

La V^e République, ou comment réinventer les héritages napoléoniens

André Fazi

« Les hommes n'acceptent pas volontiers d'être gouvernés par un seul, par un monarque ; ils désespèrent de trouver jamais un homme digne d'exercer cette puissance, ayant à la fois la volonté et le pouvoir de commander avec vertu, avec science, et de distribuer équitablement à chacun ce qui est juste, ce qui est bien. »¹

Je n'ai jamais spécifiquement travaillé sur Napoléon. Pour autant, j'ai suivi sa trace en étudiant le parcours du Constituant Volney, qui a entretenu de complexes relations avec lui². Ce travail m'imposa d'explorer, avec bonheur, biographies et correspondances de l'enfant prodigue d'Ajaccio. Cela ne saurait suffire pour en parler avec un bagage scientifique respectable, mais je ne traite pas pour autant d'un inconnu.

L'exercice auquel je me soumetts ici m'est surtout compliqué du fait que l'on me demanda d'exprimer – contrairement à mon habitude – un ressenti personnel. Or, Napoléon m'inspire bien peu de sentiments positifs. C'est un personnage qui incontestablement me fascine, mais bien d'autres – dont le caractère odieux fait pourtant l'unanimité – ne me fascinent pas moins. Je crois qu'il est, tout simplement, trop éloigné de mes propres valeurs pour m'inspirer une quelconque sympathie et/ou admiration.

L'unique exception fut la lecture de ses lettres de jeunesse, lorsqu'il prend en main à l'âge de quinze ans la défense des intérêts familiaux et entame une correspondance avec l'administration royale. Cela me laissa pantois, mais aussi grand que me parût son talent, on ne peut parler là d'action politique. Concernant ce dernier aspect, et en laissant volontairement de côté tout ce qui concerne la Corse, comment minimiser son rétablissement de l'esclavage, ses décrets discriminatoires vis-à-vis des Juifs, son code civil consacrant l'infériorité juridique de la femme, ses guerres incessantes afin de dominer l'Europe ? Parce qu'à l'époque telle était la norme, répondent des historiens de très grand renom. C'est exact, et je ne dissimule d'ailleurs pas mon admiration pour Aristote malgré son acceptation de l'esclavage ou pour Rousseau malgré sa misogynie. Malgré tout, l'argument est trop commode. On juge d'abord un acteur politique pour son action politique, et plus précisément pour sa capacité à faire évoluer la société dans un sens que l'on considère positif. Dans le cas de Napoléon, la balance me paraît trop déséquilibrée.

¹ Platon, *Le politique*, traduction Dacier et Grou (1885).

² « Volney et la Corse », *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse*, n° 718-719, 2007, pp. 27-95.

Par-delà ses décisions les plus controversées, en politique peu de choses me sont plus antipathiques que le culte du personnage suprême devant supposément conduire son pays à la grandeur, le culte du *leader* héroïque. Mais de quelle grandeur parle-t-on ? Celle d'être craint de l'Europe entière pour la puissance de son armée ? Ou celle de progresser sensiblement en matière de paix, d'équité et de prospérité pour faire le bonheur de son peuple ? Avant tout, c'est la question des buts qui doit être posée. On ne peut pas traiter uniquement des qualités personnelles, aussi grandes soient-elles ; il faut considérer ce à quoi elles servent ou ont servi.

Je ne vais donc guère discuter ici de l'ampleur de ses talents de militaire ou de la qualité de son œuvre législative. Beaucoup l'ont fait, avec plus d'éléments d'appréciation que je n'en aurai jamais. Napoléon est-il un personnage exceptionnel par son parcours personnel et par la portée de son action ? Oui, assurément, et on ne comprend que trop bien l'intérêt de développer la recherche scientifique et la valorisation patrimoniale et touristique autour de lui. À l'inverse, Napoléon incarne-t-il des valeurs politiques et un modèle politique que l'on peut, encore aujourd'hui, partager et montrer en exemple ? Je crois que non, absolument pas, et je ne connais d'ailleurs aucun acteur politique mobilisé aux fins de restaurer l'Empire, sa noblesse et sa politique de conquêtes.

Reste la grande question des héritages napoléoniens, à laquelle je vais consacrer ma réflexion. Nul doute que l'actuelle V^e République française fonctionne suivant des canons très différents de ceux de l'Empire. Pourtant, certains legs me semblent survivre encore aujourd'hui, et les plus importants sont certainement la verticalité et la personnification du pouvoir politique en France. Ce sont ces deux thèmes que j'essaierai de développer ci-après.

