



Initiative IXXI
Institutions XXI

LES NOTES D'ENJEUX DU CERCLE ORION

Rôle, Pouvoir et Défaillances des Institutions Françaises de la Ve République

ACTION PUBLIQUE ET CITOYENNETE

MARS 2024



CERCLE ORION
Forum politique & d'influence
nouvelle génération

Cercle Orion

Forum politique et d'influence nouvelle génération

Le Cercle Orion est un **forum politique et d'influence** créé par [Alexandre MANCINO](#) en janvier 2017 et situé au croisement du *SAVOIR* et du *POUVOIR*.

Sa raison d'être consiste à réunir et promouvoir une nouvelle génération de décideurs *libres et audacieux*, soucieux de réfléchir aux grands sujets structurants du monde contemporain et d'y apporter des solutions *innovantes et impactantes* selon un langage de vérité.

Le but du Cercle Orion est d'être acteur du débat public en contribuant à la compréhension des enjeux et transformations du XXI^e siècle, ancré dans des **valeurs fortes d'orientation *libérale-républicaine***. Son fil conducteur passe par un questionnement permanent sur la responsabilité des *élites dirigeantes* au XXI^e siècle, sur leur leadership face aux grands bouleversements du monde et sur les qualités qu'elles doivent adopter pour s'adapter aux défis de l'époque contemporaine.

Il s'organise autour d'un [Pôle Études](#) - à travers une activité de Recherche & Prospective différenciante par le fond et par la méthode - et d'un [Pôle Influence](#) - à travers des rencontres de très haute qualité avec des décideurs publics ou privés.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : www.cercleorion.com

Sommaire

Introduction	4
Partie 1 : Le rôle et le pouvoir des Institutions Françaises	5
<i>Un rôle qui a évolué et s'est façonné au cours de la Ve République</i>	5
<i>Des Institutions qui continuent d'assurer leurs prérogatives</i>	7
Partie 2 : Les défaillances des Institutions Françaises	9
<i>Un pouvoir de plus en plus contesté</i>	9
<i>Une inadaptation face aux défis du XXIe siècle</i>	10
Synthèse	11

Introduction

Le Cercle Orion a lancé une réflexion sur la réforme de nos institutions : l'Initiative "Institutions XXI".

Ce projet a pour objectif de mettre en exergue la vision du Cercle Orion sur la refonte et la modernisation des institutions de la Ve République, avec une perspective mêlant analyse des enjeux et propositions pour ancrer dans la réalité notre vision.

Cette Initiative fait suite à l'Initiative "Gouverner ensemble" qui avait pour objectif de conduire à trouver le juste équilibre entre une nécessaire représentation et une quémandée participation.

L'Initiative "Institutions XXI" doit conduire à, d'une part, proposer une modernisation de nos institutions et une innovation politique permettant de mieux articuler demande de participation citoyenne et exigence de représentation et, d'autre part, à intégrer dans ce cadre une réforme de l'Etat pour que l'administration soit plus efficiente, pragmatique et au service des citoyens.

C'est in fine un arbitrage qui sera opéré entre la préservation des institutions de la Ve République qui ont montré leur efficacité et leur modernisation adaptée aux enjeux du XXIe siècle pour les rendre plus fortes et mieux acceptées par les citoyens.

Le rôle et le pouvoir des Institutions Françaises

Un rôle qui a évolué et s'est façonné au cours de la Ve République

Les institutions, façonnées par la Constitution de la Ve République adoptée en 1958, jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de l'État. Au fil du temps, ce rôle et le pouvoir qui en découle ont évolué, reflétant les changements politiques, sociaux et économiques. En premier lieu, il convient de rappeler ce que l'on entend par institutions :

