

Le macronisme constitutionnel, un chagrin d'amour¹ ?

Yann SACCUCCI

*Maître de conférences en droit public de l'Institut catholique de Lyon
UR Confluences Sciences et Humanités – EA 1598*

Alors que nous approchons le terme des deux quinquennats du président Macron, il est temps de questionner l'existence et la substance de ce que serait le « macronisme constitutionnel » et d'en esquisser les contours. Les écrits et discours du huitième président de la V^{ème} République sont peu nombreux sur la question institutionnelle, lesquels n'ont pas fait l'objet d'une systématisation théorique. En outre, si le candidat développe quelques pistes de révision constitutionnelle², elles relèvent davantage de propositions disparates, dont certaines sont matériellement constitutionnelles au demeurant, que d'un véritable dessein institutionnel. On trouve seulement, en réalité, une loi sur la moralisation de la vie politique (lutte contre les conflits d'intérêts, encadrement des lobbys, interdiction des emplois familiaux dans les entourages politiques, remboursements sur note de frais pour les parlementaires en remplacement de l'indemnité représentative...). En 2018, un autre train de réformes est proposé mais aucune ne sera finalement adoptée en raison des crises à venir (suppression des membres de droit du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République, diminution du nombre de parlementaires, introduction d'une dose de proportionnelle pour les députés, limitation temporelle du cumul des mandats, droit à la différenciation des collectivités territoriales, mesures additionnelles en matière de parlementarisme rationalisé, transformation du Conseil économique, social et environnemental en « chambre de la société civile ») puis, en 2019, toujours sans succès, des propositions d'élargissement du champ référendaire et d'introduction de la participation citoyenne dans le cadre d'un référendum d'initiative partagée rénové. Restera, pour solde de tout compte, l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse, contestée dans ses modalités.

Nous serons ainsi amenés à plutôt trouver des réponses à travers l'examen des pratiques constitutionnelles et politiques du chef de l'Etat. Il s'agit donc d'interroger les constantes et les mutations de la fonction présidentielle à l'aune des quinquennats Macron et, dès lors, de questionner, au regard de la figure directrice du chef de l'Etat sous la V^{ème} République, les éléments

¹ Le titre ici retenu fait évidemment écho à l'article de M-H Fabre, « Le giscardisme constitutionnel, un chagrin d'amour ? », *RDP*, 1981, pp. 571-580.

² E. Macron, *Révolution*, XO éditions, 2016, chapitre XVI, « Rendre le pouvoir à ceux qui font », pp. 233-250.

de consolidation et de fragilisation du régime dans sa globalité, et notamment dans le cadre inédit d'un « présidentielisme minoritaire³ » durant le second mandat.

Ces pistes de réflexion relèvent une particulière acuité au regard de nombreuses spécificités des mandats du président Macron. D'une part, nous sommes en présence d'un président ayant caressé l'ambition de dépasser le clivage gauche-droite structurant le système politique français, au moins depuis la révision constitutionnelle de 1962 et la première élection au suffrage universel direct subséquente de 1965. C'est là que réside l'originalité de la démarche macronienne et son caractère « disruptif » et c'est probablement ce qui lui a permis d'engranger son succès initial dans un contexte de délégitimation des organisations partisans rampant depuis de nombreuses années, au risque toutefois d'une absence devenue problématique d'un appareil partisan structuré et ancré dans le temps au soutien de l'action présidentielle. D'autre part, on ne saurait évidemment faire l'impasse sur les spécificités de la période étudiée. Que l'on pense à la crise sanitaire de la Covid-19 ayant bouleversé le premier quinquennat à partir de 2020. Que l'on se remémore la crise sociale aiguë des « gilets jaunes » d'octobre 2018 jusqu'aux débuts de la pandémie⁴. Que l'on insiste enfin, et surtout, sur l'absence d'une majorité politique au sein de la chambre basse lors du second quinquennat à la faveur d'une tripartition parlementaire inexistante depuis l'avènement du fait majoritaire et la structuration du système partisan inhérents à la V^{ème} République.

Il s'agit ainsi d'examiner les relations institutionnelles et politiques entre le chef de l'Etat et le Premier ministre d'une part, comme entre le premier d'entre eux et le Parlement d'autre part. Elle exige tout autant de questionner le lien entre le premier personnage de l'Etat et le peuple dans le cadre du système incarnatif de la V^{ème} République. Ces interactions ont-elles conduit à un nouvel équilibre institutionnel et, dans l'affirmative, précaire ou pérenne ? Quelle émergence éventuelle de contre-pouvoirs nouveaux dans cette configuration inédite voire quelle redéfinition du rôle des acteurs constitutionnels ? Quelle conception de la démocratie représentative et de l'articulation entre l'ordre politique et la société civile dans le « nouveau monde » voulu par Emmanuel Macron ? Quel lien établi entre le chef de l'Etat et le peuple via les mécanismes de démocratie directe et participative ? Quel système de gouvernement pour faire face aux nouveaux défis des temps ordinaires certes, mais aussi des temps puissamment troublés ayant jalonné les neuf ans de présidence. Quelle mobilisation de l'appareil administratif d'Etat face au pouvoir politique eu aux

³ L. Doumenge, « Le présidentielisme minoritaire. Réflexion sur une catégorie constitutionnelle à la lumière des premières années du second quinquennat d'E. Macron, *Jus politicum*, n°33.

⁴ On peut citer les études existantes et stimulantes sur ces sujets, notamment D. Baranger et O. Beaud, *La dissolution de la V^{ème} République*, Les petits matins, 2025 ; T. Carrère, E. Kohlhauser, R. Reneau, *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, PUG, 2026, B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, UGA, 2022.

soubresauts partisans incessants ? Quelle influence sur le système institutionnel et politique d'une désynchronisation des séquences électorales lors du second mandat inaugurant la sortie de l'alternative fait majoritaire/période cohabitationniste ?

Au plan méthodologique, ces questionnements méritent de mobiliser, outre le droit constitutionnel dans son ancrage textuel, des éléments de science politique, de science administrative, de sociologie, de cultures et de traditions politiques. La démarche s'inscrit ainsi dans une position doctrinale conduisant au refus de l'*Isolierung*, pensée qui « prétend faire du droit une science positive, c'est-à-dire autonomiser son étude vis-à-vis de toute considération extra-juridique⁵ ». Du reste, les présidents de la République, dans les faits, recourent rarement au droit restrictivement envisagé dans leurs interprétations et justifications constitutionnelles mais, de façon plus extensive, aux faits politiques, aux valeurs, à l'éthique... Nous nous plaçons ici dans le droit fil des écrits de Pierre Avril en considérant que (le phénomène constitutionnel) « n'est réductible ni au droit seul, ni à la seule politique⁶ ».

C'est ainsi à l'aune de ces considérations et méthodes que la question de savoir si le dépassement politique prôné par l'actuel Président a trouvé un débouché que l'on peut penser a priori naturel et logique dans le champ constitutionnel. L'article 5 de la Constitution de 1958, cristallisant l'esprit de la fonction présidentielle et octroyant un pouvoir d'interprétation au chef de l'Etat⁷, constitue bien évidemment la condition permissive de ce questionnement. Le tout en gardant à l'esprit « qu'ici plus qu'ailleurs, on ne peut se contenter d'exposer la règle. La pratique, c'est-à-dire la façon dont cette règle est appliquée, contournée ou violée, est aussi et peut-être même plus importante, l'écart entre la théorie et la réalité est ici plus large qu'ailleurs et ce qui compte n'est pas tant de savoir comment un peuple devrait être gouverné à en croire sa constitution, mais comment il l'est⁸ ».

Dès lors, il sera possible d'esquisser des éléments de réponse quant à la place de ces présidences Macron dans l'évolution ou la stabilisation du régime politique, dans la continuité ou non avec les

5 D. Mineur, « De la souveraineté nationale à la volonté générale. L'évolution de Carré de Malberg du projet positiviste au parti-pris démocratique », *Jus Politicum*, septembre 2012, n°8, « La théorie de l'Etat entre passé et avenir », <http://www.juspoliticum.com/de-la-souverainete-nationale-a-la.html>.

6 P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. Léviathan, 1997, pp. 12-13.

7 Voir en ce sens, notamment, G. Conac et J. Le Gall, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 3^{ème} éd., 2009, p. 235 ; P. Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, 1987, n°41, « Le président », p. 41 ; M. Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986, pp. 54-55 ; G. Vedel, « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, 1997, n°83, « Le Premier ministre », pp. 104-105.

8 P. Ardant et B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 25^{ème} éd., p. 13. Ou de façon encore plus explicite : « Il faut dépasser la façade constitutionnelle pour s'interroger sur les données concrètes de la vie politique, sur la réalité du pouvoir, sur le jeu des institutions, sur les vrais rapports des gouvernants et des gouvernés, sur les mœurs, la psychologie des populations », *ibid.*, p. 67.

constantes ayant façonné les institutions comme dans les éventuels « changements constitutionnels⁹ » décelables.

Le recul du temps, à la faveur de configurations politico-institutionnelles inédites de la décennie écoulée, permet de mieux mesurer l'appréhension de la figure présidentielle par l'actuel chef de l'Etat, c'est-à-dire la lecture macronienne du régime. On peut émettre l'hypothèse d'une combinaison alliant :

- Une redéfinition du présidentielisme à la faveur d'une réécriture avortée du macronisme constitutionnel (I) et ;
- Une dévitalisation du parlementarisme au prisme d'une signature revendiquée du macronisme (II).

I. La redéfinition du présidentielisme, une réécriture avortée du macronisme constitutionnel

Les déclarations du président Macron avant son élection de 2017 laissent présager une figure présidentielle aux accents monarchistes tant la figure du Roi, de l'incarnation, est présentée comme un élément intrinsèque de la culture politique française à travers les époques et les régimes. Il déclare ainsi explicitement dans une interview, le 8 juillet 2015 : « Il y a dans le processus démocratique et dans son fonctionnement un absent. Dans la politique française, cet absent est la figure du Roi, dont je pense fondamentalement que le peuple français n'a pas voulu la mort (...). On le voit bien avec l'interrogation permanente sur la figure présidentielle, qui vaut depuis le départ du général de Gaulle. Après lui, la normalisation de la figure présidentielle a réinstallé un siège vide au cœur de la vie politique. Pourtant, ce qu'on attend du président de la République, c'est qu'il occupe cette fonction¹⁰ ». Cette affirmation du futur chef de l'Etat s'inscrit certes dans une réflexion historique mais aussi, dans le contexte d'alors, comme une première rupture avec la conception de la figure présidentielle développée par son prédécesseur, celle du « président normal » François Hollande, dont il s'agit de se distinguer fortement. Pourtant, la claire conception de l'action présidentielle ici déployée se heurte rapidement, à l'instar de ses prédécesseurs, aux nécessités du moment, aux

⁹ Selon l'expression de Georg Jellinek, cité par F. Moderne, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2006, p. 40.

¹⁰ Propos recueillis par E. Fottorino, L. Greilsamer et A. Van Reeth le 8 juillet 2015, « Macron, un philosophe en politique », *Læ* 1, n°64, *Macron par Macron*, éditions de l'aube, 2017, p. 33.

multiples crises à traverser, à la situation politique inédite dans lequel le macronisme se déploie. Il est ainsi possible d'observer une tentative de redéfinition du présidentielisme que l'on pourrait qualifier d'avortée, oscillant successivement entre la recherche de la majesté présidentielle et de l'inscription dans les oripeaux gaulliens du pouvoir d'Etat d'une part, et un interventionnisme présidentiel massif avec une unification du pouvoir exécutif d'autre part, quitte à revenir à une période d'hyperprésidence et à désacraliser à nouveau une fonction présidentielle se révélant finalement indéfinie. Les quinquennats macroniens verront donc se succéder un président jupitérien à la recherche du système incarnatif gaullien (A) et la consécration rapide d'une verticalité assumée ou le retour de l'hypertrophie présidentielle (B).

