

Sous la direction de

**Alain Bergounioux Gilles Finchelstein**

**Maud Fassnacht Mathieu Souquière**

---

# Inventaire

## 2012-2017

---

Retour sur un quinquennat « anormal »

---

# **Inventaire**

## **2012-2017**

---

Retour sur un quinquennat « anormal »

## INVENTAIRE

Gilles Finchelstein

*Cet Inventaire, qui a associé près de soixante-dix personnes, est le fruit de huit mois de travaux déclinés en huit séminaires, sept auditions et deux rencontres publiques. Les rapporteurs se sont appuyés, dans la partie « Synthèses », sur les débats des différents séminaires, les nourrissant de verbatims des personnalités présentes.*

*Les directeurs :*

**Gilles Finchelstein** est directeur général de la Fondation Jean-Jaurès.

**Alain Bergounioux**, administrateur de la Fondation Jean-Jaurès, est directeur de La Revue socialiste.

*Les rapporteurs :*

**Maud Fassnacht** a été chargée des discours en cabinet ministériel.

**Mathieu Souquière**, ancien conseiller en collectivité et en cabinet ministériel, dirige aujourd'hui sa société de conseil.

Inventaire. On pense à Prévert.

Une pierre

Deux maisons

Trois ruines

Quatre fossoyeurs

Un jardin

Des fleurs

Un raton laveur<sup>1</sup>.

Inventaire (2012-2017). On peut essayer de s'inspirer de Prévert.

Un accord sur le climat à la COP21.

Le mariage pour tous.

L'intervention au Mali.

Le sauvetage de la Grèce.

La retraite à soixante ans pour ceux qui ont commencé tôt et le compte pénibilité pour ceux qui ont travaillé dur.

La généralisation de la complémentaire santé et du tiers payant.

L'augmentation des bourses et des logements étudiants.

La création de la garantie jeunes.

L'alignement de la fiscalité du capital sur la fiscalité du travail.

Un raton laveur.

---

1. Jacques Prévert, « Inventaire », *Paroles*, 1946.

La maternelle pour tous à trois ans et une fin de vie maîtrisée pour ceux qui le veulent.

La présence des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises privées.

Le compte personnel d'activité.

Le non-cumul des mandats.

La parité au gouvernement.

L'Union bancaire.

54 000 postes dans l'Éducation nationale.

La réduction du nombre de régions métropolitaines à treize.

Un autre raton laveur.

L'augmentation de la prime d'activité et la redéfinition des critères de la politique de la ville en fonction des revenus.

Le remboursement à 100 % de l'IVG et la gratuité de la contraception pour les mineures.

La réduction du délai d'instruction des demandes d'asile à neuf mois et la multiplication des places de centres d'accueil.

La création des pôles de compétitivité et dix milliards d'euros affectés à la lutte contre la pauvreté.

Le passage de 80 000 à 120 000 places d'hébergement d'urgence.

L'institutionnalisation de onze métropoles et le parachèvement du maillage du territoire en intercommunalités.

La mise sous condition de ressources des allocations familiales et la création d'une tranche à 45 % pour les plus hauts revenus.

Encore quelques ratons laveurs.

L'interdiction de toute instruction individuelle dans les affaires judiciaires.

Les droits rechargeables pour l'assurance chômage.

Des paquets de cigarettes neutres et des jeunes engagés avec le développement du service civique.

L'autorisation des actions de groupe pour les consommateurs.

La mise en place de 80 zones de sécurité prioritaire (ZSP).

La désignation des responsables des chaînes publiques de télévision et de

radio par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, et non plus par le président de la République.

Le seuil de 500 000 logements livrés par an atteint à la fin du quinquennat.

La création de 150 000 emplois d'avenir.

La baisse de 30 % du nombre de « décrocheurs », ces jeunes sortis du système scolaire sans formation.

La réforme du foncier agricole pour lutter contre l'artificialisation des terres agricoles.

Quelques autres ratons laveurs.

Le 7 janvier, le 13 novembre, le 14 juillet – et tant d'autres.

Une courbe qui ne s'inverse pas et une déchéance qui ne passe pas.

Un tweet, une boîte à outils, un scooter, un moment, ce qu'un président devrait dire ou ne pas dire.

Un mensonge, les yeux dans les yeux, une phobie, du cirage.

Des divisions, des démissions, des trahisons.

Une impopularité, un renoncement, une primaire.

6,36% (– 22 points).

30 députés (– 265).

Cinq ou six autres ratons laveurs.

On peut trouver que la liste est longue ou, à l'inverse, qu'elle n'est pas exhaustive. On peut constater que beaucoup a été fait mais que peu a été mémorisé. On peut remarquer que ces mesures, prises isolément, ont pour la plupart suscité l'adhésion mais que la politique, prise globalement, a été largement rejetée. On doit, en définitive, reconnaître que réactiver des souvenirs, ce n'est pas donner de l'intelligibilité. Il faut donc passer de l'inventaire poétique à l'inventaire politique.

L'exercice est-il inutile ? Pour beaucoup de Français, l'affaire est entendue. Au pire : le bilan est tout simplement nul. Au mieux : le bilan est bon mais gâché, au choix, par la gouvernance de François Hollande ou par la fronde des frondeurs. Nous considérons que ces lectures cèdent à la facilité. Alors, voici notre Inventaire.

Nous savons que l'exercice est à la fois inédit et impossible. Inédit, parce que les vainqueurs n'en éprouvent jamais la nécessité et que les vaincus en redoutent toujours la dangerosité. Impossible, parce que chacun s'est déjà forgé sa conviction et qu'un travail collectif court le risque de ne satisfaire personne.

Nous avons néanmoins la conviction que l'exercice est indispensable. Ce qui est en jeu, en effet, dépasse le jugement sur un quinquennat ou l'avenir d'un parti mais touche à l'existence même de la tradition historique du socialisme démocratique dans notre pays. Et puis, il s'est pour le moins passé quelque chose durant ces cinq années – d'où le sous-titre « Retour sur un quinquennat anormal ». Au-delà du clin d'œil, ce quinquennat s'est écarté de la norme. Il a été tragiquement endeuillé par l'irruption du terrorisme à un niveau inédit. Il a été traversé par deux crises européennes majeures – la crise grecque et la crise des réfugiés. Il a été marqué par la non-candidature du président de la République sortant – décision inédite depuis cinquante ans, en France et ailleurs, au terme d'un premier mandat. Et, pour les socialistes, il a commencé par la détention de plus de pouvoirs nationaux et locaux qu'ils n'en avaient jamais eus dans leur histoire et s'est achevé non pas par une défaite électorale, mais par le risque d'une disparition. Pour qui veut comprendre le passé et penser l'avenir, cela mérite bien un travail sérieux et honnête – sans prétendre (mais qui le pourrait ?) à l'objectivité : nous nous assumons comme sociaux-démocrates.

Comment avons-nous procédé ? Nous avons travaillé durant huit mois. Nous avons organisé huit séminaires, sur chacun des grands enjeux du quinquennat, sept auditions, deux réunions publiques, dont l'une avec François Hollande autour de son livre, *Les Leçons du pouvoir*<sup>2</sup> et l'autre

2. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

avec Michel Sapin autour du bilan économique du quinquennat. Nous avons associé à nos réflexions près de soixante-dix femmes et hommes, acteurs ou observateurs, fidèles ou frondeurs, ministres, Premiers ministres ou parlementaires. Et, au final, sous la direction d'Alain Bergounioux et des deux rapporteurs, Maud Fassnacht et Mathieu Souquière, nous proposons un rapport en cinq parties : un résumé, des synthèses thématiques, une perspective historique, des points de vue, des repères. Près de 300 pages dans lesquelles nous avons essayé de répondre à deux questions simples : comment caractériser les politiques conduites ? Comment expliquer le désastre politique final ?

#### COMMENT CARACTÉRISER LES POLITIQUES CONDUITES ?

---

Dresser un bilan, c'est d'abord apporter des éléments de réponse aux trois critiques principales qui ont été formulées sur les choix de politique publique : les engagements n'auraient pas été tenus, les valeurs du socialisme auraient été trahies et la France se serait affaiblie.

#### Trahison des engagements ?

Relire le programme ou, plutôt, les programmes. Le discours du Bourget. Les soixante propositions. L'ensemble de la campagne. Au total, plusieurs centaines de propositions. Regarder froidement ce qui a été fait, un peu, beaucoup, passionnément – sans oublier ce qui ne l'a pas été. Et, surprise, constater que l'action a été largement conforme au programme – deux tiers des promesses ont été tenues, totalement ou partiellement<sup>3</sup>. Mais, problème, mesurer aussi que la perception est diamétralement opposée. Alors, pourquoi ?

On peut arguer que nous avons tous des biais de perception. Un engagement tenu ne vaut pas un engagement abandonné. L'un est dans l'ordre des choses, l'autre est de l'ordre du scandale. On oublie la généralisation de la maternelle à trois ans, on retient l'abandon du droit

3. Voir le site internet Lui Président, [www.lui-president.fr](http://www.lui-president.fr)

de vote des étrangers. Un engagement pris lors des préprimaires en juillet 2011 ne pèse pas autant qu'un engagement pris dans le cœur de la bataille d'avril 2012. On entend davantage la taxe à 75 % que le « pacte productif ».

C'est juste, mais cet écart entre réalité et perception s'explique autrement. D'une part, il est difficile de toujours se mettre d'accord sur ce que signifie tenir un engagement. Sa mise en œuvre suscite des débats et, plus souvent qu'à son tour, des désaccords. Où tracer la frontière lorsque, pour ne prendre qu'un seul exemple, on sépare les activités bancaires et spéculatives ? Débat. Désaccords. Loi votée. Engagement respecté pour les uns, engagement trahi pour les autres. Et puis, d'autre part, il est impossible de tout prévoir. Le programme, plus ou moins rapidement, se trouve rattrapé par ce qui avait été mal anticipé – la dégradation de la compétitivité des entreprises – ou par ce qui ne pouvait pas l'être – la crise migratoire, la crise de l'euro et, évidemment, les attentats. Et, ainsi, un agenda en recouvre un autre. Beaucoup de ce qui a été promis a été fait ; mais beaucoup de ce qui a été fait n'avait pas été promis.

Au final, si l'on veut résumer, le paradoxe est le suivant : l'action a été plus conforme à la lettre du programme qu'à son esprit. D'où deuxième question : le quinquennat a-t-il marqué une rupture avec le socialisme ou, plutôt, avec la social-démocratie ?

### Rupture avec la social-démocratie ?

En prenant en compte à la fois les spécificités françaises et les mutations de la social-démocratie européenne, peut-on dire que l'étiquette sociale-démocrate, que François Hollande a revendiquée en janvier 2014, a été usurpée ?

Il y a eu, d'un côté, quatre années sociales-démocrates. L'action conduite s'apparente, par bien des traits, à celle des autres partis sociaux-démocrates au pouvoir durant la dernière décennie. Pleine acceptation de l'économie de marché et de la mondialisation, ce qui suppose la réduction des déficits publics, l'amélioration de la compétitivité des entreprises, mais n'interdit pas la recherche d'une meilleure régulation internationale, européenne et nationale. Mutation profonde de l'État

providence en partant davantage de la situation des individus que de leur statut tout en poursuivant, en France plus qu'ailleurs, une politique de redistribution par la fiscalité et une politique de soutien aux plus défavorisés. Transformation progressive de l'économie pour aller vers un modèle de développement plus soutenable – avec la COP21 en point d'orgue et beaucoup d'autres mesures en complément. Élargissement, encore et toujours, des droits individuels avec le mariage pour tous en symbole. Approfondissement de la démocratie avec une plus grande indépendance de la justice et des médias et une plus grande transparence de la vie publique. Recherche, autant qu'il est possible, de compromis avec les partenaires sociaux, avec notamment l'organisation de grandes conférences sociales.

Mais il y a eu, d'un autre côté, une bifurcation finale qui s'est écartée de la social-démocratie. C'est vrai sur le plan de la méthode de préparation de la loi travail – sans compter, sur le fond, la rupture d'équilibre entre flexibilité et sécurité de la première mouture de la loi. C'est vrai sur le plan des valeurs avec, trois jours après les attentats du 13-Novembre, la proposition d'extension de la déchéance de la nationalité. C'est vrai sur le plan du discours, avec l'abandon – pour le coup très rapide – de toute référence au combat pour l'égalité, pourtant au cœur du discours du Bourget. Et, là encore, on retient davantage la fin que le début, et donc la bifurcation ultime que la route initiale. Reste alors la troisième critique qui déporte le regard de la gauche vers la France.

### Médiocrité des résultats ?

Ce rapport de la Fondation Jean-Jaurès ne peut avoir raisonnablement pour ambition d'évaluer les résultats de chacune des grandes réformes engagées. Outre que la Fondation n'en a pas les moyens, certaines réformes demandent davantage de temps pour porter un jugement et d'autres – revenus du capital taxés comme ceux du travail ou semaine des quatre jours à l'école – ont depuis lors été supprimées. Comment évaluer les résultats ?

Pour la France. Sans multiplier les chiffres, il est éclairant de comparer la situation de départ, celle de 2012, et la situation d'arrivée,

celle de 2017. Le déficit public : réduction de 5,2 % à 2,7 %. Les comptes de la Sécurité sociale : du déficit du régime général de 17,4 milliards d'euros à quasiment l'équilibre. Le taux de marge des entreprises : augmentation de deux points pour retrouver son niveau d'avant 2008, à 32,1 %. Le nombre de créations nettes d'emplois : 550 000 cumulés en 2016 et 2017. Le taux de croissance : de 0,3 % en 2012 à 2,2 % en 2017. Reste, évidemment, le chômage – dont François Hollande a choisi de faire le critère ultime et unique de l'évaluation du quinquennat. Si l'on compare le taux de chômage de 2017 à celui de 2012, la situation n'a guère changé. Si l'on regarde l'évolution du taux de chômage durant le quinquennat lui-même, la situation s'est dégradée puis redressée sur la fin : 10,1 % en 2016, 9,4 % en 2017. Mais c'était trop peu et trop tard.

La comparaison avec l'Allemagne et les autres pays de la zone euro n'est pas spectaculaire mais montre une légère amélioration relative. Pour ne prendre qu'un exemple, le taux de croissance de la France était inférieur à celui de l'Allemagne et de la moyenne de la zone euro à partir de 2013 ; il l'est resté durant la majeure partie du quinquennat, mais l'accélération a été plus forte chez nous qu'ailleurs, à tel point que les courbes se sont rejointes en 2017.

Pour les Français ? Aux yeux de beaucoup d'entre eux, la situation ne s'est pas améliorée. On peut dire qu'ils ont échappé à l'austérité qui a frappé plusieurs de nos voisins ou encore que les efforts demandés aux plus aisés ont été plus importants. C'est juste mais jamais convaincant pour ceux qui, malgré tout, ont dû consentir aussi des efforts. On peut dresser la liste des nouveaux droits qui ont été conquis. Mais cela s'est souvent résumé à l'application différée d'un droit abstrait... Si l'on veut résumer, là encore, le paradoxe est le suivant : la situation de la France s'est davantage améliorée que celle des Français.

Dire que la lettre des engagements a été davantage respectée que leur esprit, que la politique a été largement sociale-démocrate jusqu'à la bifurcation finale, que l'action a permis d'améliorer la situation de la France mais moins celle des Français, c'est porter sur le bilan un regard nuancé. C'est considérer aussi que ce bilan aurait pu et dû permettre aux socialistes d'au moins mener une bataille électorale. Cette bataille

électorale se serait probablement soldée par une défaite. Rien d'exceptionnel à cela en France : jamais la gauche n'a gagné deux élections à la suite et toutes les élections ou presque depuis quarante ans se sont soldées par une alternance. Rien d'exceptionnel à cela en Europe : partout, les sociaux-démocrates sont à la peine. Mais la bataille électorale s'est déroulée sans que nul ne défende ce bilan et s'est terminée par un désastre. Or, notre conviction est que ce désastre n'était en rien inéluctable. Il faut donc essayer d'en démêler les causes.

### COMMENT EXPLIQUER LE DÉSASTRE FINAL ?

---

Les temps révèlent les explications uniques et les boucs émissaires commodes. Nous n'y céderons pas, car nous avons la conviction que c'est une addition de six facteurs qui donnent de l'intelligibilité à la situation.

#### Les promesses imprudentes

François Hollande a réussi à gagner l'élection présidentielle en étant économe de promesses – jamais candidat socialiste n'avait sans doute si peu promis. Pourtant, il y a dans la campagne elle-même au moins trois germes très puissants des déconvenues futures. Le premier concerne la conception de la fonction présidentielle : la formule de la « présidence normale » a créé un malentendu que François Hollande n'a jamais réussi à lever. Le deuxième correspond à la temporalité des réformes : les Français ont entendu le slogan « Le changement, c'est maintenant » non comme un appel à se mobiliser pour battre Nicolas Sarkozy, mais comme l'espoir d'un aujourd'hui qui chante. Le troisième est lié aux promesses imprudentes qui faisaient prévaloir la conquête du pouvoir sur son exercice : ainsi, par exemple, de la promesse de renégocier le traité européen ou d'instaurer une taxe à 75 % sur les plus hauts revenus...

#### Les ruptures successives

Par étapes, la majorité issue des urnes en 2012 s'est continûment rétrécie – chaque année paire marquant une rupture différente.

2012 marque la rupture d'opinion. Très vite, le style présidentiel provoque les premières critiques, l'absence de renégociation du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), les premières divisions et, surtout, les premières mesures fiscales, les premiers mécontentements. Les plus riches sont davantage sollicités, et ils le font savoir. Mais les classes moyennes et populaires ne sont pas épargnées, et elles le reprochent d'autant plus au pouvoir que celui-ci prétend que tel n'est pas le cas.

2014 marque la rupture politique, au-delà même de l'accentuation de la politique de l'offre avec le pacte de responsabilité. La majorité se rétrécit après la nomination de Manuel Valls à Matignon, avec le départ volontaire des Verts puis les départs forcés d'Arnaud Montebourg et de Benoît Hamon. Le style politique se durcit, avec une forte volonté – partagée – d'en découdre sur le plan politique et une moindre appétence pour le compromis avec les partenaires sociaux.

2016 marque la rupture idéologique – c'est la bifurcation évoquée précédemment.

### La cruelle chronique du quotidien

Le rapport des Français à la politique a changé : l'idéologie compte moins, la biographie compte plus. C'est à partir de ce que les Français vivent ou voient qu'ils se forgent leurs convictions. D'où l'importance de plus en plus grande de la chronique du quinquennat – chronique cruelle plus souvent qu'à son tour. La fiscalité des plus modestes est alourdie avant d'être allégée. La taxe sur les poids lourds est mise en place avant d'être supprimée. La construction de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes est décidée avant d'être reportée puis votée mais pas lancée. La « jungle » de Calais est démantelée avant d'être reconstituée. Les annonces pour la compétitivité des entreprises sont suivies par la crise de Florange. Le pacte de responsabilité est concomitant de la publication du récit de Valérie Trierweiler<sup>4</sup>. La clause de conscience des maires obscurcit le mariage pour tous et les hésitations finales sur le redécoupage, la réduction du nombre de régions. La liste n'est pas exhaustive.

