





**« QUELLES INSTITUTIONS POUR DEMAIN ? »**



## Sommaire

### *Accueil*

par Marie-Françoise Bechtel,  
Présidente de la Fondation Res Publica ..... 7

« *Retrouver l'esprit des institutions qui nous permettent de nous inscrire dans le long terme et d'en relever les défis* »

par Jean-Pierre Chevènement, Ancien ministre, fondateur et président d'honneur de la Fondation Res Publica ..... 8

### *Introduction*

par Marie-Françoise Bechtel ..... 18

« *Sortir de nos dérèglements institutionnels en réparant notre Imaginaire par la restauration de notre souveraineté nationale* »

par Stéphane Rozès,  
Président de la société de conseils Cap (Conseils, analyses et perspectives), ancien directeur général de l'institut de sondage CSA..... 21

« *La crise du modèle européen de démocratie libérale* »

par Bertrand Mathieu,  
Professeur de Droit à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, ancien président de l'Association française de droit constitutionnel ..... 33

« *Crise de la Représentation, crise de la souveraineté* »

par Benjamin Morel,  
Maître de conférences à l'Université Paris II, auteur de *Le Sénat et sa légitimité* (Dalloz, 2018), président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica..... 42

### *Conclusions*

par Marie-Françoise Bechtel ..... 54

*Débat final*..... 60



Chers amis,

C'est une émotion de vous retrouver tous, notamment tant de visages connus, et de renouer avec la pratique chère à la Fondation Res Publica des colloques en présence du public.

Les changements qui ont eu lieu à la Fondation Res Publica, avec un passage de relais qui m'honore, n'empêchent pas notre président-fondateur d'intervenir dans la vie de notre Fondation. Il le montre dès aujourd'hui en ayant accepté de prononcer la première intervention dans ce colloque. C'est fort heureux pour nous tous et je suis la première à m'en réjouir.

Je profite aussi de ce fil renoué pour souligner le changement intervenu à la tête de notre conseil scientifique. Alain Dejammet qui, exceptionnellement, ne peut nous rejoindre ce soir, aura été toutes ces années un très précieux pourvoyeur de conseils et d'orientations, notamment dans les matières internationales, mais pas seulement : je pense par exemple à ses interventions sur la formation des maîtres ou sur l'industrialisation des territoires. Il montre toujours une pertinence qui lui est particulière. Il continuera, je l'espère, plus informellement, de nous inspirer. Benjamin Morel, qui se trouve être un de nos intervenants aujourd'hui, lui succède à la tête de notre conseil scientifique. On n'a plus besoin de le présenter car il est l'invité régulier des médias. Le sérieux et la profondeur dans l'analyse dont il fait preuve, sa capacité de réflexion dans les champs débordant de sa discipline initiale (le droit public) nous avaient frappés déjà depuis quelques années. Nous sommes très heureux qu'il ait accepté cette charge et je me réjouis de travailler avec lui sur les différents champs d'action de la Fondation, en premier lieu les colloques dont le rythme, bien entendu, continuera.

Enfin je voudrais souligner le changement de direction de la Fondation puisque Baptiste Petitjean, que nous remercions de son investissement et de son sérieux, nous a quittés après dix années de bons et loyaux services. Il est remplacé par Joachim Imad, titulaire, notamment, d'un brillant *master* à Sciences Po, qui a su dès le départ manifester une motivation, un engagement et, ajouterai-je, une culture personnelle remarquables qui seront des plus utiles pour continuer à

maintenir notre Fondation au niveau de sérieux et de qualité qui sont, jusqu'ici, sa marque de fabrique.

Je ne voudrais pas terminer cette intervention préliminaire sans rappeler le souvenir de Jacques Fournier qui nous a quittés cet été. Jean-Pierre Chevènement et moi lui avons rendu chacun, sur notre site, l'hommage qu'il méritait. Je dois dire que c'est pour moi un chagrin personnel que de ne pas le voir à la place qu'il occupait souvent dans cette salle, chagrin redoublé par le fait que nous abordons un sujet sur lequel il aurait eu justement beaucoup de choses à dire.

Avant d'en venir au propos initial de notre colloque je passe la parole à Jean-Pierre Chevènement pour quelques remarques liminaires.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT
-------------------------

***Retrouver l'esprit des institutions qui nous permettent de nous inscrire dans le long terme et d'en relever les défis***

Je remercie Marie-Françoise Bechtel et veux vous dire à tous le plaisir que j'ai à vous voir, à vous revoir pour une grande partie d'entre vous, dans cette salle de la Maison de la Chimie où se tiennent habituellement les colloques de la Fondation Res Publica.

C'est Marie-Françoise Bechtel qui préside désormais la Fondation Res Publica. Vous connaissez ses titres et qualités intellectuels, moraux, politiques à occuper cette fonction qui demande un sérieux investissement, investissement dont j'ai estimé n'être plus vraiment en capacité de le fournir à due qualité. Par conséquent j'ai souhaité prendre un peu de recul. Marie-Françoise Bechtel contribue à ce renouvellement de la Fondation qui prend également d'autres traits.

C'est Benjamin Morel qui préside désormais le conseil scientifique à la suite d'Alain Dejammet dont je ne dirai jamais assez combien nous lui devons pour ces quinze années. Benjamin Morel lui aussi sera l'une des figures du rajeunissement de la Fondation Res Publica. Il manifestera notre volonté de nous ancrer davantage dans la recherche universitaire.



Par ailleurs, le nouveau directeur, Joachim Imad, n'a pas besoin de faire ses preuves. En l'espace de quelques mois il a montré qu'il était tout à fait à la hauteur de cette fonction.

Permettez-moi simplement de vous dire la pensée profondément triste que j'ai pour Jacques Fournier qui nous laisse un grand vide. Jacques Fournier était l'un des compagnons de nos combats depuis les années 1960, quand il était aux GAM (Groupes d'action municipale). Je n'ai pas besoin de refaire un historique de ce qu'ont été ses prises de responsabilités : Secrétaire général du Gouvernement, président de Gaz de France, président de la SNCF... C'était un homme éminent, un homme de convictions surtout, qui, plutôt entées dans la social-démocratie, n'étaient pas toujours tout à fait les nôtres. Mais sur l'essentiel nous nous rejoignons. C'était un homme magnifiquement intègre qui nous a honorés de sa fidélité à nos travaux pendant tout le temps qu'a duré Res Publica. Nous avons une pensée pour lui, pour sa famille, ses enfants. C'est une perte que nous ressentons tous profondément.

Marie-Françoise Bechtel définira l'axe de ce colloque et l'apport demandé à chaque intervenant. Pour ma part, je vais exprimer comment je vois l'enjeu institutionnel dans le monde qui vient.

Dans le contexte de la rivalité sino-américaine qui fait maintenant le fond de ce qu'on appelle encore la mondialisation, il est impératif que l'Europe mette en place des politiques volontaristes pour lui permettre de conduire des projets technologiques majeurs dans des secteurs essentiels. Je pense par exemple aux composants électroniques mais il y a bien d'autres secteurs sur lesquels je reviendrai.

Nos institutions sont-elles un moyen de nous inscrire dans le long terme et de relever ces défis du futur ? Sont-elles carénées pour préserver à long terme les intérêts de la France et de l'Europe ?

Force est de constater que les institutions de la V<sup>e</sup> République, qui avaient démontré une remarquable capacité d'adaptation avec l'élection du président de la République au suffrage universel en 1962, et même avec la cohabitation de 1986 à 1988 et de 1993 à 1995, se sont fossilisées avec l'adoption du quinquennat

qui a resserré tous les pouvoirs dans les mains du Président de la République et a abouti à une pratique verticale des institutions dont il a été difficile, au moins dans un premier temps, de s'accommoder.

J'ajouterai un autre trait, c'est que, au fur et à mesure du temps, avec l'attribution de compétences toujours accrues aux institutions européennes, nos institutions ont peut-être insidieusement changé de nature, avec les pouvoirs attribués à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et au Conseil Constitutionnel, avec notamment les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), nous avons assisté à l'instauration d'une sorte de République des juges qui, selon moi, fait que nous ne sommes plus tout à fait dans les mêmes institutions que dans les premières années de la V<sup>e</sup> République.

C'est pourquoi, après y avoir un peu réfléchi, j'ai proposé un retour à l'esprit initial de la V<sup>e</sup> République dont la Constitution tolère une lecture présidentialiste mais aussi plus parlementariste de son texte, ce qui lui a permis de s'adapter aux cohabitations. Quelles que soient les lectures de la Constitution, le président de la République a été érigé en « gardien de long terme » et pourvu des moyens institutionnels nécessaires : il a le droit de dissolution, le pouvoir de nommer le Gouvernement (Premier ministre et ministres) et, par ailleurs, il peut saisir le peuple, par voie de référendum, à peu près de toutes les questions qu'il lui plaît, ce que lui permettent deux articles<sup>1</sup> de la Constitution. Les institutions lui

---

<sup>1</sup> Article 11 : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions... »

Article 89 : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le

donnent donc en principe les moyens de préserver ce « pré carré » qui est le « saint des saints » de l'indépendance et de la souveraineté nationales qu'on a pris l'habitude d'appeler « le domaine réservé » bien que cette expression ne figure pas dans le texte de la Constitution mais corresponde incontestablement à son esprit.

Il m'a donc paru utile que nous réfléchissions à l'idée d'un retour au septennat ou plus précisément à déconnecter à nouveau la durée du mandat parlementaire et celle du mandat présidentiel (comme le préconisent certains candidats à l'élection présidentielle). La première pourrait être ramenée à quatre ans et la seconde portée à six ans, si on ne veut pas ou ne peut pas revenir au rythme initial (sept ans pour le président de la République, cinq ans pour les députés). Cette proposition part de l'idée qu'il faut délivrer le Président de la politique au jour le jour pour mieux lui permettre de se concentrer sur l'essentiel.

Cette réforme permettrait ainsi de remettre le Président dans le temps long qui est le sien, si on revient à l'esprit du discours de Bayeux (si l'on veut bien comprendre nos institutions il faut lire les discours de Bayeux et le discours d'Épinal, tous deux prononcés en 1946, et, bien entendu, les travaux préparatoires de 1958). Si on revient à cet esprit initial on refait des législatives le temps normal de la respiration de la démocratie sans pour autant porter atteinte aux prérogatives du Président de la République qui font la spécificité de la V<sup>e</sup> République. Ce serait le moyen de décadénasser nos institutions et de rétablir une confiance que mine une concentration excessive des pouvoirs.

Mais est-ce bien de cette façon qu'on armera nos institutions pour dominer les échéances européennes à venir ? Ne serait-ce pas, au contraire, désarmer le Président ?

On peut plaider le contraire : le Président serait en quelque sorte « assigné » au temps long tandis que le Gouvernement, responsable devant l'Assemblée, devrait composer avec « les contingences politiques » comme le disait le général de Gaulle dans son discours de Bayeux.

Ainsi donc il y a deux thèses en présence. Mais, ne nous le dissimulons pas : il y a là un pari sur la démocratie et sur le patriotisme de nos hauts responsables comme sur le civisme des Français. En effet, à partir du moment où on met à

---

projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale. »

nouveau du jeu dans les institutions, on crée deux échéances qui, rapprochées, peuvent être contradictoires. Par conséquent on crée le conflit dans les institutions. Il est vrai qu'il n'y a pas de démocratie sans conflit. Mais jusqu'où créer le conflit ? Avec quelles conséquences ? Les a-t-on bien mesurées ?

Marie-Françoise Bechtel propose aussi de renforcer le statut des parlementaires (session unique, élargissement des possibilités de cumul) et de rendre le référendum obligatoire en matière d'engagements européens. J'approuve ces orientations.

Pour souhaitables qu'elles soient, ces initiatives ne me paraissent cependant pas suffisantes pour ancrer la France dans le long terme, *a fortiori* à l'échelle de l'Europe.

L'enjeu final, il faut le rappeler si on veut partir des réalités, est la construction d'un acteur européen à la hauteur des enjeux d'une compétition mondiale, aujourd'hui dominée par la rivalité sino-américaine.

Peut-on encore, avec cet outil-là, travailler sur le long terme ?

Énumérons les principaux enjeux du long terme :

Je vois d'abord le maintien d'une politique monétaire accommodante de la part de la BCE, seule manière de faire face aux énormes besoins de financement qu'implique une politique industrielle qui, adaptée aux exigences de la transition numérique et de la lutte contre le réchauffement climatique, maintienne l'Europe dans le jeu mondial et par conséquent nous permette de satisfaire aux choix de financement adaptés à ces enjeux technologiques majeurs.

Enfin, plus généralement, il va falloir redéfinir les règles de la politique européenne en matière de dette, de déficit, de concurrence et de protection aux frontières.

Ces questions cruciales doivent évidemment être débattues et il est peu probable que l'élection présidentielle en elle-même, les campagnes étant ce qu'elles sont (une succession de faits divers), permette d'aller au fond des choses et de faire mûrir le débat, non seulement à l'échelle de la France mais aussi à l'échelle de l'Europe.

C'est pourquoi - c'est le sens de la proposition de déconnexion des mandats - il faut « remettre du jeu » dans nos institutions pour recréer les conditions d'un débat de longue portée et pour cela réouvrir l'espace du débat dans les institutions françaises elles-mêmes.

C'est une proposition que j'ai faite et que je réitère en m'interrogeant d'ailleurs sur sa portée véritable. Cette ouverture serait d'autant plus utile qu'après les élections allemandes, la formation de coalitions tripartites au *Bundestag* (SPD, Verts et libéraux, ou bien CDU-CSU, libéraux et, peut-être, les Verts, toujours très disponibles, en Allemagne en tout cas), risque de compliquer la donne, en matière de politique budgétaire et monétaire notamment.

Il est possible qu'il n'y ait pas coïncidence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire au lendemain des prochaines élections législatives en France, celles-ci suivant de cinquante jours (deux semaines de plus qu'à l'habitude) l'élection présidentielle d'avril 2022. L'espace du débat interne risque, en tout état de cause, de se trouver élargi. À plus forte raison le serait-il par la réintroduction d'une dose de proportionnelle - que je souhaiterais modeste mais d'autres sont plus ambitieux - et plus encore par la déconnexion des mandats présidentiel et parlementaires qui créerait les conditions du débat.

N'affaiblirait-on pas, cependant, par cette reparation relative de nos institutions, les prérogatives du Président ? Rappelons que celui-ci continuerait de nommer le gouvernement (le Premier ministre et les ministres), disposerait toujours du droit de dissolution et pourrait toujours saisir le peuple par référendum.

C'est en fait le *demos* français qu'il faut revivifier. La démocratie est inséparable de la pédagogie et, par conséquent, du débat argumenté entre les citoyens.

La démocratie interne peut être un puissant adjuvant de la politique extérieure. Ainsi, les Allemands excellent à s'appuyer sur le *Bundestag* pour faire avancer leurs thèses de politique extérieure. Ne pourrions-nous pas en faire autant ? Ou bien les « irréductibles Gaulois » seraient-ils condamnés à des débats sans fin qu'ils sont incapables d'arbitrer par eux-mêmes ?

Notre pays est doté d'un exécutif surpuissant par comparaison avec les autres grandes démocraties européennes. Nous considérons - à tort ou à raison - qu'il s'agit là d'un « avantage comparatif ». Mais est-ce bien le cas ? Nos institutions peuvent aussi fonctionner à contre-emploi. Cet exécutif fort peut en effet être un

instrument d'alignement des positions françaises sur les positions dites « européennes » qui sont bien souvent les positions de l'Allemagne revues et corrigées à l'aune des exigences du *leadership* américain.

La recherche de la surpuissance économique ne suffit pas, en effet, à définir l'hégémonie. C'est pourquoi Coralie Delaume a parlé à juste titre, s'agissant de l'Allemagne, « d'*hegemon* réticent ». Le mot « réticent » veut bien dire qu'il n'y a pas réellement d'hégémonie allemande. Il y a une surpuissance économique mais elle ne s'accompagne pas, du point de vue de la défense, du point de vue de l'orientation générale, d'une hégémonie de l'Allemagne fédérale.

L'expérience semble avoir montré que les institutions de la V<sup>e</sup> République ont pu fonctionner comme un outil d'alignement. L'excessive concentration du pouvoir dans les mains du Président prive nos institutions de leurs nécessaires contrepoids et, au total, a plutôt favorisé l'accélération des transferts de souveraineté vers l'Europe. Qu'il s'agisse de l'Acte Unique en 1987, du traité de Maastricht en 1992, du traité de Lisbonne en 2009, du traité de cohérence budgétaire de 2012, leur adoption n'eût pas été possible sans l'engagement personnel et opiniâtre du Président de la République française. (François Mitterrand, Nicolas Sarkozy et François Hollande, à chaque fois, ont pesé pour qu'il y ait une position commune).

On peut penser que le risque mérite d'être pris parce que le président de la République conserve les très grandes prérogatives que j'énumérais tout à l'heure et que, à travers ces prérogatives, il est potentiellement maître de redresser le cours de la politique.

Peut-on s'acheminer vers un nouvel équilibre institutionnel ? Le vœu en est souvent exprimé.