- Le Président de la République occupe une place centrale dans le système institutionnel. Élu au suffrage universel depuis 1962, le président jouit d'un pouvoir considérable, tant en matière de politique intérieure que de politique étrangère. Il est le chef de l'État et incarne l'unité nationale. Ses prérogatives incluent la nomination du Premier ministre, la dissolution de l'Assemblée nationale, la promulgation des lois, la conduite de la politique étrangère et la présidence du Conseil des ministres. Au fil des présidences, on a pu observer une concentration du pouvoir exécutif entre les mains du président, bien que les modalités puissent varier en fonction de la personnalité du président en exercice.
- Le Gouvernement, dirigé par le Premier ministre, est responsable devant le Parlement. Il est chargé de la mise en œuvre de la politique définie par le président de la République. Les ministres sont nommés par le président sur proposition du Premier ministre. Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et peut être renversé par une motion de censure.
- Le Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, est chargé de voter les lois et de contrôler l'action du gouvernement. L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct, tandis que le Sénat est élu au suffrage indirect par un collège électoral. Bien que l'Assemblée nationale soit prépondérante dans le processus législatif, le Sénat dispose de certains pouvoirs, notamment en matière de représentation des collectivités territoriales et de révision constitutionnelle.
- Le Conseil constitutionnel se charge de veiller à la conformité des lois à la Constitution. Il peut être saisi par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou un groupe parlementaire pour examiner la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Il est également compétent pour statuer sur la régularité des élections et des référendums.
- Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) disposent d'une certaine autonomie dans la gestion de leurs affaires. Elles sont régies par des conseils élus et disposent de compétences propres dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, l'éducation, les transports et le développement économique.

Au fil du temps, ces institutions ont évolué pour s'adapter aux défis et aux exigences de la société française. Les réformes constitutionnelles et législatives ont modifié certains aspects du fonctionnement de ces institutions, mais le cadre général de la Ve République est resté en place, avec un président fort, un gouvernement responsable devant le Parlement et un système de contrôle constitutionnel garantissant le respect de l'État de droit.

Cependant, au cours de la Ve République, les institutions ont connu plusieurs évolutions significatives, reflétant les changements politiques, économiques et sociaux de la société. Parmi les plus marquantes figurent :

- Le renforcement du pouvoir présidentiel. En effet, depuis sa création en 1958, la Ve République a été marquée par un renforcement progressif du pouvoir présidentiel. Initialement conçu comme un arbitre au-dessus des partis politiques, le président de la République est devenu un acteur politique central, notamment après l'introduction de l'élection présidentielle au suffrage universel en 1962. Les présidents successifs ont souvent joué un rôle actif dans la formulation et la mise en œuvre des politiques gouvernementales.
- L'évolution du rôle du Premier ministre. Bien que le Premier ministre soit officiellement le chef du gouvernement, son rôle et son influence ont souvent varié en fonction des relations avec le président de la République et la majorité parlementaire. Certains Premiers ministres ont joué un rôle plus important que d'autres dans la prise de décision politique, en fonction de leur propre leadership politique et de la dynamique institutionnelle du moment.
- Les réformes institutionnelles. Au fil des ans, la France a connu plusieurs réformes institutionnelles visant à moderniser et à adapter le fonctionnement de ses institutions. Ces réformes ont souvent porté sur des questions telles que la décentralisation, la révision des pouvoirs du Parlement, la réforme électorale et la modernisation du Conseil constitutionnel.
- La décentralisation et la régionalisation. Depuis les années 1980, plusieurs réformes ont été entreprises pour transférer certaines compétences de l'État central aux collectivités territoriales, notamment les régions, les départements et les communes. Ces réformes visaient à mieux prendre en compte les spécificités régionales et à rapprocher les décisions politiques des citoyens.
- L'élargissement des compétences de l'Union européenne. L'intégration européenne a également eu un impact sur l'évolution des institutions françaises. L'adhésion à l'Union européenne a conduit à un transfert de compétences de l'État français à l'Union européenne dans de nombreux domaines, ce qui a nécessité des ajustements institutionnels pour garantir la cohérence entre le droit européen et le droit national.

Ces évolutions institutionnelles ont été influencées par une série de facteurs, notamment les changements politiques, les pressions économiques, les mouvements sociaux et les développements internationaux. Ainsi, le système institutionnel français ne cesse de s'adapter pour répondre aux défis de son temps. Si les institutions continuent d'assurer leurs prérogatives, la question de leur modernisation reste néanmoins un sujet constant. Plus de dix ans après la loi de réforme des institutions, le Président Macron en Avril 2023 avait souhaité organiser un dialogue inédit avec les différents chefs des partis politiques à Saint-Denis. Le Président y avait alors abordé sa volonté de traiter des sujets de décentralisation, de souveraineté populaire tout en se montrant ouvert quant aux situations de la Corse et ultramarines.

Compte-tenu de la nature très différente des objectifs fixés, il est probable que l'on assiste à des projets de réforme constitutionnelle sur certains cas précis et non sur un ensemble général. En effet, il s'agit de continuer à réformer malgré la majorité relative dont le gouvernement dispose à l'Assemblée nationale depuis 2022.

