

Les
**CAHIERS
DU
GEVIPAR**



GROUPE D'ÉTUDES SUR LA VIE ET LES
INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

N°1 (NOVEMBRE 2025)

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 7 AVRIL 2025

« LA VE RÉPUBLIQUE EST-ELLE DEVENUE UN RÉGIME PARLEMENTAIRE ? »

GEVIPAR

Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires

Compte rendu de la table ronde

« La V^e République est-elle devenue un régime parlementaire ? »

Assemblée nationale - 7 avril 2025

Avec :

Marion JOLIVET, Directrice de la Séance, Sénat,

Benjamin MOREL, Maître de conférences en droit public, Université Paris-Panthéon-Assas,

Éric THIERS, conseiller d'État, Conseiller spécial du Premier ministre, chercheur associé au CEVIPOF (Sciences Po)

Animation :

Gérald Sutter, Assemblée nationale

Mathieu Peruyero, Sénat

Olivier Costa, CEVIPOF-Sciences Po

Ce document est un compte rendu de la table ronde « La V^e République est-elle devenue un régime parlementaire ? » organisée par le GEVIPAR à l'Assemblée nationale, le 7 avril 2025. Il reprend l'essentiel des propos des intervenants, ainsi que certaines questions et réponses. Il a été établi par les responsables du GEVIPAR sur la base de l'enregistrement de l'événement et validé par les trois intervenants principaux et les auteurs des questions.

© 2025, GEVIPAR. Tous droits réservés.

Toute reproduction, diffusion ou utilisation, intégrale ou partielle, sous quelque forme ou support que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite des auteurs et de l'éditeur du document. ISSN en cours.

Les lecteurs sont autorisés à citer ce document dans un cadre scientifique ou académique, sous réserve d'en mentionner la source complète :

« Compte rendu de la table ronde "La V^e République est-elle devenue un régime parlementaire ?" », *Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 1, 2025, 21 p.

Gérald Sutter : Bienvenue à l'Assemblée nationale pour cette table ronde du GEVIPAR. Je suis Gérald Sutter, chef de division à la direction de la séance de l'Assemblée nationale. Je m'exprime ici non pas en cette qualité, mais en tant que responsable du GEVIPAR pour l'Assemblée nationale. Le GEVIPAR est un groupe de recherche tripartite réunissant l'Assemblée nationale, le Sénat et Sciences Po. Le responsable pour le Sénat est Mathieu Peruyero, également responsable de la division du secrétariat de la Présidence et du Bureau du Sénat. Pour Sciences Po, il s'agit d'Olivier Costa, directeur de recherche CNRS au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po).

Avant de passer la parole à mes camarades, permettez-moi un mot sur le GEVIPAR lui-même, pour ceux qui le connaissent moins ou qui l'auraient oublié. Le GEVIPAR, Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires, a été créé en 2009, notamment par Éric Thiers, que je remercie vivement d'avoir accepté notre invitation. Il prend racine dans une structure antérieure, le GETUPAR, Groupe d'étude des parlements, connue des plus anciens. Le GEVIPAR poursuit un double objectif. Premièrement, il vise à étudier les parlements – au pluriel, incluant le Parlement français, le Parlement européen et les parlements étrangers à des fins de comparaison – non pas sous un angle uniquement juridique, politique ou historique, mais en favorisant une approche interdisciplinaire. Il entend promouvoir les études parlementaires, en s'appuyant sur diverses disciplines savantes. Deuxièmement, il aspire à être plus qu'un cercle d'universitaires ou de spécialistes, en offrant un espace de dialogue entre experts (vision académique) et praticiens (élus, fonctionnaires), et en développant un discours accessible à la société civile, au-delà du seul monde académique ou politique. C'est pourquoi je me félicite de voir dans la salle un public varié : de grands connaisseurs des institutions et de la vie publique, des journalistes, de simples citoyens, des étudiants, et d'autres personnes intéressées. Je passe maintenant la parole à Mathieu Peruyero, qui va présenter nos trois intervenants, qui constituent un plateau que je qualifierais d'exceptionnel.

Mathieu Peruyero : Merci à nos trois invités d'avoir accepté de participer à cette table ronde. Je vais vous les présenter brièvement.

Marion Jolivet est administratrice du Sénat depuis 2002. Elle y a exercé diverses fonctions, notamment celle de cheffe du service de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et est actuellement directrice de la séance. Cette direction est au cœur du fonctionnement parlementaire, en charge notamment de la séance publique et de la Conférence des Présidents. À ce titre, Marion Jolivet a été au centre de nombreuses réflexions menées ces dernières années par les vice-présidents sur l'évolution des méthodes de travail de l'institution et les conditions d'exercice du mandat des sénateurs. D'ailleurs, un aboutissement de ces réflexions sera examiné demain soir en séance publique avec la réforme du règlement du Sénat.

Nous avons également le plaisir d'accueillir Benjamin Morel. Depuis que les questions parlementaires et institutionnelles sont revenues au centre de l'attention médiatique, nous avons

tous eu l'occasion d'écouter ses analyses. Il est docteur en sciences politiques, lauréat du prix de thèse du Sénat en 2017, maître de conférences en droit public à l'université Paris 2 Panthéon-Assas et auteur de plusieurs ouvrages sur les institutions. Ses deux derniers livres sont directement liés au thème de cette table ronde : *Le Parlement, Temple de la République*, publié l'année dernière, et *Le nouveau régime ou l'impossible parlementarisme*, paru il y a quelques semaines.

Enfin, nous accueillons Éric Thiers, conseiller d'État ayant eu une première carrière comme administrateur à l'Assemblée nationale, où il a occupé diverses fonctions, dont celles de chef du secrétariat de la commission des lois et de la division de la séance. Parallèlement, il a maintenu un lien avec l'enseignement et la vie intellectuelle, notamment par des collaborations dans différentes revues. Son riche parcours dans différents cabinets ministériels l'a placé au cœur des réflexions et évolutions institutionnelles, notamment comme directeur de cabinet du ministre des Relations avec le Parlement et comme conseiller institutionnel auprès de Nicole Belloubet et du Président de la République. Il est actuellement conseiller spécial du Premier ministre, après avoir été secrétaire général du Haut-Commissariat au Plan.

Merci à tous les trois pour votre participation. Sans plus tarder, je cède la parole à Olivier Costa pour l'introduction.

Olivier Costa : Merci. Quelques mots sur l'idée de cette table ronde. Le point de départ est évidemment la dissolution de 2024, mais aussi les résultats des législatives de 2022 qui ont induit un nouvel équilibre des pouvoirs et de nouvelles dynamiques au sein des chambres. La question centrale que nous posons est la suivante : sommes-nous dans une parenthèse ou une véritable évolution du régime ? La V^e République peut-elle fonctionner comme un régime parlementaire ? L'instabilité gouvernementale est-elle une fatalité ? Nous avons vu que la situation n'a pas duré longtemps pour M. Barnier, mais elle dure plus longtemps que prévu pour M. Bayrou. Un nouvel équilibre a-t-il été trouvé ? Les partis apprendront-ils à coopérer après les élections, et pas seulement avant, ce qui n'est pas dans la tradition politique et constitutionnelle française ? Ce sont ces questions que nous aborderons aujourd'hui. Nous prévoyons un premier tour de parole pour chaque intervenant, afin de garder un maximum de temps pour les échanges entre eux et avec la salle. Vos questions et réflexions seront les bienvenues ensuite. Commençons par Benjamin Morel, puis je passerai la parole à Marion Jolivet et enfin à Éric Thiers.

Benjamin Morel : Merci beaucoup, cher Olivier, et merci pour cette invitation au GEVIPAR. J'en suis très touché, d'abord parce que c'est sans doute le groupe de recherche qui m'a initié à l'étude du Parlement, grâce à Olivier Rozenberg, ici présent, à qui je souhaite rendre hommage, et à Jean-Louis Hérin, également présent, qui m'a introduit au Parlement. Je suis donc ravi de débattre avec vous ce soir.

