

## LE PARLEMENT : THEATRE D'UN JEU PARLEMENTAIRE FAVORABLE POUR LA NOUVELLE MAJORITE

### Plusieurs textes qui structuraient le projet présidentiel ont été adoptés au cours des sept premiers mois de la mandature

La saison 1 de la mandature s'ouvre avec un nouvel exécutif, une nouvelle Assemblée et un nouveau Sénat. **L'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République a engendré un bouleversement des forces politiques et un renouvellement en profondeur des députés.** Sur 577 députés, 424 sont primo-accédants. Moins écrasante qu'attendu, la nette majorité remportée par LREM, au terme d'un scrutin marqué par une faible participation (42,64%), est inférieure à celle obtenue par Les Républicains en 2007. Cette majorité, additionnée avec les députés du MoDem est similaire à celle obtenue par le Parti Socialiste et ses alliés en 2012.

L'installation de la nouvelle majorité s'est effectuée au rythme du programme de travail dense du Gouvernement. **16 projets de loi ont été adoptés définitivement depuis le 21 juin 2017**, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée sur la totalité de ces textes. **Outre les textes budgétaires, plusieurs textes majeurs ont été votés au cours des 8 premiers mois de la XV<sup>ème</sup> législature :**

- Le **projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**, une des premières préoccupations des Français ;
- Le **projet de loi pour la confiance dans la vie politique**, très attendu après une année politique marquée par de nombreuses affaires médiatiques et judiciaires ;
- Le **projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social** qui constitue la première étape du chantier social d'Emmanuel Macron ;

La nouvelle majorité a également adopté le premier texte porté par le ministre de la Transition écologique et solidaire : le **projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels**, qui est avant tout symbolique et matérialise la volonté de la France de lutter contre le changement climatique.

Par ailleurs, **11 propositions de loi ont été examinées** à l'occasion de niches parlementaires sur les 137 propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale :

- Trois propositions de loi ont été rejetées par la majorité ou renvoyées en commission ;
- **Six propositions de loi sont dans la navette parlementaire ou inscrites à l'ordre du jour des prochaines niches parlementaires** (NG en janvier 2018, LFI en février 2018, GDR en mars 2018, LR en avril 2018, MoDem en mai 2018) ;
- Une proposition de loi portant sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, déposée conjointement par les membres du groupe MoDem et les membres du groupe LREM a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 21 décembre dernier. Cela montre la **volonté de la majorité de privilégier l'examen des priorités gouvernementales** mais aussi sa capacité à trouver des terrains de compromis avec certains groupes politiques « constructifs ». **Il s'agit d'une des deux seules propositions de loi déposées par le groupe majoritaire.**