Pour ma part je ne vais pas jusqu'à parler de VI<sup>e</sup> République. Vous ne trouverez jamais cette expression dans ma bouche. Mais je pense que la déconnexion de la durée des mandats, présidentiel et parlementaire, nous acheminerait vers un meilleur équilibre institutionnel. La V<sup>e</sup> République n'est-elle pas capable de le supporter ? C'est un pari. Faut-il le faire aujourd'hui ? Je me bornerai à verser cette proposition au débat.

Je comprends très bien la thèse inverse. Je ne la rejette pas non plus. On peut estimer en effet que les échéances européennes à venir commandent plutôt le

*statu quo* institutionnel en France qui peut permettre le maintien d'un cap à l'échelle de l'Europe. Et on peut penser que la France ne serait pas capable de supporter ce que d'autres démocraties européennes acceptent.

La France est-elle capable de tirer avantage de cette concentration de pouvoirs ou, au contraire, est-ce pour elle une source de défiance des citoyens à l'égard de leurs institutions et, en définitive, et paradoxalement, un élément de fragilité ? Je vous invite à y réfléchir, car il n'y a pas de réponse simple.

Pour apporter la bonne réponse en matière d'institutions et de démocratie, il ne faut pas perdre de vue la question politique centrale : comment mettre l'Europe à la hauteur des enjeux de cette nouvelle phase de la mondialisation entre les États-Unis et la Chine ?

Le risque de l'alignement sur les États-Unis, pour toutes sortes de raisons, historiques et culturelles, est évidemment majeur. Rendez-vous à Canberra. « *Global Britain* » est une boutade à la BoJo qui ne recouvre aucune réalité. La réalité est celle de l'alignement.

Quand on regarde le monde tel qu'il fonctionne, on voit que peu de pays recherchent véritablement leur indépendance. Beaucoup de pays, en Europe même, sont tentés par l'alignement. Répondant au président de la République qui, évoquant « l'autonomie stratégique » de l'Europe, avait parlé de « l'OTAN en état de mort cérébrale » Mme Kramp-Karrenbauer, ministre allemande de la Défense avait rappelé le rôle des États-Unis « indispensables à l'horizon de notre sécurité ».

Sommes-nous donc enfermés pour toujours dans une définition étroitement nationale de notre sécurité ?

Avons-nous d'ailleurs les moyens, à long terme, de cette politique ? Le creusement du différentiel budgétaire entre la France et l'Allemagne atteint, en matière de défense, près de 10 milliards d'euros. Étant donné la disproportion croissante entre les moyens budgétaires de l'Allemagne et ceux de la France, la priorité nous apparaît clairement, c'est le rétablissement de l'équilibre extérieur de nos comptes : un déficit commercial de 70 milliards au regard d'un excédent annuel allemand de 250 milliards d'euros n'est pas tolérable dans la longue durée. Or ce déséquilibre s'est installé depuis bientôt quinze ans. Il faut rompre avec

cette apparente fatalité, en saisissant le peuple français pour réunir les moyens du redressement. C'est la voie de l'effort mais il n'y en a pas d'autres si on veut préserver la souveraineté du pays. Tout le reste ne serait que l'habillage du renoncement.

Seul le rétablissement de l'équilibre de nos comptes extérieurs peut nous permettre de soutenir la modernisation de notre défense dans la longue durée et particulièrement de notre dissuasion nucléaire. À cette condition la proposition d'une dissuasion européenne « par constat » faite à l'Allemagne par le Président de la République, à l'École militaire en 2020<sup>2</sup> peut avoir un sens.

À défaut, nous nous acheminerions vers une collaboration déséquilibrée avec l'Allemagne. Cette politique a un nom dans notre Histoire et nous n'en voulons pas, pour toutes sortes de raisons, dont la principale est qu'en dernier ressort, elle remet à d'autres le soin de notre sécurité. Elle signifierait que nous nous en remettons en définitive aux États-Unis du soin de garantir la sécurité sur notre continent. La solution à nos yeux est dans la recherche d'une alliance franco-allemande équilibrée. Elle va de pair avec une architecture européenne de sécurité qui parie sur le développement des classes moyennes russes et sur un raisonnable équilibre de forces entre l'Est et l'Ouest de notre continent.

Kaboul, Canberra, la leçon de ces « coups de tonnerre » est rude mais elle est claire. La loi du plus fort nous oblige à revenir aux fondamentaux de notre sécurité : où sont, pour nous, les vraies menaces ? La menace djihadiste ou celle de la Russie ? Pour moi, poser la question, c'est y répondre.

C'est tout l'équilibre du Moyen-Orient et de l'Afrique qui est aujourd'hui menacé par le fait qu'il n'y a dans ces régions que des États fragiles, quelquefois des États faillis. Il est très difficile d'assurer la défense d'un État qui n'existe pas. Donc regardons la réalité telle qu'elle est au Moyen-Orient, en Afrique et voyons que l'avenir n'est pas véritablement assuré.

La Russie n'est plus l'URSS. Sa population est deux fois moindre (145 millions d'habitants contre un peu plus de 300 millions). C'est niaiserie que de pousser l'idée d'un partenariat européen à l'Est, dans les pays de son arrière-cour

---

<sup>2</sup> Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27<sup>ème</sup> promotion de l'école de guerre, 7 février 2020.



(Biélorussie, Ukraine). Si on veut créer les conditions du conflit en Europe, c'est la meilleure méthode. Il faut au contraire penser une architecture européenne de sécurité qu'il est possible d'édifier car l'équilibre des forces est à notre portée : le budget de la défense de la Russie est inférieur à celui, cumulé, de l'Allemagne et de la France.

La question posée est de savoir si, au lendemain des prochaines élections allemandes, il est possible de tisser un lien de confiance avec le nouveau gouvernement allemand pour trouver les compromis nécessaires dans la durée :

- pour définir avec la Russie cet équilibre de sécurité durable qui garantisse la stabilité et la paix de l'Europe.

- pour prolonger, grâce à une majorité maintenue au sein du Conseil des gouverneurs, la « politique monétaire accommodante » de la BCE que nous devons à M. Draghi et que maintient jusqu'à nouvel ordre Mme Lagarde, encore qu'elle ait baissé de 100 à 90 milliards le montant des actifs rachetés par la BCE (10 milliards, c'est peu mais, si c'est une tendance, c'est beaucoup plus grave). Cela suppose un accord entre nos deux pays. Si nous devons mettre notre politique monétaire à la merci de majorités fragiles et successives nous créerons les conditions de l'instabilité.

- pour mettre en œuvre une politique commerciale et industrielle dans les secteurs clés (composants électroniques, batteries électriques, mix énergétique, etc.) et instituer une taxation carbone aux frontières de l'Union européenne.

De toute évidence, ces objectifs ne peuvent être atteints qu'à travers un accord politique sur le fond. Le simple déplacement des équilibres institutionnels propres à chaque pays ne peut y suffire. Néanmoins, il peut contribuer à ouvrir et à nourrir un débat aujourd'hui enlisé dans des tractations qui font bien souvent perdre de vue l'essentiel.

Les Européens peuvent-ils se saisir des grands enjeux de leur avenir ? C'est un pari à la fois sur la démocratie et sur l'Europe qu'il faut gagner. La démocratie française a longtemps été motrice dans la politique européenne. Ce devrait redevenir notre ambition. Peut-être à travers quelques réformes bien ciblées qui, sans effacer l'acquis de la Ve République, permettraient une lecture plus parlementariste de son texte. À cet égard, il faut peut-être revenir, intellectuellement, sur l'excessive démonisation de la cohabitation à laquelle il a été procédé à l'époque de Jacques Chirac et de Lionel Jospin. N'avons-nous pas exagéré le péril de la cohabitation ? Ne pourrions-nous pas le tolérer ?

Enfin, la vraie réforme ne se situe-t-elle pas en amont ? Il faut selon moi ancrer la persistance du *démos* français - pas de démocratie sans *démos* - dans le vécu de nos concitoyens. Est-ce le cas aujourd'hui ? Le *démos* français est-il tellement assuré de lui-même ? On peut se poser la question.

C'est le thème de prédilection de Stéphane Rozès qui veut ressusciter la dialectique entre le temps long de l'élection présidentielle et la reconstitution de l'imaginaire national.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL
-------------------------

### *Introduction*

Pourquoi en cette rentrée que je qualifierai - un peu rapidement certes - de post covidienne et pré présidentielle, nous intéresser à l'avenir de nos institutions ?

Vous nous avez invités, Jean-Pierre Chevènement, à regarder le monde où nous sommes, le monde où nous vivons, sa cruauté, ses difficultés et les très grands défis qui se posent à un pays comme le nôtre et au continent européen tout entier.

« On ne peut pas assumer la défense d'un État qui n'existe pas », disiez-vous. C'est vrai. L'État français existe, il est devant des défis considérables.

Une question que nous posons ici est de savoir jusqu'à quel point, dans la crise institutionnelle que nous vivons, des réformes institutionnelles bien pensées, bien mûries, peuvent aider notre pays à passer à l'offensive pour son avenir, c'est-à-dire à s'inscrire d'une manière ferme et utile dans son avenir patriotique et européen.

Nous avons consacré en 2016 un colloque consacré à l'exercice de la souveraineté par le peuple<sup>3</sup>. Et je crois que les analyses qui en étaient ressorties restent aujourd'hui parfaitement valables.

Pour résumer ce colloque en peu de mots, nous y disions que c'est l'affaiblissement du débat politique marqué par l'absence d'alternatives fortes qui fait la crise de notre système démocratique et que celle-ci est accentuée par des

---

<sup>3</sup> « *L'exercice de la souveraineté par le peuple : limites, solutions* », colloque organisé par la Fondation Res Publica, le 14 novembre 2016.

institutions qui justement confisquent le débat politique. Nous liions cette aphanisis du discours politique, ce lent et progressif évanouissement, à la perte de souveraineté externe : la remise du pouvoir de délibération nationale aux mains d'un pouvoir supranational auquel le peuple français pouvait légitimement estimer au fil du temps n'avoir jamais consenti - consenti à ce point. Ce facteur majeur, le lent délitement de la souveraineté externe, corrode l'exercice même de la souveraineté nationale au sens interne c'est-à-dire le jeu même des institutions. Pour être plus précis dans ce tableau initial, le fait majeur des vingt dernières années est le développement *en parallèle* des facteurs internes et externes qui ont atteint l'exercice de la souveraineté. *Facteur interne*, le quinquennat suivi des élections législatives a tué le débat politique, dénaturé l'esprit même des institutions - qu'il s'agisse de la vision que peut porter le président de la République, de la place du gouvernement dans la vie de la nation et de celle du débat parlementaire dans la vie démocratique. *Facteur externe*, nous avons connu l'accélération de deux éléments : d'une part la dépendance accrue des grands choix économiques nationaux qu'ils soient industriels ou budgétaires - avec notamment le TSCG ratifié fin 2012 - d'autre part la dépendance des choix de société avec la montée en puissance d'un pouvoir des juges largement fondé sur les normes européennes imposant un affaiblissement du choix politique dont il réduit l'éventail, sape l'autorité et sur lequel il n'a de cesse de jeter le discrédit : la consternante décision de la Cour de Justice de la République dans l'affaire Buzyn en est la manifestation la plus récente.

Ces deux trajectoires, celle d'institutions devenues inadaptées à la délibération publique et celle d'un droit supra national rongé les prérogatives mêmes du pouvoir politique ont d'ailleurs un point de rencontre : c'est entre 2002 et 2005 que se noue la défaite essentielle de nos institutions. 2002 : le démarrage du système du quinquennat avec élections législatives dans la foulée tue le débat partisan tout en renforçant la bureaucratie interne des partis de gouvernement. 2005 : le referendum sur le Traité instituant une Constitution européenne qui avait mobilisé largement l'électorat montre que la voix de celui-ci n'a pas de poids.

C'est donc dans ces années là - confirmées et renforcées par la séquence 2009-2012 (traité de Lisbonne et TSCG) que s'est joué me semble-t-il un phénomène de désaffection des institutions dont nous vivons aujourd'hui des séquelles mal diagnostiquées : revendication des Gilets jaunes, désaffection croissante des urnes, tentations de repliement localiste sur fond de faux diagnostic

de crise. Et je ne parlerai pas de la découverte récente chez un universitaire de renom des « passions tristes » des Français - j'y reviendrai plus tard si j'en ai le temps.

Oui, crise des institutions il y a. On peut même la relier à une certaine demande de plus de démocratie directe mais cette demande ne se déploie, me semble-t-il, que parce que et dans la mesure où la représentation nationale n'est plus le lieu où s'élabore le débat. Le plus difficile sans doute, et nous comptons sur nos intervenants pour cela, est de dire si, dans son essence, la démocratie représentative peut encore et au prix de quelles réformes retrouver à la fois sa force et sa justification.

### *Quel est alors aujourd'hui l'enjeu ?*

Sortant (si tel est bien le cas) d'une crise sanitaire majeure, notre pays est devant des défis considérables quant à son avenir. Et ces défis mettent avant tout en jeu notre relation à l'Europe. Pour que la France puisse sérieusement penser son futur il faut que sa voix pèse sur les grands choix européens - d'abord économiques et monétaires. Jean-Pierre Chevènement l'a dit. Il faut aussi que cette voix ne soit pas affaiblie par une crise interne qui, du rejet du politique, mènerait à la provincialisation des débats essentiels pour l'avenir de notre pays. La France ne peut jouer son destin à l'extérieur que si une adhésion citoyenne suffisante l'aide à porter ce projet.

Voilà donc ce que nous essaierons d'analyser et de proposer aujourd'hui : sur la base du diagnostic que chaque intervenant fera, quelles sont les réformes à la fois ambitieuses et réalisables que nous devrions préconiser ? Le défi est considérable parce que les facteurs mêmes qui ont conduit à l'affaiblissement de nos institutions sont ceux qui exigent d'elles un sursaut, mais un sursaut largement approuvé par le peuple français - si « chapélinisé » politiquement et « archipelisé » sociologiquement soit-il. Comment la France pourrait-elle porter une voix forte en Europe si son propre peuple se divise sur la légitimité de ses représentants élus, alors que ce même peuple est en appétence, conformément à sa tradition historique, d'un débat politique qu'on lui mesure chichement, soucieux d'une identité qui ne se réduit pas à la crispation sur ses frontières, comment la France donc pourrait-elle avoir un chef de l'État portant un projet audible dans notre continent si la base républicaine et démocratique interne lui fait défaut ?

Tel est le sens du colloque de ce jour.

Je vais pour commencer donner la parole à Stéphane Rozès, ancien directeur général de l'institut de sondages CSA et, ajouterai-je, un habitué de notre fondation, un proche que nous sommes toujours très heureux d'inviter. Nous lui demandons finalement aujourd'hui de continuer à faire ce diagnostic à la fois cohérent et profond de ce qui s'est passé dans le temps et de ce qui a amené ce qu'il nomme volontiers « l'imaginaire français » là où il en est aujourd'hui. Interrogation fondatrice puisque cet imaginaire est nécessairement le support d'institutions vivantes et d'une manière civique ou républicaine de faire de la politique.

STÉPHANE ROZÈS

***« Sortir de nos dérèglements institutionnels en réparant notre Imaginaire par la restauration de notre souveraineté nationale »***

Merci beaucoup Marie-Françoise Bechtel, Jean-Pierre Chevènement et à la Fondation Res Publica de me permettre de partager avec vous quelques convictions et propositions sur le thème des institutions pour demain. Cet enjeu est au cœur des réflexions sur notre crise démocratique, la dépression morale et politique, les déclassements économiques et les troubles sociaux dans lesquels le pays se débat depuis trois décennies. Nous attendons comme d'habitude de la future présidentielle qu'elle soit en mesure de nous sortir de l'ornière en apportant les bonnes réponses aux épreuves que nous traversons mais nous devons effectivement être auparavant au clair sur la nature des dysfonctionnements actuels.

Dans les propos de Jean-Pierre Chevènement et de Marie-Françoise Bechtel beaucoup de choses convergent avec ce que je pense.

Ma conviction essentielle que je voudrais partager avec vous est que le malheur français ne vient pas de la crise institutionnelle ni même de la crise du système politique.

Ces crises sont des effets et non des causes. Selon moi le malheur français vient de ce que dorénavant l'État, dans sa façon d'être et sa façon de faire, les politiques qu'il mène, est contraire à ce qu'est culturellement notre nation.

Comme partout ailleurs, l'État devrait être l'émanation de ce qu'est la nation, de son imaginaire et de ses intérêts qui s'ajustent ensuite au sein de ses institutions.

Au fond, notre dépression très singulière, qui fait que nous sommes les plus déprimés au monde, alors que notre système économique et social, quoique dégradé, est encore enviable et envié, a d'abord des raisons culturelles et politiques, avant que d'être économiques et sociales.

La cause de notre malheur ne résulte pas de nos institutions, fort pérennes, ou du système politique, mais du contournement de la souveraineté populaire et nationale par un État enclavé dans des procédures bruxelloises contraires à ce que nous sommes.

C'est ce processus qui entraîne en retour notre crise démocratique. Les dysfonctionnements de nos institutions ne sont pas la cause de notre malheur mais leurs effets.

La France n'est que la pointe la plus avancée, la plus meurtrie, d'un dérèglement européen qui vient de ce que les institutions et gouvernances européennes sont contraires au génie européen.

Cela explique l'effacement économique et géostratégique de l'Europe de l'Histoire.

Je voudrais, rapidement, développer cette analyse.

