

Laurence Morel

La V^e République, le referendum, et la démocratie plébiscitaire de Max Weber

La question de l'avenir du référendum présidentiel est un serpent de mer de la réflexion sur la V^e République depuis la fin de la période gaulliste, elle-même conclue par le référendum perdu par le général de Gaulle¹. À l'origine d'une telle interrogation, il y a bien sûr la raréfaction de ce type de consultation, prévue aux articles 11 et 89 de la Constitution, même si l'on constate depuis la fin des années 1980 le retour à une certaine fréquence et même régularité de son recours sur les questions qui traditionnellement ont constitué son objet : questions territoriales liées à la décolonisation (1988), Europe (1992 et 2005), institutions (2000).

¹ L'idée de cet article est apparue à l'occasion de mon intervention « Is the Referendum still viable? », au colloque *The Fifth Republic at Fifty: Fifty Years of Constitutional Change in Britain and France* (15-16 mai 2008, St Antony's College, Oxford). La première partie reprend l'essentiel de cette intervention, bien que la référence à la démocratie plébiscitaire de Weber n'y ait été qu'ébauchée. Je tiens à remercier ici Vernon Bogdanor, organisateur de ce colloque, ainsi que Gianfranco Poggi, Jean Leca et Stephen Launay pour leurs remarques précieuses concernant une première version de ce texte.

Les référendums depuis 1958 (France entière)

<i>Question</i>	<i>Date</i>	<i>Fondement</i>	<i>Champ d'application</i>	<i>Abs. % Inscrits</i>	<i>Oui % Exprimés</i>
Constitution de la V ^e République	28 sept. 1958	Loi du 3 juin 1958	Constit.	19.4	82.6
Autodétermination et organisation des pouvoirs publics en Algérie	8 jan. 1961	Article 11 pouvoirs publics	Législatif	26.2	75.0
Indépendance de l'Algérie et pouvoirs législatifs extraordinaires (Accords d'Évian)	8 avr. 1962	Article 11 pouvoirs publics	Législatif	24.7	90.8
Élection au suffrage universel direct du président de la République	28 oct. 1962	Article 11 pouvoirs publics	Constit.	23.0	62.3
Réforme du Sénat et création des régions	27 avr. 1969	Article 11 pouvoirs publics	Constit.	19.9	47.6
Élargissement du Marché Commun	23 avr. 1972	Article 11 traités	Législatif	39.8	68.3
Auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie (Accords de Matignon)	6 nov. 1988	Article 11 pouvoirs publics	Législatif	63.1	80.0
Traité de Maastricht	20 sept. 1992	Article 11 traités	Législatif	30.2	51.0
Réduction du mandat présidentiel à cinq ans	24 sept. 2000	Article 89	Constit.	69.8	73.0
Traité constitutionnel européen	29 mai 2005	Article 11 traités	Législatif	30.6	45.3

Ceci ne signifie pas, notons bien, que la pratique du référendum d'initiative présidentielle, soit consolidée sur ces questions. Loin de là : les traités européens d'Amsterdam, de Nice, et plus récemment encore de Lisbonne, n'ont pas été soumis au référendum. De même, à l'exception de la réduction du mandat présidentiel, les révisions constitutionnelles adoptées au cours des vingt dernières années (dont certaines particulièrement importantes comme la décentralisation, le statut pénal du président de la République ou la charte de l'environnement) ont emprunté la voie parlementaire du Congrès. Pour autant, le référendum présidentiel n'est plus, comme on l'a cru un

moment, en désuétude². La raison principale de l'interrogation sur son avenir réside ainsi plutôt dans l'efficacité douteuse du procédé au regard de sa fonction principale sous la V^e République, à savoir le renforcement de l'autorité et de la légitimité présidentielles. Déjà en octobre 1962, le général de Gaulle avait trouvé que l'approbation populaire du changement du mode d'élection du président de la République n'avait pas été suffisamment massive pour constituer une victoire personnelle (pour la première fois elle passait en-dessous de la barre de la majorité absolue des inscrits). Les référendums suivants se sont révélés encore plus inaptes à la réalisation de cet objectif, du fait de taux d'abstention très élevés (1972, 1988, 2000) ou de résultats très serrés (1992). Sans parler évidemment de l'échec pur et simple de la consultation (1969, 2005).

Devant un tel bilan, on peut douter de la motivation future des présidents français à organiser des référendums. De fait, le dernier référendum a été dans une large mesure imposé par les circonstances au président Chirac³. Et l'on ne peut que constater les signes d'une hostilité de l'actuel président de la République au référendum. Certes, une telle hostilité n'est peut-être que passagère, liée au « traumatisme » de 2005, si l'on en croit l'orientation plutôt pro-référendaire de Nicolas Sarkozy dans les années qui ont précédé son élection : il fut en effet l'un des promoteurs de la soumission au vote populaire du traité constitutionnel européen⁴, et faisait également figurer l'élargissement de l'initiative référendaire à une minorité populaire dans son programme électoral⁵. Pour autant, certaines prises de position récentes du président de la République signifient clairement un refus du référendum. La décision de ne pas organiser de consultation sur le traité de Lisbonne, retirant en quelque sorte au peuple français un pouvoir de décision sur les institutions européennes que le précédent président lui avait donné, en est une indiscutablement. Le choix de ne pas retenir dans le projet de réforme de la V^e République du comité Balladur les propositions qui accroissaient les possibilités de référendum pour n'accepter que celles

² Léo HAMON, « Du référendum à la démocratie continue », *Revue française de science politique*, 34 (4-5), 1984, p. 1084-1101.

³ Laurence MOREL, « Le recours au référendum : une initiative présidentielle ? », in « La V^e République, évolutions et débats », Philippe Tronquoy (dir.), Paris, La Documentation française, Cahiers français n° 332, 2006, p. 14-19.

⁴ Une position qui relevait toutefois essentiellement d'une stratégie de séduction des militants UMP (qui réclamaient un référendum) orientée à la conquête de la direction du parti.

⁵ Bastien FRANÇOIS, « Le rapport Balladur et l'idée d'une V^e République », *Revue politique et parlementaire*, 10/12, n° spécial (1045), 2007, p. 104-109.

en restreignant l'usage, va également dans ce sens⁶. Enfin, la décision prise d'entrée de jeu de faire approuver la révision par le Congrès, plutôt que par un référendum, confirme ce tableau.

Afin d'apprécier correctement les perspectives du référendum d'initiative présidentielle en France, il convient toutefois de dépasser les considérations relatives aux inclinations ou au style des acteurs au profit d'une approche plus structurelle, mettant en évidence la place, présente et future, de ce type de référendum dans l'économie générale du régime depuis 1958. La thèse qui sera développée dans cet article est que le référendum d'initiative présidentielle a d'abord constitué un moyen de renforcement du pouvoir présidentiel ; il peut être vu comme le mécanisme central par lequel la V^e République naissante a parachevé une similarité frappante avec le modèle de « démocratie plébiscitaire » esquissé pour l'Allemagne par Max Weber dans ses écrits politiques de 1917-1919. Pour autant, il devient à partir de 1962 à la fois moins nécessaire et moins efficace pour affirmer la suprématie présidentielle, selon une tendance qui ne fera que s'accroître après 2002 et hypothèque aujourd'hui ses perspectives d'avenir (1^e partie). La marginalisation du référendum dans le régime ne suffit pas cependant à remettre en cause la parenté de la V^e République avec le modèle webérien, qui s'est renforcée avec l'élection directe du président et maintenue au regard des principales caractéristiques de ce modèle (charisme et puissance présidentielle), même si la domination du chef de l'exécutif dans les institutions et vis-à-vis de l'électorat est peut-être aujourd'hui en train de se dissoudre dans une certaine impuissance à gouverner, peu conforme à la « démocratie de leadership » qu'imaginait Weber (2^e partie).

I.- LE REFERENDUM, MECANISME CENTRAL D'INSTALLATION D'UNE DEMOCRATIE PLEBISCITAIRE PAR DE GAULLE

§ 1.- *La V^e République naissante et le modèle webérien*

La démocratie plébiscitaire dans les écrits de Max Weber

Le premier à avoir effectué un rapprochement entre le modèle webérien de démocratie plébiscitaire et le régime instauré par de Gaulle en 1958

⁶ Le parlement a ensuite réintroduit l'initiative référendaire conjointe d'une minorité parlementaire et d'une minorité populaire, laquelle figure dans le projet de révision finalement adopté.

est sans doute Wolfgang Mommsen, principal historien de la pensée politique de Max Weber, qui consacre quelques paragraphes à ce rapprochement dans la première édition de *Max Weber et la politique allemande* (1959), pour y revenir dans la deuxième édition de cet ouvrage (1974) en tenant compte de la modification importante introduite par la réforme de 1962 et du recul des ans⁷. Chez les auteurs français, la référence à la démocratie plébiscitaire sera courante, notamment aux débuts de la V^e République. Ainsi Raymond Aron, pour ne citer que lui, décrira-t-il la démocratie appelée de ses vœux par Weber comme un régime doté d'un

« chef charismatique élu au suffrage universel, qui prend seul les grandes décisions, responsable devant sa conscience ou devant l'histoire, tel que les despotes l'ont caricaturé entre les deux guerres, tel que le président de la République française l'incarne depuis 1959 »⁸.

Cette référence au modèle webérien dépassera cependant rarement la simple allusion, à quelques exceptions près. L'une d'elles est l'intéressante mais brève analyse consacrée par Robert Harmsen à la comparaison Weber/de Gaulle, et à la manière dont les premières années de la Ve République illustrent le phénomène du charisme et de sa « routinisation »⁹. Ou plus récemment, Philippe Raynaud est revenu dans un article sur la parenté entre les deux régimes, tout en soulignant

⁷ *Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920*, Tübingen, 1959 (2^e éd. 1974, 3^e éd. 2004). La comparaison avec la V^e République se trouve dans le chapitre X. Nous nous référerons ici à la traduction française : *Max Weber et la politique allemande, 1890-1920*, Paris, PUF, coll. « sociologies », 1985.

⁸ Raymond ARON, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967, p. 567-568. Pour un libéral comme Aron, un tel régime ne peut que poser problème, même dans sa version non autoritaire, qui était celle imaginée par Weber pour l'Allemagne et incarnée par la V^e République (voir plus loin). Pour autant, Aron était conscient de ce que la France avait pâti avant 1958 de la faiblesse du pouvoir exécutif, et il admettait avec le recul qu'elle avait enfin trouvé un « régime honorable » conciliant liberté et efficacité (sur ce point voir Frédéric LAZORTHES, « Le libéral et la Constitution de la V^e République : Aron et le complexe français du pouvoir exécutif », *Droits*, n° 44, 2007, p. 59-69). En d'autres termes, elle avait trouvé son régime. Comme Weber, Aron est en fait un admirateur du modèle anglais, qui concilie un leadership plébiscitaire avec un parlement et des partis forts. Mais il n'hésite pas lui aussi à faire preuve de pragmatisme pour réfléchir aux conditions particulières du pays qui lui tient à cœur.

⁹ Robert HARMSSEN, « De Gaulle et Max Weber - Problèmes et problématique de la légitimité », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle, t. 2 : La République*, Plon, 1992, p. 87-99.

les limites d'un tel rapprochement¹⁰. Mais il n'existe à ce jour aucune analyse approfondie de la Ve République, naissante et encore moins sur le long terme, au regard des catégories webériennes de la démocratie plébiscitaire. S'il faut certainement trouver une explication à ce fait dans l'embarras suscité par ce régime, parfois soupçonné, via la Constitution de Weimar, d'avoir manqué d'anticorps contre sa propre caricature (ci-dessus évoquée par Raymond Aron)¹¹, une autre raison nous semble résider dans la difficulté à cerner précisément le modèle webérien, qui apparaît sous des jours assez différents selon que l'on se réfère aux écrits politiques des années 1917-1919, liés à l'actualité allemande, ou aux textes sociologiques, de la même période ou postérieurs, dans lesquels il est évoqué. Seulement dans ces textes, en l'occurrence dans la première partie d'*Économie et Société*, consacrée aux concepts de la sociologie, Weber traite explicitement de la « démocratie plébiscitaire » et fournit un véritable effort de définition¹². Régime de concentration des pouvoirs

¹⁰ Philippe RAYNAUD, « Max Weber, critique de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007.

¹¹ On reviendra plus loin sur la question d'un éventuel penchant autoritaire de la démocratie plébiscitaire et d'une responsabilité de Weber dans le glissement de Weimar vers le national-socialisme.

¹² Dans le chapitre III, consacré aux types de domination, à propos de la transformation de la domination charismatique dans un sens anti-autoritaire. Pour la traduction française, voir Max WEBER, *Économie et Société* [1922], trad. de Julien Freund [et al.], Paris, Plon, 1971, p. 275-278. Ce volume correspond à la première partie d'*Économie et Société*, dont la rédaction est postérieure dans sa forme finale à celle des écrits politiques (on sait que Weber y a beaucoup travaillé dans les années 1919-1920, jusque quelques mois avant sa mort, comme en atteste Marianne WEBER dans *Max Weber. A Biography* [1926], New Brunswick (USA) and Oxford (UK), Transaction Books, 1988, p. 675-676). Les deuxième et troisième parties d'*Économie et Société* (réduites à une unique deuxième partie dans une édition ultérieure) n'ont à ce jour pas fait l'objet d'une traduction intégrale en français et sont accessibles dans l'édition allemande originale (Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1922, <http://www.archive.org/download/wirtschaftundges00webeuoft/wirtschaftundges00webeuoft.pdf>) ou des œuvres complètes de Max Weber (*Max Weber-Gesamtausgabe*, Mohr Siebeck, Tübingen - MWG). On pourra également se reporter à l'édition anglaise (Max WEBER, *Economy and Society* [1922], Guenther Roth et Claus Wittich (eds.), trad. d'Ephraïm Fischhoff [et al.], Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 2 tomes, 1978). Les analyses contenues dans le chapitre III sont annoncées dans un texte antérieur (« Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft », *Preussische Jahrbücher*, vol. 187, 1922), dont les éditeurs des œuvres complètes situent l'écriture entre l'été 1917 et la rédaction définitive de la première partie d'*Économie et Société*. Pour une reconstruction de la chronologie de l'écriture d'*Économie et Société* et des principaux textes de la sociologie webérienne de la domination, voir Jean-Pierre

entre les mains d'un chef charismatique élu ou plébiscité par le peuple, la démocratie plébiscitaire est également un régime de transition. D'abord de l'autoritarisme à la démocratie. Weber la présente d'entrée de jeu comme une forme de domination charismatique anti-autoritaire¹³. Mais la suite de ses propos fait nettement apparaître combien sa composante démocratique reste embryonnaire, voire de pure apparence :

« La « démocratie plébiscitaire » - principal type de démocratie dirigée par des chefs - est, sous son aspect authentique, une espèce de domination charismatique qui se cache sous la forme d'une légitimité issue de la volonté de ceux qui sont dominés et qui n'existe que par elle. »¹⁴

Les exemples historiques donnés par Weber relèvent ainsi plutôt du genre « bonapartiste ». Il évoque « les deux Napoléons » et autres « dictateurs des révolutions antiques et modernes », à commencer par les

GROSSEIN, « De l'interprétation de quelques concepts wébériens », *Revue française de sociologie*, 46-4, 2005, p. 685-721, et, dans le même numéro, Hubert TREIBER, « La sociologie de la domination de Max Weber à la lumière de publications récentes », p. 871-882.

¹³ Comme en témoignent le titre (« Le charisme réinterprété en dehors de toute relation de domination ») et les premières lignes de la section dans laquelle la démocratie plébiscitaire est évoquée : « Le principe charismatique de légitimité, interprété dans son sens premier comme autoritaire, peut être interprété au contraire dans un sens antiautoritaire. La validité effective de l'autorité charismatique repose en fait entièrement sur *la reconnaissance*, à condition que celle-ci soit confirmée, par ceux qui sont dominés (...) Cette reconnaissance est considérée comme le fondement de la légitimité au lieu d'en être la conséquence (*légitimité démocratique*). (...) Le détenteur du pouvoir en vertu de son charisme propre devient alors détenteur du pouvoir par la grâce des gouvernés qui l'élisent et l'installent librement (dans la forme) selon leur gré, voire, éventuellement, l'écartent - de même que la perte du charisme et de sa confirmation a entraîné la perte de la légitimité authentique. Le détenteur du pouvoir est alors le chef librement élu. » (*Économie et Société*, *op. cit.*, p. 275).

¹⁴ *Économie et Société*, *ibid.*, p. 276. Plus haut Weber écrivait aussi : « Le type de transition le plus important est la *domination plébiscitaire*, surtout sous la forme du « directorat de parti » dans l'État moderne. Mais elle existe partout où le détenteur du pouvoir s'est légitimé lui-même en tant qu'homme de confiance des masses et où il est reconnu comme tel. Le moyen adéquat est le plébiscite. Dans le cas classique des deux Napoléons, il fut utilisé après la conquête du pouvoir par la force, et le second l'invoqua à plusieurs reprises après la perte de son prestige. Peu importe ici l'opinion qu'on peut avoir sur sa valeur intrinsèque ; formellement, il est en tout cas le moyen spécifique de faire dériver la légitimité de la domination de la confiance libre (formellement et aussi selon la fiction) des individus dominés. » (*Économie et Société*, *ibid.*, p. 275).

« tyrans et démagogues grecs », qui ont cherché à légitimer leur domination « dans la reconnaissance plébiscitaire du peuple souverain ». Ensuite, la démocratie plébiscitaire est un régime de transition de la domination charismatique vers les autres formes de domination. Si elle « ignore aussi bien la légitimité traditionnelle que la légalité formelle », elle tend en effet à évoluer dans cette direction, selon le processus qualifié par Weber de « routinisation du charisme »¹⁵. Enfin, la démocratie plébiscitaire est un régime de transition révolutionnaire (une « dictature révolutionnaire plébiscitaire »), qui opère dans les moments de crise, comme accoucheur du changement. Au total, la démocratie plébiscitaire apparaît donc dans *Économie et Société* comme une sorte de régime transitoire, emprunt d'exceptionnalité et d'extraordinaire, et dont les exemples, essentiellement tirés du passé, précèdent l'ère de la démocratie de masse - ou d'une certaine façon y introduisent. Une allusion à son caractère contemporain n'y est repérable qu'à propos de sa capacité à représenter un correctif aux tendances bureaucratiques des sociétés modernes, par le biais d'un charisme réintroduteur d'impulsion politique :

« C'est ici aussi que se trouve, à l'époque moderne, la limite de la rationalité de cette administration, qui n'a pas toujours donné, même en Amérique, tout ce qu'on en attendait. »¹⁶

Différemment, la démocratie plébiscitaire des écrits politiques de la fin de la guerre et de l'immédiat après-guerre¹⁷ est un régime caractéristique

¹⁵ Le phénomène de routinisation du charisme est abordé de manière approfondie dans la deuxième partie d'*Économie et Société*, écrite plus tôt (avant la guerre), en particulier dans le chapitre consacré à la transformation de la domination charismatique. Weber n'y évoque pas cependant la démocratie plébiscitaire à proprement parler.

¹⁶ *Économie et Société, ibid.*, p. 277. Weber déplorait le poids excessif de la bureaucratie en Allemagne, mais il voyait en la montée de la bureaucratie une tendance lourde des sociétés modernes, affectant, au-delà de l'État, l'ensemble des organisations, à commencer par les partis politiques. Il reconnaissait les mérites de la rationalisation introduite par la bureaucratie, mais dénonçait sa propension à outrepasser ses fonctions et à se substituer aux politiques, ainsi que la menace qu'elle faisait encourir aux libertés individuelles.