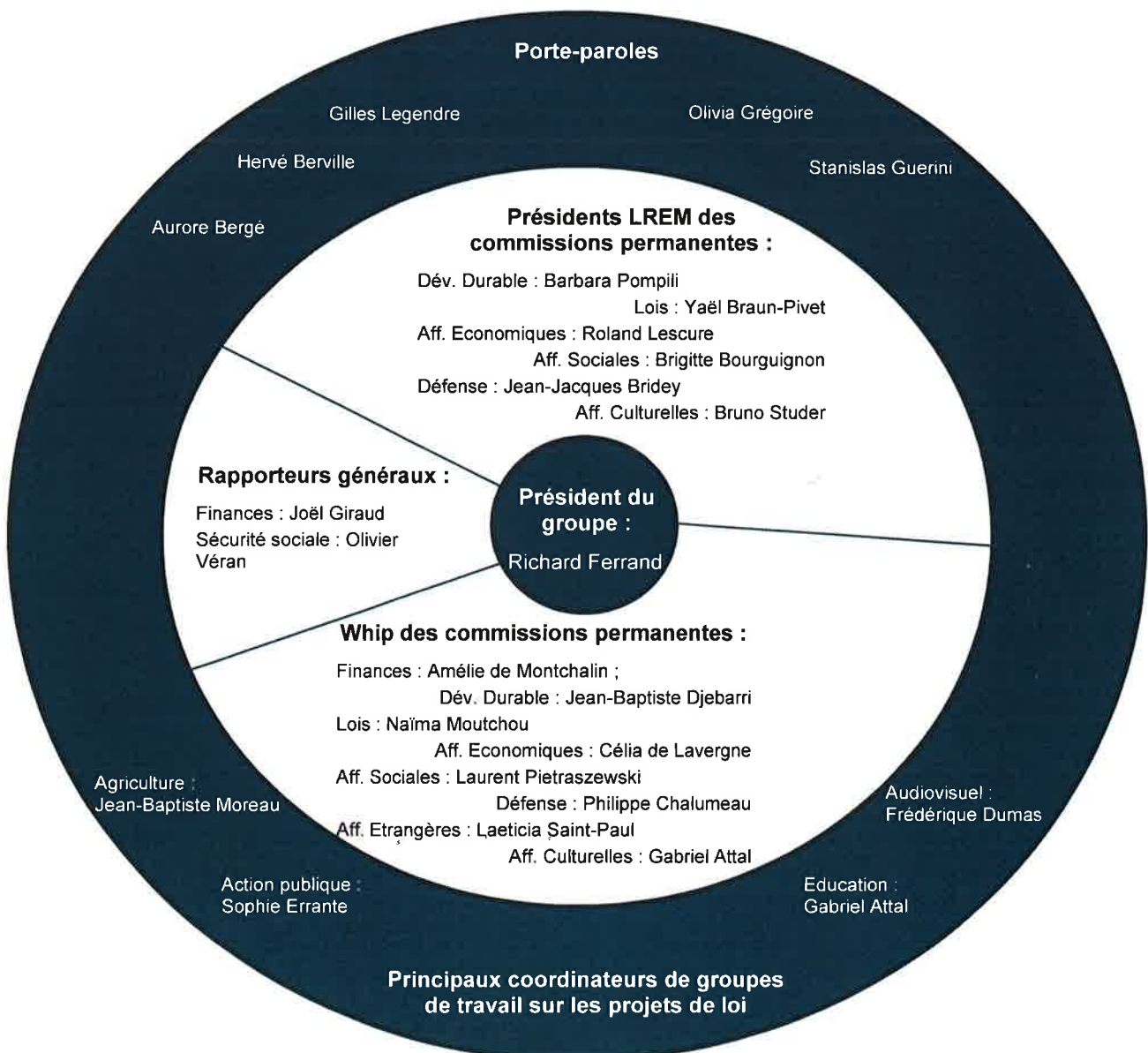
#### L'Essentiel :

- L'installation de la nouvelle majorité s'est effectuée à un rythme soutenu, avec 16 projets de loi adoptés définitivement depuis le 21 juin 2017 tous soumis à la procédure accélérée ;
- La majorité s'attache à concentrer le travail parlementaire sur les priorités gouvernementales au détriment d'initiatives parlementaires.

## Les discussions au Parlement révèlent une majorité disciplinée et silencieuse mais néanmoins capable de trouver des compromis avec les oppositions

Loin d'être consensuels, les débats qui ont eu lieu au cours de ces huit derniers mois démontrent, d'une part, que **le fonctionnement du « nouveau monde » à l'Assemblée nationale n'est pas très différent de l'ancien**, et d'autre part, que les députés de la majorité se révèlent, contrairement à l'esprit participatif affiché au cours de la campagne présidentielle, **peu enclins à accepter des amendements issus des autres groupes politiques**, ou à débattre des dispositions d'un projet de loi porté par le Gouvernement. Ainsi, malgré une activité parlementaire intense, les oppositions parviennent difficilement à inscrire leurs préoccupations dans les textes de loi, à l'Assemblée comme au Sénat.