4. Valérie Trierweiler, *Merci pour ce moment*, Paris, Les Arènes, 2014.

### Une pratique chaotique du pouvoir

La quasi-totalité des critiques s'est focalisée sur le président de la République – telle est la loi de la V<sup>e</sup> République, *a fortiori* en temps de quinquennat et d'information continue. Il y a, de fait, une éminente responsabilité personnelle de François Hollande qui n'enlève rien à la sûreté de jugement dont il a fait preuve dans les moments les plus difficiles. Le président de la République n'a trop souvent pas pu, ou plus sûrement pas voulu, imposer des choix, voire indiquer ses choix. Et ce défaut d'autorité s'est vérifié dans ses relations avec son Premier ministre – notamment Manuel Valls –, avec ses ministres, avec les groupes parlementaires de la majorité, avec le Parti socialiste.

Mais il y a eu, aussi, un excès d'irresponsabilité collective. C'est vrai concernant un certain nombre de partenaires sociaux – aussi bien le Medef que la CGT ou FO. C'est vrai concernant de nombreux partenaires politiques – les socialistes, mais aussi les Verts. C'est vrai enfin concernant trop de personnalités qui ont donné l'impression de jouer leur propre partition. Dans cet ensemble, ceux que l'on a appelés les frondeurs portent évidemment une responsabilité particulière. Emportés dans une surenchère sans fin, privilégiant parfois leur visibilité médiatique et contribuant à convaincre que les socialistes étaient divisés sur tout, y compris sur l'essentiel, ils sont allés, fait sans précédent dans l'histoire de la gauche au pouvoir, jusqu'à ne pas voter le budget, la confiance au Premier ministre et même, plus étonnant encore, jusqu'à s'associer au dépôt de motions de censure.

Au final, sans réel espace de régulation légitime, les socialistes ont pu donner le sentiment de ne pas se hisser à la hauteur de la situation et de leurs responsabilités. Et personne ou presque n'a défendu la politique qui était conduite. Les socialistes ont fini par en faire plus qu'ils n'ont dit – situation pour le moins rare en politique...

### Un récit déficient

Cinquième élément d'explication, l'action conduite a souffert d'un manque de lisibilité. Les Français ne pouvaient pas trouver de la cohérence lorsque les objectifs poursuivis pouvaient paraître différents,

voire contradictoires, et moins encore lorsque se répétaient les désaccords publics et bruyants à l'intérieur même de la majorité. Or, dans le même temps, les responsables, et notamment le président de la République, ont choisi de ne pas assumer cette cohérence et de ne pas proposer un récit du quinquennat. Plutôt que sur le récit, dont ils redoutaient qu'il ne les enferme, ils ont préféré parier sur les résultats, dont ils espéraient qu'ils seraient suffisamment éloquents pour se suffire à eux-mêmes. Or, les résultats ont tardé et, en tout état de cause, ne se suffisent jamais à eux-mêmes...

### Une campagne incompréhensible

La dégradation de la situation – notamment en octobre après la publication d'*Un président ne devrait pas dire ça*<sup>5</sup> – conduit au renoncement de François Hollande le 1<sup>er</sup> décembre 2016. Mais, foin de sursaut, c'est par un délitement supplémentaire que s'est achevé le quinquennat.

À défaut de pouvoir espérer l'emporter, les électeurs de la primaire de la Belle Alliance Populaire ont répondu à la question : « Avec qui voulez-vous perdre ? » Alors que Manuel Valls, tout juste sorti de Matignon, ne portait ni le bilan, ni la rupture avec le bilan, Benoît Hamon est parvenu à structurer la campagne autour de ses idées et de ses propositions, à donner une image d'authenticité et de renouveau et à incarner les valeurs traditionnelles de la gauche – mais d'une gauche débarrassée des contraintes du pouvoir. Il l'a emporté largement et les primaires ont eu un effet positif. Certes, la participation a été plus faible et les divisions se sont avérées plus fortes qu'en 2011. Mais les résultats, incontestés, ont entraîné une embellie dans les enquêtes d'opinion – avec une percée à 18 %, Benoît Hamon se trouve loin devant Jean-Luc Mélenchon et pas loin derrière Emmanuel Macron.

Las. Empêtré dans des négociations dont la durée est inversement proportionnelle à la productivité, isolé dans un espace idéologique réduit et déjà occupé par le candidat de La France insoumise, écartelé entre la volonté de rupture qu'il avait incarnée durant la primaire et la nécessité du

rassemblement de toute élection présidentielle, Benoît Hamon a perdu plus de dix points dans les cent jours de la campagne. Il obtient 6,36 % des voix – dont à peine le quart chez les électeurs se déclarant encore proches du Parti socialiste. Le quinquennat s'achève par un désastre politique.

---

5. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça... Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, 2016.

---

# Synthèses

---

## LES CHOIX DE 2012

**Mathieu Souquière**

L'élection de François Hollande, au printemps 2012, signe la rencontre d'un contexte global (économique, social et politique, tant au plan national qu'international), d'un programme présidentiel et d'un style d'exercice du pouvoir. C'est à l'intérieur de ce triangle que vont se dessiner les contours de la politique alors mise en œuvre, qu'il s'agisse des mesures prises, de la méthode déployée pour les faire adopter ou du récit qui les entoure.

Comme toujours, les premiers jours, les premières semaines et les premiers mois sont décisifs. Si rien n'est jamais définitivement acquis, ni en positif ni en négatif, le tempo accéléré du quinquennat ravive le mythe des cent jours. Surfer la vague ou boire la tasse dès la première baignade imprime en effet la suite d'une teinte quasi indélébile. On se souvient de l'effet combiné du bouclier fiscal, de la soirée au Fouquet's et de la retraite sur le yacht de Vincent Bolloré qui affubla Nicolas Sarkozy d'une étiquette de « président des riches » dont il ne put jamais vraiment se défaire.

À l'issue des élections présidentielle et législatives du printemps 2012, les bases institutionnelles de la gauche de gouvernement n'ont jamais été aussi solides. Avec 312 députés, la majorité au Sénat, 21 régions sur 22 et une centaine de villes de plus de 30 000 habitants, son capital politique est considérable. Difficile dans ces conditions de considérer que les décisions prises dès 2012 pouvaient à elles seules annoncer la déroute, historique, de 2017, en expliquant de façon quasi téléologique le passage de ce point le plus haut à ce point le plus bas. Voyons toutefois ce que les choix de 2012 contiennent de germes du virus qui a emporté la gauche cinq ans plus tard.

## LE PROGRAMME OU, PLUTÔT, LES PROGRAMMES

---

L'élaboration du programme électoral est en réalité un processus étalé dans le temps, qui répond à trois logiques et trois moments différents. En effet, si le temps du pouvoir s'est raccourci depuis l'adoption du quinquennat, le temps des campagnes s'est quant à lui étiré depuis le recours au processus de la primaire. Il en résulte que le programme porté par François Hollande au moment de l'élection présidentielle est le fruit de la sédimentation de trois éléments :

- le programme du candidat Hollande à la primaire de la gauche ;
- la plateforme électorale du Parti socialiste lui-même, qui vient de voir désigner son candidat ;
- les ajustements, parfois substantiels, nés de la dynamique de la campagne présidentielle elle-même, pour contrer les attaques venues du flanc droit et, plus encore, du flanc gauche.

Trois moments différents et trois programmes en un, donc, plutôt qu'un seul, solidement bâti et préservé au cours des mois qui séparent la primaire de 2011 de l'élection de mai 2012. De la difficulté de passer d'un composé chimique pur et stable à une féconde alchimie entre des matières diverses.

### Le substrat de la primaire

La mise en œuvre d'un processus de primaire, instaurant le principe d'une campagne interne à la gauche afin de désigner son candidat, n'est ici pas anodine. Un premier exercice d'élaboration programmatique, propre à chaque candidat, structure ainsi le débat démocratique dès 2011 en offrant une diversité d'orientations : entre le social-réformisme d'inspiration blairiste défendu par Manuel Valls et la logique de démondialisation incarnée par Arnaud Montebourg, on pouvait mesurer l'étendue du panel idéologique susceptible d'inspirer le socialisme français. Le programme élaboré par François Hollande à cette occasion constitue donc le socle de son ambition initiale, celle d'incarner un « président normal », par opposition implicite à Nicolas Sarkozy. Sa philosophie politique réformatrice s'exprime alors de façon claire et structurée autour des éléments suivants :

- une analyse précise, rigoureuse et lucide de la crise économique – mondiale, européenne, française – et financière, qui révèle plus fondamentalement « une crise du modèle économique de l'après-guerre et du modèle social-démocrate<sup>1</sup> », quand expansion économique et extension de l'État providence se faisaient harmonieusement écho ;
- un cadre dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale envisagée : la construction européenne et l'orthodoxie budgétaire qui en découle – « une idée obsessionnelle de la maîtrise des finances publiques<sup>2</sup> », pointeront certains, combinée à un goût prononcé pour la fiscalité, afin que la France conserve sa souveraineté et afin de ne pas accabler les générations futures ;
- une réponse adaptée à ce diagnostic et à ce cadre d'action, à travers un triple pacte : un pacte productif, un pacte éducatif et un pacte redistributif.

Ce programme est notamment exposé dans un grand discours prononcé par François Hollande en juin 2010 à Bourg-lès-Valence, avant d'être repris dans celui prononcé à l'occasion de la convention d'investissement, le 22 octobre 2011. Dans cette seconde version, toutefois, un « pacte démocratique » vient se substituer au « pacte redistributif » présenté dans la première mouture. À l'occasion de ce discours d'investissement, François Hollande convoque d'une part « le rêve français », l'héritage révolutionnaire et la filiation historique de la gauche et, d'autre part, un très grand réalisme quant au contexte dans lequel il inscrit ses ambitions et sa capacité d'action.

Le *pacte productif* est le socle du redressement économique auquel il entend œuvrer, en réponse à la désindustrialisation, au déficit de compétitivité de l'économie française (sans toutefois évoquer à ce stade la question du coût du travail) et au chômage de masse qui en résulte : « Il est loin le temps où les socialistes se souciaient de redistribuer plutôt que de produire<sup>3</sup> », déclare-t-il, creusant ainsi le sillon du « socialisme de la production » déjà théorisé quelques années plus tôt par Dominique

---

1. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

2. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

3. Discours de François Hollande devant la convention d'investissement, 22 octobre 2011.

Strauss-Kahn<sup>4</sup>. Ce redressement passe notamment par l'innovation, le soutien aux PME et la transition écologique, avec la volonté de régénérer le dialogue social et de promouvoir une culture du compromis.

Le *pacte éducatif* incarne la promesse faite à la jeunesse de voir son sort s'améliorer, par la lutte contre l'échec scolaire, qui frappe chaque année 150 000 jeunes (soit 20 % d'une classe d'âge), et par le recrutement de 60 000 personnels supplémentaires. Pour autant, ce pacte lui-même s'inscrit dans une stricte discipline budgétaire, faite d'un retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon de cinq ans et d'une pleine maîtrise des emplois publics. « L'éducation est ma priorité : j'en tire les conséquences. L'argent dépensé ne le sera pas ailleurs. Les efforts budgétaires correspondants seront dégagés avec énergie et décision. L'avenir est à ce prix<sup>5</sup>. »

Quant au *pacte redistributif* initialement invoqué, s'il vise à endiguer la dynamique inégalitaire propre au capitalisme financier contemporain, il repose lui-même sur une ambition empreinte de réalisme : « Ainsi, le compromis à trouver se situe au point d'équilibre entre la solidarité à assurer à tous et le niveau de prélèvements qu'une société accepte de consentir<sup>6</sup>. » Du « rêve français », certes, mais également beaucoup de sérieux, donc, dans la copie initiale de François Hollande, celle d'une gauche de gouvernement qui se méfie autant des contraintes du réel que des illusions de l'utopie. Un rêve très raisonnable en substance, auquel se rallie néanmoins l'un des candidats les plus éloignés de cet esprit, Arnaud Montebourg. Tous les observateurs convenaient en effet que la cohérence idéologique aurait dû le conduire à se ranger derrière l'autre finaliste de la primaire, Martine Aubry. Le futur ministre du Redressement productif, fort de ses 17 % à la primaire, entendra légitimement peser sur le programme et le ton du candidat puis du chef de l'État. La synthèse se réalise parfois de façon acrobatique, au prix d'une cohérence amoindrie.

4. Dominique Strauss-Kahn, *La Flamme et la Cendre*, Paris, Grasset, 2002.

5. Discours de François Hollande devant la convention d'investiture, 22 octobre 2011.

6. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

## Les emprunts à la vulgate socialiste

En parallèle et en complément de son programme de candidat, François Hollande doit composer avec le Parti socialiste, dont il est le représentant désormais désigné par la primaire. La plateforme électorale du PS constitue ainsi la deuxième brique programmatique du candidat Hollande. Celle-ci repose sur la synthèse réalisée pour surmonter les divisions du congrès de Reims de 2008 et ainsi permettre de « rassembler tout le monde de Rocard à Emmanuelli<sup>7</sup> » derrière une même orientation. Le texte lui-même, dès son premier chapitre, traite de la nécessaire reconstruction de l'appareil productif et propose la création d'une banque publique d'investissement comme l'un des instruments phares de cette ambition. Sans assumer explicitement une politique de l'offre, ce programme ne se contente pas de viser une relance par la demande. L'esprit du *tax and spend* n'est cependant pas totalement abandonné : l'impôt est davantage considéré comme un levier de redistribution que comme un ressort d'attractivité et de compétitivité. « C'est l'idée qu'il faut accroître les moyens, il faut redistribuer, donner des budgets plus importants à l'éducation et à l'action sociale, créer une allocation d'autonomie, etc. ; en résumé, une extension de l'État providence qui se traduit par un surcroît de dépenses nouvelles de plus de 20 milliards d'euros<sup>8</sup>. » Le programme du Parti socialiste complète en outre celui du candidat par deux volets consensuels et rassembleurs autour de mesures de régulation économique (notamment des rémunérations) et écologique (dénucléarisation, notamment).

L'association de ces deux briques, d'inspiration différente, conçues dans des contextes politiques distincts, introduit-elle une base d'incohérence et d'ambiguïté dans la feuille de route, annonciatrice des futurs déboires de l'exécutif ? Chacun aura en tout cas noté, une fois le nouveau pouvoir installé, l'éclatement de la citadelle de Bercy entre deux pôles puissants, autour de Pierre Moscovici d'une part et d'Arnaud Montebourg d'autre part. Les raisons en sont probablement autant institutionnelles et administratives – réduire le pouvoir de cet État dans

7. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

8. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

l'État en le divisant – que politiques en entretenant deux lignes difficilement compatibles mais permettant de ratisser large. Tout cela ne facilitera ni la tâche collective ni la lisibilité du discours gouvernemental, et cette cacophonie ne cessera de s'amplifier jusqu'au point d'orgue de l'affaire Florange. Cela signifie que ni la primaire, ni la synthèse socialiste réalisée n'auront suffi à définir une ligne commune à tous, vis-à-vis de laquelle chacun se montrera discipliné. En tout état de cause, l'affaire Florange donnera un sentiment d'incohérence, d'amateurisme et de méconnaissance de la réalité du dossier, alors que l'action engagée permettait de maintenir investissement et emplois sur le site. Cela gâchera en outre le bénéfice du rapport Gallois sur la compétitivité française<sup>9</sup> et la crédibilité qu'en avait tirée le gouvernement seulement quelques semaines plus tôt.

Au stade de la campagne, François Hollande s'emploie toutefois à tenir les deux bouts d'un programme économique centré sur l'offre sans négliger la demande. Au point que même l'un de ceux qui se montreront très critiques à l'égard de François Hollande déclare : « Le programme présidentiel de François Hollande est profondément cohérent avec le programme du Parti socialiste. Il porte cette double dimension à la fois de reconstruire l'offre productive française comme base de la capacité à soutenir un modèle social puissant et redistributif et un certain nombre de réformes sociales qui sont toutes articulées autour d'une volonté de combiner autonomie individuelle et protection collective<sup>10</sup>. » Ni distorsion ni contorsion, semblent dire *a posteriori* les analystes de l'intérieur, mais un enrichissement qui permet de déplacer les curseurs en réponse à une dynamique de campagne par essence mouvante et imprévisible.

### De l'esprit du Bourget aux « 60 engagements pour la France »

Le discours de François Hollande au Bourget le 22 janvier 2012 tente de tenir sur cette ligne de crête, toujours entre rêve et réalité, entre utopie et réalisme. Il insiste toutefois davantage sur la philosophie inspirée d'un socialisme assez classique telle que traduite dans le programme du Parti

socialiste et voit son message essentiel se trouver borné par deux slogans forts : « L'âme de la France, c'est l'égalité<sup>11</sup> » et « L'adversaire, c'est le monde de la finance<sup>12</sup> ».

La réindustrialisation de la France et les efforts de compétitivité ont beau être évoqués, on s'éloigne du manifeste en faveur d'une politique de l'offre au profit d'un slogan plus englobant, celui du « redressement dans la justice<sup>13</sup> ». La rigueur budgétaire, elle, se trouve toutefois réaffirmée de façon appuyée : « Pour maîtriser la dette, je rétablirai l'équilibre budgétaire en fin du mandat qui me sera confié. Pour atteindre cet objectif, je reviendrai sur les cadeaux fiscaux et les multiples niches fiscales accordées depuis une décennie aux ménages les plus aisés et aux plus grosses entreprises [...]. Mais dans le même temps, les dépenses de l'État seront maîtrisées. Toute nouvelle dépense sera financée par des économies et le nombre total de fonctionnaires n'augmentera pas<sup>14</sup>. »

Même si l'on est désormais loin de la rupture avec le capitalisme annoncée dans les envolées mitterrandiennes précédant l'élection de 1981, l'esprit du Bourget met en lumière l'empathie, la simplicité et la sincérité du candidat – « J'aime les gens, là où d'autres sont fascinés par l'argent », se dévoile-t-il dans une formule qui marquera les esprits – en même temps que sa volonté de changer les choses, dans une tirade devenue slogan : « Le changement, c'est maintenant ! Le redressement, c'est maintenant ! La justice, c'est maintenant ! L'espérance, c'est maintenant ! La République, c'est maintenant<sup>15</sup> ! »

Dans la foulée de ce discours, François Hollande présente à la fin du mois de janvier 2012 ses « 60 engagements pour la France », qui permettent de traduire en autant de principes et de mesures les éléments les plus saillants des deux sources programmatiques que nous venons d'évoquer. S'y retrouvent la réforme pour une plus grande justice fiscale, la retraite à soixante ans pour les carrières longues, la sécurisation des

11. Discours de François Hollande au Bourget, 22 janvier 2012.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

9. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

10. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

parcours professionnels, le renforcement de la démocratie sociale, les contrats de génération et les emplois d'avenir, la renégociation du traité européen et le déficit ramené à 3 % du PIB dès 2013, le mariage pour tous, le droit de vote des étrangers aux élections locales, l'encadrement des loyers, la part du nucléaire ramenée à 50 % à l'horizon 2025 et la création d'une contribution climat-énergie, pour ne citer que quelques mesures parmi les plus emblématiques. L'ambition s'affirme, même si ce pot-pourri n'offre pas le même bouquet social qu'aux époques de François Mitterrand et de Lionel Jospin (abolition de la peine de mort, réduction de la durée du travail, congés payés supplémentaires, augmentation du SMIG, emplois-jeunes...).