¹⁷ D'abord *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, essai publié en 1918 sur la base d'articles parus dans le *Frankfurter Zeitung* entre avril et juin 1917. Dans ce long texte Weber défend pour l'Allemagne un exécutif de type charismatique/plébiscitaire. Mais ce trait devait aller de pair avec un parlement renforcé, à l'image du régime anglais. La suprématie sur le parlement d'un président élu directement par le peuple, qui sera la pierre angulaire du modèle de démocratie plébiscitaire avancé par la suite, n'apparaît que dans les écrits politiques de l'immédiat après-guerre. Cette conception est particulièrement

du suffrage universel et des partis modernes, en qui Weber voit « la seule forme viable que puisse recouvrir la démocratie dans les sociétés de masse industrialisées » et le futur de ces sociétés¹⁸. Ce régime lui apparaît en fait étroitement lié à la démocratisation. L'expansion de la bureaucratie, qui impose le recours à des leaders charismatiques, seuls aptes à contrôler les fonctionnaires et empêcher qu'ils ne s'emparent de la politique, est d'après lui en effet une conséquence (en partie) de la demande d'intervention gouvernementale accrue accompagnant l'entrée des masses en politique¹⁹. Tandis que la personnalisation de la politique

développée dans la série d'articles parus dans le *Frankfurter Zeitung* en novembre et décembre 1918 (rassemblés ensuite dans une brochure intitulée *Deutschlands künftige Staatsform* publiée en janvier 1919), puis dans la publication en 1919 de *Der Reichspräsident* (dont une première version paraît dans le *Berliner Börsenzeitung* le 25 février 1919 et la version finale dans le *Königsberger Hartungsche Zeitung* le 15 mars 1919) et de *Politik als Beruf* (publié en octobre 1919 sur la base d'une conférence prononcée en janvier 1919). Une traduction française de *Parlament und Regierung... (Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée. Contribution à la critique politique du corps des fonctionnaires et du système des partis)* et de *Der Reichspräsident (Le Président du Reich)* a été publiée récemment (Max WEBER, *Œuvres politiques (1895-1919)*, trad. d'Élisabeth Kauffmann [et al.], textes choisis, présentés et annotés par Élisabeth Kauffmann, intro. de Catherine Colliot-Thélène, Paris, Albin Michel, 2004). La traduction de *Politik als Beruf (Le métier et la vocation d'homme politique)* figure dans *Le savant et le politique*, ouvrage qui contient également l'essai *Le métier et la vocation de savant* (Max WEBER, *Le savant et le politique* [1919], trad. de Julien Freund, préf. de Raymond Aron, Paris, Plon, 1959). Nous nous référerons cependant dans cet article à une traduction plus récente : Max WEBER, *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction* [1919], trad., préf. et notes de Catherine Colliot-Thélène, Paris, La Découverte, 2003. *Deutschlands künftige Staatsform* n'a fait l'objet d'aucune traduction française à ce jour. On se reportera au texte allemand, dans le volume I/16 des *Max Weber-Gesamtausgabe (op. cit.) (Zur Neuordnung Deutschlands*, Wolfgang Mommsen et Wolfgang Schwentker (dir.), Tübingen, J.C.B. Mohr, 1988).

¹⁸ Wolfgang MOMMSEN, *The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*, New York and London, Harper & Row, 1974, ch. IV : « The Theory of the "Three Pure Types of Legitimate Domination" and the Concept of Plebiscitarian Democracy », p. 87-88 (article publié une première fois en allemand en 1963).

¹⁹ Pour une analyse de l'explication webérienne des facteurs d'expansion du système bureaucratique, voir Philippe RAYNAUD, *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, PUF, coll. « Quadriges », 1987, p. 192-197. Notons ici que la réflexion de Weber sur le régime est fondamentalement sous-tendue par son souci de trouver un système permettant l'émergence de grands leaders, capables de tenir tête à la bureaucratie et de se situer au-dessus des intérêts particuliers (sur ce point voir Peter BREINER, *Max Weber & Democratic Politics*, Ithaca and London, Cornell U.P., 1996, p. 167). Ce souci explique que Weber ait pu évoluer sans contradiction majeure, comme on va le voir, de la défense d'un parlementarisme à l'anglaise vers un modèle de démocratie

est un sous-produit du suffrage universel²⁰. Régime du charisme routinisé, sensiblement plus engagé dans la voie démocratique et légale-rationnelle que le modèle décrit dans *Économie et Société*, cette démocratie plébiscitaire « moderne » conserve certains traits de la domination charismatique qui échappent à l'institutionnalisation. Weber l'évoque dans des pages au statut parfois considéré comme « problématique », mais dont on s'accorde généralement à reconnaître la portée large²¹. Parce qu'il concerne les démocraties modernes, c'est à ce modèle des écrits politiques que nous nous référerons dans cet article, au prix d'un effort de reconstruction de ses contours²², tant du point de vue de ses caractéristiques générales que des mécanismes institutionnels permettant de le réaliser avancés par Weber dans ses propositions pour l'Allemagne.

plébiscitaire avec un président dominant élu directement par le peuple : seulement parce que ce modèle lui est apparu à un certain point comme un meilleur système pour faire émerger des leaders charismatiques. La recherche de l'homme politique « adéquat » reflète le problème plus large de la sociologie webérienne, énoncé dans l'« Essai sur le sens de la « neutralité axiologique » dans les sciences sociologiques et économiques » (in Max WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, trad. de Julien Freund, Paris, Plon, 1965 [1917]), des conditions structurelles de la sélection des individus adéquats aux fonctions qui leur sont assignées dans l'ordre social.

²⁰ Sur la démocratie plébiscitaire comme conséquence de la démocratisation, voir aussi Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, op. cit., p. 487-515 (ch. 10), ou David BEETHAM, op. cit., p. 107-108 et 264.

²¹ Sur ce point, voir par exemple la préface d'Elisabeth KAUFFMANN et l'introduction de Catherine COLLIOT-THÉLÈNE dans Max WEBER, *Œuvres politiques*, op. cit. ; les chapitres de Gregor FITZI (« Souveraineté, légalité et démocratie. Le politique chez Max Weber ») et François CHAZEL (« Propositions pour une lecture sociologique des *Écrits politiques* de Max Weber ») in Hinnerk Bruhns et Patrice Duran (dir.), *Max Weber et le politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 2009. Il ne fait pas de doute que *Parlement et gouvernement...* constitue, comme l'indique son sous-titre, et bien que Weber ait refusé, au motif qu'il s'agissait d'un texte politique, le sous-titre plus ambitieux que lui proposait son éditeur (*Sociologie du corps des fonctionnaires et du système des partis*), beaucoup plus qu'un simple diagnostic et ensemble de propositions institutionnelles concernant l'Allemagne. Il en est de même pour *Le métier et la vocation d'homme politique*, texte qui réalise, comme le précédent, une analyse pénétrante de la politique moderne. Les autres textes politiques de la période ont en revanche un caractère normatif et conjoncturel plus marqué.

²² La démocratie plébiscitaire des écrits politiques ne fait pas l'objet d'une discussion systématique comme dans *Économie et Société*. Elle est seulement évoquée dans le cadre d'analyses plus larges de la politique contemporaine. L'expression « démocratie plébiscitaire » ne figure d'ailleurs qu'occasionnellement. Dans *Parlement et gouvernement...*, Weber utilise plutôt le terme « césarisme » (ou l'adjectif « césariste »), qui renvoie au mode de sélection « plébiscitaire » des leaders. Dans les autres textes, en particulier dans *Le métier et la vocation d'homme politique*, on trouve aussi l'expression « Führerdemokratie », que nous traduirons ici, à la suite de Jean-Pierre Grossein, par « démocratie de leaders » (J.-P. GROSSEIN, op. cit.).

Du régime anglais à la démocratie plébiscitaire

Le mécanisme central de la démocratie plébiscitaire, dont Weber souligne dans *Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée* qu'il est ce qui la distingue du régime parlementaire, est l'élection directe du chef de l'exécutif, qui offre d'après lui la meilleure garantie d'accession au pouvoir d'un leader charismatique. Pour autant, le régime parlementaire n'est pas incompatible avec l'existence de traits charismatiques-plébiscitaires, comme en témoigne le cas de l'Angleterre, modèle dans lequel Weber puise son inspiration pour l'Allemagne dans ce texte. Jusqu'à la fin de la guerre, Weber se fait ainsi le chantre d'un régime parlementaire « à l'anglaise ». Le renforcement du parlement allemand qu'il appelle de ses vœux s'analyse en dernier ressort comme la conséquence du primat attribué à la politique extérieure et au contrôle de la bureaucratie. D'après Weber, seul un peuple libre, dégagé de l'autoritarisme, peut prétendre dicter sa loi aux autres peuples. La responsabilité du gouvernement devant le parlement devait également permettre d'imposer des limites au gouvernement personnel de l'empereur, auquel il reprochait les errements de la politique extérieure allemande. Enfin et surtout, un parlement qui serait, conformément à la doctrine parlementaire, le lieu de recrutement des membres du gouvernement, devait permettre l'arrivée au pouvoir de personnalités charismatiques, en d'autres termes, d'individus ayant l'envergure requise pour mener une politique extérieure de puissance sur la scène internationale et, plus généralement, pour s'imposer face à la bureaucratie, dont il déplorait la mainmise sur les politiques publiques en Allemagne²³. Comme il l'explique dans *Parlement et gouvernement...*, un parlement élu au suffrage universel²⁴ constitue en effet l'arène privilégiée d'émergence de « vrais » leaders. La vertu principale du suffrage universel réside moins à ses yeux dans la souveraineté

²³ Ainsi que le souligne Raymond ARON dans la préface de *Le savant et le politique* (1959, *op. cit.*, p. 26), Weber « était obsédé par son hostilité à l'égard de l'empereur auquel il imputait une responsabilité majeure dans la catastrophe allemande. Il considérait comme une des causes essentielles de la faillite de l'empire wilhelminien le recrutement des chefs politiques parmi les fonctionnaires. La « parlementarisation », le transfert au parlement de responsabilités effectives offrirait aux personnalités énergiques, combatives, animées par la volonté de puissance et de lutte, une meilleure chance d'accéder au pouvoir. ». Comme on l'a noté plus haut (note 16), Weber voyait cependant en la montée de la bureaucratie une tendance des sociétés modernes.

²⁴ Le suffrage universel masculin pour l'élection du Reichstag avait été introduit par Bismarck.

populaire, qu'il ne croit ni réalisable ni souhaitable²⁵, que dans sa capacité à générer une nouvelle élite plus propre à l'exercice du pouvoir²⁶. Weber tenait donc particulièrement à l'abolition de la règle d'incompatibilité entre les fonctions de parlementaire et de ministre, inscrite dans la Constitution bismarckienne. Cette règle dissuadait les parlementaires de viser une carrière gouvernementale, laissant le champ libre aux bureaucrates. Plus insidieusement, elle empêchait les parlementaires d'acquérir la formation et l'expérience indispensables à l'exercice de fonctions ministérielles, dès lors que le parlement ne servait pas de terrain d'entraînement à de telles responsabilités. À cette fonction de recrutement politique dévolue au parlement, Weber ajoutait celle de contrôle de l'administration, qui devait être garantie par l'octroi de moyens adéquats. Ce parlement renforcé était donc conçu par Weber comme une machine anti-bureaucratique par excellence, un moyen de réintroduire la politique, la « grande politique », dans le système de gouvernement allemand. Ce qui ne signifie pas, notons-le, qu'il ait été conçu comme devant exercer un véritable rôle législatif, tâche que Weber réservait plutôt aux leaders, c'est-à-dire à l'exécutif²⁷.

Au lendemain de la défaite, Weber ne croit plus cependant au parlementarisme comme solution politique et institutionnelle pour l'Allemagne. Alors que la reconstruction nationale impose plus que jamais l'action d'un grand leader, le parlement allemand ne lui paraît plus apte à remplir correctement sa fonction de recrutement politique. On citera ici Beetham :

« On ne peut qu'être frappé à la lecture des écrits de Weber de cette période par sa totale désillusion à l'égard du régime parlementaire. Même un parlement à pouvoirs forts, tel qu'il l'avait recommandé avec insistance auparavant, lui paraît dorénavant inapte à produire un leadership politique, et voué à répéter les défauts des assemblées « non politiques » de l'ère précédente en particulier les pratiques de compromis et de marchandages entre partis. Étant donné la composition sociale de l'Allemagne, Weber était convaincu qu'il n'y aurait que des

²⁵ Weber se situe nettement dans le courant élitiste de l'époque et entretiendra une relation intellectuelle particulière avec Roberto Michels. Sur ce point voir David BEETHAM, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge, Polity Press, 1985, 2^e éd., en part. p. 111-112.

²⁶ Weber pensait aussi que le suffrage universel permettait d'impliquer les masses de façon plus rationnelle et ordonnée dans la politique. Il était en outre à ses yeux une conséquence inéluctable du processus d'égalitarisation. Voir l'article « Droit de vote et démocratie en Allemagne » (*Œuvres politiques, op. cit.*) pour une discussion plus ample des avantages du suffrage universel.

²⁷ Sur ce point voir Wolfgang MOMMSEN, *The Age of Bureaucracy, op. cit.*, p. 87-88.

partis minoritaires, aucun ne réussissant à obtenir une claire majorité. En pratique cela signifiait qu'un leader politique dépendant du parlement serait une créature de compromis entre les partis, incapable d'occuper une position indépendante au-dessus d'eux »²⁸.

Pour sortir de cette démocratie « sans chef », en proie au jeu des partis, et alors que la République s'impose en Allemagne, Weber préconise dans ses écrits de fin 1918/début 1919 l'élection au suffrage universel direct du président de la république. Celle-ci lui paraît désormais indispensable pour faire accéder au pouvoir une personnalité ayant l'envergure requise. En outre, elle devait placer le chef de l'exécutif dans une position renforcée par rapport au parlement, en lui octroyant une légitimité « révolutionnaire » :

« Un président du Reich s'appuyant sur la légitimité révolutionnaire d'une élection populaire, faisant donc face aux institutions du Reich en vertu d'un droit *propre*, aurait une autorité incomparablement plus grande qu'un président élu par le parlement »²⁹.

Afin d'assurer les conditions de la suprématie du président sur le parlement, Weber va aussi concevoir un président irresponsable, seul le gouvernement étant responsable devant le parlement. S'il pense d'abord à une responsabilité du président devant le peuple, par le biais d'un référendum de *recall* à l'initiative, majoritaire, du parlement, cette possibilité n'apparaît que dans les écrits de novembre-décembre 1918, pour contrebalancer un mandat qu'il souhaite alors « le plus long possible », afin de mieux asseoir le pouvoir du président. Weber se fait ensuite plus discret sur ce sujet et la possibilité de révocation populaire du président ne sera plus mentionnée dans *Le Président du Reich*³⁰. La suprématie du président sur le parlement devait par ailleurs être assurée par des moyens tels que le veto suspensif, le droit de dissolution et le référendum. Dans *Le métier et la vocation d'homme politique*, Weber insistera enfin sur l'importance de partis forts, organisés (et non de simples « guildes de notables » comme en Allemagne), aptes à dégager des candidatures charismatiques et à constituer des « machines » au

²⁸ *Op. cit.*, p. 232 (traduit par moi).

²⁹ «Deutschlands künftige Staatsform», in *Zur Neuordnung Deutschlands*, *op. cit.*, p. 469 (traduit par moi).

³⁰ Notons en outre que d'après Mommsen, Weber ne concevait pas vraiment que le *recall* puisse être un instrument de contrôle du président, à cause de la tendance conservatrice de tout référendum. Il y voyait même plutôt une sorte de moyen par lequel le président aurait pu démontrer qu'il avait l'appui du peuple contre le parlement. Le *recall* ne pouvait jouer contre le président qu'en cas d'abus majeur par ce dernier (W. MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, *op. cit.*, p. 421-437).

service du candidat, puis du président élu. Ainsi devaient se trouver mises en place les conditions d'un système politique pouvant être ramené aux traits suivants : *un président charismatique, initiateur des grandes lignes politiques et dominant vis-à-vis du parlement, lequel garde cependant une fonction de contrôle importante ; élu au suffrage universel direct, ce président ne rend de comptes qu'au peuple et s'appuie au besoin sur ce dernier pour imposer son projet ; des partis forts et organisés, qui servent comme instruments de mobilisation des masses et relais du pouvoir présidentiel.* On a certes pu s'interroger sur la teneur libérale-démocratique d'un tel régime, au-delà de l'affirmation de Weber, dans la conclusion du *Président du Reich*, selon laquelle son président élu du peuple et doté de pouvoirs forts « est le sûr garant d'une vraie démocratie »³¹. Pourtant, comme l'a rappelé récemment Philippe Raynaud, la démocratie plébiscitaire des articles politiques est un régime dans lequel « le principe de légalité devait continuer de limiter le pouvoir du leader charismatique »³². La « potence et le gibet », tel est le sort que Weber semble réserver à un président qui s'aviserait de « toucher aux lois ou de gouverner en autocrate »³³. Bien que le souci principal de Weber fut de dégager un leadership capable de s'imposer face au parlement et à la bureaucratie, le système qu'il imaginait pour l'Allemagne dans ses derniers écrits n'était pas non plus exempt de contre-pouvoirs. Le président lui-même était conçu comme un contrepoids vis-à-vis de la chambre des régions et d'un Reichstag en proie aux jeux de la proportionnelle. Si la possibilité du *recall* semble abandonnée, la division au sein de l'exécutif et la responsabilité du gouvernement devant le parlement devaient empêcher le président de concentrer tous les pouvoirs³⁴. Bien que dépourvu de véritable rôle législatif autonome, le parlement restait un organe de contrôle important et voyait ses compétences renforcées par rapport au parlement monarchique. Au-delà, des partis rationnellement organisés devaient servir de garde-fous contre les débordements émotionnels, propices à l'élection de leaders autoritaires, qui accompagnent le phénomène charismatique. En définitive, la démocratie plébiscitaire des derniers écrits politiques, malgré le contexte particulier et la nature engagée de ces écrits³⁵, reflète bien le Weber, ni vrai libéral ni vrai démocrate, mais ni anti-libéral ni

³¹ *Œuvres politiques, op. cit.*, p. 507.

³² *Art. cit.*, p. 2.

³³ « Le Président du Reich », *Œuvres politiques, op. cit.*, p. 504.

³⁴ Pour une analyse du *Président du Reich* mettant en valeur l'importance des contrepoids dans l'architecture constitutionnelle élaborée par Weber, ainsi que le rôle substantiel qui était préservé au parlement, voir la récente contribution de Gregor FITZI in H. Bruhns et P. Duran, *op. cit.*

³⁵ Qui pourrait inciter à relativiser leur portée par rapport à des textes comme *Parlement et gouvernement...* ou *Politik als Beruf*.

anti-démocrate, qui ressort de l'ensemble de son œuvre et de ses prises de positions³⁶. Pour autant, Weber a sans doute négligé le risque de dérive autoritaire du régime qu'il prônait, au point que Mommsen a pu poser, à la fin des années cinquante, la question iconoclaste de sa responsabilité intellectuelle dans la dynamique qui a conduit la République de Weimar, dont la figure du président était fortement inspirée de ses thèses, au régime nazi³⁷.

³⁶ Il serait trop long ici de rentrer dans le débat sur le rapport de Weber à la démocratie et au libéralisme. Si un accord large existe quant à la vision essentiellement instrumentale de la démocratie de Weber (un système qu'il juge meilleur pour recruter des dirigeants politiques adéquats et non parce qu'il permettrait aux gouvernés d'exercer une influence sur la législation), la question de son appartenance au courant libéral est beaucoup plus controversée. Le nationalisme de Weber et sa conception « hypertrophiée » de l'action politique semblent l'éloigner d'un « vrai » libéralisme, alors que sa défense de l'individu face à l'oppression bureaucratique l'en rapprocherait plutôt. Pour des analyses approfondies, et différentes dans leurs conclusions, de cette question, on renverra le lecteur aux écrits précités de Mommsen, ou, parmi les auteurs français, à Julien FREUND (*Études sur Max Weber*, Genève-Paris, Droz, 1990, ch.V : « Max Weber fut-il un libéral ? ») ; plus récemment, voir aussi Yves SINTOMER (*La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999), ainsi que l'introduction de Catherine COLLIOT-THÉLÈNE aux *Œuvres Politiques* (*op. cit.*), ou la recension de Philippe RAYNAUD de cet ouvrage (« Politique de Max Weber », *Commentaire*, Hiver 2004/05, vol. 27, n° 108, p. 1115-1118). Sans oublier la traduction française du livre de Wilhelm HENNIS (*La problématique de Max Weber* [1987], PUF, coll. « Sociologies », Paris, 1996).