A. Un président Jupiter à la recherche du système incarnatif gaullien

Après l'hyperprésidence et la présidence normale de ses prédécesseurs, il ne fait pas grand doute que le nouvel hôte de l'Elysée entend renouer avec les préceptes gaulliens en matière institutionnelle et politique. La réhabilitation de la fonction présidentielle dans le sens d'une véritable incarnation est invoquée, cela se traduisant par la mobilisation du pouvoir d'Etat comme grille de lecture des institutions de la V^{ème} République et, comme nous y reviendrons plus loin par ailleurs, par la relégation de l'activité partisane appréhendée comme secondaire face à la mission décisive de la figure présidentielle unificatrice.

On le sait, l'originalité de la V^{ème} République provient de l'existence de deux élections nationales (présidentielle et législatives) comme dispensatrices de légitimité. L'on se trouve ainsi en présence d'un double circuit de légitimité du pouvoir : d'une part, et à l'instar de tout régime à base parlementaire, un circuit représentatif reliant le Gouvernement et le Parlement ; d'autre part, un circuit incarnatif, fruit de l'interaction entre le chef de l'Etat et le peuple. Georges Burdeau avait théorisé, dans un célèbre article publié dès 1959¹¹, ce double circuit par la distinction entre pouvoir d'Etat et pouvoir démocratique¹². Pour l'éminent auteur, il convient ainsi de distinguer le « pouvoir d'Etat » (conféré au président de la République) et le « pouvoir démocratique » (détenu par le Parlement et des partis qui l'animent) : l'unité de l'Etat et du peuple d'une part, la diversité des intérêts et des passions d'autre part. Le premier est appréhendé comme « le plan des options irréversibles, celui où se décide l'avenir de la collectivité (...). Bref, c'est le plan où se situe l'Histoire,

11 G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFSP*, 1959, pp. 87-100.

12 L'auteur écrit en 1959, soit avant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. On peut parler depuis de « pouvoir partisan » ou « parlementaire » comme le feront ensuite J-L Quermonne et D. Chagnollaud.

et dans l'Histoire, le destin de la France ». A l'inverse, le pouvoir démocratique est celui de la « vie quotidienne. Alors les intérêts s'affrontent ; classes et familles spirituelles font entendre leurs exigences¹³ ». C'est bien dans cette conception d'une forme de majesté présidentielle que s'inscrit Emmanuel Macron à l'aube de ses quinquennats en récusant l'approche d'un « président qui gouverne » jadis vantée par N. Sarkozy. Il affirme ainsi, le 12 avril 2017 : « Le Président est le garant des institutions (...). Le rôle d'un président de la République, c'est de donner le sens, le cap, la direction de ce qui est entrepris. Sinon, il devient lui-même un président du quotidien, ce qui est mortifère. Son rôle, c'est de nommer, ensuite le gouvernement agit¹⁴ ». Ces éléments résonnent en écho aux propos tenus par le général de Gaulle lors du second discours de Bayeux consacré aux questions institutionnelles, le 19 juin 1946,¹⁵ dont on mesure la parenté avec l'article 5 de la Constitution de 1958. Contrairement à une idée parfois émise, cette acception de la fonction présidentielle ne renvoie pas seulement à un président passif devant se contenter d'assurer la continuité nationale à l'instar de ce que l'on observe dans les régimes parlementaires classiques¹⁶. Il s'agit bien plutôt de marquer une distinction entre les têtes de l'exécutif, et ce en réservant les choix du long terme au chef de l'Etat, titulaire de l'exercice du Politique, tout en laissant au Gouvernement la gestion du quotidien avec ses contingences et ses pluralités, lieu d'expression de la politique. Bref, « l'essentiel et le permanent » pour le chef de l'Etat ; les « contingences »¹⁷ pour le Premier ministre. Et c'est justement cette distinction qui permet au chef de l'Etat de s'engager quand il rencontre l'intérêt national. Dit autrement, ce qui guide le président fondateur est moins « l'hyperprésidence » que la capacité présidentielle à se saisir de tout ce qui relève des sujets jugés dignes de remonter à l'Elysée. Il ne s'agit donc pas d'une séparation horizontale des pouvoirs entre le Gouvernement et lui mais d'une séparation verticale, à la faveur de laquelle le chef de l'Etat ne peut se perdre dans les détails s'il veut correctement remplir ses missions essentielles. Au fond, le

13 G. Burdeau, *ibid.*, pp. 89-90. Et l'auteur de poursuivre : « Les partis élaborent les programmes, encadrent les forces, accusent les antagonismes de telle sorte que sur les problèmes de l'heure, la volonté populaire puisse se prononcer. Par le processus démocratique, la collectivité s'affirme dans sa réalité bigarrée et ses soucis de tous les jours, mais non plus dans cette unité et cette abnégation que l'Histoire exige des peuples qui la font. »

¹⁴ *Le Parisien*, « Emmanuel Macron face aux électeurs. Entretien », 12 avril 2017.

¹⁵ « Au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ; à lui la mission de nommer les ministres, et d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement ; au chef de l'Etat la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'Etat tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens ; à lui la tâche de présider les conseils du gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas ; à lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître, par des élections, sa décision souveraine ; à lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France ».

¹⁶ Sur ces sujets, voir A. Braun, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, L'Harmattan, 2022.

¹⁷ C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Tome 1 *Le renouveau (1958-1962)*, Plon, 1970, p. 288.

seul critère d'intervention présidentiel est sa conception de l'intérêt national¹⁸. Le président auto qualifié de *jupitérien* ne dit ainsi pas autre chose. Cette conception des temporalités politiques au sein de l'exécutif dual explique l'insistance du Président Macron sur sa propre maîtrise du temps (il serait le « maître des horloges ») dans une obsession dont on sait qu'elle fut constamment celle du Président Mitterrand. A ce sujet, tout est dit dans une formule syncrétique par le candidat Macron dès 2016 lorsqu'il affirme : « Une présidence de l'anecdote, de l'événement et de la réaction banalise la fonction. Ce type de présidence ne permet pas de se réconcilier avec le temps long et le discours du sens. A l'inverse, dans une présidence de type gaullo-mitterrandien, la recherche d'un champ, d'une focale, éloigne du quotidien et installe un rapport différent à l'actualité¹⁹ ». C'est cette conception qui avait jadis fondé une rareté des interventions présidentielles, telle que le communicant Jacques Pilhan l'avait successivement théorisée pour les Présidents Mitterrand et Chirac. C'est justement celle avec laquelle le Président Sarkozy avait voulu rompre, probablement à ses dépens. Il s'agit probablement là d'une erreur d'analyse, débordant le cadre des chefs d'Etat successifs au demeurant, consistant à ne pas avoir épousé la logique nouvelle à l'œuvre depuis la mise en place du quinquennat qui accélère et coordonne les échéances politiques (d'autant plus avec l'inversion du calendrier électoral votée en 2001). Même s'il s'est agi d'un quinquennat « sec », c'est-à-dire sans autre réforme additionnelle, c'est bien probablement une remise en cause, ou à tout le moins en perspective, de la fonction présidentielle et de son articulation avec les autres pouvoirs. Le temps ne constitue plus une ressource aussi évidente et efficiente pour le chef de l'Etat même si l'image que celui-ci peut donner de sa propre fonction semble oublier cet élément d'évidence. Comme souvent, et même à dire vrai sous le général de Gaulle à partir de la réforme de 1962 et sa conférence de presse du 31 janvier 1964, l'homme providentiel rencontrant le peuple, appréhendé dans son versant holistique, laissera place à une omniprésence présidentielle, au risque de normaliser la figure élyséenne et d'aboutir à une forme de banalisation institutionnelle.

B. La « verticalité » assumée ou le retour de la banalisation présidentielle

Après la courte période jupitérienne, le président Macron assumera à plusieurs reprises la nécessité de ce qu'il nomme la « verticalité » et qui se traduit institutionnellement et politiquement par un

¹⁸ Comme l'exprime justement O. Passelecq, « gage de son efficacité, la cohérence de l'exécutif exclut toute idée de partage horizontal des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. L'unique partage possible est un partage vertical des tâches assurant la primauté du chef de l'Etat », « La cohabitation dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 », *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003.

¹⁹ Entretien du 16 octobre 2016 à *Challenges*.

interventionnisme devenu rapidement croissant dans les affaires gouvernementales. Il est vrai qu'au fur et à mesure des présidences, différents procédés et techniques ont pu être mobilisés aux fins d'asseoir l'hégémonie présidentielle. Et ce à tel point que, si le président Macron n'y a pas dérogé, il n'en a rien été le précurseur. Ces procédés et techniques empruntent au champ politique *stricto sensu* comme à celui de la science administrative ou de la sociologie des organisations, c'est-à-dire tant à la détention qu'à l'organisation du pouvoir. On peut recenser grossièrement ceux qui ont trait au choix des hommes et ceux relatifs à l'absorption des compétences gouvernementales.

1. *Le choix des hommes*

Concernant le choix primo-ministériel, la désignation d'Edouard Philippe en 2017 peut s'analyser en une option présidentialiste par excellence. Le Premier ministre est alors assez inconnu au plan national. Il n'appartient pas au parti présidentiel et n'est plus même membre de son parti d'origine, l'UMP (dont il a été le Directeur général sous Alain Juppé), devenue LR. Dans ces conditions, le Premier ministre n'est pas le chef de la majorité parlementaire, alors détenue par le mouvement *En Marche* du chef de l'Etat, désarticulant dès le départ le circuit représentatif classique en régime parlementaire. Celui de son successeur, Jean Castex, accentue encore le phénomène de dépolitisation. Cet élu local est d'abord connu dans le milieu politico-administratif pour avoir été le Secrétaire général adjoint de l'Elysée et le coordinateur nommé dans le cadre du confinement lié au Covid-19. Il n'a jamais fait montre d'une volonté de concourir à la fonction suprême et est d'ailleurs retourné à des fonctions de direction de grands opérateurs après son passage à Matignon. C'est également le cas avec Elisabeth Borne qui a occupé préalablement nombre de postes de hauts fonctionnaires et d'entourages politico-administratifs auprès de personnalités socialistes (Lionel Jospin, Jack Lang, Bertrand Delanoë, Ségolène Royal) et qui s'inscrit dans un profil technocratique dont la nomination doit davantage au choix strictement personnel du président qu'à une logique partisane et électorale. Les Premiers ministres Gabriel Attal et Sébastien Lecornu, venant de la gauche socialiste pour le premier et de la droite républicaine pour le second, s'ils ont des profils personnels beaucoup plus politiques, se caractérisent par un parcours ministériel continu depuis 2017 et doivent beaucoup à la personne même d'Emmanuel Macron et se sont politiquement construits dans son sillon. Le cas de François Bayrou est très différent puisqu'il est un acteur politique madré, lui-même candidat plusieurs fois à la fonction suprême. Toutefois, même s'il y a des différences politiques et idéologiques certaines entre les deux hommes²⁰, ils se retrouvent sur

