

# Changer de République, changer la politique

non modéré

in Nouveaux, 9-10, mai-août 2000

PAR  
YVES SINTOMER

Le bilan des réformes institutionnelles de la gauche plurielle est plus que modeste. L'introduction de la parité a été menée à bien ou est en voie de l'être, mais la réforme du cumul des mandats a à moitié avorté, celle de la Justice est bancal, la Charte européenne des langues minoritaires a grosso modo été repoussée, le dossier corse est incertain, le droit de vote des étrangers aux élections locales n'est qu'à peine évoqué... Surtout, l'horizon semble dégagé de toute nouvelle proposition d'ampleur. Au-delà des envolées rhétoriques sur la modernisation de la vie politique, la gauche semble s'être coulée dans le corset étroit de la V<sup>ème</sup> République.

Quarante ans après sa création, la V<sup>ème</sup> République semble pourtant un cadre institutionnel totalement inadapté pour changer la vie et changer la société dans une perspective de gauche. Il est urgent de dessiner les contours d'une autre politique et d'une autre République. Ce sont souvent les pratiques sociales qui modifient la donne, mais la réforme des institutions et les avancées légales ont le mérite d'ouvrir de nouveaux espaces aux actions citoyennes. Des réformes institutionnelles allant en ce sens dépendent en partie du rapport de force global (et notamment du résultat des Présidentielles), mais bien des choses peuvent être engagées dès aujourd'hui et rien ne contraint la lutte des idées à attendre les résultats électoraux. L'exemple de la parité montre qu'une campagne menée durant des années par des associations et des citoyens ordinaires peut déboucher, si les circonstances sont favorables, sur une réforme institutionnelle majeure.

L'idée maîtresse qui devrait guider une politique de gauche en la matière est que moderniser la vie politique signifie avant tout la démocratiser, c'est-à-dire renforcer à tous les niveaux les capacités d'intervention active des citoyens. Si la démocratie dépend largement des rapports de pouvoir dans toutes les sphères de la société, et notamment dans les entreprises, elle se joue aussi à un niveau plus étroit dans le champ politique. Or, la représentation politique telle qu'elle fonctionne aujourd'hui implique un rapport de domination des représentants sur les représentés et tend « naturellement » à dépolitiser ces derniers. Cet état de fait constitue la source majeure de la monopolisation des décisions publiques par les experts de tout ordre.

## ● Le corset de la V<sup>ème</sup> République.

Dans la perspective d'une démocratie radicale, le modèle que représente notre cadre constitutionnel actuel est un véritable carcan.

## *L'exécutif tout-puissant de la V<sup>ème</sup> constitue le cadre institutionnel organique de la technocratie en même temps qu'il favorise un concubinage incestueux entre élites politiques, administratives et économiques.*

Imposé par un coup d'État légal, matérialisé dans l'investissement des institutions politiques et administratives par un corps de hauts technocrates, ayant séduit jusqu'à ses adversaires, il demeure un obstacle incontournable dont il faut prendre la mesure. Quatre de ses traits font plus particulièrement problème.

Le système représentatif de la V<sup>ème</sup> est tout d'abord caractérisé par une toute-puissance de l'exécutif. La prédominance progressive de ce dernier constitue une tendance généralisée dans les démocraties occidentales depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Elle a cependant été poussée à son paroxysme par le régime gaullien. À l'origine de la plupart des lois<sup>1</sup>, contrôlant l'essentiel de l'ordre du jour du Parlement, seul maître de l'immense domaine réglementaire, l'exécutif étouffe de son poids un législatif qui ne le contrôle guère. Il n'y a de ce point de vue pas de véritable séparation des pouvoirs dans la France de l'an 2000. Le problème est d'autant plus grave que cette donne constitutionnelle s'est faite chair avec l'accapement de l'essentiel du pouvoir administratif et politique par les technocrates issus des grandes écoles. Concevant l'action étatique comme relevant de savoirs au-dessus du débat politique, ils ont massivement peuplé les cabinets ministériels et la haute administration, avant d'étendre leur empire aux directions politiques. Ne dit-on pas qu'à la commission économique du PS, l'autorité de ceux qui prennent la parole dépend

1. 90 % des lois adoptées sont d'origine gouvernementale.

pour partie au moins de leur rang de sortie à l'ENA ? L'exécutif tout-puissant de la V<sup>ème</sup> constitue le cadre institutionnel organique de la technocratie en même temps qu'il favorise un concubinage incestueux entre élites politiques, administratives et économiques.

