

La Vème République aujourd'hui : peut-on parler de la fin du présidentielisme ?

Il y a cent ans, le Président de la République, Alexandre Millerand, fut contraint à la démission, en raison de l'hostilité d'une large partie de la classe politique, notamment des socialistes et des radicaux, ainsi que du Parlement. La Chambre des députés, après la victoire du Cartel des gauches aux élections législatives de mai 1924, entama en effet une grève des ministères, dont le but premier était de contraindre le chef de l'État de quitter l'Élysée. Millerand, n'ayant pas obtenu du Sénat l'accord qui lui était nécessaire pour dissoudre la Chambre des députés, se résigna à quitter sa charge le 11 juin 1924.

À l'heure où les appels à la démission du président de la République, Emmanuel Macron, se multiplient, il n'est pas inutile de remettre en perspective la situation constitutionnelle que nous vivons aujourd'hui. Car l'affaiblissement du président actuel qui n'est pas sans rappeler celui de son prédécesseur de la IIIème République, s'inscrit toutefois dans un contexte diamétralement différent. Au début des années 1920, Millerand s'efforçait d'infléchir le fonctionnement du régime parlementaire, outrageusement dominé par les chambres, en affirmant la place du président dans la détermination de la politique nationale. Aujourd'hui, la problématique est quasiment opposée : il s'agit de savoir si Emmanuel Macron peut éviter l'affaiblissement durable de la fonction présidentielle, dans une Vème République qui a pourtant édifié, dès ses premières années d'application, ce que l'on a pu appeler le présidentielisme majoritaire, c'est-à-dire un régime politique dans lequel un chef de l'État élu au suffrage universel direct exerce une action politique prépondérante, à la faveur du soutien d'une majorité de députés à l'Assemblée Nationale.

I – Le dérèglement institutionnel de la Vème République

Rares étaient ceux qui pouvaient imaginer, à la veille de l'élection présidentielle de 2022, que la Vème République allait présenter, deux ans plus tard, un fonctionnement institutionnel qui n'est pas sans rappeler, au moins dans certaines de ses manifestations, le fonctionnement du régime politique des IIIème et des IVème Républiques. C'est en particulier le cas de l'instabilité gouvernementale, puisque pour l'année 2024, la France aura connu quatre Premier ministres différents : Elisabeth Borne, Gabriel Attal, Michel Barnier et François Bayrou. Et la motion de censure qui n'avait jamais abouti au renversement d'un gouvernement depuis 1962 a de nouveau entraîné la démission d'un gouvernement, celui de Michel Barnier, le 4 décembre 2024. Dans un pays habitué depuis les débuts de la Vème République à ce qu'un Premier ministre reste en fonction plus de deux ans en moyenne, la valse des ministères apparaît déroutante. Elle renvoie en effet au fonctionnement d'un parlementarisme que le Général de Gaulle et Michel Debré voulaient conjurer en 1958. Il faut remonter, dans l'histoire constitutionnelle française, à 1932 pour voir quatre Premier ministres se succéder : Laval, Tardieu, Herriot et Paul-Boncour. Et si l'on regarde au-delà de nos frontières, la Vème République paraît aujourd'hui se rapprocher, sur ce point, de la République italienne, alors qu'elle était jusqu'alors régulièrement citée comme un modèle de stabilité au-delà des Alpes.

