



## 1. Synthèse et mise en contexte des décisions prises sur la thématique

### Auteure :

Sophie Conrad,  
responsable du pôle  
politiques publiques,  
Institut Montaigne



L'émergence d'Emmanuel Macron et de son mouvement En Marche a semblé constituer, en soi, un renouvellement de la classe politique, affiché comme un effet de "régénération" de la vie politique, alors que la campagne de 2017 a marqué une nouvelle étape dans le déclin des partis de gouvernement traditionnels. Ni le PS ni LR ne sont parvenus, à la différence des scrutins de 2007 et de 2012, à qualifier leur candidat au second tour de l'élection présidentielle. Pire, en 2012, ils totalisaient au premier tour 56 % des suffrages exprimés, en 2017... 26 %.

La jeunesse du président élu en 2017, la volonté affirmée de redonner sa force d'incarnation symbolique à la fonction présidentielle et de mettre en avant une forme de bienveillance comme de renouvellement de certaines pratiques politiques ont suscité de nombreux espoirs de renouvellement du jeu politique.

Néanmoins, l'exercice solitaire du pouvoir, déjà encouragé par la pratique présidentialisée de nos institutions a été renforcé par la crise des gilets jaunes et surtout par la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19.

Les nombreuses restrictions portées aux libertés publiques et la multiplication des prérogatives confiées au seul exécutif ont constitué un précédent inédit en temps de paix.

Si de nouvelles modalités de consultation (le grand débat national, la convention citoyenne pour le climat, les conférences de dialogue social) ont été mises en place, elles ont davantage constitué des réponses à certaines des crises qui ont émaillé le quinquennat plutôt qu'elles n'ont fait partie d'un plan d'ensemble cherchant à ressourcer les pratiques de la démocratie représentative dans notre pays. Elles ont même pu, parfois, sembler orthogonales au bon fonctionnement de celle-ci.

## 2. Les engagements pris

### 1. Les engagements du candidat

Le candidat Emmanuel Macron avait défini plusieurs objectifs autour du concept de "démocratie renouvelée" dont :

- **une grande loi de moralisation de la vie publique.** Pour parvenir à cet objectif, un panel de mesures était annoncé comme l'interdiction pour les parlementaires d'exercer des activités de conseil parallèlement à leur mandat, de toute embauche par un élu ou un ministre d'un membre de sa famille, du cumul de plus de trois mandats identiques successifs, de se présenter à une élection pour tous les détenteurs d'un casier judiciaire, la suppression du régime spécial des retraites des parlementaires.
- **le renouvellement et le pluralisme de la vie politique.** Leur mode d'élection serait modifié par l'introduction d'une "dose de proportionnelle". Le nombre de députés et de sénateurs serait amputé d'un tiers ; les formations politiques seraient obligées de respecter la parité dans la présentation de leurs candidats ; la procédure d'urgence deviendrait la procédure par défaut d'examen des textes législatifs ; une rénovation du fonctionnement parlementaire serait entamée.
- **le développement de la participation des citoyens.** Le travail parlementaire et législatif devrait être évalué selon des dispositifs innovants ; les communes seraient invitées à développer leurs budgets participatifs.

Le candidat s'était engagé à ce que la moitié des candidats aux élections législatives soit issus de la société civile.

### 2. Les engagements en cours de mandat

La crise du mouvement des gilets jaunes et la crise sanitaire auront suscité des réponses politiques innovantes :

- **le grand débat national**, outil consultatif de sortie de crise afin de faire remonter les idées concernant la transition écologique, la fiscalité, la démocratie et la citoyenneté comme l'organisation de l'État et des services publics ;
- **la convention citoyenne pour le climat**, un dispositif annoncé par le Président en avril 2019 à l'issue du grand débat national, reprenant ainsi une proposition émise durant la crise des gilets jaunes ;
- **les conférences de dialogue social**, mises en place en 2020, permettant de discuter des différents sujets liés à la crise sanitaire avec les syndicats et de donner une visibilité sur les sujets sociaux des mois à venir.

## 3. Les réalisations au cours du quinquennat

### 1. Le calendrier des mesures

Très tôt dans le mandat le chantier de la **moralisation** a été lancé avec la promulgation dès le 15 septembre 2017 de [la loi organique et de la loi ordinaire pour la confiance dans la vie publique](#). Ces deux lois constituent la première étape de la réforme pour la **moralisation de la vie publique** et comportent notamment des dispositions relatives :

- au financement de la vie politique, avec un renforcement du contrôle des comptes des partis politiques et un encadrement de leur financement et de celui des campagnes électorales ;
- à l'exercice du mandat parlementaire, en matière de prévention et de cessation des conflits d'intérêts et de cumul de fonctions, notamment s'agissant de l'activité de conseil ;
- aux conditions d'embauche et de nomination des collaborateurs des membres du Gouvernement, des parlementaires et des titulaires de fonctions exécutives locales ;
- à l'inéligibilité en cas de crimes ou d'infractions traduisant des manquements à la probité pour les candidats aux élections législatives et sénatoriales.