³⁷ Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, *op. cit.*, en part. dans le ch. 10, p. 508 et s. Sur le « choc » provoqué par le livre de Mommsen, voir Hinnerk BRUHNS, « Max Weber et le politique. Retour sur l'œuvre de Wolfgang J. Mommsen », in H. Bruhns et P. Duran, *op. cit.*, p. 31-46. D'après Mommsen, la démocratie plébiscitaire se prêtait à la réinterprétation décisionniste qu'en a fait Carl Schmitt au début des années 1930. Pour une contestation de cette affirmation, voir Gregor FITZI (in H. Bruhns et P. Duran, *op. cit.* p. 59-60). Mommsen semble atténuer cette thèse dans ses derniers écrits (voir Edith HANKE et Wolfgang MOMMSEN (hrsg.), *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zur Entstehung und Wirkung*, Mohr, Tübingen, 2001). Sur ce point, on pourra se reporter également à Stefan BREUER, (« Das Charisma des Führers », in S. Breuer (hrsg.), *Bürokratie und Charisma. Zur Politischen Soziologie Max Webers*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994, p. 144-175). Pour une analyse des virtualités autoritaires de la démocratie plébiscitaire, voir aussi l'article de Stefan BREUER (« Max Weber et les formes de démocratie », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXXIII, 1995, n°101, p. 39-50 (la version anglaise postérieure de cet article, légèrement remaniée, est à notre avis meilleure : « The Concept of Democracy in Weber's Political Sociology », in Ralph Schroeder (ed.), *Max Weber, Democracy and Modernization*, Basingstoke and London, Macmillan Press, 1998, p. 1-13).

La V^e République, réincarnation historique du modèle webérien

Le modèle webérien, qui réalise une sorte de conciliation entre parlementarisme et « plébiscitarisme », et passera à la postérité sous le nom de « démocratie plébiscitaire », connaîtra en effet une application immédiate avec la Constitution de Weimar³⁸. Mais si l'existence du régime de Weimar fut brève, précisément, selon une doctrine constitutionnelle de l'après-guerre, à cause de son caractère « hybride »³⁹, tel n'est pas le cas de la V^e République, véritable réincarnation à distance du modèle webérien, « plus proche de sa véritable inspiration que la République de Weimar » d'après Raynaud⁴⁰.

³⁸ Celle-ci intègre dans une large mesure les dispositions préconisées par Weber (y compris le *recall*), qui participe à son comité de rédaction. Il est à noter que l'élection populaire du président de la République, bien qu'inscrite dans la Constitution, ne sera effectivement pratiquée que pour le deuxième président du Reich, le maréchal von Hindenburg, une première fois en avril 1925, puis de nouveau en 1932 pour sa réélection. Le premier président, Friedrich Ebert, avait été élu par l'Assemblée Nationale avant l'adoption de la Constitution, et restera en fonctions jusqu'en 1925 (il sera en fait réélu par le Reichstag en octobre 1922, les députés ayant renoncé à organiser l'élection au suffrage universel prévue par la Constitution). Dans *Le Président du Reich*, publié juste après l'élection de Ebert, Weber énumère les raisons pour lesquelles « dans le futur le président du Reich doit absolument être élu directement par le peuple » (*Œuvres politiques, op. cit.*). De fait, si l'historiographie dépeint généralement von Hindenburg, élu du peuple, sous les traits d'un chef charismatique, tel n'est pas le cas de Ebert, homme de parti élu des partis réputé pour sa personnalité conciliatrice et réservée. Ici réside une différence importante entre Weimar et la V^e République à leurs débuts. Cette dernière, bien que n'ayant pas eu non plus tout de suite de président élu par le peuple, a trouvé immédiatement en de Gaulle un leader charismatique, qui usera en outre du référendum comme substitut à l'élection directe (comme on verra plus loin).

³⁹ Voir notamment Ernst FRAENKEL (*Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1964). Cette thèse ne saurait évidemment épuiser l'explication de la chute de la République de Weimar, cas d'école d'une combinaison de facteurs institutionnels, historiques, et surtout économiques et sociaux.

⁴⁰ *Art. cit.*, 2007. Comme on vient de le souligner (note 38), le premier président de la V^e République a sans conteste plus d'affinités avec le type charismatique que le premier président de la République allemande. Mais cette différence ne concerne que le début des deux régimes. Plus décisif apparaît le fait que le président français se soit révélé plus fort que le président du Reich, hors circonstances exceptionnelles, aussi bien sous Ebert que sous von Hindenburg, alors même que les deux Constitutions leur accordaient, à quelques différences près, des pouvoirs analogues. En pratique, le régime allemand a fonctionné avec une alternance de pouvoir présidentiel effacé et de pouvoir présidentiel fort, ce dernier s'exerçant dans les périodes de crise, durant lesquelles le président recourait aux pouvoirs exceptionnels dont la

Cette parenté prend tout son sens à la lumière du rapprochement entre la désillusion de Weber à l'égard du parlement allemand, qu'il voit irrémédiablement comme un lieu de luttes stériles entre factions, et la condamnation par le général de Gaulle du jeu parlementaire de la IV^e République, en 1946 déjà, mais *a fortiori* en 1958 devant l'impuissance du régime à résoudre la crise coloniale. Si la V^e République entretient dans sa phase initiale une ressemblance frappante avec le modèle conçu par Weber pour l'Allemagne 40 ans plus tôt, c'est donc parce que les deux régimes répondaient, dans l'esprit des deux hommes à des préoccupations voisines d'affirmation de la grandeur nationale et de l'autorité de l'État, supposant une direction politique forte que le parlement ne leur semblait apte ni à produire ni à consentir même si Weber continuait à souhaiter un renforcement du parlement allemand tandis que de Gaulle, qui partait d'une situation différente, voulait au contraire réduire le pouvoir des chambres⁴¹. On peut

Constitution l'autorisait à se saisir (art. 48). L'effacement du président en dehors du recours à l'article 48 vient de ce que celui-ci ne disposait, contrairement au président français, ni d'une majorité dont il aurait été le chef (une différence essentielle avec la V^e République étant le mode de scrutin proportionnel pour l'élection du parlement) ni d'une image suffisante (cf. Maurice DUVERGER, *Le système politique français*, Paris, PUF, 20^e éd., coll. « Thémis », 1990, p. 508-517). Pour autant, du strict point de vue de leur architecture institutionnelle, la proximité entre les régimes de la V^e République et de la République de Weimar est un fait entendu du droit constitutionnel et de la science politique - qu'on les qualifie, comme Maurice Duverger, de « semi-présidentiels » (Maurice DUVERGER, *ibid.*) ou, comme Philippe Lauvaux, de simples variantes du régime parlementaire (Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1990, 3^e éd., p. 177-180). Pour une comparaison plus approfondie des deux régimes, faisant référence à la fois au droit et à la pratique, voir aussi Giovanni SARTORI (*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan, 1994), ou encore Armel LE DIVELLEC (« Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *Revue française de droit constitutionnel*, 20, 1994). Nous nous en tiendrons ici dans le cadre de cet article, qui s'intéresse à la parenté entre la V^e République et le régime, non de Weimar, mais conçu par Weber pour l'Allemagne et passé à la postérité sous le nom de « démocratie plébiscitaire ».

⁴¹ Ce rapprochement entre Weber et de Gaulle ne doit pas en effet faire ignorer les différences de contexte. L'Allemagne de 1918/19 met fin à des décennies de régime monarchique non strictement parlementaire. Pour Weber, il fallait donc évidemment un renforcement du pouvoir du parlement pour contrôler l'exécutif et surtout l'administration. Au contraire, la France sort en 1958 de décennies de « parlementarisme absolu » ; le besoin est donc inverse : de Gaulle cherche à réduire l'influence du parlement sur la direction de l'État et à le cantonner au minimum de ce qu'une démocratie moderne réclame. Pour une analyse particulièrement éclairante du contexte

prolonger ce rapprochement en citant Harmsen, d'après qui chez Weber le « législateur métapolitique joue un rôle analogue à celui tenu par l'homme de caractère gaullien »⁴². La V^e République à ses débuts peut ainsi être ramenée au schéma suivant : un leader charismatique, archétypal s'il en est, doté d'une forte détermination à gouverner, ce qu'il fait, moins en vertu il est vrai des pouvoirs formels que lui assigne la Constitution que du rôle que paraît alors lui attribuer l'histoire. La Constitution pose en revanche explicitement les conditions permettant au président d'échapper à la contrainte parlementaire, qui semblent calquées sur le modèle webérien de démocratie plébiscitaire, et dont la portée s'avère décisive dès lors que le président gouverne effectivement : l'irresponsabilité présidentielle d'une part, seul le gouvernement étant responsable devant le parlement ; le veto suspensif (art. 10), d'autre part, et surtout l'appel au peuple, avec la dissolution anticipée (art. 12) et le référendum. Ainsi l'article 89 autorise-t-il le président à soumettre au peuple une révision constitutionnelle préalablement votée par les deux chambres (procédure alternative à l'adoption définitive du texte par le Congrès), tandis que l'article 11 va jusqu'à lui permettre de se passer de l'approbation parlementaire, en organisant un référendum sur un projet de loi⁴³.

Souligner la profonde similarité entre le système imaginé par Weber pour Weimar et celui de la V^e République naissante ne dispense pas pour autant de noter deux différences importantes, déjà relevées par Mommsen à l'époque, et dont l'une a tendu à s'aggraver avec le temps,

historique des écrits politiques, voir la présentation de ces écrits par Elisabeth KAUFFMANN (Max WEBER, *Œuvres politiques, op. cit.*).

⁴² *Op. cit.*, p. 89. D'après Harmsen, Weber et de Gaulle, tous deux fils de la vieille Europe, partageaient aussi le même constat inquiet sur la modernité, génératrice à leurs yeux d'un bouleversement de l'autorité sous l'effet de la rationalité triomphante. On mentionnera également ici Julien Freund, qui esquisse dans les dernières lignes de l'article pré-cité, un rapprochement entre Weber et de Gaulle, ni l'un ni l'autre libéraux authentiques, mais tous deux « serviteurs d'une société libre, sinon d'une société libérale » (J. FREUND, *op. cit.* p. 136).

⁴³ Dans la procédure de l'article 11, le président de la République a toutefois besoin de l'accord du gouvernement pour initier le référendum, ce qui limite en théorie sa liberté d'action par rapport au parlement puisque le gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale. Ainsi en 1962 l'Assemblée a-t-elle adopté une motion de censure contre le gouvernement pour protester contre la décision du général de Gaulle, soutenu par son premier ministre, de faire approuver par le peuple l'élection directe du président de la République, à laquelle la plupart des forces politiques étaient hostiles. Le chef de l'État a réagi par la dissolution, et gagné aussi bien le référendum que l'élection parlementaire qui a suivi. Cet épisode montre que l'article 11 ne constitue véritablement une arme du président que si ce dernier dispose d'une majorité à l'Assemblée, ce qui tendra à être le cas après 1962.

tandis que l'autre a été éliminée en 1962⁴⁴. La première différence réside dans une limitation de l'influence du parlement allant probablement au-delà de ce que Weber souhaitait, par l'effet des mécanismes de rationalisation et, surtout, de l'incompatibilité des fonctions de parlementaire et de ministre, à laquelle Weber est resté jusqu'au bout opposé. Cette incompatibilité, voulue par de Gaulle, officiellement pour réduire l'instabilité ministérielle mais en réalité pour éloigner les ministres du monde parlementaire, est à l'origine, dès 1958, d'une présence considérable de hauts-fonctionnaires dans le gouvernement, non démentie par la suite, et qui constituera l'un des traits distinctifs de la V^e République (même si le passage par le parlement de beaucoup de hauts fonctionnaires a ensuite brouillé les cartes). Le redimensionnement excessif du parlement constitue un aspect de la V^e République qui la distingue dès le départ du modèle webérien de démocratie plébiscitaire, même si la différence de contexte, évoquée plus haut, ne permet pas d'y relever une véritable différence de conception entre les deux hommes. On reviendra plus loin sur ce point.

Le référendum présidentiel, substitut de l'élection directe

La seconde différence, plus importante, est l'absence d'élection directe du président de la République, essentielle dans le dispositif webérien, on l'a vu, à la fois pour sélectionner un certain type de leader et pour asseoir sa suprématie. C'est là que le référendum va intervenir, comme une sorte de mécanisme compensatoire. En d'autres termes, le référendum va servir dans les premières années du régime de *substitut* à l'élection directe du président⁴⁵. Si les quatre référendums tenus de 1958 à 1962 ont indiscutablement constitué un recours minoritaire du président face à un parlement hostile⁴⁶, assumant la fonction de contournement du parlement que Weber avait conçue pour cette arme présidentielle dans son modèle pour l'Allemagne, ils n'en ont pas moins servi également en effet à créer un lien direct entre le président et le peuple. Ainsi à chaque fois de Gaulle pose-t-il explicitement la question de confiance, et menace de se retirer s'il est désavoué. Cette captation

⁴⁴ Philippe. RAYNAUD, art. cit., 2007.

⁴⁵ Olivier DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2003, 5^e éd., ch. 6 : « Le référendum exceptionnel », p. 97-114 ; Robert PONCEYRI, « La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'État », *Revue politique et parlementaire*, 07/09, n°1036, 2005.

⁴⁶ Bien que n'ayant pas à proprement parler de majorité contre lui, de Gaulle n'en avait pas non plus une qui lui soit acquise. Ainsi rencontra-t-il l'hostilité du parlement d'abord à son projet de Constitution, puis à sa politique algérienne, enfin à l'élection directe du président de la République.

personnelle du référendum, souvent qualifiée de « plébiscitaire », vise à accroître par un vote populaire, que le dispositif de la V^e République ne prévoit pas encore, la légitimité du chef de l'État à se placer au centre des institutions et à agir en président-gouvernant ce que l'on a appelé la « présidentialisation » du régime⁴⁷.

§ 2.- Après 1962 : le référendum devient moins nécessaire et moins efficace pour affirmer la suprématie présidentielle

Le référendum présidentiel assume ainsi dans la première phase de la V^e République une fonction de légitimation du président de la République et d'arme minoritaire en cas de désaccord avec le parlement. Pour une variété de raisons, dont la plus importante est l'introduction de l'élection au suffrage universel direct du président de la République et les conséquences que cette élection entraînera, il va cependant s'avérer moins nécessaire et moins apte à la réalisation de ces deux objectifs à partir de 1962⁴⁸.

Moins nécessaire

La réforme de 1962, elle-même adoptée grâce au référendum, rend caduque la fonction assumée jusque-là par ce dernier de substitut à l'élection directe du président. Celui-ci puise désormais sa légitimité dans cette élection. Pour autant, la fonction de légitimation du référendum ne disparaît pas complètement. Moins nécessaire, le référendum n'en devient pas totalement inutile. Il va souvent faire office, après 1962, d'instrument de ressourcement périodique et de renforcement d'un président en mal de légitimité. En fait, il continue dans une certaine mesure à servir de substitut à l'élection directe, en jouant le rôle d'une sorte d'« élection de mi-mandat », rendue nécessaire par la longueur du septennat⁴⁹.

⁴⁷ Pour une contribution récente sur cet aspect de la pratique de la V^e République, voir par exemple Olivier DUHAMEL, « Vers une présidentialisation des institutions ? », in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le vote de rupture. Les élections présidentielle et législatives d'avril-juin 2007*, Paris, Presses de la FNSP, 2008, p. 272.

⁴⁸ C'est aussi la thèse de Francis Hamon, développée dans un récent article (« La crise du système référendaire », *Droits*, n° 43, 2006, p. 91-107).

⁴⁹ Jean-Luc PARODI, *La V^e République et le système majoritaire : le référendum ou l'apparition d'une question de confiance présidentielle*, Paris, thèse de l'Institut d'Études Politiques, 1973.

La bipolarisation et l'avènement de majorités présidentielles à partir de 1962, selon un processus initié par les référendums de 1961 et 1962 et renforcé par l'introduction de l'élection directe, va aussi rendre le référendum moins nécessaire comme arme minoritaire du président⁵⁰. Certes, le « présidentielisme majoritaire »⁵¹ est loin de caractériser toute la période. Il alterne avec des phases durant lesquelles le président est, de façon plus ou moins prononcée, en situation minoritaire. Ainsi durant le septennat giscardien et les deux premières années de la présidence Chirac, le président de la République est « minoritaire dans la majorité ». Potentiellement utile dans de telles circonstances pour imposer la volonté présidentielle à une majorité peu disciplinée, le référendum n'en est pas moins politiquement difficile et risque d'aggraver les difficultés entre le président et cette dernière. De fait Valéry Giscard d'Estaing ne l'utilisera pas, peut-être aussi pour des raisons de style personnel. Jacques Chirac non plus, qui préférera tenter de soigner le mal à la racine en activant l'autre moyen de l'appel au peuple prévu par la Constitution, la dissolution, avec le succès que l'on sait. De même de 1988 à 1993, le président ne dispose-t-il que d'une majorité relative au parlement, et l'on peut s'étonner de ce qu'il n'y ait pas eu à proprement parler de référendum « minoritaire » durant cette période. Sauf à considérer que le référendum sur la Nouvelle-Calédonie, qui a surtout résulté d'une promesse faite par le premier ministre Michel Rocard au leader kanak Jean-Marie Tjibaou⁵², présentait aussi l'avantage de permettre une approbation plus aisée des « Accords de Matignon », loin de faire l'unanimité à droite. Enfin, et surtout, les trois périodes de cohabitation ont représenté les exceptions les plus notables au présidentielisme majoritaire. Mais en l'espèce le référendum peut difficilement ici constituer une arme minoritaire du président, l'article 11 imposant qu'il soit proposé au président par le gouvernement ou la majorité dans les deux assemblées. Structurellement requis pour avancer les projets présidentiels, le référendum n'en est donc pas moins impossible. L'article 89 ne permet pas non plus au président de la République de recourir au référendum pour imposer une révision puisqu'il ne peut décider de son usage que dans le cas d'une révision initiée conjointement par lui-même et le premier ministre, et votée par le parlement. En revanche, le référendum peut, dans le cadre de cet article, servir d'arme minoritaire au président pour empêcher une

⁵⁰ Reste toutefois le cas particulier de la révision constitutionnelle, qui nécessite plus qu'une majorité simple au parlement pour y être approuvée en dernière instance.

⁵¹ Olivier DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France, op. cit.*

⁵² Ce dernier hésitait à signer des « Accords » qu'un gouvernement ultérieur aurait pu remettre en cause, une hypothèse que leur approbation par le peuple français rendait plus improbable.

révision d'être définitivement adoptée par les chambres, dans l'hypothèse où il n'aurait pu, politiquement parlant, s'opposer à une proposition de révision faite par un premier ministre de cohabitation et adoptée par les deux chambres. C'est un peu ce qui s'est passé avec le quinquennat, s'agissant d'une réforme plus imposée au président par son premier ministre que voulue par lui. On a pu interpréter la décision du président de recourir au référendum comme une manière de reprendre l'initiative sur son premier ministre. Mais il n'est pas impossible de voir aussi dans ce choix du référendum un recours (voilé) du président de la République, qui n'aurait pas été fâché que la réforme échoue.

