

Présidentielle et Parlement



La centralité de l'élection présidentielle et le caractère monarchique du régime affaiblissent le rôle du parlement. Mais, la crise actuelle de la politique s'explique avant tout par l'effet dévastateur des politiques libérales présentées par certains comme indépassables. Cette crise pose la question du pouvoir et de son exercice.

Ni les institutions ni l'organisation des pouvoirs ne peuvent à elles seules rendre compte de l'état de la démocratie et du rapport entre les citoyens et leurs représentants. Un tour d'horizon des pays dits démocratiques c'est-à-dire où existent le suffrage universel et le pluralisme politique montre qu'il existe des régimes institutionnels différents mais, qu'aujourd'hui, la plupart sont confrontés au désaveu d'une part croissante de leur population vis-à-vis de ses représentants, qui s'abstient dans les consultations électorales ou se laisse séduire par des votes « populistes ».

Le carcan des politiques libérales

Or, le point commun de ces démocraties, bien plus fort que leur système institutionnel, c'est l'effet dévastateur sur les catégories populaires des politiques libérales assumées sans retenue depuis plus de 30 ans. En même temps, les classes dirigeantes ont donné un cadre légal, juridique, fiscal, au libéralisme économique et organisé les institutions de telle sorte qu'elles tiennent à distance les couches populaires. Ainsi pour s'en tenir à l'Europe, avec des régimes différents d'un pays à l'autre, le parlementarisme rationalisé de type anglo-saxon ou le régime présidentiel issu de 1958 en France ont pour conséquence de marginaliser les courants politiques qui combattent les politiques libérales. D'autant que ces mêmes classes dirigeantes se sont dotées avec leur construction européenne d'un cadre supplémentaire totalement adapté au libéralisme, traité de Maastricht, puis de Lisbonne, en concordance avec les organes décisionnels non élus des grandes puissances capitalistes que sont l'OMC, le FMI.....

Ce constat montre qu'un réel changement institutionnel ne peut s'inscrire que dans le cadre de profondes transformations des rapports de force en faveur de politiques opposées au tout-libéralisme actuel. L'Histoire nationale est d'ailleurs instructive de ce point de vue dans la mesure où la France a connu depuis la fin de la monarchie de nombreuses Constitutions (17). Jusqu'à la III^e République, les changements institutionnels ont correspondu à la conquête du pouvoir par la bourgeoisie, tantôt en alliance avec le peuple, tantôt en alliance avec la noblesse. Après avoir liquidé La Commune, la bourgeoisie est triomphante et les institutions restent stables jusqu'aux bouleversements de la guerre de 14, la montée en puissance des partis ouvriers, et finalement leur auto-dissolution dans le régime de vichy. La constitution de la IV^e République en 1946, fruit des rapports de force issus de la résistance, était un nouveau pacte économique et social, mais aussi institutionnel, favorable au peuple, jamais accepté par la bourgeoisie. Les avancées démocratiques de la constitution de 1946 ont été enterrées par De Gaulle en 1958.

Les ingrédients d'un système présidentieliste

Le projet constitutionnel de 1958 n'était pas présenté par ses promoteurs comme présidentieliste – ce qu'il n'était pas du point de vue doctrinal, puisque subsistaient un Premier Ministre et un gouvernement responsable devant l'Assemblée Nationale –, mais comme un régime parlementaire rationalisé pour combattre l'instabilité gouvernementale de la IV^e République. Pourtant, tous les ingrédients d'un régime très présidentieliste figuraient dès 1958 c'est-à-dire avant même l'élection du président au suffrage universel. Le projet voulu par De Gaulle pour asseoir son pouvoir et sa politique contre les partis et la « pagaille populaire », instaurait un Parlement aux pouvoirs limités par la constitution elle-même. L'élection au suffrage uninominal majoritaire à deux tours obligeait donc à des coalitions. Dans le contexte de l'époque, cela permettait un consensus sur la personne de De Gaulle et affaiblissait le parti communiste, force dominante à gauche avec 25 % des voix et seul véritable opposant à sa politique. Le président était doté de pouvoirs très importants – de nominations, de diplomatie, de dissolution de l'assemblée nationale, de décision de référendum et de pleins pouvoirs possibles avec l'article 16 – et devenait le véritable chef de l'exécutif, le premier ministre dépendant prioritairement de lui (un collaborateur dira plus tard N.Sarkozy).