**De nouvelles modalités de consultation** ont été mises en œuvre pour conjurer le mouvement des gilets jaunes puis gérer la crise sanitaire :

- **le grand débat national** se déroule entre la mi-décembre 2018 et se termine le 15 mars 2019 ;
- **la convention citoyenne pour le climat** est un dispositif annoncé par le Président en avril 2019 à l'issue du grand débat national, reprenant ainsi une proposition émise durant la crise des gilets jaunes. Elle a été constituée en octobre 2019 par le Conseil économique social et environnemental (CESE) sur demande du Premier ministre.

**Plusieurs instances de "conseil" visant à éclairer les pouvoirs publics ont été mis en place :**

- **le Conseil de défense écologique** créé en avril 2019, qui permet au président de la République de réunir autour de lui un conseil des ministres restreint auquel s'ajoutent des personnalités compétentes ;

- **Le Conseil scientifique** Covid-19 créé en mars 2020 à la demande du ministère de la Santé, composé de treize experts scientifiques, et **le Comité analyse, recherche et expertise (CARE)**, créé également en mars 2020, alimentant tous deux le Conseil de défense sanitaire, Conseil de défense et de sécurité nationale chargé de prendre des décisions de crise dans le domaine sanitaire.

### **La réforme du CESE a été menée à terme.**

- Le 3 juillet 2017, Emmanuel Macron avait lancé un ambitieux projet de réforme constitutionnelle prévoyant de transformer le **CESE** en "[Chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la nation](#)". Si la réforme constitutionnelle n'a pas été engagée, la réforme du CESE a été réalisée à travers la [loi organique du 15 janvier 2021](#) : composition plus resserrée, faculté de consultation élargie, simplification de la saisine du CESE par voie de pétition, possibilité du recours à un tirage au sort pour déterminer les participants aux travaux du Conseil. L'objectif est de moderniser une institution mal connue des citoyens. Si le CESE espère se positionner comme un "[acteur de la revitalisation démocratique](#)", l'impact de la réforme ne peut être évalué à ce stade.

### **Plusieurs projets de referendum ont fait l'objet de débats, mais aucun n'aura été organisé :**

- La demande d'un référendum sur le projet de privatisation d'Aéroports de Paris, qui avait recueilli la signature d'un nombre suffisant de parlementaires, a échoué à recueillir les 4,7 millions de signatures requises dans le cadre du référendum d'initiative partagée, issu de la réforme constitutionnelle de 2008. Elle a tout de même obtenu [plus d'un million de signatures](#).
- En décembre 2020, devant la Convention citoyenne pour le climat, Emmanuel Macron a fait part de son souhait d'organiser un référendum sur l'inscription de l'obligation écologique dans la Constitution. Faute d'un accord entre les deux assemblées, il a dû renoncer à cette promesse.

## **2. Analyse des mesures**

### **A. LES MODALITÉS DE CONSULTATION**

Si les nouvelles modalités de consultation mises en place ont eu un impact certain lors de leur tenue, **leur impact dans la durée fait davantage question :**

- **le grand débat national** : la remontée des cahiers de doléances du premier mois est suivie des débats locaux de mi-janvier à mi-mars 2019. Des conférences nationales thématiques regroupant les associations et les

syndicats se sont tenues du 11 au 14 mars 2019 puis des conférences régionales regroupant des citoyens tirés au sort. L'exercice permet de générer 10 000 réunions locales et près de 2M de contributions sur le site dédié. Le coût estimé de l'organisation des débats est de 12M€.

L'organisation de cette consultation a eu un impact important sur le plan médiatique et en termes de communication, le président de la République s'y étant montré à la fois accessible et connaisseur des dossiers techniques, notamment auprès des élus locaux.

On peut néanmoins s'interroger sur ce qui reste des contributions, alors que le gouvernement revendiquait [1,5 million de participants](#).

- **La convention citoyenne pour le climat** : regroupant 150 citoyens tirés au sort parmi la population française, elle avait pour objectif de "définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990".

Ce travail a débouché sur 149 propositions. Le Président avait promis de transmettre le fruit des travaux sans filtre au Parlement. Ce qui avait été parfois compris à tort comme reprises (au lieu de transmises) – source alors de frustrations. Finalement, certaines mesures ont été effectivement transmises (à l'exception de trois), et pour d'autres, il a finalement choisi de procéder différemment. Elles ont été introduites via plusieurs vecteurs : conseil de défense écologique, plan de relance économique, loi de finances pour 2021, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Les mesures arrêtées dans le cadre la loi Climat et résilience, définitivement adoptée le 20/07/21 auront un impact qui n'est pas encore mesurable.