Le présidentielisme majoritaire qui s'est affirmé dès les premières années de la Vème République, en contradiction flagrante avec la pratique constitutionnelle des Républiques antérieures, reposait sur plusieurs piliers : un chef de l'État qui utilisait les principales prérogatives que le texte constitutionnel lui accordait en propre, tels que le référendum, la dissolution de l'Assemblée Nationale et les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 ; l'élection présidentielle au suffrage universel direct, instituée en 1962, en vertu de laquelle accédaient au deuxième tour les deux candidats arrivés en tête au premier tour ; le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection des députés. La combinaison de ces mécanismes institutionnels a permis pendant longtemps la concordance des majorités à l'élection présidentielle et aux élections législatives. Elle a également favorisé la structuration de la vie politique française, initialement en cristallisant les oppositions entre pro et anti de Gaulle, entre les partisans de la pratique présidentieliste des institutions et ceux favorables à une lecture parlementaire de celles-ci. À partir de 1974, c'est un clivage droite/gauche qui se fait jour, à la faveur des affrontements Giscard/Mitterrand aux élections présidentielles de 1974 et 1981 et de Mitterrand/Chirac et Chirac/Jospin en 1988 et 1995. L'alignement de la durée des mandats du Président et des députés, avec l'institution du quinquennat en 2000, et la création d'un calendrier électoral qui fait suivre, à un mois d'intervalle, l'élection présidentielle puis les élections législatives, avait pour but de renforcer ce présidentielisme majoritaire, ébranlé par des cohabitations à répétition. Et on peut dire que ces ajustements constitutionnels ont fait leur œuvre, puisque la concordance des majorités présidentielle et majoritaire, favorisant la prééminence du chef de l'État, a perduré jusqu'au début des années 2020.

Qu'est-ce qui explique alors que cette mécanique bien huilée du présidentielisme à la française, reposant sur le principe majoritaire, a pu se dérégler ces dernières années ? Un premier facteur est sans doute lié à l'incapacité du chef de l'État à utiliser les pouvoirs propres à sa disposition. Les auteurs de la Constitution de 1958 avaient conçu le référendum et la dissolution comme des instruments d'appel au peuple, aux mains du chef de l'État, afin de se prononcer sur des sujets importants et d'arbitrer, le cas échéant, un conflit entre les pouvoirs publics. Or, ces deux techniques constitutionnelles n'ont plus guère été utilisées par des présidents qui se méfient d'un corps électoral versatile et imprévisible à leurs yeux. Ainsi, le référendum n'a plus été déclenché depuis 2005. Quant à la dissolution de l'Assemblée Nationale, elle a été utilisée de manière dévoyée. Dans les précédents de 1997 et de juin 2024 qui ont vu Jacques Chirac puis Emmanuel Macron mettre fin prématurément aux mandats des députés, on est loin de l'hypothèse imaginée par le Général de Gaulle en 1958, à savoir des circonstances où on ne peut plus faire fonctionner les pouvoirs d'une manière normale et régulière. On est loin aussi de la pratique gaullienne de la dissolution, songeons à 1962 pour répondre au renversement du gouvernement de Pompidou ou à 1968 pour répondre à la crise sociale de mai 1968.

Une autre raison du dérèglement institutionnel peut être trouvée dans l'incapacité de l'actuel titulaire de la charge présidentielle à prendre en compte la dimension parlementaire des institutions, comme si la prépondérance du chef de l'État avait fini par occulter à la fois l'importance des élections législatives et la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée Nationale. Plusieurs preuves en attestent. D'abord, un Président, paraissant à

court d'idées au moment de sa réélection en 2022, et une nouvelle Première ministre, Elisabeth Borne, qui ne firent quasiment pas campagne au moment des élections législatives de juin 2022. Il s'en est suivi une majorité relative de députés soutenant l'action du chef de l'État de 250 députés, assez loin de la majorité absolue requise de 289 députés. Ensuite, au lieu de prendre acte que seule une coalition regroupant les 250 députés d'Ensemble et les 62 députés Les Républicains aurait permis la conduite d'une politique cohérente et durable, Emmanuel Macron a choisi de ne pas élargir la majorité parlementaire, de nommer des Premiers ministres issus de son propre camp et recherchant, sans y parvenir le plus souvent, des majorités d'idées sur chaque projet de loi. Le gouvernement d'Elisabeth Borne n'a pu faire voter ses principaux textes qu'en engageant sa responsabilité, à l'aide du 49 alinéa 3, n'obtenant en quelque sorte que des majorités parlementaires par défaut. Enfin, comme on l'a dit, la dissolution de l'Assemblée a été déclenchée, le 9 juin 2024, à contre-emploi, pour réagir aux résultats à des élections européennes, dont l'objet par définition ne concernait pas principalement des enjeux nationaux.