Les réactions qui font suite à la présentation de ces 60 engagements sont révélatrices. Pour Marine Le Pen, « François Hollande se soumet au système, au modèle économique ultralibéral<sup>16</sup> », alors que Jean-Luc Mélenchon se réjouit et y voit « un côté très positif pour le Front de gauche : François Hollande, qui avait commencé sa campagne très centre droit, est en train de corriger sa trajectoire<sup>17</sup> ». Daniel Cohn-Bendit évoque, lui, un « programme de haute couture<sup>18</sup> », tandis que François Bayrou critique un projet irréaliste et mensonger : « On ne reviendra pas à l'équilibre avec ce programme-là. Ce n'est pas vrai, ce n'est pas imaginable. Il n'y a pas dans ce programme une seule mesure d'économie<sup>19</sup>. »

### La dernière ligne « gauche »

Le discours du Bourget, demeuré l'un des temps les plus marquants de la campagne, prolongé par la présentation de ces 60 engagements, permet de nourrir une dynamique de mobilisation, sans pour autant parvenir à endiguer jusqu'au bout la progression d'un autre candidat de gauche, Jean-Luc Mélenchon, qui prospère sur les terres en friche qui furent longtemps celles du Parti communiste. La tonalité de la campagne menée par celui-ci, d'une grande violence verbale à l'égard de tous auxquels est accolée l'étiquette de « sortant » – le dédagisme au cri de « Sortez les

sortants » concerne en réalité tous les autres candidats que lui-même pourtant partie prenante depuis plusieurs décennies du système qu'il en est venu à conspuer –, finit par toucher le candidat Hollande. Cela incite ce dernier à effectuer quelques bougés programmatiques pour conserver sa dynamique et contrer l'effet de faux plat rencontré en ce début de printemps 2012. Le gauchissement du positionnement trouve ainsi un prolongement avec l'annonce quelque peu improvisée d'une taxation à 75 % des plus hauts revenus. « Cuba sans le soleil », ironisera l'une des personnes chargées de la coordination du programme économique du candidat et futur secrétaire général adjoint de la présidence, Emmanuel Macron. Cette proposition de taxation des plus hauts revenus, ajoutée à la création d'une tranche d'imposition à 45 % et à la réforme de l'impôt sur la fortune déjà prévues dans les 60 engagements, fait en prime écho à un propos tenu quelques années auparavant par François Hollande et qui avait fait polémique : « Je n'aime pas les riches<sup>20</sup>. »

Cette « récidive » ancrerait presque l'image d'un « président Robin des Bois », prêt à ponctionner courageusement ceux qui ont plus pour voler au secours de ceux qui ont moins. Oui, mais surtout, « cette mesure emblématique des 75 % jure totalement avec l'idée initiale de renforcer l'attractivité et de développer la capacité du territoire national à accueillir les investissements<sup>21</sup> ». Faut-il y voir l'illustration nouvelle d'un brillant sens de la synthèse ou, déjà, la juxtaposition d'éléments sans cohérence ? Quoi qu'il en soit, venant d'un candidat modéré, cette mesure radicale surprend, laissant peu de doutes sur la dimension tactique de son annonce. Mais la tactique exclut-elle la sincérité ? « La contre-offensive pour contenir Jean-Luc Mélenchon fait qu'on monte en puissance sur certains aspects. Mais il y a tout de même beaucoup de cohérence, me semble-t-il, sur l'ensemble de la campagne. Pour le dire autrement, ce n'est pas des incohérences au sein de la campagne qu'on peut tirer les raisons pour lesquelles il y aurait eu telle ou telle erreur dans la mise en œuvre du programme au cours des premiers mois<sup>22</sup>. »

16. Cité dans « Les 60 engagements de François Hollande : les réactions », *L'Obs*, 26 janvier 2012.

17. *Art. cit.*

18. *Art. cit.*

19. *Art. cit.*

20. Déclaration de François Hollande dans le cadre de l'émission *À vous de juger* sur France 2 en janvier 2007.

21. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

22. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

Il ressort de ce qui précède qu'entre la première vulgate hollandaise, chimiquement pure car support de la campagne interne faite en son seul nom et sur sa seule orientation, et l'ultime mouture de ses engagements présidentiels, une évolution significative s'est fait jour, pour nourrir son projet d'éléments puisant dans la tradition socialiste et permettant de gauchir son positionnement. Cela s'est fait au prix d'un désalignement entre son centre de gravité personnel – rappelons que les débuts de son engagement se firent sous le patronage du très deloriste et modéré club Témoin – et le centre de gravité final de sa campagne présidentielle.

En tout cas, un glissement s'opère incontestablement, le socialisme de l'offre s'estompant devant une ambition sociale-démocrate revendiquée visant à une régulation musclée du capitalisme financier. Un hiatus qui lui a sans aucun doute fait gagner le scrutin mais perdre, au moins un peu, en cohérence et en sincérité. En tout état de cause, les germes d'un procès en trahison sont ici perceptibles. Entre le socialisme de l'offre, qui veut refonder l'appareil productif et relancer l'attractivité, et la finance désignée comme l'adversaire, le ton employé révèle un écart significatif, qui n'est pas sans danger à l'épreuve des faits. Quoique réalisé en un temps court, ce virage idéologique mérite toutefois d'être remis en perspective, si l'on se remémore les parcours intellectuels de certains prédécesseurs de François Hollande : du thatchérisme à la fracture sociale pour Jacques Chirac, de la Fédération de la gauche démocrate et socialiste à la rupture avec le capitalisme de François Mitterrand.

## LE CONTEXTE DE 2012

---

### La crise économique

Le contexte économique et social, comme nous l'avons dit, a fait l'objet d'une analyse poussée de la part du candidat Hollande, qui déroule un diagnostic rigoureux de la triple crise qui frappe l'économie occidentale, européenne et même sud-européenne – « C'est le sud de l'Europe qui a connu les secousses les plus grandes, et ai-je besoin de préciser que la

France en est le centre géographique<sup>23</sup> » – en pointant notamment les choix institutionnels effectués dans la zone euro et qui y aggravent les effets de la crise née aux États-Unis. Les développements très construits qu'il a donnés à son analyse de la crise économique, de la crise des marchés et de celle de l'État providence à Bourg-lès-Valence puis tout au long de sa campagne auraient dû prémunir le candidat Hollande de toute suspicion de naïveté ou d'impréparation. Le programme qu'il échafaude se fonde sur ce diagnostic précis d'une triple crise qui alimente un mal-être économique, social et moral, se nourrit de l'individualisme et fait le terreau des nationalismes et des populismes.

Il construit alors un programme qui tient compte des mêmes prévisions de croissance que celles de ses concurrents, fondées sur les chiffres de l'Insee. Si tout le monde semble juger ces prévisions excessivement optimistes, le débat est rapidement tranché au sein de l'équipe de campagne : rien ne justifierait de les revoir à la baisse. Prendre pour base des performances moindres serait renier la statistique officielle, se lier les mains désavantageusement face à ses rivaux dans la campagne et envoyer un signal de défiance à tout le monde : « Avec moi, la croissance sera moins dynamique que prévu. » On trouve posture plus porteuse. « Je dis clairement qu'il était non seulement impossible mais même fou, au moment de l'écriture du programme, entre la fin 2011 et le début 2012, d'avoir des prévisions de croissance qui soient largement inférieures à celles de l'Insee et à celles qui servaient de base à tous les programmes réalistes<sup>24</sup>. »

La crise qu'il analyse pour fabriquer le remède qu'il entend y apporter a toutefois évolué en cours de route. La situation économique connaît une nette aggravation au milieu de l'année 2011, perçue par tous les observateurs au début de 2012, soit au cœur battant de la campagne. « On débouche sur l'inversion de la croissance mi-2011. Le rebond de la crise de l'Europe et de l'euro qui prend la suite de la crise financière, à la mi-2011, est une cassure extraordinaire. Vous ne percevez la cassure, tous

---

23. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

24. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

les économistes le savent, que six mois après. On perçoit cette cassure en janvier-février-mars, en pleine campagne. Fallait-il le dire à ce moment-là ? Cela me semble compliqué<sup>25</sup>. » Personne ne propose en tout cas de modifier le programme présenté à l'opinion pour promettre davantage de larmes et de sueur qu'annoncé.

Aux deux questions posées ici, une seule et même réponse toutefois, rassurante. Le diagnostic porté par François Hollande quant à la situation mondiale, européenne et française était-il lucide ? Les prévisions fondant son programme étaient-elles sérieuses et réalistes ? On peut raisonnablement répondre par l'affirmative dans les deux cas. À partir de là, deux éléments de contexte vont l'emporter sur tous les autres et fixer les bornes de ce début de quinquennat : la question européenne et la question fiscale.

### La crise européenne

« Le choix qui a été fait et assumé, c'est que la France socialiste est une France européenne. Ce choix européen fait partie des éléments les plus décisifs de ce début de quinquennat, comme le choix européen de 1982, avec les conséquences que cela emporte<sup>26</sup>. » En matière européenne, le contexte est tendu : la crise de la zone euro a mis les pays du sud de l'Europe en quasi-faillite et la France elle-même subit la pression des marchés depuis la dégradation de sa notation financière. La question des taux est donc centrale pour l'économie et le budget de la France, qui doit éviter à tout prix de tomber dans le camp des pays méditerranéens. « La question qui nous est posée est simple : est-ce que la France va basculer du côté des taux espagnols ou italiens ou est-ce qu'elle va rester du côté des taux allemands<sup>27</sup> ? » Son déficit budgétaire, rappelons-le, a dépassé les 5 % en 2011 et devrait les approcher selon les prévisions pour 2012. « Un État en faillite », avait déclaré François Fillon en 2007, dans une situation pourtant incomparablement moins défavorable. « On frôle déjà à l'été 2012 la sortie de la Grèce de la zone euro. Il y a des tensions sur

les taux, donc les *spreads* sont extrêmement tendus, il y a la question de la notation de la France. Donc on est dans un contexte extrêmement compliqué<sup>28</sup>. » En 2012, le contexte politique est en outre rendu plus complexe par la domination écrasante des gouvernements conservateurs et libéraux au sein de l'Union européenne, dont aucun n'entend se montrer conciliant avec le nouveau président socialiste français, *a fortiori* après l'engagement pris par ce dernier de renégocier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). À sa prise de fonction, François Hollande se trouve face à une alternative à trois scénarios :

- un grand compromis avec l'Allemagne, qui consiste à négocier un relâchement des contraintes sur le déficit au sens de Maastricht en contrepartie du lancement de certaines réformes structurelles ;
- le respect immédiat et drastique de la règle des 3 %, au prix d'une politique d'austérité aux effets déflationnistes certains : « Cela faisait une marche d'escalier d'un point et demi de PIB, ce qui était considérable et avait déjà été entrepris dans d'autres pays mais jamais en France<sup>29</sup> » ;
- l'affranchissement des règles européennes et l'ouverture d'une crise avec les partenaires traditionnels de la France.

« Il y avait trois scénarios sur la table, mais nous en avons choisi, bien sûr, un quatrième, qui est d'avancer vers le respect des objectifs, d'où les chiffres d'ajustement très importants dès 2012. Et puis 2013, on met un coup de patin terrible en utilisant la seule arme en vérité dont nous disposons, qui est la fiscalité. Mais 1,1 de réduction c'est très lourd avec une croissance à 0,3 %. Et on fait une chose : on achète du temps<sup>30</sup>. »

François Hollande « va essayer de déplacer le sujet en avançant sur trois fronts<sup>31</sup> » avec un programme d'investissement et de relance à 120 milliards d'euros, un projet d'union bancaire et une mutualisation de la dette par la création d'eurobonds. Mais il « sait que la France va mal et que l'Allemagne est très forte<sup>32</sup> ». Cette réalité, qui tranche totalement avec la situation symétrique du printemps 2017, résume peut-être à elle

28. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

29. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

30. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

31. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

32. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

25. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

26. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

27. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

seule l'attitude minimaliste que va adopter la France par rapport à son ambition initiale de renégociation du TSCG. En effet, « François Hollande a assez rapidement renoncé à développer son plan, affrontant d'emblée les objections allemandes<sup>33</sup> ». « Et donc on prend un certain nombre de décisions. Et parmi ces décisions, il y a non pas le respect des critères, qui est totalement impossible, mais d'aller le plus loin dans le respect de la discipline européenne<sup>34</sup>. »

Cet engagement européen, sincère, puissant et structurant, fait l'objet de peu de pédagogie, tant concernant les effets positifs qui en sont attendus que pour les contraintes qu'on accepte de subir : « François Hollande a été un Européen impeccable. Je ne l'ai jamais vu prendre une décision antieuropéenne. Mais je ne l'ai pas vu non plus assumer de mouvement proeuropéen. Dans le discours comme dans les actes, il est resté extrêmement neutre<sup>35</sup>. »

### La crise des déficits

Dès lors que la crise est là, encore plus aiguë qu'annoncé, dès lors que l'Europe demeure l'horizon que se fixe le nouveau président, « la conversion du programme électoral en un programme d'action gouvernementale relève de l'impossible quadrature du cercle macroéconomique<sup>36</sup> ». Selon l'exercice désormais habituel, en juillet 2012, la Cour des comptes livre au nouveau pouvoir son rapport sur la situation du pays<sup>37</sup>. Personne n'ignore que les finances publiques sont dans le rouge et qu'elles n'autoriseront aucun état de grâce. La veille de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre, Didier Migaud, président de la Cour des comptes, présente la facture : le nouveau pouvoir devra trouver 33 milliards d'euros pour son budget 2013, dans un contexte de croissance dans le même temps révisée à la baisse par Bercy à 0,3 % pour 2012 (François Hollande avait bâti son programme sur une prévision de 0,4 %, comparativement aux 0,7 % estimés par François Fillon). En tout état de cause, ce rapport de la

Cour des comptes, même s'il résonne auprès d'une opinion déjà très sensibilisée aux questions d'endettement public, n'est en réalité que peu exploité par le nouveau pouvoir, qui tente d'en évacuer le message principal. Rien de ce travail, technique et « apolitique » par principe, n'est utilisé ni pour accentuer la responsabilité du pouvoir sortant, ni pour justifier le lancement de réformes structurelles nécessaires. Tout au contraire, « ce rapport de la Cour des comptes est une opportunité immédiatement gâchée<sup>38</sup>. »

Cet épisode du rapport de la Cour des comptes est, aux yeux de beaucoup, l'illustration de la psychologie hollandaise au pouvoir, qui se distinguerait par trois caractéristiques : « La première, c'est la lucidité [...]. La deuxième, c'est l'optimisme. Il y a toujours eu chez lui une espèce de pensée magique et cyclique, selon laquelle ça va aller mieux. Et puis il y a une troisième caractéristique, c'est la volonté d'apaiser après un quinquennat extrêmement brutal. Il fait l'analyse que les Français, qui ont davantage élu un président contre Nicolas Sarkozy, veulent une politique plus rassembleuse, plus calme<sup>39</sup>. »

Puisqu'il mesure la situation, par sa lucidité, puisqu'il demeure confiant quant à l'inversion prochaine du cycle, par son optimisme, puisqu'il veut se montrer apaisant, François Hollande refuse donc de cliver et de dramatiser ou, plus exactement, d'insister sur le caractère objectivement dramatique de la situation que mettent en lumière les magistrats de la Cour des comptes. « Mais nous sommes en situation de crise, et en situation de crise, on a besoin de dramatiser les enjeux, d'identifier les alliés, les soutiens et les forces contraires. » « En dépit du souci légitime du président d'apaiser, nous aurions dû davantage caractériser l'ardoise Sarkozy ou la facture de la droite, au pouvoir non pas pendant cinq ans seulement mais pendant dix ans<sup>40</sup>. »

33. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

34. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

35. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

36. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

37. Cour des comptes, *La Situation et les Perspectives des finances publiques*, 2 juillet 2012.

38. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

39. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

40. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

LES PREMIÈRES MESURES :  
ENTRE PAQUET SOCIAL ET TROP-PLEIN FISCAL

---

Au lieu de cela, le contexte politique convainc le nouveau président de prendre rapidement quelques mesures symboliques. « Un des premiers choix du quinquennat, c'est de ne pas faire tout de suite le mariage pour tous, c'est de ne pas faire tout de suite la révision constitutionnelle, c'est de ne pas aller sur le droit de vote des étrangers, sans doute par la conviction du président qu'il était là pour apaiser<sup>41</sup>. »

Résultat, les engagements sociétaux (mariage pour tous, droit de vote des étrangers...), qui pourtant n'amputent pas les finances publiques, sont rapidement oubliés ou renvoyés à plus tard, au profit de mesures sociales plus « classiques » mais, partant, plus coûteuses. Cela crée un hiatus immédiat après les propos très responsables en matière d'endettement tenus pendant la campagne. « Il y a d'abord des mesures sociales immédiates pour redonner du crédit à la politique. C'est toutes les mesures qui vont être prises, selon une logique de redistribution classique, la fameuse allocation de rentrée scolaire fortement augmentée, le coup de pouce au SMIC, les emplois aidés, la retraite à soixante ans pour les carrières longues, etc. C'est important car la première série de mesures donne des indications sur les dépenses nouvelles, qui ne cadrent *a priori* pas avec l'engagement central de rentrer dans les clous<sup>42</sup>. » Toutefois prévaut aussi une logique politique : la cohérence se fait moins sur l'engagement de rigueur que sur le volet social des 60 engagements. « Il y a une donnée qu'on oublie, c'est que François Hollande est seulement le second président socialiste sous la V<sup>e</sup> République, que la gauche a quitté l'Élysée depuis dix-sept ans, qu'il évolue dans un écosystème qui le pousse à mener une politique socialiste, sociale-démocrate avec des marqueurs de gauche. S'il avait juste traité la question de la compétitivité, les procès en social-traîtrise auraient été immédiats et je n'ose imaginer ce qui se serait produit<sup>43</sup>. »

---

41. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

42. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

43. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

Naturellement, la contradiction devient rapidement patente : « On dit qu'il faut maîtriser les déficits et on annonce des dépenses nouvelles qu'on compense par des augmentations nouvelles<sup>44</sup>. »

La question fiscale va faire l'effet d'un boomerang. Alors que le « redressement dans la justice<sup>45</sup> » reposait sur un effort fiscal équitablement réparti, avec une taxation du capital et du patrimoine rétablie et une ponction des plus hauts revenus opérée, se répand rapidement « l'impression d'un alourdissement généralisé de la fiscalité<sup>46</sup> ». « La fiscalité des personnes est tout de même celle qui nous a fait le plus mal. » « Il y a une illusion que c'était probablement moins coûteux de faire l'ajustement par la fiscalité plutôt que par la dépense. Et on s'est lourdement trompé là-dessus<sup>47</sup>. » Les graines du « ras-le-bol fiscal » de la rentrée 2013 sont déjà semées en cet été 2012, pour combiner le financement de ces mesures et, surtout, tenir compte des déficits abyssaux qui frappent le budget de l'État.

