



HAL
open science

Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle. Cahiers Sens Public, 2007, article n°392, pp.1-19. halshs-00156723

HAL Id: halshs-00156723

<https://shs.hal.science/halshs-00156723>

Submitted on 22 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sens [public]

Revue électronique internationale
www.sens-public.org

Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle

CHRISTOPHE PRÉMAT

Résumé : À la veille de la campagne des présidentielles de 2007, il convient d'analyser l'ensemble des promesses faites par les candidats pour réorganiser les institutions de la V^e République. La difficulté de cet exercice tient en partie au fait que certains candidats sont déclarés alors que d'autres attendent encore le moment opportun pour le faire. Nous n'avons donc pas encore le spectre des candidats déclarés, mais nous pouvons dégager des lignes d'interprétation quant à la lecture que les candidats potentiels font des institutions politiques de notre pays. Le corpus étudié contient les discours des candidats, leurs sites internet et leurs diverses publications ainsi que les clubs et associations créés en vue de les soutenir aux présidentielles de 2007 ou souhaitant influencer le débat public. C'est en quelque sorte une photographie sur l'ensemble des ressources utilisées dans cette campagne pour promouvoir la question institutionnelle.

Mots-clés : Référendum, Revalorisation du parlement, Limitation des mandats présidentiels, Droit de pétition

Summary : Before the beginning of the campaign for the presidential elections of 2007, it is necessary to analyse the promises made by the candidates in order to reorganise the institutions of the fifth Republic. The difficulty is due to the ambiguous status of the different candidates: the ones are official whereas others are still potential. Nevertheless, we can deduce their positions considering the renewal of these institutions. We will focus on candidates' speeches, their websites and publications as well as the associations and clubs which were specifically created to support them or to influence the public debate. As a matter of fact, this article is a kind of photography made on the resources used in this campaign to promote the topic of institutions' renewal.

Key-words : Referendum, Parliament's renewal, Limitation of presidential mandates, Right of petition

Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle

Christophe Prémat

Plusieurs étapes peuvent être distinguées avant le début d'une campagne électorale officielle. On peut percevoir une phase d'effervescence idéologique mesurable aux livres des hommes politiques, candidats ou pas, destinée à peser sur la vie politique du pays, puis une phase de sélection des candidats de parti avant d'avoir la confrontation des projets de société. La deuxième phase n'étant pas tout à fait achevée, notre contribution vise à éclairer la façon dont les discussions institutionnelles sont débattues à l'intérieur des partis et les lignes éventuelles de fracture, sachant que les effets d'annonce participent de la visibilité médiatique des candidats. Plus ils sauront esthétiser leur façon de concevoir la question institutionnelle, plus leur légitimité et leur stature de présidentiable sera affirmée. Quelles sont les promesses de réformes institutionnelles et en quoi sont-elles différentes de celles des candidats officiels à l'élection présidentielle de 2002 ? Dans un premier temps, nous expliquerons les procédés invoqués pour revaloriser ou transformer le système politique français puis nous mettrons en perspective les propositions des candidats déclarés et probables par rapport aux propositions de leurs prédécesseurs de 2002.

La demande référendaire, comme indicateur des questions de rénovation institutionnelle

Une campagne présidentielle est une occasion importante pour évaluer des projets de société et déceler des styles de communication sur les moyens mis en œuvre afin de réaliser ces projets. En nous concentrant sur la question institutionnelle, nous souhaitons comprendre en quoi la politique de la rupture cache une volonté de transformation des institutions de la V^e république ou au contraire l'approfondissement de sa logique. Certes, la rupture n'est pas une politique¹, mais un artefact commode de communication que l'on retrouve à chaque élection, comme si chaque cycle présidentiel s'achevait sur la promesse d'un changement ou d'un renouveau. Certains dispositifs institutionnels incarnent à eux seuls une respiration et un changement de mentalité dans la vie

¹ Jean-Vincent Holeindre, septembre-octobre 2006, « La rupture ne fait pas une politique », *Le Débat*, n°141, pp. 76-85.

politique. Le référendum, en tant que vote des électeurs sur une question ou un projet de réforme, est régulièrement mis sur le tapis, dans la mesure où il est un puissant levier de légitimation des politiques à conduire. S'il est l'une des voies d'expression de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution), son évolution reflète en partie celle des institutions de la V^e république. Son statut est lié intimement à celui de l'exécutif, car il engage une responsabilité : il devient un outil performatif, permettant au candidat d'annoncer le type de contrat qu'il souhaite établir avec l'ensemble des citoyens. Même si ce que Jean-Marie Denquin appelle le « référendum-plébiscite »² a considérablement évolué depuis son usage gaullien, il n'empêche qu'il concentre une partie de l'attention des hommes politiques français à chaque élection. Certains estiment que c'est parce que le président n'engage plus sa responsabilité dans les référendums que ceux-ci ont perdu quelque peu de leur intérêt. En effet, selon Alain-Gérard Slama :

« il serait, en revanche, relativement aisé de revenir à l'esprit des institutions de la V^e République, dont le Président est le pivot, en poursuivant l'œuvre interrompue après la réforme de 1962, qui a introduit l'élection du président de la République au suffrage universel. Pour achever cette réforme, il ne manquait que la mise en jeu de la responsabilité du Président dans des cas où celui-ci estime devoir poser au pays la question de confiance – référendum, ou dissolution en cours de mandat. De grands juristes, Capitant, Vallon, Goguel, ont songé à cette disposition qui eût fixé par écrit une logique mise en pratique par De Gaulle. Son avantage serait double : d'un côté, attirer l'attention des électeurs sur la gravité d'un problème ; de l'autre, conforter le pouvoir du Président si celui-ci a su, en engageant sa responsabilité, susciter la confiance »³.