Assiste-t-on aujourd'hui à une reconfiguration du régime au regard de la sociologie parlementaire ? Oui, d'une certaine manière. On répète souvent, en citant Maurice Duverger, que la V^e République serait un régime semi-présidentiel, mais cette formule n'est pas très explicite. Lorsqu'un président de la République détient une majorité, il dispose de plus de pouvoirs dans son système politique que son homologue américain. En revanche, sans majorité, ou face à une majorité hostile en période de cohabitation, son pouvoir n'est guère plus important que celui de la plupart de ses homologues européens, si ce n'est celui que le Premier ministre veut bien lui laisser. Certes, il possède des pouvoirs propres (article 16, dissolution, référendum), mais ces pouvoirs ne sont pas entièrement absolus (un référendum nécessite un

projet de loi proposé par le gouvernement) et leur usage est rare. Il y a donc une spécificité constitutionnelle française, mais elle est limitée si l'on considère le pouvoir présidentiel en l'absence de majorité.

Ce qui caractérise la V^e République telle que nous la connaissons, c'est le fait majoritaire. Lorsque ce fait majoritaire penche du côté du gouvernement, nous sommes en cohabitation. Lorsqu'il penche du côté du président, nous sommes hors cohabitation. La vraie question est donc de savoir si ce fait majoritaire a disparu temporairement ou structurellement. S'il s'agit d'une situation conjoncturelle, ce que nous vivons est une parenthèse qui se refermera peut-être d'ici deux ans. Si c'est structurel, il n'est pas certain que ce soit une parenthèse. Quoi qu'il en soit, dans la situation actuelle, la question du régime parlementaire se pose sur deux plans : juridique et politique.

On peut considérer qu'un régime parlementaire stable repose sur la formation de coalitions stables, comme l'a évoqué Olivier Costa. L'existence de telles coalitions est aujourd'hui incertaine pour deux raisons majeures. La première est liée au mode de scrutin. Il n'y a pas de bon ou de mauvais mode de scrutin ; un mode de scrutin est adapté ou non à une situation politique donnée. Le scrutin majoritaire à deux tours a bien fonctionné en période de bipolarisation. Hors de cette période, comme sous la Troisième République où il était souvent en vigueur, il ne produit pas nécessairement de majorités. Il en produit sous deux conditions : un effet de télescopage d'une élection sur l'autre et une relative bipolarisation. Sinon, et c'est un des problèmes actuels, ce mode de scrutin fige les alliances préélectorales pour la période postélectorale. Prenez la position complexe des socialistes : ils ont été élus grâce à une alliance de la gauche au premier tour. Si cette alliance n'est pas reconduite lors de prochaines législatives, leur résultat au premier tour est incertain, surtout au vu des reports de voix médiocres du centre vers les socialistes au second tour des dernières élections. Cela crée une inertie stratégique : l'idée de construire des alliances post-électorales est compliquée car cela modifierait la configuration électorale initiale.

Le second élément rendant les accords et coalitions complexes est la polarisation politique. Dans le dernier hémicycle de la IV^e République, on trouvait 25% de communistes, 8% de poujadistes et 4,5% de gaullistes avec lesquels les alliances étaient difficiles, gelant 37,5% de l'hémicycle pour des coalitions stables. Aujourd'hui, avec 25% de RN et 12,5% de LFI, la situation est comparable. Cette polarisation, comme l'ont montré des études sur les coalitions (notamment celles de Kaare Strøm), combinée à la nécessité pour des partis idéologiquement proches de se distinguer au sein d'une coalition potentielle – qui à l'Assemblée nationale nécessiterait au moins six partenaires –, crée des tensions. La balkanisation parlementaire est forte : on compte 11 groupes à l'Assemblée nationale, contre 6 ou 7 au Bundestag – selon que l'on distingue ou pas CDU/CSU. À cela s'ajoute la possibilité d'élections à tout moment à partir de juillet prochain, qui incite les partis à adopter une stratégie de distinction, facteur d'instabilité.

Juridiquement, rien n'empêche une re-parlementarisation du régime. Politiquement, cependant, la formation d'une coalition alternative stable autour d'une politique de compromis à l'Assemblée nationale se heurte à des obstacles substantiels. Enfin, même sans obstacle constitutionnel majeur – bien qu'on puisse discuter de la rationalisation excessive, de l'article 49.3, etc. –, il existe des obstacles pratiques à l'autonomie politique des assemblées. Le Sénat, dans l'opposition lors du dernier quinquennat, a pu utiliser ses moyens juridiques pour un contrôle parlementaire effectif, mais ce contrôle reste limité par au moins trois problèmes.

Le premier est le temps parlementaire. On dit le Parlement trop lent, mais il est en moyenne plus rapide que le Parlement allemand et trois fois plus rapide que le Parlement néerlandais. C'est l'un des plus rapides d'Europe. Le problème n'est pas la lenteur, mais de légiférer souvent

trop vite et donc mal, obligeant à revenir sur les textes. Une re-parlementarisation nécessiterait de s'interroger sur le temps parlementaire adéquat, peut-être pas en accélérant le processus.

Le deuxième aspect concerne les moyens du Parlement. Une initiative parlementaire profitable et un contrôle efficace exigent que les parlementaires disposent de moyens d'expertise suffisants. Les débats sur le rattachement de France Stratégie ou la création du Haut-Commissariat au Plan illustrent ce point. Comparé au Bundestag ou aux chambres américaines, le Parlement français manque de moyens. Le budget de l'Assemblée nationale équivaut à celui de la ville de Bordeaux (hors métropole), celui du Sénat à celui de la ville de Grenoble (hors métropole). Même si cette question n'est pas populaire, il y a un enjeu de moyens pour les assemblées.

Le dernier point est le manque de coopération entre les chambres, notamment sur l'initiative parlementaire. Lors de la réforme de 2008, le Sénat avait proposé qu'une proposition de loi adoptée par une chambre soit reprise quasi automatiquement par l'autre. La coopération entre groupes parlementaires pour les initiatives ou entre chambres sur les textes reste fragile.

Pour conclure, des améliorations sont possibles et nécessaires pour un Parlement plus fonctionnel et plus fort. Cependant, les principaux obstacles sont aujourd'hui politiques : hier, le fait majoritaire caporalisé par le président ; aujourd'hui, la difficulté à former des coalitions stables. Ces éléments ne relèvent pas d'une "culture politique" mais plutôt de structures qui mettent du temps à s'adapter. Encore faut-il considérer ces problèmes comme structurels et non comme une simple parenthèse, un débat que nous aurons sans doute dans les deux prochaines années, avant la présidentielle.

Olivier Costa : Merci Benjamin Morel pour ce large panorama et pour avoir avancé des idées, parfois iconoclastes, dont nous reparlerons. Le but du GEVIPAR étant de faire dialoguer experts, praticiens et politiques, je suis ravi de passer la parole à Marion Jolivet, directrice de la séance au Sénat, observatrice privilégiée des dynamiques institutionnelles et partisanes actuelles. Vous avez la parole.

Marion Jolivet : Bonjour à toutes et à tous.

Je vais concentrer mon analyse sur le rôle du Parlement par rapport à l'exécutif, en l'analysant à l'aune des deux grandes fonctions des assemblées. Sur le plan législatif, le Parlement se contente-t-il de voter la loi ? Sur le plan du contrôle, l'exécutif est-il réellement contraint de rendre des comptes devant le Parlement ?

Deux éléments de réponse me semblent pertinents. D'une part, la V^e République n'a pas attendu la suppression du fait majoritaire pour se parlementariser par rapport à 1958 – la révision constitutionnelle de 2008 ayant déjà marqué un tournant majeur à cet égard. D'autre part, la disparition du fait majoritaire depuis 2022 a eu des effets contrastés, et a surtout, me semble-t-il, rendu la V^e République davantage sénatoriale, en particulier depuis la dissolution.

Tout d'abord, la V^e République s'était déjà parlementarisée avant la fin du fait majoritaire. Malgré les éléments historiques d'affaiblissement du Parlement (parlementarisme rationalisé, fait majoritaire, l'élection du Président de la République au suffrage universel, le quinquennat), des évolutions visant à renforcer ses prérogatives ont été mises en place dès les années 1970, culminant avec la révision de 2008. Ainsi, sur le plan législatif, bien avant 2022, le Parlement avait renforcé son influence dans l'élaboration de la loi. Deux chiffres illustrent ce rôle croissant : entre 1958 et 1994, 85% des textes adoptés émanaient de projets de loi gouvernementaux. Cette part a progressivement diminué pour passer sous les 50% dès la fin du

premier quinquennat Macron, avant même les législatives de 2022. La part des propositions de loi dans les textes définitivement adoptés est bien supérieure à celle observée au Royaume-Uni (environ 25%), en Allemagne (19%) ou en Italie (21%). Deuxième élément : la loi se construit désormais majoritairement au Parlement. L'outil "La loi en construction" du Sénat permet de mesurer les apports de chaque assemblée au fil de la navette. Depuis 2020, cet outil montre que deux tiers du contenu des lois promulguées provenaient du débat parlementaire.

