

## *Les relations opposition/majorité*

PHILIPPE SÉGUIN, ALAIN RICHARD

### QUESTIONS

1. *Albert Thibaudet disait : « Il y a moins de différence entre deux députés dont un est communiste qu'entre deux communistes dont un est député. » En l'étendant au PS, au RPR et à l'UDF, cette opinion vous paraît-elle toujours exacte ?*
2. *L'image communément répandue de députés hostiles polémiqueant en séance publique pour, ensuite, se tutoyer dans les couloirs et à la buvette des parlementaires et entretenir des relations amicales correspond-elle, selon vous, à une réalité ? Et si oui comment l'expliquez-vous ?*
3. *Dans l'exercice de certaines fonctions au sein d'organes de l'Assemblée nationale (bureau, conférence des Présidents, commissions...), l'appartenance à la majorité ou à l'opposition s'efface-t-elle devant d'autres considérations et, si oui, lesquelles ?*
4. *Comment, à la lumière de votre propre expérience tant dans la majorité que dans la minorité, jugez-vous la contribution de l'opposition au travail de l'Assemblée nationale ?*
5. *La réunion de majorités d'idées vous paraît-elle concevable autrement que de manière accidentelle ou sur des sujets mineurs ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?*

Philippe SÉGUIN

1. Il y a sans doute du vrai dans la réflexion de Thibaudet (à propos, où l'a-t-il faite ?) : le métier de député avec sa spécificité, sa précarité, ses grandeurs, ses servitudes et ses exigences souvent contradictoires, finit par façonner ceux qui l'exercent, créant entre eux sinon une connivence, du moins une certaine compréhension. Et si l'observation

vaut pour les parlementaires communistes — militants convaincus, formés par et pour leur parti, dépendant de lui et n'obtenant l'investiture qu'après une longue période probatoire —, elle s'applique *a fortiori* encore mieux à des élus appartenant à des formations où la discipline de groupe laisse un certain espace de liberté aux déterminations individuelles.

Dans les situations historiques sereines, où se dégage une espèce de consensus sur les intérêts supérieurs du pays, la solidarité parlementaire peut ainsi arrondir les angles, et atténuer au niveau des représentants de la nation l'âpreté de l'affrontement politique des infrastructures militantes. Mais à l'heure actuelle, hélas !, ce n'est pas ce que l'on constate : les conflits sont sans doute plus aigus au Parlement que dans l'opinion publique. La volonté de transformation de la société qui se manifeste depuis 1981 sans véritable mandat des électeurs, le rejet de l'héritage, la négation de tout ce que l'on aurait pu considérer comme positif dans la gestion antérieure, le traitement indigne infligé à certains grands serviteurs de l'Etat, et pour finir la remise en cause de ce qu'il y a de meilleur dans nos institutions, tout cela est de nature à exacerber les passions et à creuser les différences dans les hautes sphères de la vie politique. Il n'y a pas d'illusion à entretenir sur ce point : dans les débats de l'Assemblée, que mes fonctions de vice-président me permettent d'observer avec un certain recul, jamais l'affrontement n'a été aussi sévère. Chacun est replié dans son camp, et doit bien se garder d'en sortir. Malheur à celui qui accepte de considérer la thèse de l'adversaire et de lui concéder un pouce de terrain, il est aussitôt désavoué par les siens et voué à l'opprobre...