De Kaboul à Canberra, nous rentrons dans une période historique caractérisée par la loi du plus fort, vient de dire Jean-Pierre Chevènement. Je poursuivrais en disant que forts sont les pays dont les institutions sont efficaces, indexées sur la singularité de leurs peuples.

« *Chaque nation a une âme* », déclarait à juste titre François Hollande dans son discours du Bourget, ajoutant : « La France n'est pas un problème. La France est la solution ! ». Lucidement, Emmanuel Macron, une fois élu, a déclaré devant le Congrès : « *Le premier mandat que m'a d'abord confié le peuple français est le mandat de la souveraineté de la Nation. C'est de pouvoir disposer de soi-même, malgré les contraintes et les dérèglements du monde*<sup>4</sup> ».

Deux présidents de la République, l'un en campagne, l'autre arrivé à l'Élysée, pointent ce qui est le cœur de notre longue dépression mais qui fait que d'autres

---

<sup>4</sup> Discours du président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017.

pays au contraire se déploient dans la cohérence de ce qu'ils sont, fût-ce de façon archaïque : la Chine, les États-Unis, l'Australie, la Grande-Bretagne, l'Inde, la Russie, la Turquie ...

La puissance va aux pays où s'observe une cohérence entre leur façon d'être et de faire, entre leurs cultures, institutions et politiques. Entre la façon dont ils nouent leurs rapports au réel, leurs imaginaires, d'une part les institutions religieuses ou politiques, d'autre part et enfin, les politiques menées, les rapports sociaux enclavés dans leurs environnements immédiats.

La crise pandémique nous le rappelle avec le choix fait par toutes les sociétés de privilégier la maîtrise du destin commun face à la mort contingente plutôt que la prospérité économique. Une communauté humaine se regroupe autour de ses institutions, quitte à rogner les libertés individuelles.

Étymologiquement, institution vient d'instituer, établir. La mise en place d'institutions est donc un processus immanent des peuples, des nations ou empires visant à les tenir ensemble pour s'approprier et affronter ensemble le réel et ses dangers.

Nous vivons effectivement un moment historique où nous revenons aux rapports de forces parce que le cours des choses néolibéral a déstabilisé les imaginaires des peuples en déconnectant une globalisation économique, financière et numérique de la mondialisation mosaïque de peuples culturellement divers.

Les peuples réagissent à la dépossession de la maîtrise de leurs destins en faisant remonter le caractère archaïque de leurs imaginaires. C'était le sens de la première déclaration d'Emmanuel Macron dans sa première conférence devant les ambassadeurs.

Cela signifie que le repli des peuples se fait culturellement et politiquement alors même que les peuples sont de plus en plus - comme jamais dans l'histoire de l'humanité - interdépendants sanitaire, économiquement, financièrement, numériquement. Ce repli des peuples sur eux-mêmes est efficace s'il y a une cohérence entre la Nation et l'État dont les institutions et système politique sont le lien.

C'est en France que les écarts, contradictions et dysfonctionnements entre ce qu'est la nation et l'attitude de l'État sont les plus évidents.

L'imaginaire français cartésien fait que spontanément nous sommes les seuls, parmi les pays démocratiques, à penser que les institutions viendraient d'un « haut » qui s'imposerait au « bas ». Que le réel résiderait dans la Raison dont l'État et ses institutions seraient la plus ou moins bonne expression, quintessence, alors que les institutions émergent, procèdent et s'installent selon leur conformité à ce que sont les peuples.

Force est de constater la longévité des institutions de la V<sup>e</sup> République. Elle vient de la conformité de leurs esprit et lettre à ce qui agit notre peuple pour faire face aux variations du réel. Les dysfonctionnements actuels observés de ces mêmes institutions et du système politique proviennent d'un détournement de leurs usages par contournement de la souveraineté populaire et nationale.

Au fondement des mécanismes institutionnels, il y a leurs destinations et énergie : celle de la souveraineté populaire qui dans le moment actuel s'exprime au travers de la souveraineté nationale.

Selon moi, la crise des institutions n'est pas une crise de la représentativité mais de la représentation, une crise de la souveraineté.

La longévité des institutions de la V<sup>e</sup> République vient de ce qu'elles sont adaptées à l'imaginaire français dont la singularité est de devoir pousser loin notre dispute politique pour qu'elle puisse ensuite s'enclaver dans un commun au travers de l'incarnation présidentielle.

Cette exception française ignorée ou déconcertante vient du fait que, cul de basse fosse de l'Europe, pour des raisons historiques et géographiques, la France n'a pas d'origine, mais des origines : celtes, latines et germaniques ...

Pour assembler nos différences d'origines, la diversité de nos territoires, statuts et classes sociales nous avons dû les dénaturer au travers de représentations projectives et universalistes et de disputes politiques communes.

Les gens de gauche ont tendance, dans la dispute commune qui est la nôtre, à mettre en avant les éléments de dispute sans voir le commun qui fonde au départ une société.

La droite est encline à rechercher d'emblée le commun, quitte à trouver, à tort, une origine, notamment chrétienne, à notre peuple.

Derrière ces différences d'approche politiques de notre dispute, il y a la permanence de notre Imaginaire qui se traduit institutionnellement. À propos des institutions de la Ve République nous parlons de « monarchie républicaine ». « *La République une et indivisible, notre royaume de France* » avait repéré lucidement Péguy.



*De facto*, l'Imaginaire français est un travail sempiternel pour construire une théâtralité de la dispute politique commune qu'il faut stabiliser politiquement au travers de l'État et du souverain autour desquels s'est constituée la France au fil des siècles avec la monarchie absolue et qui a précédé la nation avec la construction républicaine.

L'élection du président de la République au suffrage universel direct, selon un mode de scrutin à deux tours, est un rite républicain qui tient ensemble les Français. Une présidentielle n'a pas tant vocation à élire un président de la République qu'à réactiver notre imaginaire dont les candidats sont les *acteurs*.

Le premier tour déploie la dispute et le second construit le commun. La dispute s'enclave dans le commun.

Tout se dérègle dans le fonctionnement des institutions et le système politique quand, arrivés au sommet de l'État, en général au bout d'un an, les présidents oublient qu'ils ne sont que des *acteurs* - « *Le souverain est l'interprète du peuple* », écrivait Hobbes - et se prennent pour des auteurs.

Ils pensent que sans dommages, bénéficiant du surplomb de l'État sur la nation, du fait de notre Histoire, ils peuvent se détourner du contrat construit avec elle en passant du statut d'« *interprète du spectacle du peuple* » pour reprendre la formule de Hobbes à propos de ce qu'est le « *souverain* » à celui d'auteur du cours des choses accompagnant l'État.

Le dommage vient de ce que la logique de l'État français en devenant néolibéral s'est transformé ces trente dernières années en l'inverse de l'imaginaire français.

Comment expliquer cette inversion ? Pour tenir ensemble les Français dans leur diversité initiale, pour dépasser ses forces centrifuges que l'on peut appeler « archipel » ou autrement, il faut les projeter dans l'espace et le temps, dans un projet ou une incarnation politique. Malraux disait : « *Les français ont toujours besoin d'embrasser le monde, les croisades avant les guerres napoléoniennes.* » On pourrait rajouter la colonisation puis l'Europe comme « la France en grand ».

Dans ma grille d'analyse « imaginariste », fondée sur les représentations culturelles des peuples, cette « *embrassade du monde* », qui tient ensemble notre dispute politique commune, est pérenne au travers des siècles mais ses modalités changent.

Ainsi, si l'incarnation du Président l'emporte aujourd'hui sur le contenu de ce qu'il nous dit, si le conflit Gauche/Droite, structuré par la question sociale, cède la place devant la symbolique politique, si à ce point le Parlement semble assujetti

à l'exécutif et à l'Élysée, c'est parce que, en raison du passage du capitalisme managérial au capitalisme financier, le pays ne peut plus se projeter mécaniquement dans un avenir commun désirable.

La dispute reflue alors, le conflit Gauche-Droite qui la fondait socialement s'estompe et des avatars du Bonaparte à l'heure néolibérale, ou du néo-bonapartisme, comme Emmanuel Macron et autrefois Nicolas Sarkozy, apparaissent.

Je veux dire par là que les institutions de la Ve République, dans leur esprit et dans leur lettre, permettent cette théâtralité de notre dispute politique commune et une adaptabilité selon les périodes historiques de projection ou non dans l'espace et le temps qui donne plus de pouvoir au Parlement comme lieu d'arbitrage des disputes sociales ou au contraire à la verticalité du Président et à l'État quand l'avenir se dérobe.

Mais les choses se rompent quand l'État se retourne contre l'Imaginaire national. Ce dernier doit projeter politiquement les Français dans des visions. Or au contraire le sommet de l'État français est devenu depuis trois décennies enclavé dans des gouvernances néolibérales bruxelloises adaptées à l'imaginaire allemand ordolibéral visant à faire intérioriser par la nation des disciplines économiques budgétaires et comptables annuelles.

Ces deux énergies contraires, celle de la nation et celles de l'État, font notre dépression morale et politique qui engendre les ruptures silencieuses au sein de notre modèle et les déclassements économiques et reculs sociaux. Notre génie s'éteint peu à peu.

La raison pour laquelle nous sommes le seul pays au monde où il y ait un tel écart entre nos classes dirigeantes, nos gouvernants, et ce qu'est la nation est historique : la France s'est constituée autour de l'État. L'État a précédé la nation, de sorte que nos gouvernants, nos élites et classes dirigeantes pensent que ce sont eux qui portent la France.

Hormis lors des grandes jacqueries, comme le mouvement des Gilets jaunes, la France est quand même très patiente ! En effet, symboliquement, c'est le président de la République qui tient ensemble les choses.

De sorte que le pouvoir politique est passé du politique à la technostructure à Bercy et à Bruxelles. Mais le Président dans sa posture devient l'agent de communication symbolique d'un cours des choses néolibéral qui fait que

d'ailleurs quand le rite présidentiel arrive on continue à aller voter alors qu'on pense pis que pendre des candidats.

Il faut bien rendre compte de ces contradictions entre *le* politique qui continue à nous animer depuis des siècles et *la* politique et de la raison pour laquelle le sommet de l'État et nos classes dirigeantes, à ce point, par inculture, cupidité, hédonisme ou esthétisme immédiats, ne voient pas et ne défendent pas ce que nous sommes culturellement ni nos intérêts.

Cela vient d'un fait historique : la mécanique ailleurs naturelle de la cohérence entre l'État et la nation, les gouvernants et les gouvernés, permet chez nous à l'État d'avoir une grande autonomie et de se retourner facilement contre la nation.

Cela s'exprime au sommet de l'État, on l'a vu avec l'expérience Macron, entre des lignes néo-bonapartistes et des lignes orléanistes, entre d'un côté l'Élysée et de l'autre Matignon et Bercy. Cela s'est illustré par exemple, à propos de la réforme des retraites, par les choix entre réformes systémiques, paramétriques ...

De sorte que je me distingue de l'idée énoncée selon laquelle les Allemands, ayant seulement une hégémonie économique sur la gouvernance et orientations européennes, n'exerceraient pas d'hégémonie politique.

L'Allemagne a une hégémonie politique en ce que, dans ma grille de lecture imaginarienne, il n'y a pas d'un côté les questions culturelles, les questions institutionnelles, les questions politiques, et de l'autre les questions économiques, les rapports sociaux et le rapport aux technologies.

Les Allemands ont une hégémonie économique totale sur ce qui se passe en Europe pour contourner la question nationale et politique obérée par la mémoire du nazisme. Ou, dit autrement en un mot, l'ordolibéralisme allemand au plan économique est la poursuite de disciplines qui passent en 1945 de militaires à économiques pour tenir ensemble le peuple allemand mais qui, hégémonique en Europe, étouffe son génie fait de la diversité de ses peuples.

Ruse de l'Histoire, l'Allemagne se transforme en tuteur économique de l'Europe et déstructure tous les imaginaires nationaux européens par l'illusion qu'en menant des politiques uniques on va rapprocher les peuples alors qu'il se passe exactement l'inverse : les peuples se replient sur eux et l'Europe disparaît du spectre de l'Histoire.

À Bucarest, le président Macron, s'adressant à Mme Merkel, avait dit pourtant justement : « *Les Français sont des Gaulois, ils n'aiment pas les réformes qui leur*

*sont imposées de l'extérieur... »*. C'était avant son discours d'Aix-la-Chapelle<sup>5</sup> et le *Nein* d'Angela Merkel au fait de relancer l'Europe privant le Président français de la seconde étape de sa remise « *en marche* » du pays et de l'Europe qu'il appelait de ses vœux.

Alors que notre nation, pour assembler les Français, a besoin de voir loin et politiquement, le sommet de l'État lui demande d'intérioriser tous les ans des disciplines économiques qui s'appliquent à tous les secteurs.

D'où évidemment l'impossible efficacité de nos institutions, compétitivité de l'économie, notre endettement, la confusion dans le rapport entre nos institutions locales, nationales ...

Du fait de notre Imaginaire, nous sommes les premières victimes de ce qu'est devenue la gouvernance bruxelloise, relayée par Bercy, adaptée à l'imaginaire de Berlin.

En cohérence avec mon analyse, je suis hostile à l'idée d'une VI<sup>e</sup> République ou d'affaiblissement du pouvoir présidentiel. Je suis pour son meilleur contrôle. Je suis favorable au renforcement du politique face aux marchés et gouvernances néolibérales.

L'élection du Président au suffrage universel direct tient ensemble les Français. Dans le moment néolibéral qui isole et segmente les individus, plus ils sont « *des patates dans un sac de patates* » dont le Président « *tient l'anse* » pour reprendre la formule de Marx à propos du lien unissant les « *paysans parcellaires* » et l'empereur Napoléon et plus ils sont attachés à tenir et être tenus pour être reliés entre eux par l'élection présidentielle dont la force symbolique, au-delà de son pouvoir effectif, est existentiel pour la nation quand tout semble se déliter.

Mais assez rapidement le Président s'autonomise de la nation qui l'a élu, ainsi que sa majorité parlementaire, au service d'un État néolibéral et d'une technostructure à l'inverse de la nation dont il est l'incarnation

La question des institutions demain est éminemment politique. Elle dépend de la bonne articulation entre la remise de l'État au service de la Nation avec la légitimité présidentielle et la reprise en main par les peuples européens de la maîtrise de leurs destins au travers d'une Renaissance européenne intérieure.

---

<sup>5</sup> Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur le traité de coopération et d'intégration franco-allemand, à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019.

La légitimité du Président élu par tous les Français lui permet de faire levier avec la légitimité nécessaire pour peser en Europe avec d'autres face à Berlin.

Il faut seulement que le Président ait une pleine conscience des raisons du malheur français et de l'extinction de l'Europe et la volonté de rétablir la souveraineté de la nation et la souveraineté populaire.

Alors la verticalité et l'autorité présidentielle devenue autoritarisme étouffant nos énergies, voire liberticide quand elle n'a pas comme débouché la souveraineté populaire, pourrait se transformer en autorité.

Alors le Président transformé en relais de communication de la technocratie - Bercy, Bruxelles et Berlin - pourrait gouverner politiquement et un bon usage des institutions serait lors de l'exercice du pouvoir remis en place.

Je rejoins Jean-Pierre Chevènement sur le septennat, il faut donner une ligne d'horizon plus vaste au Président. Et la déconnexion entre l'élection présidentielle et les législatives serait une sorte de piqure de rappel pour le titulaire de l'Élysée de son contrat le liant au pays et de ses modalités.

J'adhère également avec la proposition reprise, je crois, par Arnaud Montebourg sur le droit de veto de notre Parlement sur les décisions européennes.

Comme l'ont dit Marie-Françoise Bechtel et Jean-Pierre Chevènement, il y a un lien intime entre notre crise institutionnelle nationale et l'environnement européen.

Cela agirait non seulement comme une protection nationale mais comme la nécessité de traiter politiquement au sein du Conseil de l'Europe les immenses défis dont les enjeux sanitaires et environnementaux que nous avons face à nous.

L'Europe doit définir des objectifs communs précis, établir des frontières, se protéger et être conquérante au travers de politiques européennes ambitieuses et de ses institutions mais elle doit laisser chaque peuple et ses institutions définir les bons équilibres entre le bon, le juste et l'efficace selon les singularités culturelles de son modèle pour y parvenir.

Il ne peut pas y avoir de renaissance française si on ne remet pas l'Europe sur ses pieds. Et ses pieds sont les nations et les singularités et génie de chaque peuple.

Il faut remodeler les institutions européennes pour les remettre au service du génie européen et non de l'ordolibéralisme allemand.

Si, au moment de la Renaissance, la Chine - dont la puissance économique était comparable à celle de l'Europe - déclinait tandis que l'Europe se déployait, c'est que, depuis *mare nostrum*, l'Europe, la France, la pensée occidentale elle-même,

étaient des façons de se représenter le réel, y compris avec dans ses excès cartésiens (« *l'homme comme maître et possesseur de la nature* ») dynamiques.

Ces modalités de pensée viennent de ce que dans un espace géographique limité cohabitent des myriades de peuples qui, pour éviter de guerroyer sans cesse, se copient, s'épient, se concurrencent, créent, découvrent et innovent.

On passe du polythéisme au monothéisme. On commence à penser séparément la foi et les pratiques sociales, le spirituel et le temporel, l'économie et la société, la valeur d'usage et la valeur d'échange, la différence entre le progrès et l'innovation.

