

Covid-19 et hyper-présidentialisation (France) : la décision dans la crise sanitaire ou la logique du désordre

jeudi 22 avril 2021, par [GAITI Brigitte](#) (Date de rédaction antérieure : 21 avril 2021).

Qui décide et qu'est-ce que décider en temps de Covid ? Cette question est depuis quelques mois sur le devant de la [scène médiatique et politique](#)

Sommaire

- [La prééminence présidentielle](#)
- [Un exercice solitaire du \(...\)](#)
- [Identifier les acteurs](#)
- [Une architecture inédite](#)
- [La déstabilisation du processus](#)
- [Quelles places pour le Premier](#)

Et de plus en plus nombreux sont les commentateurs et les acteurs du jeu politique qui relèvent et dénoncent une hyper-présidentialisation, une monarchie jupitérienne, signe d'une pathologie [décisionnelle de la V^e République](#).

Certains éléments de la critique sont loin d'être inédits ; ainsi de la relégation du Parlement donnée comme consubstantielle au [régime établi en 1958](#) sur laquelle on ne reviendra pas sauf pour en rappeler les derniers épisodes en date, lorsque le 1^{er} avril 2021, les députés sont appelés à ratifier les [annonces présidentielles de la veille](#), ou lorsque fin janvier 2021, ils mettent fin à [leur mission d'enquête](#) sur la gestion de la crise par l'exécutif.

Une redéfinition radicale des rôles

Mais d'autres éléments indiquent une redéfinition plus radicale des rôles et des hiérarchies décisionnelles. Il faut d'abord évoquer la réorganisation tout au long de la crise sanitaire de l'arène décisionnelle, de plus en plus structurée autour [du président de la République](#).

[La fameuse dyarchie de l'exécutif](#) réputée faire toute l'originalité de la V^e République semble au moins sur le plan symbolique rangée [au rayon des accessoires](#).

Le Premier ministre appelé à égrener derrière son pupitre les mesures opérationnelles de la gestion de crise, endosse visiblement à contrecœur des décisions élyséennes. Le remplacement d'Édouard Philippe, perçu par Emmanuel Macron comme un concurrent potentiel, par un haut fonctionnaire, élu local dépourvu d'ambitions politiques nationales, manifeste ce souci présidentiel, de protéger sa prééminence. Ce souci-là n'est pas vraiment inédit si l'on se souvient du remplacement de Jacques Chaban Delmas par Pierre Messmer ou de Jacques Chirac par Raymond Barre.

Les ministres voient également leur capacité à gouverner leur propre secteur régulièrement

démence. Pensons [au ministre de l'Éducation nationale](#) dont le rappel de l'impératif de maintien des écoles ouvertes est de suite balayé dans [l'allocution présidentielle de mars 2020](#) ; pensons encore au ministre de la Santé qui, fort du soutien du Premier ministre et du Conseil scientifique, laisse entendre fin janvier que l'heure du confinement est proche et qui se voit pris de revers par la « [non-annonce](#) » [présidentielle du 29 janvier](#). Pensons enfin à la ministre de la Culture dont le soutien à des mesures d'ouverture dérogatoires pour son secteur [reste sans écho](#).

La prééminence présidentielle sans cesse réactivée

La prééminence présidentielle est ainsi régulièrement exposée, réactivée, mise en scène. L'exégèse incessante autour des déplacements du président de la République, autour de ses silences, autour de ses déclarations, passées ou à venir, montre combien, décriée ou louée, sa parole devient, dans ce jeu collectif, une parole de poids, que crédibilisent encore les énormes audiences télévisées de ses allocutions données à 20 h.

L'attention portée aux mots et formules employés, à une réflexion censée être dégagée des pesanteurs et des frilosités bureaucratiques, mais aussi le poids montant des rumeurs ([ce que le président pourrait dire](#)) et des fuites (les colères du président sur l'incapacité des uns et des autres [par exemple](#)) sont autant de produits et de vecteurs de cette représentation d'une hauteur et d'une [singularité présidentielle](#).

Un exercice solitaire du pouvoir ?

Présider signifie-t-il exercer seul le pouvoir ? La réponse à cette question est plus complexe que ce que certains commentaires semblent le [laisser penser](#).

Le Monde [écrit ainsi](#) :

« Déjà entièrement tourné vers la présidentielle de 2022, Macron se veut un mélange de Turgot, Bonaparte et de Gaulle. »

D'autres préconisent un besoin de [réflexion sur l'exercice du pouvoir](#).