Moins efficace

Comme il a été souligné en introduction, après la consultation d'octobre 1962 tous les référendums tendent à avoir un « effet boomerang » sur leurs initiateurs, soit du fait de leur résultat, négatif ou trop serré, soit du fait d'une participation trop basse. Plusieurs raisons concourent à expliquer ce phénomène. La première est le caractère moins contrôlé du référendum, qui entraîne une plus grande imprévisibilité du résultat et de la participation. Cette « émancipation » du référendum résulte essentiellement de deux facteurs : une certaine démocratisation de sa pratique, d'abord, qui se manifeste notamment au niveau des campagnes référendaires, avec la réduction de la propagande gouvernementale au travers des médias radio-télévisés et l'amélioration de l'équité entre les partis⁵³ ; la progressive apparition d'un électeur plus autonome, ensuite, selon un phénomène vérifié dans la plupart des démocraties, qui se traduit par une influence moindre des consignes partisans sur le vote. Une seconde raison est la « déplébiscitarisation » du référendum après de Gaulle. Les successeurs du fondateur de la V^e République cessent en effet d'assortir le référendum d'une question de confiance et d'une mise en jeu de leur responsabilité. François Mitterrand en 1992, imité par Jacques Chirac en 2005, déclarera même explicitement qu'il ne démissionnerait pas si le « non » l'emportait. Cela ne signifie pas que le président renonce à utiliser le référendum à des fins de renforcement de son pouvoir personnel. Mais au moins ne détourne-t-il plus ouvertement son objet vers sa personne. Ce désengagement personnel du président a

⁵³ Malgré un indéniable progrès, à l'image de celui accompli pour les campagnes électorales, la réglementation des campagnes référendaires souffre encore d'être trop calquée sur celle des élections, en attribuant les ressources aux partis en fonction de leur représentativité et non équitablement entre les camps du « oui » et du « non », comme cela se fait dans la plupart des autres pays. Il en a résulté une surreprésentation écrasante du « oui » aux derniers référendums.

il est vrai des effets ambigus. D'un côté, il diminue la propension des votants à exprimer un vote sur sa personne⁵⁴, ce qui le rend moins exposé en cas de victoire du « non » ou trop courte du « oui ». Mais, en tant qu'initiateur du référendum et, le plus souvent, du projet de loi soumis au vote, le président reste, qu'il le veuille ou non, affecté par l'issue du vote. Or, d'un autre côté, la « déplébiscitarisation » joue à la fois contre la participation et contre le « oui ». Contre la participation, car sans leur dimension de remise en cause ou de confirmation du pouvoir présidentiel, les questions soumises au peuple sont souvent peu mobilisatrices. Contre le « oui » car dès lors que l'échec du référendum n'est plus susceptible d'entraîner la démission du président - menace dont de Gaulle savait si bien jouer pour arracher la victoire (« moi ou le chaos ») - voter « non » devient un acte gratuit. Pour les insatisfaits de l'action présidentielle, le référendum apparaît comme l'occasion de donner un simple avertissement au pouvoir, sans conséquences déstabilisatrices excessives. La « déplébiscitarisation » du référendum favorise ainsi le vote contre, ou protestataire. Cela a été particulièrement avéré au dernier référendum⁵⁵. Et le « non » a d'autant plus de chances de l'emporter, ou le « oui » d'être très faible, que, comme le montrent les sondages d'opinion (Baromètre TNS Sofres/Figaro-Magazine), la popularité présidentielle se dégrade rapidement à partir du premier septennat mitterrandien, passant au-dessous de la barre des 50% de satisfaits dans un délai de plus en plus court après l'élection. Ce déficit de popularité des présidents constitue ainsi une autre raison de la perte d'efficacité des référendums sous la V^e République, qui va rendre les présidents beaucoup plus hésitants à recourir au procédé et encore plus à engager leur responsabilité⁵⁶. Une dernière raison, enfin, réside dans la majoritarisation de la vie politique, évoquée précédemment, qui rend le référendum moins souvent nécessaire, mais aussi plus difficile à gagner. Enfermé dans les limites de sa majorité, le président français peine

⁵⁴ Ainsi relève-t-on en 1992 et 2005 une nette augmentation du vote « sur enjeu », même si l'objet du vote n'est pas toujours exactement celui du référendum (Philippe HABERT, « Le choix de l'Europe et la décision de l'électeur », *Commentaire* 60, 1992, p. 871-880 ; Nicolas SAUGER, Sylvain BROUARD, « Comprendre la victoire du « Non » : proximité partisane, conjoncture et attitude à l'égard de l'Europe », in *Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : Comprendre le « Non » français*, Cahiers du CEVIPOF, Annie Laurent et Nicolas Sauger (dir.), n° 42, 2005.

⁵⁵ Pascal PERRINEAU, « Le référendum français du 29 mai 2005 : l'irrésistible nationalisation du vote européen », in *Le vote européen 2004-2005 : de l'élargissement au référendum français*, Pascal Perrineau (dir.), Paris, Presses de la FNSP, 2005, p. 229-244.

⁵⁶ Jean-Luc PARODI, « Le référendum en France : analyse stratégique », in *Le référendum en Europe. Bilan et perspectives*, Francis Hamon & Olivier Passelecq (dir.), Paris, L'Harmattan, 2001, p. 15-30.

désormais à interpréter le rôle de rassembleur dans lequel de Gaulle excellait, de par son charisme personnel, assurément, mais aussi par défaut, faute de pouvoir s'incarner dans une majorité au parlement.

§ 3. - Depuis 2002 : la marginalisation ultérieure du référendum dans le régime

Deux phénomènes contribuent à accentuer encore dans la période récente la perte d'utilité et d'efficacité du référendum présidentiel amorcée après 1962. Il s'agit, d'une part, de la révision constitutionnelle adoptée en 2000 portant réduction du mandat présidentiel à cinq ans, assortie de l'inversion du calendrier électoral de 2002 (anticipation de la présidentielle par rapport aux législatives⁵⁷) ; d'autre part, de l'onde de choc provoquée par le premier tour de l'élection présidentielle de 2002, avec l'éviction du candidat socialiste et le duel au deuxième tour entre le président sortant et le candidat d'extrême-droite. On reprendra la même exposition que précédemment.

Moins nécessaire

On a vu plus haut que l'introduction de l'élection directe avait fortement redimensionné l'utilité du référendum comme instrument de légitimation du président de la République, sans pour autant la faire disparaître complètement compte tenu de la longueur du mandat présidentiel. En réduisant ce dernier à cinq ans, la réforme de 2000 poursuit donc ce que la réforme de 1962 avait commencé, à savoir la marginalisation de la fonction légitimante, ou relégitimante, du référendum. Il convient cependant de rester prudent : cinq ans, cela reste beaucoup moins qu'il n'en faut pour perdre le soutien populaire, comme en témoigne la courbe de popularité présidentielle, d'autant que, on va le voir, les réformes de 2000 ont conduit à une surexposition du président de la République. Il reste que la réduction de la durée du mandat présidentiel agit bien dans le sens d'une baisse d'utilité du référendum, que celle-ci soit ou non compensée par d'autres facteurs jouant en sens contraire.

De même après 2002, la presidentialisation renforcée de la majorité, d'une part, et l'évolution de la bipolarisation vers le bipartisme, d'autre

⁵⁷ Pour la première fois sous la V^e République l'élection présidentielle aurait du intervenir dans la foulée de l'élection législative. Cette situation inédite résultait de la dissolution anticipée de 1997.

part, accentuent le déclin de la fonction minoritaire du référendum entamé avec l'avènement du présidentielisme majoritaire. On peut bien sûr discuter de la profondeur de ces deux phénomènes et de leurs chances de perdurer, compte tenu notamment de la réforme des institutions votée en 2008, censée renforcer le poids du parlement (voir plus loin). Pour l'heure, une certaine accentuation de la présidentialiséation de la majorité semble bien cependant constituer un effet des réformes de 2000, avec le quinquennat, qui permet la concomitance des mandats présidentiel et parlementaire, mais aussi l'inversion du calendrier électoral de 2002⁵⁸ : la tenue de l'élection législative dans la foulée de l'élection présidentielle permet en effet un véritable phagocytage de la première par la seconde, qui signifie concrètement que la campagne des partis et candidats d'obédience présidentielle est un simple prolongement de celle du président à peine élu, et que les nouveaux parlementaires doivent principalement leur élection à la dynamique créée par ce dernier. Cela garantit évidemment au président un ascendant puissant sur sa majorité, et, par là, une sécurité majoritaire pour ses projets de loi. Cette situation a certes des précédents avant 2002, notamment en 1981 et 1988⁵⁹, mais elle a

⁵⁸ Sur cet effet des réformes de 2000, voir notamment, par ordre alphabétique : Pierre AVRIL, « Équilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n° 44, 2007, p. 149-159, ainsi que l'entretien dans *Le Monde* du même auteur (« Constitution. La dernière mue ? », 21/05/08) ; Jean-Pierre CAMBY, « Le quinquennat », in *La V^e République, évolutions et débats*, Philippe Tronquoy (dir.), Paris, La Documentation française, Cahiers français n° 332, 2006, p. 9-13 ; Jean-Claude COLLIARD, « Une confirmation de l'évolution présidentialiséation de l'Exécutif », *Revue politique et parlementaire*, 10/12, n° 1045, 2007, p. 7-11 (entretien) ; Bernard DOLEZ, « La V^e République et ses déséquilibres », *Regards sur l'Actualité*, 339, Paris, La Documentation Française, 2008 ; Olivier DUHAMEL, « Vers une présidentialiséation des institutions ? », *op. cit.*, p. 278-279 ; Gérard GRUNBERG, « Vers un espace politique bipartisan ? », in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le vote de rupture, op. cit.*, p. 253-270 ; Jean-Louis QUERMONNE, « Le Président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », in *La V^e République, évolutions et débats*, Philippe Tronquoy (dir.), *op. cit.* ; André ROUX, « La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif », *Revue politique et parlementaire*, 10/12, n° 1045, 2007. Pour un point de vue discordant, invoquant la stabilité du pouvoir présidentiel par rapport à sa majorité ou son premier ministre sur le long terme, voir Guy CARCASSONNE, « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, n° 126 : « La V^e République », 2008, p. 27-35.

⁵⁹ Deux élections législatives qui se sont tenues dans la foulée de l'élection présidentielle, du fait de la dissolution anticipée. En 1988 François Mitterrand échoue à obtenir une majorité absolue au parlement, mais cela ne l'empêche pas d'être le chef indiscuté de sa majorité, même relative. Il faut probablement mentionner également les législatives de 1962, tenues juste après le référendum gagné par de Gaulle, dont l'enjeu

désormais de fortes chances d'être systématique. La « bipartitisation » du système de partis français a connu quant à elle une avancée décisive avec l'élection présidentielle de 2002, même si on peut aussi en repérer l'avancée sur le long terme, avec la domination croissante du PS sur la gauche et du RPR sur la droite, ainsi que la présidentialisation de ces deux partis⁶⁰. Le « choc » de l'élimination de Lionel Jospin au 1^{er} tour, au profit du leader du Front National, a en effet suscité chez les électeurs un réflexe de regroupement derrière les deux grands partis aux législatives du mois suivant. À cela il faut ajouter bien sûr la création entre les deux tours de l'élection présidentielle d'un parti unifié à droite, l'UMP, facilitée elle aussi par le climat de « rassemblement » et rendue possible par le mauvais score du candidat de l'UDF au 1^{er} tour. La séquence électorale de 2002 a donc inversé la tendance amorcée dans les années 1990 à la fragmentation du système partisan et la remise en cause du système d'alliance, qui s'était traduite par un émiettement des candidatures au premier tour des présidentielles. Les élections de 2007 ont quant à elles confirmé la dynamique bipartitane⁶¹, qui favorise la domination du président sur le parlement, puisque la majorité présidentielle équivaut désormais au parti présidentiel.

Moins efficace

Après 2002, les risques d'échec du référendum sont encore accrus par l'avènement d'un autre facteur, à savoir la montée en première ligne du président de la République, à une place qui tendait auparavant à être celle du premier ministre⁶². Cet effet de la présidentialisation renforcée de la majorité n'est certes ni immédiat ni automatique : ainsi le président réélu en 2002 adoptera-t-il une posture classique de retrait derrière son premier ministre durant son second mandat. Ici comme ailleurs, les comportements individuels ont leur part, et il est indéniable que Jacques Chirac aura été jusqu'au bout un président « traditionnel ». Le nouveau président élu en 2007 tire parti en revanche des potentialités créées par les réformes de 2000, et se revendique haut et fort comme le chef de la majorité, voire le seul chef à bord. Une telle situation ne peut qu'influer négativement lors d'un éventuel référendum présidentiel : parce qu'elle tend à « re-plébiscitariser » le référendum par le bas, c'est-à-dire au

principal était l'allégeance au président de la République (comme du reste l'était celui du référendum, qui servait encore de substitut à l'élection présidentielle).

⁶⁰ Gérard GRUNBERG, Florence HAEGEL, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007 ; Gérard GRUNBERG, *op. cit.*

⁶¹ Gérard GRUNBERG, *ibid.*, p. 264.

⁶² On reviendra plus loin sur ce point (section « Président et gouvernement »).

niveau des motivations de vote, la propension à voter pour ou contre l'initiateur du référendum ne pouvant qu'être renforcée si celui-ci est l'unique protagoniste de l'action gouvernementale ; et aussi parce qu'en agissant ainsi le président risque d'aller encore plus facilement et plus rapidement à l'encontre d'un jugement négatif dans l'opinion⁶³ répercuté dans un vote de défiance au référendum.

Le référendum de 2005

Le référendum sur le traité constitutionnel européen fournit une démonstration claire de la perte d'utilité et d'efficacité du référendum. Au-delà d'apparentes motivations tacticiennes, cette consultation populaire a été en fait imposée au président de la République par des pressions en provenance de la classe politique et de la société civile. Elle rentre donc dans la catégorie, de plus en plus fréquente dans les démocraties, des référendums « politiquement obligatoires », dont l'initiative n'est pas totalement maîtrisée par ceux qui les déclenchent, que ce soit à cause d'une pression externe ou d'une imposition de type normatif (comme l'existence de précédents ou de normes culturelles imposant un référendum sur un sujet particulier)⁶⁴. On peut avancer que le référendum de 2005 n'aurait certainement pas eu lieu si le président n'avait été contraint d'y recourir, car il n'était nécessaire ni pour faire adopter le traité (qui serait passé haut la main au parlement), ni pour aucune des autres raisons classiquement associées au référendum d'initiative gouvernementale, comme l'existence de divisions internes de la majorité (quasi-inexistantes dans ce cas) ou la crainte qu'une simple approbation parlementaire du texte ne garantisse pas son acceptation dans le pays⁶⁵. Certes, il pouvait être tentant pour le président de se servir du référendum pour redorer son blason, sa popularité étant au plus bas en 2005, à trois ans de sa réélection. Ce qui confirme au passage que la fonction de relégitimation du référendum ne saurait être considérée comme définitivement mise « hors-jeu » par l'élection présidentielle et le quinquennat. Mais, et c'est là qu'intervient la perte d'efficacité de l'instrument, Jacques Chirac ne pouvait ignorer, dès les premières hypothèses de tenue d'un référendum sur le projet de

⁶³ C'est en tous cas ce qui s'est produit avec l'actuel président si l'on compare sa courbe de popularité dans la première année de son élection à celle de son prédécesseur (Baromètre TNS Sofres/Figaro-Magazine).

⁶⁴ Voir Laurence MOREL, « The Rise of "Politically Obligatory" Referendums : The 2005 French Referendum in Comparative Perspective », *West European Politics*, vol. 30 (5), 2007.

⁶⁵ La forte opposition au traité qui s'est manifestée durant la campagne référendaire n'aurait certainement pas vu jour s'il avait été adopté en catimini par le parlement.

Constitution, à l'automne 2003, l'éventualité d'un échec de la consultation, malgré des sondages à l'époque très favorables. L'exemple du traité de Maastricht, crédité à l'annonce du référendum par François Mitterrand de plus de 60% d'intentions de vote « oui », pour ensuite frôler la défaite, était forcément dans son esprit. En tout état de cause, il ne fait aucun doute que le référendum de 2005 est l'illustration sans équivoque du caractère devenu particulièrement risqué du référendum présidentiel en France, comme d'ailleurs des référendums décidés par les premiers ministres et majorités en place dans les autres démocraties, de plus en plus souvent perdus par leurs initiateurs.

CONCLUSION : le futur du référendum

Au terme de cet exposé, il apparaît nettement que le régime français, qui s'est appuyé sur le référendum présidentiel dans sa phase d'installation, fonctionne désormais bien, et même mieux, sans ce dernier. Bien, parce que le référendum n'est plus requis pour l'établissement de la suprématie présidentielle. Mieux, parce que son usage est devenu politiquement très risqué pour le président. Les conditions pour qu'un référendum ne se retourne pas contre son initiateur, à savoir une large victoire du « oui » *et* une participation élevée, semblent particulièrement difficiles à réunir, ne serait-ce que parce qu'elles sont en partie contradictoires. S'il est fondamental en effet que la question posée intéresse les électeurs, faute de quoi ils ne se déplaceront pas pour voter⁶⁶, il faut aussi, pour maximiser les chances de victoire du « oui », que cette question soit relativement consensuelle dans l'opinion, ce qui joue en revanche contre la participation. En d'autres termes, un sujet consensuel n'est pas un sujet mobilisateur. Le président semble donc réduit à devoir choisir entre la participation et la victoire. Mais peut-il véritablement se désintéresser de la seconde ? À moins de se présenter comme neutre par rapport au projet qu'il soumet au peuple, ce qui est difficile, cela est douteux. S'il souhaite, plus vraisemblablement, garantir l'issue du vote, il doit donc choisir une question vouée à remporter un « oui » large. Tout en sachant qu'un tel résultat n'est jamais assuré, et que s'il l'est, cela peut s'avérer propice aux glissements d'enjeu – moins il est vrai si la question intéresse l'opinion – et conduire en fin de compte à une victoire plus modeste que prévu. Le choix d'organiser au référendum gagné d'avance risque enfin d'être interprété comme une manœuvre politique et de se retourner contre son initiateur, sauf peut-être dans le cas particulier où un conflit existe bien, mais non tant au

⁶⁶ Comme l'explique bien Olivier DUHAMEL (*Le pouvoir politique en France, op. cit.*), pour que les électeurs veuillent voter il faut un enjeu, si ce n'est de *politics* (mise en cause du président), au moins de *policy* (question mobilisatrice).

sein de l'électorat qu'entre celui-ci et la classe politique. La bonne question serait ainsi en définitive celle qui à la fois intéresse l'opinion, ne la divise pas, mais l'oppose, unie au président, au parlement et aux partis. Le référendum d'octobre 1962 est l'exemple de la réunion de ces trois conditions. Mais la majoritarisation de la vie politique et la présidentialisation de la majorité limitent aujourd'hui les risques de contraste entre le président et le parlement, tandis que la cohabitation, par ailleurs moins probable depuis 2002, exclut pratiquement le recours à l'article 11.

La voie du « bon » référendum paraît donc au total très étroite et le futur de cet instrument, conçu au départ comme une ressource présidentielle, assez compromis. La révision constitutionnelle adoptée en juillet 2008 ne devrait rien changer à cet égard : les conditions du référendum d'initiative présidentielle selon les articles 11 et 89 restent les mêmes⁶⁷, et le nouvel article 88-5, qui remet en cause le caractère strictement obligatoire du référendum pour la ratification de tout futur traité d'adhésion à l'Union Européenne, ne donne pas l'initiative au président de la République mais au parlement (qui peut décider à la majorité des 3/5 de ne pas recourir au référendum). En revanche, l'introduction d'une initiative combinée d'un cinquième des parlementaires et d'un dixième des électeurs est potentiellement riche d'implications pour le régime politique français, en ce qu'elle pourrait conduire à une pratique moins strictement majoritaire⁶⁸. Quant à savoir si d'autres aspects de la révision de 2008 peuvent avoir des implications concernant le référendum présidentiel, il est très difficile de le dire. On peut certes imaginer que le renforcement des pouvoirs du parlement ait pour conséquence une capacité moindre du président à contrôler sa majorité, ce qui pourrait redonner un rôle au référendum comme arme minoritaire du président (par exemple sur des questions qui n'entreront plus dans le champ de l'article 49.3, restreint par cette révision). Mais on est ici dans le domaine de la spéculation. D'autant que, comme on verra plus loin, la révision de 2008, en donnant plus de pouvoirs à la majorité, pourrait aboutir au contraire au renforcement du présidentialisme majoritaire.

Il ne s'agit pas évidemment d'affirmer ici qu'il n'y aura pas d'autre référendum d'initiative présidentielle. D'ailleurs, eussent Ségolène Royal ou François Bayrou été élus à la présidence de la République en

⁶⁷ Mis à part l'ajout des questions environnementales au champ de l'article 11.

⁶⁸ Pour autant, les dispositions concernant ce type de référendum insérées dans l'article 11 ne prendront leur véritable dimension qu'avec la loi organique qui doit en fixer les modalités.