Ce sont autant de signaux très contradictoires alors que, dans le même temps, un autre rapport est commandé, à Louis Gallois cette fois, sur la compétitivité de l'industrie française<sup>48</sup>, dans la foulée de la première conférence sociale organisée en juin 2012 et qui a sonné l'alerte sur cette question. « Le rapport Gallois choisit un modèle qui n'est pas basé sur la baisse du coût du travail et qui était pleinement conforme au projet socialiste et au programme de François Hollande, en tirant l'économie vers le haut par la compétitivité, par la productivité, par le coût du travail, par la négociation sociale<sup>49</sup>. » Contrairement au rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques, celui-ci est pleinement repris par le gouvernement, qui l'annonce dès l'automne 2012.

Les premières semaines donnent ainsi le sentiment d'un pouvoir empêtré dans les contradictions de son programme : une politique de sérieux budgétaire revendiquée, des contraintes diplomatiques et

---

44. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

45. Discours de François Hollande au Bourget, 22 janvier 2012.

46. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

47. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

48. Louis Gallois, *op. cit.*

49. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

financières fortes, un bloc social qui, tout en restant raisonnable, représente une charge élevée pour des finances publiques exsangues, des décisions qui amputent le budget de l'État de recettes considérables, comme la suppression de la TVA sociale...

Le pouvoir y perd là, très rapidement, une partie d'un crédit au départ non négligeable. Ce qui caractérise en effet François Hollande dans les enquêtes d'opinion face à ses concurrents de la primaire de 2011, c'est sa crédibilité sur la dette et sa capacité à redonner de la crédibilité à la France dans le monde. Cela fait justement écho aux attentes de l'opinion, qui place en haut de la hiérarchie de ses inquiétudes le chômage, la dette et la situation économique, craintes renforcées par un sentiment d'infériorité à l'égard de l'Allemagne. La perte du triple A en novembre 2012 et les débats sur l'endettement ont alors eu des vertus pédagogiques affirmées. François Hollande, par sa modération, par son analyse, par son discours, rencontre donc un écho favorable dans le pays. Une première mesure symbolique, qui marque très positivement les Français au lendemain de l'élection, est la réduction des émoluments du président de la République et de ses ministres, donnant corps à la sobriété du nouveau pouvoir. D'autres éléments positifs s'ajoutent : « C'est le sérieux, la nouveauté de l'équipe, la diversité de ses orientations et de ses incarnations politiques, la méthode de concertation et d'écoute. Mais chacune de ces médailles avait son revers potentiel : la rigidité derrière le sérieux, l'incompétence derrière la nouveauté, la dispersion derrière la diversité, l'inaction derrière la concertation. Et il est vrai que trois de ces cases – procès en incompétence, en dispersion, en inaction – sont cochées dès avant la fin de l'été, avec notamment l'épisode du TSCG<sup>50</sup>. »

L'état de grâce s'achève rapidement, les premiers pas du président ayant été scrutés sans la moindre indulgence et alimentant un feuilleton que la presse se plaît à détailler. La première polémique intervient dès la passation de pouvoirs, prenant pour prétexte l'attitude du président élu qui n'accompagne pas la sortie de son prédécesseur du palais de l'Élysée. S'ensuivent la pluie subie lors de la remontée des Champs-Élysées et la

foudre qui frappe l'avion présidentiel pour le premier déplacement en Allemagne. Tout nourrit l'ironie des commentateurs, du tweet rageur de Valérie Trierweiler, alors « première dame », au moment de la campagne des législatives, aux photos de vacances du « président normal » sur la plage de Brégançon, que Nicolas Sarkozy commente de façon sévère et peu élégante. Dès juin, les hebdomadaires font leurs unes sur le Hollande *bashing* avec un succès commercial révélateur.

## CONCLUSION

---

Ces analyses ne cherchent naturellement pas à externaliser les responsabilités : vers l'Europe d'une part, vers la droite d'autre part (française hier, européenne maintenant), vers des milieux économiques hostiles, pour justifier les contraintes et minimiser les erreurs. Si la droite française – par son bilan de dix années de pouvoir fait de déficit public, de déficit de croissance et de déficit d'emploi –, si la droite européenne – par le peu d'empressement qu'elle manifeste à faciliter le dialogue avec le président français fraîchement élu – ont naturellement un rôle déterminant, le nouveau pouvoir patine rapidement à cause de glissements qu'il a lui-même favorisés à travers quatre réalités qui se cumulent :

- les évolutions du programme, du socialisme de la production prôné initialement à la guerre déclarée à la finance un an après ;
- la priorité donnée, dans les « 60 engagements pour la France », à des mesures sociales plutôt que sociétales, créant une contradiction entre la volonté de rigueur budgétaire affichée et la réalité d'une action publique très dépensière ;
- la nécessité d'en passer par une ponction fiscale inédite, afin de respecter le cadre budgétaire européen et de composer avec les marges budgétaires françaises ;
- la volonté d'apaiser le pays en évitant les nouvelles susceptibles de fâcher et en privilégiant des mesures favorables au plan social.

Il en ressort que, doté d'une crédibilité réelle lorsqu'il était candidat, François Hollande s'en trouve dépourvu au bout de quelques

---

50. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

semaines seulement. Le report à plus tard des mesures sociétales clés de son projet présidentiel – pourtant programmées en début de quinquennat dans la feuille de route élaborée par Laurent Fabius – lui fait perdre de sa *crédibilité politique*. Le choix de mesures sociales financées par des hausses d'impôts qui viennent augmenter celles déjà considérables rendues nécessaires par l'état des finances publiques lui fait perdre de sa *crédibilité économique*. Le poids de ces mesures sociales, non négligeable, ne suffit toutefois pas à conforter sa *crédibilité sociale*. « Les premiers mois ont été décisifs au sens où, au bout de six mois, nous étions dans une situation très compliquée [...]. Alors même que la politique que nous menions était conforme à ce que nous avons dit que nous ferions, tant au plan fiscal que les réformes lancées sur l'emploi<sup>51</sup>. » « Le quinquennat est déjà mal barré pour l'opinion à la fin 2012<sup>52</sup>. »

## POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MODÈLE SOCIAL

**Mathieu Souquière**

À l'issue du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les effets de la crise de 2008 sont venus s'ajouter aux difficultés proprement françaises. En 2007, François Fillon, alors Premier ministre, se déclarait « à la tête d'un État en faillite », mais la réalité économique et sociale au moment de la passation de pouvoir avec Jean-Marc Ayrault était encore plus dramatique, avec une croissance quasi nulle, un endettement historique, des déficits abyssaux, un chômage en pleine accélération, des comptes sociaux dans le rouge. « Ce n'est pas parce que la gauche arrive au pouvoir que c'est difficile, c'est parce que c'est difficile que la gauche arrive au pouvoir<sup>1</sup>. » Ce fut le cas en 1936, en 1981 et en 1997, mais cela ne fut peut-être jamais aussi vrai qu'en 2012.

Si l'opinion française se montrait à ce moment-là très fortement sensibilisée aux questions économiques et sociales, alors prédominantes – avant d'être rattrapées par les questions de sécurité et de terrorisme –, elle n'avait peut-être pas pleinement conscience de la gravité de la situation. La crise s'est d'ailleurs encore intensifiée dans le courant de l'année 2011, au point que les programmes des différents candidats, fondés sur des prévisions antérieures moins pessimistes, s'en trouvaient d'emblée fragilisés. En quelques mois, les feuilles de route élaborées n'étaient déjà plus les bonnes, pour François Hollande comme pour tous les autres candidats. Grave en 2011, la situation se faisait dramatique en 2012 avec un risque d'explosion de la zone euro : « Beaucoup annonçaient alors que l'euro ne passerait pas l'hiver 2012<sup>2</sup>. »

---

51. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

52. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

---

1. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

2. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

Le nouveau président, porté par un slogan attrape-tout en campagne et dangereux au pouvoir – une fois François Hollande à l'Élysée, « Le changement, c'est maintenant » devient pour l'opinion « Le changement, c'est tout de suite » –, s'est employé à faire vivre sa promesse de « redressement dans la justice ». Une façon édulcorée de ne pas annoncer la sueur et les larmes que la situation pouvait sembler justifier. Une façon explicite néanmoins d'exprimer une ambition, simple en théorie mais complexe en réalité : redresser l'économie de la France tout en préservant son modèle social.

REDRESSER L'ÉCONOMIE OU LA QUADRATURE  
DU TRIANGLE : RÉSORBER EN MÊME TEMPS LE DÉFICIT  
DE COMPÉTITIVITÉ, LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE  
ET LE DÉFICIT D'EMPLOI

---

L'analyse du contexte économique en début de quinquennat fait l'objet du chapitre « Les choix de 2012 ». Nous n'y reviendrons donc pas en détail et rappellerons seulement que trois crises additionnent leurs effets :

- une crise économique et financière mondiale ;
- une crise spécifiquement européenne, qui frappe durement les pays du Sud, en quasi-cessation de paiement ;
- une crise des déficits qui place la France elle-même dans une situation particulièrement sensible vis-à-vis des marchés après la perte de son triple A.

Le quinquennat n'est pas un bloc uniforme et la séquence est en réalité marquée par deux phases macroéconomiques distinctes.

La première s'étend de 2011 à 2014, avec « une phase de stagnation, voire de récession dans la zone euro, dont les ingrédients sont le durcissement de la politique monétaire – la Banque centrale européenne augmente deux fois ses taux en 2011 – et le durcissement de la politique budgétaire, qui devient très restrictive<sup>3</sup> ». Le prix du pétrole et le taux de

change de l'euro, qui restent alors élevés, ne jouent pas de rôle d'amortisseur. À l'inverse, après 2015, les planètes s'alignent avec l'assouplissement de la politique monétaire, la politique budgétaire dans la zone euro qui devient plus neutre, la baisse du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro. Tout cela dessine les contours d'une phase de reprise économique. Dans ce cycle européen très saccadé autour de l'inflexion de 2015, « la France a son profil habituel en étant un peu moins pénalisée en bas de cycle et en remontant un peu moins vite ensuite<sup>4</sup> ».

Le triple déficit auquel elle est confrontée a déjà été évoqué : un déficit des finances publiques, un déficit de compétitivité de son économie en général et de son industrie en particulier, un déficit d'emplois – et donc un niveau très élevé de chômage. « On était dans une situation inédite pour les manuels d'économie, avec trois problèmes simultanés à résoudre : le chômage, les comptes publics et la compétitivité. Quand il y a un de ces problèmes, on sait faire. Quand il y en a deux, c'est déjà beaucoup plus compliqué. Quand il y en a trois, c'est extrêmement difficile puisque toutes les mesures qu'on prend d'un côté peuvent se retrouver discordantes de l'autre<sup>5</sup>. » La France s'est essayée à résoudre ces trois problèmes, en se donnant des objectifs très (trop ?) ambitieux et potentiellement en contradiction les uns avec les autres. Les ajustements budgétaires baissiers et drastiques ont un effet récessif qui, à court terme, pénalise l'emploi davantage qu'il ne le stimule. Le « en même temps » est parfois un piège.

Ajoutons un contexte doublement défavorable, à travers deux contraintes fortes. L'une est extérieure : « On était dans une situation d'urgence. On voyait les indicateurs de conjoncture se dégrader, avec la menace d'explosion de la zone euro à l'été 2012<sup>6</sup>. » Face à ce risque, les politiques d'austérité menées dans les pays du sud de l'Europe notamment – à l'effet récessif global constaté – n'offraient pas à l'économie française un potentiel de débouchés pour certaines de ses productions. « Nous étions tout à fait conscients des dégâts que provoquait l'austérité dans le

---

3. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

4. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

5. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

6. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

sud de l'Europe [...]. Pour tenir nos objectifs, il nous fallait de la demande externe, en particulier en provenance de la zone euro. C'est exactement ce dont l'Allemagne a bénéficié dans les années 2000. Nous n'avons pas eu ces conditions favorables et cela nous a cruellement manqué<sup>7</sup>. »

S'ajoute à cette contrainte extérieure une autre contrainte, intérieure, cette fois, née de l'engagement pris par François Hollande lui-même durant la campagne de la primaire : ramener les déficits publics sous la barre des 3 % du PIB dès 2013, alors que le calendrier fixé par le programme du Parti socialiste se voulait moins restrictif. François Hollande affiche son sérieux et sa crédibilité en accélérant le calendrier, mais en devenant comptable, si ce n'est prisonnier. Par ce biais, il donne des gages à ses partenaires européens et à tous ceux, nombreux, qui sont persuadés, y compris en France, que la modernisation du pays et le courage politique doivent s'incarner dans des mesures exigeantes : « Dans l'appareil d'État de la République, dans les milieux patronaux, il y avait cette idée qu'il fallait faire des réformes drastiques et qu'une purge était nécessaire en France<sup>8</sup>. »

### Réduire le déficit de compétitivité

« La compétitivité était absolument centrale dans la réflexion de François Hollande. Et d'ailleurs, j'ai été assez surpris parce que je n'étais pas habitué en règle générale à discuter de taux de marge ou de financement de PME avec un dirigeant socialiste<sup>9</sup>. » Cette thématique a d'ailleurs émaillé les discours du candidat Hollande durant la primaire et inspiré son pacte productif. À deux nuances près. De compétitivité prix, en réalité, il a été peu ou pas question. « Nous avons tenu un discours à voix haute sur une dimension du déficit de compétitivité qui était de qualité et de montée en gamme, par l'innovation mais, en revanche, nous avons été *mezza-voce* sur le choc de l'offre, c'est-à-dire la dimension coût, qui était l'urgence<sup>10</sup>. » Seconde nuance : même dans son acception restrictive, la compétitivité est devenue un sujet de plus en plus périphérique au fil de

la campagne. « La compétitivité était pour moi un des non-dits de la campagne. On en avait beaucoup parlé entre nous mais quand on regarde le programme il n'y avait pas grand-chose, une mesure PME-ETI, la banque publique d'investissement, il y a des choses mais rien sur la dévaluation interne, et jamais on n'a dit qu'on ferait une dévaluation fiscale<sup>11</sup>. » Cette question ne vient toutefois pas de nulle part. Elle résulte de la première grande conférence sociale, organisée en juin 2012, qui tire la sonnette d'alarme à ce sujet.

Le rapport Gallois commandé dans la foulée, en juillet, et remis à l'automne<sup>12</sup>, présente un double mérite. Après le flottement lors des premières semaines d'un pouvoir plus enclin aux yeux de l'opinion à savourer sa victoire qu'à prendre le taureau de la crise par les cornes, il illustre la lucidité et le courage d'un gouvernement prêt à se donner tous les outils pour lutter contre la désindustrialisation. Il a également le mérite de placer la gauche face à ses responsabilités : « C'est le moyen pour François Hollande de poser devant l'opinion de gauche une question qui n'avait pas été traitée jusqu'à présent, celle de la compétitivité coût<sup>13</sup>. » À cet égard, le rapport Gallois fait quasiment office d'audit, mais un audit tardif puisque remis à l'automne. « Or, à l'automne, tout électeur considère que nous sommes au pouvoir depuis déjà six mois et que c'est donc à nous d'assumer les faiblesses pointées dans le rapport<sup>14</sup>. » L'emploi industriel recule pourtant depuis 2001...

Il faut d'ailleurs noter l'accueil très favorable dont ce document a bénéficié à sa sortie. Les commentateurs y ont vu une conversion salutaire de la gauche de gouvernement. Sur les modalités, les hésitations ont été brèves : « Les abaissements de charge se font en haut ou en bas ? En haut, c'est la compétitivité industrielle, en bas, c'est l'emploi. Et donc, évidemment, on choisit de faire au milieu<sup>15</sup>. » La crédibilité du gouvernement s'en trouve reboostée, malgré le cafouillage quasi simultané de l'affaire Florange.

7. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

8. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

9. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

10. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

11. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

12. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

13. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

14. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

15. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

Il se trouve en effet que cette politique en faveur de la compétitivité a par ailleurs trouvé une symbolisation explicite dans la création d'un grand ministère du Redressement productif, dont le titre signe à lui seul l'ambition affichée : stopper les fermetures d'usines et recréer une dynamique industrielle positive. « Un pays qui n'a pas d'industrie est un pays qui n'a pas d'avenir », comme le proclame le nouveau Premier ministre Jean-Marc Ayrault dans sa déclaration de politique générale le 3 juillet 2012. Cette innovation institutionnelle coïncide toutefois avec un découpage extrême de Bercy, où règnent pas moins de quatre ministres de plein exercice et trois ministres délégués, sans régulation ni harmonisation de cette parole collective. À ce jeu, la voix du ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, porte et brouille le message. « Il y avait un petit sujet de gouvernance globale avec un ministère de l'Économie aussi dispersé et divisé avec, en prime, durant les deux premières années, deux lignes politiques qui, semble-t-il, s'affrontaient<sup>16</sup>. »

En tout état de cause, cette question de la restauration de la compétitivité a constitué un fil rouge du quinquennat inauguré avec la commande du rapport Gallois et prolongé avec la concrétisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013 puis celle du pacte de responsabilité en 2014. « Cette question de la compétitivité, absente de la campagne, s'amplifie, entre le CICE et le pacte de responsabilité, mais le défaut d'explication politique commence assez tôt<sup>17</sup>. » Pourtant, sur le plan économique, la continuité du cap est confirmée par les deux déclarations de politique générale prononcées par Jean-Marc Ayrault en juillet 2012 et par Manuel Valls en avril 2014, à un moment où Arnaud Montebourg et Benoît Hamon font encore partie du gouvernement de ce dernier. Mais ce récit n'a jamais été montré dans sa cohérence : « Il y a au contraire eu une stratégie qui a consisté à perler la politique de compétitivité alors qu'elle aurait dû être présentée comme un bloc [...]. Il aurait fallu la présenter comme une politique de souveraineté pour l'investissement, avec l'idée d'une alliance des producteurs. C'est-à-dire l'idée de bâtir une majorité sociale à laquelle

était dédié ce pacte pour la compétitivité. Or, nous avons donné le sentiment d'une politique contrainte, technicienne et fragmentée<sup>18</sup>. »

En matière de compétitivité, une vision globale est néanmoins revendiquée : « On a utilisé tous les leviers : le hors coût, la politique à l'export, la réforme des appareils de financement des exportations, la banque publique d'investissement, etc. Et puis on a aussi mené une politique d'ajustement relatif de nos prix et nos salaires [...]. Donc, cela passe par un certain nombre de gels, les salaires minimaux, les salaires des fonctionnaires, les pensions. Et, enfin, on a pratiqué ce qu'on appelle une dévaluation fiscale, c'est-à-dire qu'on a baissé les charges des entreprises en reportant le fardeau sur les ménages<sup>19</sup>. »

Cette politique, appelée « de rigueur » à l'époque mitterrandienne, n'est pas parvenue à rétablir la pleine confiance avec les milieux économiques, marqués par les déclarations passées de François Hollande et le dernier coup de collier de la campagne présidentielle qui avait vu énoncer l'engagement d'une taxe à 75 % pour les très hauts revenus. « Ce qu'on a fait sur la fiscalité a créé avec les entreprises un climat de quasi-lutte des classes<sup>20</sup>. » Cette défiance initiale, François Hollande a tenté de la racheter au prix fort en finançant une politique de restauration des marges des entreprises sans jamais poser la question des contreparties. Les baisses de charges annoncées au début de 2014 ne font l'objet d'aucun conditionnement alors même que le terme de « pacte de responsabilité et de solidarité » introduit implicitement l'idée d'engagements mutuels. Le président du Medef, Pierre Gattaz, peut ainsi se contenter d'arborer un pin's vantant la création possible d'un million d'emplois sans jamais ensuite se sentir redevable ni du message alors véhiculé, ni des efforts consentis par la nation pour renforcer les entreprises françaises. « Avec le pacte de responsabilité, pour lequel on a tout de même fait beaucoup, la question des contreparties est une vraie question. Je pense qu'il ne fallait pas la poser ainsi, mais, enfin, à un moment donné, quand vous discutez avec le Medef, il faut qu'il y ait des engagements

16. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

17. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

18. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

19. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

20. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

réciroques. La réalité, en effet, c'est que ces baisses de charges ont été largement empochées ou thésaurisées. Elles n'ont pas été redistribuées ni en investissement, ni en emploi<sup>21</sup>. » « J'ai vraiment eu le sentiment que toute une partie du patronat se disait : "Bon, on va reconstituer nos marges et, dans cinq ans, ces types ne seront plus là." Donc, l'économie est restée largement en stand-by<sup>22</sup>. »

« Je me demande s'il n'y avait pas une autre voie possible. Je ne dis pas qu'il ne fallait pas mettre d'argent sur les entreprises pour restaurer leurs marges, mais il me semble qu'une partie de ces 40 milliards d'euros était inefficace économiquement car elle ne servait pas notre objectif de réduction du chômage [...]. N'aurait-on pas dû flécher une moitié de cette somme considérable plutôt vers de grands investissements dans les infrastructures, la qualité des transports publics, un plan massif de formation pour les jeunes<sup>23</sup> ? » « La grande erreur, c'est de ne pas avoir conditionné ces exonérations à des accords d'entreprise et des accords de branche. Parce que, à ce moment-là, comme on y était parvenu avec la réduction du temps de travail, on faisait des partenaires sociaux des acteurs de la modernisation du pays<sup>24</sup>. »

Au-delà de cette question cruciale des contreparties, dans une démarche sociale-démocrate assumée qui veut valoriser les acteurs de la démocratie sociale et nouer un dialogue dynamique avec la société civile, se pose la question du financement de cette politique en faveur de la compétitivité. Celle-ci a en effet eu un coût considérable, financé par un transfert de charges des entreprises vers les ménages, dans un contexte d'extrême disette budgétaire.

### Et, en même temps, réduire le déficit public

« Le chemin patient de la réduction des déficits a été emprunté et d'emblée. Et nous sommes passés de 5,2 % à la fin de 2012 – qui auraient été 5,5 % si nous n'avions pas ajusté dès l'été – à 4,1 % à la fin de 2013

21. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

22. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

23. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

24. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

jusqu'à 2,7 % aujourd'hui<sup>25</sup>. » « Pouvait-on mener cette politique avec davantage de douceur après en avoir négocié le principe avec l'Europe ? « L'idée d'invoquer des circonstances exceptionnelles, d'aller chercher je ne sais quelle alliance avec le Sud contre le Nord, a pu tenter certains esprits pendant ou après la campagne, mais ni les règles, ni les partenaires n'existaient pour cela<sup>26</sup>. » Pas plus d'ailleurs que n'existait une majorité européenne susceptible d'accepter une renégociation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : « On comprend assez vite que le volet croissance va tout de même être assez réduit<sup>27</sup>. » Lionel Jospin lui-même avait entamé son mandat en 1997 par de semblables déboires avec le traité d'Amsterdam.

Si le CICE représente une astuce pour financer ce regain de compétitivité à crédit, l'équation budgétaire entre la volonté de repasser rapidement sous la barre des 3 % de déficit, de revenir sur des ponctions arbitrées sous Nicolas Sarkozy et de financer les premières mesures sociales du quinquennat se révèle quasiment impossible dès 2012. En rendant à César ce qui revient à César, sans que l'opinion ne le sache ni ne le mesure pleinement : « Les hausses d'impôts avaient commencé de façon très forte sous Nicolas Sarkozy, dès 2010-2011, et sur les 20 milliards d'euros de hausse des prélèvements obligatoires de 2012, 7 milliards sont à mettre à notre actif alors que 13 milliards sont à mettre au passif de l'équipe sortante. » Quelle part de l'opinion aura perçu cette réalité ? Aux deux tiers donc, l'« impôt Hollande » sert en 2012 à solder l'« ardoise Sarkozy ». Le « ras-le-bol fiscal » de 2013 trouve donc très objectivement ses racines dans les décisions de 2010-2011.

« Nous avons eu des débats sur la question de savoir s'il fallait commencer par les recettes ou les dépenses. Nous avons eu des débats sur la question de savoir si le fait que tous les pays européens pratiquent cette même politique budgétaire en même temps n'allait pas aggraver la croissance<sup>28</sup>. » Dans tous les cas, les termes de l'équation étaient connus,

25. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

26. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

27. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

28. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

et nombreux étaient ceux qui la jugeaient insoluble. « Je pense que nous n'avions pas de plan B sur le déficit, là était surtout le problème. Notre trajectoire de hausse des prélèvements obligatoires était calibrée pour une croissance moyenne, sans plan B en cas de dégradation de la conjoncture<sup>29</sup>. » Et c'est cette réalité que la crise de 2011 est venue amplifier.

La ponction fiscale a été massive dès le début. « Je vois deux limites à ce qui a été fait. La première, c'est qu'elle est entrée en contradiction presque immédiatement avec le rapport Gallois et la baisse des charges associée puisque nous avons dans le même temps procédé à des augmentations pour les entreprises. Second sujet, certaines mesures fiscales n'ont pas épargné les plus modestes, de l'augmentation des cotisations vieillesse à la refiscalisation des heures supplémentaires<sup>30</sup>. » Cette dernière mesure représente évidemment une augmentation d'impôts pour tous ceux qui bénéficiaient de cette disposition. Pire, pour certains, elle devient synonyme d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu alors qu'ils n'en payaient aucun jusque-là. Ou comment la gauche en vient à inventer un impôt pour les actifs modestes... Cette mesure avait sa logique et a été adoptée pour des raisons explicites et assumées de lutte contre le chômage. Mais elle a été perçue comme une mesure anti-pouvoir d'achat par une grande partie des classes populaires, des travailleurs modestes, ceux auxquels Nicolas Sarkozy avait proposé cinq ans plus tôt de « travailler plus pour gagner plus ».

Cette politique fiscale affiche toutefois un bilan redistributif positif puisque l'effort a été très justement réparti entre les uns et les autres en fonction de leur capacité contributive. Pour autant, « dès lors qu'on demande un effort aux plus modestes, même moins important, ils retiennent davantage le fait qu'on leur demande un effort plutôt que le fait qu'on demande un effort plus important aux autres<sup>31</sup> ». Alors même que le redressement a été effectué dans le souci de la justice fiscale, et a été accompagné tout au long du quinquennat par un effort de

29. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

30. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

31. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

redistribution, cette intention n'a pas forcément été mise au crédit du gouvernement et de sa popularité.

### Et, en même temps, réduire le déficit d'emplois

Réduire les déficits par une ponction fiscale inédite tout en réduisant le chômage a constitué l'une des premières gageures. « Voilà deux objectifs antagonistes car, pour réduire le chômage, il faut avant tout de la demande. On avait donc un problème de conflit d'objectifs. Alors, on fait d'autres choses et on a d'abord soutenu la conjoncture en créant des emplois aidés. Cette priorité n'a jamais été sacrifiée d'un point de vue budgétaire. Et on a pratiqué un certain nombre de politiques d'enrichissement de la croissance en emplois<sup>32</sup>. »

Le chômage demeure toutefois l'épine majeure dans le talon du nouveau président. Rappelons d'abord que la progression des chiffres sous Nicolas Sarkozy a été vive et que les pressions politiques exercées à l'approche de la présidentielle de 2012 pour retarder les plans sociaux de quelques mois n'ont pas été sans effet. Résultat, au moment de l'élection de François Hollande, le chômage augmente en moyenne de 25 000 personnes par mois, ce qui est considérable. Encore s'agit-il d'une moyenne : certains mois, l'hémorragie est terrible et le chiffre dépasse les 50 000. La médiatisation de certains plans sociaux ajoute au caractère anxiogène de la situation.

Dans ce contexte, François Hollande prend très tôt le risque non seulement de conditionner sa future candidature à l'inversion de la courbe du chômage, mais également d'en annoncer la proche perspective. L'inversion de cette courbe, dont les évolutions mensuelles sont désormais scrutées à la loupe alors qu'elles n'ont que peu de fondements macroéconomiques, devient la seule boussole politico-médiatique.

La politique conduite combinait des mesures pour contenir le coût du travail d'une part, et financer des emplois aidés ciblant des catégories particulières, d'autre part. Ces mesures, face à la forte dégradation de la

32. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

conjoncture entre 2012 et 2014, n'ont pas permis d'endiguer de façon suffisamment rapide la montée du chômage, même si elles sont portés leurs fruits en fin de quinquennat.

Le diagnostic lui-même repose sur une analyse classique et déjà ancienne. L'opinion a ainsi été de longue date conditionnée autour de l'idée d'une « préférence française pour le chômage ». Le chômage de masse ne serait pas une fatalité. Il résulterait en réalité d'une hypocrisie collective et d'un choix, non assumé, en faveur des *insiders* et au détriment des *outsiders*. Si cette analyse n'est pas dénuée de fondement, elle ne saurait non plus être prise pour une vérité absolue, tant elle fait l'impasse sur une réalité qu'un simple coup d'œil par-delà les frontières permet de vérifier : les pays pris en exemple pour illustrer des situations de prétendu plein-emploi affichent des performances en réalité très relatives. Allemagne, Angleterre, États-Unis, etc., affichent certes, facialement, des taux de chômage avoisinant les 5 %, mais au prix d'une explosion du nombre de travailleurs précaires. Si la France fait donc un « choix en faveur du chômage », les autres pays ont bien souvent privilégié une forme de précarité. Pour le dire autrement, aucune des grandes économies du monde développé n'est parvenue à conjuguer plein-emploi et emploi de qualité.

Le gouvernement a en outre enclenché un effort inédit en faveur de la formation des demandeurs d'emploi pour tenir compte de la réalité du fléau. En effet, dans certaines régions ou pour certaines catégories professionnelles, le chômage est résiduel. Il frappe en revanche très durement ceux qui ne disposent d'aucune qualification. Ceux-ci forment les rangs des chômeurs de longue et de très longue durée. C'est tout le sens du plan lancé par François Hollande au début de l'année 2016 afin d'offrir un million de formations aux personnes inscrites à Pôle emploi.

Cette politique globale – compétitivité par des baisses de charges, emplois aidés, formation – a produit des résultats à la faveur d'une inversion réelle et nette de la courbe du chômage qui s'est traduite par des créations nettes d'emplois en 2015, 2016 et 2017 (si l'on admet que les chiffres de cette dernière année relèvent bien de décisions antérieures). « Je pense que, sur la politique de l'emploi, les 500 000 emplois créés ou sauvegardés sont là. Il me semble donc qu'on a eu une

contribution<sup>33</sup>. » Mais l'inflexion est arrivée trop tardivement et sa pente a été trop faible pour que le gouvernement s'en trouve crédité.

*Quid* du bilan plus global ? « Regardons les chiffres de 2017, puisque maintenant ils sont connus. Ils sont connus sur la croissance – 2,2 % –, ils sont connus sur l'emploi net – 270 000 emplois supplémentaires, soit la troisième année consécutive –, ils sont connus sur le déficit, ramené à 2,7 %. Et ces résultats de 2017 sont ceux que nous attendions en 2016, si l'année 2014 n'avait pas été aussi horrible. On a cette année-là un niveau de croissance extrêmement faible alors que tous les observateurs prévoient pour l'Europe une reprise en 2014. Pourtant, en prenant les chiffres de Pôle emploi, on observait bien, fin 2013, une inversion de la courbe du chômage. Mais le choc de 2014 a créé un décalage d'un an<sup>34</sup>. » Ces résultats sont en ligne avec la tendance observée sur le quinquennat en matière de croissance : se seront succédé trois semestres de récession, deux semestres de stagnation et cinq semestres de croissance (supérieure à 1 % en 2015 et en 2016). Le bilan économique d'ensemble est bien celui d'un redressement entre 2012 et 2017 : une croissance revigorée, des marges reconstituées, des investissements en rebond, un déficit public raboté, des comptes sociaux équilibrés, une courbe du chômage inversée, fût-ce tardivement et modestement.

« Je me demande pourquoi nous n'avons pas été crédités des multiples réformes structurelles que nous avons conduites : pacte de compétitivité, accord national interprofessionnel, réforme des retraites, pacte de responsabilité, formation professionnelle, économie de 50 milliards d'euros dans les dépenses publiques, loi El Khomri en 2016, ça fait tout de même beaucoup. Alors, comment se fait-il que nous courions toujours après notre crédibilité sur ces sujets<sup>35</sup> ? » « On peut dire que nous avons évité l'austérité, que nous n'avons pas dégradé le niveau des services publics, que les inégalités ont légèrement décru ou, en tout cas, ont été contenues, contrairement au *trend* européen. On peut aussi rappeler le rétablissement de la compétitivité. C'est donc un bilan loin

33. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

34. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

35. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

d'être indéfendable. Pourquoi est-il peu défendu ? Là est la vraie question<sup>36</sup>. »

---

DYNAMISER NOTRE DÉMOCRATIE SOCIALE  
POUR RENFORCER NOTRE MODÈLE SOCIAL :  
L'UTOPIE D'UNE FRANCE SOCIALE-DÉMOCRATE

---

En matière sociale, François Hollande a très tôt affiché la couleur, notamment dans une tribune publiée dans *Le Monde* en juin 2011<sup>37</sup>, traduisant sa vision en la matière autour de deux messages clés : « [...] j'affirme que démocratie politique et démocratie sociale concourent l'une comme l'autre au service de l'intérêt général. » « La méthode et le contenu de la réforme vont [...] de pair. » L'enjeu est donc de donner toute leur place aux partenaires sociaux pour fabriquer de la réforme, par définition plus efficace lorsqu'elle est négociée que lorsqu'elle est imposée. En substance, pas de social sans démocratie sociale, pas de progrès social durable sans contractualisation. Le rêve mitterrandien était socialiste, le rêve hollandais a été résolument social-démocrate.

### Faire du dialogue social un moteur de transformation

En matière de démocratie sociale, l'ambition hollandaise a été sincère et constante, notamment dans la volonté affichée de faire advenir une « République contractuelle », basée sur des partenaires sociaux qui « verront leur rôle reconnu, y compris dans la Constitution<sup>38</sup> ». Cet élément de son discours d'investiture après sa victoire à la primaire socialiste prolonge la tribune du *Monde* que nous venons de citer, qui proposait que la démocratie sociale et la négociation collective soient, au même titre que le droit de grève, inscrites dans la Constitution. L'objectif et le ton définissent un projet qui vise à mettre en place un système de

démocratie sociale que l'on retrouve dans les grandes social-démocraties du nord de l'Europe. « Et pourtant, il y a un handicap au départ, chez François Hollande, c'est de ne pas avoir eu l'appétence théorique qu'on a retrouvée chez d'autres dirigeants du Parti socialiste défendant grosso modo les mêmes lignes doctrinales, comme Michel Rocard ou Dominique Strauss-Kahn, qui ont beaucoup théorisé les rapports entre la loi et le contrat, la démocratie représentative et la démocratie sociale<sup>39</sup>. » François Hollande compense toutefois en inscrivant quelques mesures emblématiques parmi ses « 60 engagements pour la France », comme l'instauration de conférences sociales et la représentation des salariés dans les instances dirigeantes des grandes entreprises. On demeure encore loin de la cogestion à l'allemande, mais on progresse vers une société de compromis, après un quinquennat sarkozyste de brutalisation des relations sociales.

L'un des premiers actes, posé dès juin 2012, a ainsi été l'organisation de conférences sociales destinées à réunir les partenaires sociaux dans le but de fixer conjointement chaque année les thèmes prioritaires de la négociation collective. « On pourrait presque dire qu'on avait une planification concertée de la négociation collective qui était véritablement assez inédite en France<sup>40</sup>. »

### *La démocratie sociale en actes*

Sans chercher à être exhaustif, trois textes essentiels et structurants doivent être évoqués. Le premier, c'est l'accord national interprofessionnel de 2013, qui porte sur la sécurisation des emplois et rapproche négociation sociale et compétitivité, deux objets jusqu'alors disjoints, traduisant ainsi une maturité réelle des relations sociales. La loi qui résulte de cet accord introduit également une « base de données économiques et sociales » (BDES) mise à la disposition des représentants des personnels afin de donner de la visibilité à ces derniers en matière de stratégie d'entreprise. Cela fait écho aux revendications historiques du Parti socialiste unifié et de la CFDT des années 1970 de participation à la gestion des entreprises. « La loi de sécurisation de l'emploi est un

---

36. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.

37. François Hollande, « Il faut avoir confiance en la démocratie sociale », *Le Monde*, 14 juin 2011.

38. Discours de François Hollande devant la convention d'investiture, 22 octobre 2011.

---

39. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

40. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

événement très important parce que, au-delà de la BDES, elle fixe le concept même de sauvegarde de l'emploi et d'arrêt des licenciements à partir du moment où il y a un accord dans l'entreprise<sup>41</sup>. »

Vient ensuite, en 2015, la loi Rebsamen, qui permet de franchir un pas supplémentaire concernant l'association des salariés à la gouvernance des entreprises. La philosophie sociale-démocrate du gouvernement trouve ici sa pleine confirmation, par l'extension du dialogue social, en particulier dans les TPE, et par le regroupement de tous les comptes salariés (pénibilité, épargne temps, formation...) en un compte personnel d'activité unique, socle d'une individualisation des droits et d'une sécurisation des parcours professionnels.

