

INSTITUTIONS POLITIQUES

Dans sa contribution, François Hollande fait du fonctionnement des institutions une des dix questions à l'ordre du jour de notre prochain Congrès ("*Comment réformer démocratiquement nos institutions ?*"). Il considère que les socialistes «*tournent autour du pot*» sur cette question. Il n'a probablement pas tort. Il pense qu'il faut «*admettre le fait présidentiel au sein de l'Exécutif*». Nous pensons exactement le contraire, au nom de notre idéal démocratique. Nous nous en expliquons, en tentant de démontrer:

- qu'en acceptant la présidentialisation de nos institutions, les socialistes ont, sinon créé, du moins largement favorisé la personnalisation de la vie politique, sur fond d'intense médiatisation, qui fait le jeu de la droite, et qui va à l'encontre de leur conception du débat public.

- qu'il est toutefois possible de revenir en arrière, et à un fonctionnement parlementaire de nos institutions. Encore faut-il le vouloir, et formuler clairement notre doctrine en la matière.

Signataires :

René Fiévet – Secrétaire de section – Washington DC

Pierre-Yves Le Borgn' – 1^{er} Secrétaire Fédéral – Fédération des Français de l'Etranger

REFAIRE DE LA FRANCE UNE GRANDE DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE (Pour une refonte de la doctrine institutionnelle du Parti Socialiste)

"Les institutions étaient dangereuses avant moi, elles le redeviendront après moi"

François Mitterrand

"L'élection présidentielle française est la plus stupide qui soit: elle rend fous les candidats, et ivres les électeurs"

François Léotard (mars 2008)

On dit souvent que les débats institutionnels n'intéressent pas les Français, qu'ils ne figurent pas «*au premier rang de leurs préoccupations*», pour reprendre l'expression désormais rituelle. C'est probablement vrai. Au demeurant, ces discussions sont souvent complexes, parfois même techniques. Pourtant il n'est pas interdit de s'y intéresser, surtout pour les militants politiques que nous sommes, passionnés par la chose publique, qui voient non sans inquiétude se mettre en place un système où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains

d'un seul homme, bien décidé, par tempérament, à en faire un usage total et même immodéré. Même les Français commencent, nous semble-t-il, à ressentir une certaine inquiétude en voyant la façon dont fonctionnent nos institutions, dont est gouvernée la France.

C'est ce que pense notre premier secrétaire, François Hollande, qui, dans sa contribution, fait de ce sujet une des dix questions à l'ordre du jour de notre prochain Congrès ("*Comment réformer démocratiquement nos institutions ?*"). Il considère que les socialistes « *tournent autour du pot* » sur cette question. Il n'a probablement pas tort. Il pense qu'il faut « *admettre le fait présidentiel au sein de l'Exécutif* ». Nous pensons exactement le contraire, au nom de notre idéal démocratique. Nous nous en expliquons dans le texte qui suit.

I - RETOUR SUR UNE HISTOIRE RECENTE

La Gauche française a traditionnellement eu une relation critique, voire conflictuelle, avec les institutions de la Vème République. Elle s'est reconstruite dans les années 1960-70, sur le thème du refus du pouvoir personnel. Par un immense paradoxe, c'est la Gauche – en fait le Parti Socialiste – qui semble avoir mis un terme à ce débat constitutionnel, par une capitulation en rase campagne. Par la réforme de 2000-2001 (réforme du quinquennat, accompagnée de l'inversion de calendrier) les socialistes ont renforcé de façon semble-t-il définitive les pouvoirs du Président de la République. On en voit le résultat aujourd'hui: un Président tout puissant, et une élection à l'Assemblée Nationale qui n'est plus qu'une ratification de l'élection présidentielle. Le concept de « *majorité présidentielle* », consubstantiel à la lecture gaulliste des institutions, s'impose de fait dans le paysage politique français.

Les socialistes ont été les architectes de cette réforme institutionnelle. Il serait intéressant de revenir sur les origines intellectuelles de celle-ci: comment les socialistes ont-ils pensé le fonctionnement de nos institutions politiques en mettant en œuvre cette réforme ?