D'après cette déclaration, il faudrait revenir à une forme d'usage plébiscitaire du référendum pour revigorer les institutions de la V^e République. Cela prouve ô combien la discussion sur le référendum et son usage fait partie d'une partition spécifique de ce régime, même chez ceux qui prétendent rompre avec ses institutions. Nous souhaitons analyser la façon dont cet outil est invoqué voire défini dans une perspective de rénovation des institutions politiques. Le référendum brise le cycle temporel électif, il introduit des discontinuités qui sont prises en compte par les candidats, d'autant plus que le dernier événement politique majeur en France a été le rejet du projet de traité constitutionnel européen le 29 mai 2005.

Le tableau 1 rappelle l'ensemble des référendums nationaux organisés sous la 5^e République ainsi que leur taux de participation et la réponse donnée à chaque étape.

² Jean-Marie Denquin, 1976, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

³ Alain-Gérard Slama, 2002, « Citoyenneté », dans Claude BÉBÉAR (dir.), 2002, *Le courage de réformer*, Paris, éditions Odile Jacob, p. 303.

Tableau 1 : les référendums nationaux de la 5^e République

| Date des référendums nationaux | Sujet des référendums nationaux | Taux de participation | Résultat |
|--------------------------------|---|-----------------------|--------------|
| 28 septembre 1958 | Constitution de la 5 ^e république | 80,63% | Oui (82,60%) |
| 8 janvier 1961 | Autodétermination en Algérie | 73,76% | Oui (74,99%) |
| 8 avril 1962 | Les accords d'Évian mettant fin à la guerre en Algérie | 75,34% | Oui (90,81%) |
| 28 octobre 1962 | Election du président de la République au suffrage universel direct | 76,97% | Oui (62,25%) |
| 27 avril 1969 | Création des régions et rénovation du Sénat | 80,13% | Non (52,41%) |
| 23 avril 1972 | Elargissement de la CEE | 61,34% | Oui (68,32%) |
| 3 novembre 1988 | Statut de la Nouvelle-Calédonie | 36,89% | Oui (80%) |
| 20 septembre 1992 | Traité de Maastricht | 51,05% | Oui (50,5%) |
| 24 septembre 2000 | Quinquennat | 30,19% | Oui (73,21%) |
| 29 mai 2005 | Projet de Constitution européenne | 69,37% | Non (54,67%) |

Le taux moyen de participation pour les référendums portant sur des questions européennes est de 66,8%, de 62,43% pour ceux sur les questions d'organisation des pouvoirs publics⁴ et de 62% pour les référendums d'autodétermination⁵. Mis à part la réforme du quinquennat qui devait à l'origine accompagner une série de changements institutionnels, les référendums ayant porté sur l'organisation des pouvoirs publics et sur les questions européennes ont été des moments forts de la vie politique nationale. Il est vrai que les référendums gaulliens ont su mobiliser par la responsabilité engagée du président, d'où les taux de participation élevés (taux de participation moyen de 77,37%) alors que les autres référendums témoignent d'une certaine forme de déclin

⁴ On n'a évidemment pas inclus le référendum constitutionnel de 1958.

⁵ Le taux de participation moyen des référendums nationaux sous la 5^e République est de 63,56%, ceux sur le quinquennat et la Nouvelle-Calédonie ayant faiblement mobilisé, en raison du sujet et des appels à l'abstention.

de la procédure, le taux de participation moyen étant de 49,77%⁶. Cela explique pourquoi il existe une volonté de réanimer cette procédure⁷ qui figure au cœur des institutions et qui a permis d'approuver des réformes importantes comme celle de l'élection du président au suffrage universel direct. Dans le même temps, des projets de réforme étendant le champ du référendum avaient également été débattus, comme en 1984 où le président Mitterrand souhaitait une extension de l'article 11 de la Constitution. En 1992, le comité d'experts réunis autour du juriste Vedel, a fait des propositions sur l'utilisation du référendum en France, en ce qui concerne l'élargissement du champ des objets pouvant y être soumis, leur contrôle par le Conseil constitutionnel et ceux d'origine minoritaire. Voici le texte de l'article 11 que proposait de rédiger le comité Vedel :

« 1. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

2. Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

3. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la promulgation des résultats. Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et des modalités d'application du présent article »⁸.

⁶ Le référendum européen a été l'occasion d'une politisation négative par addition du refus de la politique gouvernementale, du scepticisme face à l'élargissement et par incompréhension des enjeux d'un traité compliqué.

⁷ Léo Hamon, 1984, « Du référendum à la démocratie continue », *Revue française de science politique*, volume 34, n°4-5, p. 1085.

⁸ Francis Hamon (dir.), 2006, *Le référendum*, Documents d'études n°1, La documentation Française, p. 18.

Ce comité consultatif, mis en place par François Mitterrand en décembre 1992, n'a pas pu influencer la révision de la Constitution en raison de l'alternance politique faisant suite aux élections législatives de mars 1993. La loi de révision du 4 août 1995 a étendu le domaine de l'article 11 aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation ainsi qu'aux services publics qui y concourent »⁹. Cette réforme a d'une certaine façon accéléré la demande de référendums sur des débats nationaux particuliers¹⁰. Selon Jean-Luc Parodi, la demande référendaire :

« est en accroissement régulier au cours des quinze dernières années. C'est à la fois une demande de référendum majoritaire et une demande de ce que j'avais appelé le référendum minoritaire (dénomination reprise par la commission Vedel), c'est-à-dire un référendum entre les mains des groupes parlementaires ou d'électeurs minoritaires. Cet accroissement de la demande référendaire est naturellement lié à la montée de l'insatisfaction et à la crise du politique que l'on a connues au cours des dernières années. Elle est naturellement liée aussi à l'atomisation partisane qui caractérise le système des partis depuis une dizaine d'années et à l'apparition de forces marginales qui sont donc de ce point de vue demandeuses d'actions politiques »¹¹.