Ce génie européen a été sapé par une pensée économiciste selon laquelle c'est l'économie qui ferait les Sociétés. Les institutions de l'Union européenne en ont été l'expression ...

Évidemment, l'Europe décline alors et se retire du cours des choses planétaire après en avoir été des siècles durant le moteur au cœur de l'Occident.

Il faut faire comprendre à nos amis allemands l'empêchement qui est le leur du fait de leur histoire récente et les aider une seconde fois, comme après la Seconde Guerre mondiale, à admettre que l'on peut cheminer ensemble mais en reposant ensemble les questions politiques, économiques et géostratégiques pour chaque peuple alors que leur hégémonisme économique gagé sur les institutions européennes amène au repli des peuples et à la montée des nationalismes par le bas.

Les nations doivent pour l'éviter retrouver leurs prérogatives. Jean-Pierre Chevènement et ses compagnons le disent depuis longtemps.

Pour cela il faut porter à l'Élysée un Président qui ait une vision, du courage et surtout confiance dans l'intelligence du peuple français et dans son génie.

Qu'il sache que ce sont les peuples qui font l'Histoire, que les puissances viennent de la cohérence entre gouvernants et gouvernés et qu'il faut rompre avec le surplomb qu'on a vu lors de l'épisode des Gilets jaunes, ce mépris social à l'égard de l'intelligence du peuple français.

Celui qui sera en mesure de nous sortir de notre dépression en remettant l'État au service de la nation verra les institutions retrouver leur aplomb, leurs fondements, leurs soubassements.

Et, une fois élu, il ne se rendra pas le soir-même à Berlin, comme ses prédécesseurs, portant ses lettres des créances et implorant qu'on lui accorde quelques marges de manœuvre en échange d'efforts économiques.

Celui qui pourra nous sortir de la dépression française comprendra le génie français. Ce génie français est politique et c'est parce qu'il est politique que nous sommes en capacité de sortir l'Europe de son marasme, de penser géostratégiquement, de reprendre le fil de Jean-Pierre Chevènement sur l'articulation entre l'effacement et le fait d'exister entre les États-Unis et la Chine.

Il faut pour cela avoir chevillée au corps la conviction que les institutions sont immanentes, que ce sont les peuples qui font l'histoire et qu'il faut remettre l'État et les institutions au service de la nation.

La présidentielle et la présidence française de l'Union européenne sont l'occasion d'ouvrir ce chantier. Mais cela nécessite d'abord de passer un peu de temps, comme ce soir, à approfondir la réflexion afin d'être d'accord sur les diagnostics.

Les solutions techniques et institutionnelles existent mais découlent des bons diagnostics. Je pense que l'on gagne du temps à en passer sur les raisons de ce qui dysfonctionne institutionnellement et politiquement en France et en Europe.

Merci de votre attention.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL
-------------------------

Merci infiniment, cher Stéphane Rozès.

Nous vous avons écouté avec délices.

Vous avez souligné l'adéquation des institutions à la culture d'un peuple, culture qui, notamment dans un pays comme le nôtre, doit rendre tout son poids à la souveraineté nationale. Pour cela, avez-vous dit, il faut soumettre l'État à la nation, remettre la nation non seulement dans le jeu du débat public mais, plus profondément, dans le jeu de la manière dont fonctionnent les institutions. Vous avez aussi, me semble-t-il, ramené une certaine forme de dénaturation des institutions de la V<sup>e</sup> République à une déperdition de la souveraineté nationale, notamment dans sa forme externe (ce que j'avais essayé d'exprimer à ma manière).

Tout cela mis ensemble, vous nous invitez à nous redonner les moyens de nous doter d'un État qui se remet au service de la nation, ce qui ne l'empêche pas, bien au contraire, de tenir en Europe le discours politique qui est celui de notre génie

national mais qui ne peut pas tomber complètement à plat en se heurtant au génie national d'autres peuples.

Vous avez eu des paroles très fortes sur le modèle culturel du peuple allemand qui m'ont rappelé ce qu'en disaient Herder et Hegel lui-même à propos de l'esprit du peuple. On ne peut pas faire des institutions contre l'esprit d'un peuple. Cet esprit du peuple allemand n'est pas notre sujet du jour même si, d'une certaine manière, nous gagnerions à l'analyser dans le temps et à regarder ce à quoi il est confronté aujourd'hui. Vous avez aussi proposé une analyse sur ce point qui n'est pas sans retentir sur ce que nous essayons de faire ici, ce à quoi nous essayons de réfléchir.

Merci beaucoup.

Je me tourne vers le professeur Bertrand Mathieu, éminent constitutionnaliste, professeur de droit à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne, ancien président de l'Association française de droit constitutionnel, aujourd'hui conseiller d'État.

Comment voyez-vous l'évolution des institutions de la V<sup>e</sup> République ? Diagnostiquez-vous – ou non – une crise profonde de ces institutions ? En situez-vous l'origine au niveau du Parlement ? au niveau du suffrage universel lui-même ? au niveau du fonctionnement de la Présidence et du Gouvernement ? ... Je ne fais ici qu'évoquer des lignes possibles pour vous demander tout simplement comment vous voyez si ce n'est une réforme institutionnelle, du moins les maux qui rongent nos institutions et les réformes raisonnables - ce qui ne les empêche pas d'avoir une portée véritable - qui permettraient de sortir de cette crise qui ronge le pays au moment où il n'en a vraiment pas besoin.



*La crise du modèle européen de démocratie libérale*

Madame le président.  
Monsieur le ministre,  
Mesdames, Messieurs,

Je partirai de ce que disait Jean-Pierre Chevènement qui rejoint ce qui vient d'être dit par Stéphane Rozès : la démocratie est la matrice de la politique. Or, aujourd'hui, la démocratie est en crise et le politique est affaibli.

Si on observe la situation très rapidement avec un regard à la fois rétrospectif et superficiel, on s'aperçoit que la « démocratie libérale » - je reviendrai sur ces deux termes - est un système profondément en crise, crise plus visible et plus profonde en France en raison du rôle et de la place de l'État.

Il y a quelques décennies, la démocratie libérale était le modèle envié par le monde entier. Il y avait les pays qui avaient atteint ce niveau de démocratie libérale, les pays qui allaient l'atteindre et les pays que les incidents de leur histoire empêchaient d'atteindre cette démocratie libérale, d'en avoir les bénéfices.

Aujourd'hui ce n'est plus le cas. On constate une perte de confiance. Les pays d'Europe centrale notamment avaient beaucoup espéré de la démocratie libérale lors de la fin de l'empire soviétique. Aujourd'hui, on s'aperçoit que dans un certain nombre de ces pays c'est le modèle de démocratie libérale lui-même qui est en cause. La Russie a évolué vers un modèle politique original, que l'on peut apprécier de manière différente, mais qui n'est pas le modèle type de la démocratie libérale. On avait cru aux « Printemps » de la démocratie dans les pays arabes. Il n'en reste plus grand-chose. En fait, le système de la démocratie libérale auquel on a à juste titre beaucoup cru et qui a été probablement un des systèmes politiques les plus équilibrés est aujourd'hui un système profondément en crise, à tel point, me semble-t-il, qu'il ne faut pas écarter la question : ce modèle de démocratie libérale sera-t-il le modèle politique demain ? Je n'en sais rien mais en tout cas je ne suis pas sûr que ce modèle corresponde au monde tel qu'il se dessine. Je le regrette, d'un certain point de vue je le crains... mais je ne peux pas ne pas me poser la question.

La crise de la démocratie tient probablement d'abord à la crise du politique. Les citoyens commencent à ressentir la déconnexion entre le vote et la politique suivie. Si les électeurs se désintéressent de la politique c'est parce qu'ils s'aperçoivent que leur vote, quel qu'il soit (pour x ou pour y, pour la gauche ou pour la droite), ne changera pas grand-chose sinon sur des lois d'affichage, telles celles relatives aux mœurs où l'on garde encore une certaine marge de manœuvre (à condition d'aller dans un certain sens). Comme cela vient d'être dit, le fossé se creuse entre le peuple et les élites, le vote se déconnecte de la décision politique et la démocratie représentative n'est plus la matrice de l'exercice du pouvoir.

Le système occidental est un système mixte, démocratique et libéral, avec un équilibre, parfois miraculeux, parfois en train de sombrer, entre le mécanisme démocratique dont la fonction est la légitimation du pouvoir et le mécanisme libéral qui est un mode d'exercice du pouvoir visant à tempérer cet exercice du pouvoir. La démocratie c'est essentiellement le vote, l'élection, le choix des représentants. Le libéralisme c'est la séparation des pouvoirs, le contrôle juridictionnel, ce sont les droits fondamentaux<sup>6</sup>.

Le problème aujourd'hui tient probablement à un déséquilibre profond entre le principe libéral et le principe démocratique. Le principe libéral n'exerce plus sa fonction de principe correcteur de la démocratie. Il est devenu un principe concurrent de la démocratie qui tend d'une certaine manière à éteindre la logique démocratique.

Quels sont les facteurs qui ont pu conduire à cette situation ?

C'est d'abord, et cela a été dit, le développement d'ordres juridiques non démocratiques. Quand je dis à mes étudiants que l'Europe n'est pas un ordre juridique démocratique, ils pensent tout de suite que je suis contre l'Europe.

Non, je ne suis pas contre l'Europe. Je suis pour une certaine forme d'Europe mais il faut reconnaître que les ordres juridiques européens, aussi bien celui de l'Union européenne que celui de la Convention européenne des droits de l'homme, ne sont pas des ordres juridiques démocratiques, tout simplement parce qu'il n'y a pas un peuple, des citoyens, à l'origine de ces mécanismes.

---

<sup>6</sup> Cf. Bertrand Mathieu, *Le droit contre la démocratie ?*, Lextenso, 2017

Il n'y a pas de souveraineté au sein des ordres juridiques européens. Or ces ordres juridiques européens produisent un droit qui a une valeur de fait supérieure aux droits produits par les nations. On a donc un ordre juridique où le droit produit par un mécanisme non démocratique devient supérieur au droit produit par les ordres juridiques démocratiques. C'est la manifestation de la prédominance du juridique sur le politique, un phénomène extrêmement important dont les juristes pourraient se réjouir, et que, d'une certaine manière, je déplore. Je crois que c'est une évolution profonde de nos sociétés.

On pourrait citer d'autres manifestations comme la concurrence des organisations non gouvernementales. J'appartiens à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe<sup>7</sup> où les ONG sont aujourd'hui la quintessence du modèle. Le seul problème c'est que si les ONG ont, pour certaines d'entre elles, des actions tout à fait positives, elles n'obéissent à aucune logique démocratique et défendent des intérêts catégoriels qui, certes, peuvent être tout à fait louables mais restent des intérêts catégoriels. La légitimité de ces ONG n'est d'ailleurs fondée que sur les intérêts catégoriels qu'elles défendent.

C'est bien entendu, comme on l'a dit, la concurrence des pouvoirs économiques et financiers, soit des banques centrales, par délégation des États, soit même des

---

<sup>7</sup> La Commission européenne pour la démocratie par le droit - plus connue sous le nom de Commission de Venise, ville où elle se réunit, - est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles dont la mission est de *procurer des conseils juridiques* à ses États membres et, en particulier, d'aider ceux qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit. Elle contribue également à *la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel* commun, joue un rôle unique dans la gestion des conflits et fournit une « aide constitutionnelle d'urgence » aux États en transition. La Commission comprend 62 États membres : les 47 États membres du Conseil de l'Europe sont membres de la Commission de Venise, ainsi que 15 autres pays (l'Algérie, le Brésil, le Canada, le Chili, la République de Corée, Costa Rica, les Etats-Unis, Israël, le Kazakhstan, le Kirghizistan, Kosovo, le Maroc, le Mexique, le Pérou et la Tunisie).

Les membres individuels sont des « experts indépendants éminents, professeurs d'université en droit public ou en droit international, juges des cours suprêmes ou constitutionnelles, membres de parlements nationaux. Ils sont *désignés pour quatre ans* par les États membres, mais *agissent en leur propre nom*.

organes privés. Les agences de notation ont la capacité de contraindre les politiques économiques des États : si la note baisse la dette augmente et les États ont les pieds et poings liés. Tout cela pour montrer que le pouvoir politique s'évapore considérablement.

Ce sont encore, bien sûr, les entreprises transnationales et ce qu'on appelle les GAFAM. Ces dernières, au-delà de leur pouvoir économique, exercent un considérable pouvoir idéologique. Ce qui veut dire qu'à l'« imaginaire » national (notion qui ne structure pas ma culture juridique mais lui apporte un éclairage extrêmement intéressant) on tente de substituer cet imaginaire produit par les GAFAM, un imaginaire communautariste dans lequel l'imaginaire national n'a pas sa place.

C'est aussi le développement des droits fondamentaux dans une conception exclusivement individualiste de la défense de ces droits fondamentaux. Il n'y a plus ce lien entre l'individu et la nation par l'intermédiaire du devoir mais seulement des clients qui vont demander à l'État de leur procurer un certain nombre de biens. Or on sait que l'individualisme ne fonctionne pas vraiment. Les individus sont faits pour vivre en société. Mais les sociétés se structurent aujourd'hui par le communautarisme qui est en réalité un facteur de dilution de la nation (communautarisme religieux, communautarisme sexuel, communautarisme des mœurs, communautarisme des langues etc.). Curieusement (je l'observe notamment dans les structures européennes), toutes les identités sont valorisées sauf l'identité nationale. L'expression « identité nationale » est insultante alors que les autres identités sont nécessairement valorisées. Il y a là un problème.

Ces droits fondamentaux, en outre, sont utilisés par ce que je considère être un dévoiement, une manière de façonner idéologiquement les individus. L'État se fait éducateur. On contrôle le langage. On développe les délits d'opinion. On réécrit l'histoire. C'est ainsi que s'installe ce que j'appelle une forme de totalitarisme. Un totalitarisme mou, supportable, qui ne vous mènera pas au goulag ni en Sibérie mais qui se manifeste par l'éviction de certains cercles, de certains colloques (cela m'est arrivé), etc., parce que les propos que vous tenez, qui ne vont pas dans le sens de cette production idéologique, vous classent comme infréquentable.

L'autre phénomène, majeur, est le rôle du juge. Aujourd'hui, on ne peut plus parler de « séparation des pouvoirs », selon la formule du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le mot « exécutif » n'a plus de sens. L'exécutif n'exécute plus dans aucun pays. L'exécutif gouverne. Le président de la République et le Gouvernement exercent ce que j'appelle le pouvoir gouvernemental. De même que le pouvoir parlementaire est un pouvoir de contrôle beaucoup plus qu'un pouvoir législatif. Comme on le voit à travers les affaires soumises à la Cour de justice de la République, la véritable séparation des pouvoirs, qui devient extrêmement conflictuelle, est entre le juge et le politique. Il en résulte un politique affaibli et une puissance des juges renforcée.

« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser », écrivait Montesquieu. Et seul le pouvoir arrête le pouvoir. Or, s'il y a aujourd'hui un pouvoir que rien n'arrête c'est le pouvoir du juge. Le juge peut arrêter tous les pouvoirs mais le pouvoir du juge se revendique comme hors d'atteinte des autres pouvoirs. On n'est plus dans un système d'équilibre mais dans un système où les pouvoirs sont contrôlés, à l'exception du pouvoir du juge qui n'est contrôlé que par lui-même.

Les droits fondamentaux sont par définition des notions relativement générales et abstraites. Or les droits fondamentaux sont l'outil, l'instrument du juge qui a donc en la matière un pouvoir d'interprétation considérable, beaucoup plus qu'avec un texte relativement technique. Ce pouvoir d'interprétation lui permet de dire ce qu'est la non-discrimination, une notion avec laquelle on peut tout faire, tout dire, tout et son contraire.

On assiste à une pénalisation de la vie sociale et politique. L'affaire la plus emblématique est probablement l'affaire Dupond-Moretti. La justice met en cause l'impartialité d'un ministre. Au même moment, le Procureur général près la Cour de cassation et près la Cour de justice de la République publie un article dans la presse mettant en cause le ministre... et le poursuit ensuite devant la Cour de justice de la République. Impartialité contre impartialité... Le problème est manifeste.

Cette pénalisation de la vie politique tient toujours à ce même problème démocratique : il n'y a plus aucune responsabilité politique des gouvernants. Et comme un système démocratique ne peut pas fonctionner sans responsabilité, on passe de la responsabilité politique - c'est-à-dire devant le peuple et devant le Parlement - à une responsabilité devant les juges. C'est un changement considérable.

Aujourd'hui, des ordres juridiques très différents : l'Europe de Strasbourg, l'Europe de Bruxelles, les ordres juridiques nationaux, constituent un système qui, *a priori*, ne fonctionne pas selon un modèle hiérarchique. En effet si, du point de vue européen, les normes européennes sont supérieures à la Constitution, du point de vue national la Constitution est supérieure au droit européen... ? Dans un tel système, le conflit permanent n'est évité que parce que c'est le juge qui, affaire par affaire, établit sa propre hiérarchie. Le juge est le régulateur des rapports de systèmes.