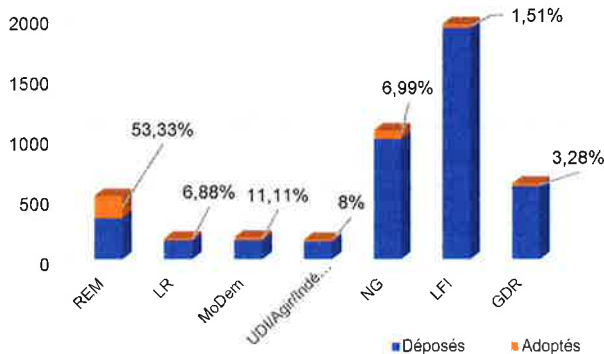
Tout d'abord, on observe que si les députés de la nouvelle majorité, dont une large partie est élue pour la première fois, montrent un **faible professionnalisme politique** et une **maîtrise relative de la procédure parlementaire**, **le jeu parlementaire n'en est pas pour autant réinventé**. Au cours des derniers mois les premiers visages de la majorité se sont révélés, soit par leur poste clé au sein du groupe LREM, soit par leur activité régulière sur une thématique particulière. Ils devraient continuer à **jouer un rôle moteur au sein de la majorité**, même si d'autres personnalités peuvent émerger au cours du quinquennat.



Ensuite, la **hiérarchisation de la majorité est omniprésente**, structurée autour de nombreux responsables de sous-groupes thématiques ou de groupes de travail, et de « whips » chargés de coordonner la majorité dans les commissions permanentes. C'est donc une **majorité contrôlée et verrouillée** à toutes les étapes de la procédure parlementaire : validation préalable des amendements déposés par chaque député, validation des questions écrites, contrôle préalable des propositions de loi, etc. Si cette organisation rigoureuse **favorise la présence des députés de la majorité dans l'hémicycle, elle semble, conjuguée avec un espace d'expression politique saturé par certains députés, dissuader une grande partie d'entre eux de participer activement aux débats et de s'impliquer dans la vie parlementaire.**

Par ailleurs, les récents examens des projets de loi ont montré les **réticences de la majorité à discuter des choix du Gouvernement avec les oppositions**. L'absence de débats avec les députés de la République en Marche n'a fait que renforcer la volonté des parlementaires issus des autres groupes politiques d'éprouver les choix politiques du jeune Gouvernement. Cette persévérance, observée dans les deux chambres du Parlement, a fait émerger de **vives discussions sur certaines préoccupations** des parlementaires – situation des retraités, enjeux agricoles, fiscalité locale... **Malgré un groupe majoritaire relativement silencieux, des axes de compromis ont su être trouvés avec des députés « constructifs »** (groupe MoDem et UDI-Agir et Indépendants) mais aussi avec ceux du groupe socialiste, groupe d'opposition ayant vu le plus grand nombre de ses amendements adoptés (70 sur l'ensemble des textes).

Nombre d'amendements déposés et adoptés par groupe politique de juillet 2017 à décembre 2017



On observe que sur l'ensemble des 36 textes examinés au cours des 8 derniers mois, **46% des amendements déposés par les groupes politiques et adoptés sont issus d'autres rangs que celui du groupe majoritaire**, ce qui traduit une certaine ouverture mais qui doit être relativisée. D'une part, ce taux est davantage dû au **faible nombre d'amendements déposés par la majorité** qu'à une réelle prise en compte des préoccupations des oppositions. D'autre part, cette ouverture est de portée limitée si l'on considère que seuls **3,99% des amendements déposés par les groupes politiques de l'opposition ont été adoptés**.

La majorité docile et silencieuse à l'Assemblée nationale n'est revenue qu'à de rares occasions sur les projets du Gouvernement, même si comme le montre la **suppression de la réserve ministérielle** dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans la vie politique, les députés LREM ont parfois poussé le Gouvernement à revoir des dispositions prévues initialement.

Enfin, l'examen des textes au Sénat, dont la majorité est à droite, a fait émerger des débats sur les choix opérés par le Gouvernement en particulier sur les enjeux de la ruralité. Bien que les initiatives prises par le Sénat et **les modifications apportées sur les textes n'aient pas trouvé d'écho significatif à l'Assemblée nationale**, on observe ainsi que la Haute Assemblée reprend son rôle de représentant des territoires.