Récemment, les référendums régionaux organisés en Corse, en Guadeloupe et en Martinique afin de remodeler le système administratif et politique de ces territoires n'ont pas abouti aux résultats escomptés, ralentissant *de facto* les velléités décentralisatrices du gouvernement Raffarin. En d'autres termes, le référendum participe d'une interrogation sur les institutions politiques françaises et sur le lien entre participation des citoyens et réformes soutenues par les représentants. Le 1^{er} mars 2005 a vu également l'introduction d'un référendum obligatoire (article 88-5)¹² pour la ratification des nouveaux élargissements à l'Union européenne qui s'appliqueront après les cas bulgare et roumain. Ce type de référendum a spécifiquement été conçu pour l'entrée éventuelle de la Turquie dans l'Union Européenne, ce qui signifie qu'il y aura au moins un référendum lors du prochain quinquennat. La demande référendaire participe d'une accentuation des enjeux politiques et d'une dramatisation des divergences entre les partis politiques. Le

⁹ Francis Hamon (dir.), 2006, *Le référendum*, Documents d'études n°1, La documentation Française, p. 17.

¹⁰ Au moment de la réforme des retraites faite par le Gouvernement Raffarin, Arnaud Montebourg a réclamé un référendum sur cette question. *Le Monde*, 06/06/2003. Le PCF en avait réclamé un sur la monnaie unique en janvier 1998 et sur la Corse en août 2001.

¹¹ Jean-Luc Parodi, 2001, « Le référendum en France : analyse stratégique », dans Francis HAMON et Olivier Passelcq (dir.), *Le référendum en Europe : bilan et perspectives*, Paris, éditions L'Harmattan, p. 19. Olivier Rouquan, 2005, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la 5^e République*, Paris, éditions Connaissances et Savoirs, p. 56.

¹² Frédéric Rouvillois, 2006, *L'avenir du référendum*, Paris, François-Xavier de Guibert, p. 141.

référendum a également modifié en partie les pratiques militantes, puisque de plus en plus de partis y ont recours pour qu'une prise de position officielle par rapport à une question soit dégagée¹³. Les débats internes au PS avaient permis d'instaurer une pré-campagne référendaire, même si la position majoritaire n'a pas fait taire les dissonances. En effet, selon Pierre Martin, les consignes de vote de ces deux partis ont été les seules à ne pas avoir été respectées.

« Dans les enquêtes par sondages réalisées le 29 ou le 30 mai, on observe une forte cohérence entre les consignes de vote et l'attitude des électors concernant les communistes, l'extrême gauche, la droite UMP-UDF et l'extrême droite, cohérence, dans tous ces cas, supérieure à ce qu'elle était en 1992 »¹⁴.

Pour les candidats à la présidentielle de 2007, l'usage du référendum est explicitement revendiqué par le Parti Socialiste et le PCF qui visent un référendum constitutionnel¹⁵ atténuant le caractère présidentiel du régime de la V^e république. Il s'agit finalement de renouer avec une critique traditionnelle des institutions et de leur caractère trop personnel. La candidate désignée aux primaires socialistes, s'appuie sur cet élément figurant dans le programme des socialistes. Le droit de pétition y est aussi défendu ainsi que la transformation du rôle du Conseil Constitutionnel. La modification du statut pénal du chef de l'Etat est également revendiquée. Pour l'UMP, l'initiative législative est retenue dans le cortège des transformations institutionnelles à réaliser. En fait, lorsqu'on examine le référendum, c'est la panoplie des instruments de démocratie directe qui est à analyser, avec notamment l'initiative populaire, le droit de pétition et dans une certaine mesure les échelles territoriales possibles de son utilisation. Il ne s'agit pas de réduire les questions institutionnelles au seul référendum, mais de comprendre comment son invocation met en scène la série des réformes que souhaite chaque candidat.

Comparatif des propositions institutionnelles des candidats de 2002 et de 2007

Lorsque l'on analyse les propositions des candidats aux élections présidentielles en matière de référendums, on remarque une amplification de la demande par rapport à celles des candidats de

¹³ Le Parti Socialiste et les Verts ont eu recours au référendum pour adopter une position claire vis-à-vis du référendum sur le projet de traité de Constitution européenne.

¹⁴ Pierre Martin, 2005, « Le référendum du 29 mai 2005 », *Commentaire*, pp. 709-710.

¹⁵ L'UDF réclame également un référendum pour approuver une 6^e république avec un président responsable et un parlement qui accentue sa fonction de contrôle. Voir l'avant-projet de l'UDF pour les législatives de 2007, p. 13 :

http://www.udf.org/legislatives_2007/avant_projet.pdf

2002. Le tableau 2 illustre les prises de position des candidats officiels à la présidentielle sur le référendum.

Tableau 2 : prises de position des candidats à la présidentielle de 2002 sur le référendum

| Nom des candidats | Référendum national | Référendum local | Participation des citoyens à la vie politique |
|--------------------|---|---|--|
| Jacques Chirac | Référendum sur les grands débats sociaux-économiques Référendum sur une révision constitutionnelle portant sur la participation des citoyens, l'identité des régions, l'autonomie financière des collectivités locales, le droit à l'expérimentation et le rôle du Sénat | Pour son institutionnalisation, à l'initiative des élus | |
| Lionel Jospin | Idée d'un référendum sur les grands débats de société à l'initiative présidentielle ¹⁶ | Référendums locaux et régionaux à caractère consultatif | Mode d'élection du Sénat |
| Jean-Marie Le Pen | Recours plus fréquent au référendum | Pour un référendum d'initiative populaire sans préciser de conditions | |
| François Bayrou | | | Introduction d'une dose de proportionnelle aux législatives, proche de la pratique allemande |
| Christiane Taubira | | | |
| Robert Hue | Initiative populaire | | Dose de proportionnelle dans les scrutins, |