²⁰ Voir Ph. Reynaud, *Emmanuel Macron, Une révolution bien tempérée*, Desclée de Brouwer, 2018, p. 145 : « Les premiers succès obtenus (par E. Macron) sous François Hollande (la facilitation du travail le dimanche, le développement des voitures Uber, la concurrence entre les autocars et la SNCF, la libéralisation partielle du marché du travail) n'allaient

la volonté de constituer un axe politique centriste autonome en ayant tous deux dénoncé avec force l'épuisement des partis dominants d'hier et l'absolue nécessité de leur dépassement. Leurs destins se trouvent, d'une certaine manière, liés tant on sait combien le soutien de François Bayrou, savamment mis en scène pendant la campagne électorale, fut décisif pour le succès macronien de 2017 scellant l'alliance durable entre *En Marche*, devenu *La République en marche* puis *Renaissance* et le *Modem*. La seule exception notable réside probablement dans la nomination de Michel Barnier qui est le seul Premier ministre apparaissant comme disposant d'une réelle autonomie politique par rapport à l'Elysée. C'est aussi peut-être la seule occurrence où la nomination présidentielle a réellement tenu compte des résultats des élections législatives, l'arrivée du chevronné savoyard à Matignon pouvant laisser imaginer une coalition nouvelle entre les partis du « bloc central » acquis à la cause macronienne et *Les Républicains* et donc une stabilité plus assurée, d'autant que le *Rassemblement national* semblait ne pas vouloir censurer *a priori* ledit Gouvernement Barnier. L'expérience fut cependant de très courte durée. Signalons enfin, au-delà du choix lui-même des hommes, et pour ne prendre que l'un des exemples les plus significatifs, le discours prononcé au Congrès le 3 juillet 2017, veille de la déclaration de politique générale du Premier ministre Edouard Philippe, et ce d'autant que ledit discours est particulièrement long et entre dans les détails d'un véritable programme. Il s'agit là d'une novation dans la volonté manifeste de « couper l'herbe sous le pied » du chef de gouvernement pour parler trivialement et lui ôter toute autonomie, voire même d'emblée toute autorité²¹. Et le tout sans oublier que le président Macron avait envisagé de réformer l'article 18 une nouvelle fois afin de permettre au chef de l'Etat de répondre aux parlementaires après les débats consécutifs au discours présidentiel. Le chef de l'Etat a d'ailleurs renouvelé cette préemption avec Gabriel Attal, quoi que sous une autre forme. En effet, il convoque une conférence de presse, le 16 janvier 2024, durant laquelle il entre dans moult détails durant deux heures, et ce quinze jours avant la déclaration de politique générale du 30 janvier 2024, celle-ci ayant au demeurant été décalée d'une semaine en raison de cette prise de parole présidentielle.

pas du tout dans le sens de l'héritage chrétien-social que défendait François Bayrou, qui avait critiqué la privatisation des autoroutes et défendu, sous Sarkozy, les bienfaits du repos dominical. En outre, s'il admirait la réussite allemande, le leader du Modem apparaissait plutôt comme le dernier défenseur du *modèle rhénan* cher à Michel Albert, que comme un fervent des réformes accomplies sous le Chancelier Schröder. Emmanuel Macron voulait être *et de droite et de gauche* là où François Bayrou se voulait centriste et cette différence apparemment minime dissimulait des divergences philosophiques et politiques réelles. Le premier voulait rassembler les forces vives issues des deux camps en éliminant ce que la droite avait de (trop) conservateur et ce qui restait à la gauche du socialisme traditionnel. Le second (...) était centriste en un sens assez original, car il était à la fois culturellement plus conservateur que la droite libérale *moderne* et en un certain sens plus social que les socio-libéraux ».

²¹ Comme l'écrivent D. Baranger et O. Beaud, ce discours « illustre une volonté de montrer que le chef du gouvernement n'était qu'un subordonné. C'était une première du point de vue constitutionnel », *La dissolution de la V^{ème} République*, Les petits matins, 2025, pp. 70-71.

Concernant la composition gouvernementale, Edouard Philippe indique qu'il a pu proposer des noms qui ont été retenus par le président à l'instar de Bruno Le Maire, Gérard Darmanin et Agnès Buzyn tandis que d'autres ont été imposés par le chef de l'Etat (notamment les personnalités l'ayant soutenu dans sa conquête présidentielle : François Bayrou, Jean-Yves Le Drian, Gérard Collomb...)²². Nous nous situons donc ici dans la tradition présidentialiste continue sous la V^{ème} République qui instaure un partage avec, en toute hypothèse, un arbitrage final du chef de l'Etat. Elisabeth Borne confirme à son tour que la pratique ne correspond pas vraiment à la lettre stricte de la constitution et qu'il s'agit bien plutôt, y compris en période de concordance des majorités, d'un partage subtil entre le duo exécutif, le président ayant l'avantage de pouvoir anticiper la composition puisqu'il a la maîtrise des remaniements²³ et détient, là-encore, une primauté dans les choix des hommes et dans les orientations politiques qu'ils portent, annihilant d'emblée les marges de manœuvres primoministérielles²⁴. Gabriel Attal n'écrit enfin pas autre chose lorsqu'il revient sur la composition gouvernementale, entre discussions réitérées sur le sujet, refus de certaines propositions du Premier ministre (à l'instar de la journaliste Claire Chazal pour le ministère de la culture à laquelle le président oppose Rachida Dati), accord sur d'autres noms incontournables²⁵...

Ce choix des hommes se combine avec une absorption renforcée des fonctions gouvernementales, au plan politique comme hier et, de façon plus marquée, au plan administratif.

2. *La captation politique et administrative des fonctions gouvernementales*

La concentration des pouvoirs à l'Elysée, assez traditionnellement sous la V^{ème} République, est particulièrement marquée, et même renouvelée à certains égards, sous les présidences Macron en raison des crises sociales et sanitaires imprévisibles et de haute intensité d'une part, et au motif de la situation politique inédite d'autre part. Cette concentration des pouvoirs résulte avant tout de l'inexistence de toute majorité parlementaire lors du second mandat mais aussi, le phénomène ayant commencé dès 2017, des insuffisances politiques de la majorité au Palais Bourbon liées à l'absence

²² Voir G. Boyer et E. Philippe, *Impressions et lignes claires*, Le livre de poche, 2021, pp. 110-111.

²³ E. Borne, *Vingt mois à Matignon*, Flammarion, 2024, pp. 71-72 : « Nous discutons ensemble de la composition du gouvernement et je me rends compte au fil de la conversation que le président y réfléchit depuis au moins trois semaines. Pour ma part, ignorant encore la veille que je serai nommée à Matignon, je n'ai pas vraiment eu le temps de me pencher sur la question ! ».

²⁴ « Je découvre aussi, lors de ce premier échange, d'autres principes directeurs adoptés par le président. D'abord, il entend maintenir en poste les piliers du gouvernement précédent : Bruno Le Maire, Éric Dupont-Moretti et Gérard Darmanin. Est-ce la meilleure manière d'insuffler un nouveau souffle en ce début de quinquennat ? (...) Ensuite, je me rends compte que le président entend poursuivre sa stratégie visant à décrocher des personnalités issues des rangs des LR (...). Je suis dubitative sur cette stratégie qui irrite les LR et, à mes yeux, n'apporte pas de réel gain politique », E. Borne, *ibid.*, pp. 73-74.

²⁵ G. Attal, *En homme libre*, éditions de l'Observatoire, 2026, pp. 202-204.

d'expériences parlementaires, voire même partisans, des élus du « nouveau monde ». Le présidentielisme ne peut ainsi se contenter du relai d'une majorité disciplinée et rompue aux joutes parlementaires ni compter, dans un second temps, sur une majorité tout court. Il nécessite de mobiliser une organisation politico-administrative encore plus resserrée que par le passé.

Parmi les techniques éprouvées de ses prédécesseurs, dont on retrouve l'origine la plus forte et formalisée chez G. Pompidou²⁶, le président Macron a eu recours à la constitution et à la réunion réitérée de conseils informels divers. Ces conseils présentent la spécificité, comme leur nom l'indique à la différence des comités primoministériels, d'être présidés par le chef de l'Etat, lequel en détermine l'ordre du jour, et ils réunissent les ministres concernés, avec et parfois sans le Premier ministre, sur un sujet donné. Non seulement ces conseils permettent de faire jouer à plein le pouvoir d'évocation présidentiel pour parler comme Georges Burdeau mais ils organisent, tant politiquement qu'administrativement, un transfert de l'arbitrage primoministériel²⁷ vers le président de la République. Ils permettent enfin d'ajuster de façon empirique et différenciée les périmètres des invités en fonction des conseils concernés faisant du chef de l'Etat, en fin de compte, le lieu privilégié de l'interministérialité. On reviendra plus loin sur la mobilisation renforcée de ces conseils en lien avec les crises de 2019 à 2021. Il peut également s'agir de réunir des cellules de crise au gré des événements quand bien même leur objet ne correspondrait pas aux compétences présidentielles, et ce parfois dans les moindres détails techniques. Ainsi, à titre illustratif, de ce qui s'est passé lors des émeutes urbaines suite à l'affaire médiatisée du jeune Nahel²⁸. Même le conseil des ministres, certes présidé par le chef de l'Etat aux termes de la Constitution, connaît une animation aux traits présidentialistes marqués, en rupture avec certaines expériences passées comme le mentionne E. Borne, ayant connu les périodes chiraquienne et macronienne²⁹. On notera enfin la fixation de feuilles de route à l'endroit tant des ministres que des directeurs

²⁶ F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou. Essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979, notamment pp. 164-165.

²⁷ Voir à ce sujet A. Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^{ème} République*, LGDJ, 1999.

²⁸ « Alors qu'il revient au Premier ministre de décider la mobilisation massive des forces de l'ordre et l'utilisation des blindés de la gendarmerie, le président de la République décide de prendre l'initiative : il réunit lui-même la cellule interministérielle de crise place Beauvau. A nos côtés sont présents les ministres concernés ainsi que le directeur général de la gendarmerie nationale, celui de la police nationale, le préfet de police et, en visioconférence, les préfets des zones de défense. Il dirige la réunion pendant une heure et demie », E. Borne, *Vingt mois à Matignon*, Flammarion, 2024, p. 215.

²⁹ « J'ai assisté à des dizaines de conseils des ministres au cours desquels le Président pilotait de manière extrêmement précise la mise en œuvre des politiques publiques. Chaque ministre présentait ce qu'il appelait des *objets de la vie quotidienne* et rendait des comptes au conseil des ministres, donc au président. Le moindre détail était passé en revue. Par exemple, je me souviens du ministre de l'éducation nationale, exposant longuement la mise en place des petits déjeuners gratuits dans les quartiers prioritaires. Les ministres devaient se livrer chacun à leur tour à cet exercice de manière extensive », E. Borne, *ibid.*, p. 26.

d'administrations centrales avec un horizon à brève échéance de trois à six mois et de long terme, de six mois à deux ans, ces dernières techniques n'étant pas sans rappeler les fameuses lettres-directives du président Giscard d'Estaing³⁰.