La prise du pouvoir par les technocrates a pu trouver un support idéologique dans une matrice « républicaine » qui conçoit l'action de l'État comme s'imposant à des citoyens ordinaires politiquement incapables et toujours soupçonnés de sombrer dans les intérêts particuliers. La V<sup>ème</sup> a renforcé le paternalisme du rapport entre élus et « administrés ». L'élection présidentielle et le référendum sur initiative du Président n'en sont que les symboles les plus manifestes, en ce qu'ils instituent le pouvoir charismatique et les mécanismes plébiscitaires comme clef de voûte de l'autorité politique. L'ensemble du système est structuré de la sorte : les maires sont autant de petits présidents dans leur commune, les dispositifs participatifs sont réduits au minimum... L'avènement d'une démocratie médiatique et la crise présente des partis de masse enlèvent le contrepois que ces derniers avaient pu un temps représenter : malgré leurs hiérarchies internes, ils permettaient une certaine participation des classes subalternes au système politique institutionnel. Le développement des procédures consultatives depuis plusieurs années (notamment dans le cadre des politiques de la ville) n'a guère inversé la tendance, car elles ont mobilisé les compétences des simples quidams pour améliorer la gestion publique sans faire appel à leur

citoyenneté active, c'est-à-dire à leur capacité de politiser les questions de société.

Parallèlement, on peut douter que cet État paternaliste soit un véritable État de droit, c'est-à-dire que les gouvernants soient soumis aux lois qu'ils édictent et qu'ils soient donc contrôlés par une instance indépendante. On sait que la tradition républicaine française, jusqu'à une date récente, était sur ce point mitigée (tout le monde se souvient de l'hélicoptère envoyé dans les sommets de l'Himalaya pour sauver Tibéri). Mais on souligne moins le handicap que constitue le dualisme de notre système juridique entre une branche judiciaire et une branche administrative, cette dernière étant par de nombreux aspects sous tutelle d'une administration qu'elle est censée contrôler. Les choses ont il est vrai évolué avec la montée en puissance du conseil constitutionnel<sup>2</sup> et l'indépendance croissante des juges, gagnées dans la pratique avant de l'être dans les textes, mais cela semble se payer par le risque d'émergence d'une République des juges.

Enfin, la décentralisation lancée par le premier gouvernement socialiste est restée incomplète et bancale. Si les acteurs locaux s'en sont largement emparés et ont contribué à lui donner sa dynamique, elle s'est arrêtée en chemin et semble menacée par une inégalité croissante entre les différents territoires.

### ● Changer la politique

Il serait absurde et vain de vouloir revenir aux schémas constitutionnels du passé, parce qu'ils ne sont plus en phase avec l'état actuel de la société et qu'ils souffraient déjà en leur temps de défauts majeurs. Il s'agit aujourd'hui de s'avancer résolument vers un nouveau modèle. On peut dans cette direction faire le pari de laisser de côté la question des modes de scrutins, qui pour une part n'intéresse que la classe politique.

Redynamiser la représentation politique passe par un rééquilibrage des pouvoirs du Parlement et de l'exécutif qui laisse au premier les moyens de déterminer davantage son ordre du jour (et donc ses capacités de proposer des