1) Réforme du quinquennat : les « dernières volontés » de François Mitterrand

La réforme du quinquennat a longtemps figuré dans le programme du Parti Socialiste, et faisait partie des 110 propositions du candidat Mitterrand en 1981. Cette réforme, totalement dissociée des élections législatives (qui, pour les socialistes, restaient l'élection charnière), avait essentiellement pour but de faire descendre le Président de son piédestal institutionnel : si le Président doit être élu au suffrage universel, au nom de quoi – de quelle légitimité supérieure – son mandat serait-il plus long que celui de l'Assemblée Nationale ? Il s'agissait donc de niveler par le bas, et certes pas de rehausser la fonction présidentielle. C'était l'idée, et cela n'allait guère plus loin.

Les socialistes savent-ils que François Mitterrand avait en fait changé d'avis sur la question, au soir de sa vie politique ? En novembre 1992, dans sa lettre de mission à la Commission Vedel, chargée de proposer des réformes institutionnelles, il se prononce clairement contre

l'adoption du quinquennat. Il en donne la raison: le Président se définit par sa fonction arbitrale, non par sa fonction exécutive. La fonction exécutive est exercée par le Gouvernement, avec le soutien d'une majorité à l'Assemblée nationale. Le quinquennat, c'est le tempo de la fonction exécutive, ce n'est pas celui de la fonction présidentielle. Tel était le message.

Certes, François Mitterrand a eu, dans sa pratique présidentielle, une conception très extensive de ses pouvoirs. Il n'était pas homme à renoncer à la moindre portion d'un pouvoir que personne au demeurant ne songeait à lui contester. Il a donc eu une pratique plus « exécutive » qu'arbitrale de la fonction présidentielle. Pour cette raison, il faut prendre cette prise de position finale de Mitterrand pour ce qu'elle est: le testament politique d'un homme qui avait exercé la fonction présidentielle pendant 11 ans, et qui avait bien mesuré toutes les ambiguïtés et risques que portent en germe nos institutions. Et surtout, le sens était clair: il fallait conserver à nos institutions leur orientation parlementaire. Le Président était un arbitre, et l'exécutif procédait du Parlement.

2) Le tournant décisif : l'inversion de calendrier

Force est de constater que Lionel Jospin a pris l'exact contre-pied des conceptions formulées par François Mitterrand à la fin de son mandat. Le quinquennat faisait partie de son programme présidentiel de 1995, et il mit cette réforme en marche une fois arrivé au pouvoir. Au surplus, en mettant en place l'inversion de calendrier, il s'est attaché à trancher au profit du Président – et au détriment du Premier Ministre - la question de la prééminence au niveau de l'exécutif.

Comment Lionel Jospin a-t-il expliqué cette réforme ? En fait, il s'est surtout expliqué sur le quinquennat "sec", qu'il a présenté essentiellement comme une réforme de modernisation de la vie publique (fin de l' « *anachronisme* » du septennat, meilleure « *respiration démocratique* », etc.), sans vraiment aborder la question de fond, celle de l'équilibre des pouvoirs. En revanche, il a – à notre connaissance - fourni peu d'explications sur l'inversion de calendrier, d'autant plus que cette dernière a résulté d'une proposition de loi organique, et non d'un projet d'origine gouvernementale. D'autres s'en sont chargés à sa place, notamment Raymond Barre et Michel Rocard dans une tribune publiée dans *Le Monde*, le 18 novembre 2000 (« *Voter la tête à l'endroit* »). Raymond Barre s'en est expliqué, intervenant à l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2000 pour défendre la proposition de loi organique: « *Le Président de la République est la clé de voûte de nos institutions. Il est élu par tous les français. Il est normal que son élection précède les 577 élections des députés de l'Assemblée Nationale, et ne puisse être influencée par elle* ». Et plus loin, il ajoute: « *Certains peuvent y voir (en cas de non inversion de calendrier) l'occasion de revenir à un régime complètement parlementaire. Nous en avons fait dans le passé une regrettable expérience !* ». Tout était dit: l'inversion du calendrier avait pour objet de "présidentialiser" le régime en assurant au Président la prééminence sur le Parlement. Pour une raison qu'il jugeait évidente (« *normale* ») : sa légitimité démocratique est en soi supérieure à celle de l'Assemblée Nationale. Une proposition évidemment inacceptable pour les socialistes, et d'ailleurs

totale­ment infon­dée en droit : le député est l'élu de la Nation, et non l'élu de sa seule circonscription.