Au-delà de ces procédés usités, c'est à un renforcement conséquent de l'entourage politico-administratif auquel l'on assiste sous les présidences Macron. Cette tendance n'est là encore pas nouvelle mais elle revêt ici une acuité particulière en accélérant encore un processus déjà à l'œuvre. Dans les périodes de concordance des majorités, on sait que la distinction entre les articles 5 et 20 est interprétée au profit du président de la République. On pourrait ainsi dire qu'il détermine la politique de la nation, dans la droite déclinaison de son projet présidentiel (souvent devenu programme), tandis que le gouvernement, parce qu'il dispose de l'administration et de la capacité organisationnelle, conduit ladite politique. Sous les mandats du président Macron, l'organisation des entourages et la concentration à l'Elysée tend à faire sauter le dernier verrou en faisant du chef de l'Etat celui qui définit *et* conduit la politique de la nation. A la direction politique usitée vient s'adjoindre la mise en œuvre administrative assumée. La machine d'Etat inhérente à Matignon, réacteur opérationnel et carrefour des rouages administratifs, se trouve dépossédée d'une partie de ses attributs, alors transférés à l'Elysée. On pourrait plaider l'existence d'une forme de présidentielisme administratif venant compenser tant l'absence de majorité lors du second mandat que les fragilités intrinsèques de la première législature. Dit autrement, le chef de l'Etat entend ici cumuler « le haut et le bas du spectre » de l'activité gouvernementale³¹. Cette volonté de captation administrative se manifeste à travers plusieurs réformes et changements successifs concernant les entourages qui convergent vers un mouvement d'hypertrophie présidentielle. Dès son arrivée, le président Macron affaiblit l'autonomie politique du gouvernement en plafonnant le nombre de conseillers dans les cabinets ministériels. On le sait, ces cabinets jouent un rôle dual, à la fois politique et administratif, et constituent l'interface entre l'autorité politique qu'est le ministre et les administrations centrales, censées mettre en œuvre les politiques publiques nationales dans le cadre d'un modèle wébérien de fonction publique. Limiter le nombre de membres du cabinet, outre un éphémère succès d'estime, engendre mécaniquement une baisse d'influence et de marge de manœuvre des ministres. Cette réforme est à combiner avec une innovation du nouveau président consistant à mutualiser 11 conseillers communs entre l'Elysée et Matignon, c'est-à-dire en réalité

³⁰ M. Gaillard, *Les directives présidentielles*, Presses Universitaires de Lyon, 1979.

³¹ D. Baranger, « Sur quel fondement constitutionnel le président gouverne-t-il ? », *Jus Politicum*, n°32, juillet 2024, p. 3 : « L'interprétation *présidentaliste* revient à transférer, en période de coïncidence des majorités, la première composante, ce que nous appellerons ici le *haut du spectre* de l'activité gouvernementale, au président. Le bas de spectre, c'est-à-dire la partie instrumentale consistant à *conduire* ce qui a été décidé ailleurs, devrait alors revenir au gouvernement ».

11 membres proches du président placés à Matignon. Il s'agit moins d'un dédoublement fonctionnel que d'une vigie permanente au cœur des arcanes interministérielles de Matignon. Sorte de mimétisme institutionnel américain, cette configuration des entourages est incompatible avec l'existence d'un régime parlementaire supposant un bicéphalisme effectif et l'existence d'un gouvernement en tant qu'entité politique. Elle existera pourtant jusqu'au gouvernement Barnier. Il en va de même avec le choix du directeur de cabinet du Premier ministre, dont on sait le rôle fondamental au sein des rouages de l'Etat, esquivé par Edouard Philippe³² mais acté avec Jean Castex en la personne de Nicolas Revel, proche du chef de l'Etat. Ces mouvements vont de pair avec un nombre important et stabilisé de membres à l'Elysée. Comme le relève Raphaël Reneau³³, il s'agit bien, en renforçant l'entourage politico-administratif de l'Elysée d'assurer la solidarité gouvernementale dans le cadre d'une République présidentielle. La coordination s'opère donc, au plan administratif, au service de la réalisation de la volonté du chef de l'Etat. Ainsi, « le recentrement de l'entourage politique au sein du pouvoir gouvernant autour du président de la République (...) pourrait ce faisant contribuer lui aussi à l'unification du pouvoir gouvernant autour de ce dernier, ou du moins à un alignement du pouvoir gouvernant – un fois réunifiée – derrière la volonté présidentielle dans le sens, dans une certaine mesure, d'une redistribution de la fonction gouvernementale telle que définie par l'article 20 de la Constitution³⁴ ».

Par-delà cette unité politique et administrative du « pouvoir gouvernant »³⁵ au profit de l'Elysée, il s'agit bien de construire une nouvelle relation avec la haute fonction publique présente dans les administrations centrales et déconcentrées. La relation se veut démédiatisée entre l'Elysée et ces administrations sans passer par le truchement des cabinets ministériels dans une logique consubstantielle au régime présidentiel américain. Ce phénomène va d'ailleurs de pair avec le système du *spoils system*, évoqué sans détour par le candidat Macron durant la campagne électorale et dont on peut trouver des prolongements effectifs dans la réforme de la haute fonction publique (suppression des grands corps, passage de l'ENA à l'INSP, ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat³⁶). Comme l'écrit Raphaël Reneau, « il s'agit effectivement de tâcher de substituer à la subordination hiérarchique, propre à la

³² Voir G. Boyer et E. Philippe, *Impressions et lignes claires*, Le livre de poche, 2021, p. 83.

³³ R. Reneau, « Le rôle des cabinets, des conseils et de la haute fonction publique », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauser et R. Reneau), PUR, 2026, pp. 93-116.

³⁴ R. Reneau, *ibid.*, p. 100.

³⁵ Voir P. Jense-Monge et A. Vidal-Naquet (dir.), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexions sur la notion de pouvoir exécutif à partir de la V^{ème} République*, Mare et Martin, 2021.

³⁶ Il est notamment prévu qu'une « délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat sera créée et placée sous l'autorité du Premier ministre et du ministre chargé de la fonction publique. Sa mission consistera, en lien étroit avec les ministères qui demeureront les gestionnaires de proximité, à accompagner chaque fonctionnaire dans l'écriture de sa carrière, constituer des viviers de talents pouvant être appelés aux plus hautes fonctions ».

logique de la fonction publique aussi bien qu'à celle de l'organisation administrative, un lien plus personnel de loyauté des personnels de direction de l'administration centrale et déconcentrée à l'égard du pouvoir gouvernant³⁷ ».

L'unification élyséenne du pouvoir gouvernant a par ailleurs trouvé un terrain fertile de développement s'il en était besoin, dans les crises imprévisibles qui ont jalonné les mandats macroniens, au premier rang desquelles la crise sanitaire du Covid-19. A l'instar de tout état d'exception, le recours à la centralisation n'a pu qu'être marqué comme cela se traduit dans le recours massif à deux conseils plaçant le chef de l'Etat au centre du dispositif décisionnel : le conseil scientifique et le conseil de défense et de sécurité nationale.

Le conseil scientifique, structure informelle, avait vocation à poser les diagnostics scientifiques pertinents et à éclairer au mieux les décisions politiques, et ce d'autant que l'épidémie de Covid-19 se trouvait particulièrement mal appréhendée à l'origine. Ce conseil, si on en comprend instinctivement la raison d'être dans la période, voire l'utilité, ne laisse pas d'interroger le juriste. Il questionne en effet sur la question de la responsabilité politique des dirigeants et sur l'instrumentalisation potentielle de ce type de structure, danger potentiel qui s'est du reste actualisé pendant la crise du Covid-19. En effet, le risque est grand que le pouvoir politique puisse justifier ses décisions en s'appuyant sur les avis du conseil dans une forme de déresponsabilisation assumée voire vantée. A l'inverse, toute mesure préconisée par le conseil scientifique peut être éludée dès lors qu'elle n'aurait pas l'heur de plaire au pouvoir, y compris pour des raisons politiques³⁸. On se souvient par exemple du confinement imposé au tout début de la crise afin d'éviter tout contact entre les individus, et ce sur recommandation scientifique (en particulier pour le second tour que le conseil avait préconisé de ne pas organiser) tout en expliquant doctement que ce confinement pouvait trouver une exception dans l'organisation du scrutin municipal pour lequel tous les citoyens étaient appelés à se déplacer aux urnes.

Le conseil de défense « sanitaire », quant à lui, est le lieu par excellence de la centralisation du pouvoir. Il est l'une des formations du conseil de défense et de sécurité nationale, organe rattaché

³⁷ R. Reneau, *ibid.*, p. 104. Dans une version critique, Dominique Méda écrit avec force, qu'il existe un risque de « mettre en œuvre la *fonctionnalisation* de nombreux postes (notamment de trois inspections générales interministérielles chargées d'importantes missions de contrôle) : les agents concernés devront passer continuellement d'un emploi à durée déterminée à un autre, en étant étroitement subordonnés à l'autorité hiérarchique qui les y aura nommés. C'est une augmentation considérable du nombre d'emplois mis ainsi à la main du pouvoir politique », *C'étaient les années Macron*, Champs, 2022, pp. 159-160.

³⁸ Nous avons perçu un mouvement similaire à propos des comités d'experts en matière constitutionnelle relevant de la même logique instrumentale, Y. Saccucci, « Du recours aux comités d'experts en matière constitutionnelle. Etude sur la légitimation des comités dans le réformisme constitutionnel », *Politeia*, 2009, pp. 179-211.

à l'Elysée tout en étant assisté du secrétariat général de défense et de sécurité nationale sous l'égide de Matignon. Le président Macron l'assume d'ailleurs explicitement le 17 mai 2020 en proclamant explicitement : « Au conseil de défense, le patron, c'est moi³⁹ ». Comme l'exprime François Saint-Bonnet, « la logique qui préside à son organisation est celle des états-majors : le chef écoute, il est conseillé, instruit par des subordonnés qui, plus proches du terrain, connaissent la situation exacte, puis il décide, seul, vite, sans contestation, sans murmures. Au niveau du conseil de défense et de sécurité nationale, les chefs militaires et les ministres sont dans le rôle des subordonnés qui conseillent en amont et exécutent en aval. Dans le rôle du général en chef, le président de la République⁴⁰ ». La concentration, déjà éprouvée par temps calme, se trouve d'autant plus actualisée ici qu'elle se justifie par des éléments objectifs et qu'elle s'inscrit dans un schéma de concentration bien huilé. La montée en puissance du conseil de défense s'explique en effet par la nécessité d'être efficace dans un contexte troublé et anxiogène, un état d'exception⁴¹, justifiant ainsi une relégation au second plan des controverses délibératives. Elle se trouve également motivée par le besoin de disposer d'informations techniques et scientifiques pointues et particulières. Ces deux éléments permettent ainsi de délaissier les multiples structures administratives de l'Etat au profit d'une unité de commandement. Il reste que l'ensemble participe d'un renforcement continu de l'habitus présidentieliste portée à son acmé ainsi que l'écrit justement Thibault Desmoulins⁴².

Ce primat présidentieliste assuré, il trouve son pendant logique dans la minoration du parlementarisme. Ce mouvement dialectique, plus que souvent observé sous la V^{ème} République, se trouve encore accentué durant les mandats macroniens.

II. La dévitalisation du parlementarisme, une signature revendiquée du macronisme constitutionnel

Cette dévitalisation du parlementarisme s'observe dans une forte relégation assumée du champ partisan et des corps intermédiaires (A), l'un des éléments ayant à certains égards permis le succès du candidat Macron en 2017. C'est l'une des spécificités de l'époque, même si elle trouve des échos

³⁹ Cité par F-X Bourmaud et C. Sapin, *Le Figaro*, 24 mai 2020.

⁴⁰ F. Saint-Bonnet, « Emmanuel Macron et l'urgence », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauer et R. Reneau), PUR, 2026, p. 67.

⁴¹ Voir sur ces sujets, F. Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, PUF, 2001.

⁴² T. Desmoulins, « La recherche d'efficacité, de lutte anti-bureaucratique et celle de spécialisation nourrissent toutefois, par leurs effets combinés, une institutionnalisation singulière du pouvoir présidentiel, au sein de laquelle tout se passe comme si l'exécutif était organisé sur le modèle d'une hiérarchie de conseils progressivement élargis, à l'image des cercles concentriques, autour de la présidence », *Pouvoir présidentiel et Covid. Crise sanitaire et mutation institutionnelle de la V^{ème} République*, Lefebvre Dalloz, 2023, pp. 91-92.

dans les temps gaulliens. Si elle a permis la conquête élyséenne du président « disruptif », elle aura indubitablement participé de ses difficultés ultérieures. Le problème qui en résulte confine à l'aporie lors du second quinquennat dans la période singulière d'un présidentielisme minoritaire en caractérisant un affaiblissement marqué de la fonction parlementaire (B).