## B. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

**La crise sanitaire a fait émerger un paradoxe important** : d'un côté **la vie démocratique a été "mise en sommeil"** ; de l'autre, elle a été l'occasion d'un **dialogue social restauré** sur les dispositifs mis en place pour traverser la crise.

- L'instauration d'un nouveau régime d'exception, l'état d'urgence sanitaire, mis en place par la loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie et prolongé plusieurs fois constitue **une remise en cause importante des libertés publiques et des institutions** : restrictions des déplacements, de réunion, mesures de réquisitions de bien et de contrôle des prix, Parlement réduit à habilitier le gouvernement à adopter des ordonnances dans des domaines extrêmement vastes, manque de transparence dans la nomination des organes scientifiques consultatifs et absence de garanties de leur contrôle, marginalisation du Conseil des ministres devenu chambre d'enregistrement des décisions du Conseil de défense sanitaire.

- La volonté présidentielle que les décisions prises au sommet de l'État soient effectivement mises en œuvre ont conduit le président de la République à un interventionnisme croissant et permanent en quasiment toute matière.
- En parallèle, alors qu'une certaine défiance existait entre, d'un côté, le Président et le gouvernement Philippe et, de l'autre, les syndicats, la crise sanitaire a été l'occasion de renouer le **dialogue social**. Le gouvernement a ainsi mis en place des **conférences de dialogue social** dès 2020 permettant de discuter des différents sujets et de donner une visibilité sur les sujets sociaux sur les mois à venir. Si elles n'ont pas toujours contenté les syndicats, elles ont néanmoins été reconnues comme un changement de méthode.
- Les dispositifs de réponse à la crise, qu'il s'agisse des mesures de soutien financier ou des mesures sociales ont été discutés avec les partenaires sociaux, patronaux et les différents acteurs tout comme d'ailleurs leurs adaptations, prolongations et leurs fins ou sorties progressives.

### C. LA MULTIPLICATION D'INSTANCES ET CONSEILS

**L'émergence de "conseils"** (de défense écologique, de défense sanitaire, conseil scientifique, comité analyse recherche et expertise) interroge également la vie démocratique. Si la finalité de coordination des travaux sur les sujets concernés ou d'éclairage de la prise de décision n'est pas remise en cause, elle suscite par leur explosion des critiques : **manque de transparence sur la justification des décisions, mise à l'écart des institutions démocratiques habituelles.**

## 4. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

### 1. Le non-engagement de la réforme constitutionnelle

La réforme de la constitution devant permettre de réduire de 25 % le nombre de parlementaires et d'instiller 20 % d'élus à la proportionnelle n'a jamais été engagée faute d'accord politique avec le Sénat et de la garantie d'obtenir la majorité qualifiée devant le Congrès. Si une loi ordinaire suffit à modifier le mode de scrutin, le Président considère que la réforme constitue un tout et que chaque mesure n'est pas isolable.

En matière institutionnelle, les pouvoirs publics peuvent avoir la tentation d'apporter des réponses institutionnelles à des crises qui n'en relèvent pas. Il est à cet égard intéressant de constater que depuis 13 ans, toutes les tentatives de révision ont avorté.

## 2. Vie démocratique et participation électorale

Les crises et surtout la crise sanitaire ont conduit le gouvernement à prendre des mesures réduisant les libertés et à mettre sous un certain "éteignoir" l'exercice de la vie démocratique.

Le mouvement des gilets jaunes, [soutenu pendant longtemps par une partie non négligeable des Français](#), avec leurs manifestations violentes parfois durement réprimées par les forces de l'ordre puis les décisions gouvernementales pour juguler la pandémie ont alimenté toute une série de critiques de la part de certaines forces politiques, mais aussi d'observateurs et d'intellectuels traditionnellement habitués aux messages contre "l'État policier", "l'autoritarisme", voire "la dictature" des autorités exécutives de notre pays.

La tenue des élections municipales et régionales/départementales ont donné lieu à des imbroglios politiques. Le maintien des élections municipales dans un contexte anxiogène de démarrage de l'épidémie, parfois par ceux-là même qui demandaient qu'elles ne soient pas reportées. Puis le décalage des régionales/départementales a donné lieu à des accusations de manipulation du calendrier à des fins électoralistes

Au-delà de ces débats, les taux d'abstention aux élections municipales (53,5 % et 56 %) et régionales/départementales (67,2 % et 65,7 %) ont atteint des pics historiques. Si la participation est traditionnellement en baisse depuis plusieurs décennies, les scores de 2020 et 2021 marquent une rupture, dont on verra si elle se confirme ou pas au printemps prochain.