2. Le durcissement — que je déplore — de l'affrontement politique ne m'a encore jamais empêché et ne m'empêchera jamais, je l'espère, d'entretenir avec des collègues d'autres tendances que la mienne des relations personnelles fondées sur le respect de l'opinion d'autrui et pouvant aller de la simple estime jusqu'à la plus franche amitié. Faut-il vraiment fournir là-dessus des explications ? Je conçois que des fanatiques — il en existe malheureusement un trop grand nombre — considèrent que des sentiments aussi naturels doivent s'effacer devant les exigences du combat politique. Mais, pour l'homme fraternel et solidaire que je m'efforce d'être, une telle attitude porte en elle-même condamnation de l'idéologie qui l'inspire. Après un combat loyal, si violent qu'il puisse être, pourquoi refuserait-on de déposer au moins provisoirement les armes, éventuellement devant le zinc d'une buvette ? Et je n'ai aucune honte à avouer

que les contacts humains peuvent être autrement agréables et profitables avec des adversaires déclarés qu'avec certaines personnalités du même bord que le mien. Paul Valéry dit quelque part que les hommes se distinguent par ce qu'ils montrent et se ressemblent par ce qu'ils cachent. Cachées sous le discours et les engagements collectifs, des affinités individuelles existent. Pourquoi refuser de les cultiver ?

3. Oui, il existe assurément des domaines et des circonstances où l'esprit de parti est à proscrire. Je pense notamment à tout ce qui concerne l'institution parlementaire elle-même : le fonctionnement de ses procédures et son appareil logistique.

Le règlement de l'Assemblée nationale fixe, dans le cadre de la Constitution, les règles du jeu applicables au travail d'élaboration de la loi et de contrôle de l'action gouvernementale, règles qui procèdent d'une lointaine et salubre tradition démocratique et que les autorités — président et bureau de l'Assemblée — ont pour devoir de faire respecter. En séance publique, par exemple, les incidents de procédure, l'octroi de la parole, la durée des interventions, le droit d'initiative, l'ordre d'appel des amendements, les conditions de vote, etc., tout cela obéit à des normes plus ou moins précises que les arbitres — en particulier le président de séance — doivent appliquer sans faiblesse et dans un esprit de totale impartialité. Dois-je dire que, fort malheureusement, le passé récent nous a fourni quelques exemples de sectarisme, d'intolérance et d'inégalité de traitement entre la majorité et l'opposition...

Les moyens en personnel et en matériel dont disposent les députés et les groupes demandent, eux aussi, à être répartis sous le signe de l'égalité de traitement. Pour ce qui concerne les structures de groupe, en plein développement, je remarque au passage que la répartition des moyens qui obéissait naguère à un principe de parité pondérée, s'effectue aujourd'hui de plus en plus selon une clef proportionnelle, en sorte que le groupe majoritaire bénéficie à présent dans certains cas de financements de trois à six fois supérieurs à ceux des autres formations. Reste enfin un domaine où l'esprit partisan n'est vraiment pas de mise : c'est celui de la fonction publique parlementaire dont la longue tradition de neutralité et d'indépendance doit être, dans l'intérêt de tous, impérativement préservée. On a pu à ce sujet nourrir quelques inquiétudes, qui ne sont pas encore dissipées.

4. La vertu de la V<sup>e</sup> République, avant qu'on en vienne à tenter de saper ses fondements, est d'avoir organisé une coopération des pou-

voirs exécutif et législatif fondée non sur de précaires coalitions politiciennes, mais sur l'existence de majorités homogènes et stables. Dans un tel contexte, les minorités n'ont pas l'espoir d'imposer leurs vues, et doivent se borner à contester, à alerter l'opinion et à préparer l'alternance.

L'actuelle opposition a peut-être voulu aller plus loin en essayant parfois d'enrayer le fonctionnement même de la machine à faire les lois, machine que l'ardeur rénovatrice de la gauche poussait d'ailleurs aux limites de la rupture. A été ainsi utilisée toute la panoplie des moyens de retardement : motions de procédure, demandes de suspension, rappels au règlement, invocation du quorum, multiplication des amendements (étant observé cependant que, dans les statistiques annuelles, la part des amendements de l'opposition n'a jamais dépassé 50 % du total). Cette façon de faire a suscité de vives critiques de la part de la majorité, et il est de fait que, pour un certain nombre de débats (nationalisations, presse, enseignement privé), la stratégie oppositionnelle a pris l'allure d'une obstruction pure et simple. Mais on ne doit pas oublier que, face à cette stratégie, le Gouvernement dispose de puissants moyens constitutionnels, qu'il n'a d'ailleurs pas manqué de mettre en œuvre. En 1984 par exemple, il a utilisé à trois reprises l'engagement de responsabilité dans les termes prévus par l'article 49.3 de la Constitution, procédure brutale qui permet de considérer un texte comme adopté en l'absence du vote d'une motion de censure.