**L'Essentiel :**

- **Les visages de la majorité se sont révélés soit par leur poste clé dans groupe LREM, soit par leur activité régulière sur une thématique.** Ils devraient continuer à jouer un rôle moteur, même si d'autres personnalités peuvent émerger au cours du quinquennat ;
- Les premiers mois de travail législatif révèlent une **hiérarchisation omniprésente** de la majorité parlementaire, et une **majorité contrôlée et verrouillée** à toutes les étapes de la procédure parlementaire ;
- Malgré une activité parlementaire intense, les oppositions disposent d'une faible marge de manœuvre sur les textes examinés au Parlement. Néanmoins, il ne faut pas négliger les compromis possibles avec la majorité.

<sup>1</sup> Les statistiques présentées ici ne prennent en compte que les amendements qui ont été co-signés par le Président de chacun des groupes politiques.

## L'absence d'opposition réelle au Parlement traduit la décomposition du paysage politique français

Après les déroutes électorales des partis traditionnels, la recomposition politique n'est pas achevée, en témoigne les différents chantiers lancés en faveur de la difficile reconstruction des grands partis qui structuraient jusqu'à présent le paysage politique : **Les Républicains ont élu à leur tête une personnalité politique qui ne fait pas l'unanimité dans son camp**, entraînant la fracture d'une droite en de multiples mouvements ; **les Socialistes sont à la dérive**, sans chef et sans programme ni projet politique crédible ; affaibli par le mode de scrutin aux législatives, **le FN périclite** par son manque d'organisation, le désaccord entre la base électorale et la ligne politique portée par Marine Le Pen, contestée dans son propre camp ; **la France Insoumise et Jean-Luc Mélenchon n'incarnent pas l'opposition des forces de la Gauche** malgré une activité soutenue à l'Assemblée nationale.

Il est peu probable que le clivage gauche/droite disparaisse complètement. Au contraire, il pourrait créer des tensions au sein de la majorité. Mais, à ce jour, la faiblesse des oppositions est une des forces du nouveau Gouvernement et de sa majorité. Les divisions au sein des blocs d'opposition sont plus importantes que les divisions entre les blocs, ce qui se traduit à l'intérieur de l'hémicycle. La **multiplication de groupes politiques** à l'Assemblée nationale et la **migration de certains députés vers le groupe majoritaire** sont une émanation de cette porosité institutionnalisée par le « et de droite et de gauche » de LREM.

Cependant, bien que le profond renouvellement d'une grande partie des représentants de la nation, pour la plupart issus de la société civile, corresponde à une volonté de renouvellement du personnel politique, **il convient de noter que tant le faible degré de professionnalisme des députés de la majorité, que leur ancrage local limité, fragilisent le parti En Marche !, et donc l'action présidentielle et gouvernementale**. Les députés ont été élus sur le nom du Président de la République et non sur leur militantisme, ce qui explique leur faible attachement territorial et les lie fortement aux engagements d'Emmanuel Macron, davantage que ne pourrait le faire la discipline majoritaire. **La quête d'émancipation de ces nouveaux députés pourrait se traduire par une mise en relief des divergences internes en particulier sur les sujets sociaux, comme les questions d'immigration**. Il est néanmoins peu probable que ces fissures mènent à une réelle fracture de la majorité qui paralyserait l'action du Gouvernement.

### L'Essentiel :

- Après les déroutes électorales des partis traditionnels, la **recomposition politique n'est pas achevée, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'hémicycle**. Ce nouveau contexte politique permet au Gouvernement de dérouler le programme présidentiel, sous réserve que les multiples courants qui composent sa majorité ne viennent freiner ses ambitions ;
- Le faible degré de professionnalisme des députés de la majorité, leur ancrage local limité, et l'émergence de divergences internes pourraient fragiliser la réception de l'action gouvernementale dans la population.