¹⁶ Lionel Jospin, 2005, *Le monde comme je le vois*, Paris, éditions Gallimard, p. 201. Jérôme Béatrice, « Lionel Jospin propose des consultations régionalisées », *Le Monde*, 18 avril 2002, p. 15.

Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle

| | législative (10% des électeurs) | | transformation du Conseil Constitutionnel |
|-------------------------|---|---|---|
| Olivier Besancenot | | Pour un référendum d'initiative populaire | Conseils de quartier décisionnels |
| Arlette Laguiller | | Révocabilité des élus | Suppression du scrutin majoritaire |
| Daniel Gluckstein | - | - | - |
| Noël Mamère | Référendum sur une nouvelle Constitution. Droit d'initiative législatif citoyen : une proposition de loi contresignée par au moins 500 000 citoyens doit être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée | | Abaissement du droit de vote à 16 ans (majorité à 16 ans), élection des sénateurs au suffrage universel à la proportionnelle. Remplacement du Conseil Constitutionnel par une Cour Constitutionnelle pouvant être saisie par les citoyens |
| Charles Pasqua | Pour un recours fréquent au référendum | Initiative populaire | |
| Christine Boutin | - | - | - |
| Corinne Lepage | Pour un référendum d'initiative citoyenne au niveau national. Pétition de 5% des citoyens demandant au Parlement de se saisir d'un projet de texte | Référendum d'initiative citoyenne au niveau local | Mise en place d'une proportionnelle à l'allemande |
| Jean-Pierre Chevènement | | Contre l'idée de référendum local | |
| Jean Saint-Josse | Référendum pour tout nouveau traité européen et transfert de compétences nationales à l'Europe | | |
| Bruno Mégret | Référendum sur le rétablissement de la peine de mort | | |

| | | |
|---------------|--|--|
| Alain Madelin | | Saisine possible du Conseil Constitutionnel par les citoyens |
|---------------|--|--|

Source : synthèse personnelle

Parmi les candidats probables à la présidentielle de 2007 et qui le furent en 2002, nous avons Jean-Marie Le Pen, François Bayrou, Bruno Mégret, Arlette Laguiller. Ces cinq candidats maintiennent leurs positions de 2002 sur les outils nécessaires à la rénovation voire la transformation de la V^e république. Jean-Marie Le Pen a depuis très longtemps réclamé l'initiative populaire, ce thème étant classique parmi les partis d'extrême-droite. L'idée d'incarner les protestations populistes à l'égard d'un système représentatif jugé fermé sur lui-même passe par l'invocation de mécanismes susceptibles de transformer le système. Selon Gilles Ivaldi :

« cet appel au « peuple véritable » contre les élites au travers de la pratique du référendum représente un exemple particulièrement intéressant de cette capacité de l'idéologie populiste à mobiliser les masses à partir de revendications en apparence démocratiquement légitimes – en l'occurrence ici la demande de plus de démocratie directe – pour des motifs et objectifs contraires aux principes mêmes des régimes pluralistes représentatifs, illustrant pleinement de la sorte l'ambiguïté de la relation qu'entretient le populisme avec le système démocratique »¹⁷.

On note une inflexion particulière dans la campagne de Jean-Marie Le Pen sur l'idée de « république référendaire »¹⁸ qui provient en partie du succès du non au dernier référendum sur le projet de Constitution européenne. Cette idée lui a été entre autres suggérée par son directeur de cabinet, Louis Aliot, qui a soutenu récemment une thèse sur le président de la V^e République¹⁹ et qui a défini la manière dont devait être utilisé le référendum comme levier de légitimation de chaque réforme importante. Pour ce qui est de l'initiative populaire, les contours de cet instrument n'ont jamais clairement été évoqués, ils participent clairement du refrain populiste entonné à chaque campagne présidentielle.

¹⁷ Gilles Ivaldi, 2004, *Droites populistes et extrêmes en Europe occidentale*, Paris, La documentation française, pp. 38-39.

¹⁸ Jean-Marie Le Pen, émission « À vous de juger », 16/11/2006. Selon le président du Front National, la méthode qui devra être utilisée par le prochain président de la république pour accomplir des réformes est la « république référendaire », c'est-à-dire un référendum pour chaque projet.

¹⁹ Louis Aliot, 2003, *L'élection du président de la cinquième république au suffrage universel direct*, Paris, éditions François-Xavier de Guibert, 336 pages.