2007, un nouveau référendum sur les institutions européennes aurait probablement vu le jour⁶⁹. En l'espèce, si des facteurs structurels jouent contre le référendum, ils n'en éliminent pas complètement la possibilité, tandis que sa pratique s'avère également conditionnée par des facteurs individuels et conjoncturels. Ainsi ne peut-on exclure qu'un prochain président, ou même l'actuel, puissent à un moment donné considérer le référendum comme le moyen le plus approprié, dans un contexte précis, pour atteindre un objectif particulier, qui ne sera d'ailleurs pas forcément le renforcement de leur position personnelle ou l'adoption d'une mesure minoritaire, comme cela a été le cas la plupart du temps sous la V^e République. De nombreux référendums d'initiative gouvernementale organisés en Europe depuis le milieu des années 1970 ont répondu à des motivations différentes, comme la résolution de divisions intra-partisanes ou le retrait d'une question de l'agenda électoral. De plus en plus de référendums formellement initiés par les gouvernements s'avèrent en outre « politiquement obligatoires », comme le dernier référendum français. Pris entre des facteurs structurels défavorables à sa pratique et des facteurs conjoncturels qui peuvent à tout moment le remettre à l'ordre du jour, le référendum présidentiel n'en demeure pas moins marginalisé aujourd'hui dans le régime de la V^e République et plus voué à une raréfaction ultérieure qu'à une relance.

Cette marginalisation du référendum est-elle contraire au modèle webérien de démocratie plébiscitaire ? La question mérite d'être posée, car, si le droit présidentiel de recourir au référendum n'est pas remis en cause, il est clair que le procédé ne peut plus être considéré comme un pouvoir « fort » du président, qui n'en maîtrise plus totalement l'initiative, ni surtout le résultat. Certes, Weber ne préconisait pas d'assortir le référendum des conditions garantissant son succès pour son initiateur. Mais il ne doutait pas, comme on l'a vu plus haut (note 30) que le référendum constitue, sauf cas exceptionnel, un recours efficace du président pour imposer sa volonté ou réaffirmer sa légitimité, notamment face au parlement. Cette condition n'étant plus remplie aujourd'hui, on peut considérer qu'il y a, sur ce point, éloignement par rapport au modèle webérien.

⁶⁹

C'était là une promesse électorale des deux candidats.

II.- LA V^e REPUBLIQUE ET LE MODELE DE DEMOCRATIE PLEBISCITAIRE AUJOURD'HUI

Pour autant, cela est-il suffisant pour affirmer que la V^e République, dans son ensemble, correspond moins qu'à ses débuts au modèle webérien ? Après tout, ce que la démocratie plébiscitaire française a perdu avec la « neutralisation » du référendum présidentiel, ne l'a-t-elle pas plus que regagné avec l'élection directe du président de la République et le fait majoritaire que cette élection a entraîné (par sa combinaison avec le mode de scrutin majoritaire), qui donne au président les moyens d'imposer sa volonté bien plus que le référendum ? Le référendum n'est au fond chez Weber qu'un moyen au service d'une fin – la prééminence présidentielle – rendu particulièrement nécessaire dans le système proportionnel weimarien, mais qui perd son importance dans le contexte français de présidentielisme majoritaire. On pourrait être tenté de conclure ainsi. Confronter le système politique français actuel au modèle webérien de démocratie plébiscitaire suppose cependant de l'appréhender plus en détail, en repartant des caractéristiques essentielles de ce modèle, décrites au début de cet article. Celles-ci peuvent être ramenées à deux principales, dont découlent plusieurs traits secondaires. La première est l'existence d'un leadership de type charismatique élu au suffrage universel, qui mobilise les masses par le canal de la « machine ». La seconde concerne la réalité de ce leadership, et suppose un président dominant dans les institutions, ne rendant de comptes qu'au peuple et s'appuyant au besoin sur ce dernier pour la réalisation de son projet. Ces caractéristiques, bien reflétées dans le régime gaulliste, résument-elles toujours aussi bien la V^e République, notamment depuis 2002 ? La révision constitutionnelle de juillet 2008 est-elle susceptible d'apporter de nouvelles évolutions ? C'est à ces questions que nous tenterons maintenant de répondre. Au-delà, nous nous demanderons si Weber avait raison d'entrevoir dans la démocratie plébiscitaire le modèle du futur des démocraties, ouvrant une piste de réflexion particulièrement stimulante pour la science politique.

§ 1.- Le charisme dans la démocratie plébiscitaire « routinisée »

Le problème ici posé est tant celui de l'appartenance des présidents de la République après de Gaulle au type charismatique, que des conditions permettant l'émergence et la victoire « sur le champ de bataille électoral » de leaders charismatiques. La réponse à la première question n'est pas aisée, disons-le tout de suite, car elle se heurte à

l'imprécision de Weber sur ce que recouvre exactement à ses yeux le charisme⁷⁰. Un point mal élucidé reste ainsi de savoir si le leader charismatique est un individu possédant à *la fois* des qualités de leadership exceptionnelles *et* une forte légitimité basée sur la reconnaissance de ces qualités (légitimité charismatique), ou seulement la deuxième condition, autrement dit une légitimité dérivée de la *croissance* en de telles qualités, réelles ou supposées. Dans certains textes en effet le leader charismatique apparaît comme un leader authentique, cette qualité étant précisément ce que Weber appelle le charisme. Tandis que dans d'autres textes le leader charismatique est simplement un individu doté d'un fort pouvoir de séduction, d'une capacité à *faire croire* qu'il est un grand homme, apte à réaliser une œuvre d'envergure : autrement dit un individu doté d'une légitimité « charismatique », mais qui peut se révéler un imposteur, une sorte de « faux » leader. On notera que cette seconde interprétation est celle de Marianne Weber, qui choisit même l'exemple du leader charismatique pour illustrer la méthode « subjective » de Max Weber⁷¹ ; et que son avantage réside en ce qu'elle permet de ne pas poser la question, délicate, des qualités personnelles objectives des successeurs de de Gaulle. Ce qui compte pourtant à notre avis ici n'est pas tant de savoir si la possession de qualités de leadership exceptionnelles entre ou non dans la définition de Weber du leader charismatique que de constater qu'*en pratique*, la légitimité charismatique est presque indissociable dans son esprit de telles qualités, du fait de la capacité qu'il attribue au peuple à les reconnaître chez un individu et à porter son choix sur celui qui en est doté (alors qu'il ne croit pas en revanche le peuple capable d'exercer un jugement sur les politiques). Mis en condition d'élire son leader, le peuple orienterait ainsi naturellement son choix sur celui en qui il devine une capacité hors du commun à infléchir le cours des choses. Certes, le peuple peut parfois se laisser abuser et porter au pouvoir un « petit parvenu vaniteux et opportuniste »⁷². Mais l'élection populaire garantit, *mieux que le recrutement parlementaire*, l'émergence de vrais leaders, faute de quoi il faut se résoudre à « la domination d'hommes

⁷⁰ Weber développe sa conception du charisme surtout dans *Économie et Société*, en particulier aux pages 249-61 et 275-8 (*Économie et Société, op. cit.*) et dans les deux avant-derniers chapitres de la seconde partie (chapitres IX et X de l'ancienne troisième partie : cf. *Wirtschaft und Gesellschaft, op. cit.*). On peut se reporter également à la sélection de textes de Weber sur le charisme réalisée par Samuel EISENSTADT (Max WEBER, *On Charisma and Institution Building : selected papers*, S. N. Eisenstadt (dir. et intro.), Chicago and London, the University of Chicago Press, 1968.

⁷¹ Marianne WEBER, *op. cit.*, p. 681.

⁷² Max WEBER, *Le savant et le politique, 2003, op. cit.*, p. 121.

politiques professionnels dépourvus de vocation (*Berufspolitiker ohne Beruf*), sans les qualités charismatiques intérieures qui font les chefs »⁷³.

Ainsi ne fait-il pas de doute que la démocratie plébiscitaire des écrits politiques, basée sur l'élection populaire du chef, devait hisser au sommet des individus dotés à la fois de qualités de leadership exceptionnelles et d'une forte légitimité, dite « charismatique », sur laquelle asseoir leur autorité. C'est donc cela qu'il faut vérifier à propos du régime français.

Des leaders au sens webérien ?

Une première question est donc celle de la correspondance des présidents de la République après de Gaulle à la définition webérienne du « vrai » leader. Un autre problème d'interprétation est ici posé, concernant la nature exacte du charisme, au sens de qualités personnelles *réellement* possédées par le leader, dans la démocratie plébiscitaire « routinisée » des écrits politiques. Dans *Le métier et la vocation d'homme politique*⁷⁴, Weber décrit le vrai leader comme un homme politique passionnément engagé pour une cause et animé d'un sentiment de responsabilité à l'égard de cette cause. Mais la passion ne doit pas entraver chez lui la clairvoyance (« qualité psychologique décisive de l'homme politique »), définie comme la distance à l'égard des hommes et des événements. Enfin, le vrai leader se caractérise par son aptitude particulière à articuler éthique de la responsabilité et éthique de la conviction. Ainsi est-il d'usage de considérer que si le général de Gaulle a bien répondu à ce profil⁷⁵, cela est moins vrai de ses

⁷³ *Ibid.*, p. 180. Voir aussi le point 3 du *Président du Reich* (Max WEBER, *Œuvres politiques, op. cit.*, p. 504).

⁷⁴ *Le savant et le politique, 2003, op. cit.*, p. 182

⁷⁵ Un point de vue qui trouve cependant ses détracteurs. Ainsi Michel DOBRY (*Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 227-237), qui recourt à la notion de « charisme indirect », évoque-t-il un processus de construction du charisme gaullien, en d'autres termes d'attestation, par des acteurs sociaux ayant intérêt à ce que de Gaulle revienne au pouvoir, d'une capacité « unique » de ce dernier à permettre une sortie de la « conjoncture critique » dans laquelle la France est engagée en 1958. Ce qui disqualifie la thèse d'une sorte de génie politique *réellement* possédé par de Gaulle, mais pas nécessairement, notons bien, celle d'une légitimité charismatique du personnage, c'est-à-dire fondée sur la *croyance*, en dehors du cercle étroit des acteurs politiques « constructeurs du charisme », en un tel génie (voir sous-section suivante). Dobry recourt aussi à l'expression « charisme situationnel », qui sera reprise par Brigitte Gaiti dans

successeurs une position qu'Olivier Beaud a résumé récemment en qualifiant le régime post-gaulliste de « césarisme sans génie »⁷⁶. Il n'y aurait d'ailleurs pas lieu de s'en étonner, les grands hommes étant par définition du domaine de l'exception. Une telle approche, focalisée sur le type idéal du politicien par vocation, dont de Gaulle s'est éminemment rapproché, présente selon nous l'inconvénient de passer à côté de la figure du leader moderne telle que Weber l'entendait vraiment, définie moins par sa proximité avec ce type idéal que par sa distance avec les figures repoussoirs du politicien épris de puissance (« Machtpolitiker »)⁷⁷, sorte de faux-semblant du politicien par vocation en proie à la seule passion du pouvoir, et, surtout, du politicien sans envergure, notable ou homme d'appareil, qu'il abhorrait tout particulièrement et que l'élection directe devait selon lui balayer au profit du « dictateur du champ de bataille électoral »⁷⁸. En d'autres termes, le leader de la démocratie plébiscitaire routinisée est un héros du suffrage universel, un « démagogue », ou encore un chef « césariste »⁷⁹, mais non nécessairement un « grand homme » personnifiant le charisme « pur » des moments révolutionnaires ou de

son ouvrage postérieur sur le général de Gaulle, dans lequel elle affirme que le rôle de l'individu, au détriment du « collectif », a pu être exagéré dans l'avènement et l'institutionnalisation de la V^e : « Charles de Gaulle devient effectivement l'homme de la situation, à condition de renverser le point qui sous-tend la formule : il n'est l'homme de la situation que dans la mesure où c'est aussi la situation qui le « fait » (Brigitte. GAITI, *De Gaulle prophète de la Cinquième République (1946-1962)*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, p. 19).

⁷⁶ Olivier BEAUD, « À la recherche de la légitimité de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 88.

⁷⁷ Max WEBER, *Le savant et le politique*, 2003, *op. cit.*, p. 183-5. Sur la nature « idéale-typique » de l'homme politique par vocation décrit dans *Le métier et la vocation d'homme politique*, voir Patrice DURAN, « Max Weber et la fabrique des hommes politiques. Une sociologie de la responsabilité politique », in H. Bruhns et P. Duran, *op. cit.*, ou Catherine COLLIOT-THÉLÈNE (« Éthique de la responsabilité, éthique du pouvoir ? », in Thomas Ferenczi (dir.), *De quoi sommes-nous responsables ?*, Le Monde-Éditions, Paris, 1997). Ici se trouve en quelque sorte la réponse à la critique de Raymond Aron selon laquelle « peut-être Max Weber demandait-il trop aux hommes politiques des démocraties modernes » (in Max WEBER, *Le savant et le politique*, 1959, *op. cit.*, p. 30).

⁷⁸ Max WEBER, *Le savant et le politique*, 2003, *op. cit.*, p. 168. Plus encore qu'à ce politicien « étroit », et dans la même registre, le politicien par vocation s'oppose au bureaucrate. Comme le rappelle Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, Weber a d'ailleurs consacré beaucoup plus de pages à la distinction entre le fonctionnaire et l'homme politique (authentique) qu'à celle entre ce dernier et le politicien de second ordre (cf. préface de Max WEBER, *Le savant et le politique*, *op. cit.*, 2003 ; sur ce point voir aussi Patrice DURAN, *op. cit.*, p. 98-103).

⁷⁹ Weber recourt d'ailleurs beaucoup plus à ces expressions, qui ne sont pas chez lui connotées péjorativement, qu'à celle de « leader charismatique » proprement dit. La référence au leader charismatique est plus explicite dans la description de la démocratie plébiscitaire d'*Économie et Société*.

rupture avec le passé⁸⁰. Si l'on accepte ce changement de perspective, alors les successeurs du général de Gaulle sont bien des leaders au sens weberien. Ce qui n'empêche pas de souligner certains écarts par rapport au type idéal, ou incarné par de Gaulle, du politicien par vocation. Comme par exemple le fait que plusieurs présidents aient été issus de la haute-fonction publique, et en ont porté, s'il est permis de dire ainsi, les stigmates, ou que tous n'aient pas eu la même facilité de contact avec le peuple. Surtout, on se demandera si le combat pour une cause, probablement présent chez tous, et reductible en dernier ressort au projet gaullien d'affirmation de la grandeur de la France, a invariablement été supérieur à la passion du pouvoir. C'est ici que la déresponsabilisation vis-à-vis de la sanction populaire, qui sera examinée plus loin, prend tout son sens : non tant comme entorse au principe démocratique, mais comme démonstration sans équivoque de l'attachement envers et contre tout à la permanence au pouvoir. Ainsi, depuis l'annonce par Valéry Giscard d'Estaing qu'il resterait à son poste en cas de victoire de la gauche en 1978, jusqu'au refus de François Mitterrand en 1986 et 1993, puis de Jacques Chirac en 1997 et 2005, de démissionner après leur échec aux législatives ou au référendum : à chaque fois, c'est la passion du pouvoir qui l'a emporté sur la défense et la réalisation d'un projet politique, à l'inverse du de Gaulle démissionnaire de 1969 (et plus encore de 1946) ou posant les conditions de son retour au pouvoir en 1958⁸¹.

⁸⁰ Mommsen a bien mis en évidence le caractère indissociable du leader charismatique de la politique moderne (Wolfgang MOMMSEN, *The Age of Bureaucracy*, *op. cit.*).

⁸¹ On pourrait aussi s'interroger, s'agissant de l'actuel président, quant à sa distance par rapport aux événements et aux hommes (dont on a vu qu'elle constituait une qualité psychologique décisive du leader d'après Weber). La tendance à supplanter le premier ministre dans l'action quotidienne (voir plus loin), et à réagir au jour le jour aux sollicitations de l'actualité rend de plus en plus difficile une telle distance. Certains n'hésitent pas pour autant à comparer Nicolas Sarkozy à Bonaparte Premier Consul, ce qui semblerait alors devoir le qualifier alors au rang de grand leader charismatique (Alain DUHAMEL, *La Marche consulaire*, Paris, Plon, 2009). On est tenté en ce qui nous concerne d'y voir une illustration frappante du politicien animé par « le besoin d'occuper le devant de la scène de la manière la plus visible possible », qui est une des caractéristiques du « Machtpolitiker » dont Weber fait la description féroce dans *Politik als Beruf* (Max WEBER, *Le savant et le politique*, 2003, *op. cit.*, p. 184).

Une légitimité de type charismatique ?

Une seconde question peut être formulée de la manière suivante : les présidents de la V^e République s'appuient-ils encore dans l'exercice de leur pouvoir sur une forte légitimité populaire, de type charismatique ? Là encore, le fondateur de la V^e semble avoir correspondu parfaitement au modèle : la légitimité charismatique, c'est-à-dire issue de la croyance diffuse en la capacité du général de Gaulle à être le « sauveur » de la patrie, a en effet largement suppléé au début à sa faible légitimité légale-rationnelle, non tant, notons bien, à exercer le pouvoir, qu'à en concentrer autant entre ses mains (la Constitution de la Ve, on l'a dit, ne lui conférait pas les pouvoirs qu'il s'est attribués aux dépens du premier ministre). La question posée est donc celle des successeurs de de Gaulle. Il y a en fait ici deux questions en une : celle de la légitimité du président français et celle du fondement de cette légitimité. S'agissant de la première, la réponse semblerait devoir être négative si l'on se réfère à la popularité des présidents élus. Comme on a vu, à partir de Mitterrand, celle-ci passe de plus en plus rapidement en-dessous des 50% de satisfaits, pour atteindre, avec les deux derniers présidents, des niveaux extrêmement bas. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il y ait une remise en cause de l'autorité du Président. Popularité n'est pas légitimité. En fait, les Français ne semblent pas gênés outre mesure par l'« hyperprésidentialisme », épouvantail plutôt agité par les élites, même s'ils portent peut-être un regard plus critique aujourd'hui qu'hier à son encontre⁸². Mais cette forte légitimité du président, indépendante du jugement sur son action, est-elle de type charismatique ? La réponse semble ici aller de soi : comment les électeurs pourraient-ils attribuer des qualités extraordinaires au président dès lors qu'ils ne croient plus en son action ? En fait, la légitimité charismatique est plutôt caractéristique des « débuts de règne ». Comme le montre l'analyse des motivations de vote, les électeurs continuent à attacher beaucoup d'importance à la personnalité des candidats. Le jugement porté sur eux quant à leur stature d'homme d'État ou leur capacité à infléchir le cours des choses – ce que le jargon politique traduit couramment par leur caractère « présidentiable » - reste fondamental dans les critères du choix⁸³. La reconnaissance de l'autorité du président en vertu de qualités

⁸² On dispose hélas ici de peu de données pour étayer cette thèse. Contrairement à la popularité présidentielle, la légitimité présidentielle ne fait pas l'objet de mesures régulières. La satisfaction à l'égard du fonctionnement du régime, mesurée annuellement par les Eurobaromètres depuis 1973, ne donne qu'une indication très partielle sur ce point. On notera tout de même qu'elle a tendu à la hausse sur le long terme (Standard Eurobarometer).