I. Cinquante nuances de domination étatique

Le premier héritage vivant de Napoléon est la volonté de contrôle de l'État sur les autorités locales, qui est incarnée par les préfets. Ce n'est pas l'héritage le plus visible aujourd'hui, mais c'est celui qui n'a jamais été essentiellement remis en question, quel que soit le type de régime. Les collectivités locales françaises sont toujours restées dans une situation de très forte dépendance normative et financière vis-à-vis de l'État, même si les formes du contrôle ont profondément changé.

I.A. Le préfet comme arme au service des gouvernants

Comme le montra Tocqueville dans *L'Ancien régime et la Révolution*, la volonté de contrôle étatique était bien antérieure à Napoléon. Néanmoins, c'est bien ce dernier qui chercha à perfectionner la machine dans l'espoir d'aboutir à une emprise parfaite. La loi du 28 pluviôse an VIII fit du préfet le « seul chargé de l'administration dans le département »³. N'échappaient

³ Sur cette loi : CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, Paris, PUF, 2000.

à sa compétence que les domaines de la justice, de l'administration forestière et de l'enseignement supérieur. Face à lui, la représentation des sociétés locales et, plus encore, l'expression populaire étaient réduites à la portion congrue. Toutes les autorités locales, y compris les conseillers municipaux des plus petites communes, étaient nommés par les préfets ou par le Premier consul lui-même. Le spectre de l'arbitraire réapparut alors si clairement qu'il fut une réelle opposition au projet de loi : 25 tribuns sur 96 et 63 députés sur 280 le rejetèrent⁴.

Les réformes procédant du sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'ont pas modifié ce principe de la nomination des autorités locales par l'État⁵. Les assemblées de canton avaient seulement pour fonction d'élire les candidats aux fonctions de juge de paix et de conseiller municipal pour les communes de plus de 5000 habitants, ainsi qu'une partie des membres des collèges électoraux. Ces dernières instances avaient ensuite pour fonction d'élire « des candidats aux fonctions de sénateur, législateur, tribun, conseiller général et conseiller d'arrondissement »⁶. Les choix décisifs n'étaient donc pas de leur ressort, mais on peut relever que malgré ces prérogatives limitées, ces élections furent l'objet de fraudes et contestations très saillantes⁷.

Surtout, tout cela ne signifie pas que le préfet était une autorité suprême incontestée dans son département, ou un « empereur au petit pied » comme l'affirma Napoléon dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*. Les préfets ont toujours dû composer avec les notables locaux et parfois dû gérer de véritables résistances⁸. En vérité, Napoléon lui-même craignait qu'ils n'abusent de leur autorité, et il donna de claires instructions afin de l'éviter au maximum⁹.

Y compris au sommet de la gloire impériale, le préfet fut donc aussi bien « diplomate » que « commissaire politique »¹⁰. Or, cette question de la nature de la fonction préfectorale a été reposée maintes fois. Aujourd'hui, elle nous renvoie par exemple aux polémiques entre la

⁴ Jacques-Olivier Boudon, « La création du corps préfectoral en l'an VIII », *Revue du souvenir napoléonien*, n° 428, avril/mai 2000, pp. 9-15.

⁵ Jean-Yves Coppolani, *Les élections en France à l'époque napoléonienne*, Paris, Albatros, 1980 ; Josiane Bourguet-Rouveyre, « La survivance d'un système électoral sous le Consulat et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 346, octobre/décembre 2006, pp. 17-29 ; Malcolm Crook, « Voter sous Napoléon. L'autopsie de l'expérience électorale du Premier Empire, d'après une enquête préfectorale sur les consultations cantonales de l'été 1813 », *ibid.*, n° 382, octobre-décembre 2015, pp. 103-122.

⁶ J.-Y. Coppolani, *op. cit.*, pp. 110-117.

⁷ Cf. par exemple : *Rapport et projet de décret sur les opérations de l'assemblée électorale du canton de Fréjus, Département du Var*, rapporté par Miot, Paris, Imprimerie impériale, 23 floréal an XIII.

⁸ Vincent Cuvilliers, « Des empereurs au petit pied entre exigences départementales : l'exemple des préfets du Pas-de-Calais (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 362, octobre-décembre 2010, pp. 121-130 ; Igor Moullier, « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *ibid.*, n° 389, juillet-septembre 2017, pp. 139-160.

⁹ Le 26 avril 1806, il écrit au ministre de l'Intérieur : « l'autorité des préfets est trop considérable ; il y a à en craindre l'abus plus que le relâchement. [...] vous ferez une circulaire aux préfets, pour leur faire connaître que je n'entends pas qu'ils imprimant aucun arrêté contre les officiers municipaux et leurs subordonnés » (cité par Igor Moullier, *op. cit.*, p. 152).

¹⁰ Cf. Pierre Legendre, « Le régime historique des bureaucraties occidentales. Remarques sur le cas français », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 38, n° 4, 1972, pp. 373-375.

majorité territoriale nationaliste corse et les préfets Chevalier (avril 2018 - janvier 2020) et Lelarge (depuis août 2020)¹¹.