## LA METHODE MACRON IMPOSE DE REPENSER LES METHODES D'INFLUENCE

**Entre concentration du pouvoir et concertations, la méthode prônée par l'exécutif déplace le temps de l'action sur la production législative en amont de l'examen des textes par le Parlement**

Les huit derniers mois ont été l'illustration d'un **exercice du pouvoir classique** entre le Président de la République et le Premier ministre, le premier donnant les grandes lignes des politiques à mener, et le second incarnant la politique du Gouvernement et coordonnant l'action des ministres. Cela a notamment été mis en évidence par l'articulation entre le discours au Congrès le 3 juillet et celui de Politique générale le lendemain.



**Forte de cette complémentarité, l'action gouvernementale déroule le programme d'Emmanuel Macron, sans faire émerger de mouvements sociaux importants, malgré quelques tensions avec les syndicats et les étudiants.**

L'exécutif favorise également le travail conjoint des ministres sur des sujets transversaux comme l'éducation artistique, la politique en faveur d'une alimentation saine, la lutte contre le tabagisme, ou l'enjeu de simplification des procédures administratives. Ces projets gouvernementaux, traduit pour certains d'entre eux dans des projets de loi, sont d'autant d'occasions d'influencer l'action publique.

**Cette volonté d'action collective se retrouve aussi avec les parlementaires de la majorité et la société civile.** A l'image de ce qui avait pu être expérimenté sous le quinquennat de François Hollande, l'actuel exécutif opte pour **une seule méthode : la concertation.** Etats Généraux de l'Alimentation, Assises de la Mobilité, Assises de l'Outre-mer, Conférence de consensus sur le logement, Etats Généraux de la Bioéthique, Administration Publique 2022 : **le Gouvernement multiplie les grandes concertations avant de présenter les textes qui structurent sa politique.**

**Au-delà, le Gouvernement associe largement les députés de la majorité à l'élaboration des futurs textes de loi :** le projet de loi relatif au droit à l'erreur a fait l'objet de travaux parlementaires tout au long du second semestre 2017, la rédaction du futur projet de loi sur l'asile et l'immigration est l'objet de nombreuses réunions entre les parlementaires et le Gouvernement, et l'élaboration du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises se fait dans le cadre d'une co-construction entre le Gouvernement, les députés de la majorité et des acteurs de la société civile.

Aussi, le temps de l'action sur la production législative s'est déplacé en amont de la présentation des projets de loi et de leur dépôt à l'Assemblée nationale. **Cette méthode conduit à pouvoir faire évoluer les textes plus facilement avant leur présentation formelle en Conseil des ministres et au Parlement plutôt que par voie d'amendement, en agissant bien sûr auprès du Gouvernement mais aussi des parlementaires dans ces phases préparatoires.**

Pour autant, la volonté de concertation et de coordination n'emporte pas l'ensemble des effets escomptés. **On observe une forte concentration du pouvoir à l'Elysée** où toutes les décisions se prennent, comme cela a pu être le cas sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Contrairement à ce qui été mis en avant par l'exécutif, les cabinets resserrés ne favorisent ni la fluidité de la coordination, ni la rapidité de la prise de décisions, et ce en dépit de conseillers rattachés à la fois à l'Elysée et à Matignon. En témoigne la multiplication par **3,5 du nombre de réunions interministérielles et l'organisation régulière de séminaires gouvernementaux afin d'assurer une action cohérente des ministres.**

**L'Essentiel :**

- La volonté affichée du Gouvernement de favoriser la cohérence de son action s'illustre notamment par une méthode : **la concertation, la co-construction et l'expérimentation.** Ces nouvelles méthodes d'élaboration des politiques publiques trouvent un écho auprès des députés de la majorité qui s'attachent à favoriser le dialogue avec les parties prenantes ;
- **La méthode mise en œuvre par le Gouvernement, attentif à l'enjeu de simplification et attaché à la transversalité de son action, fait émerger autant d'occasions d'influencer l'action publique.**
- Sans avoir des textes intégralement figés lors de leur examen, **le temps de l'action sur la production législative s'est déplacé en amont de la présentation des projets de loi et de leur dépôt à l'Assemblée nationale.** La mise en œuvre de la méthode Macron implique de **repenser les méthodes traditionnelles d'approche et de sensibilisation des acteurs institutionnels.**