A. Une relégation assumée du champ partisan et des corps intermédiaires

La relégation du champ partisan revêt des atours protéiformes chez Emmanuel Macron et épouse de nombreux aspects qui, cumulant leurs effets, ont considérablement affaibli le président dans l'exercice de son mandat. Cela a puissamment contribué tantôt à l'isoler, tantôt à ne pas pouvoir bénéficier des amortisseurs conformément à ses prédécesseurs et leur conférant une forme de protection, tantôt à susciter une hostilité significative. Il convient donc ici de s'intéresser au rapport contrarié du président aux organisations partisans et aux mécanismes de démocratie participative.

1. Un rapport contrarié aux organisations partisans

Sur les partis politiques et les corps intermédiaires, le candidat Macron avait fait savoir, dès 2016, qu'il les considérait comme les principaux responsables de ce qu'il aurait pu nommer la « société bloquée » pour parler comme Michel Crozier. Il affirme, en effet : « Les principaux blocages de notre société viennent des corporatismes, des corps intermédiaires et du système politique (...). Les corps intermédiaires doivent être réinterrogés dans leur fonction. Ils ont un rôle à jouer dans la structuration de notre démocratie (...). Certains syndicats sont en train de se réinventer en appréhendant les changements en cours et le nouveau rôle qu'ils doivent assumer. Mais, dans la plupart des cas, syndicats et partis défendent les intérêts de ceux qui sont dans le système⁴³ ». On retrouve ici chez le président Macron une proximité avec l'orthodoxie gaullienne faisant peu de cas des partis politiques. Les deux chefs d'Etat ne sont pas issus du sérail politique et n'ont pas fourbi leurs armes dans les partis ni ne sont confrontés aux affres du suffrage universel local, pas même national en tant que parlementaires. Cette trajectoire singulière explique probablement en partie, quoique dans des contextes et des moments historiques incomparables, cette distance naturelle et méfiante avec l'activité partisane. Le général de Gaulle avait démissionné en 1946 en raison notamment de la question constitutionnelle, explicitée en juin à Bayeux, en fustigeant la « République des partis » et les dangers funestes de la souveraineté parlementaire. A partir de 2016,

⁴³ Propos recueillis par E. Fottorino, « Que pense vraiment Macron ? », *L'Espresso* 1, 13 septembre 2016.

Emmanuel Macron centre ses critiques sur le fonctionnement du système politique et sur l'usure des partis traditionnels de gouvernement. Il entend substituer au clivage entre la droite et la gauche, cristallisé autour de la question sociale, celui des progressistes contre les conservateurs, distinguant en fait les partisans de la « société ouverte » et ceux de la « société fermée⁴⁴ ». Il est tentant de faire un détour avec Philippe Reynaud par la Grande-Bretagne tant la similitude de la distinction politique avec les oppositions entre *Whigs* et *Tories* apparaît frappante et théorisée dans les propos du président Macron⁴⁵. Pour autant, derrière cette ambitieuse novation politique et cette volonté de restructurer le système politique, un appareil partisan digne de ce nom n'a pas été tenté ni même souhaité. En effet, il est frappant de constater combien l'organisation même du mouvement *En Marche* atteste d'une volonté de ne pas en faire un parti politique à proprement parler. La direction du mouvement est collégiale et le premier responsable sera un Délégué général (pas un président... puisqu'il se trouve à l'Elysée). Les dirigeants ne sont pas élus par les adhérents, lesquels se contentent de signifier leur adhésion via le site Internet avant d'introduire une faible cotisation. Le conseil national se compose des parlementaires, d'élus et des référents départementaux, ces derniers étant de surcroît nommés par la direction nationale. Aucun texte ne vient en discussion devant les militants dont le rôle consiste à relayer la politique présidentielle, surtout par voie numérique. Nous sommes ainsi loin de l'exercice traditionnel des partis en France qui sont des lieux de sélection des candidats, en s'appuyant la plupart du temps sur les réseaux locaux, des instances de formation et de socialisation politique, des espaces de discussions et de débats, parfois organisés en plusieurs orientations parmi lesquelles les militants tranchent. Il semblerait qu'il y ait ici une forme de mimétisme de la construction des clubs *Désirs d'avenir* de Ségolène Royal qui, déjà, se voulaient en rupture avec le parti socialiste, ses courants et usages. De façon plus générale, on s'approche là d'une vision américaine dans laquelle les partis prennent avant tout les traits de clubs de supporters se réveillant au moment de l'élection présidentielle. En outre, le pouvoir macroniste ne s'inscrit pas dans une histoire, dans un tissu de filiations et a plutôt une vocation se voulant englobante et transversale, à l'instar des partis attrape-tout (catch-all parties) théorisés dès 1966 par Otto Kirchheimer. *En Marche* semble, en effet, réunir tous les ingrédients : des personnalités venant

⁴⁴ Voir P. Perrineau, *Combattants de la société fermée. L'Europe des extrêmes*, éditions de l'aube, 2001 ; A. Muxel et P. Perrineau, *Inventaire des peurs françaises*, Odile Jacob, 2026. Ou encore C. Guilluy, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

⁴⁵ Ph. Reynaud, *Emmanuel Macron : une révolution bien tempérée*, Desclée de Brouwer, 2018, pp. 135-136 : « Dans la tradition anglaise, en effet, la répartition des opinions entre deux pôles permanents ne renvoie pas seulement à une opposition politique entre deux partis mais au conflit toujours renouvelé entre deux mondes sociaux aux imaginaires opposés dont les divergences ont aussi une base *matérielle* ou *économique*. Les *Tories* (conservateurs) rêverent les traditions et les hiérarchies héritées, ils sont attachés aux aspects *catholiques* de l'Eglise anglicane, leur rôle politique est lié à leur prestige de grands notables provinciaux – et la base de leur fortune se trouve dans le *landed interest*, c'est-à-dire dans la propriété foncière. Les *Whigs* (libéraux) sont plus ouverts au changement social, leur sympathie religieuse va à la *Low Church* et même aux dissidents, leur terrain d'action politique privilégié se situe dans les grands villes et en premier lieu à Londres, et leur dynamisme économique est lié à la prédominance parmi eux des *monied interests*, du capital et du risque ».

de la gauche comme de la droite, une faible structuration, un rassemblement derrière un chef unificateur, un dépassement des clivages traditionnels. Nous sommes ainsi bien loin de la célèbre distinction entre partis de masse et partis de cadres, jadis établie par Maurice Duverger. Enfin, les comités locaux, chevilles ouvrières du mouvement, ne bénéficient pas de locaux, lieu par excellence de la socialisation politique, et les référents départementaux disposent d'un très faible budget pour organiser des actions militantes, lesquelles se réduisent souvent à relayer la parole nationale sans marge de manœuvre ni adaptation locale. Cette faible structuration explique également la sélection des candidats aux élections qui se réalise, non à l'issue d'un parcours militant souvent gradué au sein du parti, mais par l'envoi de milliers de curriculum vitae de novices aux référents départementaux, eux-mêmes soumis à la validation nationale des candidatures présélectionnées. Il en résulte un renouvellement assez substantiel des nouveaux députés mais qui présentent la particularité d'être peu représentatifs de la société française, issus pour beaucoup de carrières privées et s'inscrivant davantage dans le champ gestionnaire que politique⁴⁶. Bref, une majorité qui sera d'autant plus docile aux volontés présidentielles au regard de son recrutement peu politisé.

Au-delà de la structuration, même si elle est en elle-même porteuse de sens, la fonction d'un parti politique est idéologique par essence. Il s'agit de proposer une grille de lecture de la société, de poser les diagnostics afférents, de construire un système de références permettant d'esquisser les réponses idoines et conformes aux valeurs défendues, de mettre à l'agenda politique les réformes appropriées... Or, il est permis de penser que le macronisme a éprouvé les plus grandes difficultés, son chef l'a-t-il d'ailleurs souhaité, à dessiner un corpus idéologique identifié et autonomisé, sans cesse pris en tenaille entre les deux polarités que sont le *Rassemblement national* et la *France insoumise*. Comme si le « en même temps » macronien s'était contenté d'occuper un espace central à défaut de construire une offre politique centriste. Dit autrement, il s'agit davantage d'un positionnement négatif que d'une proposition politique globale. Cela peut apparaître comme une forme de gâchis tant il y a probablement à dire et à proposer sur l'échiquier politique entre deux radicalités opposées. En fin de compte, « la victoire à l'élection présidentielle est traditionnellement, pour une organisation partisane et son candidat, l'aboutissement d'une dynamique collective d'accumulation de ressources et de soutiens. Elle est aussi le débouché de la constitution et de l'apprentissage d'élites politiques disposées à exercer le pouvoir. Ce schéma n'est pas pertinent pour l'entreprise Macron (...). Au terme de son mandat, l'entreprise Macron reste néanmoins avant tout individuelle et présidentielle⁴⁷ ». Même François Patriat, sénateur ex-socialiste proche d'Emmanuel Macron et

⁴⁶ Sur ces aspects, voir Luc Rouban, *Le paradoxe du macronisme*, Presses de Sciences Po, notamment chapitre 4, « Les oligarchies du renouveau », pp. 125-162.

⁴⁷ R. Lefebvre, « Une entreprise collective ? », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, (dir.) B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, UGA éditions, 2022, p. 83.

membre du bureau exécutif du mouvement, parlera d'un parti « virtuel⁴⁸ ». Gabriel Attal, en 2018, reconnaît d'ailleurs qu'il n'a jamais été question de faire d'*En Marche* autre chose qu'un parti de conquête du pouvoir⁴⁹. En bref, comme le relève justement Julien Fretel, *En Marche*, devenu *La République en marche*, a fait preuve d'un « déni doctrinal⁵⁰ ». Or, il est indispensable pour un parti de formaliser la pensée, de la coucher sur le papier et il n'est pas possible ici de trouver une systématisation politico-idéologique du macronisme⁵¹. Au fond, nous partageons l'idée que l'originalité du projet macronien « apparaît essentiellement politique au sens stratégique du terme, comme clé de résolution d'une crise de légitimité interne à la V^{ème} République et, plus largement au champ des pouvoirs français⁵² ». Ce rapport contrarié aux organisations partisans et aux corps intermédiaires se trouve prolongé par une utilisation quelque peu improvisée et instrumentalisée de la démocratie participative.

2. Un rapport ambigu à la démocratie participative

Outre le rapport aux partis politiques, et d'abord au sien, il convient de s'intéresser ici à la question de la démocratie participative. Notion à la fois mise en exergue dans le cadre de la campagne électorale et mobilisée en réponse aux crises traversées⁵³. L'analyse ici formulée est que le recours aux techniques de démocratie participative contribue moins à entretenir une relation horizontale avec les citoyens qu'à maintenir un schéma présidentialiste. D'abord, parce que chaque fois que l'on mobilise de tels procédés, la question de l'articulation des légitimités avec la démocratie représentative comme avec celle des corps intermédiaires (partis, syndicats, associations) est amenée à se poser. Comme l'écrit Lourine Doumenge à propos du Grand débat national, « cette omniprésence du président révèle la mise en place par Emmanuel Macron d'un présidentialisme *direct* le plaçant dans une relation d'immédiateté avec le peuple, sans l'intermédiaire du Parlement.

⁴⁸ *Le Figaro*, 22 juin 2021.

⁴⁹ Le Monde, 14 mai 2018 : « Emmanuel Macron a conçu *En Marche* comme un outil politique. D'abord pour conquérir le pouvoir et aujourd'hui pour réussir le mandat. Nous n'avons jamais imaginé d'en faire un objet politique qui vive pour lui-même comme le parti socialiste ou les Républicains ».