Le Sénat de son côté, au moins dans un premier temps, a fait preuve de modération dans son opposition législative, allant jusqu'à accepter un certain nombre de textes. Et si les commissions mixtes paritaires ont plus souvent échoué qu'autrefois, ces échecs ont souvent fait le jeu du Gouvernement dans la mesure où ils contribuaient à accélérer la procédure. Plus récemment, il est vrai, l'opposition de la Chambre Haute est devenue nettement plus sèche, plus spectaculaire et plus obstructive.

En somme, il est possible de soutenir que l'opposition d'aujourd'hui s'est mieux servie de ses armes que l'opposition d'hier, laquelle le regrette parfois rétrospectivement. Mais le rapport de forces est resté ce qu'il doit être en régime majoritaire, même si, face à Goliath, le David minoritaire a réussi quelques tirs au but.

5. Oui, cela me paraît concevable, par accident certes, mais pas forcément sur des sujets mineurs : sur des problèmes touchant aux mœurs et à la philosophie de notre société, et dont la solution peut être laissée par les groupes eux-mêmes à l'appréciation libre de chacun.

Alain RICHARD

1. Oui, elle est exacte. Parce que Thibaudet a dit « il y a moins de différence », point. Il n'a pas spécifié « de différence politique ».

Partons de la réalité. Être député, c'est une mission et une situation. Il n'est pas de bon ton de dire que c'est un métier, car on serait censé ne pas être assez désintéressé. Pourtant, cela ressemble fort à un métier, parce qu'il faut certaines aptitudes pour le faire, qu'on est payé pour le faire, et que quand on le fait correctement il n'est pas très facile de faire quelque chose d'autre. Et la vie des gens qui ont ce mandat est sûrement très différente de celle de la grande majorité des Français.

Donc il me paraît honnête de dire que, entre deux hommes qui font ce métier même avec des convictions différentes et deux hommes qui ont les mêmes convictions mais vivent chaque jour des situations très dissemblables, c'est la diversité de situation qui l'emporte. Mais une fois que l'on a dit cela, que peut-on en tirer ? Je souhaite saisir cette question pour contrer l'opinion répandue (peut-être entretenue...) que la politique faite par des députés serait moins sincère et moins déterminée que celle faite par des militants ou des sympathisants de parti. Les députés se distinguent des autres, au fond, par deux traits : ils sont soumis à l'élection et ont donc à réunir en grand nombre les suffrages de gens fort variés ; ils légifèrent et sont par là appelés à appliquer leurs préférences politiques sous forme de règles, d'institutions, dont le fonctionnement pèse sur la société tout entière.

Ces deux caractéristiques leur imposent de discipliner doublement leurs pulsions politiques. Ils doivent rendre leurs idées acceptables par des rassemblements de citoyens divers, ce qui écarte les thèses fortement associées à un seul groupe idéologique. Ils doivent rendre ces idées applicables dans les lois et budgets qu'ils votent, ce qui dissipe les slogans et promesses trop vagues. Voilà, au fond, ce qui « colore » la politique faite par les députés. Chacun peut apprécier diversement cette coloration selon sa conception de la démocratie. Mais elle ne peut être, sans abus, assimilée à une moindre qualité de l'engagement politique.