« Rendre la liberté au peuple et ceci n'en déplaît à Mme Royal, ne passe pas par l'instauration de « jurys populaires soviétiques idéologiques » mais par le rétablissement de la proportionnelle intégrale aux élections européennes, nationales, régionales, départementales, municipales, professionnelles et sociales. [...] Oui, le Peuple français doit être consulté sur les grandes décisions politiques qui le concernent grâce à la mise en place d'une république référendaire où toutes les réformes fondamentales seront soumises au référendum du peuple »²⁰

Pour le MNR, Bruno Mégret souhaite « élargir le champ d'application du référendum de façon que le peuple puisse se prononcer directement sur toutes les questions qui l'intéressent, telles l'immigration ou la peine de mort »²¹ ainsi qu'un référendum d'initiative populaire sur toutes sortes de problèmes. En septembre 2002, il a dénoncé le renoncement du président de la République à organiser un référendum sur la décentralisation. Les candidats écologistes ont toujours été attachés aux pratiques de démocratie directe permettant d'aérer le système représentatif et d'introduire de nouvelles problématiques. De ce point de vue, la revendication de l'initiative populaire et des référendums locaux a constamment été au cœur de leurs programmes successifs. Dominique Voynet, candidate des Verts aux présidentielles de 2007 est de ce point de vue dans la continuité de ses déclarations lorsqu'elle était candidate en 1995 : elle milite pour une dose de proportionnelle et l'usage d'instruments de démocratie directe. Les écologistes se sont appuyés sur l'institutionnalisation d'outils de démocratie participative et de démocratie directe, comme le référendum d'initiative populaire :

« le référendum d'initiative populaire doit être encouragé à tous les niveaux des collectivités publiques. Les conditions de son organisation seront précisées de façon à ce que les questions soumises au suffrage des citoyens correspondent effectivement à une préoccupation de la population, et des seuils de participation en garantiront la représentativité. Couplé à la possibilité de saisine directe du Conseil constitutionnel, le référendum d'initiative populaire permettra une participation plus effective des citoyens à l'élaboration de la loi commune. Enfin, un droit d'initiative législative devrait être conféré aux citoyens : toute proposition de loi contresignée par 500 000 citoyens devrait être automatiquement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. »

²⁰ Jean-Marie Le Pen, Discours au Bourget de présentation du projet présidentiel, 12/11/2006 : http://www.frontnational.com/doc_interventions_detail.php?id_inter=51. Site consulté le 02/12/2006.

²¹ Programme « Pour que vive la France », propositions n°336 et 337 : http://www.m-n-r.net/programme3partie_republique.php. Site consulté le 03/12/2006.

Le programme des écologistes prévoit également la lutte contre le cumul avec deux mandats au maximum et la limitation à cinq ans de tous les mandats électifs²². Arlette Laguiller ne s'est pas intéressée au référendum en tant que tel, puisqu'elle revendique le principe de révocabilité des élus dans une perspective conseilliste et refuse le système majoritaire. Sur les questions institutionnelles, elle a donc les positions les plus radicales sans que ces dernières ne soient précisément développées²³. La volonté d'instituer une VI^e République est présente à l'extrême-droite, au centre²⁴, chez les écologistes et les communistes et parmi les rénovateurs socialistes. C'est en ce sens que la question institutionnelle devient une question de changement de régime. Le projet de base commune, adopté par le 33^e Congrès du PCF, en décembre 2005, visait à préciser les contours de ce régime.

« 1) Pour fonder la nouvelle Constitution, des Etats généraux pour une nouvelle République seront réunis ; une Assemblée constituante sera élue, son projet soumis à ratification par référendum.

2) Le moteur de la nouvelle Constitution se trouvera dans une implication citoyenne active. Sous toutes ses formes, l'initiative citoyenne sera élargie, y compris à des propositions législatives, le référendum d'initiative populaire également. Toutes les assemblées élues devront mettre à leur ordre du jour toute proposition émanant d'une partie des citoyens, dont le seuil sera établi par la loi. La citoyenneté de résidence sera établie. Le statut de l' élu rendra effective pour tous la possibilité d'exercer un mandat.

3) Souveraineté populaire renforcée. Parité généralisée, Proportionnelle, limite du cumul des mandats.

4) La décentralisation se conduira dans le double esprit de la souveraineté populaire et de la solidarité. Une collectivité pourra prendre en charge toute activité demandée par sa population ; une collectivité plus étendue ne prend en charge les activités d'une moins étendue que si celle-ci ne peut la satisfaire ou le souhaite par accord de partenariat »²⁵.

²² Programme des Verts, volet « Institutions et Démocratie », programme adopté en décembre 2003 et en janvier 2004 :

http://programme.lesverts.fr/article.php3?id_article=292. Site consulté le 01/12/2006.

²³ Les questions institutionnelles ne sont pas abordées en tant que telles, puisque Lutte ouvrière se base sur un rejet du système politique tout entier. Cf « Lutte de classe », Texte d'orientation, *Union communiste internationaliste*, décembre 2005, motion approuvée par les délégués présents au congrès. <http://www.union-communiste.org/?FR-archp-show-2005-1-641-3601-x.html>. Texte consulté le 01/12/2006.

²⁴ François Bayrou, 2006, *Au Nom du Tiers-Etat*, éditions Hachette, « Pour la 6^e République », pp. 137- 158.

²⁵ *L'Humanité*, 14 décembre 2005.

Dans ce projet, on retrouve des thèmes classiques de l'imaginaire politique français (Assemblée constituante, références à la Révolution Française de 1789), ainsi que le référendum d'initiative populaire conçu comme un moyen de faire remonter un ensemble de préoccupations des citoyens²⁶.

Le Parti socialiste a sensiblement évolué sur ces questions par rapport à 2002, avec la revendication d'une loi d'initiative citoyenne possible lorsqu'une pétition est signée par un million d'électeurs dans au moins trente départements, et le droit de saisir le Conseil constitutionnel²⁷. Il préconise un référendum constitutionnel conformément à l'article 11 de la Constitution pour avaliser une nouvelle République de type parlementaire avec l'idée que le président de la République pourrait être destitué par l'Assemblée nationale et que le Premier Ministre serait lié par un contrat de majorité. Elisabeth Guigou proposait récemment, en plus de la suppression de l'article 49.3 et de l'institution du mandat unique figurant dans le projet socialiste, le renforcement des commissions permanentes de l'Assemblée Nationale²⁸, éléments également repris par le projet. Cette dernière préoccupation est présente chez les écologistes qui proposent de « porter à dix le nombre de commissions permanentes de l'Assemblée nationale et [de] donner une plus grand rôle au travail qu'elles accomplissent »²⁹. Un référendum est discrètement annoncé sur le vote obligatoire dans le projet socialiste³⁰.

