
FRÉDÉRIC SAWICKI

L'ÉPREUVE DU POUVOIR
EST-ELLE VOUÉE À ÊTRE FATALE
AU PARTI SOCIALISTE ?

RETOUR SUR LE QUINQUENNAT
DE FRANÇOIS HOLLANDE

27

« Le Parti socialiste a toujours eu des sensibilités qui se sont affrontées. Il y a eu des périodes très difficiles, Mitterrand-Rocard, il y a aussi eu la scission Chevènement, puis Mélenchon... Ce qui est nouveau, c'est peut-être l'air du temps, c'est qu'il n'y a plus les disciplines qui pouvaient exister dans les partis, notamment au ps, qui faisaient que, même quand on n'était pas d'accord, on acceptait de voter en dépit de tout. »

François Hollande¹

La débâcle subie par le Parti socialiste lors des élections de 2017² semble confirmer que le passage au pouvoir est pour lui une épreuve très périlleuse. La tentation est grande d'expliquer ce nouveau désaveu (après ceux de 1986, de 1993 et de 2002) par l'incapacité structurelle des socialistes français à assumer l'exercice du pouvoir et à combler le hiatus entre la radicalité de leurs discours dans l'opposition et leurs pratiques

1. Cité par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça... Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Points, 2017, p. 430.

2. Benoît Hamon, son candidat à la présidentielle, a recueilli 6,36 % des suffrages exprimés et seuls vingt-neuf de ses candidats ont conquis un siège de député, soit onze de moins qu'en 1958, la plus mauvaise performance du ps, alors Section française de l'Internationale ouvrière, sous la V^e République. En 1993, le ps avait conservé cinquante-deux députés.

réformistes, voire simplement gestionnaires, une fois au gouvernement. Cette tentation est d'autant plus forte que c'est un candidat ouvertement social-libéral, collaborateur puis ministre de François Hollande, qui a tiré profit de leur échec. Marcel Gauchet est un de ceux qui ont exprimé le plus clairement cette idée. Selon lui, « François Hollande est le martyr du mensonge miterrandien : il aura refusé jusqu'au bout d'avouer la politique qu'il mène, à ses dépens³ ». Ce disant, le philosophe ne fait qu'actualiser la thèse du « long remords du pouvoir » que défendent depuis le début des années 1990 Alain Bergounioux et Gérard Grunberg. Le ps, d'après eux, est une exception par rapport aux autres partis sociaux-démocrates : sa « dynamique propre [...] est le produit d'une tension permanente entre son intégration croissante au système politique et le refus de tirer au niveau de sa doctrine et de ses principes les conséquences de celle-ci⁴ ».

28

LES PARTIS SOCIAUX-DÉMOCRATES PARTOUT EN DIFFICULTÉ

Cette explication se heurte à au moins deux objections. En premier lieu, elle ne tient pas compte du fait que la plupart des partis sociaux-démocrates européens, qu'ils aient officiellement opéré ou pas leur mue réformiste, c'est-à-dire qu'ils aient ou non reconnu dans leurs textes le caractère indépassable, voire vertueux, de l'économie de marché, sont en grande difficulté électorale. Ils sont plus que jamais confrontés au même dilemme : préserver l'État social qu'ils ont contribué à mettre en place et à consolider, dans un contexte de libéralisation, sans précédent depuis au moins la Seconde Guerre mondiale, et de circulation des capitaux et des marchandises, largement encouragée par les institutions de l'Union européenne. Peinant à s'accorder sur les solutions qui donneraient les moyens de mettre en place une sorte de keynésianisme européen (notamment par une harmonisation sociale et fiscale, et par une politique budgétaire commune) et de réguler des flux financiers au niveau mondial, les partis sociaux-démocrates se voient partout concurrencés, dans des configurations variables selon les pays, par des partis qui dénoncent soit leur acceptation de l'ordre économique dominant (« néolibéral » et « productiviste »), soit leur incapacité à engager de

3. *La Croix*, 31 janvier 2017.

4. Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le Remords. Les socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, 2005, p. 9.

« vraies » réformes permettant de s'adapter à la mondialisation. Tous ont en conséquence beaucoup de mal à conserver le soutien de leurs trois principaux électors : le salariat privé d'exécution, particulièrement touché par les délocalisations industrielles et la précarisation ; les agents publics, affectés par la diminution des dépenses publiques et la réorganisation néomanagériale de leurs activités ; et, enfin, les salariés des entreprises nationales, victimes des privatisations et de l'ouverture de leur secteur à la concurrence⁵.