Historiquement, cette fonction était à l'évidence une fonction politique. En ce sens, « aucun texte, avant 1928, ne fixait de conditions d'admission aux fonctions de préfet, de sous-préfet, de secrétaire général de préfecture ou de chef de cabinet de préfet ; aucune exigence de qualification ou d'ancienneté n'était requise ; la majorité (21 ans) suffisait »¹². En 1902, alors que les dangers monarchiste, bonapartiste ou boulangiste semblaient bien écartés, une circulaire du ministre de l'Intérieur Émile Combes imposa officiellement aux préfets de pratiquer une politique discriminatoire :

*« Si, dans votre administration, vous devez la justice à tous, sans distinction d'opinion ou de parti, votre devoir vous commande de réserver les faveurs dont vous disposez seulement à ceux de vos administrés qui ont donné des preuves non équivoques de fidélité aux institutions républicaines. Je me suis mis d'accord avec mes collègues du cabinet pour qu'aucune nomination, qu'aucun avancement de fonctionnaire appartenant à votre département ne se produise sans que vous ayez été au préalable consulté. »*¹³

Cependant, cette politique ne se limitait absolument pas à la question des nominations et des avancements. Sous la III^e République, lors des élections, les préfets français – à l'instar de leurs homologues espagnols et italiens – s'employaient généralement à favoriser les candidats proches du gouvernement qui les avaient nommés¹⁴. Fussent-ils férus d'équité démocratique, ils avaient bien plus à perdre qu'à gagner en refusant de jouer ce rôle.

I.B. La difficile dépolitisation de la fonction préfectorale

C'est depuis la IV^e République que se développe l'idéal du préfet-fonctionnaire, entièrement dévoué au service de l'État et non plus aux personnes qui dirigent ce dernier¹⁵. Même si les changements de gouvernement se traduisent toujours par des changements d'affectation, il ne s'agit pas de se débarrasser de tous les préfets jugés politiquement incompatibles avec le

¹¹ Pour exemple : « Corse : nouvelle passe d'armes entre l'exécutif insulaire et l'État », *France 3 Corse Via Stella*, 29 décembre 2020, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/bastia/corse-nouvelle-passe-armes-entre-executif-insulaire-etat-1909792.html>

¹² Jean-Pierre Machelon, « Au service du pouvoir politique : remarques sur les préfets de la III^e République (1870-1914) », *Revue Administrative*, n° 333, mai 2003, p. 296.

¹³ Circulaire du 20 juin 1902, citée par Patrick Le Lidec, « Aux origines du 'compromis républicain'. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, n° 53, 2001, pp. 43-44.

¹⁴ Parmi les témoignages, signalons celui de Léon Barré, ancien préfet et inspecteur général des services du ministère de l'Intérieur (in Guy Thuillier, « Le projet de réforme régionale de Léon Barré (1917) », *Revue Administrative*, n° 334, juillet 2003, pp. 370-375).

¹⁵ Stéphane Manson, « De l'an VIII à l'an 2000 : le préfet est-il encore un 'fonctionnaire politique' ? », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n° 1/2001, pp. 201-219 ; Luc Rouban, « Les préfets sous la Cinquième République (1958-1997) », *Revue administrative*, n° 317, septembre/octobre 2000, pp. 522-534.

nouveau pouvoir. Des préfets marqués à gauche servent des gouvernements de droite, et vice-versa. Néanmoins, cela ne retire pas toute dimension politique à la fonction préfectorale.

Durant les années 1950 et 1960, lorsque la politique d'aménagement du territoire était définie comme une priorité nationale, qui devait donc être menée sous l'égide des préfets, il semblait utile à ces derniers d'être extérieurs aux luttes de pouvoir locales. Toutefois, cela n'empêcha pas l'émergence de nouvelles tensions dans les territoires¹⁶. On trouvait alors d'un côté la technocratie, qui avait envahi le sommet de l'État et le corps préfectoral, et qui ambitionnait la rationalisation de l'administration et la transformation du pays. D'un autre côté, les notables locaux traditionnels, prioritairement attachés à la préservation de leur pouvoir à travers leurs liens personnels avec leurs administrés. Enfin, les mobilisations sociales, plus ou moins soutenues par les élus locaux, qui aspiraient non seulement à l'intensification de la politique d'aménagement du territoire mais à sa désétatisation.

Dans les nombreux cas de conflit avec les acteurs locaux, par exemple en Bretagne, certains préfets apparurent logiquement comme les représentants du parti gouvernemental autant que comme ceux de l'État. En Corse, lorsque, dans la seconde moitié des années 1970, les attentats nationalistes devinrent une réalité quotidienne et que se structura une contre-violence impliquant des agents étatiques¹⁷, le préfet incarna plus encore un camp politique, celui du combat contre le nationalisme.