La question du droit de vote des étrangers, agitée naguère par François Mitterrand, est de nouveau remise sur le tapis, François Hollande se prononçant pour un référendum sur cette question-là³¹, faisant écho aux multiplications des référendums locaux sur ce sujet³². Cette

²⁶ Depuis plusieurs programmes, le PCF a promu l'idée d'initiative populaire. *Le projet de manifeste*, 28^e Congrès du PCF, 1994, p. 91 : « nous proposons que soit instituée l'obligation pour l'autorité compétente d'examiner et de se prononcer sur les questions exprimées par pétition, référendum ou proposition de loi déposée par au moins 2% des électeurs inscrits ».

²⁷ « Réussir ensemble le changement », 2006, *Le Projet socialiste pour la France*, pp. 21-22.

²⁸ Elisabeth Guigou, 2006, *Rallumer les étoiles*, Paris, éditions Calmann-Lévy, p. 130.

²⁹ Programme des Verts.

³⁰ *Le Projet socialiste*, p. 23 : « nous consulterons les Français sur l'opportunité de rendre le vote obligatoire ».

³¹ François Hollande, 2006, *Le devoir de vérité*, p. 142. *Le Projet socialiste*, p. 23 : « nous reconnaitrons le droit de vote pour les scrutins locaux aux résidents étrangers en situation régulière, et résidant depuis cinq ans dans notre pays ».

³² Les communes communistes de la région parisienne se sont faites les championnes d'une telle pratique. Isabelle Mandraud, Jean-Baptiste de Montvalon, *Le Monde*, 25 mars 2006, « Consultation à Saint-Denis sur le droit de vote des étrangers », p. 11. *Libération*, samedi 10 et 11 décembre 2005, « Vote des étrangers, qu'est-ce qu'on attend ? ». En décembre 2002, une première votation citoyenne sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers est organisée en France dans 70 communes gérées par la gauche. Au total, environ 40 000 personnes participent à un scrutin qui recueille 91,2% de oui, 7,8% de non et 0,2% de

promesse avait été soutenue par le candidat Jospin aux élections de 2002, sachant que le Sénat avait bloqué en mai 2000 un projet de loi voté par les députés de gauche. Le candidat Nicolas Sarkozy s'est aussi prononcé pour un droit de vote des étrangers aux élections locales à l'exclusion des élections nationales³³. La question de l'élargissement du vote est un détail à la marge des débats institutionnels, mais elle est régulièrement relancée. Pour le candidat de l'UMP, on trouve également des mesures fortes en matière référendaire :

« 10% du corps électoral pourront demander au Parlement de se prononcer sur un problème ou soumettre au référendum la suppression d'un texte existant (référendum abrogatif). Enfin, les citoyens pourront saisir le Conseil constitutionnel par la voie de l'exception pour lui demander de statuer sur la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée »³⁴.

En fait, cette réforme reprend indirectement les positions affichées par Robert Hue en 2002 sur l'initiative législative et la saisine possible du Conseil constitutionnel. La proposition à retenir est celle d'une revalorisation du parlement en matière de politique étrangère et d'affaires européennes, remettant en cause implicitement l'idée d'un domaine réservé sur ces questions³⁵. Le nombre de mandats présidentiel successifs est limité à deux et le Président doit être en mesure d'expliquer sa politique devant le Parlement qui voit ses prérogatives renforcées en matière d'élaboration des lois et de contrôle administratif. Une dose de proportionnelle sera introduite au Sénat pour permettre une meilleure représentation des partis.

Le candidat souverainiste Nicolas Dupont-Aignan refuse l'idée d'un affaiblissement de la France sur la scène internationale et la scène européenne³⁶, il n'empêche qu'il envisage tous les moyens de revigorer la participation des citoyens.

« Entre chaque élection, les Français ont le sentiment d'être oubliés. Notre démocratie doit donc leur offrir les moyens de se faire entendre et de défendre leurs droits. Instituer un référendum d'initiative populaire débloquerait le jeu politique national. Comme chez plusieurs de nos voisins, pourquoi ne pas contraindre les pouvoirs publics à organiser un référendum lorsqu'un nombre

votes blancs et nuls.

³³ Nicolas Sarkozy, émission « À vous de juger », France 2, 30/11/2006. En plus de la résidence dans la commune en question et celle de payer des impôts, Nicolas Sarkozy a évoqué la réciprocité avec le pays d'origine, sans préciser ce qu'il entendait par cette réciprocité. Nous supposons que cela signifie que les Français expatriés dans ces pays puissent également avoir le droit de voter aux élections locales.

³⁴ Programme de l'UMP. <http://viphttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf> Consulté le 30/11/2006.

³⁵ Nicolas Sarkozy, 2006, *Témoignage*, Paris, éditions XO, p. 166.

³⁶ Le club de Nicolas Dupont-Aignan « Debout la République » a fait circuler une pétition sur internet demandant un référendum sur l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne.

suffisant de signatures, un million par exemple, est réuni autour d'un sujet d'intérêt national et après avoir vérifié qu'il n'a rien d'anticonstitutionnel ? L'objet pourrait être autant l'adoption d'une loi que son refus. De même, mais au niveau local cette fois, le référendum doit devenir décisionnaire et être autant à la discrétion du conseil municipal que de la population, selon des critères qui restent à définir »³⁷.