Cet exercice du pouvoir est moins solitaire qu'informalisé, mis en désordre, appuyé sur des procédures peu réglées, sur l'appel intensif à des groupements extérieurs à l'État, à des cabinets de conseil, à des groupes ad hoc faiblement institués, aux compétences et aux capacités d'« influence » fluctuantes, fondé sur des réseaux interpersonnels, fondé surtout – et c'est sans doute le point essentiel – sur l'accréditation donnée par le [titulaire de l'Élysée](#).

Cette prolifération organisationnelle est moins une pathologie qu'une des conditions de l'émancipation d'une autorité présidentielle, finalement moins solitaire que sans partenaire institué. On a pu y voir un des produits de la crise sanitaire mais il est possible que s'annonce là quelque chose comme un changement de régime, bouleversant, sans réforme constitutionnelle, l'architecture des sommets de l'État.

Identifier les acteurs

Depuis mars 2020, les circuits de commandement sont mis en débat, scrutés, décryptés dans les médias. C'est que, depuis cette date, les organigrammes officiels, les routines des procédures de la décision au sein de l'exécutif ne semblent d'aucun secours pour comprendre le cours de l'action publique. Sous la rubrique « Décryptages », *Le Monde*, dans sa livraison datée du 31 janvier - 1^{er} février 2021, publie sous le titre « [Le Covid-19 et les rouages de la machine d'État](#) », un schéma fort complexe qui tente de faire le point sur le processus d'action publique dans la crise sanitaire. L'ensemble occupe deux pages entières du journal.

Le tableau veut identifier les acteurs des décisions politiques (Président de la République, Premier ministre, Parlement, ministre de la Santé et, plus inattendu, Conseil de défense) ; le schéma localise les instances de contrôle de l'action de l'exécutif, traditionnelles (Commission d'enquête du Sénat de l'AN) ou plus inédites (la Mission d'évaluation de l'exécutif sur la gestion de crise, créée en juin 2020 sur demande d'Emmanuel Macron) ; il rappelle l'existence des instances de conseil proprement administratives comme la Haute autorité de santé créée en 2004 en même temps que le Haut conseil de la santé publique), instances désormais flanquées de créations nouvelles comme le fameux Conseil Scientifique, le Comité scientifique sur les vaccins ou le Comité analyse, recherche et expertise (CARE).

Confinement : les scientifiques alertent... Macron persiste, C dans l'air, 2 mars 2021.

Sont encore répertoriés les acteurs de la mise en œuvre (ARS, DGS, Santé publique France) et les acteurs de terrain (hôpitaux, laboratoires, pharmacies). Une machinerie complexe donc, très verticale, on l'a dit, mais surtout, une machinerie où se lit une sorte de désordre institutionnel.

Une architecture inédite, brouillée

Ce que le schéma suggère, c'est l'enchevêtrement d'une structure éprouvée et réglée avec une prolifération d'acteurs nouveaux, privés et publics, de conseillers spéciaux, de groupes ad hoc, émergeant puis s'effaçant, de conseils qui sont tout puis rien, (que l'on songe à ce [Conseil citoyen sur la vaccination](#) lancé le 16 janvier 2021, devenu [fort discret par la suite](#) au gré du soutien présidentiel.

Ce que ce schéma laisse deviner, c'est le recouvrement des compétences, le doublement des structures administratives par des groupes sans identité collective, construits autour d'individus appelés au titre de leurs expériences et/ou de leur proximité aux décideurs. Ce que le schéma propose en creux, c'est la mise en place d'une architecture inédite, brouillée, redondante, qui court-circuite les structures administratives, les organisations professionnelles représentatives, les professions sanitaires, les centres d'expertise, les plans d'urgence auparavant discutés, expérimentés dans des exercices de simulation mobilisant des acteurs de terrain.

La déstabilisation du processus décisionnel

La profusion et la désorganisation des circuits décisionnels, le caractère discret, informel et interpersonnel des consultations et des négociations rendent ainsi possible la mise en scène d'un exercice solitaire du pouvoir, sans contrepoids institué, sans conseil stabilisé, sans expertise collectivement portée, [sans négociation formalisée](#).

Ce mouvement de présidentialisation n'est pas nouveau. Depuis près de 15 ans se succèdent des crises d'une ampleur inédite, qu'elles soient financières, sécuritaires ou sanitaires, sur laquelle les autorités politiques nationales ont eu peu de prise, que ce soit en termes d'expertise ou de relais administratifs. La résistance des problèmes met à l'épreuve la croyance en la [puissance de l'État](#).