Certains gouvernements s'en trouvèrent vraisemblablement gênés et choisirent donc, au besoin, de contourner leurs préfets. Par exemple, Pierre-Étienne Bisch, conseiller du ministre de l'Intérieur Charles Pasqua, avoua avoir joué le rôle d'intermédiaire entre les nationalistes et son ministère¹⁸, et le préfet de l'époque – Jacques Coëffé – certifia que ces contacts ne lui avaient pas été révélés¹⁹. Au reste, ces relations secrètes avaient certainement pour don d'irriter les préfets de Corse. Dans une lettre écrite après sa nomination en Corse, titrée « histoire d'un piège », le préfet Claude Érignac écrivait avoir « clairement conscience de partir vers une mission impossible, faite de contradictions éclatantes entre le discours public du gouvernement, les négociations plus ou moins secrètes, les intentions réelles des uns et des autres »²⁰. Il précisait que « le problème est qu'il faut aussi veiller à ne pas contrarier le processus 'politique' en cours avec la trêve acquise pour trois mois, attendue pour six mois supplémentaires ». Cela étant, le préfet ne pouvait être placé en première ligne dans ce type de discussions, mais il devait les prendre en considération. En d'autres termes, il était à la fois protégé et entravé dans son action.

¹⁶ Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974 ; Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 1, 2003, pp. 101-125.

¹⁷ Robert Ramsay, *The Corsican Time-Bomb*, Manchester, Manchester University Press, 1983, pp. 140-141 et 183-186.

¹⁸ Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1918, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse*, enregistré le 10 novembre 1999, tome II, vol. 2, pp. 563-564.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 293-294.

²⁰ Pascale Robert-Diard, « Claude Erignac et 'l'histoire d'un piège' », *Le Monde*, 16 novembre 2007.

À l'inverse, dans le contexte exceptionnel consécutif à l'assassinat du même Claude Érignac, un préfet de Corse crut jouir d'une sorte de blanc-seing politique, mais l'idée était bien plus mauvaise encore. Bernard Bonnet avait pour tâche de redorer le blason étatique en établissant résolument le respect de la légalité républicaine dans l'île ; il finit condamné à trois ans de prison dont un ferme, pour avoir donné l'ordre d'incendier deux paillotes à un commando de gendarmes. Au surplus, sa politique a encouragé la remobilisation et la réconciliation des nationalistes, qui ont alors pu revenir au centre du jeu politique.

Ces dernières années, où les mêmes nationalistes corses sont passés du statut de contestataires violents à celui de force politique dominante, les données ont radicalement changé mais l'action préfectorale n'a pas perdu toute dimension polémique. Les préfets Chevalier et Lelarge ont été accusés par la majorité territoriale nationaliste d'entraver son action et de privilégier ses adversaires politiques suivant un dessein partisan, visant à la décrédibiliser et à favoriser sa défaite lors des élections à venir²¹. Certes, je ne peux me livrer ici à une analyse approfondie des faits et gestes de ces deux préfets, et il n'existe à ma connaissance aucun élément attestant que leur comportement aurait été commandé par le sommet de l'État. Cependant, on peut parfaitement croire que le gouvernement de la République préférerait avoir affaire à une majorité qui ne revendique pas des exceptions aux fondements de la République, et que ses préfets ont de nombreux moyens de l'y aider.

En Corse comme ailleurs, il semble évident qu'aujourd'hui les préfets doivent se défendre de toute attitude partisane et doivent donc contrôler leur comportement en sens. Toutefois, il est difficile de croire en leur parfaite et intangible neutralité. En 1993, le rapport public du Conseil d'État certifiait non seulement que de nombreuses délibérations locales manifestement illégales n'étaient pas déférées à la juridiction administrative, mais que les choix préfectoraux étaient souvent arrêtés suivant des considérations politiques²².

Même en les imaginant affranchis de tout penchant partisan, et malgré l'étendue des compétences décentralisées, les préfets disposent d'une très grande influence sur les politiques locales. Par exemple, dans un rapport de 2007, l'Inspection générale de l'administration et le Contrôle général économique et financier considèrent que « le contrôle de légalité ne doit être que l'ultime recours dans une politique plus large visant à faire intégrer dans les politiques des collectivités et leurs documents d'urbanisme les enjeux identifiés par l'État, notamment ceux qui ont donné lieu à des prescriptions réglementaires »²³. L'affirmation paraît révélatrice de la philosophie de la haute fonction publique nationale, à laquelle ressortissent les préfets. Même si, selon la Constitution, la libre administration des collectivités n'est encadrée que par la loi, l'État aurait un devoir d'orientation des politiques locales qui ne s'y limite absolument pas.

