Dans cette entreprise de reconstruction d'un État susceptible de visée stratégique, certains secteurs et l'Élysée au premier chef, sont appelés à retrouver des marges décisionnelles. Les principaux conflits de pouvoir ne se jouent pas entre l'exécutif et le législatif mais au sein même de l'État. Pour le dire d'un trait, la montée en puissance de l'exécutif est de plus en plus capitalisée par un réseau étroit, composé de quelques hauts fonctionnaires situés dans des positions interministérielles, dans des secrétariats généraux, dans des directions en lien avec Bruxelles, de quelques ministres (Finances, Intérieur, Affaires étrangères) et bien sûr du Premier ministre, du président de la République et de leurs entourages.

L'agrégation de ces différents ressorts de promotion de la position présidentielle pourrait dégager les traits d'un nouveau régime de la Ve République ; mais cette fois la présidentialisation ne relève plus ou plus seulement de rapports de forces électorales, de soutiens parlementaires ou partisans, elle suit un cours autonome lié aux réaménagements au sein de l'État et de l'Union européenne et s'inscrit dans les concurrences entre Premier Ministre et président de la République, dans le temps court du quinquennat, et dans les soubresauts d'une compétition partisane elle-même largement dessinée par la conquête de l'Élysée.

Notes de bas de page :

[1] Nicolas Sarkozy, *La France pour la vie*, Paris, Plon, 2016.

[2] Rapporté par Gilles Davet et Fabrice Lhomme, *« Un président ne devrait pas dire ça … » Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, p. 100.

[3] « Emmanuel Macron : ''Moi président…'' », *Le Journal du Dimanche*, n° 3665, 9 avril 2017.

[4] Jacques de Maillard et Yves Surel (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences po, 2012.

[5] *Ibid*., pp.18-23.

[6] *Le Monde*, 9 avril 2019.

[7] Jean-Michel Eymeri, dans ses travaux, mobilise avec bonheur ce concept formalisé par Renate Mayntz et Hans Ulrich Derlien (« Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization ? », *Governance*, 1989, vol. 2, n° 4, pp. 384-404) pour rendre compte des transformations engagées dans l'espace politico-administratif français. Cf. par exemple Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Le technocrate et le président. Réflexions sur Emmanuel Macron et la haute administration » dans Bernard Dolez, Julien Frétel, Rémi Lefebvre, *L'entreprise Macron*, Grenoble, PUG, 2019, p. 201-216.

[8] Par exemple la circulaire Fillon du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat.

[9] Delphine Dulong, *Premier ministre*, Paris, CNRS Editions, 2021, pp. 19-95.

[10] *Ibid*., pp. 67-70.

[11] Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson, Uwe Puetter (eds), *The New Intergovermentalism. States and Supra national Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford UP, 2015.

[12] Sabine Saurugger, Fabien Terpan, « Les transformations de la gouvernance économique de l'Union européenne en temps de crise » dans Patrick Hassenteufel et *al*., *Les politiques publiques dans la crise*, Paris, Presses de Sciences po, 2021, pp. 61-87.

[13] Philippe Bezès a montré les affinés entre le rapport de Closets issu des réflexions de la Commission Efficacité de l'État du Xe Plan, le rapport Blanc de 1993 issu de la Commission de réflexion sur l'État du XIe Plan, le rapport Picq de 1995, la circulaire Juppé de 1995 sur la mise en œuvre de la réforme de l'État et le rapport du Commissariat à la réforme de l'État en 1995. Cf. Philippe Bezès, « Le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, n° 4, pp. 431-450.

Pour citer cet article :

Brigitte Gaïti, « Les nouvelles voies de la présidentialisation d'un régime (2007-2022) », *Silomag 14*, février 2022. URL : https://silogora.org/les-nouvelles-voies-de-la-presidentialisation-dun-regime-2007-2022/