Il ne faut pas en outre sous-estimer la tectonique des forces politiques qui a progressivement fait glisser le clivage gauche/droite vers une nouvelle opposition entre des partis modérés, pro-européens et libéraux d'un côté, et des partis extrêmes eurosceptiques et hostiles au libéralisme de l'autre. Cette nouvelle dichotomie a pu se mesurer avec les deux élections présidentielles successives de 2017 et de 2022, où au deuxième tour, le candidat des modérés, Emmanuel Macron, était opposé à celle d'une partie des radicaux, Marine Le Pen. À ce jour, il n'est pas écrit qu'un candidat des extrêmes puisse arriver au pouvoir, contrairement à ce que la gauche avait réussi en 1981, imposant l'alternance. Et quand bien même il y parviendrait, encore faudrait-il que les partis qui le soutiennent puissent obtenir une majorité absolue à l'Assemblée Nationale, ce qui n'est pas assuré à ce jour. L'impossibilité pour les forces placées aux extrémités de l'échiquier politique d'accéder à court terme aux fonctions suprêmes, pourrait les inciter à concourir au délitement du régime et à militer en faveur d'un changement constitutionnel majeur, relançant le projet d'une VIème République.

II – Une mutation durable des institutions, synonyme de crise de régime ?

La dissolution du 9 juin 2024 qui a été présentée par le Président Macron comme un moment de clarification de la vie politique et comme un moyen de conjurer le renversement annoncé du gouvernement à l'automne suivant n'a rempli aucun de ces objectifs. Ainsi, la nouvelle Assemblée Nationale s'est fragmentée en trois blocs paraissant irréconciliables, dont aucun ne détient, ni même n'approche la majorité absolue de 289 députés. Le bloc central qui était censé soutenir l'action présidentielle s'est retrouvé non seulement amoindri, mais divisé. Cet éparpillement politique n'est pas pour rien dans le long délai, près de deux mois, pour constituer le gouvernement Barnier. Et la conjonction des voix du Nouveau Front populaire, du Rassemblement National et de l'UDR d'Éric Ciotti a conduit au renversement de ce ministère le 4 décembre dernier.

La situation parlementaire est aujourd'hui d'une grande confusion. Aucun signe n'est donné d'un rapprochement entre deux des trois blocs qui pourraient apporter une majorité stable à une combinaison ministérielle. La nomination de François Bayrou comme Premier ministre ne change pas ce constat car le soutien parlementaire dont il dispose est similaire à

celui de son prédécesseur. Pour éviter la censure, en particulier au moment du vote du budget attendu en février 2025, il faudrait qu'il élargisse le bloc central de députés composé de 230 députés, si l'on y inclut le groupe LR et le groupe LIOT, au groupe socialiste qui comprend 66 députés. Son gouvernement comprend certes quatre personnalités venant de la gauche (Manuel Valls, Éric Lombard, François Rebsamen, Juliette Méadel), mais aucune d'entre elles n'est en mesure de rallier cette soixantaine de députés socialistes qui manque au nouveau gouvernement pour disposer d'une majorité absolue à l'Assemblée.

Dans ces circonstances, la position du chef de l'État est affaiblie. Des témoignages concordants indiquent qu'il a été contraint par François Bayrou lui-même de le nommer Premier ministre, alors que son premier choix portait sur le ministre des Armées, Sébastien Lecornu. Il se retrouve dans une position d'arbitre, mais sans aucune garantie de conserver un gouvernement qui ne prend pas au demeurant le contrepied de la politique qu'il a conduite depuis 2017. Et la censure de ce nouveau gouvernement affaiblirait encore davantage sa position.