²¹ Cf. par exemple : Antoine Albertini, Patrick Roger, « Josiane Chevalier, une 'main de fer' face aux nationalistes corses », *Le Monde*, 5 juillet 2019.

²² Rapport public du Conseil d'État 1993, *Considérations générales : décentralisation et ordre juridique*, Études et Documents du Conseil d'État, n° 45, 1994.

²³ Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur l'organisation du contrôle de légalité*, établi par Jacques Andrieu, Didier Laval, Werner Gagnero et Eugène Julien, janvier 2007.

Le résultat est à vrai dire troublant. Depuis 1982, le Parlement a adopté de nombreuses lois et une révision constitutionnelle ayant pour but de décentraliser de nouvelles compétences et d'accroître les latitudes d'exercice des élus locaux, par exemple à travers les possibilités de délégations de compétences entre collectivités. Pourtant, la multiplication des contraintes budgétaires, la suppression de plusieurs impôts locaux, les dotations d'investissement accordées par les préfetures²⁴, le développement de la contractualisation et des appels à projets à destination des collectivités, etc., se traduisent par un accroissement sensible de l'influence de l'État sur les politiques locales depuis la fin des années 1990²⁵. Or, les préfets sont évidemment au cœur de cette nouvelle mécanique d'encadrement et d'influence, remarquable de discrétion et d'efficacité, dont la philosophie rappelle finalement celle de Napoléon : contrôler le maximum d'éléments mais tout en restant suffisamment appréciés des élus locaux.

II. Attraites et dangers du pouvoir personnel

Si Napoléon a fortement perfectionné le contrôle du pouvoir étatique sur la société française, et particulièrement sur les élus locaux, ce ne fut pas uniquement dans une perspective modernisatrice. Il a prétendu avoir sauvé la Révolution, et ses défenseurs ont matraqué cette antienne à l'envi, mais rien ne me paraît plus faux. Il a plutôt agi en bon acteur rationnel, conservant ce qui pouvait le servir et supprimant ce qui pouvait le desservir. Un aspect me paraît spécialement marquant : alors que la Révolution a été conduite pour mettre fin au pouvoir personnel, non seulement Napoléon a restauré celui-ci mais il l'a considérablement renforcé en lui donnant une assise populaire. Les plébiscites, pour lesquels furent utilisés le suffrage universel masculin, en furent les outils les plus connus.

II.A. La nouvelle légitimation du leadership

Bien évidemment, le Consulat et l'Empire n'organisaient pas d'élections libres dans le sens où nous l'entendons aujourd'hui. À l'égard du premier plébiscite, celui de l'an VIII, Claude Langlois a bien montré pourquoi il s'agissait « d'un énorme truquage, d'une gigantesque falsification », qu'au-delà du fait que le vote n'était pas secret, les résultats « sont non seulement erronés mais sciemment et systématiquement truqués »²⁶. En définitive, le nombre réel des votes Oui a été presque doublé.

²⁴ Selon le gouvernement, en Corse, en 2019, 340 projets locaux ont été financés par les préfetures, pour un montant total supérieur à 23 millions d'euros (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dotations-dinvestissement-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-partout-en-france-en-2019>).

²⁵ En ce sens : Patrick Le Lidec, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, pp. 75-100 ; Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *ibid.*, pp. 101-117.

²⁶ Claude Langlois, « Le plébiscite de l'an VIII, ou le coup d'État du 18 pluviôse an VIII », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 207, 1972, pp. 50-51.

Pour sûr, bien des pays contemporains organisent des élections encore moins libres. On votait en URSS à l'époque de Staline, et on vote aujourd'hui en Corée du Nord, à Cuba et au Turkménistan. Il n'en demeure pas moins que la « comédie électorale napoléonienne » étudiée par Jean-Yves Coppolani, qui ne se limitait absolument pas aux trois plébiscites, n'avait pas pour fin l'expression de la pluralité des opinions politiques mais la légitimation du pouvoir en place. Selon le témoignage de Thibaudeau, Napoléon avait parfaitement théorisé cela devant le Conseil d'État, le 16 thermidor an X, soit deux jours à peine après la proclamation du Consulat viager :

« Car ce qui flatte le plus un peuple, ce qui caractérise sa souveraineté, c'est l'usage réel et sensible qu'il en fait. Dans le système des listes de notabilité, le peuple, qui présente en définitif cinq mille candidats pour les hautes fonctions, ne peut pas se flatter de concourir assez aux élections pour voir nommer ceux qui ont le plus sa confiance. Pour la stabilité du gouvernement, il faut donc que le peuple ait plus de part aux élections et qu'il soit réellement représenté. Alors il se ralliera aux institutions ; sans cela il y restera toujours étranger ou indifférent. »²⁷

Certes, les bases du très complexe système électoral n'évoluèrent pas dans le sens indiqué ci-dessus. Comme nous l'avons vu, il ne s'agira que d'élire les candidats parmi lesquels les préfets ou Napoléon devaient ensuite faire leur choix²⁸. Néanmoins, et même si les historiens ont longtemps dédaigné le sujet, l'État napoléonien accorda une réelle importance à ces élections. C'était un rituel bien réglé, où les électeurs ne se déplaçaient pas individuellement mais étaient convoqués ensemble, ce qui en faisait une sorte d'acte d'allégeance collective et leur permettait toujours d'écouter – ou plus rarement de prononcer – quelque panégyrique de l'Empereur.