En 1958, seul le Parti Communiste s'est opposé catégoriquement au projet. La SFIO l'a accepté non sans remous, dans la mesure où de nombreuses personnalités (notamment P. Mendés-France) y étaient opposées. Le vote à 80 % au référendum plébiscitaire qui l'a approuvé (sans grand débat sur le sujet) a conforté De Gaulle dans sa conception du pouvoir : rencontre entre un homme et un peuple. Si, par la suite, toute la gauche a critiqué les institutions de la V^e République, quand elle a été au pouvoir elle ne les a jamais remises en cause. F. Mitterrand, pourtant pourfendeur du « coup d'état permanent » s'en est très bien servi...

Depuis 1958, les effets du présidentielisme ont été aggravés : par l'élection au suffrage universel direct du président après la révision de 1962 qui a conforté sa légitimité populaire ; par l'inversion du calendrier

électoral et la concomitance avec les élections législatives (un mois après) qui procèdent désormais de l'élection présidentielle devenue « l'élection mère » ; et par un affaiblissement continu du parlement malgré les dénégations de la droite avec sa réformette de 2008.

L'article 40 de la constitution enlève aux parlementaires la possibilité de proposer des lois ou des amendements qui entraînent des dépenses. La LOLF (loi organique relative aux lois de finances) votée en 2001 rend le débat budgétaire peu efficient dans la mesure où le parlement ne peut que déplacer les dépenses et recettes à l'intérieur du cadre fixé par le gouvernement. Qui plus est, les gouvernants ont aliéné la souveraineté budgétaire du parlement avec le TSCG (pacte budgétaire européen conclu fin 2012).

Le gouvernement dispose de nombreux moyens de limiter ou d'empêcher le débat législatif : le vote bloqué (article 44), l'adoption sans vote (article 49-3). Il peut légiférer par ordonnances (article 38). Le parlement ne vote qu'au bout de quatre mois sur un engagement militaire extérieur (article 35). Depuis 2008, l'ordre du jour au parlement est partagé entre le gouvernement et le parlement, mais très inégalement ; d'ailleurs les trois quart des lois adoptées sont d'origine gouvernementale.

La constitution rend très difficile l'intervention efficace de la majorité contre le gouvernement. En effet, la défiance ne peut s'exercer que globalement par une motion de censure (article 49) et seul le Président, qui nomme le premier ministre et est le véritable chef de l'exécutif, qu'il préside, peut dissoudre l'Assemblée, tandis qu'il est irresponsable pendant cinq ans.

La présidentielle est devenue l'élection majeure. Le candidat Président présente un programme qui doit réunir plus que son camp pour être élu au deuxième tour. Les législatives qui suivent dans la foulée favorisent les candidats de son propre camp. La majorité élue est plurielle mais constitue une majorité (l'inversion du calendrier rend très peu probable une majorité opposée au président). Fort de sa légitimité populaire et de ses pouvoirs effectifs face à un parlement faible et en l'absence de contre-pouvoirs citoyens, le Président peut imposer une politique différente de ses engagements initiaux pendant cinq ans.

Les effets négatifs du présidentielisme

Le quinquennat Hollande a hélas illustré encore d'avantage les effets négatifs du présidentielisme actuel. Dès les premiers mois de son investiture, il est apparu qu'il s'éloignait de ses discours de campagne et de son programme « affiché », ce qui l'a privé d'une partie de la majorité présidentielle (les élus Front de Gauche, qui avaient voté pour lui contre Sarkozy, mais qui étaient déjà critiques sur son programme). Au fur et à mesure de la mise en œuvre de sa politique, de la détérioration de la situation économique et sociale, et de la montée de la contestation populaire, la majorité parlementaire s'est fragilisée. Mais le lien organique entre les députés et l'exécutif a permis que les projets emblématiques de la dérive de plus en plus libérale de F. Hollande soient adoptés (loi Macron, loi El Khomri)...