## **Le Gouvernement multiplie les réformes au plan national, soutenu par des indicateurs économiques favorables et une scène internationale propice au dynamisme français**

Les nombreux chantiers lancés au cours de l'été 2017 témoignent du **rythme soutenu** que le Président de la République souhaite imposer pour avancer sur les réformes et concrétiser les projets annoncés pendant la campagne présidentielle. C'est une des **raisons du succès d'Emmanuel Macron dans les enquêtes d'opinions**, auxquels le Président semble accorder une grande importance, à l'image de ce qui a pu être observé sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

Après un été marqué par une forte chute dans les sondages, l'exécutif bénéficie d'une remontée des opinions favorables depuis le mois d'octobre. Plusieurs enquêtes montrent un net rebond du Président et du Premier ministre au cours de l'automne 2017. Atteignant **30% en septembre 2017**, la côte de popularité d'Emmanuel Macron a fait une ascension fulgurante, inédite selon le sondage Ifop publié en décembre 2017 dans lequel le Président de la République passe au-dessus de la barre des **50%** d'approbation de son action. Il en est de **même pour le chef du Gouvernement dont l'action est saluée par 52%** des Français selon le même sondage.

**L'action du Gouvernement est, par ailleurs, soutenue par un climat économique favorable et la difficulté des dirigeants internationaux à incarner les chefs de file d'une politique internationale moderne et ambitieuse.** Tout d'abord, confortant les objectifs annuels du Gouvernement, l'Insee indique en décembre 2017 que la France poursuivrait sur sa lancée au cours des prochains trimestres avec une croissance aux alentours de 2% et un chômage qui devrait reprendre sa baisse après une hausse au 3ème trimestre 2017. De plus, l'action menée sur la **scène internationale**, propice au volontarisme du chef de l'Etat, est également un point positif pour Emmanuel Macron. **La situation de l'Europe pourrait, cependant, affaiblir sa capacité à agir en particulier au regard de l'incertitude qui plane sur l'avenir du couple franco-allemand.**

**La réalisation des engagements du Président de la République emporte une autre conséquence : l'épuisement du projet présidentiel au-delà de 2018.** La période qui s'ouvre verra les grandes concertations aboutir à des textes de loi, et d'autres grands chantiers du quinquennat débiter comme la réforme de l'audiovisuel public ou la réforme constitutionnelle. Par la suite, il restera surtout à traiter des sujets sociétaux et de souveraineté.

**Le Président de la République veut mener ses réformes d'autant plus vite que ces dernières conditionnent l'intérêt porté à son action. L'hyperactivité présidentielle lui permet de pallier l'absence, pour le moment, de résultats tangibles et attendus par les Français :** hausse du pouvoir d'achat, réduction du taux de chômage, baisse de la dépense publique.

On remarquera aussi que 2018 est la seule année du quinquennat sans élection : élections européennes en 2019 ; élections municipales en 2020 ; élections départementales et régionales en 2021 ; prochaine élection présidentielle en 2022. **2018 représente ainsi une année particulièrement importante pour l'action du Gouvernement. Elle offre donc à tous ceux qui souhaitent l'influencer une fenêtre d'opportunités exceptionnelle.**

### L'Essentiel :

- **Emmanuel Macron met en œuvre les projets annoncés pendant la campagne présidentielle**, ce qui fait une des raisons de son succès dans les enquêtes d'opinions. Il est, par ailleurs, soutenu par un **climat économique favorable et la difficulté des dirigeants internationaux à incarner les chefs de file d'une politique internationale moderne et ambitieuse** ;
- Cependant plusieurs incertitudes demeurent : sur le plan national, les réformes menées à un rythme soutenu risquent de conduire à **l'épuisement du projet présidentiel sans résultat tangible pour les Français**. Sur le plan européen, **les divergences des Etats membres et l'incertitude qui plane sur l'avenir du couple franco-allemand**, risquent d'affaiblir la capacité du chef de l'Etat à porter le projet européen qu'il a développé durant la campagne.