À une époque où ces chiffres n'étaient pas scrutés, connus et discutés de tous, le fait que la participation soit très variable et globalement très faible n'apparaissait pas gênant. Contrairement au cas des plébiscites, nul besoin ici de faire croire à une forte mobilisation populaire. Par exemple, selon Crook, « entre 10% et 20% des inscrits ayant droit de voter se déplacent pour la consultation de l'été 1813 ; soit environ 100 000 à 200 000 individus ».

Au demeurant, la popularité de Napoléon était une réalité. Même si je ne saurais la reprendre intégralement à mon compte, Chateaubriand en livra une immortelle explication dans ses *Mémoires d'outre-tombe* (tome IV, livre VI) :

« On se demande par quel prestige Bonaparte, si aristocrate, si ennemi du peuple, a pu arriver à la popularité dont il jouit : car ce forgeur de jugs est très certainement resté populaire chez une nation dont la prétention a été d'élever des autels à l'indépendance et à l'égalité ; voici le mot de l'énigme : une expérience journalière fait reconnaître que les Français vont instinctivement au

²⁷ Antoine-Clair Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat, 1799 à 1804, par un ancien conseiller d'État*, Paris, Chez Ponthieu et C^{ie}, p. 289.

²⁸ Seul le régime des Cent jours prévoyait une réelle démocratisation, aux niveaux de la Chambre des représentants et des communes de moins de 5000 habitants.

pouvoir ; ils n'aiment point la liberté ; l'égalité seule est leur idole. Or, l'égalité et le despotisme ont des liaisons secrètes.

Sous ces deux rapports, Napoléon avait sa source au cœur des Français, militairement inclinés vers la puissance, démocratiquement amoureux du niveau. Monté au trône, il y fit asseoir le peuple avec lui ; roi prolétaire, il humilia les rois et les nobles dans ses antichambres ; il nivela les rangs, non en les abaissant, mais en les élevant : le niveau descendant aurait charmé davantage l'envie plébéienne, le niveau ascendant a plus flatté son orgueil. La vanité française se bouffit aussi de la supériorité que Bonaparte nous donna sur le reste de l'Europe [...]. »

On voit bien là un modèle de *leadership* héroïque, établi sur une assise populaire mais aussi sur des mécanismes de contrôle formellement contraires aux principes affirmés. Or, même si elle respecte indéniablement le principe le plus évident des systèmes démocratiques, qui est l'alternance pacifique au pouvoir, l'actuelle V^e République française en conserve des aspects. Ses origines mêmes en sont empreintes, puisqu'elle se fonde sur le retour au pouvoir d'un héros de guerre, et que ce retour évita vraisemblablement le déclenchement d'un coup d'État militaire.

II.B. De l'Empire à la monarchie républicaine

Depuis 1958, le grand hiatus entre la théorie et la pratique de la Constitution de la V^e République a passionné des générations de constitutionnalistes et de politistes. Le texte établit bien un modèle parlementaire, fondé sur la responsabilité politique du gouvernement face à l'Assemblée nationale. Cela étant, l'étendue réelle des pouvoirs du chef de l'État est proportionnée aux soutiens dont il dispose à l'Assemblée nationale ; les trois périodes de cohabitation en furent la démonstration la plus évidente, puisque le Président de la République fut alors limité au strict exercice de ses prérogatives constitutionnelles.

Au demeurant, la pratique politique a démontré l'extensibilité des prérogatives extraconstitutionnelles du Président. Le Général de Gaulle affirmait bien, le 31 janvier 1964, qu'« il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui ». Peu importe que le gouvernement soit responsable devant l'Assemblée nationale, élue directement par le peuple à l'instar du Président, et doive donc impérativement avoir la confiance de cette même Assemblée nationale. Il ne fait d'ailleurs pas de doute que De Gaulle aurait préféré la démission à tout gouvernement qui lui eût été imposé par le verdict des élections législatives.

Ainsi, depuis 1958 et hors périodes de cohabitation, tous les présidents français ont déterminé la politique de la nation, ce qui relève constitutionnellement de la compétence du gouvernement, sans être eux-mêmes responsables devant l'Assemblée nationale. Malgré

d'importantes nuances dans les formes du *leadership*²⁹, le principe n'a jamais été remis en cause et on peut bien y voir une logique bonapartiste.