Des Institutions qui continuent d'assurer leurs prérogatives

Malgré les évolutions et les réformes, les institutions françaises continuent d'assurer leurs prérogatives fondamentales. Aussi :

- Le Président de la République :
 - Nomme le Premier ministre et peut dissoudre l'Assemblée nationale.
 - Promulgue les lois et organise les référendums.
 - Commande les forces armées et conduit la politique étrangère.
 - Préside le Conseil des ministres.
- Le Gouvernement :
 - Élabore et met en œuvre la politique de l'État.
 - Présente les projets de loi au Parlement.
 - Gère les affaires courantes de l'État et de l'administration.
- Le Parlement :
 - Vote les lois et le budget de l'État.
 - Contrôle l'action du gouvernement à travers les questions, les commissions d'enquête et les votes de confiance ou de censure.
 - Adopte les traités internationaux.
- Le Conseil constitutionnel :
 - Contrôle la constitutionnalité des lois avant leur promulgation.
 - Contrôle la régularité des élections présidentielles, législatives et européennes.
 - Contrôle la conformité des traités internationaux à la Constitution.
- Les collectivités territoriales :
 - Gèrent les services publics locaux.
 - Aménagent le territoire et œuvrent au développement économique local.
 - Adoptent les délibérations et les règlements dans leurs domaines de compétence.

Ces prérogatives sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement de l'État français et la préservation de l'équilibre des pouvoirs entre les différentes institutions. Bien que des ajustements aient été réalisés au fil du temps pour répondre aux besoins changeants de la société, le cadre institutionnel de la Ve République reste largement intact, garantissant la stabilité politique et juridique du pays. Pour autant, il convient de noter que le rôle du Conseil constitutionnel a été particulièrement important lors de récents événements politiques. L'institution, dont la nature de la mission restait habituellement assez éloignée du débat public, a progressivement pris une place prépondérante dans l'actualité politique du pays. Le cas de la loi immigration, où le Conseil constitutionnel n'a jugé que 11 articles du projet de loi immigration et intégration compatibles avec la Constitution, est à prendre avec beaucoup de considérations d'autant plus qu'une majorité des Français étaient en accord avec ce projet de loi immigration : c'est donc ici deux visions de l'organisation d'une société qui s'opposent. D'un côté, on peut sentir la volonté d'une partie de redonner la souveraineté au peuple à travers des représentants qui agiraient dans l'intérêt des électeurs et dont l'expression ne devrait pas être limitée par des règles. De l'autre, s'oppose une vision plus normative de la société encadrée par le Droit et où la hiérarchie des normes incarne les règles du jeu démocratique. Cette dernière vision semble particulièrement ancrée dans le système républicain Français mais se voit récemment remise en question, notamment avec la volonté croissante d'avoir recours aux référendums et à cause de la nécessité des gouvernements de rendre compte directement de leurs actions aux citoyens. Les récentes décisions du Conseil Constitutionnel concernant la loi immigration et ou encore du Conseil d'Etat en matière de pluralisme dans les médias (cf. CNews) interrogent sur la place qu'ont prise ces institutions dans le paysage politique Français. La réforme de constitutionnelle de 2008 a poussé le Conseil constitutionnel à se saisir du rôle de protecteur des libertés notamment à travers l'instauration de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC). En 2013 les sages du Conseil avait utilisé leur pouvoir d'interprétation de la Constitution pour censurer une taxe à 75% instaurée par le Gouvernement car jugée confiscatoire, ce qui n'était jamais arrivé auparavant. Ce faisant, le Conseil constitutionnel s'était accordé à la marge de

nouvelles prérogatives et en l'absence d'une réaction parlementaire ce processus est amené à poursuivre son développement.

Sur un autre registre, il convient également de souligner l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution qui a été abondamment utilisé pour faire passer diverses lois dans un passé récent. Cet article permet au Gouvernement de faire adopter un texte de loi en forçant le vote au Parlement, qui toutefois conserve la possibilité d'adopter une motion de censure en cas de profond désaccord avec la politique menée. L'usage régulier de mécanismes comme le 49-3 ou encore le 47-1, qui impose des délais limités à la navette parlementaire, laisse au Gouvernement la possibilité de pratiquer une sorte de « parlementarisme rationalisé ». Ces voies juridiques et protocolaires permettent au Gouvernement de mener plus facilement des réformes jusqu'à leur terme dans le cas où le Parlement ne serait pas totalement acquis à sa cause. Ceci pose la question des limites du régime semi-présidentiel Français, où par moment, le parlement pourrait presque se voir contraint d'agir comme une chambre seule d'enregistrement au service du Gouvernement voire du Président et non comme une chambre pleinement ouverte au débat et aux amendements.