On retrouve dans des termes similaires la revendication du référendum d'initiative populaire chez les républicains sociaux³⁸ qui, avec Christine Boutin, préconisent également une dose de proportionnelle à hauteur de 20% dans l'élection des députés, le septennat présidentiel non renouvelable et la réduction du nombre de députés à 500. Lors de la campagne des législatives de 2002, le MPF avait souhaité des mesures fortes telles que l'institution du référendum obligatoire pour toute révision constitutionnelle liée à un traité européen, et un référendum d'initiative populaire au niveau local et national³⁹. L'état du projet pour 2007 ne mentionne pas ces dispositifs.

François Bayrou souhaite une revalorisation considérable du Parlement face à une dérive présidentielle des institutions qu'il condamne fermement sans pour autant s'engager dans une discussion sur l'usage du référendum. Pour les petits candidats, dont les chances de passer la barre des 500 parrainages sont minces, le référendum d'initiative populaire est évidemment un thème favori sauf chez Roland Castro, qui ne le mentionne pas parmi ses 89 propositions⁴⁰. Par exemple, Alain Mourguy se présente comme le candidat de la démocratie directe en se concentrant sur l'usage du référendum et de l'initiative populaire pour toutes les grandes décisions s'appliquant sur long terme.

« Nous proposons aux citoyens de légaliser un système de « Référendum d'initiative populaire » dans des conditions bien délimitées. Pour éviter des

³⁷ Nicolas Dupont-Aignan, « Et si en 2002 on donnait la parole au peuple, 30 propositions pour réveiller la démocratie française », *Cahiers thématiques n°3* :

<http://www.debout-la-republique.fr/>. Site consulté le 02/12/2006.

³⁸ Forum des Républicains sociaux, propositions sur les institutions (n°6) : « instaurer le référendum d'initiative populaire : à partir d'un certain nombre de demandes à déterminer, et en limitant le champ d'application à l'organisation des pouvoirs publics » :

http://www.frs-ladroitehumaine.fr/les-institutions.r15007_p56_l1.htm. Site consulté le 02/12/2006.

Christine Boutin ne sera pas candidate aux présidentielles de 2007 et soutiendra Nicolas Sarkozy.

³⁹ http://programmepolitique.free.fr/mpf_2002_1.htm. Site consulté le 03/12/2006.

⁴⁰ On notera dans ses propositions la volonté de transformer en profondeur le Sénat (propositions 82 à 86 sur le nouveau rôle du Sénat, chambre élue au suffrage universel direct ne pouvant bloquer de loi et chargée des questions de longue durée comme la bioéthique, l'environnement et la laïcité). <http://www.utopiesconcretes.org/propositions/>. Site consulté le 02/12/2006.

référendums « farfelus », il suffit de cumuler à la fois un nombre de signatures de citoyens avec, en parallèle, un nombre de signatures d'élus (chiffres à déterminer – exemple théorique : 500 000 signatures de citoyens + 300 signatures de maires) à partir desquelles le processus du « référendum d'initiative populaire » pourra être déclenché »⁴¹.

Edouard Filias, le candidat d'Alternative Libérale, a proposé le 28 septembre 2006 son programme, avec des propositions institutionnelles fortes contenant la généralisation de la possibilité des référendums d'initiative populaire⁴², le droit de vote aux étrangers résidant depuis plus de cinq années, la suppression des votes bloqués et de l'article 49-3. Jean-Marc Governatori, président de l'association « La France en action »⁴³ réclame également l'instauration d'un référendum d'initiative populaire sans jamais préciser de taux ou des conditions précises de son institutionnalisation. Le référendum d'initiative populaire est souvent une réclamation qui sied aux partis et aux groupes d'expression ayant peu de visibilité sur l'échiquier politique.

On pourrait regrouper l'ensemble de ces propositions institutionnelles suivant plusieurs thèmes, à savoir le référendum, l'initiative populaire, le statut de l'assemblée nationale, celui du Sénat, la délimitation du rôle du président. Certes, dans le tableau 3, nous avons exclu les petits candidats ainsi qu'Arlette Laguiller dans la mesure où elle conteste même le principe de cette élection présidentielle. Certains partis n'ayant pas adopté de position définitive n'ont pas été inclus, comme la LCR⁴⁴. Il s'agit de comparer les détails des propositions institutionnelles, sachant que les propositions ont été formulées par les partis politiques en vue des législatives de 2007⁴⁵.

⁴¹ Union Droite Gauche (UDG), proposition n°3 :

<http://www.elysee2007.org/programme-election-2007.php#referendum>. Site consulté le 02/12/2006.

⁴² Edouard Filias, « Pour le libre choix des Français, pour de vrais choix de vie, ouvrir des portes pour la Liberté », 28 septembre 2006 : « donner aux Français la possibilité de lancer des référendums d'initiative populaire, à tous les échelons : locaux, nationaux, européens, avec le soutien d'au moins 10% du corps électoral »,

http://www.edouard-fillias.fr/documents/des_portes_pour_la_liberte.htm. Site consulté le 02/12/2006.

⁴³ <http://www.lafranceenaction.com/>

⁴⁴ La LCR a un manifeste avec des analyses plus générales de la crise de civilisation, un programme pour les législatives plus concret n'a pas encore été arrêté.

⁴⁵ En attendant le programme des Verts, nous avons repris leurs propositions adoptées en décembre 2003 – janvier 2004.