Aujourd'hui, les dysfonctionnements des institutions de la V^e République apparaissent avec force dans la mesure où de nombreux facteurs contribuent à des blocages : se conjuguent en effet l'évolution des rapports de force politiques, avec l'ancrage de l'extrême droite, la division profonde à gauche et donc la très grande difficulté à parvenir à des choix binaires imposés par la présidentielle et les scrutins majoritaires à deux tours. D'ailleurs, la critique globale de la constitution qui a ré-émergé dans les années 2000-2002 sans effet tangible, s'exprime plus largement aujourd'hui. La revendication d'une VI^e République dépasse les rangs du Front de Gauche qui avait fait seul campagne sur ce thème en 2012.

La centralité de l'élection présidentielle et le caractère monarchique du régime actuel pose d'autant plus de problème que cette élection se déroule dans un contexte de développement des techniques de communication de plus en plus sophistiquées et coûteuses. La trajectoire présidentielle d'E. Macron ne traduit-elle pas la tentative du « storytelling management » de vendre des candidats présidentiels comme des marques ? En tout état de cause, ce système favorise toutes les dérives dont les affaires relatives au financement des campagnes électorales font partie.

La question du pouvoir et de son exercice est posée

Toutefois la crise actuelle de la politique ne peut seulement se résoudre par une revalorisation du Parlement par rapport à l'exécutif et à une limitation des pouvoirs du Président comme certains le proposent.

Nous sommes face à une dégradation profonde du rapport des politiques et des citoyens au cours des deux derniers quinquennats. Une enquête récente de l'IPSOS indique que 30 % des français manifestent dégoût ou indifférence à l'égard de la politique et 32 % que d'autres systèmes que la démocratie seraient peut-être préférables. Les élus les plus critiqués sont, au travers de nombreuses enquêtes depuis plusieurs années, les parlementaires dont environ 1/3 des personnes interrogées se demandent à quoi ils servent, sans compter le sentiment que ce sont des privilégiés...

En même temps se développent des formes de pratiques citoyennes en dehors des cadres institutionnels et des partis politiques.

En réalité c'est bien la question du pouvoir et de son exercice qui est posée, même si c'est souvent de façon embryonnaire et confuse.

Les changements institutionnels doivent donc en premier lieu faire l'objet d'un vrai débat public associant le maximum de citoyens, d'organisations associatives, syndicales, politiques etc. qui concourent à des pratiques sociales collectives. Ils doivent s'effectuer dans quatre directions :

- permettre aux citoyens d'exercer réellement la souveraineté populaire localement comme nationalement. Cela appelle d'autres rapports entre les citoyens et leurs représentants que les élections tous les 5 ou 6 ans. Il faut développer des possibilités réelles d'initiatives législatives, référendaires, électives...
- déprofessionnaliser la politique c'est-à-dire permettre une représentation de l'ensemble des catégories sociales dans les instances élues. Cela implique des élections à la proportionnelle, des mandats uniques et renouvelables une seule fois, un statut de l' élu permettant de réintégrer une activité professionnelle après son mandat.
- en finir avec la monarchie présidentielle en donnant la primauté au Parlement c'est-à-dire l'initiative législative, diplomatique. Le gouvernement et le premier ministre doivent être désignés par le Parlement et responsables devant lui. Cette nécessaire rupture avec une conception bonapartiste du pouvoir est peut-être difficile en France mais doit précisément être mise en discussion. Plusieurs pays européens ont des présidents de la République élus au suffrage universel qui n'exercent pas de pouvoirs exécutifs.
- en finir avec la monarchie patronale ce qui signifie rendre constitutionnelle la citoyenneté à l'entreprise en reconnaissant clairement le partage du pouvoir entre les apporteurs du capital (public ou privé) et ceux qui créent les richesses par leur travail (manuel et intellectuel).

En conclusion, il serait important de réaliser que nos concitoyens attendent des institutions de la République et de leurs acteurs qu'ils soient plus transparents, plus proches des citoyens et plus modestes.

Notes de bas de page :

Pour citer cet article :

Nicole Borvo Cohen-Séat, « Présidentielle et Parlement », *Silomag*, n° 1, mars 2017. URL : <https://silogora.org/presidentielle-et-parlement/>