Sur le plan du contrôle, la révision constitutionnelle de 2008 a également été un tournant, notamment avec le droit de tirage pour créer des missions d'information et des commissions d'enquête. Au Sénat, 35 commissions d'enquête ont été créées en seulement 17 ans depuis 2008, contre 44 en 50 ans (1958-2008). Au-delà du nombre, ces commissions ont permis un contrôle très poussé de l'exécutif, comme l'ont montré les commissions d'enquête "Benalla" ou sur les cabinets de conseil.

En conclusion de ce premier constat, avant même les législatives de 2022, la V^e République avait donc déjà rééquilibré son fonctionnement au profit du Parlement, même si le Président de la République continuait de définir les grandes orientations pour le pays, point sur lequel on peut s'interroger aujourd'hui, surtout depuis la dissolution.

J'en viens à mon deuxième point : l'éclipse du fait majoritaire depuis 2022 a eu des effets contrastés sur le rôle du Parlement et a rendu la V^e République plus sénatoriale, surtout depuis la dissolution.

Premier constat : la parlementarisation s'est renforcée depuis 2022, y compris par rapport à la situation de majorité relative de 1988, en raison notamment des effets de la révision de 2008.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer ce constat.

Le 12 avril 2023, pour la première fois, une candidature présidentielle a été rejetée par la majorité des 3/5^e des commissions parlementaires compétentes – il s'agissait de M. Ravignon pour l'ADEME.

Toujours en 2023 également, l'Assemblée nationale a refusé d'inscrire un projet de loi à son ordre du jour, jugeant l'étude d'impact non conforme à la loi organique de 2009. Concernant l'initiative législative, la part des projets de loi dans les textes adoptés est tombée à 33% depuis 2022, et même à 10% depuis la dissolution, inversant la tendance du début de la V^e République. La révision de 2008, avec l'ordre du jour partagé, a ainsi incité les commissions permanentes et les groupes politiques à développer leur expertise pour produire des propositions de loi. L'Assemblée nationale a également instauré depuis 2022 des "semaines transpartisanes" permettant d'examiner des propositions de loi issues d'un large accord entre les groupes politiques, y compris sur des sujets importants comme les déserts médicaux. Ces semaines ont amélioré la navette des propositions de loi entre les deux chambres. Depuis 2022, le gouvernement lui-même inscrit d'ailleurs des propositions de loi sénatoriales et issues de l'Assemblée nationale dans son ordre du jour prioritaire, expliquant la faible part actuelle des projets de loi.

Un autre effet lié à la réforme de 2008 tient à la limitation de l'usage du 49.3, qui a contraint le gouvernement à négocier les 36 projets de loi adoptés depuis 2022 sans cet article. Ces négociations dans une Assemblée à majorité relative se sont souvent appuyées sur une première lecture au Sénat, l'exécutif choisissant fréquemment d'y faire débiter l'examen pour établir un texte de compromis.

Ce rôle accru du Parlement s'est aussi traduit par une capacité d'empêchement. En 2023, pour la première fois depuis 1958, le Sénat et l'Assemblée ont rejeté définitivement en première lecture un texte par un vote conforme – il s'agissait du projet de loi de règlement du budget.

Autre exemple : le recours aux ordonnances, qui avait explosé entre 2007 et 2017 – touchant des domaines comme le droit du travail ou la concurrence ferroviaire –, a chuté depuis 2022. On comptait 78 habilitations par session annuelle durant le premier quinquennat Macron ; on est passé à 42 au total depuis 2022, sur des domaines essentiellement techniques.

Cependant, les effets restent contrastés. Le recours de l'exécutif aux instruments du parlementarisme rationalisé et le manque de culture de coalition à l'Assemblée nationale ont affaibli cette dernière par rapport à la période précédente. Dans ce contexte conflictuel, l'exécutif s'est appuyé sur le Sénat, conformément à la vision de Michel Debré en 1958 – je le cite *"la division en deux chambres [...] permet au gouvernement de trouver par la deuxième assemblée un secours ultime contre la première"*.

Permettez-moi d'illustrer ce point par quelques exemples pour conclure. L'Assemblée nationale n'a ni adopté en première lecture, ni même discuté entièrement les deux réformes majeures de la période récente concernant les retraites et l'immigration, soit par excès d'amendements (retraites), soit par adoption d'une motion de rejet préalable (immigration). Pour ces deux réformes emblématiques, 50% du texte final provient du projet gouvernemental, 40% a été écrit au Sénat, et 10% en commission mixte paritaire. Deuxième exemple : la discussion budgétaire. Depuis 2022, l'Assemblée nationale n'a plus adopté de projet de loi de finances à proprement parler et l'usage du 49.3 la prive de la discussion d'une partie du texte. En 2024, l'Assemblée ayant rejeté la première partie de la loi de finances, elle n'a pas examiné la partie dépenses. Dernier exemple de ce nouvel équilibre : depuis la dissolution, une réforme majeure mise à l'agenda, la lutte contre le narcotrafic, est issue d'une initiative sénatoriale.

En conclusion, la disparition du fait majoritaire depuis 2022 a plongé la V^e République dans une zone d'incertitude, ne correspondant ni à un régime parlementaire majoritaire britannique, ni à un régime de coalition allemand. Dans cette configuration inédite, le Sénat a joué un rôle particulier qui a permis de surmonter les difficultés politiques. Cette situation n'est cependant pas durable. Si elle se confirmait, la disparition du fait majoritaire pourrait impliquer la recherche d'un fonctionnement différent, fondé sur la formation de coalitions plus stables à l'Assemblée nationale.

Olivier Costa : Merci beaucoup pour ce portrait très informé de la parlementarisation de la V^e République. À vous écouter, la crise ouverte par la fin du fait majoritaire a aussi eu des vertus, répondant à une attente ancienne de renforcement du Parlement, et du Sénat en particulier, au-delà du chaos souvent décrit par les médias. Je passe maintenant la parole à Éric Thiers, qui combine les perspectives d'un chercheur, d'un ancien acteur du pouvoir législatif et d'un actuel membre du pouvoir exécutif, offrant un point de vue très complet sur la situation française.

Éric Thiers : Merci pour cette invitation. Je suis heureux de retrouver le GEVIPAR, que nous avons fondé avec Olivier Rozenberg il y a une quinzaine d'années, et qui nous avait permis d'organiser des colloques sur, par exemple, le cumul des mandats ou l'opposition parlementaire. Je me réjouis que de nouvelles générations s'emparent de cet outil visant à faire dialoguer praticiens, académiques et parlementaires – vous aurez sans doute l'occasion d'en inviter prochainement. Bien que mes casquettes soient multiples, je m'exprime aujourd'hui principalement en tant que chercheur associé au CEVIPOF. Compte tenu de mes fonctions actuelles, je n'aborderai pas l'actualité la plus brûlante aussi directement que je le pourrais dans d'autres circonstances, mais nous pourrions en débattre ensuite.

La question posée est : la V^e République est-elle devenue un régime parlementaire ? Il me semble qu'elle l'a toujours été, et Marion Jolivet vient de montrer que cette tendance ne date

pas de quelques mois mais s'est affirmée depuis plusieurs années, notamment grâce à la révision constitutionnelle de 2008. Ce régime, toujours parlementaire malgré la place importante du président de la République, s'est renforcé en donnant plus de place aux assemblées. Ayant pratiqué ces questions tant à la commission des Lois qu'en cabinets ministériels, je n'ai jamais eu le sentiment, contrairement à une thèse souvent répétée, que le Parlement ait été "caporalisé". Je me souviens de négociations ardues avec des parlementaires sur divers textes, que ce soit au ministère de la Justice, aux Relations avec le Parlement (notamment pour la révision de 2008) ou dans d'autres fonctions. Les discussions avec les rapporteurs, les membres de la majorité, mais aussi avec l'opposition, étaient toujours intenses. L'idée de caporalisation me paraît donc caricaturale au regard de la réalité de la pratique parlementaire. Cela ne signifie pas que l'exécutif n'est pas puissant ou n'impose pas souvent ses vues, mais le processus est toujours plus complexe et demande un travail considérable des cabinets ministériels pour parvenir à un accord.