⁵⁰ J. Fretel, « La République en Marche 2017-2021 », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, (dir.) B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, UGA éditions, 2022, p. 93. L'auteur relève des propos significatifs de Christophe Castaner, alors Délégué général du mouvement en 2018 : « Il ne s'agit pas d'imposer une formation sur une doctrine politique, mais plutôt sur une pratique de l'engagement politique », *ibid.*, p. 93.

⁵¹ On peut relever, en effet, que « sur le plan de la production textuelle, le parti affiche une collection de publication d'experts qui totalise moins d'une demi-douzaine de notes sur l'ensemble du quinquennat », R. Cos et F. Escalona, « Tenir l'agenda *quoi qu'il en coûte*. Le macronisme à l'épreuve des crises », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, (dir.) B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, UGA éditions, 2022, p. 70.

⁵² R. Cos et F. Escalona, *ibid.*, p. 68.

⁵³ Relevons que la Direction interministérielle de la transformation publique s'est dotée d'un Centre de la participation citoyenne et que, pour la première fois sous la V^{ème} République, le ministère des relations avec le Parlement est également devenu celui de la « participation citoyenne » à compter de la mi-2020.

L'hémicycle est discrédité au profit d'un face-à-face des citoyens avec le chef de l'Etat, dans la logique suivant laquelle seule cette démocratie participative est à même de représenter fidèlement les Français pour traduire leurs attentes en projets de réformes, sans besoin de passer par la *case* du Parlement »⁵⁴. Ensuite, parce que la relation directe avec le peuple est possible pour un chef de l'Etat via les mécanismes de démocratie directe. Le référendum, en particulier, a été conçu dans l'esprit du général de Gaulle et des juristes de son entourage, notamment René Capitant et Léo Hamon, comme l'un des moyens d'arbitrage populaire privilégié. Il est, dès lors étonnant, que le président Macron, s'inspirant souvent de son illustre prédécesseur, n'ait pas activé ces mécanismes en dépit de nombreuses promesses restées lettre morte. C'eût été pourtant le seul moyen d'engager une responsabilité politique de fait devant le peuple comme il en a lui-même souvent exprimé la nécessité démocratique. Enfin, parce que la démocratie participative, aux contours flous et à la représentativité élastique, peut être instrumentalisée au service paradoxal d'une pratique verticale du pouvoir. Il ne s'agit pas, en effet, de sonder le peuple au travers de ses corps constitués mais, bien plutôt, de s'adresser à une société civile atomisée exprimant par nature une réalité bigarrée. C'est donc bien souvent d'une participation en trompe l'œil dont il s'agit et qui, par la mise en scène d'une horizontalité apparente, permet le retour à une verticalité certaine. Ce fut, par exemple, le cas avec le grand débat national consécutif à la crise des gilets jaunes⁵⁵. Ce point est d'ailleurs confirmé par Loïc Blondiaux (membre à la fois du comité de gouvernance de la convention citoyenne et de la commission nationale du débat public) : « Le Grand débat n'a pas été un débat, mais un monologue et un exercice de mise en valeur de la personne présidentielle et de sa parole. Il semble que l'on peut soulever l'hypothèse selon laquelle la démocratie participative est un outil supplémentaire de contournement et d'abaissement des structures intermédiaires de la démocratie, des instances de représentation actuelles. Il s'agit d'une vision de la participation qui mettrait en relation un exécutif, détenteur du pouvoir, et des citoyens, sans intermédiaires⁵⁶ ». Aussi, est-il permis de penser que la thématique de la démocratie participative n'a pas été théorisée et s'est déployée en réaction aux crises subies par le pouvoir. Cette participation a donc été le moyen de

⁵⁴ L. Doumenge, *Le présidentielisme minoritaire. Réflexion sur une catégorie constitutionnelle à la lumière des premières années du second quinquennat d'Emmanuel Macron*, *Jus Politicum*, n°33, juillet 2025.

⁵⁵ Ainsi souscrivons-nous pleinement à l'analyse développée par Pierre Leroux et Philippe Riutort lorsqu'ils écrivent : « Le président est ainsi contraint de descendre de son piédestal et d'instaurer un dialogue dans des sessions marathons autour desquelles il échange longuement avec des élus et des citoyens ordinaires, parfois devant les caméras de télévision des chaînes d'information en continu. Cette opération de communication inédite, qui met en scène l'adoption de pratiques délibératives et un souci d'écoute des attentes *citoyennes* sur tout le territoire, renoue paradoxalement, à sa manière, avec la mise en scène de la verticalité du pouvoir : le président se place au centre de l'attention médiatique, inspire l'agenda journalistique et cadre, de manière volontariste, les *débats*. Ce travail de (re)légitimation a pu être analysé, par son entourage, comme une manière de raviver l'onction présidentielle », « Emmanuel Macron, la communication et les médias. De la verticalité imaginée à l'horizontalité assumée », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, (dir.) B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, UGA éditions, 2022, p. 34.

⁵⁶ L. Blondiaux, « Les mutations de la démocratie participative », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauer et R. Reneau), PUR, 2026, p. 235.

reprendre la main en continuant de mettre le Parlement et les corps intermédiaires en grande partie de côté tout en tentant de maîtriser une contestation sociale de plus en plus violente. Comme l'écrivent Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, ces dispositifs participatifs « ne sont pas le produit d'une promesse de campagne, mais bien le résultat d'une entreprise de sortie de crise, essentiellement pensée et pratiquée en réaction à la conflictualité sociale. Cette pratique réactive explique en grande partie sa dimension initialement *bricolée* : la participation voulue par Emmanuel Macron est, d'abord et avant tout, au service de sa recherche de *stature* présidentielle et d'une conception très monarchique de l'exercice du pouvoir⁵⁷ ».

Il est permis de faire une remarque analogue concernant la convention citoyenne pour le climat annoncée le 25 avril 2019. Le président choisit une structure totalement informelle et précise bien que les propositions formulées par les citoyens tirés au sort devront passer par le filtre du Parlement pour leur concrétisation normative et qu'il ne disposera pas de moyens de contraindre les représentants de la nation à retenir le travail effectué. Le ministre des relations avec le Parlement et la participation citoyenne, Marc Fesneau, se montre d'ailleurs explicite : « J'assume assez volontiers qu'on ait sur certains sujets et pour de bonnes raisons, des approches différentes de celles des citoyens. Ayant deux casquettes, celle des relations avec le Parlement et celle de la participation citoyenne, je dois rappeler qu'il y a aussi, *in fine*, des gens qui sont là pour prendre des décisions : le gouvernement et le Parlement dans le vote de la loi⁵⁸ ». Tout est ici dit !

De façon logique, cette relégation assumée du champ partisan et des corps intermédiaires a conduit institutionnellement à un affaiblissement de la fonction parlementaire.

B. Un affaiblissement marqué de la fonction parlementaire

On trouve chez Emmanuel Macron, tant comme candidat que président en exercice, de nombreuses manifestations d'une désaffection envers l'institution parlementaire. Elle débouche sur une acception singulière de la majorité parlementaire, entre impensé et évanescence.

⁵⁷ G. Gourgues et A. Mazeaud, « La démocratie participative selon Emmanuel Macron : la participation citoyenne au service de la monarchie républicaine », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, (dir.) B. Dolez, A-C Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, UGA éditions, 2022, p. 55. Et les auteurs d'ajouter avec cruauté, mais peut-être non sans raison : « Les dispositifs participatifs ne sont célébrés et assumés publiquement qu'à la condition sine qua non que leur pilotage et/ou prise en compte restent à l'entière discrétion du pouvoir exécutif et visent à calmer les contestations sociales. Les dispositifs coexistent alors avec des pratiques autoritaires du pouvoir, tant dans la répression des mouvements sociaux que dans la marginalisation du Parlement », *ibid.*, p. 54.

⁵⁸ T. Pech, « Convention citoyenne, climat, démocratie participative... Fesneau-Pech, le grand entretien », *L'Express*, 13 mars 2021.

1. Une désaffection réitérée envers l'institution parlementaire

A la différence de ses prédécesseurs, qui partageaient par ailleurs sa pratique présidentialiste, le président Macron n'a pas cherché à cacher sa considération relative pour le Parlement. Celui-ci n'est pas considéré comme l'expression d'un pouvoir délibérant et les propos à son sujet consistent surtout à insister sur l'inflation législative, la mauvaise qualité de la loi et le manque d'efficacité dû à la longueur excessive des débats. Il y consacre peu de lignes dans son ouvrage-programme, et ce pour se plaindre du « bavardage législatif »⁵⁹. Cela fait écho au discours de campagne du 4 octobre 2016, prononcé à Bordeaux, durant lequel le candidat Macron évoque le débat législatif en formant le vœu d'une « procédure beaucoup plus courte, avec un seul examen à l'Assemblée nationale et au Sénat, pour pouvoir répondre aux objectifs de temps qui sont les nôtres ». Ces considérations s'inscrivent dans la recherche de l'efficacité, vantée comme l'une des matrices de la revitalisation démocratique. Dans cet idéal macronien, l'efficacité rime nécessairement avec la célérité. Une fois parvenu aux responsabilités, les réformes constitutionnelles, avortées, portaient sur une minoration certaine de son rôle à la faveur d'un accroissement du parlementarisme rationalisé, notamment le projet de loi constitutionnelle déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018 tendant à faire de la procédure accélérée la procédure d'adoption des lois de droit commun ou la réforme relative au temps consacré au vote du budget, passant de 70 à 50 jours. Là encore, la logique présidant à l'élaboration des réformes projetées porte la perpétuelle aspiration du temps compressé. La pratique constitutionnelle corrobore également cette priorité temporelle comme le relève opportunément Jean-Jacques Urvoas avec le recours massif aux ordonnances. Ainsi, « entre 2017 et 2022, les gouvernements ont déposé et obtenu 364 habilitations alors que dans le même temps, 249 furent adoptées. Ainsi, durant la quinzième législature et pour la première fois depuis la naissance du régime, la loi ne fut majoritairement plus la source du droit (...). L'usage de l'article 38 s'est révélé être en augmentation de 23,6% par rapport à la législature 2012-2017⁶⁰ ». En bref, il entend faire de l'Assemblée nationale le prolongement de son action élyséenne comme en atteste un message singulier adressé à la présidente de l'Assemblée nationale lors son accession au perchoir. Il semble y concéder une autonomie laissée au groupe majoritaire à l'Assemblée et se félicite de l'élection d'une femme sur laquelle il pourra compter (même s'il y aussi un versant politique à ce mot dans la mesure où Yaël Braun-Pivet n'était pas la candidate « officielle » du mouvement ni apparemment celle d'Emmanuel Macron)⁶¹.

⁵⁹ E. Macron, *Révolution*, XO éditions, 2016, p. 255.

⁶⁰ J.-J. Urvoas, « La dépossession de la délibération », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauer et R. Reneau), PUR, 2026, p. 217.