lois), de multiplier le nombre des commissions parlementaires... De même serait-il salutaire de désamorcer le ressort charismatique et plébiscitaire de la politique, par exemple en faisant du Président une autorité purement symbolique et en renforçant à tous les niveaux la collégialité des organes de décision. Mais l'enjeu majeur est ailleurs : le métier de politique doit céder de la place à la politique comme engagement temporaire, afin que la frontière entre système politique et citoyens ordinaires devienne plus poreuse. Certaines mesures permettant d'aller dans cette direction sont connues : restriction drastique du cumul des mandats et de la place de l'ENA, statut de l'élu permettant notamment la formation politique ou la reconversion professionnelle et garantissant le réemploi dans le secteur privé... D'autres mériteraient d'être creusées. Pourquoi, dans la foulée de la discussion sur la parité, ne pas introduire dans la constitution l'idée d'égal accès des groupes sociaux à la représentation politique ? Un Observatoire officiel sur la question pourrait être créé, dont les travaux nourrieraient le débat sur l'ouverture du champ de la représentation politique à des couches sociales (classes populaires, groupes issus de l'immigration...) qui y sont aujourd'hui marginalisées. Si l'Assemblée se peuplait de députés venant des milieux populaires, si quelques grandes villes de banlieue avaient un maire « beur », cela ne pourrait qu'enrichir la discussion publique. On peut d'ailleurs parier que l'introduction du droit de vote des étrangers prendrait alors un sens plus large.

2. Le Conseil Constitutionnel avait été conçu pour être le chien de garde de l'exécutif contre les empiétements du législatif dans le domaine réglementaire. Ce n'est qu'à partir de 1971 qu'il a progressivement basculé dans le rôle d'un gardien des droits constitutionnels des citoyens, en faisant notamment de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946 (sur les droits sociaux) et des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (comme le droit d'association) la base du droit positif.

Au-delà, c'est bien le rapport entre représentants et représentés qu'il faut modifier, avec comme objectif une véritable démocratie participative. Dans l'Ancien régime, la mise en place d'un contrôle parlementaire s'était effectuée sous le mot d'ordre « Pas d'impôt sans consentement ! ». Le slogan actuel pourrait bien être : « Pas d'impôt sans participation citoyenne ! ». Celle-ci ne se décrète pas, mais elle peut être ou non stimulée par les dispositifs institutionnels. Certaines mesures y contribueraient de façon importante. La reconnaissance à tous les niveaux de référendums d'initiative populaire changerait notamment le sens de l'expression directe des citoyens : non plus adhésion plébiscitaire au chef charismatique, mais mobilisation venue d'en bas. De même, la généralisation de structures de démocratie locale, la possibilité de convoquer des assemblées générales de citoyens dans les quartiers, voire le tirage au sort des conseillers de quartier<sup>3</sup>, ouvriraient des espaces que les acteurs de terrain pourraient saisir pour donner un sens nouveau à la citoyenneté. En l'absence de recettes miracles en ce domaine, la création d'un Secrétariat d'État à la démocratisation de la vie publique, doté de moyens d'action législatifs et financiers et dont le but serait de soutenir les expériences

3. Le tirage au sort d'une partie du Conseil de quartier a été récemment expérimenté dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, avec des résultats ambivalents. Rappelons simplement que cette forme de désignation caractérisa la démocratie athénienne et fut durant des siècles considérée comme synonyme de démocratie tout court, car elle assurait à tous les individus, quelle que soit leur couche sociale, une chance égale d'accéder aux organismes de prises de décision politique.

4. L'élaboration du budget municipal au cours de centaines de séances publiques mobilise des dizaines de milliers de citoyens et leur permet de discuter sur leurs besoins et sur leurs priorités.

5. Cf. la contribution d'Hugues Jallon dans ce même numéro. La vie associative devrait aussi pouvoir s'appuyer sur un véritable Tiers secteur d'activités socialement utiles.

de démocratie locale et participative, permettrait de s'appuyer sur une démarche pragmatique. Dans un autre contexte, l'exemple de la démarche participative de la ville de Porto Alegre, au Brésil, montre que l'ouverture d'un processus de démocratisation peut libérer des énergies insoupçonnées<sup>4</sup>. La vie associative, qui constitue le cœur de toute démarche participative, devrait trouver une expression publique dans une chambre consultative qui remplacerait à la fois le Conseil Économique et Social et le Sénat, ce symbole du conservatisme et du gouffre représentant/représentés dans notre ordre constitutionnel<sup>5</sup>.