Paradoxalement, la crise financière de 2008, qui s'est concrétisée par une intervention massive des États pour sauver de très nombreuses banques de la faillite, n'a guère profité aux partis sociaux-démocrates. En réduisant considérablement les marges d'action budgétaire des États et en encourageant la spéculation sur la dette publique des plus fragiles d'entre eux, elle a au contraire accusé les tensions dans lesquelles ils sont pris, particulièrement dans les pays du Sud de l'Europe les plus touchés par la crise (Grèce, Espagne et, dans une moindre mesure Portugal). Les partis libéraux-conservateurs et les partis nationalistes et xénophobes n'ont fait depuis, seuls ou en coalition, que renforcer leurs positions à la tête des gouvernements en Europe de l'Ouest et de l'Est comme aux États-Unis. Ainsi, au 1^{er} juillet 2017, sur les vingt-huit États composant l'Union européenne, seuls huit ont un(e) socialiste ou un(e) social(e)-démocrate à la tête de leur gouvernement, souvent dans le cadre de coalitions composites particulièrement précaires : l'Italie, l'Autriche, la Suède, la République tchèque, la Slovaquie, le Portugal, la Lituanie et Malte.

Dans ce contexte, le Parti socialiste français n'apparaissait pas jusqu'ici comme le plus fragile. Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, si l'on prend en compte les quatorze États européens où les sociaux-démocrates disposent d'une implantation significative, il a ainsi plus souvent tenu les rênes de l'exécutif que ses cousins allemand, italien, néerlandais ou belge et a fait jeu égal avec les travaillistes britanniques ; il n'est nettement devancé que par les partis sociaux-démocrates autrichien, norvégien,

5. Parmi une littérature prolifique, signalons deux ouvrages collectifs faisant le point sur la « crise de la social-démocratie » : James Cronin, George Ross et James Shoch (dir.), *What's Left of the Left: Democrats, Social Democrats in Challenging Times*, Durham (N. C.), Duke University Press, 2011 ; Michael Keating et David McCrone (dir.), *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2013. En français, on lira avec profit la thèse de Fabien Escalona, à paraître chez Dalloz en 2018 (*La Reconversion partisane de la social-démocratie européenne. Du régime social-démocrate keynésien au régime social-démocrate de marché*).

suédois et espagnol (*voir tableau ci-après*). D'un point de vue comparatif, le rapport prétendument rempli de remords des socialistes au pouvoir et l'ambiguïté de leur positionnement politique qu'il induit ne leur ont donc pas nui tant que cela sur la moyenne durée.

*Nombre d'années au cours desquelles, en Europe,
le chef du gouvernement est issu de la famille social-démocrate, de 1989 à 2016*

<i>Pays</i>	<i>Nombre d'années</i>	<i>Ratio sur la période</i>
Autriche	21	77,8 %
Norvège	18	66,7 %
Suède	17	63,0 %
Espagne	16	59,3 %
Portugal	15	55,6 %
République tchèque	15	55,6 %
Hongrie	14	51,9 %
Royaume-Uni	14	51,9 %
Danemark	13	48,1 %
France	13	48,1 %
Grèce	13	48,1 %
Italie	12	44,4 %
Roumanie	12	44,4 %
Slovaquie	12	44,4 %
Bulgarie	10	37,0 %
Finlande	9	33,3 %
Pays-Bas	9	33,3 %
Allemagne	8	29,6 %
Pologne	7	25,9 %
Belgique	3	11,1 %

TRAHISON ET CHANGEMENT DE CAP : UNE EXPLICATION INSUFFISANTE

La deuxième objection qu'on peut adresser à la thèse du double discours est que pas plus le programme de François Hollande de 2012 que celui du PS adopté en 2011 ne comportaient des mesures de réformes radicales visant à remettre en cause les structures économiques et sociales existantes. La fameuse dénonciation du pouvoir de la finance, lors du discours du Bourget du 22 janvier 2012, recouvrait essentiellement un projet de réforme visant à séparer les activités de prêts et les activités de spéculation des banques, analogue à celui porté au même moment par Barack

Obama aux États-Unis et David Cameron au Royaume-Uni, une taxe de 15 % sur les bénéfices des banques et la création d'une taxe sur les transactions financières internationales, proposition également présente dans le programme de Nicolas Sarkozy. Quant à l'annonce « surprise » de février 2012 visant à instaurer, pendant deux ans, un taux d'imposition de 75 % sur les revenus supérieurs à 1 million d'euros par an, elle revêtait, de l'aveu même du candidat, un caractère symbolique, son rendement attendu étant inférieur à 200 millions d'euros et ne concernant que trois mille foyers fiscaux⁶. Significativement, le changement majeur porté par les socialistes en 2012 concernait non pas l'économie mais la reconnaissance des droits individuels *via* l'institution du mariage homosexuel et du droit à l'adoption pour les couples ainsi constitués.