Je voudrais dépasser cette question du régime parlementaire. Elle reflète une tendance naturelle qui consiste à analyser nos institutions et nos démocraties à travers le prisme de la situation faite au Parlement, perçu tantôt comme un problème, tantôt comme une solution. Il y a un effet de loupe chez les parlementaires eux-mêmes, les universitaires spécialistes du Parlement, et même chez les fonctionnaires parlementaires – ce que j'ai été longtemps avec honneur –, qui tendent à voir le fonctionnement institutionnel principalement sous l'angle du pouvoir et du traitement des assemblées. C'est un confort intellectuel, auquel j'ai moi-même cédé, dont il faut peut-être sortir pour prendre de la distance, surtout dans les circonstances actuelles.

Pourquoi est-ce particulièrement nécessaire ? Parce que nous sommes entrés dans ce que Charles Péguy appelait une "époque" – un moment historique de gros temps – par opposition aux "périodes", planes et fades. Se demander s'il faut renforcer ou restaurer le caractère parlementaire du régime me semble un peu décalé par rapport aux enjeux actuels de nos démocraties. La question centrale est celle du fonctionnement de nos démocraties, et en particulier un point qui me préoccupe depuis des années : la question de la légitimité, sans doute le point faible de notre démocratie, qui touche de plein fouet le Parlement.

La question parlementaire est importante car elle met en lumière cette crise de la légitimité démocratique et surtout de la représentation – une fiction politique et juridique sur laquelle nous vivons depuis plus de deux siècles et qui est aujourd'hui tiraillée, voire fracturée. Il y a des raisons conjoncturelles telles que la dissolution de 2024, sur lesquelles nous pourrions revenir, et des raisons plus structurelles qui touchent toutes les démocraties, mais peut-être plus encore la France.

Je les évoquerai rapidement. La première est une crise morale, liée à la fin de trois cycles :

Premièrement, la fin de la démocratie représentative telle que nous l'avons connue depuis 1789, avec une mise en cause profonde de ses fondements. Ce cycle ouvert il y a plus de deux siècles se ferme-t-il ou se transforme-t-il ? L'avenir le dira.

Deuxièmement, pour la France, la fin du cycle ouvert après 1945 avec les Trente Glorieuses : construction du modèle social français (CNR, Sécurité sociale), prospérité, État-providence basé sur une économie favorable. Ce modèle connaît aujourd'hui une transformation douloureuse et on peut craindre qu'il ne se brise s'il n'est pas réformé.

Troisièmement, la crise de l'Occident, dont il est difficile de dater précisément le début, visible aujourd'hui dans les rapports complexes avec les États-Unis.

Cette conjonction de fins de cycles est d'autant plus problématique que nous faisons face à des transitions majeures : écologique, démographique, numérique, et même biotechnologique,

presque anthropologique. Il y a un grand écart, un effet ciseau, entre les défis collectifs et nos difficultés structurelles à y faire face.

Cette crise morale touche aussi le rapport au politique. La fin du cycle de 1789 a des effets particuliers dans un pays comme la France, qui a construit son modèle démocratique autour de l'idée de République. La République, c'est transformer le singulier en universel. Or, la plupart des moteurs républicains sont en crise profonde. Le Parlement était un élément central de cette promesse républicaine, promesse ambiguë car teintée d'une connotation aristocratique. Aujourd'hui, le rapport à l'autorité est contesté par un certain "basisme" et l'idée de démocratie participative. Le rapport à l'expertise est discuté, pouvant aller jusqu'au complotisme. Tout cela sur un fond français antiélitiste qui alimente un populisme – de droite ou de gauche – mettant en cause la démocratie. Une contradiction majeure se pose : comment concilier l'aspiration à une démocratie horizontale et participative avec une demande de leadership forte, visible partout – le tout dans un régime médiatico-politique de l'immédiateté et un rapport distant à la vérité, ce qui complique le fonctionnement démocratique, et notamment celui du Parlement ?

Enfin, une des crises les plus importantes me semble être la crise du langage, qui est avant tout une crise démocratique. Péguy écrivait vers 1910 : "les parlementaires font des lois en langage parlementaire, le peuple les subit en langage français". Il avait saisi à la fois l'illisibilité de nos normes et ce qu'on appelle aujourd'hui les "éléments de langage" – une forme de discours qui crée une distance avec les citoyens. Nous utilisons des mots, des expressions calibrées qui ne "passent plus le mur du son", que nos concitoyens ne comprennent plus. Nous nous parlons à nous-mêmes.

Pour en revenir à notre sujet, le Parlement me semble être l'institution la plus touchée par ces évolutions. Comment peut-il s'adapter ? Quelle est sa place dans ce système démocratique en mutation profonde ?

Il faut se rappeler que le Parlement est avant tout une institution du XIX^e siècle, comme l'a bien décrit Delphine Gardey dans *Le linge du Palais-Bourbon*, montrant son autonomisation et sa construction en conflit avec l'exécutif. De manière archétypale, le Parlement s'est construit contre l'exécutif, sur la base de la collégialité, de la raison et de la délibération argumentée, de l'encadrement des émotions politiques et de l'idée de nation. Or, ces fondements se délitent aujourd'hui.

Alors que le Parlement est marqué par la collégialité, on valorise désormais ce que j'ai appelé l'"ego-démocrate" – ce qui passe par la mise en avant de l'aventure individuelle, du "quart d'heure warholien" et même de la capacité d'une personne à renverser le système. La raison parlementaire s'oppose à l'émotion collective dans laquelle nous baignons, même si les propositions de loi répondent parfois à l'émotion. Le temps long nécessaire au Parlement contraste avec le règne de l'immédiateté. Enfin, la civilité parlementaire est mise à mal par une violence verbale croissante dans l'espace public – comme en témoigne l'usage fréquent des sanctions disciplinaires à l'Assemblée ces dernières années, quasi inexistantes auparavant.

Malgré ce constat un peu pessimiste, nous avons besoin du Parlement. Non pas parce qu'il serait la *seule* institution démocratique (le président de la République élu, le gouvernement et les juges constitutionnels concourent aussi à la démocratie), mais parce qu'il est sans doute l'institution *la plus* démocratique. Pour une raison simple : c'est la seule institution pluraliste par essence. Le président de la République ne l'est pas. De plus, c'est un espace public où la publicité joue un rôle fondamental. On ne peut concevoir de démocratie sans un parlement qui fonctionne bien. C'est son fonctionnement qui est aujourd'hui en question.

Les défis à relever me semblent être de quatre ordres :

1. Un retour à la civilité. Les usages parlementaires, construits depuis le XIX^e siècle, se perdent rapidement et sont difficiles à restaurer.
2. Un retour à la lisibilité. Malgré la multiplication des propositions de loi, des contrôles, des missions, qu'en retiennent le citoyen et les médias ? Quelle est la lisibilité de l'action parlementaire ? Souvent, ce qui surnage est l'anecdote, ce qui ne convainc pas de la capacité des institutions à gérer les difficultés.
3. Un retour à l'efficacité. Sans parler de la qualité de la loi, souvent déprimante, la question centrale reste celle du nombre excessif d'amendements, que le Parlement peine à gérer.
4. Un retour à la légitimité. Cela passe par la question du mode de scrutin, très bien traitée par Benjamin Morel, et par la résolution des points précédents (civilité, lisibilité, efficacité).

Comment faire face ? Je n'ai pas de solution miracle. Modifier les textes a souvent échoué à changer les comportements, qui dépendent davantage des structures politiques et partisans et d'une forme d'anthropologie démocratique en transformation. Ces facteurs ont plus d'effet sur le fonctionnement du Parlement que toutes les modifications du règlement ou même la révision de 2008.

Une anecdote pour terminer : lors des 110 heures de débat sur le mariage pour tous, j'ai vu pour la première fois l'interférence directe des réseaux sociaux. Des gens regardaient le débat en direct, réagissaient sur Twitter/Facebook, et cela affectait le comportement des parlementaires. Cette évolution a fondamentalement changé le fonctionnement du Parlement, de manière démultipliée aujourd'hui.

Vaste programme, donc. Les débats qui suivront permettront peut-être d'ouvrir quelques pistes.

Olivier Costa : Merci beaucoup Éric. J'ai été impressionné par ces trois présentations ambitieuses sur les transformations en cours. Passons maintenant la parole à la salle. Veuillez-vous présenter brièvement et poser votre question, en indiquant éventuellement à qui elle s'adresse.