Néanmoins, le pouvoir n'a probablement jamais été aussi concentré qu'aujourd'hui, sous la présidence d'Emmanuel Macron. Si ce dernier n'a pas inventé le présidentielisme, il l'a certainement réinventé. Il n'est pas le premier président français à avoir fondé un parti entièrement à son service, mais il s'agit du premier parti présidentiel aussi dépourvu de soutiens locaux et de politiciens expérimentés. Il n'est pas le premier à faire apparaître ses ministres – y compris le premier d'entre eux – comme de simples « collaborateurs » (pour reprendre le mot de Nicolas Sarkozy), mais on n'avait jamais vu de gouvernements aussi faibles en capital politique, et donc aussi dépendants de celui qui les a nommés. Même en matière de recrutement de leurs collaborateurs, tous ces ministres n'ont que peu ou pas d'autonomie³⁰.

L'ouverture à la société civile et le renouvellement sont des objectifs atteints, mais les personnalités nommées au gouvernement n'arrivent pas à combler leur très grand déficit de notoriété. Plus d'un an après la nomination du gouvernement Philippe, dix de ses membres étaient inconnus de plus de 80% des Français³¹. Même le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Économie n'étaient « pas du tout connus » ou connus « seulement de nom » par la moitié des Français³². En somme, la personnification du pouvoir atteint aujourd'hui un niveau inédit, ce qui se traduit très visiblement au niveau de la communication. Selon Marcel Gauchet :

« La promesse 'jupitérienne' initiale d'une parole rare et décisive a fait place à un pouvoir incroyablement bavard. Jamais un président de la V^e République n'a prononcé autant de discours importants, longs, substantiels sur autant de sujets – des discours de très bonne facture, d'ailleurs, en général. Cette parole prolifique met en scène une unicité de la légitimité dans la conduite de l'action gouvernementale qui pose question. On se demande si elle relève d'un projet délibéré ou si elle vient combler une carence – une carence de personnalités capables de porter la politique du Président indépendamment de lui. Si Macron parle peu ou pas du gouvernement, comme il a été remarqué, c'est peut-être parce que ce gouvernement existe trop faiblement pour qu'il y ait du sens à renvoyer à lui. Il ne pense pas, il exécute. »³³

Cela étant, dès son accession à la présidence de la République, les comparaisons entre Emmanuel Macron et Napoléon Bonaparte ont été fréquentes³⁴. Le premier n'eut pas à organiser un coup d'État comme le second, mais ils sont tous deux des hommes jeunes,

²⁹ Jean-Louis Thiébaud, « Variations in presidential leadership in France », *French Politics*, vol. 14, 2016, pp. 505-526.

³⁰ Nicolas Chapuis, Cédric Pietralunga, « Gouvernement Castex : des fidèles d'Emmanuel Macron sont placés dans les cabinets ministériels », *Le Monde*, 8 juillet 2020.

³¹ Sondage Ifop pour le *Journal du Dimanche*, « La notoriété de certains membres du gouvernement », 20 août 2018.

³² Sondage Elabe pour BFMTV, « Les Français et le gouvernement », 4 juillet 2018.

³³ « Macron, an I. Marcel Gauchet, Philippe Raynaud : un échange », *Le Débat*, n° 201, n° 2018/4, p. 10.

³⁴ Par exemple, par les journalistes Jean-Dominique Merchet (*Macron Bonaparte*, Paris, Stock, 2017) et Alain Duhamel (*Emmanuel le Hardi*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2021).

audacieux, arrivés très vite au sommet du pouvoir en écartant sans ménagement les principaux acteurs en place, qui privilégient nettement la fidélité personnelle dans le choix de leurs entourages, etc. Même si le premier a été élu sur une promesse d'horizontalité, celle-ci a vite laissé la place à une concentration du pouvoir sans précédent sous la V^e République³⁵.

Toutefois, on trouve deux différences majeures avec l'expérience napoléonienne : ce pouvoir personnel (1) est rapidement devenu impopulaire et a fait l'objet de contestations puissantes – la plus marquante étant le mouvement des Gilets jaunes³⁶ – alors (2) qu'il n'a pu mener à bien l'essentiel de son agenda. Selon un projet conduit par l'École supérieure de journalisme de Lille, au 13 avril 2021, sur les 404 engagements recensés du candidat puis du Président Macron, 62 auraient été totalement tenus, 25 partiellement tenus et 41 seraient en cours de concrétisation³⁷.

Le constat est donc fâcheux. Non seulement cette verticalité du pouvoir, parfaitement assumée, suscite frustrations et colères parmi les parlementaires, les corps intermédiaires et la population, mais elle ne tient pas réellement ses promesses en matière d'efficacité. Cela devrait inciter à repenser la question du *leadership* politique en France, probablement trop écrasée par l'héritage bonapartiste aujourd'hui incarné par Emmanuel Macron.