Et d'ailleurs, cette nécessaire maîtrise ne se retrouve-t-elle pas auprès de tous ceux qui fondent leur engagement politique sur un besoin d'être à la fois convaincant et concret ? Or cela englobe, heureusement, bien des militants qui ne sont pas députés. Il vaut peut-être mieux ne pas surestimer cette différence qui suppose une version « sentimentale » et vaguement extrémiste du militant poli-

tique. L'un des enjeux vitaux de notre vie démocratique, actuellement, me semble être la lutte contre une vogue assez puérile — mais médiatiquement rentable — qui décline l'ensemble des représentants politiques de ce pays. Serait-ce trop demander à nos concitoyens, et aux commentateurs qui doivent les éclairer, de juger leurs mandataires chacun sur un compte rendu documenté de ce qu'il fait plutôt qu'en vrac, sur des « flashes » ou des fantasmes ?

2. Cela relève aussi, largement, de la légende. Il n'y a pas beaucoup de relations personnelles entre nous, et c'est sans doute mieux ainsi. La plupart des liens de convivialité qui se nouent sont limités aux collègues du groupe. S'il est au contraire une particularité qui s'est affirmée au cours des dernières législatures, c'est plutôt la tendance à caractériser chacun par son groupe politique, et par suite à rompre une communication personnelle qui pourrait, parfois, aider les diverses composantes de l'Assemblée et valoriser ses apports dans le débat démocratique.

3. Il faut distinguer. Le bureau a surtout une tâche d'administration de l'Assemblée, et de fixation de règles administratives applicables aux services. Son rôle inclut assez peu de matières donnant lieu à un antagonisme entre majorité et opposition, sinon par des aspects symboliques.

En revanche la conférence des présidents a pour fonction l'organisation des séances publiques. C'est elle qui assure, pour s'exprimer en termes de spectacle, la mise en scène. Il est fatal que les souhaits et convenances des uns et des autres se contredisent radicalement. L'opposition voudra mettre les pleins feux sur un projet de loi difficile pour le Gouvernement, sur un débat de politique économique qui le place en porte-à-faux lors d'une mauvaise passe financière, etc. La majorité, au contraire, usera de toute son habileté pour occuper les séances les plus mobilisatrices (du mardi midi au jeudi après-midi) sur des textes positifs et peu controversés, et renverra volontiers la défense d'une motion de censure à l'intimité d'un lundi après-midi...

Les points de friction majorité-opposition qui échauffent la conférence des présidents sont étroitement liés, depuis toujours, à l'impact des séances et des ordres du jour sur la presse et le système d'information. C'est par excellence l'instance qui gère l'aspect médiatique de la vie parlementaire ; elle offre un cadre à des stratégies partisans très élaborées, qui conjuguent l'action des groupes de l'Assemblée, celle des partis, des organes de presse qui leur sont liés, etc. Il est vain d'espérer qu'elle soit un jour gagnée par l'esprit de concii-

liation ; et si c'était le cas, il y aurait peut-être plus à craindre pour le pluralisme qu'à se réjouir pour notre tranquillité.

C'est un peu l'entraînement inverse qui s'applique au travail des commissions. Le huis-clos y est soigneusement maintenu. Il n'est pas tenu de procès-verbal exhaustif, et les « communiqués de presse » publiés après chaque réunion sont laconiques. L'effectif au travail est par définition limité, de 10 à 40 députés dans le cas général ; et la majeure part des discussions de commissions met en présence des députés qui ne sont pas les ténors de la séance publique. Plusieurs conditions sont donc réunies pour amortir l'âpreté de l'affrontement majorité-opposition.

De fait, le fond des travaux de commission diffère assez sensiblement de l'ensemble du débat politique. L'accent est moins mis sur les affirmations politiques générales, sur les appels à l'opinion extérieure. Déjà dans la répartition du temps se révèle une pondération très différente de celle de la séance publique, en faveur de textes législatifs requérant une étude méthodique et offrant peu de prise à la polémique.