Participant 1 : Merci pour ces exposés très intéressants. Je m'étonne néanmoins que les intervenants aient tant insisté sur les difficultés de fonctionnement du Parlement, alors que de toutes les institutions c'est probablement celle qui fonctionne le moins mal, y compris dans la période actuelle. Il y aurait en revanche beaucoup à dire sur les dysfonctionnements du pouvoir exécutif – et plus particulièrement de la Présidence de la République –, avec un triple problème de lisibilité, d'efficacité et de légitimité.

Julien Pavy : J'ai une question sur une assemblée peu mentionnée, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui doit contribuer au débat démocratique. Dans quelle mesure arrive-t-il ou n'arrive-t-il pas à s'inscrire dans cette recherche de civilité et de légitimité ? En tant qu'assemblée représentant les partenaires sociaux, associations, entreprises et société civile, le CESE n'est-il pas en mesure de s'emparer du débat politique et parlementaire, parfois technique, de relayer une certaine parole et de réduire la distance perçue entre une classe politique élue et le reste du peuple ? Le CESE est composé de personnes ayant une activité professionnelle principale, ce qui pourrait réancrer la politique dans la société. C'est

aussi une assemblée à laquelle on reproche de coûter cher mais qui manque de reconnaissance populaire et politique.

Participant 2 : Je m'interroge sur le rôle du Président de la République, qui bénéficie d'une légitimité spécifique sous la V^e République, ce qui influe nécessairement aussi sur la place du Parlement dans le fonctionnement institutionnel.

Olivier Costa : Merci. J'abuse de mon rôle pour poser moi aussi une question sans réponse claire. Si l'on considère la tripartition actuelle de la vie politique évoquée par plusieurs intervenants comme une donnée stable et problématique, quelle solution privilégier ? En discutant avec des praticiens, plusieurs options émergent :

1. Modifier le mode de scrutin pour redonner de la liberté aux partis – c'est l'hypothèse de la proportionnelle.
2. Modifier le mode de scrutin pour recréer une majorité, avec le scrutin uninominal à un tour type britannique.
3. Mettre le président de la République en retrait – sur les modèles portugais, finlandais, italien – pour laisser le jeu politique se déployer plus librement.

Quelle solution aurait votre préférence, ou peut-être aucune des trois ?

Je propose de redonner la parole aux orateurs dans l'ordre initial pour répondre aux questions et commenter les propos de leurs pairs.

Benjamin Morel : Merci pour ces questions. Je vais me concentrer sur la tripartition et l'élection présidentielle, car elles sont liées. Pourquoi l'élection présidentielle a-t-elle tant d'importance en France ? Certes, le président est élu au suffrage universel direct, mais c'est aussi le cas au Portugal, en Finlande, en Autriche. Pourtant, un président autrichien annonçant un programme législatif détaillé (réforme des retraites, loi immigration...) serait perçu comme ne comprenant pas le système : sans majorité parlementaire assurée, une telle annonce équivaldrait presque à annoncer un coup d'État. Pour l'électeur autrichien, finlandais ou portugais, élire le président ne signifie pas lui donner un pouvoir législatif important, car il n'aura pas de majorité automatique.

En France, en revanche, par effet de ricochet de la présidentielle sur les législatives qui suivent, le président obtient généralement une majorité. Mais cette majorité est en partie artificielle. On dit que les Français *veulent* donner une majorité au président, mais ce n'est pas exact. Il s'agit plutôt d'une mobilisation différentielle : l'électorat de l'opposition se démobilise, pensant avoir déjà perdu. En 2017, les députés macronistes représentaient 60% des sièges, mais seulement 34% des votants et 17% des inscrits au premier tour. Gouverner avec moins de 2 électeurs sur 10, même si c'est stable parlementairement, pose un problème d'adhésion politique.

Si ce lien est brisé – par un mode de scrutin différent comme la proportionnelle, ou par l'absence de majorité –, alors voter pour un chef de l'État qui propose un programme législatif perdrait son sens. L'électeur ne croirait plus que le président élu pourra appliquer ce programme. Aujourd'hui, si un candidat disait se contenter d'appliquer l'article 12 (dissolution) ou 16 (pouvoirs exceptionnels) avec parcimonie, personne ne l'élirait. Il est élu parce qu'il propose un programme législatif. Si demain, il devient évident qu'il n'aura pas de majorité, il ne pourra plus proposer un tel programme et le système deviendrait fondamentalement différent, plus

proche des modèles autrichien, portugais ou finlandais. Ce n'est pas une question constitutionnelle, mais de sociologie électorale et de mode de scrutin.

Pour répondre à votre question sur le mode de scrutin : le majoritaire à deux tours ne garantit pas de majorité. Le majoritaire à un tour non plus, comme en témoigne le Canada. Changer pour un scrutin majoritaire à un tour ne résoudrait pas tout. Et même si cela créait une majorité, attention à ne pas confondre stabilité parlementaire et légitimité politique, comme le soulignait Éric Thiers. Gouverner avec moins de 20% des inscrits peut mener à des crises comme celle des Gilets Jaunes.

Concernant la proportionnelle, il en existe de nombreuses variantes. Son avantage est qu'en ajustant les variables (seuils, taille des circonscriptions, etc.), on peut viser un résultat politique spécifique et mieux contrôler l'issue. Elle pourrait fluidifier le système politique. Il faut cesser de croire que les Français veulent un choix de coalition clair dès le premier tour et que les Allemands se sentent mal représentés. Les enquêtes montrent plutôt qu'en Allemagne ou en Italie, les électeurs se sentent mieux représentés car même un petit parti écologiste entrant dans une coalition peut faire valoir ses priorités auprès de son électorat, malgré les concessions nécessaires. Le sentiment d'adhésion aux institutions y est souvent plus élevé.

Cependant, la proportionnelle n'est pas une solution miracle. La polarisation politique est un phénomène européen contemporain. La tripartition actuelle semble ancrée dans notre sociologie électorale à moyen terme. Un mode de scrutin ne résout pas cela. Gouverner avec des alliances fragiles au centre, en laissant les extrêmes comme seule alternative, est structurellement une source d'instabilité. Le mode de scrutin est un outil : il peut aider à gérer la crise, mais face à la crise de l'action publique et de l'espace public évoquée, ce n'est ni une baguette magique, ni une catastrophe annoncée. Il ne faut lui prêter ni toutes les vertus, ni tous les maux.

Marion Jolivet : Je souhaiterais revenir brièvement sur le sujet des propositions de loi, soulevé par Éric Thiers. L'inflation de leur nombre peut en effet interroger mais concernait également les projets de loi par le passé – c'est un vieux débat. Je voulais néanmoins souligner un changement de nature depuis la dissolution : le socle même des réformes portées par le gouvernement relève désormais, pour l'instant, de l'initiative parlementaire. J'ai cité la proposition de loi sur le narcotrafic. On peut aussi penser à la programmation pluriannuelle de l'énergie : la fixation des objectifs énergétiques, bien que pouvant relever du domaine réglementaire, a fait l'objet de lois de programmation. Face à la pression récente du Rassemblement National pour que ces objectifs passent par la loi, il est possible que le gouvernement s'appuie sur une proposition de loi sénatoriale adoptée en octobre pour mener sa politique énergétique. C'est un autre exemple de proposition de loi structurante.

Olivier Costa : Peut-être un mot sur l'usage politique du droit d'amendement et son inflation, même si le Sénat est moins touché que l'Assemblée ?

Marion Jolivet : Le Sénat a été précurseur dans la recherche de procédures innovantes pour rationaliser la discussion des amendements en séance, notamment en la concentrant en commission, avec ce qu'on appelle la législation en commission. Cependant, nous observons ces dernières années, surtout sur le projet de loi de finances, une explosion du nombre d'amendements au Sénat. Cela tient notamment au fait que la discussion budgétaire n'a plus vraiment lieu à l'Assemblée nationale depuis deux ans. Une grande partie des amendements est désormais déposée d'abord au Sénat, ce qui suscite des interrogations – et ce d'autant que le

budget doit être examiné dans des délais constitutionnels contraints. C'est l'objet des réflexions récentes menées sous l'égide de la vice-présidente en charge de ces sujets au Sénat, visant notamment à limiter la présentation d'amendements identiques en séance. Ce point sera d'ailleurs débattu demain soir au Sénat lors de l'examen de la réforme du règlement.