A cet égard, la nomination du jeune Gabriel Attal au poste de Premier ministre n'est pas anodine. Le rôle du Premier ministre est de diriger l'action du gouvernement et de veiller à une cohésion gouvernementale autour du programme fixé par le Président. En période de cohabitation, il représente un contre-pouvoir essentiel car, fort de sa légitimité reçue par les urnes il nomme les membres du gouvernement en adéquation avec ses idées politiques. Toutefois, depuis l'alignement des élections présidentielle avec les élections législatives, le Premier ministre peut parfois se voir considéré comme l'exécutant du Président. Dans le cadre du projet de réforme des institutions porté par E. Macron, la question de la suppression du rôle de Premier ministre s'était d'ailleurs posée. L'ancien Président F. Hollande s'était même prononcé en faveur d'une telle mesure, ce qui montre bien l'évolution possible de certaines institutions clefs de la République. Aussi, après le Parlement, le rôle du Premier ministre aussi, semble parfois se dévoyer.

L'impact de l'Union Européenne sur les institutions nationales est aussi à prendre en considération. Comme le récent projet de révision des traités européen visant à conférer à l'Union Européenne des compétences exclusives en matière de biodiversité, d'environnement et de négociation concernant le changement climatique, nombre d'autres projets, votés ou non, permettent de constater la progressive perte d'autonomie de l'Assemblée Nationale face à l'élargissement continu des compétences de l'Union Européenne, ce qui n'est pas anodin.

Il est enfin bon de rappeler que la décentralisation a aussi contribué à l'évolution des institutions. En 2017 le Président E. Macron promettait, à l'instar de ses prédécesseurs un nouveau grand programme de décentralisation. Des initiatives ont alors vu le jour, par exemple, à travers la loi 4D. Plus récemment, Gabriel Attal a annoncé, le renforcement du pouvoir des maires, notamment en ce qui concerne l'attribution des logements sociaux.

Toutes ces annonces, tous ses projets, toutes ses réformes montrent à quel point, les institutions continuent à se renouveler. Néanmoins, si celles-ci fonctionnent encore bien, en assurant leurs prérogatives principales, la rapidité avec laquelle la société évolue et les frictions qui commencent à se faire ressortir au sein de celle-ci laisse penser que les institutions mériteraient peut-être une refonte plus ambitieuse.

Les défaillances des Institutions Françaises

Un pouvoir de plus en plus contesté

Bien que les institutions françaises aient globalement fonctionné de manière relativement stable depuis 1958, il est vrai qu'elles ont également été sujettes à des critiques et à des contestations, reflétant parfois des défaillances ou des lacunes dans leur fonctionnement. Parmi les critiques courantes et récentes, on peut notamment citer :

- La concentration excessive du pouvoir présidentiel. Certains observateurs ont ainsi critiqué le système politique français pour sa tendance à concentrer un pouvoir considérable entre les mains du président de la République. Cette concentration peut parfois affaiblir le rôle du Parlement et limiter la responsabilité du gouvernement devant celui-ci.
- Le manque de représentativité politique. Malgré les élections régulières, certains citoyens estiment que le système politique français ne parvient pas toujours à représenter adéquatement la diversité de la société française. Des critiques ont été formulées concernant le système électoral, les pratiques de financement des partis politiques et les barrières à l'entrée pour de nouveaux acteurs politiques.
- Les problèmes de gouvernance et de transparence. Des scandales politiques, des conflits d'intérêts et des accusations de corruption ont parfois entaché la réputation des institutions françaises et sapé la confiance du public dans la classe politique. Ces incidents ont mis en lumière des lacunes dans la gouvernance et la transparence des institutions.
- L'inefficacité bureaucratique. Certains reprochent au système administratif français d'être lourd, complexe et parfois inefficace, ce qui peut entraver la mise en œuvre des politiques publiques et la prestation des services aux citoyens.
- Les défis économiques et sociaux non résolus. Les difficultés persistantes liées au chômage, à l'inégalité sociale, à l'intégration des immigrés et à d'autres enjeux socio-économiques ont conduit certains à remettre en question la capacité des institutions françaises à répondre efficacement aux besoins de la population.

Ces critiques et défaillances ont alimenté un sentiment de méfiance envers les institutions politiques traditionnelles et ont parfois donné lieu à des mouvements de contestation, tels que les manifestations de grande ampleur ou l'émergence de mouvements politiques alternatifs. Dans ce contexte, des appels à des réformes institutionnelles ou à un renouvellement du système politique ont été fréquemment évoqués, dans le but de renforcer la démocratie et la légitimité des institutions françaises.