Si la prise de position de Raymond Barre, gaulliste orthodoxe, était d'une remarquable cohérence, on peut s'interroger sur le rôle trouble joué dans cette affaire par deux anciens premiers ministres socialistes. Il est vrai que ces deux hommes (Michel Rocard et Lionel Jospin) pouvaient se prévaloir d'une solide expérience en la matière. Nul doute qu'ils avaient beaucoup à dire sur la cohabitation difficile entre les deux têtes de l'exécutif, qu'ils avaient éprouvée chacun de son côté, dans un contexte différent. Mais on peut vérifier ici, une fois encore, qu'une trop grande proximité avec un problème prédispose rarement à l'objectivité et la clairvoyance dans la résolution de celui-ci. C'était surtout vrai pour Lionel Jospin, juge et partie dans cette affaire, puisqu'il se savait déjà futur candidat à l'élection présidentielle.

II – L'IMPASSE DEMOCRATIQUE

Les socialistes n'ont probablement pas fini de regretter le choix qu'ils ont fait en 2000-2001. La présidentialisation de nos institutions va non seulement à l'encontre de tout ce qui fut le combat traditionnel de la Gauche contre la Droite, elle pose une difficulté majeure pour la mise en œuvre d'une alternance politique dans notre pays. Ils se trouvent donc confrontés à un redoutable problème.

1) L'inéluctable personnalisation du débat politique

Dans la préparation de notre Congrès, un thème fait florès: « *non à la bataille des egos, oui au débat sur le projet* ». Certes ! Qui peut décemment contester le bien fondé de cette préférence ainsi manifestée pour le débat d'idées par rapport à la lutte entre les personnes ? Et pourtant, nous pensons qu'il s'agit au mieux d'une hypocrisie, au pire d'une singulière cécité en regard de l'hyper présidentialisation de nos institutions que nous avons nous-mêmes contribué à mettre en place. Si rien ne change, la personnalisation extrême du débat politique, sur fond d'intense médiatisation, est l'horizon obligé de la vie politique française. Au surplus, le PS lui-même n'échappera pas à cette évolution, y compris dans ses débats internes. Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement ? Par quel miracle, par quelle alchimie, le principal parti d'opposition, candidat à l'exercice du pouvoir, pourrait-il s'abstraire du cadre général dans lequel se déroule la vie politique française ? Beaucoup parmi nos dirigeants ont déjà intégré cette évolution, même s'ils se gardent de le dire trop ouvertement : ils voient bien que c'est un douloureux processus d'acculturation qui est en cours, difficilement accepté par les militants. N'y voyons, chez eux, ni hypocrisie, ni cynisme : eux-mêmes nous paraissent souvent mal à l'aise face à cette évolution. Mais pourtant, les signes sont là, parfois tangibles. On s'épargnera de donner des exemples, mais tout le monde peut constater la progression extrêmement rapide de la personnalisation des débats à l'intérieur même du Parti. En fait, le mal est profond, et il ne fera qu'empirer.

2) Une nouvelle donne : le système médiatico-politique

D'autant plus que la personnalisation de la vie politique qui découle de la présidentialisation du régime favorise – si elle ne l'a pas créée - l'émergence d'une démocratie d'opinion, à base de sondages et d'accompagnement des médias. Un système médiatico-politique se met en place, largement inspiré du modèle américain. Nicolas Sarkozy incarne à merveille cette nouvelle modernité politique, à base de messages politiques simples. La personnalisation du débat est précisément l'instrument de cette simplification.

Malheureusement, ces conceptions ne prévalent pas seulement à droite: elles ont également droit de cité à gauche. Jacques Julliard, éditorialiste du *Nouvel Observateur*, grand propagandiste de la démocratie d'opinion, fervent partisan de la présidentialisation de nos institutions, considère que ce n'est plus aux partis politiques de désigner les candidats aux élections. C'est l'opinion qui doit décider. Ces idées font également leur chemin dans nos rangs. Ainsi de cette proposition d'organiser une primaire à gauche pour désigner le futur candidat aux présidentielles : en définitive, on sait bien que c'est l'opinion publique (et donc les médias) qui décidera. Ne nous cachons pas la vérité: un tel système se met en place de façon inexorable en France, et il est viable. Il existe déjà, pour une large part, aux États-Unis, avec toutes les dérives qui s'y attachent.