Éric Thiers : Sur la question de savoir pourquoi je n'ai parlé que du Parlement, j'ai bien précisé que le problème de la légitimité concerne toutes les institutions, mais qu'elle touche particulièrement le Parlement. J'ai parlé du Parlement parce que nous sommes au GEVIPAR ; s'il existait un GVPR (Groupe sur la Vie Présidentielle), je parlerais volontiers du président – sujet sur lequel j'ai d'ailleurs écrit, en soulignant la fragilité de sa légitimité, comme l'a dit Benjamin Morel, du fait qu'il n'est pas soutenu par une majorité de citoyens. On le voit depuis plusieurs élections. En outre, ce qui structure notre démocratie aujourd'hui a changé : autrefois, on pouvait être élu sur un programme et le dérouler pendant cinq ans (avec un état de grâce, puis deux ou trois ans plus calmes). Aujourd'hui, la contestation arrive après deux mois, en partie à cause d'un rapport transformé à la délégation démocratique et à la représentation : on n'accepte plus que d'autres choisissent à notre place. Même un programme clair est contesté dès son application – c'est l'exemple de la réforme des retraites.

Cependant, je pense que l'institution présidentielle est plus adaptée à l'ère du temps. Le besoin de leadership, qui mieux qu'un président élu au suffrage universel peut l'incarner ? Il en va de même de la rapidité d'action, en tout cas telle qu'elle est perçue par l'opinion. S'y ajoute le régime politico-communicationnel : le président ne vote pas les lois, mais il a le pouvoir du verbe. Travailler avec un président, c'est passer beaucoup de temps à préparer des discours. Dans un monde où la communication politique est essentielle, cela donne une capacité d'action forte, même s'il faut ensuite que le gouvernement et le Parlement suivent.

Enfin, je ne crois pas à une mise en retrait volontaire des candidats à la présidentielle. Dans un monde où la modération perd du terrain face à l'affirmation de puissance, je vois mal des candidats promettre de ne pas exercer pleinement le pouvoir. François Hollande avait tenté la "présidence normale", ce qui a rapidement posé des difficultés.

Olivier Rozenberg : Vous avez rappelé la création du GEVIPAR il y a 15 ans. À l'époque, nos débats portaient sur la faiblesse du Parlement, et personne ne venait à nos réunions, ou presque, et il n'y avait pas de journalistes. Les choses ont changé : il y a du monde aujourd'hui, de l'imprévu, de l'action – et les journaux suivent les débats. Pourtant, on n'a pas le sentiment d'un véritable retour du Parlement. Mon hypothèse est que cela tient notamment à une difficulté des parlementaires à travailler durablement le fond des dossiers sans chercher la lumière immédiate. On voit en Allemagne, au Bundestag, des groupes de travail partisans qui approfondissent des sujets longtemps. Au Royaume-Uni, les *Select Committees* produisent des rapports transpartisans faisant autorité, plutôt dans le domaine du contrôle. Ma question, pour l'Assemblée comme pour le Sénat : voyez-vous depuis quelques années se développer ces formes de travail de fond ? Les parlementaires travaillent-ils sérieusement ? Je sais que, pour les fonctionnaires parlementaires, apporter une réponse est délicat. Mais au-delà des effets de manche en séance, du sentiment qu'ils courent après l'opinion pour poser une question ou déposer une proposition de loi "dans l'air du temps", observez-vous sur une dizaine d'années une montée en puissance du travail de fond, sérieux, consistant à décortiquer les détails d'une politique publique ?

Samuel Le Goff : Je voulais vous interroger sur le décalage entre un discours politique promettant des actions ambitieuses et la réalité de moyens financiers et administratifs limités, créant une forme de désillusion citoyenne. Lancer des politiques ambitieuses sans budget est compliqué. L'administration se dégrade avec les réformes successives, de nombreux services publics sont exsangues. Pourtant, les responsables politiques continuent de faire des propositions, de produire des textes, donnant l'impression d'un pouvoir absolu. N'atteint-on pas les limites de cet exercice ? Le citoyen ne finit-il pas par se rendre compte qu'on se moque un peu de lui en lui survendant un Parlement et une classe politique omnipotents ?

Zoé Berger : Je voulais revenir sur la légitimité. Au-delà de la légitimité spécifique du Parlement, des parlementaires, du président, n'est-ce pas plus fondamentalement les récits sur lesquels reposent l'organisation de la société, du pouvoir, qui sont en crise absolue ? Ne sommes-nous pas à un moment où il faut réinventer ces discours, ces légitimités ? À quoi bon réfléchir à la V^e République quand il faudrait peut-être penser la suite ? Non pas que ce soit inutile – il faut tirer les conséquences des dysfonctionnements actuels – mais avons-nous besoin d'une simple réinvention ou d'une refonte totale ? Jusqu'où cela va-t-il ? Est-ce que ça s'arrête à la classe politique, aux parlementaires, ou est-ce plus profond ? Et comment redonner du sens, créer une cohésion dans cette réinvention ?

Olivier Costa : Merci pour cette excellente question que je me pose aussi. Même si les conditions d'une réforme constitutionnelle ne sont pas réunies, faut-il réformer la V^e ? Et pour quoi faire ?

Benjamin Morel : Peut-on réformer la V^e République ? Je le pense. On pourrait discuter de réformes spécifiques. Faut-il plus de démocratie directe ? J'en suis convaincu. On a peur du référendum d'initiative citoyenne (RIC) en France, alors qu'en Italie, 500.000 signatures suffisent pour un référendum d'initiative populaire abrogatif. En France, il en faut près de 5 millions, sans pouvoir toucher à une loi votée par le Parlement, sous prétexte de danger pour les institutions. Il faut arrêter de se faire peur : aux États-Unis, les référendums n'ont jamais remis en cause l'avortement au niveau fédéral où il était légal, ni rétabli la peine de mort là où elle était abolie par ce biais. Notre peur est excessive. Le mode de scrutin, évoqué précédemment, peut aussi être changé par une loi ordinaire et modifier profondément le système.

On peut donc faire des réformes importantes sans changer de République. C'est pourquoi le débat sur la VI^e République me semble parfois relever du marketing. La V^e est une IV^e amendée – le texte reprend largement celui de 1946 avec des propositions déjà anciennes. La IV^e était une III^e codifiée. Si la V^e est perçue comme un "totem" intouchable lié au Général de Gaulle, on peut la réformer en profondeur. Si l'on pense qu'un nouveau souffle est nécessaire et que changer de numéro ferait du bien, on peut l'appeler VI^e. Mais je ne crois pas à la *tabula rasa*. Réécrire entièrement une Constitution, c'est avoir la garantie que 10 ans plus tard, le résultat ne ressemblera pas à ce qui était prévu. La réforme de 2008 en est un exemple : l'écart entre les intentions et les effets est déjà grand. Imaginer tout reprendre à zéro, c'est risquer d'écrire la constitution du paradis et d'obtenir le règlement de l'enfer. Les juristes sont souvent conservateurs sur le texte, mais peuvent être ambitieux sur les buts.

Je reviens sur ce qui a été évoqué concernant la légitimité et la crise du pouvoir politique. Nous vivons avant tout, en Occident, une crise de la croyance en la capacité du politique à agir sur le réel. Face à cela, soit on considère que l'État n'est plus l'instrument de la souveraineté populaire

mais un arbitre entre communautés (localisme, communautarisme), soit on considère que le problème est le système et qu'il faut le renverser (populisme, autoritarisme, trumpisme), soit on cesse de croire dans la politique et l'on s'abstient. Si nous ne sommes pas capables collectivement de régler la question de l'efficacité de l'action publique – et de la rendre perceptible, lisible – alors la perte de légitimité est inévitable.

La question de la lisibilité est également cruciale. Lors des dernières élections régionales, certains candidats ont fait des propositions irréalistes – mettre en place une police régionale, stopper l'immigration à la frontière allemande. C'est ridicule mais politiquement, c'est peut-être efficace pour mobiliser une base électorale quand personne ne comprend qui fait quoi. Sans lisibilité de l'action publique, on a une dépolitisation et une perte de légitimité. C'est un vrai sujet.