Pour le reste, les propositions de François Hollande étaient en conformité avec l'objectif de réduction du déficit public imposé par l'Union européenne, qu'il s'était engagé à ramener à 3 % dès 2013 et à 0 % à la fin de son mandat. C'est la différence dans la façon de parvenir à cet objectif qui le distingue alors de Nicolas Sarkozy. L'augmentation de l'impôt sur les plus hauts revenus, l'alignement de la fiscalité du capital sur celle des revenus du travail, la suppression des niches fiscales, s'opposent aux deux points de hausse de la TVA mis en avant par son adversaire. Du coup, les principales propositions de dépenses figurant dans son programme sont soit conditionnées à un retour de la croissance, soit compensées par de nouvelles recettes fiscales ou par des mesures d'économie, à l'instar de la promesse de création de soixante mille postes sur cinq ans dans l'Éducation nationale, contrebalancée par une réduction des effectifs dans d'autres secteurs de la fonction publique.

Les électeurs n'en ont d'ailleurs pas été dupes. Une enquête du Cevipof d'avril 2012 montre qu'ils ne s'attendaient à aucun changement majeur en cas de victoire du candidat socialiste. Une majorité de Français doutait que François Hollande (57 %) tienne ses engagements. En cas d'élection, seuls 31 % pensaient que la situation s'améliorerait (20 % si c'était Nicolas Sarkozy), 42 % jugeant qu'elle se dégraderait et 27 % qu'elle

31

6. François Hollande joue sur la confusion en brandissant des chiffres ronds. Compte tenu du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, ce taux marginal de 75 % correspond en pratique à une ponction de 59 % des revenus. Cette disposition sera censurée par le Conseil constitutionnel et sa décision 2012-661 le 29 décembre 2012, puis validée par la décision 2013-685 du 29 décembre 2013 après que son mode de prélèvement a été modifié. En 2014, ce ne sont pas les particuliers mais les entreprises versant à des salariés une rémunération annuelle supérieure à 1 million d'euros qui devront acquitter une taxe correspondant à 75 % des sommes versées. Elle ne sera en vigueur que durant un an.

ne changerait pas. Concernant les années suivantes, seul un Français sur trois exprimait alors sa « confiance dans la gauche pour gouverner le pays » (33 %), près d'un sur quatre (23 %) faisant plutôt confiance à la droite et 44 % n'ayant confiance « ni à la droite ni dans la gauche »⁷.

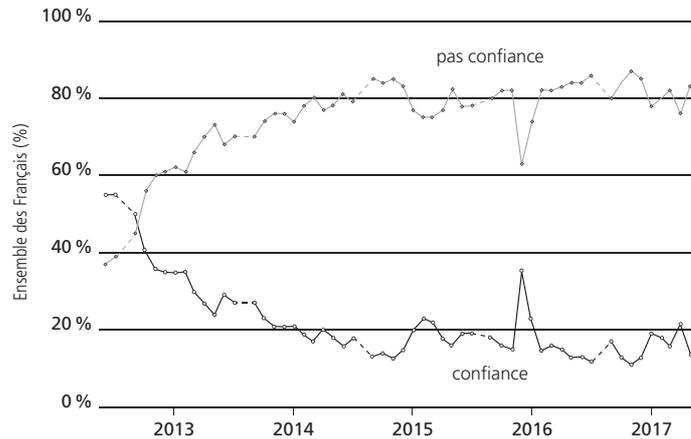
Que certaines promesses importantes, telles que la renégociation du traité budgétaire européen ou la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, aient été vite abandonnées et qu'une inflexion majeure, ne figurant pas dans le programme du candidat, ait été amorcée dès le mois d'octobre 2012 en faveur d'une baisse massive des charges sociales acquittées par les entreprises – sous la forme de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), représentant 13 milliards d'euros en 2013, puis 20 milliards par an ensuite⁸ –, financée par une baisse des dépenses publiques et une hausse de la TVA, est indéniable. Qu'elles aient concouru à affaiblir le crédit et la popularité du nouveau président au sein de son électorat n'est pas douteux. On constate en effet que la courbe de confiance de François Hollande s'infléchit brutalement en octobre 2012 (les Français ne sont plus en novembre que 36 % à lui faire confiance et 60 % à ne pas lui faire confiance, contre respectivement 50 % et 45 % en septembre⁹) pour ne plus se redresser par la suite, avant de connaître un nouveau décrochage au printemps 2013 : le pourcentage de non-confiants descend alors sous le seuil de 70 %, un seuil en deçà duquel le Président ne repassera jamais, sauf brièvement lors des attentats de novembre 2015 (*voir tableau ci-après*).