⁸³ Cela est particulièrement confirmé à la dernière élection présidentielle. Voir Daniel BOY, Jean CHICHE, « L'image des candidats dans le temps de la

exceptionnelles qui lui sont attribuées est donc typique des lendemains ou surlendemain d'élection, du moins peut-on dire qu'elle contribue alors fortement à la légitimité du président. Celui-ci apparaît, aux yeux de ceux qui l'ont élu, et parfois au-delà, comme une sorte de héros. Mais cette légitimité charismatique, à l'origine d'une dilatation du pouvoir présidentiel (l'« état de grâce »), décroît inéluctablement dès lors que le président peine à se montrer à la hauteur des attentes qu'il a suscitées. Même si, faut-il souligner, la chute de la légitimité charismatique est amortie sous la V^e par la « dépersonnalisation », ou « institutionnalisation », du charisme, termes par lesquels Weber désignait la reconnaissance permanente du caractère extraordinaire de l'élu, indépendamment de ses « performances » réelles, parce qu'attaché à la fonction et transmis par elle⁸⁴. Pour autant, si la légitimité, et donc l'autorité, du président français reste forte, c'est surtout parce qu'elle se nourrit d'un autre type de légitimité, dans laquelle c'est moins le président qui est légitime que le présidentielisme, autrement dit le régime. Ce qui revient à dire que le président n'est pas tant légitime en vertu de sa personne que du rôle dominant qui lui est désormais reconnu dans les institutions. Faible au départ, cette reconnaissance du présidentielisme s'est affirmée progressivement dans les premières années du régime, contribuant à le consolider. Ce dépassement de la légitimité personnelle, charismatique, par une légitimité de règles⁸⁵, illustre le phénomène de « routinisation du charisme » décrit dans *Économie et Société* comme l'horizon de toute domination charismatique (liée par nature à des circonstances exceptionnelles) :

« La domination charismatique, qui n'existe pour ainsi dire, dans la pureté du type idéal, que *statu nascendi*, est amenée, dans son essence, à changer de caractère : elle se traditionnalise ou se rationalise (se légalise), ou les deux en même temps, à des points de vue différents. »⁸⁶

décision électorale », in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le vote de rupture, op. cit.*, p. 77-96.

⁸⁴ Weber parle aussi de « charisme de la fonction » (« Amtcharisma »). Voir *Wirtschaft und Gesellschaft, op. cit.*, p. 774-776. On renverra ici à la thèse de Bastien François selon laquelle la présidence a évolué après de Gaulle vers une sorte de « pontificat » dépositaire d'une légitimité supérieure de type charismatique investissant ses occupants - un phénomène que cet auteur qualifie précisément de « charisme de fonction », ou « d'institution » (Bastien FRANÇOIS, « Le président, pontife constitutionnel. Charisme d'institution et construction juridique du politique », in Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, presses de la FNSP, 1992).

⁸⁵ Sur ce point, voir David BEETHAM, « Max Weber et la légitimité politique », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXXIII, 1995, n° 101, p. 11-22.

⁸⁶ Max WEBER, *Économie et Société, op. cit.*, p. 253.

Dans la mesure où la « nouvelle » légitimité du président découle de celle d'un système de règles (le présidentielisme), elle semble ainsi renvoyer à une légitimité de type légale-rationnelle. Ces règles ne sont certes pas écrites (le présidentielisme ne correspondant ni en 1958 ni après la réforme de 1962 à la lettre de la Constitution), mais elles ont été « octroyées » par un individu lui-même légitimé, aux yeux de ses contemporains et de la postérité, à jouer le rôle classique du « grand législateur »⁸⁷. Le présidentielisme tire cependant sa légitimité essentiellement de deux autres facteurs : la démonstration d'efficacité du régime et, à partir de 1962, l'élection directe du président, qui accroît la légitimité de l'élu (dans sa fonction), mais surtout d'une pratique présidentielle « forte »⁸⁸. On oublie souvent le premier facteur, ne retenant que la réforme de 1962 comme moment de l'institutionnalisation du régime, qui jouit désormais d'une légitimité propre et non plus simplement dérivée de celle de son fondateur et acteur principal⁸⁹. Mais la légitimité du présidentielisme, qui, dans un mouvement exactement inverse, rejaillit sur le président, est à la fois une légitimité de résultats⁹⁰ (alors même qu'une telle légitimité peut faire défaut, on vient de le voir, au président) et une légitimité démocratique, conférée par l'élection directe⁹¹.

⁸⁷ Ce qui correspond à l'une des sources envisagées par Weber de la légitimité du droit sur lequel s'appuie la domination légale-rationnelle.

⁸⁸ Comme l'a encore rappelé récemment Pierre Avril, ce n'est pas l'élection directe qui a créé le présidentielisme, mais le présidentielisme qui a créé l'élection directe pour renforcer sa légitimité (Pierre AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs, La Ve République*, n° 126, 2008, p. 5-16).

⁸⁹ Olivier Beaud qualifie ce phénomène de « fusion des deux légitimités » sous de Gaulle. On peut reprendre l'expression à propos du mouvement inverse, ici décrit, par lequel le président va progressivement tirer sa légitimité de celle du régime. Soulignons également à ce propos le point de vue contrastant de cet auteur, d'après qui la légitimité du régime acquise avec l'élection directe aurait tendance à être surestimée. Elle n'aurait pas suffi à compenser la baisse de légitimité charismatique des hôtes de l'Élysée après de Gaulle. Ainsi, écrit Beaud, « la V^e République a connu une institutionnalisation qui n'est pas satisfaisante », car l'élection directe légitime l'élu, non le régime. La réforme de 1962 serait donc insuffisante à compenser le déficit de légitimité charismatique après de Gaulle. Le « césarisme sans génie » des successeurs du général serait par ailleurs d'autant plus mal vécu aujourd'hui qu'il est devenu impuissant à résoudre les problèmes du pays. (Olivier BEAUD, *art. cit.*, p. 87).

⁹⁰ On reconnaît ici la légitimité fondée sur les *outputs* du système politique théorisée par David EASTON, dans *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin, 1974 [1965].

⁹¹ Et non une légitimité juridique, l'élection directe ne constituant pas un fondement en droit du présidentielisme. Comme l'a montré Mommsen, la légitimité

Ainsi l'évolution de la V^e République constitue-t-elle un cas paradigmatique de routinisation du charisme. Sans pour autant mener à sa disparition. Il faut encore ici souligner le rôle-clé de l'élection directe, qui a œuvré dans la direction d'un dépassement du charisme, on vient de le voir, mais aussi, en sens opposé, en faveur de sa perpétuation. La réforme de 1962 illustre en effet le problème de tout pouvoir charismatique : celui de sa pérennisation. Citons encore Weber :

«[Et d'un autre côté] il est évident que le premier problème capital auquel est confronté le pouvoir charismatique, s'il veut se transformer en une institution pérenne, est également précisément la question du successeur du prophète, héros, maître ou chef de parti »⁹².

On peut penser que de Gaulle a d'abord voulu l'élection au suffrage direct pour accroître ses chances d'effectuer un second mandat, autrement dit pour se pérenniser lui-même ; mais, au-delà, il est indéniable que l'élection populaire du président constituait à ses yeux, selon un point de vue très webérien, le moyen de perpétuer une forme de domination charismatique, en permettant l'accès au pouvoir d'un leader « authentique ». À cet égard, la réforme s'est avérée, on l'a vu, assez efficace. Elle a donc, répétons-le, contribué au maintien de la dimension charismatique dans un cadre qui, également sous son action, permettait en quelque sorte de s'en passer.

La routinisation du charisme qui s'amorce alors que le général de Gaulle est encore au pouvoir ne signifie pas pour autant que la V^e se soit éloignée de la démocratie plébiscitaire des écrits politiques. Également fondée sur l'élection directe, et en tant que régime constitutionnalisé, celle-ci ne correspondait pas dans l'esprit de Weber à un régime purement ou même quasi exclusivement charismatique⁹³. Elle devait constituer « une sorte de lieu à mi-chemin entre la domination charismatique et des institutions légales-rationnelles stables », et même évoluer vers « une "démocratie de leadership" plus rationnelle, organisée et viable », purgée des traits émotionnels et irrationnels du régime

démocratique qui découle de l'élection peut être vue comme une déclinaison particulière de la légitimité légale-rationnelle, correspondant à la rationalité en valeur (Wolfgang MOMMSEN *The Age of Bureaucracy, op. cit.*). Sur la place de la légitimité démocratique dans la théorie webérienne de la domination, on pourra se reporter également à Yves SINTOMER (*op. cit.*), Stefan BREUER (1995 et 1998, *op. cit.*), ou Edith HANKE (« Max Weber "Herrschaftssoziologie". Eine werkgeschichtliche Studie », in E. Hanke, W. J. Mommsen, *op. cit.*, p. 19-46).

⁹² Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft, op. cit.*, p. 763.

⁹³ Si tant est que ce type existe vraiment. En fait, aucun des trois types de domination n'existe à l'état pur dans la théorie webérienne.

charismatique⁹⁴. On peut refuser d'aller jusque là, et continuer à voir dans le régime prôné par Weber la présence de l'extraordinaire dans l'ordinaire⁹⁵. L'éloignement par rapport au modèle webérien, s'il en est, réside plutôt dans le caractère de plus en plus éphémère et résiduel de la légitimité charismatique, concentrée dans des états de grâce post-électorales de quelques semaines ou quelques mois, pour céder ensuite la place à la désillusion et à la critique. Certes Weber était le premier à souligner la fragilité intrinsèque du charisme, lié à la croyance (en un individu), mais non moins soumis continuellement à la preuve - l'épreuve des faits. Mais les démocraties post-modernes, avec leurs hauts niveaux d'éducation et d'information, sont peut-être devenues totalement incompatibles avec l'installation durable de phénomènes charismatiques. Il y a tout lieu pourtant ici d'être prudent car on peut affirmer à l'inverse que le développement des médias et techniques de communication politique ont inauguré une relance du pouvoir charismatique, prenant appui sur le besoin de croire de sociétés désenchantées et fragilisées dans leurs valeurs ou certitudes, en la capacité extraordinaire de certains individus. L'« Obamania » est-elle (a-t-elle été ?) autre chose que cela? Il reste que les médias, experts dans la construction d'images, excellent aussi dans la fabrication de « faux leaders », plus médiatiques que charismatiques, dont les feux sont voués à s'éteindre rapidement⁹⁶. Un tel débat, relatif aux pré-conditions d'apparition du pouvoir charismatique, dépasse évidemment le cadre de cet article.

Charisme et sélection des candidats présidentiels

On peut en revanche essayer de répondre à la question de savoir si le préalable essentiel à l'élection d'un leader charismatique, à savoir l'existence de candidats répondant à ce profil, est permise en France par le processus de sélection des candidats. D'après Weber, l'élection directe est presque une garantie en soi de l'émergence de candidatures charismatiques car un parti qui ne présenterait pas un candidat possédant de telles qualités aurait très peu de chances de remporter

⁹⁴ John HIGLEY, Jan PAKULSKY, «Elite and Leadership Change in Liberal Democracies», non publié, 2006, p. 6 (traduit par moi).

⁹⁵ Bastien François explique d'ailleurs, à propos du régime français, comment le charisme, contrairement à l'idée reçue, est « compatible avec un fonctionnement routinier des institutions », *a fortiori* quand il est pour ainsi dire « institutionnalisé », c'est-à-dire attaché indissolublement à la fonction (Bastien FRANÇOIS, *op. cit.*, p. 307).

⁹⁶ On pourra se reporter ici à Jean-Marie VINCENT, qui use de l'expression charisme « médiatiquement contrôlé » (*Max Weber ou la démocratie inachevée*, Paris, Éd. du Félin, 2009 (1^{er} éd. 1998), p. 106-114).

l'élection. La condition, toutefois, est que la sélection des candidats ne soit pas entre les mains de « notables », ou de groupes dirigeants restreints, soucieux avant tout de la perpétuation de leur propre pouvoir. Ainsi, contrairement à ce qu'il affirmait pendant la guerre⁹⁷, Weber ne croit plus fin 1918 que l'aiguillon du suffrage universel puisse encore suffire en Allemagne à introduire un élément « césariste » dans la sélection des leaders. À ses yeux, les partis allemands sont de simples « guildes de notables » qui éliminent systématiquement les individus charismatiques bénéficiant d'un soutien populaire au profit de personnalités de second ordre⁹⁸. Seuls des partis forts, dans lesquels c'est la masse des militants qui décide des investitures, peuvent mettre en avant des candidats charismatiques. Dans *Le métier et la vocation d'homme politique*, Weber explique ainsi que dans les partis de masse organisés, qui ont succédé aux partis de notables en Angleterre et aux États-Unis sous l'effet de la démocratisation du suffrage, c'est l'organisation qui contrôle désormais des candidatures, avec comme souci principal la victoire électorale, pourvoyeuse d'avantages pour elle-même. Dans cette optique, le choix se porte naturellement sur les individus les plus susceptibles de remporter l'approbation des masses. La sélection du leader du parti, notamment, qui a vocation en Angleterre à devenir le chef de l'exécutif, se fait sur la base de ses qualités démagogiques. Ce phénomène, décrit par Ostrogorski (à qui Weber se réfère explicitement) est précisément ce qu'il qualifie d'« apparition de la démocratie plébiscitaire »⁹⁹. Évoquant cette mutation partisane en Angleterre, il en situe le moment crucial, s'agissant du parti Libéral, avec l'ascension de Gladstone au pouvoir :

« Ainsi apparut un élément plébiscitaire-césariste sur la scène politique, le dictateur du champ de bataille électoral »¹⁰⁰.

Comme on le voit, Weber n'a pas d'hostilité de principe à la sélection partisane des candidats aux élections. Il y est même favorable dans la mesure où elle devait permettre d'après lui d'éviter l'arrivée au pouvoir d'individus choisis sur une base trop émotionnelle. Mais ce rôle de

⁹⁷ *Parlement et Gouvernement...*, in Max WEBER, *Œuvres politiques*, op. cit., p. 402-404.

⁹⁸ *Le Président du Reich* (in Max WEBER, *Œuvres politiques*, op. cit.). Comme le note justement Peter Lassman, Weber n'aurait probablement pas demandé un président élu du peuple si les partis allemands avaient été plus forts (P. LASSMAN, « Introduction », in *Weber, Political Writings*, Peter Lassman et Ronakd Speirs (eds.), Cambridge, Cambridge UP, 1994).

⁹⁹ Max WEBER, *Le savant et le politique*, 2003, op. cit., p. 163.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 167

filtrage et de mise en avant de candidatures ne peut être joué que par des partis forts, dans lesquels l'organisation et les militants pèsent de tout leur poids. L'expérience française n'est pas ici en porte-à-faux. Pendant longtemps, sous la V^e République, la sélection des principaux candidats aux élections présidentielles n'est certes pas entre les mains des militants, mais elle n'est pas non plus entre celles des oligarchies partisans ou groupes dirigeants restreints. En fait elle échappe totalement aux partis. Cette sélection non partisane des candidats s'est avérée conforme au vœu du général de Gaulle, qui a voulu l'élection présidentielle au suffrage universel précisément pour empêcher que les candidatures ne soient décidées par les partis et ceux qu'il appelait, comme Weber, « les notables ». Ainsi n'est-ce pas les partis qui contrôlent le choix des candidats, mais des candidats auto-proclamés qui contrôlent des partis qu'ils ont créés, ou conquis, pour leur servir de machine électorale dans la course à la présidence. Les choses changent cependant progressivement sous l'impulsion du parti socialiste. Ainsi en 1995, le candidat à la présidentielle - qui sera Lionel Jospin - est désigné par un vote secret des militants. Au lendemain de l'élection, Lionel Jospin sera également élu par les militants premier secrétaire, dans le cadre d'un duel contre Henri Emmanuelli, en vertu, notons-le, de sa très bonne prestation à l'élection présidentielle¹⁰¹. L'élection présidentielle de 2007 marque enfin un tournant important, avec l'apparition des primaires. Pour la première fois en effet le candidat (en l'occurrence la candidate) est désigné par l'organisation au sens large, incluant les adhérents, contre la volonté des instances dirigeantes. De fait, le choix s'est porté sur la figure la plus charismatique, considérée comme la plus à même de remporter l'élection, selon un scénario que l'on pourrait dire webérien. S'agissant de l'UMP, le changement a été plus de façade puisque Nicolas Sarkozy s'est auto-imposé comme l'unique candidat, mais le principe de l'élection du candidat par le parti a aussi été acquis, et il semble aujourd'hui que l'on s'achemine vers des primaires « pluralistes » en vue de la présidentielle de 2012. Ainsi, la mutation du PS et du RPR en partis présidentiels a-t-elle signifié l'acceptation du principe selon lequel c'est le parti dans son ensemble qui désigne le candidat¹⁰², selon un système que n'aurait pas désapprouvé Weber.

Un leader avec une « machine »

De même, la transformation du président de la République en chef de parti qui s'opère progressivement sous la contrainte de l'élection

¹⁰¹ Une position qui lui servira de tremplin pour le poste de premier ministre, qui s'est « libéré » inopinément deux ans plus tard.

¹⁰² Gérard GRUNBERG, *op. cit.*, p. 262-263.

présidentielle¹⁰³ ne contredit pas le modèle webérien de démocratie plébiscitaire. Dans *Parlement et Gouvernement...*, Weber affirmait déjà que les partis avaient été rendus nécessaires par l'avènement du suffrage universel pour assumer une fonction de mobilisation électorale¹⁰⁴. Plus tard, dans *Le métier et la vocation d'homme politique*, il dépeindra l'horizon des démocraties de masse comme le règne du « dictateur plébiscitaire, lequel entraîne les masses derrière lui par le biais de la “machine” »¹⁰⁵. De ce point de vue, et bien qu'il se soit particulièrement illustré dans la fustigation des partis, c'est de Gaulle qui a ouvert la voie avec la création de l'UNR, de même qu'il avait présidé à la fondation du RPF en 1947 à des fins électorales. Et c'est Pompidou, puis Chirac, qui ont marqué les jalons suivants de cette construction du parti présidentiel. Ainsi la reconstitution des partis et le renforcement progressif de leur organisation après 1962 ne sauraient être interprétés comme une divergence avec le modèle de démocratie plébiscitaire. Ni, non plus, l'utilisation du parti comme relais indispensable du pouvoir présidentiel, commencée avec de Gaulle, ou le contrôle total du président sur son parti (ouvertement revendiqué par le président actuel), qui vont s'avérer essentiels pour la pérennisation du présidentielisme¹⁰⁶. Plutôt, ici, le régime français s'est encore rapproché de ce modèle, qui conçoit le parti comme une force au service du leader :

« la direction des partis par des chefs élus par plébiscite entraîne la « mort spirituelle » de leurs partisans, leur prolétarianisation intellectuelle pourrait-on dire. Pour qu'un chef puisse user d'eux comme d'un appareil, ils doivent obéir aveuglément, constituer une machine au sens américain, qui ne soit troublée ni par la vanité des notables ni par leurs prétentions à l'originalité. »¹⁰⁷

Plus nuancée doit être, il est vrai, l'appréciation sur le fait que le président de la Ve, en s'incarnant dans un parti, ou dans une majorité, a tendu à partir de 1962 à perdre son rôle de rassembleur et de figure au-dessus des partis. Il n'est pas sûr en effet qu'une telle évolution, contraire à la vision du général de Gaulle (bien qu'amorcée sous son second mandat) ait été envisagée par Weber pour son leader plébiscitaire ; même si, rappelons-le, l'inspiration d'un tel leader lui est

¹⁰³ Gérard GRUNBERG, *ibid.*, p. 254.

¹⁰⁴ *Parlement et Gouvernement...*, in Max WEBER, *Œuvres politiques*, op. cit. p. 328-330.

¹⁰⁵ Max WEBER, *Le savant et le politique*, 2003, op. cit., p. 169. Sur ce point voir Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande*, op. cit., p. 496 et s. (ch. 10).

¹⁰⁶ Hugues PORTELLI, « La V^e République et les partis », *Pouvoirs, La V^e République*, n° 126, 2008, p. 61-70.

¹⁰⁷ Max WEBER, *Le savant et le politique*, op. cit., 2003, p. 180.

venue du président américain et du premier ministre anglais, tous deux chefs de file d'un camp contre l'autre, selon un schéma renforcé par le bipartisme

§ 2. - La V^e aujourd'hui (2) : la puissance présidentielle, apparence ou réalité ?