Dernière évolution : le pouvoir normatif du juge. Lors d'une rentrée solennelle du TGI de Paris - qu'elle présidait à l'époque - l'actuelle présidente de la Cour de cassation avait déclaré : « Il appartient au juge d'adapter le droit aux évolutions de la société. » Or s'il y a une mission éminemment politique, c'est d'adapter le droit aux évolutions de la société ! Il n'y a pas d'automatisme. Face à un renforcement de la consommation de stupéfiants, il y a deux politiques possibles : soit on libéralise, soit on renforce la répression. Mais c'est un choix éminemment politique. Ce n'est pas au juge de le dire.

Dernier exemple, mais on pourrait en citer à l'infini, cette dévalorisation du politique passe par le développement des autorités administratives indépendantes dont la légitimité est fondée sur leur compétence - il en est de même des experts - et non sur la légitimité démocratique. Or, le politique ne se sent plus légitime.

Voici brossé le tableau - caricatural, j'en suis bien conscient - de la crise du politique, donc de la démocratie.

Je serai beaucoup plus bref sur les réponses. En effet, il est plus facile d'avoir du talent sur le développement de la crise que sur les réponses. Mon talent étant relativement limité, je me contenterai de dresser quelques pistes.

Je serai très bref sur ce qui devrait être le sujet principal, celui des institutions. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit. La vertu démocratique de la V<sup>e</sup> République, c'est que celui qui a gagné les élections gouverne. Si c'est le président de la République, c'est lui. Si c'est le Parlement, c'est le Gouvernement et le Président n'a plus en charge que les intérêts fondamentaux de la nation. C'est en ce sens un système profondément démocratique.

Je suis bien sûr favorable au septennat pour le temps long.

J'ai toujours été partisan, en dépit des inconvénients que cela peut présenter, de permettre le cumul des mandats mais de limiter les mandats dans le temps. Que quelqu'un soit maire et député ne pose aucun problème. Mais si quelqu'un reste maire pendant trente ans, au bout d'un certain temps il y a nécessairement un essoufflement démocratique.

À mon avis l'un des éléments fondamentaux est de reconnecter le vote et la décision politique.

Il y a de mon point de vue des fausses solutions. Là encore, il est plus facile de parler des fausses solutions que des vraies.

La démocratie participative est une solution assez largement fautive. Si, au niveau local, il convient de développer la démocratie participative, au niveau national c'est une autre question. En effet, dans la démocratie participative telle qu'elle est, à moins qu'on n'invente de nouveaux mécanismes, se pose la question : Qui représente quoi ? On s'aperçoit que c'est en réalité un système oligarchique qui défend des intérêts catégoriels. Ce système mêle les experts – il faut bien « éclairer » les citoyens – dont le choix pose d'ailleurs question et les représentants d'intérêts. Il est bien évident que si on soumet à la démocratie participative un choix en matière de bioéthique un rapport de force s'établira entre les défenseurs du droit à l'IVG et les défenseurs de la protection de la vie, chacun défendant ses intérêts. Et tout cela échappe largement au citoyen. Les personnes qui s'expriment dans les formes de démocratie participative ne sont pas les gens de mon petit village de 900 habitants qui n'ont d'occasion de « participer » qu'en allant déposer leur bulletin de vote. Les débats sur internet sur l'évolution de la fiscalité européenne leur échappent réellement.

Autre fautive réponse, ce qu'on appelle la « démocratie illibérale ». Je trouve extrêmement intéressante la manière dont les Hongrois ou les Polonais posent la question (oui, je sais, ce qu'ils font est très mal... mais quand même...). Essayant – peut-être en détournant les choses – de retrouver la place de la démocratie, ils se rendent coupables d'horreurs telles que limiter la place du juge, ce qui fait pousser des hauts cris à l'Europe. Peut-être le font-ils de manière inadmissible mais s'interroger sur la place du juge, s'interroger sur la responsabilité des juges qui ont un pouvoir considérable, ce n'est pas une question scandaleuse. Même si on peut critiquer les réponses la question a le mérite d'être posée. Et si cette notion de « démocratie illibérale » apparaît à un moment donné dans le débat politique c'est parce qu'il y a un véritable problème. Toutefois, si on

supprime la part libérale de la démocratie il est probable que la démocratie elle-même, à terme, en souffre. C'est donc probablement une fausse solution.

Je serai très général, pour conclure, sur les vraies solutions.

C'est d'abord redéfinir la relation entre le niveau national et le niveau supranational. Je crois à l'Europe, je crois aux Europes... mais il faut résister aux tentations néo-constitutionnelles d'organisation supranationale. Il ne peut pas y avoir de Constitution sans peuple. Or il n'y a pas de peuple européen - peut-être un jour y en aura-t-il un - il ne peut donc pas y avoir de constitution européenne, alors que les structures supranationales aspirent à cette néo-constitution.

La question de la répartition des compétences doit être clairement posée. Comme l'a dit Jean-Pierre Chevènement, il y a des domaines où l'Europe est faible : les investissements économiques, toute une série de choix qui ne peuvent se poser au niveau européen. Mais est-ce que c'est à l'Europe de déterminer si on accroche une croix dans les écoles italiennes, si on interdit la burka en France, si le mariage entre personnes de même sexe doit être autorisé ou non ? Nous avons besoin d'une Europe forte mais réfléchie. Un travail de réflexion doit être mené sur ce qui relève des compétences nationales et ce qui relève des compétences européennes. Le principe de subsidiarité doit probablement être appliqué de manière beaucoup plus stricte.

Le deuxième point concerne la prévalence des principes relatifs à l'identité constitutionnelle, y compris face à la Cour européenne des droits de l'homme.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a eu des vertus. Elle défend le droit imposé équitable, elle interdit la torture, etc. Doit-elle se prononcer sur la place de la famille ou sur la place de la religion ? Pas forcément. Je crois qu'à un moment les États doivent être capables de s'opposer. Il y a là une réflexion technique à avoir. On va dans l'impasse des deux côtés. Soit on affirme que les principes européens sont supérieurs aux principes constitutionnels et dans ce cas il n'y a même plus de raison d'avoir une Constitution. Soit on soutient que les principes constitutionnels sont nécessairement supérieurs aux principes européens. Dans ce cas il n'y a plus de raison d'avoir d'Europe. L'une de mes propositions serait de réfléchir à des mécanismes de résolution des conflits. Au rapport vertical entre l'Europe et les États doivent se substituer des rapports horizontaux. Nous sommes bien arrivés en France à trouver des mécanismes de



résolution des conflits entre le juge judiciaire et le juge administratif... il devrait être possible de trouver des mécanismes de résolution des conflits organisant un débat entre la logique étatique et la logique européenne.

Un élément de réponse très fort serait de restaurer le rôle du politique face au juge. Mais ce n'est pas facile. Même si l'on arrivait à restreindre le poids des juges européens cela n'aurait que peu d'effet parce que c'est toujours le juge national qui tranche et peut décider d'appliquer la jurisprudence européenne même dans un domaine où l'on considérerait qu'elle doit céder le pas. C'est au niveau de la place de la justice dans les institutions nationales que se trouve le problème le plus difficile à résoudre. Il passe par le poids des syndicats de magistrats, le renforcement de l'impartialité des juges, la responsabilité des juges. Mais le chantier est absolument considérable car ceux qui l'ouvriront auront contre eux non seulement l'institution judiciaire mais toutes les institutions européennes.

Autre élément de réponse, le référendum, désormais la seule possibilité d'établir un lien direct entre le vote et la décision. Ce lien qui serait menacé par un contrôle des décisions référendaires par le Conseil constitutionnel. Or ce véritable coup d'État juridique viendra. À un moment, sous le prétexte de contrôler le décret de convocation des électeurs, je suis presque certain que le Conseil constitutionnel franchira le pas s'il a l'occasion de le franchir. Et il jugera qu'on ne peut pas se prononcer sur telle ou telle question parce que c'est contraire à la Constitution.

On est probablement sur une ligne de crête en Europe occidentale avec cette faiblesse insigne du pouvoir politique national.

On perçoit quand même un certain nombre de signes de résistance (j'espère qu'ils ne seront pas trop tardifs). La Russie inscrit dans sa Constitution que le droit constitutionnel est supérieur au droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce n'est peut-être pas une bonne solution mais cela manifeste en tout cas qu'il y a un problème. C'est la résistance des pays du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie). C'est la résistance même de l'Allemagne vis-à-vis de la Cour de justice de l'Union européenne.

Espérons que de ces résistances pourra naître le sursaut.

Merci beaucoup.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Merci beaucoup, cher professeur. Nous ne sommes jamais las d'entendre des analyses approfondies et l'important est de dire ce que l'on pense être essentiel sur un sujet.

Je pensais en effet que vous nous parleriez de la démocratie représentative. Vous l'avez parfois fait.

Je vais me tourner vers Benjamin Morel pour lui demander quelles réformes il préconiserait, y compris en ce qui concerne la démocratie représentative dont je crois que le diagnostic de crise est assez partagé.

BENJAMIN MOREL

### *Crise de la Représentation, crise de la souveraineté*

Merci, Marie-Françoise Bechtel.

Merci à tous de vous emparer de ce sujet absolument essentiel.

Nous sommes à la veille d'une élection présidentielle où la question du politique et des institutions va évidemment se poser. Cette question n'est pas forcément au premier plan, mais elle est lancinante dans les crises que nous avons vécues durant ce quinquennat (crise des gilets jaunes, etc.).

En effet, nous vivons une crise de la représentation. Mais, comme cela a été fort bien dit, il ne faut pas entendre « crise de la représentation » comme, d'abord, essentiellement une crise de la représentativité ; c'est-à-dire de la ressemblance entre les gouvernants et les gouvernés. Généralement, quand on parle de crise de la représentation, on observe la sociologie des parlementaires et on constate que le Parlement n'est pas à l'image de la société française, catégorisée selon tel et tel critère (femmes, ouvriers, minorités, etc.).

Cette conception de la crise de la représentation me paraît en grande partie erronée. D'abord parce qu'elle n'épuise absolument pas la définition de la crise de la représentativité, qui existe, mais qui est probablement beaucoup plus liée à une crise des identités politiques. Si les citoyens ne se reconnaissent plus dans un

courant politique, le Parlement censé incarner leur diversité entre en crise. Pour que le citoyen se sente représenté, encore faut-il qu'entre lui et son représentant existe au moins un lien d'attache politique qui aujourd'hui est loin d'être évident alors que la signification du clivage - je rejoins ce que disait Stéphane Rozès sur ce point - n'est plus aujourd'hui aussi claire, n'est plus tout à fait aussi évidente.

Toutefois notre crise de la représentation est d'abord une crise de « l'agir au nom de... ». Dans le concept de représentation, il y a cette idée de la capacité du peuple à confier un pouvoir qui doit être exercé et qui, parce qu'il est exercé de manière efficace, donne le sentiment d'une unité collective qui agit sur le réel. C'est là le fondement de la souveraineté : être capable, collectivement, d'agir sur le réel et pouvoir changer ce qui n'aurait pu l'être par l'action d'un seul. C'est pour une communauté politique la capacité à modifier le cours de son histoire.

Cette crise de « l'agir au nom de... », cette crise de la représentation a plusieurs aspects, plusieurs causes. Nous avons organisé il y a environ un an un colloque sur l'État<sup>8</sup>. Nous vivons aujourd'hui une crise de l'État comme instrument d'action. C'est une crise portant sur la capacité de l'État à agir sur le réel, aujourd'hui en grande partie grevée par le juge et par l'agencification de l'État. On a parlé des autorités administratives indépendantes, mais il y a également une crise de la décentralisation et de la manière dont on répartit aujourd'hui les compétences et dont on dissout les responsabilités.

Il y a également une crise du débat et, à travers la crise du débat, une crise de la loi. Récemment on m'interrogeait sur la question des lois dont on ne parle pas. Si, sur la plupart des lois votées, les Français ont un sentiment de dépossession, c'est que la plupart des lois débattues au Parlement ne font l'objet que d'une couverture médiatique résiduelle. Ces lois sont pourtant essentielles. C'est le cas de la loi « EGAlim 2<sup>9</sup> » sur l'agroalimentaire, sujet dont nous allons parler à

---

<sup>8</sup> « *Le retour de l'État, pour quoi faire ?* », séminaire organisé par la Fondation Res Publica, le 06 octobre 2020.

<sup>9</sup> Cette proposition de loi, qui entend assurer une plus juste rémunération des agriculteurs, en rééquilibrant les relations commerciales entre les différents maillons de la chaîne alimentaire et agro-alimentaire, complète la loi du 30 octobre 2018, dite EGAlim.

l'occasion du prochain colloque de la Fondation Res Publica.<sup>10</sup> Pourtant la souveraineté alimentaire, la question de l'agriculture et comment nous pensons notre souveraineté agricole pour demain sont des vrais sujets. Mais ils sont absolument inaudibles. On a fait passer durant ce quinquennat des lois qui parfois ont modifié les paradigmes fondamentaux dans une indifférence générale. De là résulte ce sentiment de dépossession.

En revanche, sur certains sujets, on observe un « bégaiement » du politique. Cette année, trois lois concernent la sécurité et la justice... et Emmanuel Macron a annoncé une nouvelle loi de programmation ! Non pas que ce sujet ne soit pas essentiel, mais s'il apparaît extrêmement traité - et en grande partie inutilement - c'est parce que chaque loi est présentée comme une manière de changer le réel, de modifier profondément la situation pour régler un problème de long temps identifié. Or, évidemment, aucune de ces lois ne règle tout à fait le problème. Elles améliorent de manière marginale la situation, mais les vrais sujets leur échappent en grande partie. Les sujets sont budgétaires et, pour les raisons de contraintes européennes déjà évoquées, trouver de l'argent est compliqué. Les sujets sont aussi diplomatiques. Comment, par exemple, traite-t-on avec le Maroc pour endiguer le trafic de drogue ? Compliqué... Les sujets sont également normatifs et on en revient à la place du juge, notamment la place de la Convention européenne des droits de l'homme, etc. Traiter ces sujets est évidemment beaucoup plus complexe que prévoir une nouvelle loi qui permettra de montrer à l'opinion que le politique agit, qu'il va résoudre les problèmes. Le politique peut jouer cette carte-là quelquefois, mais au bout d'un moment un phénomène d'usure démocratique se manifeste. Une partie des sujets traités ne sont pas publicisés ; une partie des sujets qui apparaissent traités de manière dysfonctionnelle sont surmédiatisés, ce qui entraîne également cette crise.

Le troisième aspect qui conduit à cette crise de « l'agir au nom de » est une crise de la souveraineté qui aujourd'hui est pendante. Selon un sondage IFOP paru pour *Les Échos* le 1<sup>er</sup> juillet dernier 57 % des Français réclament que le Gouvernement soutienne clairement l'objectif de « moins d'Europe » et demandent un rapatriement de certaines compétences au niveau national. Ils étaient 34 % à dire la même chose en 2017 selon le même institut. L'évolution est

---

<sup>10</sup> La Fondation Res Publica a organisé, le jeudi 21 octobre 2021, un colloque intitulé « *La souveraineté alimentaire, un enjeu pour demain* ».

donc réelle. Pas seulement en France, mais particulièrement dans notre pays, une partie de l'opinion aspire à un pouvoir politique national qui puisse à nouveau agir. En même temps, en cette pré-campagne présidentielle – qui ne volera peut-être pas très haut, mais essayons tout de même de l'imaginer constructive – nous assistons à une sorte de « course à l'échalote ». L'ancien commissaire européen Michel Barnier, nous explique ainsi que dans certains domaines il faut suspendre la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE ! Un certain nombre de candidats, à droite comme à gauche, qui parlent de clauses de sauvegarde en matière de traités européens donc de remise en cause du principe de primauté du droit européen.

L'évolution du paradigme est intéressante à noter. Jusqu'à présent, la Constitution était vue comme un instrument qui entravait l'intégration européenne. Aux moments où l'on souhaitait faire avancer la construction européenne, on proposait donc d'amender la Constitution pour qu'elle soit en accord avec ces évolutions. C'est peut-être temporaire, mais on voit que le paradigme s'inverse. Aujourd'hui on veut utiliser la réforme constitutionnelle pour se protéger des intrusions du droit européen. C'est assez nouveau et assez intéressant. Évidemment, une telle évolution pose problème et interroge sur les solutions pratiques que l'on peut trouver pour que cela se matérialise tant en droit qu'en fait. On ne peut guère remettre en cause le principe de primauté, au-delà des fanfaronnades non suivies d'application de la Cour allemande, sans sortir de l'ordre juridique européen. C'est ce qui se passe en Pologne et aucun des candidats évoqués n'assume pour l'instant les conséquences de leur nouvelle radicalité.

Pour arriver à penser ce sujet et comprendre l'enquête d'opinion que j'évoquais, il faut sortir d'une vision unifocale de la souveraineté. On a généralement une conception matérielle de la souveraineté : lorsqu'il pense les rapports entre niveau national et niveau européen, le Conseil constitutionnel décrit ce qui relève du niveau européen et ce qui relève du niveau national. Si jamais nos compétences heurtent la définition de la souveraineté telle que la conçoit le Conseil constitutionnel, celui-ci demande au constituant de modifier telle ou telle disposition. C'est une manière d'évider le concept même de souveraineté qui est vue comme une somme de compétences auxquelles nous pourrions renoncer au fur et à mesure des réformes constitutionnelles. À quel moment ne reste-t-il plus rien ? À quel moment la notion de souveraineté perd-elle même son sens ? Ce rapport profondément incrémental à la souveraineté est en soi assez contradictoire.