Ces mesures et ces renoncements, sans doute mal justifiés mais parfaitement assumés, ne sauraient cependant expliquer à eux seuls l'ampleur du discrédit puis des pertes électorales qui ont frappé le gouvernement et le Parti socialiste. La comparaison de la défaite de 2017 avec celles consécutives aux autres passages au pouvoir des socialistes confirme que l'ampleur du désaveu est sans précédent (*voir tableau ci-après*) et qu'il est difficile de diagnostiquer une relation linéaire entre ampleur des renoncements et ampleur des défaites. En 1986, alors que le PS a procédé à un revirement complet de sa politique depuis 1983, il perd certes les législatives, mais en obtenant 31 % des voix et en préservant un groupe parlementaire de deux cent douze députés (grâce au scrutin proportionnel); il renforce

7. « Présidologie, vague 8 », Cevipof.com, avril 2012.

8. Au 1^{er} janvier 2014, le taux d'exonération du CICE passe de 4 % à 6 % de la masse salariale comprise entre 1 et 2,5 SMIC. Lors de ses vœux présidentiels, le 31 décembre 2013, le Président annonce un « pacte de responsabilité et de solidarité », qui se traduira par 10 milliards d'euros d'allègement de charges sociales supplémentaires pour les entreprises.

9. « Cotes de popularité des Présidents et Premiers ministres », TNS-Sofres.com.

Évolution de la cote de confiance de François Hollande durant son quinquennat

33

SOURCE : baromètre Kantar TNS-*Le Figaro magazine*, 2012-2017.

sa position hégémonique à gauche au détriment du Parti communiste, qui passe de 16,1 % à 9,8 %, position qui favorisera son rapide retour au pouvoir deux ans plus tard. En 2002, tandis que le gouvernement a mis en œuvre, conformément aux promesses de campagne du ps, des réformes économiques et sociales ambitieuses (35 heures, couverture maladie universelle, prime pour l'emploi...), à rebours des politiques sociales-libérales menées au même moment par Bill Clinton aux États-Unis, Tony Blair au Royaume-Uni et Gerhard Schröder en Allemagne, Lionel Jospin est éliminé au premier tour et la droite triomphe aux législatives avec trois cent quatre-vingt-dix-huit élus ! En 1993, enfin, la défaite la plus sévère subie par le ps depuis 1969 intervient cinq ans après la facile réélection de François Mitterrand, au terme d'une campagne axée sur le statu quo économique et social – symbolisé par le slogan de « La France unie » et la politique du « ni-ni » (ni renationalisation ni privatisation), sur fond de relance de l'intégration européenne. La déroute de 1993 rappelle que le désaveu électoral est d'autant plus fort que la majorité est divisée et que le président de la République et le parti sont affaiblis : les manœuvres de François Mitterrand pour empêcher à tout prix Michel Rocard de lui succéder et les nombreuses affaires politico-judiciaires qui ont mis en cause le parti et plusieurs membres du gouvernement

expliquent alors autant le discrédit profond qui touche le PS que son incapacité à « changer la vie ».

*Pourcentages de suffrages exprimés obtenus par le Parti socialiste
au premier tour des élections législatives et évolution par rapport au scrutin précédent*

1978	1981	1986	1988	1993	1997	2002	2007	2012	2017
22,8	36,0	31,0	37,5	17,4	23,5	24,1	24,7	29,3	7,4
+ 3,9	+ 13,2	- 5,0	+ 6,5	- 20,1	+ 6,1	+ 0,6	+ 0,6	+ 5,2	- 23,9

34 Cette comparaison diachronique permet par ailleurs de relativiser l'explication de l'échec des gouvernements socialistes par l'impact de la conjoncture économique¹⁰. Les défaites de 1993 et de 2002 interviennent dans deux conjonctures diamétralement opposées : entre 1988 et le début de l'année 1993, la croissance est atone, le taux de chômage reste à un niveau élevé (autour de 9 %), mais décroît sur la période (- 0,4 point); entre 1997 et le début de l'année 2002, la France connaît une période de prospérité qui se traduit par un recul du chômage de 3 points (de 10,8 % à 7,8 %). Entre 2012 et 2017, si le chômage a fortement augmenté au cours des trois premières années du quinquennat, il a reflué début 2016, au point que son taux en fin de période est le même qu'au début (9,7 %).