Cette question de la domination du président de la République sur son parti ressortit cependant déjà à la deuxième caractéristique de la démocratie plébiscitaire, relative au rôle du président de la République dans les institutions et vis-à-vis de l'opinion, ainsi qu'à sa capacité d'action. Il y a d'autant lieu de s'interroger ici que règne aujourd'hui une impression contradictoire d'« hyperprésidence », d'une part, dénoncée tous azimuts, et d'impuissance présidentielle, d'autre part, selon un point de vue moins répandu mais qui contribue à ressusciter le spectre français de la crise du pouvoir d'État (dont la V^e République, rappelons-le, devait marquer la restauration). On cherchera dans les pages qui suivent à dégager une tendance, jusqu'à la situation actuelle, en faisant exception des parenthèses cohabitationnistes qui, pour autant qu'elles aient été permises par la Constitution et connu une incidence non négligeable depuis 1986, demeurent des parenthèses et ont surtout beaucoup moins de chances de se reproduire depuis la dissolution ratée de 1997 et les réformes de 2000 (voir ci-dessous). Il est évident, est-il besoin de le préciser, que la suprématie du président dans ses rapports avec le parlement et le gouvernement décrite dans les paragraphes suivants ne s'applique pas aux périodes de cohabitation, durant lesquelles le président est beaucoup plus faible. Sans parler de la capacité du président à mettre en œuvre un projet politique, évidemment neutralisée quand il doit affronter une majorité politiquement hostile au parlement. S'agissant de la relation avec l'électorat, les périodes de cohabitation peuvent en revanche être vues moins comme une parenthèse que comme l'illustration la plus poussée d'une tendance à la déresponsabilisation du président devant le peuple après de Gaulle.

Président et Parlement

Il convient de s'interroger d'abord sur la relation entre le président et les autres acteurs institutionnels. De ce point de vue, la tendance claire qui se dégage est celle d'un maintien, et même d'un renforcement après de Gaulle, du rôle central de la présidence dans l'impulsion des politiques publiques, malgré les variations d'effectivité de ce rôle, dont

l'amplitude majeure est atteinte durant les cohabitations¹⁰⁸. S'agissant d'abord de la relation entre le président et le parlement, on se souviendra que dans le modèle tracé par Weber pour Weimar, le premier doit être en nette position de suprématie par rapport au second, qui ne saurait pour autant jouer un rôle effacé, contrairement à la situation au début de la V^e République et par laquelle elle diffère alors de ce modèle. De ce point de vue, l'avènement à partir de 1962 du présidentielisme majoritaire, qui a achevé le transfert de la responsabilité du gouvernement devant le parlement vers une responsabilité exclusivement devant le président¹⁰⁹, et accentué la tendance « godillot » de la majorité parlementaire, n'a guère rapproché les deux régimes. En outre, la discipline majoritaire a encore été accrue dans la période récente avec les phénomènes décrits plus haut de présidentielisation et « monopartisanisation » renforcées de la majorité, consécutifs aux réformes de 2000 et au premier tour de l'élection présidentielle de 2002. Ce problème de la faiblesse du parlement par rapport à l'exécutif est tellement ressenti sous la V^e République que la « reparablementarisation » désigne un leitmotiv de la révision constitutionnelle depuis 1963¹¹⁰, jusqu'à la dernière en date, centrée sur le thème du « rééquilibrage des rapports exécutif/législatif ». Pour autant, la capacité de la révision de juillet 2008 à revigorer le parlement est sérieusement mise en doute, beaucoup n'y voyant qu'un leurre dont l'effet risque d'être au contraire le renforcement du présidentielisme majoritaire¹¹¹. Tandis que ceux qui reconnaissent la contribution de cette réforme à une certaine revalorisation du parlement tendent à en relativiser ou minimiser la portée, soit parce qu'elle ne s'accompagne

¹⁰⁸ Dans un article récent Armel Le Divellec montre comment ce résultat s'est produit malgré l'« indétermination structurelle » de la présidence de la République dans le texte constitutionnel, et bien que la dimension charismatique ait manqué aux successeurs de de Gaulle, grâce à une exceptionnelle convergence des pratiques soutenue par une « idéologie présidentieliste » commune à la quasi-totalité des élites politiques (Armel LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République », *Droits*, 44, 2007, p. 101-137).

¹⁰⁹ Pierre AVRIL, *art. cit.*

¹¹⁰ Jean GICQUEL, « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs, La V^e République*, n° 126, 2008, p. 47-60.

¹¹¹ J. Gicquel, dans l'article précité, doute que le projet de révision issu des propositions du comité Balladur puisse permettre à la reparablementarisation de la V^e République de franchir une étape décisive. D'après lui, « le renforcement du parlement [prévu par ce projet] est d'abord celui de la majorité et, par voie de corollaire, du gouvernement » (*ibid.*, p. 59). Pour un point de vue plus critique encore, voir Robert BADINTER « Réforme constitutionnelle : Badinter face à Balladur », *Le Monde*, 12/06/08 et « Non à l'hyperprésidence », *Le Monde* 19/07/08 ; ou Dominique ROUSSEAU, « La V^e République dynamitée », *Le Monde*, 14/06/08

pas d'un redimensionnement de la puissance présidentielle¹¹², soit parce qu'elle ne s'attaque pas aux causes principales de la faiblesse du parlement, comme la déresponsabilisation et l'absentéisme des parlementaires¹¹³.

Même en admettant que la réforme de 2008 marque une correction de tendance, on est donc amené à conclure que pour l'instant la V^e République a plutôt accru sa différence initiale avec le modèle de démocratie plébiscitaire webérien en ce qui concerne le rôle et la puissance du parlement. À moins de considérer que la neutralisation du référendum, évoquée plus haut, constitue par défaut un renforcement du parlement face au président. On pourrait d'ailleurs ajouter que pour des raisons analogues à celles qui ont contribué à l'effacement du référendum, la dissolution anticipée, autrement dit l'autre instrument de l'appel au peuple prévu par la Constitution, est peut-être devenue une sorte de « faux pouvoir » du président. L'échec de la dissolution de 1997 a montré en effet que ce recours du président pouvait être inefficace et dangereux, tandis que le présidentielisme majoritaire et la synchronisation des mandats présidentiel et parlementaire l'ont rendu moins nécessaire ou moins utile, voire moins légitime (il remettrait en cause cette synchronisation). Il est trop tôt pour relever avec certitude une telle évolution de la dissolution, qui serait alors parallèle à celle du référendum, avec des implications cependant plus importantes pour le régime dès lors que la majorité cesserait d'être tenue à la discipline par la crainte d'un renvoi devant les électeurs (un peu, voire très exactement, comme cela s'est produit sous la III^e République après la crise du 16 mai 1877). Mais on en discerne peut-être aujourd'hui les prémises dans une docilité moindre de la majorité. Si tant est qu'il soit réel, un « renforcement » du parlement par ce biais ne saurait toutefois être considéré comme un rapprochement de la V^e République avec le modèle de démocratie plébiscitaire dans la mesure où il s'effectue aux dépens de

¹¹² Bastien FRANÇOIS, *art. cit.*

¹¹³ Guy CARCASSONNE, *art. cit.* Voir aussi l'article du même auteur dans *Le Monde* du 22/07/08 (« On ne constitutionnalise pas le sarkozysme ») ; Robert PONCEYRI, « L'encadrement du présidentielisme, mission impossible ? », *Revue politique et parlementaire*, 10/12, n° 1045 ; 2007, p. 33-41. On notera au passage que Weber ne croyait pas que la réforme institutionnelle puisse suffire à renforcer le parlement allemand. Il était notamment conscient de ce que la suppression de l'article 9.2 (incompatibilité entre les fonctions de parlementaire et de ministre) ne saurait du jour au lendemain faire du parlement un vivier de leaders politiques, après que son impuissance ait détourné de lui de tels individus pendant des décades. Ainsi, la réforme institutionnelle est-elle pour lui une condition nécessaire mais non suffisante du changement (David BEETHAM, *op. cit.*, p. 101).

la figure présidentielle, privée de ses pouvoirs webériens par excellence d'appel au peuple, et donc au prix d'un éloignement par rapport à ce modèle. Il est clair que cette interprétation ne saurait donc être retenue.

Président et gouvernement

Si la suprématie du président sur le gouvernement ne peut faire aucun doute dans le modèle webérien, rien n'autorise toutefois à affirmer que cette suprématie devait se traduire par une telle dépendance du premier ministre et des ministres à l'égard du chef de l'État, comme cela a été le cas en France par l'effet conjugué du présidentielisme majoritaire (qui transforme la responsabilité parlementaire du gouvernement en responsabilité présidentielle) et de l'incompatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire (qui, sauf exception donne au président un droit de vie ou de mort sur les ministres) ; et encore moins que cette suprématie aurait dû aboutir à une quasi disparition de la dyarchie, autrement dit à une marginalisation du premier ministre, que la présidentielisation accrue de la majorité après 2002 a encore accentuée¹¹⁴. Une telle évolution de nos institutions, doublée avec l'actuel hôte de l'Élysée d'un véritable « hyperactivisme » présidentiel, est d'ailleurs, on l'a dit, incompatible avec la distance que le leader webérien doit garder sur les événements. Et elle n'est conforme ni à la pratique gaullienne (qui ménageait un plus grand rôle au premier ministre¹¹⁵), ni, il va sans dire, à la lettre de la Constitution. Là encore, la révision constitutionnelle de juillet 2008 est susceptible d'apporter une correction partielle, avec la modification de l'article 25, qui permettra désormais à un ministre parlementaire quittant ses fonctions de retrouver automatiquement son siège. Cette modification devrait atténuer l'emprise présidentielle sur les ministres et revigorer leur responsabilité parlementaire¹¹⁶. L'impact de la réforme de l'article 25 en faveur d'un rééquilibrage au sein de l'exécutif pourrait néanmoins être

¹¹⁴ Pour une discussion de l'affaiblissement de la position du premier ministre, voir notamment, par ordre alphabétique : Pierre AVRIL (« Équilibrer la présidence ... », *art. cit.* et « Enchantement et désenchantement... », *art. cit.*) ; Olivier BEAUD, *art. cit.* ; Bernard DOLEZ, *art. cit.* ; Olivier DUHAMEL, « Une démocratie à part », *Pouvoirs, La V^e République*, n° 126, 2008, p. 17-26. Pour un point de vue légèrement discordant, reconnaissant le caractère secondaire du premier ministre mais n'allant pas jusqu'à dire que la dyarchie a disparu, voir le récent article de Jean MASSOT (*Le Monde*, 15/01/10, « Le premier ministre, éternel ressuscité »).

¹¹⁵ Armel LE DIVELLEC, *art. cit.*, revient utilement sur ce point dans l'article précité.

¹¹⁶ Pierre AVRIL, « Équilibrer la présidence ... », *art. cit.*

peu de choses par rapport à la poursuite de l'affaiblissement du premier ministre découlant d'un renforcement ultérieur du présidentielisme majoritaire, si cet effet de la révision de 2008 est avéré (voir plus haut). On ajoutera que la réforme de l'article 25, qui élimine une différence importante entre le régime souhaité par Weber et les institutions de la V^e République, semble inapte à réduire le poids des fonctionnaires dans l'exécutif dès lors que ceux-ci sont également présents en nombre au parlement ou dans les directions des partis. Le phénomène de « fonctionnarisation de la politique », contraire à la vision webérienne de la politique, et qui a longtemps touché particulièrement la France¹¹⁷, nécessite donc d'autres moyens pour être combattu - même si la réforme de l'article 25 peut constituer un premier pas.

Président et électorat

Un président dominant dans les institutions, ne rendant de comptes qu'au peuple et s'appuyant au besoin sur ce dernier pour imposer son projet politique. Ce trait de la démocratie plébiscitaire webérienne, parfaitement réalisé sous de Gaulle, caractérise-t-il encore la V^e République ? On peut en douter. Comme le soulignait déjà Roland Cayrol, la présidence française a pris une tournure « faussement participative », avec un président rivé à l'opinion, à laquelle il s'adresse continuellement par médias interposés, mais beaucoup moins enclin à solliciter le vote populaire, et surtout à en tenir compte quand il est négatif¹¹⁸. Autrement dit, les présidents successifs ont rompu avec la pratique gaullienne de l'appel au peuple et de la mise en jeu régulière de

¹¹⁷ Malgré une réduction importante de la présence de la haute fonction publique dans l'exécutif depuis 2002 et l'investissement politique préalable à la carrière de député plus long qu'auparavant des agents de l'État. D'après Luc Rouban, l'alliance entre la haute-fonction publique et le personnel politique, qui touche tous les pays européens à partir des années soixante, subit un recul à partir des années 1980-1990 avec la crise économique et la mondialisation. Une telle alliance, liée au développement de l'intervention de l'État, avait été plus forte en France du fait de l'impulsion particulière donnée par de Gaulle (qui traduisait chez lui une hostilité à la classe politique traditionnelle) et de l'existence d'un système de formation des élites administratives sans équivalent dans les autres pays (Luc ROUBAN, « Les élites politiques et administratives », in Pascal PERRINEAU et Luc ROUBAN (dir.), *La politique en France et en Europe*, Paris, Presses de la FNSP, 2007, p. 245).

¹¹⁸ Roland CAYROL, « La Présidence d'opinion : mécanismes institutionnels et médiatiques », in Nicholas WAHL et Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1995, p. 95-120.

leur responsabilité devant l'électorat¹¹⁹. La raréfaction et la « déplébiscitarisation » du référendum, comme de la dissolution (voir plus haut), illustrent ce retournement. Mais plus encore, la déresponsabilisation présidentielle marque la fin du modèle gaullien. Cette déresponsabilisation culmine, respectivement en 1997 pour la dissolution et en 2005 pour le référendum, avec le maintien au pouvoir du président de la République, héritier auto-proclamé du gaullisme, malgré le désaveu populaire. Mais elle s'exprime également à l'occasion d'élections intermédiaires « perdues » par le président¹²⁰ : aux législatives de 1986 et 1993, avec le choix de la cohabitation par Mitterrand, imité par Chirac en 1997 ; ou lors d'élections locales ou européennes fortement critiques pour la majorité en place. Ainsi, pour citer un exemple récent, l'avant-dernier président a-t-il refusé de faire jouer la responsabilité du premier ministre au lendemain de la double défaite de la droite aux régionales et aux européennes du printemps 2004. Il faudra attendre l'échec du référendum pour obtenir le changement de premier ministre réclamé de toutes parts¹²¹. À cet égard, on remarquera avec Pierre Avril que le transfert de la responsabilité du président devant l'électorat vers le premier ministre, caractéristique de la V^e République post-gaullienne, n'est même plus réellement praticable depuis la réforme du quinquennat¹²² : comment un premier ministre à ce point réduit à exécuter la volonté présidentielle pourrait-il en effet encore servir de « fusible », selon l'expression consacrée, c'est-à-dire endosser une responsabilité quelconque pour l'action gouvernementale¹²³ ? Ainsi l'irresponsabilité présidentielle n'a-t-elle jamais été aussi forte. Ajoutons qu'elle pourrait se trouver encore accentuée avec la limitation à deux mandats consécutifs introduite par la révision de 2008, qui aboutira à supprimer la responsabilité devant le peuple d'un président réélu. Il apparaît au total évident que la V^e République s'est sensiblement détachée de son modèle original, tracé par de Gaulle, en ce qui concerne la relation du président à l'électorat. Est-ce à dire qu'en s'éloignant du « plébiscitarisme gaullien », selon l'expression convenue, le régime français s'est aussi éloigné de la démocratie plébiscitaire webérienne ? Il

¹¹⁹ Pierre AVRIL, « Équilibrer la présidence ... », *art. cit.*, p. 152 ; Robert PONCEYRI, 2005, *art. cit.*

¹²⁰ La présidentialisation de l'ensemble des scrutins qui caractérise la V^e République à partir de 1962 tendant à faire du président le vainqueur ou le perdant de l'élection, présidentielle ou non.

¹²¹ De même que Pompidou avait changé de premier ministre au lendemain du résultat décevant du référendum de 1972.

¹²² Pierre AVRIL, « Équilibrer la présidence ... », *art. cit.*

¹²³ Telle a d'ailleurs été en substance la réponse de Nicolas Sarkozy à un journaliste lui demandant, au lendemain du mauvais résultat de sa majorité aux élections municipales, s'il changerait de premier ministre.

convient ici d'être beaucoup moins catégorique car si Weber insiste sur la responsabilité exclusive du président de la République devant le peuple, il ne semble pas admettre que celui-ci puisse être mis en cause en dehors de l'élection présidentielle. De même qu'il n'entrevoit d'autre rôle pour le parti que l'obéissance aveugle à son leader (voir plus haut), il ne concevait pas que le peuple puisse venir entraver l'action de ce dernier :

« Weber n'a donc pas craint de poursuivre l'idée de chef plébiscitaire jusqu'à ses extrêmes conséquences. Il ne s'en tenait pas seulement à la thèse d'une masse politiquement passive, d'un politicien qui pose d'emblée des objectifs et par des moyens démagogiques se procure l'adhésion et l'acclamation pour les réaliser mais réduisait la coopération des masses au minimum imaginable, à l'acclamation du leader par pure confiance en ses qualités formelles de chef. »¹²⁴

On citera ici, pour s'en convaincre, le célèbre entretien de mai 1919 entre Weber et Ludendorff rapporté par Marianne Weber :

« *Ludendorff* : Quelle est votre conception de la démocratie, alors ?

Weber : Dans une démocratie le peuple choisit un leader en qui il a confiance. Ensuite celui qui a été choisi dit : « Maintenant taisez-vous et obéissez-moi. Le peuple et les partis ne sont plus autorisés à interférer dans les affaires du leader. »

Ludendorff : Une telle « démocratie » pourrait me convenir !

Weber : Au bout d'un certain temps le peuple est appelé à juger l'action du leader. Si celui-ci a commis des erreurs qu'il aille à la potence ! »¹²⁵

En d'autres termes, si la démocratie plébiscitaire se distingue du plébiscitarisme autoritaire c'est parce que son chef est élu par le peuple, et son mandat périodiquement remis en jeu, dans un cadre libre et compétitif, ce qui ne constitue pas une mince différence. Mais le contrôle populaire s'arrête là¹²⁶. Il y a certainement là une différence avec le gaullisme qui a été sous-estimée.

¹²⁴ Wolfgang MOMMSEN, *Max Weber et la politique allemande, op. cit.*, p. 500. Voir aussi sur ce point David BEETHAM, *op. cit.*, p. 232-237.

¹²⁵ Marianne WEBER, *op. cit.*, p. 665 (traduit par moi).

¹²⁶ S'agissant de la possibilité évoquée par Weber de *recall*, on renverra à la discussion de ce point au début de cet article.