Revenons à l'origine et pensons la souveraineté à l'aune de Bodin. La souveraineté est d'abord et avant tout une puissance absolue et perpétuelle d'agir sur le réel. La question porte moins sur les domaines dans lesquels il faut agir que sur la capacité d'agir du peuple dans le domaine qui, lors des élections, est considéré comme relevant de la substantifique moelle de ce qu'il considère comme étant une question politique. Sachant qu'il n'y a pas de question politique ou non politique en soi. Une question économique ou technique peut être fondamentalement politique dès lors qu'elle est politisée et dès lors qu'elle est considérée comme telle par le peuple. Prétendre qu'un sujet n'est pas politique parce qu'il relève des traités, c'est tuer la souveraineté et, au bout du compte, tuer la démocratie.

Il y a donc à mon avis une réflexion à avoir sur ce que l'on entend par protection de la souveraineté au niveau français par rapport au droit de l'Union européenne.

Constitutionnellement nous disposons à cette fin de deux garde-fous.

Le premier est le président de la République. Cette protection est pour le moins en carton... Un article du *Figaro* du 10 septembre dernier expliquait qu'Emmanuel Macron, à la recherche d'un effet « Waouh » en vue de la présidence française de l'Union européenne<sup>11</sup>, s'interrogeait sur les possibilités qui s'offraient à lui : partager la dissuasion nucléaire ? partager le siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU ? Peut-être un peu trop « Waouh » ... concluait l'article. La composition du Conseil de sécurité dépend de la charte de San Francisco, ce qui signifie que si dans l'avenir nous gardons un siège permanent au Conseil de sécurité, quels que soient les présidents qui seront élus, ce ne sera pas grâce à l'action présidentielle, mais grâce à Joe Biden... et à tous ceux qui ne veulent pas toucher à la charte. Quant à la dissuasion nucléaire, les Allemands n'en veulent pas. Le pacifisme foncier d'une grande partie de la classe politique allemande fait apparaître l'idée de partager la dissuasion nucléaire comme absolument taboue. Nous devons donc plus aux *Grünen* de ne pas partager notre dissuasion nucléaire qu'au président de la République. Imaginons que demain une grande partie de la classe politique allemande dise vouloir partager la dissuasion

---

<sup>11</sup> Arthur Berdah, François-Xavier Bourmaud, « *De président à candidat, comment Macron entame sa mue* », *Le Figaro*, vendredi 10 septembre 2021.

nucléaire et mette dans la balance une mutualisation de la dette, il n'est pas certain que la France dise non. Et il n'est pas certain que nous ayons à l'intérieur du pays des contre-pouvoirs suffisants pour empêcher un président d'accepter. Peut-être jugerez-vous que je fais de la provocation. Mais qui peut affirmer qu'avec une tentation pour le « Wahou », l'institution présidentielle soit un garde-fou suffisant de notre souveraineté ? Le président de la République incarne une sorte d'action collective et cette capacité d'incarner l'agir en commun est nécessaire à la fois dans notre imaginaire national et dans la manière dont nous concevons la politique. Rien n'est plus efficace pour incarner l'action collective qu'un homme. C'est l'avantage comparatif du modèle bonapartiste sur le modèle parlementaire. Le problème est que cette capacité d'agir d'un seul homme peut amener à des écueils, ce qui, en termes de souveraineté, est fondamentalement dangereux. Si le Président peut tout, il peut aussi sacrifier l'essentiel.

Deux champs de réformes peuvent permettre de conserver cette souveraineté.

J'évoquerai rapidement le premier qui a déjà été abordé et dont Marie-Françoise Bechtel parlera. C'est la question de la place du juge et du Conseil constitutionnel.

J'évoquais la question d'un rapport matériel à la souveraineté : Que met-on dans la souveraineté ? On peut aider le Conseil constitutionnel à avoir là-dessus une jurisprudence plus volontariste. On peut donner un contenu substantiel aux notions de « conditions essentielles à l'exercice de la souveraineté » et d'« identité constitutionnelle » pour faire en sorte que, après examen d'une loi constitutionnelle ou d'une loi transposant une directive, le Conseil la déclare anticonstitutionnelle parce que contraire à ce qui fait le fondement de notre identité constitutionnelle.

Attention toutefois à ne pas accorder trop de foi dans l'action du juge. D'abord parce que le Conseil constitutionnel n'est pas toujours saisi, ensuite car il n'est pas toujours compétent et enfin car il ne se sent pas toujours la légitimité de dire non au politique. Le Conseil constitutionnel n'est pas la Cour de Karlsruhe. Dans l'imaginaire collectif, la légitimité du juge n'est pas la même en Allemagne que chez nous. Or la légitimité conditionne non seulement le pouvoir, mais la manière dont celui qui l'exerce conçoit ce pouvoir.

Preuve en est que l'article 54<sup>12</sup> de la Constitution n'a pas conduit à freiner certaines évolutions. Celui-ci, qui permet au Conseil constitutionnel de contrôler les engagements internationaux de la France, a été pensé par les gaullistes comme une réponse au traumatisme du traité de Rome, voté par le biais d'une simple loi. Ce traité était tellement fondamental qu'il aurait dû faire l'objet d'une procédure renforcée selon eux. Dans l'examen de la loi relative à l'élection du Parlement européen, François Goguel disait que l'article 3, alinéa 3 de la Constitution<sup>13</sup>, qui porte justement sur cette notion de souveraineté, avait été fait pour que ce type d'assemblée n'existe pas, ce qui ne l'a pas empêché d'advenir. Donc le juge peut être un garde-fou, mais il ne saurait être un garde-fou unique et efficace.

À mon sens, les bons garde-fous demeurent d'abord et avant tout le peuple et le Parlement. C'est vers ces deux pouvoirs, vers ces deux acteurs qu'il faut nous tourner pour arriver à redonner demain du sens à la souveraineté et, peut-être, concernant le peuple, à redonner de la signification à cette notion de souveraineté dans le débat public. C'est sur eux qu'il faut parier pour contrer le prochain « effet Wahou » venu de l'Élysée, plus que sur Joe Biden ou les *Grünen*...

Concernant le Parlement, des solutions ont été évoquées dans lesquelles je me retrouve. Telle l'idée d'une clause de sauvegarde, un peu sur le modèle britannique. Quand le Parlement juge que, sur tel ou tel thème, son mandat lui permet d'aller au-delà du droit européen et de faire primer sa vision des choses sur le droit européen, il doit pouvoir l'imposer au juge. Reste là encore la question de la cohésion de l'ordre juridique européen et de la capacité à assumer une telle position sans assumer une sortie de l'Union. Le Parlement (cela rejoint le débat septennat/quinquennat) doit être conçu aussi comme une forme de contre-pouvoir politique.

---

<sup>12</sup> ARTICLE 54.

« Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. »

<sup>13</sup> Alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* »



Raccourcir le mandat des parlementaires serait une manière d'instaurer une forme de contrôle politique. La campagne, on le voit actuellement, est une façon de politiser ce sujet, d'expliquer que l'application du droit européen doit faire l'objet d'une négociation. C'est un sujet politique que l'on ne peut éluder en considérant que, les élections étant dans quatre ans, il est beaucoup plus facile de faire discrètement passer la pilule que de se lancer dans un bras de fer avec la Commission européenne ou avec la CJUE. La régularité et la fréquence des élections est une façon de permettre la politisation de ces sujets.

Il faut donc décorréliser les élections présidentielles et les élections législatives pour retrouver le sens du régime, en la matière en tout cas. Le président de la République doit être un instrument de garantie de la souveraineté à travers les outils juridiques dont il dispose : la saisine du Conseil constitutionnel, la possibilité de soumettre un texte à référendum.

On peut toujours, se gargarisant de mots, parler de « souveraineté européenne », de « partage de souveraineté », la réalité est bel et bien la délégation de notre souveraineté aux institutions européennes. Il est donc fondamental que le président de la République retrouve son rôle de contre-pouvoir, de gardien, de garde-fou, un rôle indépendant qu'il ne peut exercer s'il apparaît comme le chef informel de la majorité parlementaire. Aucun président de la V<sup>e</sup> République, aucun, garant de l'indépendance de la France, n'a terminé son mandat sans avoir capitulé sur quelques monceaux de souveraineté. Il faut que quand le Parlement veut capituler sur la souveraineté, il trouve devant lui le Président. Quand le Président veut capituler sur la souveraineté, il doit trouver le Parlement.

La cohabitation, dont parlait Jean-Pierre Chevènement, a peut-être été un traumatisme pour un certain nombre de politiques. Je pense que Bertrand Mathieu ne me contredira pas si je dis que les juristes, à l'époque, ne voyaient pas dans le quinquennat l'idée du siècle issue d'une volonté politique. Le peuple, quant à lui, était tellement enthousiaste que le référendum sur le quinquennat représente le record absolu d'abstentions pour ce type de scrutin ! L'idée qu'il y aurait eu une demande populaire pour le quinquennat et pour le télescopage des calendriers est évidemment fautive. Le Gouvernement et le président de la République n'ont jamais été aussi populaires que pendant les périodes de cohabitation. Il n'y a donc pas de rejet par principe de la cohabitation qui réalise une forme d'équilibre des pouvoirs.

J'irai peut-être un peu plus loin en suggérant d'aller jusqu'à la proportionnelle. Une idée tellement terrible que tous nos voisins l'ont adoptée sauf les Anglais !

Comme quoi on peut arriver à vivre avec ce mode de scrutin qui a même plusieurs effets positifs. Selon les enquêtes macro en sciences politiques, elle augmente de 7 points le taux de participation des jeunes, voire + 12 points selon les études de Arend Lijphart<sup>14</sup>. Et le sentiment d'un engagement et d'une adhésion aux politiques publiques est également largement élevé<sup>15</sup>. On peut avoir un débat sur ce mode de scrutin, mais la diabolisation de l'idée de proportionnelle m'apparaît assez problématique. Je ne suis pas sûr que l'Allemagne, où Angela Merkel a connu quatre présidents français, soit plus instable que la France. Cela peut être un instrument pour autonomiser le Parlement d'une logique singulièrement présidentielle et pour redonner en partie foi dans la démocratie. Nous pourrions en débattre.

J'ajouterai un dernier point. Il n'est pas certain que la concentration du pouvoir dans les mains du président de la République nous serve au niveau européen. Dans un sommet européen, Emmanuel Macron peut tout lâcher, tout négocier alors qu'Angela Merkel peut dire non, arguant que le *Bundestag* ou la Cour de Karlsruhe s'opposent à la décision prise. C'est une des raisons pour lesquelles l'Europe se fait aux conditions de l'Allemagne. En Allemagne, avancer sur les dossiers qui apparaissent fondamentaux aux intérêts allemands est impossible. Les autres États peuvent faire des concessions, l'Allemagne ne peut pas en faire. Lors d'un sommet des chefs d'État européens, chacun sait que tout ce qui est à nous est négociable, mais que ce qui est à l'Allemagne ne l'est pas parce que la Chancelière doit en référer au *Bundestag*. Le fait d'avoir de réels contre-pouvoirs internes serait également une façon de faire avancer une vision et une conception françaises de l'Europe. Pour cela je crois qu'il faut sortir de notre vision monolithique du pouvoir confondant personnalisation et efficacité.

---

<sup>14</sup> Lijphart A., *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, 2<sup>nd</sup> éd., New Haven: Yale University Press. 2012 ; *Youth participation in national parliaments*, Rapport de l'Union interparlementaire, 2016.

<sup>15</sup> Blais, A., Loewen, P.J., « *Electoral systems and evaluations of democracy* », dans Cross, W. (dir.) *Democratic Reform in New Brunswick*, Toronto: Canadian Scholars Press, 2007, pp. 39–57; Blais A., Morin-chassé A., Singh S., « Election outcomes, legislative representation and satisfaction with democracy », *Party Politics*. Vol. 23 n° 2, 2017, pp. 85–95; Plescia C., Blais A., Höglström J. « Do people want a “fairer” electoral system? An experimental study in four countries' *European Journal of Research*, 2020.

La question fondamentale, essentielle, de l'inclusion du peuple m'apparaît devoir passer d'abord et avant tout par une manière de repenser le référendum. Dès lors qu'un texte voté apparaît attentatoire à la souveraineté le peuple doit impérativement être consulté sur l'abandon d'un pan entier de sa souveraineté. J'évoquais tout à l'heure la question du rôle du président de la République dans la convocation du référendum, défini dans l'article 11. Un référendum lancé sur une question concernant la souveraineté par un président de la République qui aurait une forme de distance avec le Gouvernement redonnerait du poids à la fois au président de la République et au peuple qui, pour le coup, pourrait trancher ce conflit essentiel parce qu'il porte sur sa souveraineté. L'idée que le référendum est forcément un plébiscite pour ou contre le président de la République est infirmée par le référendum de 2005. Au mois de novembre 2004, selon une enquête TNS, Jacques Chirac était à 36 % de cote de popularité tandis que le « Oui » était à 55 % dans un sondage concurrent du CSA. Au mois de mars 2005, la cote de Jacques Chirac était toujours à 36 % selon le même baromètre TNS et, selon le même baromètre CSA, le « Non » était à 55 %. Le « Non » était passé en tête avec + 10 points alors que la cote de Jacques Chirac n'avait absolument pas bougé. Quand il est politisé sur des enjeux fondamentaux, quand une vraie campagne laisse le temps de l'argumentation - ce qui avait été le cas en 2005 - le peuple ne se prononce pas que sur un casting, il ne se prononce pas que sur des colères. Certes un électorat résiduel votera systématiquement pour ou contre le président de la République. Mais sur ce type de sujet, la campagne change les choses et, en politisant l'opinion, débouche sur un vote en conscience. Il est donc radicalement, fondamentalement, faux d'affirmer que les Français auraient voté en 2005 contre Jacques Chirac et que leur vote n'aurait donc aucun sens. D'où l'intérêt de redonner au peuple, sur ce type de sujet, un rôle fondamental et central.

Le référendum devrait s'imposer également en matière constitutionnelle. Cela a été évoqué et je laisserai Marie-Françoise Bechtel développer cette idée, qui était celle du général de Gaulle. La procédure du Congrès devait convenir pour modifier quelques virgules ou aspects formels qui ne méritent pas que l'on dérange le peuple (comme la faute d'orthographe qui subsiste aujourd'hui encore dans la publication officielle de l'article 16). Toutefois des réformes majeures de la Constitution sont passées par voie de Congrès, la dernière étant celle de 2008. On ne peut ainsi ignorer le référendum. Or il n'est pas seulement ignoré, il est foulé au pied. En matière de souveraineté, le traité de Lisbonne ne fait que

reprendre les dispositions du TCE. Tous les référendums précédents avaient déjà été foulés aux pieds. Après chaque référendum local (Alsace, Corse, Notre-Dame des Landes), ou national (2005, etc.) le législateur ou le constituant est revenu sur la décision prise par le suffrage universel. Cela a provoqué une sorte de traumatisme. Certes Nicolas Sarkozy avait été élu sur un programme, mais voter pour un président de la République n'implique pas que l'on approuve chaque point de son programme et le mandat présidentiel confère le devoir de défendre la souveraineté nationale, non de la brader. Pour toute modification constitutionnelle, une consultation du peuple s'impose, plus particulièrement quand elle attente à la souveraineté.

J'irai même plus loin. Les conditions fondamentales de la souveraineté font que le peuple doit avoir la compétence de sa compétence. Le Conseil constitutionnel refuse certes de contrôler en amont les révisions constitutionnelles, mais, sur ce point-là, devrait être consacrée une forme de supra-constitutionnalité. En effet, l'idée qu'une partie du peuple, fût-elle majoritaire, décide pour l'ensemble du peuple de mettre fin à ce qui fait l'essence de la souveraineté, donc de sa liberté, est un problème. La souveraineté n'est pas uniquement populaire, elle est aussi nationale. Le fait qu'une génération d'électeurs, un jour, décide de brader la souveraineté des électeurs de demain est également un problème. La souveraineté, pour une nation politique c'est ce qui lui permet d'exister. Une nation ethnique peut exister sans souveraineté. Pour une nation politique, il n'y a plus de nation s'il n'y a plus d'action collective, il n'y a plus de nation s'il n'y a pas de souveraineté politique.

Une seconde question tient dans l'initiateur du référendum... si l'on considère encore une fois que tout parier sur le président de la République est pour le moins, contrintuitif au vu de l'histoire. Le référendum d'initiative partagée est selon moi une absurdité telle qu'elle a été pensée. Le seuil est totalement inatteignable et la procédure a été pensée pour ne jamais être appliquée. Concernant, le référendum d'initiative citoyenne, celui-ci dysfonctionnel dès lors que l'on considère qu'il nécessite la proposition d'un texte. En effet - je rejoins ce qui a été dit - il peut être l'instrument de minorités et de *lobbies*, seuls à être suffisamment organisés pour produire un texte et trouver les signatures. Cela pose donc problème.