Une mauvaise conjoncture économique n'est certes pas un atout, mais elle a d'autant plus de chances d'avoir un impact électoral qu'elle occupe une place centrale sur l'agenda politique. De ce point de vue, c'est sans doute autant l'insistance répétée de François Hollande à vouloir être jugé sur son bilan en matière de chômage, adossé à sa croyance que celui-ci est la clé de la réussite ou de l'échec des gouvernants¹¹, qui a contribué à affecter sa crédibilité et son autorité que l'augmentation continue du chômage jusqu'aux premiers mois de 2016. Mais, comme

10. Aucune étude n'a jamais réussi à prouver l'existence d'une relation univoque entre la conjoncture économique et les cycles électoraux (André Bernard, « La conjoncture économique et le vote : une relation ambiguë », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 2, 1997, p. 245-264).

11. « Pourquoi Merkel est-elle populaire ? D'abord parce qu'elle a un taux de chômage faible. Pourquoi Obama a-t-il gagné malgré tout [en 2012] ? Parce que ça va un peu mieux qu'à la période où il a pris le pays, qui était en pleine crise. Et pourquoi Sarkozy a-t-il perdu ? Pas simplement parce qu'il est Sarkozy ! Mais parce qu'il y a eu un million de chômeurs de plus durant son quinquennat » (cité par Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, *op. cit.*, p. 249).

au début des années 1990, la rapide perte de crédit du président de la République tient également à d'autres causes concomitantes. Ainsi, l'impact de ses déboires conjugaux exposés sur la place publique et des scandales mettant en cause son ministre du Budget Jérôme Cahuzac puis plusieurs autres membres du gouvernement ou de son entourage (Kader Arif, Thomas Thévenoud, Aquilino Morelle) ne doit pas être négligé. Ceux-ci ont d'autant plus terni son image que François Hollande a axé sa campagne sur la probité et sur le cloisonnement entre vie publique et vie privée pour se démarquer de Nicolas Sarkozy. Mais le principal trait qui singularise ce quinquennat est l'incapacité du Président à discipliner sa majorité. Comment l'expliquer ?

UNE MAJORITÉ « INGOUVERNÉE »
DEVENUE INGOUVERNABLE

35

La « fronde » du groupe parlementaire socialiste est la manifestation la plus commentée de cette indiscipline partisane. Dès les premiers mois du quinquennat, plusieurs scrutins à l'Assemblée nationale donnent lieu à des votes divergents sur des projets majeurs, comme la ratification du pacte budgétaire européen (avec près de vingt votes contre et une dizaine d'abstentions) et la transcription législative de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (avec une quarantaine de défections, essentiellement des abstentions)¹². De telles indisciplines ne sont pas sans précédent ; le quinquennat de Nicolas Sarkozy a également été marqué par des votes dissidents¹³. Mais elles prennent un tour inédit après les élections municipales de mars 2014 et la nomination de Manuel Valls comme Premier ministre, au regard du nombre de « frondeurs » et des scrutins concernés : en 2014, entre une trentaine et une quarantaine de députés socialistes s'abstiennent ainsi sur les votes des lois budgétaires et même sur le vote de confiance au second gouvernement Valls, scrutins qui, traditionnellement, sont réputés marquer la limite entre la majorité et l'opposition.

12. Pour une mise en perspective historique, cf. Damien Lecomte et Frédéric Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du Parti socialiste », in Julie Benetti, Anne Levade et Dominique Rousseau (dir.), *Le Droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 107-127 ; et, pour plus de détails, Damien Lecomte, Hugo Bouvard, Déborah Perez et Julien Boelaert, « “Le respect de la boutique” : l'étiollement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la XIV^e législature (2012-2017) », *Politix*, n° 117, 2017, p. 171-199.

13. Jean-François Godbout et Martial Foucault, « French Legislative Voting in the Fifth Republic », *French Politics*, vol. 11, n° 4, 2013, p. 307-331.