Posons-nous néanmoins la question: après tout, ce système est-il mauvais en soi ? Constitue-t-il un handicap pour l'affirmation claire des choix politiques dans une démocratie moderne ? Notre réponse est affirmative: ce système politico médiatique, à base de relation directe entre un individu et l'opinion publique, est profondément néfaste à la démocratie. Pour quelle raison ? Tout simplement parce qu'il porte en lui une conséquence inéluctable : le projet politique n'est plus au centre du débat. Certes, il continuera d'y avoir des « programmes ».

On *“fera travailler les experts”*, comme on dit. On dressera une liste de propositions, plus ou moins longue, destinée à contenter tout le monde en même temps. Mais il n'y aura plus de projet cohérent. Car un projet politique demande d'opérer des choix, parfois difficiles, et d'arbitrer entre les contraintes. La transformation des demandes contradictoires en aspiration collective est précisément le travail du politique ; et l'essence du politique est de dégager une volonté générale quand arrive le moment du choix politique. Par sa nature même, l'élection présidentielle ne permet pas ce travail politique. Car c'est la personne qui est au centre du système, et sa relation directe avec le peuple, pas le projet politique. Il en résulte une quête éperdue, et toujours inassouvie, de l'approbation de l'opinion, donc des médias qui deviennent les maîtres du jeu. Notre conviction est que l'impossibilité de notre système politique, telle qu'il est, à permettre l'émergence d'un projet politique cohérent devient un problème majeur pour la société française dans son ensemble.

3) Une médiation parlementaire plus nécessaire que jamais

Certes, il n'existe pas un paradis perdu de la démocratie parlementaire. Comme tout système, le parlementarisme suscite ses propres dérives. Un exécutif qui procède du Parlement, responsable devant lui et devant lui seul, présente des inconvénients. Notre histoire

parlementaire l'a bien montré, même si la bipolarisation de notre vie politique en a singulièrement limité les risques. C'est pourtant le moins mauvais des systèmes, et c'est celui en place chez nos voisins européens. C'est surtout celui qui correspond le mieux à notre conception de la démocratie et du débat public. Il ne paraît pas utile d'aller trop loin dans la démonstration puisqu'il existe un large consensus sur ce point chez les socialistes. Nous nous contenterons d'ajouter un élément au débat. La façon de faire de la politique a beaucoup évolué, la prégnance des médias est devenue très forte dans le débat public, l'état de l'opinion publique – fort bien connu par les multiples sondages – est un élément important, parfois déterminant du débat. En d'autres termes, même en revenant à un système parlementaire traditionnel, on ne fera plus de la politique comme avant. La relation directe du responsable politique avec l'opinion, la personnalisation qui en découle de façon un peu inévitable, tout ceci fait désormais partie de notre paysage politique. Mais c'est précisément en raison de cette évolution des formes de la vie politique que nous pensons que la médiation parlementaire n'a jamais été plus nécessaire à la démocratie. Car elle permet d'absorber les chocs et les à-coups provoqués par les mouvements de l'opinion et les campagnes des médias. Elle permet aussi la manifestation la plus claire possible des choix politiques, dans le cadre d'un débat contradictoire permanent. En d'autres termes, la médiation parlementaire donne à notre système politique la continuité et la profondeur qui lui manquent singulièrement actuellement.

III – SORTIR DE L'IMPASSE

Mais où est le problème, dirons certains, puisque nous sommes tous d'accord sur ce point, ou presque ? Lisons les contributions : plus parlementariste que Martine, Ségolène, François, Bertrand, Laurent, etc., tu meurs. Ce ne sont que des déclarations en faveur de l'affirmation des droits du Parlement, sur fond de critique du pouvoir personnel de Sarkozy. Pourquoi donc soulever un problème qui n'en est pas un, du moins pas entre nous ? Tout simplement parce que, dans la réalité, cette préférence affirmée par nos dirigeants pour la démocratie parlementaire n'en est pas une. Il faut ici mettre fin à un tabou socialiste, à une immense hypocrisie, et poser clairement les termes du débat.