Cela rejoint ce que disait Éric Thiers et la question d'Olivier Rozenberg. Comme l'écrivait déjà Necker, l'exécutif a un avantage communicationnel : il peut incarner l'action, même symboliquement ("Moi, j'agirai !"). Une assemblée qui délibère sur les obstacles à l'action apparaît toujours perdante en communication. Ce phénomène s'accroît avec les médias modernes. La radio puis la télévision ont renforcé l'exécutif partout en Occident. Aujourd'hui, les réseaux sociaux individualisent le rapport au Parlement, avec des députés qui interpellent en direct *via* TikTok en séance. Cela change profondément notre rapport à la représentation et constitue un défi majeur pour le Parlement, entité collective délibérant en raison pour construire une légitimité par le texte.

Marion Jolivet : Je souhaiterais répondre avec mon prisme de fonctionnaire parlementaire à la question provocatrice d'Olivier Rozenberg : oui, les parlementaires travaillent. Le chiffre que j'ai donné sur le contrôle – 35 commissions d'enquête en 17 ans contre 44 en 50 ans – en témoigne. Au-delà de ces commissions d'enquête, les commissions permanentes mènent de nombreux travaux de contrôle. On observe depuis quelques années un cercle vertueux : des travaux de contrôle approfondis, menés sur plusieurs mois et pas toujours sous les projecteurs, débouchent sur des propositions de loi issues de ce travail de fond. Deux exemples récents : la proposition de loi sur la financiarisation du sport professionnel, issue d'une mission de la commission de la culture dotée de prérogatives d'enquête ; la proposition de loi du président Lafon sur l'audiovisuel public, qui a servi de base à la réforme voulue par l'exécutif et est en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

Éric Thiers : Pour répondre à Olivier Rozenberg sur la valorisation du Parlement : c'est un débat éternel. Je pense qu'il faut valoriser ce que fait le Parlement. Les parlementaires travaillent, beaucoup, peut-être trop pour certains. Mais il y a un problème de valorisation de ce travail, rejoignant la question de la communication parlementaire évoquée par Benjamin Morel. La vraie question concerne l'impact sur le réel et l'adhésion des citoyens au système démocratique. On ne peut que constater que sur ce dernier point, les résultats ne sont pas satisfaisants.

Pour répondre à Samuel Le Goff sur le hiatus entre le verbe et l'action, il faut souligner que mener des politiques publiques est extrêmement complexe – avec un enchevêtrement de normes et des acteurs multiples, de l'Europe aux collectivités territoriales. Dans les années 60, l'État pouvait imposer ses décisions plus facilement. Aujourd'hui, obtenir des résultats rapides est difficile, et l'État n'a plus les moyens d'obtenir de manière simple l'exécution de ses ordres par la société civile. De plus, les réformes satisfaisantes sont vite oubliées : on ne retient que ce qui dysfonctionne. C'est une grande difficulté de l'action publique actuelle.

S'agissant de la VI^e République, on peut effectivement envisager de repartir de zéro, comme le suggère la crise actuelle de la démocratie représentative. Il faut y réfléchir. Je ne suis pas sûr qu'on soit au bout de l'évolution. Personnellement, en tant que "vieux Républicain", je reste attaché à l'idée qu'il est utile d'avoir des pôles de stabilité dans nos institutions : un Conseil constitutionnel qui fonctionne, un Président présent pour cinq ans, un Sénat plus stable, des juges qui font leur travail juridictionnel et un Conseil d'État qui joue également un rôle de conseiller des pouvoirs publics. Cette stabilité est nécessaire.

L'impact de l'élection présidentielle au suffrage universel reste majeur, quoi qu'on en dise. Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé cela. La présidentielle demeure l'alpha et l'oméga. Une des difficultés politiques actuelles vient du fait que 2027 est à la fois lointain et très proche, ce qui crispe le jeu.

Concernant le CESE, ayant été partisan et même l'un des concepteurs de sa réforme en 2021, je pense qu'il faut lui permettre de se déployer davantage, notamment *via* les conventions citoyennes. Je suis convaincu par ce système, à condition que la démocratie participative se connecte de manière construite à la démocratie représentative pour lui apporter de la vitalité. Ces conventions ne décident pas à la fin mais elles peuvent enrichir le débat sur certains sujets, à différentes échelles (locale, nationale) et avec différents outils. Cela peut répondre à l'aspiration des citoyens à participer à leur destin.

Gérald Sutter : Je voulais ajouter que les réformes échappent souvent à la volonté de leurs auteurs. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier devaient stabiliser durablement le pouvoir présidentiel ; ce n'est pas ce qui s'est passé. De même, la grande révision constitutionnelle de 2008 a été faite dans un contexte où le fait majoritaire semblait acquis. Le constituant pensait pouvoir desserrer un peu les contraintes du parlementarisme rationalisé de 1958, car l'exécutif était fort et soutenu par une majorité stable. Certains disaient à l'époque que la réforme ne changerait pas grand-chose politiquement, car les pouvoirs redonnés juridiquement au Parlement resteraient exercés, pour l'essentiel, par la majorité. Je le pensais aussi. Or, on mesure les vrais effets de la révision de 2008 maintenant que le fait majoritaire a disparu (ou s'est éclipsé). C'est aujourd'hui qu'on voit l'impact de ces changements.

Je ne pense pas qu'il faille regretter cette réforme. Que se passerait-il aujourd'hui avec la Constitution d'avant 2008 ? Le texte discuté en séance serait celui du gouvernement et se ferait probablement tailler en pièces, avec encore plus d'amendements. Tous les droits aujourd'hui attribués à l'opposition ou aux groupes minoritaires (droit de tirage, présidence de commissions, etc.) seraient aux mains d'une majorité introuvable. La situation ne serait sans doute pas meilleure. Certes, le gouvernement ne serait juridiquement pas limité dans l'usage du 49.3, mais on a vu récemment que c'est une arme à utiliser avec précaution, puisqu'elle a conduit pour la première fois à une censure du gouvernement en décembre dernier.

Il ne faut donc pas conclure que la révision de 2008 n'a pas eu d'effets, mais plutôt qu'elle n'a pas eu les effets escomptés par ses auteurs. Actuellement, ce n'est sûrement pas (ou pas seulement) en modifiant les textes qu'on remédiera à la situation. Dernière chose, pour répondre à Olivier Rozenberg : oui, les parlementaires travaillent, j'en suis témoin. Mais leur travail, même sérieux et approfondi, n'aboutit pas toujours à modifier une politique publique, car ils n'ont pas tous les leviers, comme l'a aussi évoqué Samuel Le Goff. Le métier parlementaire est sûrement encore plus difficile aujourd'hui qu'il y a quelques années.

Mathieu Peruyero : S’agissant des évolutions institutionnelles, le choix dépend fortement de la réponse à une question difficile : le fait majoritaire a-t-il disparu ou s’agit-il d’une simple éclipse ? Si c’est temporaire, la Constitution de la V^e République présente un avantage majeur dans l’époque actuelle : pensée pour naviguer par gros temps, elle ménage une place à une légitimité charismatique incarnée par l’élection présidentielle. Dans le cas d’une disparition durable, il faudrait sans doute envisager des évolutions nous éloignant de cet esprit, afin de favoriser la formation de coalitions durables. Je serais curieux d’entendre Éric Thiers et Benjamin Morel sur cette question de la durabilité de la disparition du fait majoritaire. Pour ma part, la tripartition me semble correspondre à des tendances lourdes de l’opinion et à des différences sociologiques profondes entre électeurs.

Concernant l’adaptation du Parlement à l’air du temps évoquée par Olivier Rozenberg, il me semble qu’il faut essayer de trouver un équilibre.

Par exemple, sur le plan de la communication, les parlements s’expriment de manière croissante sur les nouveaux espaces que constituent les réseaux sociaux. Le Sénat a même ouvert un compte TikTok pour toucher les jeunes, et cela fonctionne plutôt bien. Sur X (ex-Twitter), le Sénat est même la chambre parlementaire nationale la plus suivie en Europe.

Autre exemple : l’articulation entre démocratie représentative et participative. C’est un sujet structurellement difficile pour le Parlement mais des réformes ont été engagées pour trouver de nouveaux équilibres. Les plateformes de pétition mises en place récemment dans les deux chambres permettent ainsi aux citoyens de demander une évolution législative ou un contrôle sur un sujet donné. Au Sénat, si une pétition dépasse 100 000 signatures, elle est examinée par la Conférence des Présidents. Le dispositif retenu me paraît intéressant car il reconnaît le rôle des élus : les citoyens peuvent mettre un sujet à l’agenda politique mais ce sont les élus qui le traitent – par exemple sous la forme d’une proposition de loi ou d’une mission de contrôle. C’est un dispositif moins sujet à controverse que les conventions citoyennes, qui peuvent être dans une opposition plus frontale vis-à-vis de la démocratie représentative. Cela donne des résultats concrets : une pétition sur la sécurisation de la chasse signée par plus de 100 000 citoyens a par exemple conduit la commission des affaires économiques à mener des travaux approfondis sur le sujet et à formuler des recommandations reprises dans le cadre d’une proposition de loi, après avoir auditionné les pétitionnaires.