On ne saurait pour autant oublier que la protestation d'une partie des députés s'est développée parallèlement à de nombreux conflits ouverts au sein même du gouvernement sur d'autres enjeux. Dressant le bilan des deux premières années du quinquennat, Gérard Davet et Fabrice Lhomme disent avoir « recensé pas moins de vingt couacs d'importance, dont treize ont nécessité un recadrage présidentiel¹⁴ ». Si beaucoup impliquent alors le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg (la question de la composition du capital et du fonctionnement de la nouvelle Banque publique d'investissement l'oppose au ministre de l'Économie, Pierre Moscovici, à la rentrée 2012; le devenir de l'usine sidérurgique de Florange, au Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, au cours de l'hiver 2012¹⁵), d'autres concernent le ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, qui prend position pour la dépénalisation du cannabis en octobre 2012, ou encore le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, qui critique ouvertement le projet de réforme pénale de la ministre de la Justice, Christiane Taubira, en août 2013. Le ministère de l'Écologie sera au centre de plusieurs controverses publiques. Entre 2012 et 2014, il connaîtra d'ailleurs quatre titulaires ! Dès juin 2012, Nicole Bricq, pourtant soutenue par Arnaud Montebourg, est contrainte à la démission pour s'être heurtée au Premier ministre à propos des forages pétroliers en Guyane¹⁶. Sa remplaçante, Delphine Batho, est congédiée un an plus tard pour avoir jugé « mauvais » le budget dévolu à son ministère, en baisse de 7 % pour l'année 2014. La sanction dont elle est l'objet est une première, sa prédécesseure étant restée membre du gouvernement et les autres ministres simplement « recadrés ». Il faut attendre la rentrée 2014 pour que le Président, à la demande du Premier ministre, sanctionne l'attitude provocante du ministre du Redressement productif, mais aussi du ministre de l'Éducation nationale, Benoît Hamon. Les défis vis-à-vis de l'autorité du nouveau chef de gouvernement et du chef de l'État reprendront cependant de plus belle fin 2015, en lien avec les polémiques sur la politique antiterroriste et le projet de loi réformant le code du travail, mais aussi en raison des déclarations provocantes du ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, sur le temps de travail ou le statut des fonctionnaires.

14. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça...*, op. cit., p. 97.

15. Valérie Astruc et Elsa Freyssenet, *Florange, la tragédie de la gauche*, Paris, Plon, 2013.

16. Anne-Sophie Mercier, « Les dessous de l'éviction de Nicole Bricq du ministère de l'Écologie », *Le Monde*, 26 juin 2012.

Rien n'autorise à penser que ces conflits sont l'expression irrépressible de positions « irréconciliables », comme n'a eu de cesse de le marteler Manuel Valls à partir de février 2016. La lecture croisée des motions déposées lors des congrès du PS ou des programmes de Martine Aubry et de François Hollande lors de l'élection primaire citoyenne de 2011, qui ont rassemblé à eux deux 70 % des voix au premier tour, montre que les divergences sont bien moindres que dans les années 1970-1980. Rien n'indique par ailleurs que les divisions idéologiques et programmatiques qui traversent le PS et le gouvernement sous le quinquennat de François Hollande soient plus profondes que celles de l'UMP sous le mandat de Nicolas Sarkozy, qui se sont pourtant exprimées de manière plus feutrée. Voilà pourquoi nous défendons ici l'hypothèse que c'est le dispositif mis en place par François Hollande au début de son quinquennat pour exercer son pouvoir qui se donne principalement à voir dans les nominations auxquelles il procède ou sur lesquelles il pèse qui a abouti à accuser ces différences et, surtout, à favoriser leur expression publique.

37

Dans un texte très éclairant publié en 1992, Dominique Damamme a mis en évidence le fait que le choix du Premier ministre sous la V^e République, en dehors des phases de cohabitation, obéit à une logique bien précise : « Le premier choix présidentiel se porte toujours sur un professionnel de la politique, riche en ressources politiques, accumulées à travers une longue carrière et jouissant d'un large crédit. À ce poste succède généralement un collaborateur, "fidèle" ou "mercenaire", au profil plus technicien¹⁷. » Autrement dit, en début de mandat, les présidents privilégient des personnalités qui leur permettent d'élargir et d'asseoir leur majorité, quitte à s'exposer à des conflits auxquels ils mettent ensuite fin vers leur mi-mandat, en optant pour un Premier ministre qui ne gênera pas leur réélection. La suite de l'histoire a prouvé la solidité de cette « règle pragmatique »¹⁸, au moins pour ce qui concerne la logique qui oriente le choix du premier Premier ministre, puisqu'il n'y en eut qu'un durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. En nommant un fidèle sans grand poids politique en début de mandat¹⁹ et un potentiel rival,

17. Dominique Damamme, « Le "service" du Premier ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, p. 203.

18. Frederick G. Bailey, *Les Règles du jeu politique. Étude anthropologique* (1969), Paris, PUF, 1971.

19. Jean-Marc Ayrault, quoique solidement implanté localement (il est maire de Nantes depuis 1989) et très présent au Parlement (il préside depuis 1997 le groupe socialiste de l'Assemblée nationale), n'est à la tête d'aucun courant du PS et sa notoriété demeure faible; faute d'expérience ministérielle préalable, il ne peut en outre se prévaloir d'aucune expertise particulière,

« fort riche en ressources politiques », après la sévère défaite du PS aux élections municipales en avril 2014, François Hollande a rompu avec cette pratique et, ce faisant, enclenché un processus qui a contribué à affaiblir l'unité de sa majorité. « Ingouvernée », sa majorité est devenue ingouvernable.