Une inadaptation face aux défis du XXIe siècle

Les institutions font face à des défis d'adaptation aux réalités du XXIe siècle parmi lesquels :

- La mondialisation. L'économie mondiale interconnectée et les flux migratoires transnationaux posent des défis nouveaux pour les institutions qui doivent s'adapter pour répondre aux enjeux de la concurrence internationale, de l'intégration économique européenne et de la gestion des migrations.
- Les transformations numériques. La révolution numérique transforme profondément la société, l'économie et les modes de gouvernance. Les institutions doivent s'adapter pour réguler les nouvelles technologies, protéger les données personnelles, et garantir l'accès équitable aux avantages de la numérisation.
- Les enjeux environnementaux. Face aux défis du changement climatique, de la pollution et de la dégradation de la biodiversité, les institutions doivent renforcer leur action en matière de transition écologique et énergétique, et intégrer des objectifs de durabilité dans leurs politiques.
- Les mouvements sociétaux. Les évolutions des valeurs sociétales, telles que la prise de conscience croissante des droits des minorités, la lutte contre les discriminations et les revendications pour plus de justice sociale, appellent à des ajustements des politiques et des institutions pour répondre aux demandes citoyennes.
- La crise de confiance. Les scandales politiques, la méfiance envers les élites politiques traditionnelles et les institutions, ainsi que la montée de mouvements populistes et anti-establishment, posent des défis de légitimité et de gouvernance démocratique pour les institutions françaises.

Pour relever ces défis, des réformes institutionnelles visant à renforcer la transparence, la responsabilité, la participation citoyenne et l'efficacité du système politique pourraient s'avérer judicieuses. Cela pourrait inclure des mesures telles que la modernisation des pratiques démocratiques, la décentralisation du pouvoir, la promotion de l'innovation politique et la promotion d'une gouvernance plus inclusive et participative.

Synthèse

Le futur des institutions françaises dépendra largement de la capacité du pays à relever les défis actuels et à s'adapter aux évolutions futures. Certaines tendances potentielles pourraient façonner l'avenir des institutions françaises comme :

- Le renforcement de la démocratie participative. Face à la méfiance croissante envers les institutions politiques traditionnelles, l'avenir des institutions françaises pourrait passer par une expansion de la démocratie participative, avec une plus grande implication des citoyens dans le processus décisionnel, notamment à travers des mécanismes tels que les référendums, les consultations populaires et les initiatives citoyennes.
- Les réformes institutionnelles. Pour répondre aux défis du XXI^e siècle, des réformes institutionnelles sont nécessaires. Celles-ci pourraient inclure des ajustements aux pouvoirs et aux responsabilités des différentes branches du gouvernement, des changements dans les modalités de représentation politique, et des réformes visant à accroître la transparence et la responsabilité.
- Le renforcement (ou non) de la coopération européenne. Dans un contexte de mondialisation et de complexité croissante des enjeux transnationaux, la France pourrait chercher à renforcer la coopération au sein de l'Union européenne ou bien à s'en défaire, notamment en matière de politique étrangère, de sécurité, de migration, et de lutte contre le changement climatique.
- La transition écologique et énergétique. La transition vers une économie plus durable et respectueuse de l'environnement nécessitera des ajustements importants au niveau des politiques et des institutions. Cela pourrait impliquer la création de nouvelles institutions dédiées à la transition écologique, ainsi que des réformes dans les domaines de la régulation économique, de l'urbanisme et de la gestion des ressources naturelles.
- L'innovation technologique et la gouvernance numérique. L'essor de la technologie numérique continuera de transformer la société et l'économie. Les institutions devront s'adapter pour réguler les nouvelles technologies, protéger les données personnelles et garantir l'équité dans l'accès aux avantages de la numérisation. Cela impliquera des réformes dans les domaines de la gouvernance numérique, de la cybersécurité et de la protection de la vie privée.

En résumé, l'avenir des institutions françaises sera façonné par une combinaison de facteurs internes et externes, et dépendra de la capacité du pays à s'adapter aux défis et aux opportunités du monde contemporain.

Pour lire nos dernières publications et faire acte de candidature :

Contact : contact@cercleorion.com

Site Web : www.cercleorion.com



CERCLE ORION

*Forum politique & d'influence
nouvelle génération*