Dans la teneur même des discussions, chaque composante politique va en quelque sorte au-devant de l'autre. Les députés de la majorité ne font guère mystère de leur réticence à accepter une disposition réclamée avec insistance par un ministre, et qu'ils prêtent généralement à ses services. Les élus de l'opposition, au contraire, conviendront à demi-mot qu'une réforme proposée va dans le bon sens et qu'ils avaient souhaité sans succès la promouvoir quand ils étaient aux affaires. L'expérience locale et les contacts des uns et des autres sont mis sans réticence dans la discussion pour illustrer les chances et les travers possibles d'une nouvelle procédure à l'examen.

Sans que les divergences s'effacent, les députés en commission trouvent donc, de manière assez fréquente, un terrain commun d'expression de leurs préoccupations. Ces préoccupations ne forment pas un corps de doctrine miraculeusement consensuel qu'il suffirait de dévoiler à l'attention éblouie de la population. Mais elles comportent leur part de solidarité, d'efficacité, de souci pratique et de savoir-faire politique. Elles peuvent contribuer à éclairer à la fois le Gouvernement, les groupes politiques et parfois l'opinion sur les problèmes de faisabilité et de transition que sous-estime, souvent gravement, une vie politique simplificatrice. En cela, le dépassement mesuré du clivage majorité-opposition sert la lucidité qui, sauf erreur, peut bénéficier à tous dans la conduite de leur action politique.

4. L'opposition, dans une démocratie d'alternance, c'est une majorité en attente (même si parfois elle attend longtemps...). L'apport qu'elle fournit au travail de l'Assemblée est d'abord nourri

par son aspiration à gagner, ou regagner, les fractions de l'opinion qui peuvent l'amener à l'hégémonie politique.

Cette ambition dicte plusieurs traits de l'action parlementaire de l'opposition. Elle doit se différencier suffisamment de la majorité pour garder son originalité et sa force d'attraction. Il lui incombe donc à la fois de réaffirmer son identité politique et les thèmes qui la guident, et aussi d'actualiser son message au contact des évolutions de la société qu'elle saura saisir opportunément. Elle doit encore préserver sa crédibilité de force gouvernementale éventuelle, et manifester sa rigueur face à toute tentation que peut avoir la majorité de fausser le jeu démocratique grâce aux moyens que lui donne sa prééminence.

Dans ces diverses facettes de son identité, l'opposition constitue à l'évidence un pilier majeur de la vie démocratique. Elle assure l'ouverture nécessaire des dossiers que d'autres partenaires souhaitent laisser dans la pénombre. Elle démontre en permanence la variété des solutions qui peuvent être évoquées face à chaque problème de société, antidote salutaire au conformisme et à la technocratie. Elle suggère les tendances nouvelles de l'opinion, veille au respect du *fair-play* politique et garantit la diversité des sources d'inspiration dans le mouvement des idées. Nul ne peut nier les inconvénients et les excès qui naissent d'une coupure franche entre majorité et opposition, ils sont évidents. Raison de plus pour s'arrêter aux avantages qui, eux, ne sautent pas aux yeux ; parce qu'ils sont à la racine même de notre conception de la vie publique.

5. La réponse est simple. Les forces politiques majeures sont sans cesse disponibles pour saisir les attentes et les pressions de l'opinion publique. Notre démocratie est terriblement exigeante : par une multitude de canaux, elle impose une pression « majoritaire » permanente sur les détenteurs du pouvoir : s'ils vont contre une aspiration dominante de la communauté nationale, ils rencontrent une résistance croissante qui les affaiblit politiquement ; tout se passe comme si la liberté de choix de la majorité était directement proportionnelle à l'approbation qu'elle rencontre dans le pays.

La recherche de « majorités d'idées » et la jonction entre majorité et opposition suit la même loi. Si une politique recueille une adhésion très nette, chaque partenaire trouve son intérêt à la soutenir. En imaginant que la convergence sur des politiques de progrès devienne en elle-même une attente forte de la population, la tendance à l'individualisation des groupes et des partis devrait s'y plier.

Votre question trouve donc sa vraie réponse dans une autre : y a-t-il une majorité d'opinion pour les majorités d'idées ?