38 Une alternative s'offrait pourtant *ab initio* au Président, selon l'orientation qu'il entendait donner à sa politique : soit il optait d'emblée pour une ouverture vers le centre, et la nomination de Manuel Valls, voire de François Bayrou, s'imposait ; soit il privilégiait la consolidation de sa majorité, notamment du côté des écologistes et de l'aile gauche du PS, et la nomination de Martine Aubry, première secrétaire du parti et principale challenger lors de la primaire citoyenne, devait être retenue. En optant pour un « fidèle » tout en accordant une place éminente au sein du gouvernement à deux des compétiteurs de la primaire ayant des positionnements opposés sur le plan économique et social (Arnaud Montebourg et Manuel Valls), François Hollande a d'entrée de jeu rompu les équilibres internes du parti majoritaire. Si les proches de la première secrétaire ne sont en effet pas écartés du gouvernement, ils y occupent des positions peu prestigieuses²⁰ ; quant à l'aile gauche du parti, elle doit, avec Benoît Hamon, se contenter d'une position subalterne (celle de ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire). À la distorsion entre la composition du gouvernement et celle du parti s'ajoute celle par rapport à la composition de l'Assemblée nationale. Les candidats socialistes étant désignés par les adhérents, la composition du groupe parlementaire est en effet plus à l'image des rapports de force internes du parti que de celui issu de la primaire²¹.

La loyauté de Martine Aubry, qui en dépit de sa non-désignation à Matignon porte une motion commune avec le Premier ministre lors du congrès de Toulouse du PS en octobre 2012, n'est pas récompensée, puisque le Président cède à la pression de son entourage et de Manuel Valls, d'Arnaud Montebourg et de Vincent Peillon pour s'opposer à la désignation de Jean-Christophe Cambadélis comme premier secrétaire

ni s'appuyer sur aucun réseau au sein de la haute administration ou des think-tanks proches du PS. Sorte de double du chef de l'État, sa popularité évoluera d'ailleurs pendant les deux ans qu'il sera à Matignon en parallèle à la sienne.

20. Marylise Lebranchu au ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique ; François Lamy comme ministre délégué à la Ville.

21. Ce point est au cœur de l'argumentation de Jean-Philippe Derosier, « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, n° 4, p. 509-515.

du parti, qui a la faveur de la première secrétaire sortante et du Premier ministre. Jean-Christophe Cambadélis étant jugé trop incontrôlable, la candidature d'Harlem Désir est préférée à la sienne. Personnage falot, homme de l'ombre, jamais élu au suffrage uninominal, peu impliqué dans les débats internes du parti, ce dernier se révèle incapable de faire vivre le parti et de parler et de se faire entendre en son nom, au point d'être remplacé avant la fin de son mandat lors de la constitution du premier gouvernement de Manuel Valls. Ce choix se paiera chèrement. Lors du congrès de Toulouse, la motion majoritaire ne recueille que 67 % des voix, trois autres motions franchissant le seuil des 5 % – ce qui ouvre droit à la représentation dans les instances dirigeantes –, dont l'une portée par Stéphane Hessel et Pierre Larrouturou (« Oser. Plus loin, plus vite ») au nom du collectif Roosevelt.

La combinaison d'un chef de gouvernement à l'autorité faible et peu expérimenté, d'un premier secrétaire peu respecté et, qui plus est, absent du Parlement, d'une composition gouvernementale en décalage avec les rapports de force au sein du parti et du groupe parlementaire, a favorisé la multiplication des « couacs » gouvernementaux et parlementaires. Les premiers ne diminueront temporairement qu'en septembre 2014, avec la démission forcée d'Arnaud Montebourg et de Benoît Hamon, puis celle de la ministre de la Culture, Aurélie Filippetti. Mais ce gain en cohérence politique et en discipline s'opère sur une ligne politique sociale-libérale amplifiant le décalage avec le parti et surtout avec le groupe parlementaire, qui devient la principale arène où s'expriment les oppositions. Le parti ne l'est brièvement qu'au début de l'année 2015, dans la perspective du congrès de Poitiers. Le risque que s'y dégage une ligne majoritaire en opposition à la politique gouvernementale est alors réel ; il n'est conjuré que grâce, une nouvelle fois, au ralliement de Martine Aubry à la motion portée par le nouveau premier secrétaire, Jean-Christophe Cambadélis, qui a remplacé Harlem Désir après la cinglante défaite du PS aux municipales en avril 2014. Ce soutien à la ligne gouvernementale est obtenu en échange d'un engagement du Premier ministre, signataire de la motion, de réorienter une partie des aides aux entreprises vers l'investissement public, d'engager une réforme fiscale et de renforcer les « droits des salariés » et les dispositifs de flexi-sécurité. Ces engagements resteront lettre morte et la fronde parlementaire reprendra de plus belle.