D'une part, cette personnification du pouvoir est politiquement dangereuse pour le Président. S'occupant de tout, il est logiquement jugé responsable de tout, motive ses différents adversaires et inquiète ses soutiens les moins assurés. L'omniprésent et hyperactif Nicolas Sarkozy l'a payé en 2012, en échouant dans sa tentative de réélection. Cependant, dans un système partisan profondément recomposé, où la gauche paraît éclatée et marginalisée, alors que la droite radicale et populiste est en très bonne santé politique, l'affaiblissement symbolique de la figure présidentielle laisse craindre des risques de perturbation bien plus profonds encore. Notamment, la victoire de la candidate de cette droite radicale et populiste est plus sérieusement envisagée aujourd'hui qu'il y a cinq ans.

D'autre part, cette personnification, si souvent présentée comme le produit de la culture politique française et donc des aspirations profondes des Français, n'est pas synonyme de satisfaction citoyenne et de bonne santé démocratique. Selon les données recueillies lors de la dernière vague du baromètre *European Values Study*, lancée en 2017³⁸, la France connaît un grave problème de confiance en général et de confiance politique en particulier.

³⁵ Luc Rouban, « Réforme constitutionnelle : le macronisme, horizontal en campagne et vertical au pouvoir », *The Conversation*, 21 mars 2018, <https://theconversation.com/reforme-constitutionnelle-le-macronisme-horizontal-en-campagne-et-vertical-au-pouvoir-93593>.

³⁶ Selon les baromètres Kantar et Ipsos, dès l'automne 2017, à peine six mois après son élection, Emmanuel Macron enregistrerait moins de 40% d'opinions favorables. Fin 2018, au début du mouvement des Gilets jaunes, cette cote était inférieure à 30% selon les baromètres BVA, Ifop, Kantar et Ipsos.

³⁷ <https://www.lui-president.fr/>

³⁸ <https://europeanvaluesstudy.eu/> En France, les données ont été recueillies entre mars et août 2018.

Tableau 1. *Confiance citoyenne et satisfaction politique en France et dans dix autres pays d'Europe occidentale (élaboration personnelle)*

	<i>On peut faire confiance à la plupart des gens</i>	<i>N'est pas intéressé du tout par la politique</i>	<i>N'a pas confiance du tout dans le gouvernement</i>	<i>Très satisfait du fonctionnement du système politique dans son pays³⁹</i>	<i>Pense que son pays est gouverné de façon très démocratique⁴⁰</i>
Allemagne	44,8	7,5	16,0	25	50,5
Danemark	77,4	6,1	13,9	56	81
Espagne	41,0	30,2	39,2	18,3	42,3
Finlande	72,2	11,6	12,1	31,6	54,9
France	28,1	26,7	31,6	14,6	38,1
Italie	28,5	28,5	26,9	12	26,1
Norvège	75,1	7,6	5,4	43,5	68,2
Pays-Bas	62,2	11,6	8,4	25,3	53,6
Suède	67,4	7,5	9,2	33,3	69,4
Suisse	60,8	8,7	4,5	49	66,7
Royaume-Uni	41,4	19,5	19,5	17,2	39,1

Bien évidemment, l'extrême personnification du pouvoir politique n'explique pas tout. Les Italiens et Espagnols montrent des sentiments similaires à ceux des Français alors qu'ils vivent dans des régimes très clairement parlementaires et où les députés sont élus au scrutin proportionnel. Rappelons donc, d'un côté, que les chefs de gouvernement italien et espagnol reçoivent eux aussi une énorme attention médiatique, et d'un autre côté que la France, l'Italie et l'Espagne se caractérisent toutes trois aujourd'hui par un système politique très polarisé, où – contrairement aux pays d'Europe septentrionale – la constitution de compromis et de coalitions est généralement très compliquée. Or, cette polarisation peut être accentuée en France par la plus grande concentration du pouvoir. Lorsque les choses vont bien, le président recueille aisément les lauriers ; lorsqu'elles vont mal, le même président est la cible facile et parfois trop facile de tous les mécontents. En 1804, on justifia la création de l'Empire en arguant « que le pouvoir partagé était sans accord et sans force »⁴¹. Dans l'actuelle V^e République, le pouvoir personnel a bien du mal à atteindre ses objectifs, et il divise peut-être plus que jamais.

³⁹ Il était demandé aux répondants d'utiliser une échelle de 1 à 10. J'ai additionné ici les réponses 8, 9 et 10.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ « Exposé de la situation de l'Empire français », Paris, 6 nivôse an XIII, in *Correspondance de Napoléon I^{er} publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III*, tome X, Paris, Imprimerie impériale, 1862, p. 108.