Le troisième élément le plus saillant, et le plus discuté, reste la loi El Khomri<sup>42</sup>. Ce texte est indissociable de son contexte. « Le sort de la loi travail n'aurait pas du tout été le même si celle-ci n'avait été précédée par la crispation de la déchéance de nationalité<sup>43</sup>. » D'autres sujets, plus spécifiques au champ social, viennent ajouter de l'huile sur ces braises ardentes, comme les violences en octobre 2015 au moment de la grève chez Air France – « La célèbre chemise du DRH arrachée a beaucoup joué sur le contexte<sup>44</sup> » – et les désaccords entre partenaires sociaux sur certains sujets : « Avec les retraites complémentaires, Laurent Berger et Jean-Claude Mailly ne se parlaient plus et, à côté de cela, il y avait trois organisations patronales focalisées sur un seul sujet, la question de leur représentativité<sup>45</sup>. »

Quoique très contestée, cette loi a pour raison d'être initiale de retranscrire la philosophie du rapport Combrexelle, remis quelques mois plus tôt, qui instaure la négociation collective au niveau de l'entreprise comme lieu de production des normes<sup>46</sup>. « Cette commission Combrexelle était entachée d'une première erreur de conception : les partenaires sociaux

n'étaient pas dedans<sup>47</sup>. » Paradoxe supplémentaire, cette loi qui promeut le dialogue social au plus près du terrain et introduit pour la première fois le principe d'accord majoritaire se distingue par une tentative de passage en force, tant syndical que parlementaire. Procéder ainsi et, dans le même temps, défendre la démocratie dans l'entreprise peut sembler contre-nature. Sont introduites, tardivement, des mesures accordant certaines souplesses aux entreprises, mesures qui n'ont à aucun moment fait l'objet d'une concertation appuyée avec les partenaires sociaux. Elles font écho à un thème populaire, qui relève de la simplification du droit du travail. « C'est l'illustration de la théorie du choc inaugurée en 2014, qui consiste à présenter le dialogue social comme une perte de temps alors qu'il faut aller vite. Puisqu'il fallait un choc, il ne fallait pas d'accord et il fallait du monde dans la rue, pour démontrer qu'il s'agissait d'une "vraie" réforme. Il fallait donc pousser les curseurs suffisamment loin pour que même la CFDT ne puisse pas être d'accord. » Cette théorie du choc, justifiée par le calendrier de fin de quinquennat et la volonté d'avoir des résultats, paraît néanmoins à contretemps : « Comment imaginer frapper vite et fort alors que nous sommes politiquement si affaiblis<sup>48</sup> ? » Enfin, ultime paradoxe, la loi travail contenait ce qui devait être la grande réforme sociale du quinquennat : un compte personnel d'activité (CPA), censé donné corps à la sécurité sociale professionnelle attendue depuis longtemps. « Or, qu'est-il advenu du CPA ? Il a été introduit en catimini, presque par effraction dans la loi El Khomri, sans que François Hollande ne le mette jamais en valeur<sup>49</sup>. »

### *La démocratie sociale et ses freins*

Cette belle idée en faveur de la démocratie sociale s'est toutefois heurtée au mur de la réalité. À plusieurs murs, même. Il y a d'abord l'inconfort de fond, en France, à l'égard de la démocratie sociale. La culture de la négociation s'efface bien souvent devant une culture de l'affrontement et de la contestation, qui relève d'une mythologie politique et sociale ancienne. Au-delà de ce décor de fond, la démocratie sociale ne peut être

41. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

42. Voir la contribution de Gilles Finchelstein, « La déchéance de nationalité », p. 209.

43. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

44. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

45. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

46. Jean-Denis Combrexelle, *La Négociation collective, le Travail et l'Emploi*, rapport au Premier ministre, France Stratégie, septembre 2015.

47. Voir la contribution de Mathieu Souquière, « La loi travail », p. 225.

48. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

49. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

vivante que si les acteurs se saisissent des opportunités que leur offre la loi. Et, de ce point de vue, la frilosité des acteurs, tant du côté syndical que patronal, a été très grande. « Il y a eu une véritable défection des principaux acteurs<sup>50</sup>. » « À cela s'est ajoutée une position des directions d'entreprises qui sur le terrain ont peu pris le relais des propositions juridiques. Le privé s'est ainsi caractérisé par une forme d'attentisme social<sup>51</sup>. »

Il faut ensuite évoquer le discrédit des acteurs de la démocratie sociale. Toutes les enquêtes confirment le rejet massif dans l'opinion des grands acteurs institutionnels, qu'ils soient représentants politiques ou représentants syndicaux. Que l'action des premiers ait visé à renforcer le rôle des seconds n'était donc pas nécessairement de nature à enthousiasmer l'opinion. Si l'image dégradée du syndicalisme fournit une première clé d'explication, le jeu des acteurs eux-mêmes n'a pas aidé à bâtir une démocratie sociale mature, respectueuse et apaisée. Deux radicalités se sont ainsi affrontées : celle du Medef et celle d'une CGT qui, notamment pour des raisons internes de géopolitique, n'ont cessé jusqu'à la caricature de se désigner comme meilleurs ennemis. Aussi les oppositions se sont-elles cristallisées dès 2013, notamment à FO et à la CGT – syndicat qui décide de boycotter les discussions dès la deuxième conférence sociale – et n'ont-elles cessé de s'intensifier jusqu'en 2016. « Nous faisons un pari sur l'évolution du corps syndical dans son ensemble. Nous pensons que le processus engagé par Bernard Thibault à la CGT se poursuivrait et personne n'avait anticipé l'arrivée à sa suite d'un anarcho-syndicaliste<sup>52</sup>. »

Enfin, le contexte social lui-même rendait difficile la concrétisation de ce « rêve social-démocrate » : avec un chômage de masse persistant, l'idée même d'un dialogue social serein et équilibré se trouvait mise à mal. Alors que la France peine déjà par principe à faire confiance aux partenaires sociaux pour entretenir un dialogue constructif, cette conjoncture défavorable risquait de déséquilibrer dangereusement le rapport de force entre les acteurs sociaux tel qu'il était perçu par l'opinion.

50. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

51. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

52. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

C'était l'image, réelle ou fantasmée, d'un dialogue social noué alors que les salariés se trouvaient avec un pistolet sur la tempe et s'exposaient au chantage au licenciement. « François Hollande s'est effectivement heurté, dans sa volonté sincère de renforcer la démocratie sociale, à un triple écueil : une culture du compromis minoritaire chez les acteurs sociaux, une absence de majorité vraiment réformatrice, un déficit de pédagogie<sup>53</sup>. » « Pour résumer, la démocratie sociale à laquelle François Hollande a cru n'avait pas les bons acteurs pour jouer la pièce<sup>54</sup>. »

Aux facteurs culturels et syndicaux est venu s'ajouter un facteur aggravant, d'ordre politique, celui-là : « François Hollande a hérité d'une majorité absolue qui n'était pas réformatrice, ni même sociale-démocrate. En d'autres termes, elle n'était pas du tout à son image. Il s'est trouvé d'emblée prisonnier d'une majorité qui voulait une politique plus à gauche. Le ver était ainsi dans le fruit dès le lendemain des investitures législatives sur lesquelles Martine Aubry avait eu seule la main<sup>55</sup>. »

Quant au déficit de récit sur ces sujets, il a été constant et fait écho à la difficulté plus globale de François Hollande d'incarner un souffle et un cap susceptibles de rassembler le corps social. Le compte personnel d'activité, au moment de sa conception, devait être la grande « réforme sociale du quinquennat ». À la fin, il fait peu de doutes qu'une faible part de l'opinion en a eu connaissance : la mesure avait été torpillée par le pataquès de la loi travail. Un texte sur lequel François Hollande lui-même s'est peu exprimé, comme sur l'ensemble des questions sociales. « Il y a eu très peu d'explications. Et, quand elles venaient, elles étaient souvent à contretemps<sup>56</sup>. » « En tout état de cause, François Hollande a tenté d'être un président social-démocrate dans un pays, la France, qui n'est pas et n'a jamais été une social-démocratie<sup>57</sup>. »

53. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

54. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

55. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

56. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

57. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

## Politique sociale : hors chômage, un « bilan » globalement positif »

Alors que la question sociale demeure au cœur de la pensée et de l'action socialistes, elle n'a pas été aussi centrale dans la campagne présidentielle de 2012 que par le passé. Malgré le gauchissement du programme et du ton à l'approche du scrutin, les « 60 engagements pour la France » de François Hollande paraissaient en ce domaine plutôt mesurés. C'est une forme, là encore, de paradoxe. En effet, derrière ce discours raisonnable – si l'on exclut les envolées du Bourget contre la finance en janvier 2012 et l'improvisation de l'annonce d'une taxe sur les très hauts revenus en février –, le bilan de François Hollande en matière sociale n'a rien d'indigne, et ce, à trois égards. La fiscalité a eu une dimension extrêmement redistributive ; les engagements en matière sociale ont plutôt été tenus et les réalisations se sont avérées significatives ; découlant des deux points précédents, la dynamique inégalitaire observée dans de très nombreux pays voisins a été contenue en France. « Des points ont été marqués, même insuffisants, sur la réduction des inégalités et de la pauvreté. Mais c'est ainsi, la politique sociale du gouvernement était perçue souvent négativement : trop pour les entreprises, pas assez pour les salariés, ce qui était électoralement très coûteux<sup>58</sup>. »

### *Redistribuer de façon juste*

La politique fiscale, en premier lieu, est celle qui permet de fournir ses ressources à la puissance publique et de fixer le niveau de redistribution et de solidarité souhaité. En la matière, dans le respect des engagements pris, les choix effectués suivent une vraie ligne de gauche, en remontant la taxation du capital au même niveau que la taxation du travail, en créant une tranche d'impôts nouvelle pour les contribuables les plus riches, en revenant sur les baisses adoptées par la droite en matière de fiscalité sur le patrimoine. Les déboires juridiques de la taxe à 75 % des plus hauts revenus ont rendu cette mesure anecdotique et provisoire, certes, et les ponctions globalement opérées ont pu se révéler confiscatoires au point de susciter ce que le ministre des Finances Pierre Moscovici lui-même

a qualifié de « ras-le-bol fiscal ». Ces revers ne doivent pas occulter la réalité : justice et redistribution auront ici été des boussoles constantes dans la répartition de l'effort fiscal. Les réformes entreprises depuis le printemps 2017, aux antipodes des orientations antérieures, confirment bien par effet de contraste que l'action menée entre 2012 et 2017 n'était pas destinée à favoriser avant tout les intérêts des « premiers de cordée ».

### *Étendre la protection sociale*

Sur le plan social, même si leur ampleur ne rivalise pas avec quelques grandes mesures des époques Mitterrand-Jospin (cinquième semaine de congés payés, retraite à 60 ans pour tous, semaine de 39 puis de 35 heures), de belles avancées doivent tout de même être notées, comme la retraite à 60 ans pour les carrières longues, la prise en compte de la pénibilité au travail, l'esquisse d'une sécurité sociale professionnelle avec le compte personnel d'activité, la prime d'activité, la revalorisation des prestations sociales pour les familles nombreuses modestes et les parents isolés, l'augmentation du revenu de solidarité active (RSA) socle, la généralisation de la complémentaire santé et celle du tiers payant, la création puis la généralisation de la garantie jeunes, un meilleur encadrement des plans sociaux.

En appui de cette ambition sociale, un vaste ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, symboliquement au sixième rang de l'ordre protocolaire gouvernemental, se donne là aussi pour objectif de mieux protéger les locataires (contre la flambée des prix) et même les propriétaires (contre les risques d'impayés) et de relancer la construction de logements avec un objectif élevé de 500 000 livraisons annuelles qui, compte tenu du rythme propre de ce secteur d'activité, ne sera atteint qu'en 2017. Le nombre de places d'hébergement d'urgence augmente également sous le quinquennat, de 50 %, pour atteindre un total de 120 000.

Si les quartiers ont massivement voté pour François Hollande en 2012 et lui ont rapidement retiré leur confiance, cela tient à quelques renoncements forts, sur le droit de vote des étrangers, le récépissé en cas de contrôle d'identité et, bien sûr, la déchéance de nationalité. L'action du gouvernement en faveur des quartiers populaires a néanmoins été

58. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

substantielle. Il a déployé une politique qui se voulait globale autour de la cohésion sociale, de la rénovation urbaine et du développement économique. Trois axes ont ainsi été suivis. D'abord, on a procédé à un ciblage des moyens, pour sortir du saupoudrage antérieur : une nouvelle géographie prioritaire a été définie pour désigner les 1 500 quartiers devant bénéficier de la solidarité nationale. Ensuite, les contrats de ville ont changé d'échelle, en se situant au niveau intercommunal, d'une part, et en agrégeant de nouveaux acteurs, d'autre part (chambres de commerce, agences régionales de santé...). Enfin, la participation des habitants a été promue, à travers la création de conseils citoyens, associés à l'élaboration et à l'évaluation des politiques mises en œuvre. Les dispositifs comme les adultes-relais, les contrats d'avenir puis la garantie jeunes ont été massivement mobilisés, parallèlement au soutien réaffirmé au secteur associatif, dont les moyens ont été rétablis et stabilisés dans le cadre de conventionnements pluriannuels. Enfin, la lutte contre les discriminations a pris une nouvelle dimension, à travers la pratique du *name and shame* et le parrainage. Les zones franches urbaines ont été transformées en territoires entrepreneurs et France Active a déployé une vaste politique de soutien à la création d'entreprises dans ces quartiers. Le résultat se lit à l'aune des chiffres du chômage, qui a reculé plus fortement dans ces territoires que partout ailleurs. Entre 2014 et 2017, le chômage dans les quartiers politique de la Ville a été ramené de 26,7 % à 24,6 %.

### *Individualiser la protection sociale*

Au-delà du recensement de ces mesures, il convient sans doute encore davantage d'insister sur la refondation de notre protection sociale dont le quinquennat a été l'occasion, grâce notamment à la continuité dont le ministère des Affaires sociales a pu bénéficier avec le maintien en fonction de Marisol Touraine de 2012 à 2017. Continuité et constance au service d'une évolution philosophique majeure : « Le premier des acquis, dans le domaine de la protection sociale, c'est la mise en place à mon avis irréversible d'une politique d'individualisation des droits<sup>59</sup>. » Dans un monde de plus en plus mouvant et incertain, la stabilité professionnelle

devient l'exception et la mobilité, la règle. Dans ces conditions, le travail ne peut plus demeurer le socle de la protection sociale. C'est une révolution d'autant plus remarquable que « François Hollande avait une aversion pour la théorisation dans le domaine de la protection sociale<sup>60</sup> ». L'idée, pour la première fois, était de compléter un socle de droits collectifs par des briques plus personnalisées, afin de franchir une étape nouvelle dans la réduction des inégalités, en passant par des mécanismes plus ciblés, tant en matière de protection sociale que de santé.

« Un point est passé totalement inaperçu, alors que c'est un bouleversement majeur de la protection sociale au cours de ces cinq années et qui restera durablement. Il s'agit de la Puma<sup>61</sup> », la protection universelle maladie. C'est une vraie révolution conceptuelle, qui constitue en réalité l'aboutissement de la Sécurité sociale de 1945. « On part désormais du principe que tout le monde a des droits, sans se demander à quel titre. À partir de douze ans, vous avez des droits, peu importe si vous les tenez de vos parents, de votre conjoint, de votre travail, etc.<sup>62</sup>. » Ce principe de portage de droits individuels, mécaniquement, distend le lien historique entre travail et protection sociale. La meilleure illustration de cette personnalisation des droits, c'est la prime d'activité : elle constitue une aide adaptée aux besoins de chaque situation individuelle.

Cette politique dans le domaine de la protection sociale a non seulement permis d'engranger des avancées majeures et durables, mais elle s'est aussi adossée à un assainissement des comptes sociaux, sans la moindre remise en cause de droits individuels ou collectifs, bien au contraire. Le bilan en matière de santé est de ce point de vue très éclairant. La loi de modernisation du système de santé, portée par Marisol Touraine et adoptée fin 2015, malgré la contestation de certains professionnels du secteur, aura concrétisé l'essentiel des engagements du candidat Hollande, comme la généralisation du tiers payant, l'ouverture des dons du sang aux homosexuels, l'expérimentation de salles de shoot. Aucune fronde parlementaire n'est d'ailleurs venue compliquer l'examen

60. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018

62. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

62. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

59. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

de ce texte. En outre, l'IVG a été confortée, en faisant désormais l'objet d'un remboursement intégral et en étant facilitée avec la suppression du délai de réflexion d'une semaine et l'extension de l'offre de proximité. Enfin, avancée sociale significative, une loi instaurant « le droit à mourir dans la dignité » a été votée à l'unanimité du Parlement.

Troisième élément, les réformes structurelles en matière de politique familiale ont marqué un tournant, du fait que l'on a considéré que le caractère universel de certaines prestations n'était plus justifié et qu'une politique d'investissement dans des structures comme les crèches était aujourd'hui plus adaptée aux besoins et plus efficace pour lutter contre certaines inégalités. Sur cette dernière question, les analyses et les études convergent : « Les inégalités de santé se sont réduites, les inégalités monétaires se sont réduites, le plan pauvreté a eu un impact, la pauvreté a baissé et s'est stabilisée alors qu'elle a augmenté, dans la période, en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Espagne, enfin partout<sup>63</sup>. » Si l'on reprend les chiffres de l'Observatoire des inégalités, le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté (fixé à 60 % du revenu médian) a augmenté de 820 000 personnes entre 2006 et 2016. Sur la seule période allant de 2008 à 2012, marquée par la crise, le taux est passé de 13,2 % à 14,2 % de la population, soit une augmentation en valeur absolue de 800 000 personnes. À l'inverse, le phénomène a été endigué ensuite puisque le taux de pauvreté en 2016 est redescendu à 14,0 %. Si l'on se donne quelques éléments de comparaison en Europe, où les inégalités et la pauvreté ont augmenté dans la période récente, la France tire très honorablement son épingle du jeu. Avec un taux de pauvreté de 6,8 % (à 50 % du revenu médian, pour permettre les comparatifs), elle se classe quatrième derrière le Danemark, la Finlande et la Norvège, mais en faisant beaucoup mieux que ses voisins directs : l'Allemagne et le Royaume-Uni se situent à 10 %, soit environ 50 % au-dessus de la France, et les pays du Sud (Espagne et Italie) ont quant à eux des taux deux fois supérieurs (15,5 % et 14 % respectivement). En résumé, la France a su stopper la tendance et se retrouve dans une situation plutôt très favorable comparée à celle des

grands pays européens. Si la réduction des inégalités demeure le moteur de la gauche politique, on peut ici reconnaître que l'écrasante dynamique économique inégalitaire, à l'œuvre dans nombre de pays développés, qui ont vu la pauvreté augmenter, a épargné la France, grâce aux mesures fiscales et sociales adoptées entre 2012 et 2017.