Tableau 3 : Synopsis des propositions institutionnelles pour 2007

| Candidats | Parti politique | Référendum et Initiative populaire | Réforme de l'Assemblée Nationale | Statut du Sénat | Ministères | Rôle du président |
|-----------------|-----------------|--|--|--|---|--|
| Nicolas Sarkozy | UMP | 10% du corps électoral (initiative législative, possibilité d'abrogation) | Députés élus pour les Français de l'étranger Débats sur les affaires étrangères, la défense, les questions européennes. Parlement associé à l'élaboration de la loi et contrôle de l'administration renforcé | Dose de proportionnelle pour les élections | Création d'un ministère de l'immigration et de l'intégration et d'un ministère du développement durable. Conseil de 15 ministres | Limitation à deux mandats |
| Ségolène Royal | PS | Droit de pétition d'un million de signatures dans trente départements au moins. Droit de saisine du Conseil constitutionnel | Dose de proportionnelle (un député sur cinq) + élection au suffrage universel des députés représentant les Français de l'étranger. Mandat parlementaire unique, commissions permanentes renforcées, suppression du 49.3 et du vote bloqué, limitation de l'article 38 sur les ordonnances | Extension du mode de scrutin proportionnel départemental à partir de 3 sièges. Droit de veto en matière constitutionnelle supprimé | - | Limitation à deux mandats, statut pénal réformé, possibilité d'être destitué à l'initiative de l'Assemblée Nationale |

Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle

| | | | | | | |
|------------------------------------|-----------|--|--|---|---|--|
| Dominique Voynet | Les Verts | Référendum d'initiative populaire à tous les niveaux. Droit d'initiative législative à partir de 500 000 citoyens. | Proportionnelle inscrite dans la Constitution | | | Régime parlementaire primo-ministériel, inscription de la proportionnelle dans la Constitution, tous les mandats électifs ramenés à cinq ans ⁴⁶ |
| Marie-Georges Buffet ⁴⁷ | PCF | Référendum constitutionnel et états généraux pour une nouvelle République, droit d'initiative législative, référendum d'initiative populaire | 49.3 supprimé | Suppression du Sénat dans sa forme actuelle. Deuxième chambre élue au suffrage universel direct, assurant le lien entre citoyens et collectivités territoriales | | Suppression de l'article 16, rôle du président réduit, premier ministre a plus de responsabilité |
| Jean-Marie Le Pen | FN | Référendum pour toutes les réformes fondamentales | Proportionnelle intégrale | Proportionnelle intégrale | | |
| François Bayrou | UDF | Recours au référendum (par le Parlement également) et en cas de crise de confiance Saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens | Droit de dissolution Mandat parlementaire unique. Suppression du 49.3 et du vote bloqué, renforcement de la capacité d'information, possibilité de s'adresser aux grands | | Conseil réduit à une vingtaine de ministres | 6 ^e République avec un président responsable |

⁴⁶ Le programme des Verts adopté fin 2003 mentionnait des éléments plus précis concernant la modification du statut pénal du président (article 68), la suppression du « domaine réservé », la suppression de l'article 9.

⁴⁷ En attente des négociations sur une éventuelle candidature antilibérale unique, nous avons considéré les positions du PCF qui a déjà ébauché un programme en vue des prochaines échéances électorales.

| | | | organismes (Conseil d'Etat, INSEE...) | | | |
|----------------------|-----|--|---|-----------------------|---|---|
| Philippe de Villiers | MPF | - | - | - | - | - |
| Bruno Mégret | MNR | Référendum étendu référendum d'initiative populaire | Scrutin proportionnel | Scrutin proportionnel | - | - |

Le statut du référendum est un indicateur intéressant des débats institutionnels qui se posent à chaque élection présidentielle. Il n'est pas au centre de la campagne, mais son invocation permet aux candidats de dégager l'image d'un président responsable et d'un système représentatif quelque peu aéré. Dans le tableau 3, on repère aisément la façon dont les réformes institutionnelles invoquées dessinent une présidence faible ou forte. Pour le PCF et le PS, le président a ses pouvoirs considérablement limités, les Verts étant les plus radicalement engagés pour un régime parlementaire primo-ministériel. Pour l'UDF, la présidence est forte⁴⁸, avec seulement quelques restrictions permettant de rééquilibrer les pouvoirs. Le FN et le MNR s'appuient sur une présidence de type plébiscitaire, l'UMP apporte quelques conditions à la fonction présidentielle et revalorise considérablement le rôle du Parlement. Les réformes proposées portent en fait plus sur la revalorisation des prérogatives du Parlement que sur un affaiblissement des pouvoirs du président.

Le calendrier rapproché des présidentielles et des législatives et l'institution du cycle quinquennal expliquent l'importance de la demande de réforme institutionnelle, puisque chaque candidat doit définir un style de présidence. Ce n'est donc pas étonnant que le référendum soit de plus en plus convoqué dans les programmes des partis politiques. On peut même se demander si la rupture proclamée par certains candidats avec des pratiques institutionnelles n'est pas fondamentalement un ressort caché de la dynamique des institutions de la V^e République qui privilégie la création d'un contrat nouveau à chaque rendez-vous présidentiel. Ainsi, le référendum, outil consacré par De Gaulle, serait la caution de cette logique, quand bien même son usage plébiscitaire se serait légèrement effacé.

⁴⁸ Le MRC de Jean-Pierre Chevènement prévoit également dans son programme une présidence forte avec le retour du Président et de l'Assemblée Nationale devant les électeurs en cas de blocage. Le Conseil National du MRC approuve le projet de déclaration commune avec le PS et soutiendra Ségolène Royal aux prochaines élections de 2007.