Que se passerait-il en effet si le gouvernement Bayrou était renversé dans les prochaines semaines ? Le Président ne pourrait pas utiliser cette arme de résolution d'une crise politique qu'est la dissolution. Le dernier alinéa de l'article 12 de la Constitution indique en effet qu'« il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections » : comprenons ici les élections législatives suscitées par une première dissolution. En d'autres termes, cela signifie qu'une dissolution ne pourrait être prononcée qu'au lendemain du 7 juillet 2025, jour anniversaire du deuxième tour des législatives de 2024. Or, comme le même article 12 dispose que les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours après la dissolution, et comme il n'est pas réaliste de faire voter les électeurs au cours des vacances d'été, une dissolution éventuelle ne pourrait être prise qu'avec l'objectif d'organiser de nouvelles élections législatives au plus tôt en septembre 2025. En outre, si le Président avait la velléité de ne pas respecter la règle d'un an prévue par l'article 12, le décret organisant les opérations électorales à la suite du décret de dissolution, serait vraisemblablement censuré par le Conseil constitutionnel qui s'est déjà déclaré compétent en la matière, comme le révèle sa jurisprudence Delmas de 1981 (décision n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981).

Il est souvent déclaré, ces derniers jours, que le renversement du gouvernement Bayrou entraînerait à court terme la démission du Président de la République. Rien n'est moins sûr toutefois. D'abord, parce que le chef de l'État a annoncé son intention d'aller jusqu'à la fin de son mandat. Ensuite, parce que les groupes parlementaires ne pourraient l'y contraindre, sauf à recourir à la procédure d'engagement de sa responsabilité constitutionnelle, prévue au titre IX de la Constitution. Mais cette procédure ne paraît pas, en l'état, susceptible d'aboutir, car il faudrait, pour ce faire, réunir deux tiers des membres de chaque assemblée, se prononçant pour la destitution du Président. Or, ni au Sénat, ni même à l'Assemblée Nationale, cette majorité qualifiée n'est en passe d'être atteinte. En effet, seuls LFI et le Rassemblement National et ses alliés sont favorables à une élection présidentielle anticipée, alors que les partis centraux n'y ont pas aujourd'hui intérêt, au vu des enquêtes d'opinion et de leur incapacité actuelle à proposer des présidentiables crédibles.

Emmanuel Macron aurait encore une ressource : après avoir nommé un Premier ministre de droite, puis un Premier ministre centriste, il pourrait désigner un chef de gouvernement venant de la gauche, qui pourrait reprendre la tentative, encore et toujours, de faire entrer les députés socialistes dans une grande coalition centrale, s'opposant aux extrêmes. Il faudrait, dans ces conditions, qu'il accepte certains compromis, notamment la suspension des réformes des retraites réclamée à cors et à cris par le groupe socialiste. Mais cette tentative inédite de combinaison ministérielle pourrait lui permettre de tenir jusqu'à l'été prochain, dans l'attente d'une nouvelle utilisation constitutionnelle du pouvoir de dissolution.

En tout état de cause, le premier semestre 2025 risque d'être long pour un exécutif, confronté à une classe politique méfiante et sous surveillance des marchés financiers. Si la valse des ministères persiste et que le budget ne peut pas être voté dans quelques semaines, le chef de l'État, d'une manière ou d'une autre, pourrait être conduit à l'effacement. Une élection présidentielle anticipée qui ferait la part belle à des candidats populistes, imaginons un instant Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen face à face au second tour, ne serait pas la panacée, surtout si de nouvelles élections législatives ne conduisaient pas à l'émergence d'une nouvelle majorité parlementaire. Les turbulences constitutionnelles seraient alors fortes et pourraient s'accompagner d'atteintes potentielles à la paix civile. Mais il n'est pas interdit de penser que ce scénario noir ne soit qu'un mauvais rêve qui pourrait être conjuré, si les forces politiques du bloc central parvenaient provisoirement à des compromis raisonnables. Et on ne peut exclure que la prochaine élection présidentielle, faisant gagner un candidat modéré, ne soit suivie d'élections législatives qui accordent une majorité parlementaire favorable à la politique du chef de l'État et ne rétablisse, une nouvelle fois, le présidentielisme. Auquel cas, la crise de régime annoncée parfois avec délectation par certains acteurs ou commentateurs politiques, n'aurait été qu'un lointain mirage.