Plus inquiétant, [l'abstention est estimée](#) en juin 2021 à 87 % pour les 18-24 ans et 83 % pour les 25-34 ans. 75 % des employés et des ouvriers se sont abstenus, et également 69 % des cadres et des professions intermédiaires ; fait notable, l'écart de participation entre les différentes catégories socioprofessionnelles est moins significatif qu'il y a quelques années.

Les éditions 2018 à 2021 du [baromètre de la confiance politique](#) (CEVIPOF) ont par ailleurs révélé [l'incapacité à stopper le long déclin de la confiance](#) des Français dans les institutions et le gouvernement (la confiance dans le gouvernement ou l'institution présidentielle variant entre 22 et 37 % pendant le quinquennat). Ce manque de confiance de la part des Français est plus marqué que chez leurs voisins européens.

## Niveau de confiance dans les institutions politiques (source : baromètre de la confiance politique, février 2021) Comparaison France / Allemagne

Avez-vous très confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance du tout dans les institutions suivantes :

	France	Allemagne
Conseil constitutionnel	47 %	70 %
Gouvernement	35 %	57 %
Le Sénat	39 %	59 %
L'Assemblée nationale	38 %	58 %

\* Les pourcentages correspondent au sous total des personnes ayant confiance dans les institutions mentionnées supra

La restriction des libertés, le sentiment d'impuissance, le désintérêt pour la politique sonnent comme un constat d'échec pour le président de la République et son mouvement qui voulaient réenchanter la politique.

De plus, avec l'effacement revendiqué du clivage droite/gauche, le discours politique est devenu moins clair et visible pour les électeurs qui doivent donc se repositionner dans un paysage politique et idéologique reconfiguré.

L'enquête [Fractures françaises \(2021\)](#) confirme par ailleurs le lien abîmé entre partis et citoyens, et la mauvaise image dont souffrent les partis politiques. Plus inquiétant encore, pour 60 % des répondants à l'enquête [Le Cœur des Français \(2021\)](#), les responsables politiques sont désignés comme participant au déclin de la France.

La conjonction de phénomènes violents d'opposition ou d'expression d'un mécontentement avec un niveau de défiance extrêmement élevé et des taux de participation très faibles constitue une menace grave pour notre démocratie.

### 3. Le déséquilibre institutionnel

La prééminence présidentielle repose la question de l'équilibre institutionnel.

**La tendance à la dévalorisation du rôle du Parlement**, antérieure à 2017, a été renforcée par la majorité LREM compte tenu de la faiblesse du poids et de l'expérience politique des députés qui la composent. Ce manque d'expérience a d'ailleurs été mis en évidence de manière surprenante par Emmanuel Macron lui-même, s'adressant en février 2020 à sa majorité "soyez fiers d'être des amateurs".

Cette tendance à la dévalorisation du Parlement également été aggravée par sa mise à l'écart au profit de conseils composés d'experts ou de groupes de citoyens.

**La place croissante prise par la "société des experts"** a pu donner l'impression qu'elle prenait le pas sur la fonction délibérative du parlement, et plus largement sur l'autorité du politique. Cela a pu influencer sur la participation aux différents scrutins, donnant l'impression que le politique n'a pas les moyens d'influer sur le quotidien des Français ; alors que c'est le rôle du politique de décider et d'agir. L'intervention des experts dans l'espace public pourrait davantage s'opérer à travers le Parlement (qui en a le droit et qui l'effectue déjà) et non en "concurrence" car il constitue le vecteur démocratique naturel pour entendre et répondre aux aspirations et demandes citoyennes.

**La crise sanitaire a d'ailleurs encore accentué la dynamique de présidentialisation déjà marquée en début de quinquennat.** Le choix de s'appuyer sur un comité scientifique "hors-sol" institutionnel (ne reposant ni sur Santé Publique France ou l'INSERM par exemple), comme celui d'aborder les grandes questions (santé psychologique des Français, économie...) dans une relation directe entre le Président et les Français a encore renforcé **la verticalité dans la relation et a amoindri le rôle des parlementaires, des corps intermédiaires, des scientifiques ou encore des collectivités locales dans la prise de décision.**

Cela a d'ailleurs conduit à une chute de la confiance des Français envers la communauté scientifique ("[\*la confiance dans les scientifiques a ainsi considérablement diminué en France, plus que dans tout autre pays, avec une chute de 20 points de pourcentage entre mars et décembre 2020\*](#)") ; sans pour autant stopper le déclin de la confiance des Français dans les institutions. Comme l'analysent justement Yann Algan et Daniel Cohen, développant un retour d'expérience sur les principaux traits de la crise du Covid-19 "**la restauration de la confiance passera plus généralement par la création d'espaces de coopération et de délibération ouverts et inclusifs entre les différents acteurs (gouvernement, corps intermédiaires, collectivités locales, citoyens).**"

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)