Se faire réélire devient une tâche ardue, jamais atteinte à ce jour (depuis Jacques Chirac). C'est ainsi qu'on peut comprendre les mobilisations des présidents de la République depuis Sarkozy pour mettre sous tension généralisée aussi bien l'administration centrale, les ministres, de Matignon, tous appelés désormais à s'engager sous la bannière de la réussite du projet élyséen.

Quelles places pour le Premier ministre et les ministres ?

Le Premier ministre devient, dans les formules si ce n'est dans les actes, ce « collaborateur » selon les mots de [Nicolas Sarkozy](#) à propos de [François Fillon](#).

[François Hollande](#) lui évoque même la suppression de ce poste. C'est enfin une mission d'« exécutant » qui doit rester dans le rang selon [Emmanuel Macron](#).

La charge présidentielle contre le Premier ministre n'est pas si surprenante : ce que découvrent les présidents de la République, c'est la puissance de frappe de Matignon, appuyée non seulement sur ses réseaux propres (dont le secrétaire général du gouvernement [est la figure exemplaire](#), mais aussi sur ses réseaux ministériels et administratifs et leur cortège d'experts, de partenaires et de clientèles sectoriels. Et c'est cette puissance de frappe que tentent d'annexer, de désamorcer ou de contourner certaines initiatives de l'Élysée.

Partout en Europe, la crise génère une concentration du pouvoir autour du pôle exécutif. Mais l'existence d'une concurrence entre Élysée et Matignon dans le cas français radicalise encore le processus.

La revendication élyséenne d'une puissance contrariée par les crises et le raccourcissement du mandat passe aujourd'hui par la mobilisation de l'ensemble de l'État autour du projet présidentiel, ce qui implique désorganisation, déstructuration de ce qui fait l'autonomie des institutions publiques, désormais appelées à s'inscrire dans cette verticalisation de la commande politique.

La crise Covid n'a fait qu'accélérer un processus de réforme de l'État déjà engagé sous la houlette de groupes situés dans certains cercles dirigeants, postés dans les ministères des Finances ou de l'Intérieur, dans quelques grandes inspections générales ministérielles ou dans les très grands corps, et qui visait l'autonomie sectorielle de ministères assimilés à des « silos » réfractaires à la réforme gestionnaire, ou encore celle d'administrations vues comme inefficaces et sources de dépenses inutiles, ou enfin celle de professionnels (universitaires, médecins, etc.) dénoncés comme des privilégiés repliés sur la défense de leur corporation.

On peut comprendre ainsi les attaques aussi récurrentes que paradoxales de l'ex-inspecteur des Finances Emmanuel Macron [contre la bureaucratie, l'administration et même l'ENA](#).

Bien loin d'une entreprise de démocratisation de l'État ou d'ouverture des élites, mais bien loin aussi de la simple mise en œuvre de convictions libérales, ces attaques sont liées à cette nouvelle position présidentielle.

Le chambardement des organigrammes administratifs sectoriels, le dérèglement des arènes décisionnelles, l'affaiblissement des réseaux de négociation, d'expertise et de consultation qui

animent traditionnellement ces espaces décisionnels, la marginalisation des professions de service public qui les structurent, sont appelés à laisser le champ libre à des cabinets de conseil, à des groupements administratifs intersectoriels, à des agences, à des comités ad hoc, tous réputés [plus souples](#), plus transversaux, plus efficaces, et surtout, tous placés sous dépendance directe de la commande politique.

La crise sanitaire a sans doute troublé la trajectoire de la présidentialisation, elle l'a accélérée, elle en a amendé les contours, elle l'a adossée à cette mise en désordre des arènes décisionnelles mais elle n'en est probablement pas l'origine. Et cette réforme du régime, telle qu'elle s'engage depuis plus d'une décennie, semble loin de devoir conduire à sa démocratisation. < !—>

<http://theconversation.com/republishing-guidelines> —>

[Brigitte Gaiti](#), Professeure de science politique, [Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne](#)

P.-S.

- « La décision dans la crise sanitaire ou la logique du désordre ». The Conversation. 21 avril 2021, 21:53 CEST.

Cet article est republié à partir de [The Conversation](#) sous licence Creative Commons. Lire l'[article original](#).

- [Marianne Péron-Doise](#), *Sciences Po*
- [Brigitte Gaiti](#), *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

- **Avant de partir...**

Cette année, votre soutien compte plus que jamais. Dans le contexte actuel de pandémie et de crise, notre équipe est particulièrement fière de collaborer avec des chercheuses et chercheurs pour produire des analyses de qualité. The Conversation France célèbre ses 5 ans, soutenez-nous pour que cela dure.

[Faire un don](#)

Fabrice Rousselot

Directeur de la rédaction