1) La trahison des clercs socialistes

Pour leur malheur, les socialistes auront aussi connu leur « trahison des clercs ». Personne ne peut en effet ignorer que l'attribut essentiel de la démocratie parlementaire est la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement, et devant lui seul. Ce qui veut dire, par contrecoup, que le Premier Ministre n'est pas politiquement responsable devant le Président de la République. D'ailleurs, dans notre Constitution, d'essence parlementaire, il n'existe aucune disposition permettant à un Président de mettre fin aux fonctions d'un Premier Ministre et de son Gouvernement. Comment pourrait-il en être autrement – du

simple point de vue de l'équilibre des pouvoirs - puisque le Président possède par ailleurs le droit de dissolution ?

Mais si on lit attentivement les principales contributions, et notamment les passages relatifs aux institutions, on constate que cette question n'est jamais soulevée. Le non-dit est total. En d'autres termes, les dirigeants socialistes ont entériné, de façon implicite, une pratique institutionnelle qui veut que le Président a droit de vie ou de mort sur le Gouvernement. Ce faisant, ils entérinent la domination du Président sur l'exécutif, et le concept de majorité présidentielle.

Ce ralliement des dirigeants socialistes à la conception présidentiale des institutions peut paraître étrange, et contradictoire. Il n'a en fait rien de mystérieux. Ces hommes et ces femmes sont tous plus ou moins des candidats déclarés à l'élection présidentielle : ils ne vont tout de même pas scier la branche sur laquelle ils ont tellement envie de s'asseoir. Le désir de pouvoir est indépassable, insurmontable. Personne ne leur en tiendra rigueur, la vie est ainsi faite.

Mais qu'en pensent les militants socialistes ? Voilà la vraie question. Pouvons nous tolérer plus longtemps que notre idéal démocratique soit trahi par nos dirigeants ? Quelles propositions pouvons-nous mettre en avant pour sortir de cette impasse dans laquelle nous nous enfonçons ?

2) Refondre notre doctrine institutionnelle

La seule chose à faire : partir de la situation telle qu'elle se présente, et voir quelles sont nos possibilités pour inverser le cours des choses. On ne fait de la politique qu'avec des réalités, ce qui veut dire qu'il faut accepter pour l'instant les paramètres de la vie politique française, tels qu'ils se présentent à nous. Il est inutile de mettre en avant des propositions irréalisables. On ne reviendra pas sur l'élection du Président de la République au suffrage universel. Très probablement, on ne reviendra pas non plus sur le quinquennat. Quant à la très néfaste inversion de calendrier, elle s'impose à nous à court terme. Par conséquent, le nœud gordien, c'est bien l'élection présidentielle. Par elle passera l'alternance future. Dès lors, que faire ? Tout simplement, poser nos conditions : nous devons, dès à présent, énoncer un certain nombre de principes de fonctionnement des institutions politiques qui dressent un cadre précis à l'action de nos dirigeants, et dont ils ne pourront s'abstraire.

Quels sont ces principes ? Il y en a deux, et deux seulement.

- 1) Premier principe : nous refusons le concept de « *majorité présidentielle* » au Parlement, que nous considérons comme nul et non avenue. Le concept de « *majorité présidentielle* » est un concept directement lié à lecture gaulliste des institutions de la Vème République. Ce n'est pas la nôtre. Notre lecture est parlementaire : il ne doit exister au Parlement qu'une majorité liée à un programme de gouvernement présenté par un parti ou une coalition de partis. C'est la seule façon pour nous de faire primer le projet politique sur la personne.

- 2) Second principe, qui découle du précédent : le Premier Ministre n'est pas politiquement responsable devant le Président de la République. Seule l'Assemblée Nationale a droit de vie ou de mort sur le gouvernement qu'elle a elle-même investi. Dans notre esprit, ce principe doit s'appliquer dans le cas où un Président socialiste est élu, avec à la suite une majorité socialiste élue à l'Assemblée Nationale. Il faut que les choses soient claires dès le départ.