Projet et capacité d'action du président

S'il n'est donc pas certain que l'évolution de la relation au peuple de la présidence française soit contraire aux conceptions de Weber, il y a lieu par contre de se demander si le président est encore, comme l'était le fondateur de la V^e République, et comme l'appelle clairement Weber de ses vœux, un véritable leader, au sens d'un guide, voire d'un visionnaire, mettant en œuvre un projet politique d'envergure pour son pays. La première question est ici de savoir si les successeurs de de Gaulle ont incarné un véritable projet politique, assorti d'un programme concret pour sa réalisation. Ainsi de Gaulle voulait-il « restaurer l'État » et le « rang de la France », ce qu'il proposait de faire en réformant les institutions et au moyen d'une politique extérieure d'indépendance, assortie à l'intérieur d'une politique économique planificatrice destinée à stimuler la croissance. Comme on l'a souligné plus haut, de Pompidou à Sarkozy, les hôtes de l'Élysée ont tous en commun l'engagement pour une même cause, d'estampille gaullienne, et qui devient en quelque sorte la marque de fabrique du président français : la grandeur de la France, par la modernisation industrielle économique et sociale et l'affirmation comme grande puissance. En ce sens, ils sont bien animés d'un projet, ou plutôt d'une vision, au sens où Weber l'entendait, même si les « recettes » s'avèrent de plus en plus floues et incertaines. Le problème est plutôt celui de la capacité d'action du président, qui constitue ici la deuxième question et déborde largement les frontières de l'hexagone. Ainsi la montée en puissance des exécutifs au détriment des parlements observée dans les démocraties depuis quelques décennies n'empêche-t-elle pas de constater par ailleurs une réduction de la force de frappe de ces exécutifs sous l'effet de nouvelles contraintes, de la « gouvernance » à la « démocratie d'opinion », qui contredisent profondément le modèle weberien. La première, associée à la multiplication des niveaux décisionnels et des acteurs des politiques publiques, parce qu'elle revient, comme l'écrit Leca, à ce que « des acteurs sociaux qui n'ont ni le statut de bureaucratie publique ni le statut d'autorité élue sont de plus en plus actifs et importants dans le processus de production, d'exécution et de mise en œuvre de décisions publiques ». Un modèle dont cet auteur souligne la discordance avec la conception webérienne de la décision politique, énoncée dans *Parlement et gouvernement...*, qui prévoyait « un petit nombre de décideurs et d'autre part une responsabilité non équivoque de ceux-ci les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis des gouvernés »¹²⁷. La seconde, parce qu'elle

¹²⁷ Jean LECA, « Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique », *Politique européenne*, n° 1, 2000, p. 108-129 (p. 117-8). Pour une analyse de la montée de la gouvernance dans les

suggère l'existence d'une relation de dépendance vis-à-vis de l'électorat tout à fait contraire à ce que Weber envisageait. Comme on vient de le voir, celui-ci ne concevait pas que le leader puisse être responsable devant le peuple, sinon au terme de son mandat. De même, et son irresponsabilité en constituait une garantie, ne devait-il pas être conditionné dans son action par la pression populaire. Ainsi que le rappelle Beetham, la conception du leadership contenue dans la démocratie plébiscitaire,

« incarnée dans la figure charismatique, correspondait à une relation de confiance ou de croyance en la *personne* du leader chez ses partisans, lui octroyant une large marge de liberté pour mettre en œuvre ses convictions personnelles. (...) Le leader webérien est un individualiste ; l'origine de ses actions réside en lui-même, dans ses convictions personnelles, et non chez ses partisans ou alliés (...). La caractéristique fondamentale de la politique de masse aux yeux de Weber était qu'elle favorisait un leadership individuel de ce genre. Telle était la signification de la démocratie plébiscitaire »¹²⁸

Beetham cite ensuite la distinction tracée par Weber entre le représentant élu et le leader :

« La différence entre un leader élu et un fonctionnaire élu demeure alors simplement dans le sens que l'élu donne à son comportement et - selon ses qualités personnelles - parvient à donner vis-à-vis de l'équipe de direction / l'État-major (Stab) et des dominés : le fonctionnaire se comportera entièrement comme le mandataire de son maître, ici des électeurs, tandis que le leader agira exclusivement sous sa propre responsabilité ; ce dernier agira donc, autant qu'il s'appuie avec succès sur leur confiance, selon son pouvoir discrétionnaire (démocratie de leaders / Führer-Demokratie) et non pas, comme le fonctionnaire, selon

démocraties, voir aussi Jean LECA, « La "gouvernance" de la France sous la V^e République : une perspective de sociologie comparative », in François d'ARCY et Luc ROUBAN (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 329-365 ; ainsi que l'ouvrage récent de Guy HERMET, *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007. La question de la relation entre gouvernance et démocratie est également bien analysée par Jean Leca, ou, plus récemment, par Arthur BENZ et Yannis PAPADOPOULOS (eds.), *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, London and New York : Routledge, 2006.

¹²⁸ David BEETHAM, *op. cit.* p. 230-1 (traduit par moi). Sur ce point voir aussi Sven ELIAESON, « Max Weber and Plebiscitary Democracy », in *Max Weber, democracy and modernization*, Ralph Schroeder (ed.), Hampshire and London : Macmillan, 1998, p. 55.

une volonté explicite (dans un « mandat impératif ») ou supposée des électeurs »¹²⁹.

S'il est vrai que la tendance de la démocratie française, voire des démocraties en général, est à la « démocratie d'opinion »¹³⁰, ou à la « contre-démocratie »¹³¹, on peut ainsi sérieusement s'interroger sur la possibilité de nos jours du leader webérien. Ainsi, de de Gaulle à Sarkozy, y aurait-il d'après Julliard tout le chemin allant du leader d'opinion au suiveur d'opinion¹³², même si « c'est de Gaulle qui a commencé », en incarnant une sorte de leadership démocratique déjà très différent du modèle charismatique décrit par Weber¹³³. Et de conclure que ce dont ont besoin aujourd'hui les démocraties c'est d'hommes politiques de la taille d'un Churchill, d'un de Gaulle ou d'un Gandhi, grands éducateurs de l'époque contemporaine capables

¹²⁹ Max WEBER, « Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft », *art. cit.*, p. 1-12. Dans *Économie et Société*, Weber écrivait aussi que quand l'élu est formellement l'agent, autrement dit le serviteur de ses électeurs, et non leur maître élu, comme dans la démocratie directe, « cela signifie que la structure à base charismatique du pouvoir a été complètement abandonnée » (*Wirtschaft und Gesellschaft*, *op. cit.*, p. 766) (traduit par moi).

¹³⁰ Marc SADOUD, « Pouvoir d'incarnation et démocratie d'opinion », in *La V^e République, évolutions et débats*, Philippe Tronquoy (dir.), Paris, La Documentation française, Cahiers français n° 332, 2006, p. 34-38 ; Jacques JULLIARD, *La reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*, Paris, Flammarion, Coll. « Café Voltaire », 2008.

¹³¹ Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Coll. « Points Essais », 2006. Rosanvallon entend par là une démocratie dans laquelle la faculté d'empêcher des citoyens, par des moyens essentiellement extra-parlementaires, a augmenté au point de faire surgir une menace de paralysie de l'action publique.

¹³² De Gaulle « flattait l'opinion, mais c'était pour mieux se servir d'elle (...) Sarkozy, lui, se contentait de satisfaire l'opinion, sans grand dessein derrière (...). Il paraissait n'avoir d'autre boussole que l'opinion. » (Jacques JULLIARD, *op. cit.*, p. 29-30).

¹³³ Il reste que « c'est de Gaulle qui a commencé », en inaugurant en France « le passage de la démocratie représentative classique à la démocratie d'opinion (...). La plupart des orientations de sa politique étaient conformes au vœu des Français. (...) Ainsi, loin d'entraîner les Français sur des chemins dont ils ne voulaient pas, grâce à son prétendu pouvoir de fascination, de Gaulle ne faisait dans ses propres décisions qu'aller au devant de leurs désirs (...) Nous sommes ici, je le répète, non dans le pouvoir charismatique pur, au sens de Max Weber, mais dans le leadership démocratique, pratiqué avant de Gaulle lui-même, par des hommes comme Franklin Delano Roosevelt et Winston Churchill. » (Jacques JULLIARD, *ibid.*, p. 30-33).

d'éclairer et d'entraîner l'opinion plutôt que d'être à sa remorque¹³⁴. Cette nostalgie du grand homme peut sembler une ritournelle dépassée¹³⁵. Il reste que la question du leadership est sans doute posée avec plus d'acuité aujourd'hui dans les démocraties, et que la présidence française dissimule peut-être, derrière les postures décisionnistes de ses occupants, une certaine impuissance mal accordée avec la conception webérienne du leader¹³⁶.

CONCLUSION SUR LA V^E REPUBLIQUE

Au final, le bilan concernant la proximité de la V^e République à 50 ans de sa naissance avec le modèle webérien de démocratie plébiscitaire peut paraître mitigé. Sauf à se méprendre sur la signification du charisme dans le contexte rénové des démocraties de masse, dont Weber fut un fin analyste, la V^e peut toujours être définie comme un régime à présidence charismatique issue du suffrage universel. Elle s'est par ailleurs rapprochée de ce modèle par d'autres aspects, tels que la sélection des candidats présidentiels par les organisations partisans ou la formation de « machines » au service du leader. Pour autant, la relation entre le président et les autres institutions, marquée par un affaiblissement ultérieur du parlement et du gouvernement, suggère que sur ce point la V^e est peut-être encore plus éloignée qu'à ses débuts de la conception webérienne. L'« hyperprésidence » irait au-delà de ce que Weber souhaitait pour son chef élu du peuple. Elle en constituerait une sorte de caricature. On peut néanmoins contester cette lecture, en arguant que l'esprit de la démocratie plébiscitaire est tout de même la

¹³⁴ Jacques JULLIARD, *ibid.*, p. 126. Une conclusion qui était déjà celle de Bryce, premier analyste de l'évolution des démocraties vers le gouvernement d'opinion. Bien que loin de condamner cette évolution, qu'il considérait plutôt comme un progrès de la démocratie, Bryce insistait sur les qualités que devait posséder un peuple pour garantir l'excellence du gouvernement d'opinion et sur la nécessité d'une classe politique capable de s'opposer parfois à l'opinion (James BRYCE, *The American Commonwealth*, London, Macmillan and Co., 1888 (1^e éd.), et *Modern Democracies*, London, Macmillan and Co., 1921).

¹³⁵ À sa manière, Rousseau déjà déplorait dans *Le Contrat Social* la fin des grands hommes - ceux que l'on appelait depuis les classiques les « grands législateurs » - dont la fonction aurait du être selon lui de proposer des lois au peuple (ROUSSEAU, *Le Contrat Social*, Livre II, ch. 6 et 7).

¹³⁶ Jean-Marie VINCENT met bien en lumière l'importance chez Weber de l'action politique venant d'« en haut », qu'il rapproche de la conception nietzschéenne de la « grande politique » (*Max Weber ou la démocratie inachevée*, *op. cit.*, p. 81-6). Dans la préface de la seconde édition de cet ouvrage, Catherine COLLIOT-THÉLÈNE indique comme point de divergence fondamental entre Weber et Vincent la réponse donnée à l'impuissance croissante de la politique (Vincent proposant l'abandon de la « grande politique » et la redynamisation de la politique par le bas).

suprématie présidentielle. Comme il a été plusieurs fois souligné dans cet article, le problème central de Weber n'est pas de limiter le pouvoir du leader, mais celui de la bureaucratie, ce qui passe précisément par des pouvoirs importants accordés au chef de l'exécutif. Le contrôle de ce dernier introduit par la remise en jeu périodique de son mandat apparaît comme amplement suffisant. Et encore, l'élection est moins conçue par Weber comme un instrument de contrôle et de souveraineté populaire que comme un procédé - le meilleur d'après lui - pour faire émerger des personnalités charismatiques. Ainsi, dans cette optique, même la fin de la présidence plébiscitaire après de Gaulle n'est pas, on l'a vu, en désaccord foncier avec le modèle webérien.

Si la montée en puissance du président français n'est pas contradictoire avec la démocratie plébiscitaire, alors la V^e en constitue encore aujourd'hui, voire plus qu'à ses débuts, un exemple réalisé. Ce serait toutefois ignorer la tendance, évoquée plus haut, à une diminution de la capacité d'action des exécutifs en général, et du président français en particulier. Ainsi la puissance présidentielle dans sa relation avec les acteurs classiques de la démocratie représentative (institutions, partis, électorat) paraît-elle se dissoudre aujourd'hui dans une certaine difficulté à gouverner effectivement. Le roi, en un mot, serait nu. Certains, isolés, assimilent d'ailleurs l'« hyperprésidence » à une simple « hyperprésence médiatique »¹³⁷. C'est ici, indiscutablement, que la V^e paraît se dissocier, imperceptiblement, du modèle webérien.

Au-delà : la démocratie plébiscitaire, horizon des démocraties contemporaines ?

Ces réserves à peine émises valent pour l'ensemble des démocraties. Weber, on l'a dit, voyait en la démocratie plébiscitaire le régime du futur, imposé par la démocratisation, et déjà à l'œuvre dans les tendances césaristes du premier ministre anglais ou du président américain. Peut-on dire aujourd'hui que l'intuition du sociologue allemand était juste, autrement dit que les démocraties modernes se sont toutes plus ou moins « plébiscitarisées » ? Auquel cas, notons bien, l'impact du schéma institutionnel s'avèrerait en définitive assez faible, puisque, *V^e République ou pas, les démocraties en seraient toutes arrivées, ou presque, au même point*. La réponse à cette question nous paraît devoir

¹³⁷ Guy CARCASSONNE, *Le Monde*, 22/07/08. D'après cet auteur, Pompidou (dont on se souvient comme d'un président plutôt discret) avait beaucoup plus de pouvoir que Sarkozy (voir aussi Guy CARCASSONNE, *art. cit.*, p. 33). Sur la perte de puissance présidentielle, voir aussi Alain DUHAMEL, *op. cit.*, ou Frédéric LAZORTHES, *art. cit.*

être largement positive. Si les chefs des exécutifs contemporains ne sont pas tous, loin s'en faut, élus au suffrage direct, nul doute en effet qu'ils sont choisis, formellement ou *de facto*, par le peuple, et ce au moins autant, sinon plus, sur leur personne et les qualités individuelles qui leur sont attribuées que sur leur programme. La personnalisation de la politique entrevue par Weber comme une conséquence du suffrage universel est devenue, avec la contribution décisive des mass-medias, une caractéristique dominante des démocraties, et les leaders contemporains sont bien les « dictateurs du champ de bataille électoral ». Nul doute également que la forte légitimité assurée à ces leaders par leur sélection populaire comporte, comme en France, de puissants ressorts charismatiques - même si, on l'a vu, le charisme résiste mal à l'épreuve du temps ; et qu'ils sont bien des « leaders avec une machine ». Enfin, le renforcement des exécutifs au détriment des parlements et des partis constitue, on l'a dit, une tendance commune des démocraties, bien que le phénomène, parfois qualifié de « présidentialisation », soit peut-être plus accentué en France¹³⁸. La relation directe entre le leader et le peuple, qui participe à cette montée des exécutifs et à la crise des intermédiaires, relève bien par ailleurs du plébiscitarisme webérien dans une version contemporaine, médiatique. Pour toutes ces raisons, le modèle de démocratie plébiscitaire semble donc assez bien décrire la réalité politique actuelle des démocraties, au-delà d'incontestables variations nationales. Ainsi les démocraties majoritaires, dont le système électoral favorise la personnalisation et l'émergence de leaders et qui, on vient de le rappeler, ont constitué le modèle dans lequel Weber a puisé son inspiration, sont-elles probablement plus concernées.

Il reste que les démocraties plébiscitaires contemporaines paraissent en quelque sorte dénaturées par une diminution de la capacité d'action de leurs leaders. Mais alors, est-on finalement en droit de demander, ressortissent-elles encore au type webérien, sachant que ce type correspondait avant tout dans l'esprit de son auteur à une « démocratie de leadership », qu'il opposait à la « démocratie sans chef » ? On est tenté de répondre affirmativement à cette question, tant il est vrai que les démocraties cumulent, on l'a vu, beaucoup de traits du modèle webérien. On ajoutera que la question de l'affaiblissement des exécutifs contemporains, justement posée, est tout de même loin d'être tranchée. Ni la dépossession de ceux-ci au profit d'élites ou d'organismes cooptés, associée à l'idée de gouvernance, ni leur conditionnement par l'opinion publique, ne constituent des phénomènes universellement reconnus, et

¹³⁸ Olivier DUHAMEL, « Vers une présidentialisation... », *art. cit.* p. 279-280 ; Gérard GRUNBERG, 2008, *op. cit.*

encore moins scientifiquement démontrés. Ainsi, par exemple, n'est-il pas sûr que la relation qui s'est installée entre les élus et l'opinion publique soit au détriment de la capacité de leadership des premiers. Comme le montrait déjà Bryce¹³⁹, cette relation reste profondément ambiguë, le pas étant vite franchi, ou la confusion facile, entre démocratie d'opinion et « démocratie de manipulation de l'opinion »¹⁴⁰. La perspective peut donc être facilement renversée. De même, la dissolution dans la gouvernance de la capacité d'action des exécutifs peut sembler une thèse fragile au regard de la visibilité inédite dont jouissent aujourd'hui les leaders des démocraties, et de leur action concertée sur les thèmes planétaires. Comme toujours en science politique, la balle est lancée, si l'on veut conclure, ou simplement rebondir, dans le camp des travaux empiriques, particulièrement déficitaires aujourd'hui comme hier quand il s'agit de « mesurer » le pouvoir.

Laurence Morel est maître de conférences de science politique à l'Université de Lille II (Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales CERAPS).

Résumé :

L'article part d'une interrogation sur la place du référendum d'initiative présidentielle dans l'économie générale de la V^e République. Mécanisme central d'installation d'une « démocratie plébiscitaire » par de Gaulle, au sens où l'entendait Weber dans ses écrits politiques et propositions pour l'Allemagne au sortir de la guerre, le référendum perd progressivement son utilité et son efficacité à partir de 1962, selon une tendance qui s'accroît encore après 2002 et qui hypothèque aujourd'hui ses perspectives d'avenir. La marginalisation du référendum dans le régime ne suffit pas cependant à remettre en cause la parenté de la V^e République avec la démocratie plébiscitaire webérienne, sur laquelle revient la deuxième partie de l'article. Cette parenté s'est renforcée

¹³⁹ James BRYCE, *The American Commonwealth, op. cit.*, et *Modern Democracies, op. cit.*

¹⁴⁰ L'expression est d'Emmanuel TODD (*Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008). Déjà BURDEAU dénonçait la manipulation de l'opinion qui se cachait derrière son règne apparent, dans la description de la « démocratie consentante » de la deuxième édition de son monumental *Traité de science politique*. Plus récemment voir aussi Bernard MANIN (*Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995), ou Giovanni SARTORI (*Democrazia, Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, et *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1998). Mais la liste serait longue si l'on voulait mentionner tous les auteurs qui dénoncent aujourd'hui les mirages de la démocratie d'opinion.

avec l'élection directe du président et maintenue au regard des principales caractéristiques du modèle (charisme et puissance présidentielle). Si la tendance à un affaiblissement ultérieur du parlement peut être vue comme l'aggravation d'une différence originelle, elle ne trahit pas l'esprit de la démocratie plébiscitaire, qui est la suprématie présidentielle. Pour autant, la domination du chef de l'exécutif sur les acteurs classiques de la démocratie représentative est peut-être en train de se dissoudre dans une certaine impuissance à gouverner, peu conforme à la « démocratie de leadership » qu'imaginait Weber. Ce constat vaut pour de nombreuses démocraties contemporaines, alors que la « présidentialisation » et la relation de plus en plus directe avec l'électorat semblent par ailleurs confirmer la prédiction de Weber d'une convergence vers le modèle de démocratie plébiscitaire.

The French Fifth Republic, the referendum and the plebiscitary democracy of Max Weber Summary :

The article begins by questioning the status of the presidential referendum in the general economy of the French Fifth Republic. Conceived as a central element for the installation of a "plebiscitary democracy" by de Gaulle, as Max Weber understood it in his political writing after WWI, the referendum has lost its purpose and efficiency after 1962, following a tendency that became even stronger after 2002 and that endangers its future. Yet this tendency does not necessarily affect the link between Weber's model and the Fifth Republic. It has been reinforced by the direct election of the president and the conservation of its main characteristics (charisma and presidential power). If Parliamentary weakness does not seem to agree with the original model, it does not affect the spirit of plebiscitary democracy that lies in the presidential supremacy. Nonetheless, the domination of the Chief executive on the other actors of the Representative system seems to be more and more ineffective in terms of government, a far cry from the idea of leadership democracy. This situation can be observed in many contemporary democracies and seems to confirm Weber's prediction of a convergence toward the plebiscitary democracy model.

Die französische Fünfte Republik, das Referendum und Max Webers plebisitäre Demokratie

Das Referendum auf Initiative des Staatspräsidenten war ursprünglich ein zentrales Element des Verfassungssystems der französischen Fünften Republik und verhalf dem Ausbau einer „plebisitäre Demokratie“ im Sinne von Max Weber. Doch hat das Referendum seit 1962 und zunehmend nach 2002 an Bedeutung verloren. Dennoch bleibt die Verwandtschaft zwischen der Fünften Republik und Webers „plebisitärer Demokratie“ bestehen. Diese Verwandtschaft wurde durch die direkte Volkswahl des Staatspräsidenten verstärkt, und wird anhand der grundsätzlichen Merkmale des Modells (Charisma und präsidentielle Dominanz) erhalten. Die Schwächung des Parlaments bildet zwar einen wichtigen Unterschied zwischen dem weberschen Schema und seiner französischen Gestalt, ist jedoch mit der Hauptidee der plebisitären Demokratie nicht unvereinbar. Die präsidentielle Dominanz in Frankreich ist aber vielleicht wegen der gubernativen Ohnmacht in einen Auflösungsprozess geraten, die sich von Webers Konzept der „Führerdemokratie“ entfernt.

Jus Politicum, n°4, 2010