En revanche l'idée d'un référendum d'initiative citoyenne veto, sur un certain nombre de sujets, ne m'apparaît pas un gros mot. C'est une vieille idée. L'article 59 de la Constitution « montagnarde », en 1793, évoquait déjà ce type de

disposition (*Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi.*)

À l'époque on ne parle pas de référendum, mais si jamais l'Assemblée va visiblement à l'encontre de la volonté générale, un dixième des Assemblées primaires dans la moitié des départements, peut demander une consultation du pays. La formulation de la volonté générale ne se délègue pas, dans la tradition rousseauiste, mais on peut considérer que le Parlement peut tenter de la deviner. S'il se trompe, si le représentant va clairement contre la volonté de l'ensemble de la nation, le peuple peut lui manifester et lui faire pièce. Il conviendrait ensuite de prévoir les modalités... Il ne faut pas fixer un quorum de votants, mais un quorum d'inscrits... on pourrait rentrer dans les détails techniques, mais je pense qu'il y a là un élément à creuser.

Donc la crise de l'impotence du politique est en effet - mais pas seulement - une crise de la souveraineté. La manière dont on peut juguler cette crise de la souveraineté n'est pas forcément de donner toujours plus de pouvoir à celui qui semble l'incarner le mieux, mais, parfois, de produire un certain nombre de garde-fous pour éviter que cette souveraineté soit bradée. Si jamais on progresse sur ce type de voie, on n'évitera probablement pas la guerre des juges. On n'évitera probablement pas non plus un rapport de force au niveau européen. Mais on aura au moins la capacité politique de mener ce rapport de force. Pour conclure, ce qui nous manque aujourd'hui est la capacité à nous sentir un peuple qui agit collectivement à l'international et qui, au niveau européen, incarne une aptitude à refuser, à s'opposer et à proposer. Incarner, c'est projeter volonté collective, ce faisant, on sert la France, on fait nation. On sert également l'Europe, parce qu'une Europe, qui ne pense qu'à travers les intérêts allemands, comme c'est le cas aujourd'hui, est une Europe par définition hémiplégique.

Je vous remercie.

Merci, Benjamin Morel.

Vous avez fait quelques propositions dont certaines un peu décoiffantes.

Je vous mets en garde, quand même, contre les fausses fenêtres. Le partage du contrôle de ce qui relève des relations diplomatiques avec le Parlement, qui existe en Allemagne, s'ajuste assez mal avec la vision française du président de la République et le temps long que nous voulons lui donner par ailleurs. Si nous voulons lui donner ce temps long - puisque nous sommes tous d'accord pour reconstituer un septennat ou un sexennat - c'est précisément pour qu'il ait la capacité de porter une vision du pays à long terme, notamment dans les enceintes européennes. L'idée selon laquelle cette capacité pourrait être bridée par le Parlement ne me semble pas cohérente avec ce que nous disons du retour à un pouvoir présidentiel un peu épuré, dégraissé, mais sur un temps long.

### *Conclusions*

Il me revient maintenant d'essayer de synthétiser les propositions que nous avons essayé de faire ici.

Nous avons en commun la conviction qu'il faut déverrouiller la souveraineté nationale qui est maltraitée en profondeur alors que tout l'imaginaire national, comme Stéphane Rozès l'a très bien dit, repose sur ce qu'elle est.

Il faut aussi comprendre que la République française n'est pas une forme mais une substance. Elle est substantielle, par opposition à d'autres pays qui ont le nom de république. La République française induit un certain nombre de comportements politiques, elle induit des formes d'appel au peuple, des formes d'expression du peuple, ce qui pose le problème du rôle des partis et du Parlement dans des institutions que nous ne voulons pas déséquilibrer.

Non seulement nous avons une matière très riche mais je crois que les analyses sont largement convergentes et que des propositions articulées en découlent.

Le point commun des interventions est que chacune à sa façon a traité du lien entre crise interne et crise externe de nos institutions.

C'est de ce lien que découle ce que nous cherchons à faire :

**Nous cherchons à déverrouiller la souveraineté nationale par** la reconstitution des conditions d'un débat politique permettant de véritables alternatives politiques. C'est là le substrat de la légitimité de l'action des pouvoirs publics, en premier lieu celle du président de la République. Pour la reconstitution d'une volonté nationale fondée sur l'intérêt général et qui ne soit pas négatrice de l'imaginaire du peuple, il faut que la voix de la France puisse porter en Europe. L'erreur que fut le quinquennat suivi des législatives est donc la dérive la plus importante à corriger. Il faut reconstituer cette double respiration qui nous manque : celle d'un président de la République sorti de l'interpellation permanente quant à sa mise en œuvre d'un programme en réalité gouvernemental et celle d'une représentation nationale totalement inféodée au parti majoritaire et pour laquelle l'alternance politique, lorsqu'elle se produit, n'est que la reprise en symétrie du même système.

Un des mérites de la crise qui a débuté avec les Gilets Jaunes et s'est prolongée jusqu'aux conventions dites citoyennes est d'avoir mis cela au jour. On le voyait moins clairement en 2016 lorsque nous avons fait notre colloque sur la souveraineté du peuple.

### **Quelles sont les propositions qui pourraient, dans cet esprit, découler de nos échanges ?**

En tenant compte de la mise en garde faite par Jean-Pierre Chevènement contre le risque d'irréalisme dans la conjoncture très difficile et très exigeante à la fois qui se dessine pour la France en Europe, il me semble que nous pourrions regarder comme bénéfiques les propositions suivantes :

1/ *Reconstituer le temps long de l'action présidentielle* : 6 ans, avec 4 ans pour un mandat législatif reposant sur des élections législatives déconnectées dans le temps de la présidentielle ou bien 7 et 5. Le débat en tout cas n'est plus tabou depuis quelque temps. C'est un indice. La seule mesure qui serait selon moi à écarter serait le mandat non renouvelable. Ce qui compte est la question de la durée et de la non coïncidence. Comme le dit Anne-Marie Le Pourhiet on élit aujourd'hui un président de la République sur un programme de gouvernement... Or le Président a aujourd'hui une fenêtre : c'est que les Français ont compris que leur avenir se jouait en dehors de la France, et donc intégré le rôle qu'il devrait assumer à titre principal

2/ *Rénover la démocratie représentative* y compris pour le motif d'envoyer un signal de cohésion nationale par opposition à la fragmentation des initiatives prétendues « citoyennes », d'ailleurs plus sollicitées que spontanées. Pour cela :

- *Revenir sur le non cumul des mandats* qui était une erreur d'analyse sur le rapport des élus aux citoyens. Là aussi le thème n'est plus tabou. Un mandat de maire, rien d'autre. (En revanche les cumuls horizontaux de fonctions territoriales renforcent la bureaucratie et l'autocratie des appareils de partis. Ce sont eux qu'il convient de limiter et drastiquement). Renforcer les moyens des élus (un sénateur américain a plusieurs dizaines de collaborateurs).

- Plus problématique serait sans doute *l'abandon de la session unique* instituée en 1995 qui a contribué à déconnecter le député du territoire qui l'a élu sans lui donner au contraire un meilleur outillage pour faire la loi. Mais cette réforme est indissociable d'une réforme de beaucoup plus vaste ampleur qui consisterait à limiter le flot législatif : serpent de mer qui mériterait à lui seul un vrai examen. C'est un autre débat en raison de son ampleur.

- et bien sûr ce qui permettra en tout cas au Parlement de débattre à nouveau est la *déconnexion du temps parlementaire et du temps présidentiel* puisque la loi du parti de la majorité - lorsqu'il est en position dominante - n'aura plus la même force.

3/ Il est une institution dont nous n'avons pas ou peu parlé : *celle du Premier ministre et du gouvernement*. Celui-ci devrait bénéficier du retour au temps long, le Président n'intervenant que pour arbitrer certains débats plus délicats ou plus fondamentaux. *L'extension des lois de programme pluriannuelles y compris les lois budgétaires pour l'exécution du programme gouvernemental* pourrait être une piste intéressante (restant toutefois à explorer) car elle donne de la densité au débat et de la continuité à l'action gouvernementale.

4/ *Enrichir le référendum comme proposé par Benjamin Morel et par le professeur Mathieu*, d'une part quant aux matières nécessairement soumises au vote populaire (en tout état de cause tout engagement européen), d'autre part en permettant les initiatives référendaires venues du peuple au moins en certaines matières. « Qui a peur du RIC ? » demandait tout récemment Anne-Marie Le Pourhiet. Vraie question. Car si l'alternative est de bricoler des participations citoyennes à des débats dont il n'est pas prouvé qu'ils intéressent le peuple français tout entier et d'inventer des systèmes, tel le tirage au sort, qui sont la



négaration de la souveraineté du citoyen, alors il faut ouvrir plutôt le référendum national lui-même. Cette réforme aurait aussi le mérite de soustraire les lois ainsi votées au contrôle du Conseil Constitutionnel qui a beaucoup dérapé, on l'a dit, dans le sens de la mise sous tutelle de la volonté du législateur - mais je vois le professeur Mathieu et, dans la salle, Jean-Éric Schoettl et Anne-Marie Le Pourhiet faire des signes de dénégation - dans ce cas c'est une raison supplémentaire pour revoir les conditions de contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi référendaire (autre que constitutionnelle qui, elle, échappe à son contrôle).

5/ Il reste *la question de la citoyenneté elle-même* comme base de notre système républicain et démocratique. La République en France, je le disais, n'est pas seulement une forme, c'est une substance : c'est pourquoi refaire des Français « archipelisés » des citoyens est un défi qui dépasse la question institutionnelle mais qui la fonde. C'est un défi pour l'éducation, pour la justice et pour la crédibilité de la parole politique. Ce défi conduit à des réformes profondes allant au-delà des réformes proprement institutionnelles. On ne peut pas confondre les sujets mais on doit constater les liens évidents qui existent entre eux ...

Voilà donc les propositions que notre Fondation pourrait raisonnablement mettre dans le débat public sans s'abstraire de l'urgence temporelle : décisions capitales à prendre au niveau européen, présidence par la France du Conseil européen au 1<sup>er</sup> semestre 2022 et bien sûr présidentielles.

Qu'il me soit seulement permis pour finir de mentionner quelques réformes - qui seraient beaucoup moins consensuelles - de nature à générer des débats dont la vivacité même risquerait de les rendre contreproductifs. Je les pointe très rapidement :

1/ D'abord la réforme du contrôle de constitutionnalité : on ne peut empêcher le Conseil constitutionnel de donner des interprétations de la Constitution ou de choisir des terrains de censure de la loi parfaitement inattendus ; on pense pour la première catégorie à la portée normative soudainement donnée au « principe de fraternité » figurant dans la devise républicaine : là, il est difficile de réformer. Mais on pense aussi aux motifs de censure surmultipliés qui mettent en péril la stabilité de la volonté générale -sans parler même de la QPC dont notre ami Jean-Éric Schoettl avait pointé lors du précédent colloque les très graves travers.

Nous avons ici même préconisé il y a longtemps avec le professeur Troper, et plus récemment avec Jean-Éric Schoettl justement, le « lit de justice », inventé par le doyen Vedel (qui ne préconisait pas l'adoption de ce système). La vérité est qu'il n'y a pas d'autre moyen que de demander au Parlement de confirmer son vote initial pour rendre à la loi son caractère d'émanation de la volonté générale mais qu'une telle réforme se heurterait à un lobbyisme pro-Conseil constitutionnel très puissant. Elle courrait aussi le risque de voir les majorités qualifiées qui seraient nécessaires pour confirmer la loi censurée par le juge constitutionnel se concentrer sur certains sujets au détriment d'autres, moins consensuels. Il ne faut pas se voiler la face : il sera plus facile de trouver une majorité qualifiée des 2/3 du Parlement pour confirmer une loi à visée sécuritaire qu'une loi de progrès social ...

Le problème que nous avons avec le Conseil constitutionnel est qu'il invente ce qu'un juriste éminent appelait « des principes à la petite semaine », déstabilisant les représentants élus du peuple et par là même la volonté générale et qu'il ne fait pas vraiment son devoir là où on l'attendrait c'est-à-dire pour protéger notre Constitution contre les empiètements des traités européens. Au total il contribue puissamment à renforcer la mise sous tutelle de la souveraineté nationale que ce soit en abaissant la représentation nationale ou en laissant nos principes constitutionnels sans défense devant les empiètements progressifs des cours européennes, CJUE et CEDH. D'où l'intérêt de réformes renforçant l'identité constitutionnelle de la France qui intégreraient notamment les principes du service public en les mettant pour le futur hors d'atteinte des règles du marché unique. On peut citer aussi le cas des *forces armées* qu'il est indispensable de soustraire à l'application stupéfiante de la directive européenne de 2003 sur le temps de travail décidée prétoriquement par des juges européens peu soucieux de respecter un élément majeur de la souveraineté des États. Encore n'est-ce là qu'un exemple, le dernier en date, de dérives dont l'effet pourrait être très grave si les autorités nationales ne réagissaient pas.

2/ Par ailleurs et complémentaiement une réforme de la justice s'impose :

- d'une part au regard des dérapages du juge, très fortement analysés il y a un instant par le professeur Mathieu, par rapport à la conduite de l'action politique, juge dans lequel j'ai le grand, le très grand regret de devoir inclure depuis peu le Conseil d'État. L'office du juge par rapport à celui du gouvernement est à repenser

à la lumière des excès récents telles les injonctions faites à celui-ci en matière de mise en œuvre de ses engagements climatiques. Le professeur Mathieu a été très clair sur ces questions.

Il convient aussi de réformer la Cour de Justice de la République en la sortant de la logique pénale qui, malgré les précautions prises lors de sa mise en place en 1993, n'a pas su trouver l'équilibre entre la mise en cause légitime d'un ministre à raison de son comportement privé et la conduite de la mission ministérielle qu'il n'appartient qu'à la démocratie de censurer.

- d'autre part en ce qui concerne la faible protection accordée par le juge à la loi nationale au regard de la supériorité des traités, ne prenant en considération qu'à minima la protection en forme d'écran que peuvent fournir nos règles et principes constitutionnels. La dialectique loi nationale -supériorité des traités ne va pas, comme le disait le professeur Troper jusqu'au consentement à des pertes de souveraineté qui n'ont jamais été mises clairement sur la table. Cette réforme suppose d'abord un rappel que la loi nationale est, pour le juge suprême que sont le Conseil d'État et la Cour de cassation, l'horizon indépassable et cela ne peut être fait que par la voie d'une révision constitutionnelle.

Pour finir, j'en reviens au raisonnable : la démocratie française, comme l'a bien montré Stéphane Rozès n'est elle-même que si elle se reconnaît non seulement dans un programme mais dans un projet. C'est pourquoi, si l'on veut combattre les « passions négatives » rien ne vaut la réanimation d'un débat national porteur de politiques alternatives crédibles. Il y a certes matière à désespérer de ce point de vue lorsqu'on regarde l'état des partis politiques. Mais on peut aussi faire le pari que ceux-ci pourraient se rénover si la représentation nationale qui est leur débouché naturel reprenait force, vie et couleurs. Les grandes voix qui se sont éteintes, celles de Clemenceau, de Jaurès, et bien sûr de Victor Hugo n'ont pas d'équivalent aujourd'hui. Mais la parole ainsi que l'élan oratoire lui-même reste, y compris à l'heure du numérique, un élément majeur de la reconnaissance d'un destin commun et de la coagulation de l'adhésion des citoyens. Aider la représentation nationale à recolorer le débat, permettre au gouvernement de gouverner, permettre au président de la République de porter haut et fort la voix de la France en un moment où nos intérêts vitaux l'exigent, ce serait un premier temps fort de la réforme de nos institutions.

Les interventions étaient passionnantes.

Je voudrais seulement vous interpeller sur un élément de l'intervention de Bertrand Mathieu sur le débat démocratique : libéralisme, illibéralisme, pouvoir du juge, pouvoir du politique, équilibre entre sphères nationale et européenne.

Vous imputez ce processus de dessaisissement qui affaiblit la démocratie à l'« illibéralisme ». Ne faut-il pas y voir un effet du néolibéralisme ? En écho avec ce qu'écrit Alain Supiot (qui est souvent intervenu à la Fondation Res Publica) dans *La gouvernance par les nombres*<sup>16</sup>, je pense que le néolibéralisme est au fond l'idée que la globalisation pourrait faire prévaloir l'efficace du chiffre, du nombre, l'efficace juridique, l'efficace financière, numérique sur les us et coutumes de chacun des peuples. En un mot, le cours des choses et de l'Histoire ne serait plus le prolongement des échanges entre des peuples qui articulent chacun différemment le bon, le juste et l'efficace mais la résultante d'un efficace commercial, juridique, numérique, économique, qui emballerait les marchés contre le gouvernement des Hommes. Une administration juridique, des choses, heurterait, bousculerait les cohérences imaginaires de chacun des peuples au point que, au bout d'un certain temps, ces peuples refuseraient ce mode d'administration. D'où ce qu'on appelle l'illibéralisme qui est plutôt un « illinéolibéralisme ». Alain Supiot rappelait que dès les Lumières ce débat opposait Condorcet et Montesquieu, ce qui fait qu'il y a des néolibéraux de gauche comme de droite. Quand Condorcet, au nom du Progrès, conteste la version - libérale selon moi - de Montesquieu qui invoque les us et coutumes des peuples à respecter, il est porteur d'une conception néolibérale, certes progressiste, certes de gauche, mais qui déconnecte l'efficace du bon et du juste. Pour moi le

---

<sup>16</sup> *La gouvernance par les nombres* est le titre d'un livre paru chez Fayard en 2015, qui rend compte d'une série de deux cours prononcés au Collège de France par Alain Supiot : le premier s'intitulait « Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres » (2012) et le second « Les figures de l'allégeance » (2013).

néolibéralisme est l'inverse du libéralisme et suscite en réaction ce qui à tort est appelé communément l'illibéralisme.