De telles évolutions sont largement réclamées par des acteurs de terrain. En redonnant du souffle à la politique dans et au-delà du cercle des représentants, elles constitueraient la meilleure garantie contre une éventuelle République des juges, lors même que le pouvoir judiciaire aurait plus d'indépendance et d'autorité pour garantir les droits des citoyens face à l'État<sup>6</sup>. La véritable révolution est de ce point de vue devant nous. Elle implique de transformer le Conseil Constitutionnel en véritable Cour Suprême, c'est-à-dire en une instance d'appel lorsque des droits s'opposent ou semblent menacés par des lois ou des règle-

6. Cela passe notamment par le rapprochement des juridictions administratives et pénales et le renforcement de l'indépendance des magistrats.

7. Des questions comme le port du foulard islamique à l'école devraient relever d'une telle instance, et non comme aujourd'hui de cet organisme protéiforme qu'est le Conseil d'État, qui cumule les fonctions de conseil auprès du gouvernement, d'expertise auprès des administrations et de cour suprême de l'ordre juridictionnel administratif.

8. Les mécanismes existants déjà en France entre communes et départements représentent des masses financières assez faibles. Il faudrait aller vers une situation semblable à celle qui existe entre les *Länder* allemands, où chaque Land dépassant de 20 % la richesse moyenne doit contribuer à une caisse qui finance les *Länder* n'atteignant pas 80 % de cette richesse moyenne.

## *La possibilité de convoquer des assemblées générales de citoyens dans les quartiers, voire le tirage au sort des conseillers de quartier, ouvriraient des espaces que les acteurs de terrain pourraient saisir pour donner un sens nouveau à la citoyenneté.*

ments<sup>7</sup>. Comme dans des pays voisins, une telle instance constituerait le sommet de la pyramide juridique et elle pourrait être saisie en appel des jugements des tribunaux ou directement par les citoyens. En tout état de cause, il est impératif que son fonctionnement évolue, et en particulier que soient publiés les avis minoritaires et les motivations concurrentes des juges, à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis. Ce point est décisif pour faire basculer la jurisprudence constitutionnelle au-delà de l'expertise. Un jugement de la Cour Suprême n'est pas de l'ordre de la vérité, mais un moment – certes crucial – dans un débat philosophico-politique englobant les représentants politiques et les citoyens ordinaires sur les droits et les principes fondamentaux de l'ordre existant. C'est d'ailleurs pourquoi il est légitimement susceptible « d'appel » à travers une modification de la Constitution.

Enfin, une démocratisation réelle implique un rapprochement substantiel des représentants et des citoyens, et donc une nouvelle étape de décentralisation. Le rééquilibrage des pouvoirs des diverses collectivités territoriales, attendu depuis longtemps, doit se coupler avec le principe selon lequel il ne saurait y avoir de pouvoir local sans élection, afin d'éviter que ne se renforce la distance entre les électeurs et des instances désignées de façon indirecte. Une véritable décentralisation passe par le développement « à l'espagnole » d'une autonomie à la carte des régions et du soutien aux langues minoritaires. Mais elle implique également de

prendre au sérieux le risque majeur des transferts de compétence au niveau local, celui de renforcer les inégalités entre les territoires. Faire face à ce risque n'implique pas forcément de se tourner vers la redistribution verticale passant par l'État central : la solution alternative est de créer ou de renforcer qualitativement les transferts horizontaux qui passent par des péréquations entre communes, régions ou départements plutôt que par l'État central<sup>8</sup>.

Sur la plupart de ces points, des accords sont possibles qui dépassent les clivages politiques traditionnels, qui s'appuient sur des dynamiques existantes et qui les renforcent. Les oppositions seront bien sûr à la hauteur des changements. Pour les dépasser, l'essentiel est d'indiquer une ligne d'horizon capable d'articuler des attentes existantes et de susciter des énergies nouvelles. Celle d'une VI<sup>e</sup> République, qui change non seulement le régime, mais aussi la politique. ●