Jusqu’où faut-il aller dans l’adaptation aux évolutions de la société ? C’est une question difficile mais il me semble qu’il faut préserver certains espaces de l’air du temps. Le Sénat a plusieurs expériences à faire valoir en la matière. Par exemple, les réunions législatives de commission ne sont pas diffusées en vidéo au Sénat – contrairement à l’Assemblée nationale – pour préserver une certaine atmosphère de travail et ne pas surjouer l’opposition politique, qui peut s’exprimer pleinement en séance.

Pascaline Leroy : Il me semble que l’esprit initial du régime de la V^e République a été profondément modifié par le développement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Un autre facteur de transformation a été l’émergence d’une sorte de modèle européen de gouvernement.

Benjamin Morel : Parmi les idées visant à améliorer la participation citoyenne, l’idée de prendre en compte le vote blanc est souvent avancée. Mais s’il s’agit juste de compter les votes blancs, on le fait déjà. C’est une question de présentation des résultats par les médias. S’il s’agit de le comptabiliser comme suffrage exprimé, cela signifie qu’on pourrait ne pas avoir de président élu le soir d’une élection si personne n’obtient la majorité absolue des suffrages

exprimés, blancs inclus. Si l'on assume de refaire l'élection, pourquoi pas, mais cela garantirait-il un résultat différent ? On peut reprocher beaucoup au politique, mais la France est peut-être le seul pays où l'offre politique au premier tour d'une présidentielle inclut deux ou trois nuances de trotskisme. Le problème n'est pas tant l'offre que le choix politique des électeurs et leur intérêt pour le processus.

Le problème d'adhésion et de légitimité me semble davantage lié à la construction de l'espace public et à la délibération qu'aux institutions elles-mêmes. Venons-en à la communication. Le principe de publicité parlementaire (selon Sieyès) a un double but : surveiller les élus pour éviter la corruption, et construire un espace public où le peuple comprend les décisions prises au Parlement après avoir suivi les débats. Si les débats sont bien menés, on chemine collectivement vers une décision qui apparaît nécessaire. Le problème actuel est celui de cet espace public. L'Assemblée ou le Sénat peut être sur TikTok ou X, mais ces plateformes touchent surtout ceux qui sont déjà intéressés par la politique (journalistes, militants), pas le grand public qui regarde majoritairement des contenus de divertissement. L'influence se fait ensuite indirectement sur les journalistes, comme en témoigne l'affaire des punaises de lit partie de Twitter. Le Parlement peut faire un travail de fond énorme, si l'espace public médiatique ne le relaie pas et préfère parler de faits divers, l'impact est nul. La bataille majeure est aussi celle pour l'espace public. La Révolution française, ce fut d'abord 5000 journaux et des clubs, avant même des institutions stables. Cet espace public nous manque aujourd'hui.

Un mot pour répondre à Olivier Rozenberg sur le travail parlementaire : les députés travaillent, j'en suis persuadé. Ce sont les partis politiques qui ne travaillent pas assez. La démocratie a besoin de clivages clairs, incarnés par des partis offrant des visions alternatives de la société. Aujourd'hui, les partis ont largement cessé ce travail de fond et se reposent sur des *think tanks* pour réfléchir à leur place. C'est un vrai problème démocratique.

Enfin, sur le fait majoritaire : le scrutin majoritaire à deux tours n'a historiquement produit de majorité qu'en période de bipolarisation. Un sondage Odoxa avant les dernières législatives montrait trois France hostiles les unes aux autres (47% voulaient voter *contre* le Nouveau Front Populaire, 44% *contre* Macron, 41% *contre* Le Pen). Peut-être que cela changera d'ici deux ans. Mais tant que cette situation perdurera, l'idée d'un retour à un fait majoritaire structurant sera soit artificielle, car fondée sur une abstention de colère, soit impossible, menant à une crise larvée.

Marion Jolivet : Je ne m'aventurerai pas dans des conjectures politiques sur les années à venir. Au niveau du fonctionnement des assemblées, je note toutefois une volonté constante de s'adapter à la nouvelle donne et de réfléchir à son fonctionnement. Nous n'avons pas évoqué le renforcement des moyens de contrôle : le Sénat s'est récemment doté d'un pôle de *data scientists* pour développer une expertise autonome par rapport à l'exécutif. Je crois donc toujours à la force du Parlement et au rôle particulier du Sénat dans la configuration actuelle et à venir.

Éric Thiers : Concernant le retour à une majorité, je ne sais pas. Objectivement, plusieurs éléments – notamment la tripartition ancrée, et pas seulement en France – pourraient suggérer que non. Mais je ne lis pas l'avenir. En 2017, on disait qu'Emmanuel Macron n'aurait jamais de majorité, et il a réussi malgré l'absence d'appareil partisan. 2027 est loin, tout est possible, y compris sur le plan international.

Sur le Conseil constitutionnel, je n'ai pas le sentiment que sa jurisprudence ait modifié le régime. La QPC introduite en 2008 a changé le rapport des parlementaires à la Constitution,

mais je trouve qu'aujourd'hui, on prend moins de précautions avec elle. On propose des lois qui vont clairement "au contact" de la norme constitutionnelle, là où avant, il y avait une certaine retenue face à des risques d'inconstitutionnalité. C'est un peu comme un jeu de hasard : on tente, on verra si le Conseil constitutionnel laisse passer. Ce n'est pas un rapport à la Constitution qui me plaît, mais c'est de plus en plus fréquent – je pense notamment à la récente loi « immigration ».

Sur le désamour et le vote blanc : la France souffre d'un antiélitisme ancien qui ne s'arrange pas, et les élites – intellectuelles, médiatiques, politiques – y ont leur part de responsabilité. Mais cela n'exonère pas les citoyens. Élire, c'est choisir. C'est pour cela que je suis radicalement hostile à la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés. Quand on se déplace pour voter, il faut choisir. Si l'on n'est pas content des candidats, on se présente, on s'engage dans un parti – même si, je suis d'accord avec Benjamin Morel, les partis sont le point faible actuel. On ne peut pas rester dans une posture passive-agressive de spectateur qui rôle sans s'engager.

Pour conclure, je reviens sur ce qui m'obsède : l'affaiblissement, au risque de leur disparition, de l'espace public et de l'esprit public. C'est pour cela que je parlais de crise morale. Or, c'est très simple : la conjugaison de l'esprit public et de l'espace public c'est tout simplement la République. Sans eux, elle n'existe pas. Nous devons y veiller et nous engager pour la préserver.

Les Cahiers du GEVIPAR

Le GEVIPAR, Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires, a été créé en 2009 par Sciences Po et les deux chambres du Parlement français afin de soutenir la recherche sur ces questions, d'animer un débat scientifique entre chercheurs, praticiens et élus, et de diffuser des connaissances à destination de la société civile.

Il organise diverses manifestations scientifiques : séminaires, conférences et colloques. Les « Cahiers du GEVIPAR » reprennent, sous un format numérique, le contenu de certains de ces événements.

Ils sont publiés sous la responsabilité des animateurs du GEVIPAR : Olivier Costa (CEVIPOF-Sciences Po), Mathieu Peruyero (Sénat) et Gérald Sutter (Assemblée nationale).

Contact :

Olivier Costa - GEVIPAR
CEVIPOF - Sciences Po
27, rue Saint Guillaume 75007 Paris
gevipar@gmail.com
www.sciencespo.fr/cevipof/fr/evenements/seminaires-recherche/seminaire-gevipar/

Direction de publication : Olivier Costa, Mathieu Peruyero et Gérald Sutter
Édition : Katia Jouffre Lafargue et Olivier Costa
Communication et contact presse : Katia Jouffre Lafargue

Pour citer cette publication : « Compte rendu de la table ronde "La V^e République est-elle devenue un régime parlementaire ?" », *Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 1, 2025, 21 pages

© GEVIPAR, 2025