Dans un tel contexte, les réformes les plus conformes aux engagements du Président ont été très peu commentées par la presse au cours du quinquennat contrairement aux sujets de discorde, ce qui a contribué

à entretenir dans l'opinion l'image d'un gouvernement cacophonique et ingouvernable. Rétrospectivement, les choix de Manuel Valls comme Premier ministre et d'Emmanuel Macron comme ministre de l'Économie pour restaurer le crédit du gouvernement apparaissent comme des paris incroyablement risqués. En promouvant un leader minoritaire au sein du parti et dans le cœur de son électorat (comme le confirmera le résultat de la primaire citoyenne de janvier 2017) et un jeune technocrate ouvertement social-libéral qui se targue de n'être pas socialiste, le Président a non seulement amplifié les divisions internes de son parti, mais s'est mis lui-même en position de grande faiblesse, ainsi que son renoncement à se porter candidat à un second mandat en décembre 2016 le confirmera.

*

40

La très grande période d'incertitude qui s'est ouverte pour le Parti socialiste après sa déroute électorale de 2017 a attisé les règlements de comptes et autres procès en responsabilité. Les uns imputent la cause de la défaite aux frondeurs, les autres au chef de l'État. Il convient de prendre du recul et de comprendre comment les choix initiaux opérés par ce dernier, en partie contraints par l'introduction des élections primaires, ont créé une dynamique centrifuge et comment les décisions prises pour les corriger ont amplifié les divisions.

On peut bien sûr expliquer la fragilisation du fait majoritaire par l'adoption en 2001 du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral, qui lie plus que jamais le sort des députés à celui du président de la République. La perte de crédit de François Hollande et les défaites aux élections intermédiaires ne peuvent que multiplier les pressions des parlementaires en faveur d'une réorientation de la politique menée, quelle qu'elle soit. On peut également invoquer, dans le cas du PS, l'impact des primaires, qui ont conduit à deux reprises, en 2011 et 2017, à sélectionner un candidat porteur d'une ligne différente de celle de la majorité de son parti.

De manière plus générale, il apparaît de plus en plus évident que l'élection présidentielle au suffrage universel et le scrutin majoritaire à deux tours en vigueur pour les élections législatives, dans un contexte de morcellement des forces politiques et de volatilité électorale croissants, aboutissent à la production de majorités politiques de moins en moins représentatives et, donc, de plus en plus fragiles et contestées. En 2012, le succès de François Hollande et la majorité parlementaire absolue obtenue par les députés socialistes ont fait un temps oublier que le PS ne

rassemble en moyenne depuis les années 1990 qu'un quart des suffrages exprimés au premier tour des élections législatives, dans un contexte de baisse constante et régulière de la participation.

Tout s'est passé au fond comme si François Hollande et les hiérarques socialistes n'avaient pas pris la mesure de ces nouvelles contraintes. Ils semblent avoir surestimé la force des institutions, marqués qu'ils sont peut-être par le souvenir de François Mitterrand. Dès lors, si François Hollande est un martyr du mitterrandisme, c'est peut-être moins en raison du double discours de Mitterrand, comme l'affirme Marcel Gauchet, que de sa manière de gouverner, restée une référence pour beaucoup d'entre eux. Or le président de la V^e République ne peut plus guère aujourd'hui s'appuyer seulement sur sa légitimité électorale et sur les instruments du parlementarisme rationalisé pour imposer son autorité. Faute de l'avoir compris et d'avoir trouvé les voies pour construire un compromis durable entre toutes les sensibilités de la majorité, les socialistes ont œuvré collectivement à leur perte.

41

R É S U M É

La débâcle des socialistes aux élections de 2017 a des causes multiples, qui ne tiennent pas qu'aux politiques menées et aux promesses non tenues. L'incapacité de François Hollande à discipliner sa majorité compte pour beaucoup dans le discrédit qui a frappé à la fois le Président et son parti. Cette incapacité est un effet non anticipé des primaires ouvertes et des choix initiaux opérés par le Président pour composer son gouvernement. En négligeant les rapports de force internes à son parti, François Hollande a affaibli et divisé ce dernier, et l'a conduit à sa perte.