⁶¹ Y. Braun-Pivet, *À ma place*, Buchet Chastel, 2025, p. 26 : « Voyant l'agitation, je n'ai pas voulu intervenir dans vos choix internes compte tenu du fait que j'ai totalement confiance dans le groupe. Je viens de recevoir ta lettre (de

2. *La majorité parlementaire : d'un impensé macronien (2017-2022) à l'aporie d'un présidentielisme maintenu post-dissolution (2022-2026)*

La configuration du second quinquennat est inédite puisqu'elle correspond à une situation politique jamais rencontrée sous la V^{ème} République : pas de présidentielisme majoritaire ni de période cohabitationniste, une majorité introuvable⁶². Ainsi sommes-nous « passés d'une situation de fait majoritaire à une situation de majorités de fait⁶³ », ce qui ne manque pas de rappeler les « majorités d'idées » invoquées jadis par Edgar Faure. De ce fait, on aurait pu croire dans la période entre 2022 et 2024, puis de façon encore renforcée depuis la dissolution de 2024, à un retour du parlementarisme, le centre de gravité du pouvoir se déplaçant vers l'Assemblée nationale, seule à même de trouver des compromis pour sortir de la crise politico-institutionnelle. Il n'en fut pourtant rien. On peut à ce sujet affirmer sans crainte que la culture politique française, peu encline au compromis immédiatement appréhendé comme une compromission, ne facilite pas le processus. On peut aussi, si l'on se tourne du côté présidentiel, constater que le travail parlementaire n'a pas été facilité par le chef de l'Etat, que l'on pense à l'acception indéfinie de la notion de majorité parlementaire, aux nominations primoministérielles surprenantes et à l'utilisation massive des techniques de rationalisme parlementarisé.

D'une part, la majorité parlementaire est, dès le départ, un impensé du macronisme puisque celui-ci repose avant tout sur le pari d'une majorité personnelle incarnée par le chef lui-même, sans parti constitué, et ambitionnant de réunir le meilleur des deux grands camps politiques. La majorité ayant été élue dans la foulée de la victoire d'Emmanuel Macron, elle bénéficie de la mécanique présidentielle souvent observée sous la V^{ème} République. Mais ce trait est ici particulièrement marqué en raison de la sélection ci-dessus évoquée des nouveaux élus, de l'inexpérience de beaucoup d'entre eux, de la faiblesse de leur implantation et de leur poids politique si bien que leur élection, et dès lors la majorité qui en résulte, repose sur « l'aspiration – comme on dit sur les circuits de Formule 1 – engendrée par le succès présidentiel⁶⁴ ». Il ne pouvait qu'en découler, d'emblée, un fort ascendant présidentiel sur les nouveaux élus. Il est par ailleurs patent de relever

démission) qui m'a beaucoup touché et respecte ton choix. Oserais-je te dire que je m'en réjouis car t'avoir au perchoir pour moi est une chance. Je suis fier que la première femme à la présidence vienne de ma majorité et que ce soit toi. Je sais ta fidélité ».

⁶² Il y avait bien déjà eu des périodes de majorité relative sous la V^{ème} République, que l'on pense au Gouvernement Barre après la dislocation de la majorité entre chiraquiens et giscardiens ou au Gouvernement Rocard à compter de 1988. Il reste que la majorité socialiste en 1988 était beaucoup moins relative qu'en 2022 (13 sièges manquants au lieu de 44), et a fortiori qu'en 2024, que ladite majorité, quoique relative, était moins disparate en son sein et que le contexte politique d'alors était moins polarisé, permettant notamment l'appoint recherché de centristes par le Premier ministre.

⁶³ D. Mongoin, « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *JP Blog*, 6 février 2025.

⁶⁴ J.-M Denquin, « Le fait majoritaire sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauser et R. Reneau), PUR, 2026, p. 134.

que ces derniers « définissent leur déclaration initiale comme *députés de la majorité présidentielle*. Ils ajoutent qu'ils consacreront toutes leurs forces à la réussite de leur projet *aux côtés du président de la République, du Premier ministre et du gouvernement*. Le fait que le groupe dominant de la Majorité parlementaire se définisse par référence à la majorité *présidentielle* est évidemment remarquable⁶⁵ ». De ce fait, aujourd'hui plus qu'hier encore, l'autonomie des parlementaires face à la volonté élyséenne se trouve malmenée. Il en résulte des députés prompts à devenir les *missi dominici* du chef de l'Etat, à se faire les porte-parole quotidiens de sa pensée et de son action, dans le cadre d'une démarche descendante. Ce phénomène a bien sûr toujours existé depuis les débuts du présidentielisme et du fait majoritaire. La nouveauté réside ici dans l'absence du mouvement inverse consistant à épouser une logique ascendante, à faire remonter au pouvoir central, déconnecté par essence des problématiques ordinaires et domestiques, le bruit silencieux du peuple réel et de « l'individu situé ». Ainsi, « là où, dans le passé, les majorités de droite ou de gauche portaient la voix de leurs électeurs sur les agoras de la République, les élus macronistes se sont contentés de relayer la parole du président auprès des citoyens, scellant ainsi l'atrophie de l'Assemblée⁶⁶ ». Au-delà de cette inflexion du rôle des parlementaires, cette inclinaison produit des effets à terme négatifs et contre-productifs pour le président qui ne bénéficie plus ce que l'on appelle vulgairement des capteurs dans le pays profond, prompts à réorienter la politique nationale et, en fin de compte, à protéger l'hôte de l'Élysée.

D'autre part, s'agissant des nominations primoministérielles, alors même que si celles-ci sont juridiquement discrétionnaires, elles sont politiquement conditionnées à la prise en compte de la majorité, fût-elle bigarrée. Or, les nominations successives d'Elisabeth Borne, de Gabriel Attal, puis plus tard de Sébastien Lecornu ne s'inscrivent pas dans une prise en compte des compositions de l'Assemblée nationale mais plutôt dans la tentative de garder une main directe sur le gouvernement. En d'autres termes, la nomination du Premier ministre s'inscrit toujours dans un schéma présidentieliste, et ce en l'absence même de majorité parlementaire concordante aux vues présidentielles. Nous partageons ainsi pleinement les propos de Guilhem Baldy selon lesquels, « dans la situation où le président doit choisir un Premier ministre sans disposer du soutien majoritaire, sa prérogative de nomination est pour ainsi dire mise à nu, et l'on s'aperçoit qu'elle ne s'exerce nullement dans une finalité arbitrale mais qu'elle se rattache à la figure du président-gouvernant. Dès lors que l'accord entre le président et le Premier ministre est ce qui permet au

⁶⁵ J-M Denquin, *ibid.*, pp. 134-135.

⁶⁶ J-J Urvoas, « La dépossession de la délibération », *Le droit constitutionnel à l'épreuve du premier quinquennat d'Emmanuel Macron*, (dir. T. Carrère, E. Kohlhauer et R. Reneau), PUR, 2026, p. 219. Voir, dans le même sens, M. Gauchet, *Macron, les leçons d'un échec. Comprendre le malheur français (II)*, Stock, 2021, pp. 54-55 : « Les élus de la République en marche, dégagés par un processus fait de bric et de broc, plutôt aléatoire, ont été élus sur le nom de Macron. Ils n'ont pas été élus pour les idées qu'ils auraient incarnées, mais sur le seul nom de Macron et pour le soutenir ».

premier d'étendre son influence sur les affaires gouvernementales, il devient l'élément prédominant dans le choix de l'hôte de Matignon, au détriment d'autres facteurs davantage liés à la capacité du gouvernement à œuvrer en collaboration avec l'Assemblée nationale⁶⁷ ». On peut y voir aussi la croyance selon laquelle le maintien de l'unité de l'exécutif, hiérarchisé derrière un chef d'Etat gouvernant, prime sur la corrélation entre gouvernement et Parlement et la nécessité absolue pour le président de disposer d'une majorité. De ce fait, « un gouvernement bien tenu doit ainsi permettre de donner le change par des annonces *concertantes*. De leur côté, les dispositifs de rationalisation parlementaire permettent d'éviter que les chambres ne deviennent des voies trop gênantes d'initiative⁶⁸ ». Il reste que, nonobstant les explications qui peuvent être mobilisées, le président de la République a choisi une forme de continuité institutionnelle assez paradoxale et déconcertante quant aux nominations à Matignon au regard de la situation politique inédite du second mandat. Ce présidentielisme minoritaire exacerbé, d'autant plus fort qu'il se décline avec un parlementarisme négatif, se retrouve aussi dans la fin des fonctions primoministérielles. Le lendemain du second tour des élections législatives de juin 2022, la Première ministre Elisabeth Borne remet classiquement sa démission. Les oppositions n'étaient d'ailleurs pas en reste pour l'exiger. Le président la refuse tout net renvoyant ainsi à l'Assemblée le choix de procéder par voie de motion de censure le cas échéant. A l'inverse, lors de la cessation de fonctions de Mme Borne, sa lettre de démission à la réminiscence rocardienne montre qu'elle quitte ses fonctions contre son gré. Dans les deux moments, le président minoritaire entend montrer que nous restons dans un régime parlementaire dualiste, voire même « moniste inversé » pour reprendre la formule consacrée de Jean Gicquel. La dépendance au président est d'autant plus forte dans la période que la Première ministre ne sollicitera pas la question de confiance lors de sa prise de fonction, étant alors privée d'un arrimage parlementaire et donc de la légitimité afférente⁶⁹. Si l'on glisse enfin, en un mot, sur les nominations ministérielles, il est significatif de constater par exemple que les changements ont été finalement peu nombreux entre le Gouvernement Borne 1 (nommé après le scrutin présidentiel) et le gouvernement Borne 2 (nommé après les élections législatives de 2022), signe évident d'un présidentielisme maintenu et d'une Assemblée malmenée. On peut en effet relever la reconduction des trois quarts des ministres, comme si le scrutin législatif n'avait aucune incidence sur la composition gouvernementale dans le cadre d'un parlementarisme évanescent.

⁶⁷ G. Baldy, « Choisir le Premier ministre en période de gouvernement minoritaire, un caprice présidentiel ? », *JP Blog*, 3 octobre 2025.

⁶⁸ B. Morel, *Le nouveau régime ou l'impossible parlementarisme*, Passés/Composés, 2025, p. 66.

⁶⁹ Cette absence de question de confiance n'a rien de nouveau. Ce fut la même chose lors du second septennat de François Mitterrand par les trois Premiers ministres socialistes successifs ne disposant que d'une majorité relative : Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy.

Enfin, rappelons, sans s'appesantir ici tant ces questions ont déjà été rebattues, l'utilisation intensive des procédures de rationalisation du parlementarisme avec notamment le recours massif à l'article 49 alinéa 3, aux procédures accélérées réitérées et au vote de la loi sur les retraites via l'instrument de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, véhicule législatif contestable quoique validé par le Conseil constitutionnel. Élément parmi d'autres autorisant à parler de « parlementarisme dérégulé » avec Denis Baranger et Olivier Beaud⁷⁰. Si la mobilisation de ces procédures n'a rien d'anticonstitutionnel en soi, comme on peut parfois le lire, et notamment quand on se remémore qu'elles ont justement été pensées par les rédacteurs de la Constitution de 1958 comme devant permettre de faire face aux instabilités suites aux précédents régimes, leur emploi conjugué fait système et ne peut que reléguer le Parlement à une fonction subalterne d'enregistrement des choix de l'exécutif, c'est-à-dire *in fine* du président de la République⁷¹.

La dissolution de 2024 constitue une forme de paroxysme dans les relations contrariées avec le Parlement. Elle a visiblement été prise dans un cercle extrêmement restreint de personnes⁷². Les consultations, prévues à l'article 12, ont à peine été formalisées comme en attestent tous les acteurs concernés, au premier chef le Premier ministre d'alors, Gabriel Attal⁷³, le président du Sénat Gérard Larcher⁷⁴ et la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet⁷⁵. Cette dissolution ne trouve pas l'once d'une explication chez l'ensemble des acteurs de la vie publique. Et ce d'autant qu'elle vient au soir même des élections européennes qui ont toujours été présentées par le président lui-même comme devant être totalement déconnectées des élections nationales⁷⁶. Elle ne correspond pas aux typologies des dissolutions pratiquées sous la V^{ème} République : ni dissolution de règlement

⁷⁰ D. Baranger et O. Beaud, *La dissolution de la V^{ème} République*, Les petits matins, 2025, pp. 150-151.