Ne tournons pas autour du pot, n'entretenons pas l'ambiguïté : en dehors de ces deux principes, il n'y a pas de démocratie parlementaire. Il faut que nous soyons logiques et cohérents avec nous-mêmes. En fait, la seule vraie question est la suivante : affirmer de tels principes est-il un handicap dans la compétition présidentielle par laquelle passera l'alternance politique ? Cela nous met-il dans une position désavantageuse par rapport à la droite qui, bien sûr, défendra le point de vue de l'hyper-présidentialisation ? La réponse est négative, pour deux raisons.

- en affirmant le premier principe, nous dissociions bien les deux élections, et par là même nous permettons les conditions de la victoire présidentielle. Nous mettons ainsi un terme à cette difficulté que nous n'avons jamais bien surmontée, celle de l'autonomie du candidat par rapport au Parti. Certes, notre candidat sera désigné sur la base de notre projet. Mais une fois désigné, nous savons bien qu'il n'aura de cesse de s'en libérer, plus exactement d'essayer de rassembler au delà du projet. C'est malheureusement la logique néfaste – et inévitable – de cette élection axée sur la relation directe entre un individu et le peuple. Pour autant, il n'y aura pas hiatus entre le candidat et le projet. On fera exprès d'éviter la situation insensée dans laquelle nous nous sommes trouvés en 2007 où notre candidate s'est présentée en quasi-situation d'opposition par rapport à notre projet. Par nécessité, notre candidat se libérera de ses chaînes partisans, mais cette dissociation ne sera pas constitutive d'un hiatus ou d'une contradiction politique. Au contraire, elle sera non seulement assumée, mais hautement revendiquée.

- en affirmant le second principe, on ne crée pas pour autant une difficulté politique. Dans le système institutionnel actuel, la seule vraie difficulté, c'est la situation de cohabitation, car elle se traduit par un affaiblissement considérable de la fonction présidentielle. On l'a vu, le quinquennat avec inversion de calendrier supprime de fait l'hypothèse d'une cohabitation. Il y aura concordance et même, espérons-le, accord profond des deux têtes de l'exécutif. C'est ce que nous ferons valoir, avec insistance. Que le Premier Ministre soit ou non politiquement responsable devant le Président importe peu aux Français, du moment qu'il n'y a pas de crise au sommet de l'exécutif. Au surplus, il ne nous est pas non plus interdit d'être habiles, et d'introduire dans notre projet, s'il nous agrée, certains engagements pris par le Président durant sa campagne, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte à la cohérence de l'ensemble.

On le voit, notre doctrine institutionnelle ne nous mettrait en aucun cas en difficulté dans l'élection présidentielle. Au contraire même : la force de nos propositions, selon nous, vient du fait qu'elles s'appuient sur la réalité du quinquennat et de l'inversion de calendrier pour

précisément changer le cours des choses. Seul notre candidat à la Présidentielle fera un peu grise mine, en voyant les limites ainsi posées à son pouvoir. Mais ce n'est pas grave : on ne force personne à être candidat.

CONCLUSION

François Mitterrand avait l'habitude de dire que toute situation politique prévalant à un moment donné porte en elle son propre contraire. Par un retour des choses auquel l'histoire politique nous a habitués, il nous semble que l'hyper-présidentialisation que nous voyons se développer sous nos yeux porte en elle sa propre fin. Au spectacle de ce Président agité, omniprésent, maître de tout mais ne maîtrisant rien, qui contredit ses ministres à tout bout de champ, les Français commencent à s'inquiéter. Au-delà des péripéties – nombreuses depuis quelques mois - c'est une immense dévalorisation de la parole publique à laquelle nous assistons.

Il nous semble donc que la conjoncture politique redevient favorable. A nous de saisir notre chance. Faisons le carrément, en posant clairement devant l'opinion les termes du débat. A coup sûr, nous serons écoutés. Il ne nous restera plus qu'à convaincre.

Pour cela, il ne faut surtout pas nous tromper de cible. *“La faute n'est pas dans les étoiles, elle est en nous”*, dit Cassius à Brutus dans le drame de Shakespeare. La faute n'est pas dans Sarkozy, elle est en nous. Le drame des socialistes est qu'à un moment donné, de façon imperceptible et largement inconsciente, emportés par les dérives du système médiatico-politique, ils ont cessé de croire en leur idéal démocratique. Nous devons faire notre examen de conscience, et nous ressaisir.

Car pour convaincre les Français, il nous faut croire en nos idées.