BERTRAND MATHIEU

Merci beaucoup pour cette remarque tout à fait essentielle.

Permettez-moi de dire par boutade que le pouvoir politique est limité à la fois par Montesquieu et par Condorcet. Montesquieu conçoit un pouvoir modéré. Il faut donc limiter le pouvoir. Mais on finit par le corseter tellement que ce pouvoir ne peut plus s'exprimer. C'est le déséquilibre dans la limitation du pouvoir. D'ailleurs Montesquieu ne fait aucun lien entre la démocratie et le libéralisme. Son système est un système aristocratique. Or le libéralisme se développe dans les sociétés démocratiques. En réalité le libéralisme recouvre des choses différentes, bien qu'elles puissent se rejoindre, d'une part politiquement, les mécanismes de limitation du pouvoir, d'autre part socialement, la liberté d'agir de l'individu, notamment dans sa vie personnelle et ses activités économiques. Mais j'aurais tendance à penser, sans pousser très loin ma réflexion, sans hiérarchiser leur importance, ce que je ne saurais pas faire, que les deux phénomènes, s'additionnent, contribuant à corseter le pouvoir.

JEAN-PIERRE DUPORT

Que devient le droit de dissolution, point que l'on n'a pas évoqué, dans cet équilibre nouveau entre le pouvoir présidentiel et le pouvoir législatif ? Faut-il le supprimer ? Faut-il l'encadrer ? c'est à mon avis une condition importante dans ce rééquilibrage auquel vous aspirez tous.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

En ce qui me concerne je pense fermement qu'il faut le maintenir parce que c'est un point majeur dans l'équilibre nouveau des pouvoirs que nous dessinerions entre le président de la République et le Parlement, surtout si nous admettons une cohabitation. On ne peut pas se passer de la dissolution sans désarticuler très

largement ce que doivent être les rapports entre le Président et le Parlement. Autant je suis pour la rénovation du débat parlementaire par tous les moyens possibles, sans exclure le référendum, autant je crois que le président de la République, qui est quand même le premier personnage auquel la Constitution attribue les fonctions régaliennes proprement dites, doit garder cette « arme atomique ».

JEAN-PIERRE DUPORT

Cela signifie que le Président nouvellement élu pourra continuer à dissoudre pour essayer d'avoir une majorité à l'Assemblée nationale, ce qui est quand même une petite fragilité dans le dispositif que vous envisagez.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Je comprends ce que vous dites. On n'est d'ailleurs jamais trop prudent quand on regarde les possibilités de ce que l'on propose sur le papier. Mais ce serait pour quatre ans ou cinq ans, un temps de deux ans moins long que son propre mandat.

BERTRAND MATHIEU

Et c'est peut-être une manière d'engager sa responsabilité devant le peuple. La dissolution est aussi une forme d'engagement de responsabilité. Ce qui est quelque chose d'assez sain, me semble-t-il.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

C'est une vérification du véritable contenu des choix politiques du peuple.

BENJAMIN MOREL

Je crois que cela ne peut se marier qu'avec un mandat parlementaire relativement court (trois ou quatre ans). C'est-à-dire que l'on engagerait une politique portée, via la dissolution, par une majorité soutenue par le Président - si l'on rejette l'option de la proportionnelle - mais pour un temps relativement court, ce qui déconnecte réellement le temps présidentiel, qui est le temps long, du temps parlementaire, qui doit être le temps d'une politique à court terme.

DANS LA SALLE

Nous avons actuellement un double quinquennat sans possibilité de refaire un troisième quinquennat. Ne pourrait-on avoir une réflexion sur un seul mandat de sept ans ? Le Président pourrait se consacrer complètement à son projet et se déconnecter des partis politiques.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Vous avez raison de soulever cette question souvent évoquée à propos du septennat. Elle me rappelle un souvenir ancien : au comité Vedel, où je siégeais, Pierre Mauroy nous avait détournés de l'idée d'un mandat non renouvelable en arguant que l'on ne peut pas priver l'électeur de sa liberté de choix. Il voyait dans le mandat unique une forme d'atteinte à la liberté électorale. Et, à tort ou à raison, il nous avait convaincus et, pour ma part, je n'ai pas changé d'opinion depuis lors. Mais il peut y avoir des voix divergentes.

BERTRAND MATHIEU

En effet le mandat non renouvelable a des avantages et des inconvénients. Marie-Françoise Bechtel met en exergue un inconvénient majeur. Mais d'abord on peut estimer qu'il ne s'agirait que d'interdire deux mandats consécutifs, ce qui

permet éventuellement au « sauveur de la Patrie » de revenir. Et puis l'idée d'un Cincinnatus qui retourne à sa charrue après avoir sauvé sa patrie peut en effet être un modèle.

ANNE-MARIE LE POURHIET

Que peuvent les meilleures institutions sans la volonté politique de ceux qui les font vivre ?

Un exemple : la Cour de justice de l'Union européenne vient de rendre un arrêt célèbre concernant le temps de travail des militaires. Je constate que seuls ont réagi contre cette ineptie de la CJUE un ancien Premier ministre, Édouard Philippe, deux anciens ministres, Jean-Pierre Chevènement et Jean-Louis Borloo et un ancien conseiller d'un Président de la République précédent, Aquilino Morelle. Pas un mot à l'Élysée ni à Matignon. M. Le Drian, qui pleure sur tous les plateaux de télévision contre les Australiens, n'a rien eu à dire non plus contre cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne !

C'est systématique. Nos gouvernants, quels qu'ils soient, ne disent pas un mot contre les abus de pouvoir caractérisés de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous avons au Parlement la possibilité de nous opposer à la violation du principe de subsidiarité par les actes en préparation dans l'Union européenne. Mais cette opportunité n'est jamais saisie, rien n'est fait, personne ne dit rien ! Les commissions aux Affaires européennes des Assemblées sont d'ailleurs composées d'eurolâtres qui jamais ne diraient qu'un projet d'acte européen est contraire au principe de subsidiarité...

Nous avons véritablement un problème de volonté de récupération de la souveraineté.

À moins que tout le monde ne se complaise dans l'impotence ?

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Nous en terminerons donc sur cette effraction de la volonté politique, sujet que, en effet, aucun colloque ne peut résoudre. Sujet pourtant essentiel : les institutions sont une coquille vide si ceux qui sont appelés à les faire vivre ne s'en saisissent pas. Ce n'est pas à mes yeux une raison pour ne pas réfléchir sur les



bonnes institutions car si à elles seules elles ne garantissent pas une volonté qui les fera vivre, du moins sont-elles une condition nécessaire : que dire de plus ?

## **PUBLICATIONS RÉCENTES**

### **OÙ VA L'INDE ?**

Colloque du lundi 6 juin 2016

### **LES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER MONDIAL**

Colloque du lundi 4 juillet 2016

### **LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE ET SES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**

Colloque du lundi 24 octobre 2016

### **L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ PAR LE PEUPLE : LIMITES, SOLUTIONS**

Colloque du lundi 14 novembre 2016

### **QUEL AVENIR POUR LA FRANCOPHONIE ?**

Colloque du lundi 12 décembre 2016

### **VERS LA FIN DE LA GLOBALISATION, MYTHE OU RÉALITÉ ? QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?**

Colloque du lundi 6 mars 2017

### **ENJEUX MARITIMES DU MONDE ET DE LA FRANCE**

Colloque du lundi 20 mars 2017

### **CIVILISATION, AVEC OU SANS 'S' ?**

Colloque du lundi 22 mai 2017

### **OÙ VA LA TURQUIE ?**

Colloque du lundi 29 mai 2017

### **L'AVENIR DES RELATIONS GERMANO-AMÉRICAINES**

Colloque du lundi 18 septembre 2017

**MAX GALLO, LA FIERTÉ D'ÊTRE FRANÇAIS**  
Rencontre-hommage du mardi 21 octobre 2017

**L'ÉCOLE AU DÉFI DE L'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE**  
Colloque du lundi 27 novembre 2017

**LE MOMENT RÉPUBLICAIN EN FRANCE ?**  
Colloque du lundi 11 décembre 2017

**QU'Y-A-T-IL DANS LE CHAUDRON DU MOYEN-ORIENT ?**  
Colloque du lundi 12 février 2018

**DÉSERTIFICATION ET RÉANIMATION DES TERRITOIRES**  
Colloque du mardi 27 février 2018

**L'EUROPE, COMMENT CA MARCHE ET COMMENT LA REDRESSER ?**  
Colloque du mardi 20 mars 2018

**LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE, LA STRATÉGIE DE LA CHINE**  
Colloque du lundi 4 juin 2018

**FAKE NEWS, FABRIQUE DES OPINIONS ET DÉMOCRATIE**  
Colloque du mercredi 20 juin 2018

**L'EUROPE FACE À L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN**  
Colloque du lundi 24 septembre 2018

**LE DROIT CONTRE LA LOI**  
Colloque du lundi 22 octobre 2018

**ORDOLIBÉRALISME, MERCANTILISME ALLEMAND ET FRACTURES  
EUROPÉENNES**

Colloque du lundi 19 novembre 2018

**SITUATION DE L'ITALIE, RÉALITÉ ET PERSPECTIVES**  
Colloque du mercredi 5 décembre 2018

**OÙ VONT LES ÉTATS-UNIS ?**

Colloque du mardi 29 janvier 2019

**LA BAISSÉ DE LA NATALITÉ ET LES PERSPECTIVES DE LA  
DÉMOGRAPHIE FRANÇAISE**

Séminaire du mardi 2 avril 2019

**LA SOUVERAINÉTÉ EUROPÉENNE, QU'EST-CE À DIRE ?**

Colloque du mardi 16 avril 2019

**L'EURO VINGT ANS APRÈS, BILAN ET PERSPECTIVES**

Colloque du lundi 6 mai 2019

**DÉFIS ÉNERGÉTIQUES ET POLITIQUE EUROPÉENNE**

Colloque du mardi 18 juin 2019

**IMMIGRATION ET INTÉGRATION – TABLE RONDE AUTOUR DE  
PIERRE BROCHAND**

Séminaire du mardi 2 juillet 2019

**L'IMPACT DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES SUR LE TRAVAIL ET  
L'EMPLOI**

Colloque du mardi 24 septembre 2019

**QUELLE RECOMPOSITION GÉOPOLITIQUE DU CAPITALISME ?**

Colloque du mardi 5 novembre 2019

**QUELLE RECOMPOSITION POLITIQUE POUR LA FRANCE ?**

Colloque du mardi 3 décembre 2019

**IRAN, ÉTATS-UNIS, OÙ LA CRISE AU MOYEN-ORIENT NOUS  
CONDUIT-ELLE ?**

Colloque du mercredi 5 février 2020

**ISLAMISME (ISLAM POLITIQUE) ET DÉMOCRATIE DANS LE MONDE  
MUSULMAN : QUELLE(S) GRILLE(S) DE LECTURE ?**

Colloque du mercredi 4 mars 2020

**L'AVENIR DE L'INDE, ENTRE INTÉRÊT NATIONAL ET ASPIRATIONS  
RÉGIONALES ET MONDIALES**

Séminaire du mercredi 9 septembre 2020

**DE L'ARRÊT DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL DE KARLSRUHE DU  
5 MAI 2020 À LA RELANCE BUDGÉTAIRE ET MONÉTAIRE : LES CHEMINS  
D'UN LEADERSHIP EUROPÉEN ?**

Séminaire du mardi 22 septembre 2020

**LE RETOUR DE L'ÉTAT, POURQUOI FAIRE ?**

Séminaire du mardi 6 octobre 2020

**LA CHINE DANS LE MONDE**

Colloque du mardi 17 novembre 2020

**LA POLITIQUE DE RECHERCHE, ENJEU POUR L'AVENIR**

Colloque du jeudi 26 novembre 2020

**ENSEIGNER LA RÉPUBLIQUE**

Séminaire du 20 janvier 2021

**L'ALLEMAGNE ET LA CONSTRUCTION DE LA STABILITÉ EUROPÉENNE**

Colloque du 10 février 2021

**ÉTATS-UNIS : CRISE DE LA DÉMOCRATIE ET AVENIR DU  
« LEADERSHIP » AMÉRICAIN**

Colloque du 9 mars 2021

**COMMENT PENSER LA RECONQUÊTE DE NOTRE INDÉPENDANCE  
INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE ?**

Colloque du 13 avril 2021

**LA FORMATION DES PROFESSEURS DES ÉCOLES, UN ENJEU MAJEUR  
POUR LE XXI<sup>E</sup> SIÈCLE**

Colloque du 19 mai 2021



## NOTES ET ÉTUDES :

### Parues récemment :

- **Joachim Sarfati**, « **L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance** », septembre 2021.
- **Baptiste Petitjean**, ancien directeur de la Fondation Res Publica, « **Allemagne, un sursaut inattendu** », juin 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'ordolibéralisme allemand, obstacle à la puissance européenne** », mai 2020.
- **Anne-Marie Le Pourhiet**, Professeur de droit public à l'Université Rennes 1, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La gestation historique et juridique de la souveraineté nationale et populaire** », mai 2020.
- **Jean-Éric Schœttl**, conseiller d'État (h), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La souveraineté nationale à l'épreuve du droit européen** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'intégration européenne et la résurgence des nationalismes** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **Peut-il y avoir une démocratie européenne ?** », janvier 2020.
- **Benjamin Morel**, maître de conférence en Droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle** », juillet 2019.
- **Alain Dejammet**, ancien président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **Samuel P. Huntington revisité** », avril 2019.

## NOTES DE LECTURE :

### Parues récemment :

- « **La crise du modèle néolibéral et l'avenir du capitalisme** », note de lecture de l'ouvrage de Patrick Artus et Marie-Paule Virard, *La dernière chance du capitalisme* (Odile Jacob 2021), par Joachim Sarfati.
- « **La recherche française victime d'une contamination militante ?** », note de lecture de l'ouvrage de Nathalie Heinich, *Ce que le militantisme fait à la recherche* (Gallimard, Tracts, 2021), par Joachim Imad, directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Le rôle moteur de l'État dans l'innovation** », note de lecture de l'ouvrage de Mariana Mazzucato, *L'État entrepreneur, pour en finir avec l'opposition public-privé* (2015 ; trad. Fayard, 2020), par Guillaume Mars.
- « **L'assimilation et le modèle républicain français** », note de lecture de l'ouvrage de Raphaël Doan, *Le Rêve de l'assimilation* (Passés composés, 2021), par Joachim Imad, directeur de la Fondation Res Publica.
- « **La dépendance aux métaux rares et les contradictions de la transition énergétique et numérique** », note de lecture de l'ouvrage de Guillaume Pitron, *La guerre des métaux rares* (Les liens qui libèrent, 2018), par Joachim Imad, directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Assiste-t-on à une renaissance des classes populaires ?** », note de lecture de l'ouvrage de Christophe Guilluy, *Le temps des gens ordinaires* (Flamarion, 2020), par Joachim Imad, directeur de la Fondation Res Publica.
- « **La relation franco-allemande et le problème de l'hégémonie en Europe** », note de lecture de l'ouvrage de Georg Blume, *Der Frankreich-Blues* (Edition Körber, Hambourg, 2017), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica, et Lise Buttin.



## SOUTENEZ LA FONDATION RES PUBLICA !

Pour nourrir sa réflexion et conduire sa mission d'irrigation du débat intellectuel et d'aide à la décision publique, la Fondation Res Publica a besoin du soutien des entreprises et des particuliers. Leur aide est particulièrement précieuse dans un contexte de réduction de l'aide que la Fondation perçoit de l'État, en raison de restrictions budgétaires de plus en plus fortes.

*La Fondation étant reconnue d'utilité publique par décret du 30 décembre 2005, les versements que vous lui accorderez-vous feront bénéficier d'un avantage fiscal conséquent.*

### **Pour les particuliers :**

Impôt sur le revenu (IR) : la loi de finances permet **une déduction de l'impôt sur le revenu de 66 % du montant de vos dons** dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Dans le cas d'un don de 1000 euros, vous pouvez déduire 660 euros de votre impôt sur le revenu.

### **Pour les entreprises, les organismes et les associations :**

Impôt sur les sociétés (IS) : la loi de finances permet une déduction de vos dons de l'impôt sur les sociétés (ou IR pour les sociétés de personne), **à hauteur de 60 %**, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Dans le cas d'un don de 10 000 euros, vous pourrez déduire 6 000 euros d'impôt. Votre contribution aura réellement coûté 4 000 euros à votre entreprise.

Un don supérieur ou égal à 200 euros vous permettra par ailleurs de recevoir à votre adresse les « Cahiers » de la Fondation Res Publica.

Avec tous mes remerciements,

Jean-Pierre Chevènement


Contact : +33 (0)1 45 50 39 50 ; [fondationrespublica@gmail.com](mailto:fondationrespublica@gmail.com) ou [benjelloun@fondation-res-publica.org](http://benjelloun@fondation-res-publica.org)



FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

 01.45.50.39.50

[info@fondation-res-publica.org](mailto:info@fondation-res-publica.org)

Achévé  
d'imprimer  
en novembre 2021