⁷¹ Sur cette période, les commentateurs ont publié de nombreux livres fourmillant d'anecdotes et de détails afférents. Voir notamment, O. Beaumont, *La tragédie de l'Elysée. Dans l'enfer des quinquennats Macron*, Robert Laffont, 2025 ; W. Bordas, *Palais Bourbon. Chroniques d'une France ingouvernable*, Robert Laffont, 2025 ; E. Campion, *Le président toxique. Enquête sur le véritable Emmanuel Macron*, Robert Laffont, 2025 ; N. Domenach et M. Szafran, *Néron à l'Elysée*, Albin Michel, 2026 ; A. Duhamel, *Le prince balafre. Emmanuel Macron et les Gaulois (très) réfractaires*, éditions de l'Observatoire, 2023 ; A. Nussbaum, *Accréditée. Sept ans au Palais de Macron*, Seuil, 2026, L. Vigogne, *Les sans jours*, Bouquins éditions, 2023.

⁷² Certains observateurs ont pu y voir l'influence significative du secrétaire général de l'Elysée, Alexis Kohler, et du ministre de l'intérieur Gérald Darmanin, N. Domenach et M. Szafran, *ibid.*, pp. 44-46.

⁷³ G. Attal, *En homme libre*, éditions de l'Observatoire, 2026, p. 34 : « Le président démarre la réunion (qui se tient le dimanche de la dissolution) en annonçant sa décision de dissoudre. La présidente de l'Assemblée nationale (...) apprend cette décision en direct. Contrairement à moi, elle n'a pas eu le privilège d'un appel de courtoisie quelques minutes avant ».

⁷⁴ "Celui-ci m'informe, dans un temps très bref, de sa décision de dissoudre l'Assemblée nationale. Je lui demande si c'est une consultation, sans réponse. J'ai été informé, je n'ai pas été consulté", *L'indépendant*, 6 décembre 2024.

⁷⁵ Y. Braun-Pivet, *A ma place*, 2025, p. 191 : « Nous emmagasinons les informations, abasourdis. C'est un coup de massue (...). Je suis révoltée par cette décision qui n'a aucun sens. Je ne veux pas prendre la parole sur le fond, je le fais sur la forme : - Monsieur le président, la Constitution vous impose de consulter la présidente de l'Assemblée nationale que je suis avant de nous annoncer une telle décision ; - C'est justement ce que je suis en train de faire, rétorque-t-il ».

⁷⁶ A ce propos, Emmanuel Macron avait demandé dans cette optique au Premier ministre de participer avec parcimonie à la campagne afin de ne pas mélanger les genres, ce qu'il ne fit d'ailleurs pas..., G. Attal, *ibid.*, pp. 45-63.

de crise politique, institutionnelle ou sociale comme en 1962 et 1968, ni dissolution pour rétablir la concordance de majorités comme en 1981 et 1988 juste après l'élection présidentielle, ni dissolution « de confort » comme en 1997 pour réassurer la majorité parlementaire et rafraîchir la légitimité du pouvoir national, tant la dynamique politique d'alors du *Rassemblement national* ne permettait pas de croire un instant rationnellement à une victoire du camp présidentiel. Elle emprunte à dire vrai à toutes les motivations sous-tendant les différentes dissolutions passées sans épouser un modèle en particulier ni donc une cohérence propre. Il est permis alors d'émettre deux hypothèses, qui ne la justifient pas pour autant. D'une part, et cela a été affirmé au demeurant par certains membres de l'entourage présidentiel, il se serait agi de nommer un Premier ministre issu des rangs du *Rassemblement national* après une victoire putative aux élections législatives, et ce pour mieux purger l'expérience afin d'éviter une victoire totale dudit parti en 2027. Ce qui, convenons-en, est un jeu à la fois dangereux et relevant davantage de la tactique politicienne que de la raison institutionnelle. D'autre part, la dissolution demeurerait peut-être la seule option envisageable en raison des problèmes de temporalité des nominations primoministérielles. En effet, le président a remplacé Elisabeth Borne par Gabriel Attal à Matignon en janvier 2024, soit quelques mois avant les élections européennes. Il s'est ainsi curieusement privé de cette forme d'usage sous la V^{ème} République qui veut que le Premier ministre puisse servir de fusible dans les moments politiques délicats, la nomination d'un successeur étant l'occasion d'un nouvel élan, d'une nouvelle dynamique, même si cela est souvent en réalité assez factice. La tradition républicaine voulant que le Premier ministre propose sa démission dans pareils cas contribue d'ailleurs à cette capacité présidentielle à dessiner un nouveau chemin. En l'espèce, il n'a pas été possible d'activer ce levier au regard d'un calendrier institutionnel désynchronisé.

En toute hypothèse, à partir de 2022, le président jupitérien devenu président-gouvernant prend le visage d'une figure quasi primo-ministérielle. Loin du chef de l'Etat au-dessus des partis, il s'attache plutôt à la construction directe d'une majorité en tentant, à plusieurs reprises, de coaliser des partis. C'est le sens de l'ouverture à droite avec de nombreux ministres et une orientation politique quittant ses origines sociales-démocrates. C'est également et surtout le sens des réceptions des parlementaires et même de celles des chefs des partis politiques à travers ce qu'il est convenu d'appeler « les rencontres de Saint-Denis » à partir d'août 2023. Il consultera même les responsables de partis en amont de la constitution des gouvernements comme cela était prévu par la Constitution...de la IV^{ème} République. Le président prend le soin de justifier les consultations par la configuration politique inédite et d'invoquer son rôle de garant des institutions fondé par l'article 5 de la Constitution. On peut objecter qu'il s'agit d'une manière singulière de décliner cette mission présidentielle. La réactivation du pouvoir d'Etat, ambition initiale du premier quinquennat, se

trouve alors portée à son point de rupture. Ainsi, comme l'écrit Lourine Doumenge, « le président de la République place ainsi les députés dans un face-à-face direct avec lui, en leur demandant de lui rendre personnellement des comptes, à savoir, en l'espèce, sur la question de leur positionnement politique pour la future législature. La logique est totalement inversée : ce n'est plus au Premier ministre de demander la confiance de l'Assemblée nationale, mais aux députés de s'arranger collectivement pour accorder directement leur confiance au président de la République »⁷⁷. Dans ces méandres partisans, nous sommes ainsi bien éloignés du circuit incarnatif qui aurait consisté à laisser ces considérations au Premier ministre et à réinvestir d'autres champs d'intervention présidentielle, à commencer par le référendum comme mécanisme d'arbitrage populaire et de dialogue direct entre le chef de l'Etat et le peuple, référendum souvent invoqué, jamais exercé.

A la lecture des deux mandats macroniens, il apparaît que le fameux « en même temps » présidentiel ait conquis les rives de la pensée et de l'action constitutionnelles. Il prend le visage d'une forme de non-choix constitutionnel, la conception de la figure présidentielle semblant peu arrêtée. Emmanuel Macron, bien avant la prise de ses fonctions, écarte avec force l'idée du césarisme à l'aube de l'élection présidentielle de 2012. Il affirme ainsi : « On ne peut ni ne doit tout attendre d'un homme et 2012 n'apportera pas plus qu'auparavant le démiurge. Loin du pouvoir charismatique et de la crispation césariste de la rencontre entre un homme et son peuple, ce sont les éléments de reconstruction de la responsabilité et de l'action politique qui pourraient être utilement rebâtis⁷⁸ ». On sait désormais que la pratique politique et institutionnelle du président s'est, bien au contraire, glissée dans les habits césaristes, en oscillant entre le président au-dessus de la mêlée et responsable du temps long, celui de Bayeux, et la plongée dans les affres du quotidien dans une sorte de retour à l'habitus hyperprésidentieliste et à la normalisation institutionnelle. Dans un même mouvement, l'horizontalité présentée comme une nouvelle méthode politique a rapidement laissé la place à un verticalité assumée, peu encombrée des instances de représentation politique et des corps intermédiaires. Peut-être parce que le président Macron n'a été ni dans le clivage politique assumé puisque sa construction vise, sinon à le nier, au moins à le transcender, ni dans l'expression du pluralisme politique traditionnellement inhérent au centrisme en raison d'une

⁷⁷ L. Doumenge, *ibid.*

⁷⁸ E. Macron, « Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ? », *Esprit*, mars-avril 2011.

verticalité et d'une distance prise à l'endroit des autres institutions. On ne peut faire reproche à Emmanuel Macron d'ignorer cette contradiction, qu'il dit avoir appris auprès de Paul Ricoeur et qu'il semble avoir voulu incarner⁷⁹. Mais la dialectique, si elle constitue un puissant ressort philosophique, n'est pas toujours la meilleure arme pour l'action ni le plus puissant vecteur de conviction. C'est donc à une forme de continuité institutionnelle à laquelle nous avons assisté, inscrite dans les oripeaux désormais cristallisés du présidentielisme, renforcée encore depuis ces deux mandats. Continuité d'autant plus remarquable qu'elle se déploie dans un contexte inédit de tripolarisation politique et d'a-majorité parlementaire lors du second. Comme si le schéma des temps ordinaires avait été calqué sur une configuration extraordinaire.

Au plan politique, la volonté de procéder à un dépassement politique laisse planer des doutes certains quant à sa pérennité. Certes, les partis traditionnels de gouvernement ne semblent pas avoir retrouvé leur couleur d'antan, tant s'en faut, mais l'espace politique central rêvé par le candidat devenu président, substituant aux clivages ordinaires une nouvelle partition entre progressistes et conservateurs, semble inachevé en l'absence de successeur évident et d'une potentielle scission du « bloc central » conduisant ses leaders et candidats putatifs à reconstruire une offre politique à partir de leur ancrage idéologique originel. Le pari d'une réduction des scores du *Rassemblement national*, l'un des moteurs macroniens dans le cadre de cette nouvelle division politique, n'a pas été au rendez-vous et la probabilité d'un succès présidentiel du parti de Marine Le Pen et Jordan Bardella n'a jamais été aussi prégnant, sans compter le poids persistant de la *France insoumise* à l'autre bout du spectre partisan.

Si le candidat Macron promettait une « révolution », il faut bien admettre, à la fin de ces deux quinquennats présidentiels, qu'elle s'apparente au plan institutionnel et politique comme une promesse en grande partie non tenue, « une révolution bien tempérée⁸⁰ ».

⁷⁹ « La vérité est toujours une quête, un travail de recherche, et c'est fondamental. C'est ce qui permet à la politique délibérative d'échapper au nihilisme et à toute forme de cynisme. Cela revient à dire que la vérité unique, avec la violence qu'elle implique, n'est pas une voie de sortie. Mais il y a des recherches de vérité et, justement, une forme de délibération permanente qui vient contrarier la décision. Toute la difficulté aujourd'hui réside dans ce paradoxe entre la demande permanente de délibération, qui s'inscrit dans un temps long, et l'urgence de la décision. La seule façon de s'en sortir consiste à articuler une très grande transparence horizontale, nécessaire à la délibération, et à recourir à des rapports plus verticaux, nécessaires à la décision. Sinon, c'est soit l'autoritarisme, soit l'inaction politique », E. Macron, « Macron, un philosophe en politique », *Le 1*, 8 juillet 2015. Voir, au sujet de la filiation macronienne avec Paul Ricoeur, F. Dosse, *Macron ou les illusions perdues. Les larmes de Paul Ricoeur*, Le Passeur, 2022, en particulier pp. 107-131. Ou encore P-O Monteil, *Macron par Ricoeur. Le philosophe et le politique*, Lemieux éditeur, 2017.

⁸⁰ Ph. Reynaud, *Emmanuel Macron : une révolution bien tempérée*, Desclée de Brouwer, 2018.