## EN GUISE DE CONCLUSION

---

Sans constituer un audit des politiques publiques menées durant cinq ans et sans ambition d'exhaustivité, ce bilan politique de l'action économique et sociale entre 2012 et 2017 vient lui aussi alimenter le « mystère Hollande ». La France de 2012 se trouvait dans un état de faiblesse économique et de fragilité sociale relativement inédit. Le pays était pris en outre dans des contraintes diplomatiques fortes, sur le plan européen notamment, qui n'ont pas facilité ses marges de manœuvre. Pire, la cohésion nationale a été rudement mise à l'épreuve par le terrorisme, qui a éclairé d'une lumière agressive la question de l'islam et celle des banlieues.

En 2017, l'analyse, enrichie de statistiques officielles, ne permet pas de contester la réalité suivante : l'économie française a été redressée, les marges des entreprises ont été restaurées, l'investissement a augmenté, l'économie a recréé de l'emploi, la construction de logements s'est accélérée et la régulation du marché immobilier a été renforcée, la négociation collective a été stimulée, le dialogue social a été valorisé (malgré l'erreur méthodologique de la loi travail), les droits sociaux ont été élargis, les protections sociales ont gagné en efficacité par leur individualisation, la pauvreté et les inégalités ont été contenues et ont parfois même régressé, la politique fiscale ayant mis à contribution de façon massivement privilégiée ceux qui avaient le plus au bénéfice de ceux qui avaient le moins. Même la promesse faite à la jeunesse de voir son sort s'améliorer n'a pas subi de trahison si manifeste : l'éducation est redevenue une priorité politique et budgétaire, la lutte contre l'échec scolaire (qui frappe moins dans le 5<sup>e</sup> arrondissement de Paris que dans les quartiers populaires) a été un succès (50 000 jeunes décrocheurs en

---

63. Intervenant au séminaire « Modèle social », 11 avril 2018.

moins chaque année), la garantie jeunes a été généralisée pour tous les moins de 25 ans en situation de précarité. La gauche de gouvernement, malgré les critiques de son camp politique et celles des grandes formations syndicales, avait peu promis mais a finalement beaucoup tenu.

La lecture dominante ignore l'essentiel de ces acquis et considère au contraire que la politique menée durant cinq ans a surtout consisté à draguer, au prix fort, les milieux patronaux. Un prix d'autant plus fort qu'il fallait faire oublier les attaques passées contre les riches et la finance. Les entreprises ont été très largement soutenues, c'est incontestable, mais les contribuables aisés et très aisés ont aussi été très largement mis à contribution. Même si la politique de compétitivité des entreprises a dû être financée par une ponction fiscale des ménages, ce « patriotisme économique » ne s'est pas adossé à un renoncement social. Mais la promesse d'inversion de la courbe du chômage est venue torpiller ce Meccano : d'abord parce qu'elle n'a pas été tenue ; ensuite, fait plus grave encore, parce qu'elle ne pouvait pas l'être. Ce n'est donc pas seulement l'incompétence qui a été révélée ici, mais l'impuissance. Pourquoi alors créditer positivement un dirigeant politique, fût-ce celui d'une des plus grandes puissances économiques mondiales, s'il a aussi peu de prise sur l'objet de préoccupation majeur de ses administrés ?

Par un étrange jeu de transfert, le peuple de gauche s'est d'ailleurs montré de plus en plus sévère avec ses représentants politiques, accusés d'avoir renoncé à leur ambition de transformation et de justice sociales, alors que, dans le même temps, la dénonciation de l'« assistanat », présenté par certains leaders politiques de droite comme un véritable cancer, rencontrait un écho croissant dans l'opinion française. Aux yeux d'une partie de cette dernière, la persistance d'un chômage de masse finit alors par sembler reposer sur une double complicité : l'impuissance des gouvernants et l'indolence des chômeurs eux-mêmes. Si le chômage est un cancer qui fragilise la cohésion sociale, cette croyance-là – qui fait du chômeur un bouc émissaire – constitue un danger supplémentaire pour cette dernière.

La politique économique et sociale de François Hollande, malgré ses limites et ses ratés, a permis de disposer en 2017 d'une économie plus

solide qu'en 2012 pour financer de façon plus juste des politiques sociales plus étendues. Et qui ne nient la dignité de personne en confondant solidarité et assistanat. Un 12 sur 20 ?

## L'ENJEU EUROPÉEN

**Maud Fasnacht**

Le 22 janvier 2012, François Hollande consacre à l'Europe un long passage de son discours au Bourget : « Défendons-la, elle en a besoin, elle le mérite ! Ce qui manque à l'Europe, c'est du mouvement – et c'est un Européen de cœur qui le dit – mais pas dans n'importe quelle Europe : le mouvement vers une Europe de croissance, vers une Europe de solidarité, vers une Europe de protection. » Quant à la France, il assure qu'elle « doit retrouver l'ambition de changer l'orientation de l'Europe ». En « Européen de cœur », donc, il prend position pour une « Europe de croissance ».

Parmi ses « 60 engagements pour la France », trois concernent la construction européenne – les engagements 11, 12 et 13. Le 11 cristallise les attentes les plus fortes : le candidat s'engage à proposer aux partenaires européens « un pacte de responsabilité, de gouvernance et de croissance pour sortir de la crise et de la spirale d'austérité qui l'aggrave » et à renégocier « le traité européen issu de l'accord du 9 décembre 2011 en privilégiant la croissance et l'emploi, et en réorientant le rôle de la Banque centrale européenne dans cette direction ». La promesse est ambitieuse. Elle est aussi déterminante pour convaincre les électeurs de voter socialiste.

À son arrivée à l'Élysée, l'Union européenne est sous tension. Au cours de la dernière année du quinquennat de Nicolas Sarkozy se tient chaque mois un sommet de la dernière chance autour de la crise grecque. Lorsqu'il arrive au pouvoir, François Hollande hérite d'un déficit de 5,2 % et d'une croissance de 0,3 %. Sa première rencontre avec Angela Merkel, le 15 mai 2012, se déroule dans un contexte difficile. « Au printemps 2012, lorsqu'il y a alternance en France, ce n'est pas la gauche qui est affaiblie, c'est la France. La gauche n'est pas affaiblie, elle vient de

remporter l'élection. Mais la France est affaiblie : lorsqu'on se réunit autour de la table européenne, on affiche 10 % de chômage, 75 milliards d'euros de déficit commercial, et on va vers les 5 % et même plus de déficit pour l'année, ce n'est pas évident de se faire entendre<sup>1</sup>. »

Les sondages font état d'une défiance croissante des Français à l'égard de la Commission européenne (cette défiance devient majoritaire alors qu'elle était encore largement minoritaire au début du siècle). Même si « la part de Français réellement hostiles à l'idée que la France s'inscrive dans cette aventure européenne ne dépasse pas 30%<sup>2</sup> », différentes enquêtes de terrain montrent qu'ils mettent toutes leurs angoisses – les délocalisations, la question de la pérennité du modèle économique et social dans un univers mondialisé, l'immigration, le terrorisme, la fuite des talents – en lien avec l'Europe. Cinq ans plus tard, la campagne pour les élections présidentielles de 2017 oppose onze candidats dont une majorité se positionne ouvertement comme « eurosceptique », voire « europhobe ». Les raisons de ce désaveu sont multiples.

#### LA SAUVEGARDE DE LA ZONE EURO DANS UN CONTEXTE DE CRISE(S)

##### Le cas des crises grecque et ukrainienne

François Hollande a endossé un rôle de conciliateur européen pour la crise ukrainienne opposant depuis 2013 les forces ukrainiennes et les séparatistes prorusses. À l'occasion des commémorations du soixante-dixième anniversaire du Débarquement, le 6 juin 2014, il est à l'initiative d'une rencontre quadripartite entre Vladimir Poutine, Angela Merkel, Petro Porochenko et lui-même – baptisée dans la presse « rencontre au format Normandie ». Le duo franco-allemand entame ainsi une série de négociations entre le président russe et son homologue ukrainien pour

mettre fin à la guerre du Donbass. Une nouvelle réunion quadripartite a lieu en octobre 2014 à Milan et, le 12 février 2015, les accords de Minsk sont signés pour faire respecter un cessez-le-feu. Malgré ce cessez-le-feu, le conflit dans le Donbass reste aujourd'hui une menace pour la sécurité du continent, le bilan s'alourdissant de mois en mois (évalué à 10 000 morts par l'ONU).

François Hollande a aussi joué un rôle de conciliateur pour la crise grecque. « La France a tenu bon, elle n'a pas abandonnée la Grèce, contrairement à d'autres membres qui la considéraient comme un pays faible, ne représentant que 1,4 % du PIB de l'union européenne<sup>3</sup>. » François Hollande prend position contre le ministre fédéral allemand des Finances, Wolfgang Schäuble, dont la politique vise alors une sortie momentanée de l'euro pour la Grèce. À la suite de l'accord de novembre 2012, l'Union européenne s'engage à verser 43,7 milliards d'euros à destination de la Grèce, dont une première tranche de 34 milliards en décembre 2012. Concernant la dette, le Fonds monétaire international (FMI) et la zone euro se retrouvent autour d'un compromis sur un panachage de mesures visant à la ramener à 124 % du PIB d'ici à 2020. L'action française est saluée. La menace du Grexit – qui aurait signifié la remise en cause de l'intégrité de la zone euro et aurait eu des conséquences géopolitiques désastreuses en raison du positionnement géographique de ce pays – disparaît. Par la suite, en décembre 2016, François Hollande soutient le Premier ministre grec Alexis Tsipras, qui demande des mesures d'allègement de la dette de la Grèce dans le cadre de la mise en œuvre du second programme de réformes demandé par les créanciers à son pays. Ensemble, ils plaident pour qu'un accord soit conclu à la réunion de l'Eurogroupe du 5 décembre 2016 afin que des mesures d'allègement soient prises avant la fin de 2016. « C'est l'honneur de la France d'avoir été le seul pays à plaider pour le maintien de la Grèce dans la zone euro<sup>4</sup>. » « L'accord de novembre 2012 sur la Grèce, qui est l'accord fondamental, a été conclu grâce à la France. Et cela a été

1. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

2. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

3. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

4. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

confirmé en juillet 2015, quand François Hollande s'est à nouveau mobilisé sur le sujet. Et honnêtement, c'est quelque chose dont il est plutôt crédité, et à juste titre<sup>5</sup>. »

D'autres observateurs sont moins élogieux sur la résolution de la crise grecque et mettent en avant la sévérité des mesures d'austérité imposées en retour des prêts accordés (260 milliards entre 2010 et 2018 de la part de l'Union européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international). Alors que la Grèce est sortie le 20 août 2018 de son troisième et dernier programme d'aide européen, certains indicateurs montrent des signaux d'amélioration (augmentation de 2 % du PIB en 2017) quand d'autres mettent en lumière les conséquences durables des mesures d'austérité : diminution de 22 % du salaire moyen entre 2006 et 2017 ; 20 % de chômage dans la population active (et 43 % pour les jeunes) ; augmentation de 45 % du taux de pauvreté ; privatisation d'une quinzaine d'aéroports et de la compagnie d'électricité ; retraites diminuées de 40 % ; abstention aux élections (plus de 40 % aux législatives de 2015) et diminution des dépenses de santé de 23,2 milliards à 14,7 milliards d'euros (entre 2 et 3 millions de travailleurs grecs seraient aujourd'hui sans couverture sociale selon Médecins du monde<sup>6</sup>).

### Une étape supplémentaire dans la construction européenne avec l'union bancaire

Dès mai 2012, la France pèse dans le débat pour que l'union bancaire voie le jour, permettant qu'une nouvelle étape vers plus de fédéralisme soit franchie. À partir du sommet européen de la zone euro en juin 2012, François Hollande prend position en sa faveur. Mise en œuvre depuis novembre 2014 – autour de trois piliers : le mécanisme de supervision unique, le mécanisme de résolution unique et le fonds européen de garantie des dépôts bancaires –, cette union garantit la sûreté du secteur bancaire dans toute la zone euro. Elle assure la résolution des défaillances des banques non viables sans recourir à l'argent des contribuables et rétablit ainsi la confiance dans le secteur bancaire. L'objectif est de

protéger les contribuables contre les renflouements publics, afin d'éviter ce qui est arrivé pour Dexia ou Bankia lors de la crise de 2008. On peut, à maints égards, considérer l'union bancaire comme « la seconde grande réforme fédérale après la monnaie<sup>7</sup> ». « Même si cette réforme ne résonne pas dans l'opinion publique, par manque de communication et de pédagogie – ou parce que, tout simplement, le sujet a moins de répercussions directes dans le quotidien des Français que la monnaie –, elle n'en demeure pas moins une grande avancée. Déléguer une partie de la régulation bancaire au niveau européen, en particulier après la crise de 2008, est un message fort : si une crise éclate à nouveau, ce sera aux banques seules de payer, non aux ménages ou aux entreprises<sup>8</sup> ».

Pour autant, l'union bancaire est aujourd'hui inachevée. Le troisième pilier, le système européen de garantie des dépôts (SEGD), destiné à garantir à hauteur de 100 000 euros les dépôts dans toutes les banques de la zone euro via un fonds alimenté par les établissements bancaires et soutenu par les États, n'a toujours pas été mis en place, notamment à cause de réticences de la part de l'Allemagne et des Pays-Bas.

### La lutte contre les dérégulations sur le marché du travail : le cas de la directive européenne sur les travailleurs détachés

En 2012, 1,5 million de personnes dans l'Union européenne sont considérées comme des travailleurs détachés. Dès les premiers mois du quinquennat, la France mène bataille afin qu'un débat soit ouvert pour revoir la directive européenne du 16 décembre 1996 établie par le Conseil et le Parlement européens. Celle-ci dispose qu'« un travailleur est considéré comme “détaché” s'il travaille dans un État membre de l'Union européenne parce que son employeur l'envoie provisoirement poursuivre ses fonctions dans cet État membre ». Ce statut permet d'appliquer les cotisations sociales du pays d'origine – ce qui autorise l'employeur à embaucher des travailleurs à moindre coût. En mai 2013, les députés Gilles Savary (PS), Chantal Guittet (PS) et Michel Piron (UDI) dénoncent cette directive au

5. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

6. Fabien Perrier, « Dans les hôpitaux grecs, “des malades renoncent à se soigner” », *Libération*, 14 juin 2017.

7. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

8. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

sein d'un rapport parlementaire, la jugeant « insuffisante et largement inefficace » et estimant qu'elle consacre des pratiques de « concurrence déloyale » et « le dumping social<sup>9</sup> ». En novembre 2013, le ministre du Travail Michel Sapin dénonce « le contournement de ces règles » en France et l'existence « de montages frauduleux de plus en plus sophistiqués<sup>10</sup> ». En décembre, il poursuit en ce sens devant l'Assemblée en assurant que « la responsabilité solidaire doit être obligatoire en particulier dans le BTP<sup>11</sup> ».

Le 9 décembre 2013, les ministres européens du Travail et de l'Emploi se mettent d'accord sur la proposition relative à l'exécution de la directive concernant le détachement de travailleurs. Alors que deux groupes de pays s'opposaient, les défenseurs d'une régulation et de contrôles accrus – France, Allemagne, Belgique, Luxembourg – et les défenseurs d'une « libre circulation » des travailleurs – Royaume-Uni, Hongrie, République tchèque, Lettonie, Estonie, Slovaquie et Malte –, le passage de la Pologne du second au premier groupe permet de faire sauter la minorité de blocage et d'adopter le texte. Il est à noter que François Hollande a auparavant convaincu Donald Tusk, le Premier ministre polonais, de renforcer l'arsenal législatif.

« Le texte adopté permet davantage de contrôles pour vérifier que les employeurs respectent les obligations concernant les heures de travail, la santé et le salaire minimum<sup>12</sup> ». Par ailleurs, les États membres qui le veulent peuvent désormais introduire ou continuer à appliquer, sur une base volontaire, le principe de la responsabilité solidaire et conjointe. Concrètement, la responsabilisation du donneur d'ordres est désormais obligatoire dans le secteur du BTP (mais reste optionnelle dans les autres secteurs) pour assurer le respect des droits des travailleurs dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le différentiel net entre le salaire net que le

sous-traitant leur verse et le salaire minimum en vigueur dans le pays du détachement. « [...] la libre circulation, ce n'est pas l'abus de la libre circulation, ce n'est pas la fraude, ce ne sont pas les excès [...] et ce n'est pas l'utilisation de travailleurs qui n'ont rien de détachés. [...] nous devons [...] non seulement rétablir des règles, mais les renforcer [...]. La France n'acceptera pas qu'il y ait des abus et elle s'est donc engagée [...]»<sup>13</sup>.

---

UN MESSAGE BROUILLÉ DÈS LE DÉPART  
AVEC LA RATIFICATION DU TSCG,  
HÉRITAGE DE NICOLAS SARKOZY

---

### L'enterrement express de l'engagement n° 11

Certains renoncements sont survenus très tôt dans le quinquennat et ont d'emblée terni l'ambition et créé une suspicion dans l'opinion. Celui de la renégociation du TSCG, pourtant promise lors de la campagne, en fait partie. Signé en mars 2012 par les chefs d'État de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit l'introduction par les États membres dans leur droit national de procédures garantissant le respect d'une « règle d'or », définie comme une règle d'équilibre structurel. Concrètement, le déficit structurel de l'État membre (hors aléas de la conjoncture) est limité à 0,5 % du PIB. Par ailleurs, le traité prévoit que le gouvernement doit s'engager à réduire sa dette publique au rythme d'un vingtième du montant excédant 60 % du PIB par an, lorsque celle-ci dépasse le seuil des 60 % du PIB prévu dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Dès son arrivée à l'Élysée, François Hollande donc doit ratifier le TSCG – le fameux « traité Merkozy ». Élément important de l'héritage de Nicolas Sarkozy, ce traité s'inscrit de fait dans la continuité du quinquennat précédent. Le nouveau président de la République essaie

---

9. Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, et présenté par M. Gilles Savary, Mme Chantal Guittet et M. Michel Piron, Assemblée nationale, 29 mai 2013.

10. Cité par Anna Villechenon, « Six questions autour du statut de "travailleur détaché" », *Le Monde*, 2 décembre 2013.

11. Cité *in ibid.* La construction est le secteur le plus touché par l'embauche des travailleurs salariés (33 % sont des travailleurs détachés).

12. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

---

13. Déclaration de François Hollande à Bucarest sur les relations économiques entre la France et la Roumanie, 13 septembre 2016.

de contourner l'obstacle en ajoutant au pacte de rigueur budgétaire un pacte de croissance – un document de onze pages – pour compenser les effets récessifs. Adopté par le Conseil européen de juin 2012, ce plan de 120 milliards d'euros vise à relancer les investissements et la croissance grâce à des mesures ciblées sur les nouvelles technologies – dont les réseaux dits intelligents, qui couplent Internet et l'électricité ou l'eau et permettent de faire des économies –, les énergies renouvelables, le numérique, les transports ainsi que l'efficacité énergétique des bâtiments.

Première déception : ce « pacte de croissance » ne contient pas les eurobonds – une promesse de campagne –, ces emprunts collectifs européens devant permettre aux pays en crise de s'endetter à moindre coût pour payer leurs dépenses courantes (écoles, armée...). L'Allemagne refuse catégoriquement ces emprunts – « Pas de mon vivant », aurait répondu Angela Merkel à la proposition de François Hollande – de crainte que certains pays n'en abusent et ne reportent le redressement de leurs comptes. Les eurobonds sont donc abandonnés et François Hollande s'aligne sur la position allemande.

Seconde déception : François Hollande ne parvient pas à convaincre Angela Merkel ni les vingt-six autres pays de renégocier le TSCG. Il signe donc le traité à l'identique et justifie son geste en brandissant le pacte de croissance. L'opinion retient seulement que le traité n'a pas été renégocié – et que cela n'a pas été tenté. En septembre 2012, alors invité à l'émission *Des Paroles et des Actes*, Jean-Marc Ayrault assume : « D'un point de vue juridique, si vous prenez la ligne exacte de la phrase qui sera soumise à la ratification, le traité n'a pas été renégocié<sup>14</sup>. »

### Un message inaudible

Le décalage entre la teneur offensive du discours du candidat et la politique effectivement mise œuvre, défensive, est critiqué : « Le mandat a été défensif alors que le programme annonçait une action offensive<sup>15</sup>. » En 2018, François Hollande lui-même revient sur ce décalage dans *Les Leçons du pouvoir*, tout en avouant qu'il n'aurait pu tenir une autre posture que celle

du compromis, la relation franco-allemande devant perdurer : « Ai-je été trop sage, devais-je menacer, interrompre, bousculer la discussion ? Partir ? Ce n'est pas ma méthode. Mieux vaut négocier, il n'y a pas de solution solitaire. En fait je dois convaincre l'Allemagne : les autres suivront<sup>16</sup> », écrit-il à propos du Conseil européen de mai 2012.

De nombreux parlementaires évoquent encore aujourd'hui le vote du TSCG avec rancœur. « Ça a été pour moi, comme parlementaire, un moment de débat intérieur très profond, et même douloureux. Je n'ai voté le TSCG que pour une seule raison qui n'a rien à voir avec le budget et tout à voir avec la politique : c'était pour donner de la force à François Hollande face à Angela Merkel<sup>17</sup>. » « C'est pour ça que j'ai voté le TSCG. Parce que je ne voulais pas qu'on puisse dire qu'une crise s'était ouverte quatre mois après l'alternance en France entre le président et sa majorité, alors qu'il fallait faire face aux crises européennes<sup>18</sup>. »

### Des divergences de fond sur la politique budgétaire européenne, présentes dès le départ dans la composition du gouvernement

Dès 2012, les deux principaux locataires de Bercy, Arnaud Montebourg et Pierre Moscovici, se différencient par leurs analyses économiques. Le ministre du Redressement productif défend une forme de protectionnisme, inspirée du concept de « démondialisation » qu'il a défendu pendant la campagne de la primaire socialiste en 2011. Le ministre de l'Économie et des Finances défend un réformisme de gauche teinté de social-libéralisme. Deux projets, deux visions, donc, pour la France et l'Europe.

Ce manque de clarté conduit la majorité à se déliter dès les premiers mois autour de l'orientation des politiques budgétaires, certains dénonçant l'affaiblissement de la voix de la France et sa soumission à l'Allemagne. Vingt-neuf députés du groupe PS votent contre le traité budgétaire européen, jugeant que le texte instaure une austérité durable

14. « Ayrault reconnaît que le traité européen n'a "pas été renégocié" », *Le JDD*, 28 septembre 2012.

15. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

16. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

17. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

18. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

et institutionnalisée et qu'il bride la croissance. Les prémices de la fronde ont là. En avril 2013, le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, prend position contre la ligne du gouvernement en prônant la « confrontation » face à l'Allemagne : « Le président de la République est le mieux placé pour faire entendre cette nécessité d'une autre Europe<sup>19</sup>. » Arnaud Montebourg invite quant à lui François Hollande à « ouvrir les hostilités avec l'Union européenne<sup>20</sup> » pour obtenir une réorientation de la politique budgétaire.

### Une autre stratégie était-elle possible ?

Dans un premier temps, en 2012, « l'Italie et l'Espagne, par la voix de Mariano Rajoy et Mario Monti, veulent pouvoir émettre et se financer et, donc, donner des gages sur le plan budgétaire de manière à rassurer les marchés<sup>21</sup> ». À cette date, François Hollande donne la priorité à l'union bancaire et à la discipline budgétaire pour, assure-t-il, éviter une logique d'aggravation de la crise.

Dans un second temps, néanmoins, après 2012, « il aurait été possible pour la France de prendre la tête d'un groupe de pays souhaitant peser pour réorienter les politiques européennes vers la croissance<sup>22</sup> ». Mais un problème majeur empêche le président de la République de prendre ce chemin. Après avoir prétendu que la « réorientation » était acquise, grâce à la contrepartie du pacte de croissance à la suite de la ratification du TSCG, comment faire pour la demander à nouveau ? « Il est coincé, empêtré dans une sorte de péché originel : défendre la « réorientation » en 2013-2014 suppose d'admettre, d'un point de vue interne, que ce qui a été annoncé en 2012 est faux<sup>23</sup>. »

En 2013-2014, la nécessité d'équilibrer la réduction des déficits avec la relance de l'activité est une affirmation largement partagée. Le

FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le G20 et de nombreux économistes s'accordent en effet à dire qu'une austérité trop violente pour réduire la dette des pays membres conduirait l'Union européenne à la récession. Même la chancelière allemande Angela Merkel admet que consolidation budgétaire et croissance doivent aller de pair. « Pourtant, que ce soit en 2013, en 2014 ou en 2015, rien ne se passe alors que le contexte européen est favorable pour engager une réorientation vers la croissance<sup>24</sup>. »

---

### AUTRES REGRETS ET OCCASIONS MANQUÉES

---

#### L'abandon de la grande réforme de la zone euro

Le 14 juillet 2015, François Hollande dévoile son intention de réformer en profondeur la zone euro :

Il y a le gouvernement économique, il y a le budget de la zone euro, et puis aussi une démocratie qu'il faut installer davantage. Regardez ce qui s'est passé avec la Grèce ; c'est toujours les gouvernements, c'est bien légitime, mais les peuples peuvent quelquefois être entendus. Il y a des référendums. Il faut aussi qu'il y ait une présence plus forte des parlementaires, de ceux qui représentent les nations. À terme, je souhaite donc qu'il y ait aussi un Parlement de la zone euro<sup>25</sup>.

Cette annonce est bien accueillie. Elle fait naître des attentes, une envie. Un grand discours sur l'Europe est donc attendu pour détailler les modalités de mise en œuvre de cette réforme. La Commission européenne apporte son soutien à ce projet et le ministre des Finances Michel Sapin obtient le mandat pour travailler à sa mise en œuvre. Pourtant, ce discours ne vient pas... et le projet meurt à petit feu. « Cette occasion manquée, extrêmement sérieuse, a des conséquences politiques profondes et durables et met en lumière le manque de vision et d'ambition à long terme pour l'Europe<sup>26</sup>. »

---

19. Propos recueillis par Hélène Bekmezian et Bastien Bonnefous, « Bartolone : "Nous devons envisager le deuxième temps du quinquennat" », *Le Monde*, 25 avril 2013.

20. « Allemagne bashing : Bernard Cazeneuve tacle Montebourg », *Le Point*, 30 avril 2013.

21. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

22. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

23. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

---

24. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

25. Entretien de François Hollande avec des journalistes de TF1 et France 2, 14 juillet 2015.

26. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

## L'ambiguïté sur l'accueil des réfugiés

Si François Hollande porte aujourd'hui un diagnostic « très noir<sup>27</sup> » sur la manière dont a réagi l'Europe qui, selon lui, a sacrifié « son crédit, son image et son honneur<sup>28</sup> », il n'a pourtant pas tenu de « discours clair sur ce sujet à l'époque<sup>29</sup> », préférant une « posture ambiguë<sup>30</sup> ». À l'été 2015, l'Allemagne accueille seule un million de personnes. Par conséquent, la France est exclue de la résolution partielle de la crise migratoire. La Commission et l'Allemagne négocient, sans la France, l'accord avec la Turquie pour réduire le nombre d'arrivées (en échange de 6 milliards d'euros). À la suite de cet épisode, les tensions entre la chancelière et le président français s'aggravent.

Par ailleurs, les propos tenus par Manuel Valls, qui à l'occasion de la conférence sur la sécurité de Munich en février 2016 critique fermement la politique de l'Allemagne, qu'il juge « non tenable dans la durée », provoquent de vives réactions. Son discours crispe au-delà des rangs de la majorité et aggrave les tensions au Parti socialiste : « L'Europe ne peut pas accueillir plus de réfugiés<sup>31</sup> » affirme le Premier ministre en marge de la conférence avant de poursuivre : « Le projet européen, pas seulement Schengen, sera confronté à une crise majeure<sup>32</sup>. » Il prend par ailleurs position contre le principe des quotas visant à soutenir l'Italie et l'Espagne, premiers pays confrontés à l'arrivée des migrants par la mer.

## Des failles (personnelles, partisans mais aussi institutionnelles) dans l'appréhension des enjeux européens

« La première faille réside dans la personnalité de François Hollande<sup>33</sup>. » Certains l'ont qualifié d'Européen « classique », d'Européen « prudent », très marqué sur les débats au sein de la gauche autour du référendum de 2005 sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, un Européen

« qui n'a pas exprimé une passion, ce qui s'est traduit par l'absence de récit<sup>34</sup> ». Par ailleurs, « à vouloir garder la plus grande marge de manœuvre possible sur le champ de la politique européenne, François Hollande est devenu illisible. En pensant que moins il exprimerait sa vision, plus il préserverait sa liberté d'agir, à l'intérieur et à l'extérieur, il s'est tiré une balle dans le pied. C'est une erreur de penser que plus on se tait et plus on est libre d'agir. En réalité, plus on se tait et moins on existe<sup>35</sup>. »

La deuxième faille est liée au fait que le Parti socialiste n'a pas tenu une position claire face aux traités européens et à leur renégociation. Depuis 2005, les divisions internes au Parti socialiste n'ont jamais été résolues<sup>36</sup>. Durant la campagne de 2012, même si un débat a lieu au sein de l'équipe de François Hollande sur l'avenir du TSCG, aucune position claire n'en ressort. De peur d'ouvrir à nouveau le débat, le président de la République se contente d'un discours aux contours flous tout au long de son quinquennat, alors même que sa majorité se déchire. Ce manque de clarté a inmanquablement joué lors des élections européennes de mai 2014 : pour la première fois, le Front national arrive en tête d'une élection nationale (24,86 %), devant l'UMP (20,81 %) et le Parti socialiste au pouvoir (13,98 %). « L'Europe, elle est devenue illisible, j'en suis conscient, lointaine, et pour tout dire incompréhensible, même pour les États », déplore François Hollande à la suite des élections européennes. Il va même plus loin en jugeant que cette situation « ne peut plus durer » et que l'Union européenne doit être « simple, claire, pour être efficace<sup>37</sup> ». Pour autant, « ni discours ni infléchissement de la politique gouvernementale ne suivent cette déclaration<sup>38</sup> ».

La troisième faille concerne le déficit de culture européenne dans les pratiques institutionnelles françaises. Dans la plupart des États européens, les chefs de gouvernement sont responsables devant leur

27. François Hollande, *op. cit.*

28. *Ibid.*

29. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

30. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

31. L'Europe de plus en plus divisée avant le Conseil européen », Arte.fr, 15 février 2016.

32. *Art. cit.*

33. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

34. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

35. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

36. Dans *Les Leçons du pouvoir, op. cit.*, François Hollande revient sur le traumatisme du référendum de 2005 sur le projet de Constitution européenne, qu'il qualifie de « nouveau congrès de Tours », le comparant ainsi à un événement qui a marqué soixante-dix ans de la vie politique française.

37. Retranscription de l'allocation télévisée de François Hollande le 26 mai 2014, « François Hollande : "L'Europe, elle est devenue illisible, j'en suis conscient" », *Libération*, 26 mai 2014.

38. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

Parlement. Lors de la crise financière de 2008, la chancelière allemande a ainsi dû défendre à plusieurs reprises les plans d'aide à la Grèce devant le Bundestag. Elle l'a notamment fait en 2015 pour soutenir un plan d'aide avec son ministre des Finances Wolfgang Schäuble pour lequel elle a recueilli une majorité d'avis favorables de la part des députés. Avant chaque Conseil européen, la chancelière allemande rencontre par ailleurs ses parlementaires et l'agenda négocié avec ces derniers est celui qui est ensuite défendu au Conseil. Par ailleurs, elle dialogue régulièrement avec ses partenaires d'Europe de l'Est, et même, chaque semaine, avec le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi... quand François Hollande ne le faisait qu'en cas de crise. En France, la mentalité est différente : le Premier ministre n'a pas de comptes à rendre au Parlement en matière de politique européenne. Et, en règle générale, la position française est uniquement discutée en amont, à l'Élysée. Par conséquent, la France n'a « pas l'habitude de cultiver ses partenaires européens<sup>39</sup> ». « Or, sans lien permanent avec eux, il devient difficile d'avoir du poids au moment de négocier et de peser dans le débat. Il est donc urgent de repenser la place du Parlement national dans les décisions européennes, mais aussi de faire naître un dialogue plus régulier avec nos partenaires européens<sup>40</sup>. »

#### EN BREF...

« En réalité, nous avons eu un quinquennat défensif alors que nous avons annoncé un mandat offensif. C'est un jugement de fait, ce n'est pas un jugement de valeur. C'est pour une très large part affaire de circonstances et mêmes d'urgences, mais c'est aussi affaire de choix politiques qui ont été faits ou non<sup>41</sup>. » « On a passé notre temps pendant le quinquennat de Hollande à attendre le grand discours sur l'Europe. On l'attendait au début, on l'attendait même pendant le discours d'investiture, ça n'a pas eu lieu<sup>42</sup>. »

39. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

40. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

41. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

42. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

La politique européenne de François Hollande se caractérise par un grand paradoxe : des résultats ont existé, mais ils n'ont jamais été expliqués. François Hollande a su « répondre » et « réagir » aux événements, mais n'a pas su penser l'Europe et son avenir. Il n'a jamais proposé de récit. En assumant d'afficher une « posture hyperréaliste<sup>43</sup> » – par crainte de divisions internes au parti et parce qu'il ne parvient pas à former de coalition sociale-démocrate en Europe –, il a privilégié un langage technocratique. « On n'arrive pas à parler de zone euro et de budget euro [...] : la vérité c'est qu'on ne sait pas expliquer, on n'a pas trouvé le bon discours ; on n'accroche pas<sup>44</sup>. »

Finalement, « sur l'Europe, François Hollande a été un pompier méritant, un maçon mal reconnu et un architecte déficient<sup>45</sup> ». Un pompier méritant, il l'a été, en faisant de la France un acteur central de la sauvegarde de l'intégrité de l'Union européenne, en essayant de s'opposer au ministre des Finances allemand, sans pour autant empêcher des mesures d'austérité en Grèce. Un maçon mal reconnu, il l'a été en encourageant une nouvelle étape de la construction européenne avec l'union bancaire, même si celle-ci est restée inachevée. Un architecte déficient, enfin, il l'a été en ne parvenant pas à imposer une autre vision de l'Europe ni au moment du TSCG ni au moment du Brexit, alors qu'un discours sur l'avenir de l'Europe était attendu. Quand, le 24 juin 2016, 52 % des Britanniques s'expriment en faveur de la sortie de leur pays de l'Union européenne, un nouveau récit est à écrire avec les vingt-sept États membres restants. Jamais un membre de l'Union européenne ne l'avait quittée depuis le début de son histoire. Si, du côté britannique, le pouvoir en place en tire les leçons avec la démission de David Cameron, rien ne se passe au niveau européen. Face à une crise inédite, au rejet croissant de l'Europe, à l'abstention record aux élections européennes, l'exécutif a peut-être manqué une occasion de bâtir les nouvelles bases d'une nouvelle Europe, plus démocratique, plus protectrice, plus proche des citoyens à travers un grand discours fédérateur et mobilisateur après le Brexit.

43. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

44. Intervenant au séminaire « L'enjeu européen », 14 mai 2018.

45. Yves Bertoncini, cité dans l'article de Philippe Ricard, « Sur l'Europe, l'absence de vision de François Hollande », *Le Monde*, 10 mai 2017.

## LES ENJEUX RÉPUBLICAINS ET RÉGALIENS

**Maud Fassnacht**

Durant la campagne présidentielle, François Hollande s'exprime peu sur les sujets régaliens et les enjeux républicains. Non seulement parce qu'ils ne font pas partie des préoccupations des Français en 2012 – ils attendent des annonces sur le chômage, la santé et le pouvoir d'achat. Mais aussi parce qu'il ne veut pas aller sur le terrain politique de son adversaire. Il a très tôt senti les tensions croissantes dans la société française, provoquées par les prises de position toujours plus droitières de Nicolas Sarkozy – sur l'identité et l'appartenance à la nation –, reprises par ses ministres de l'Intérieur successifs. Les traumatismes sont encore vifs à gauche à la suite de la circulaire Guéant, publiée en mai 2011 pour durcir les critères relatifs à la délivrance de titres de séjour aux diplômés n'appartenant pas à l'Union européenne – véritable bras armé de la politique du chiffre en matière d'immigration – et du discours de Grenoble. Dans ce discours, Nicolas Sarkozy annonce l'extension des peines planchers aux auteurs de violence contre des personnes dépositaires de l'autorité publique, critique l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs et propose l'élargissement des motifs de déchéance de la nationalité à toute personne d'origine étrangère qui aurait porté atteinte à la vie d'un dépositaire de l'autorité publique.

Dans son discours du Bourget du 22 janvier 2012, le candidat socialiste ne veut pas ouvrir de brèches et adopte des positions plutôt attendues sur la sécurité : « L'égalité, l'égalité c'est aussi la sécurité pour tous. [...] L'insécurité est une injustice sociale intolérable. Elle touche les plus modestes, les plus âgés, les plus jeunes, les plus fragiles. La sécurité est un droit et je le ferai respecter en créant des zones de sécurité prioritaires là où il y a les taux de délinquance les plus élevés, en mettant

des postes supplémentaires, 1000 chaque année, dans la justice, dans la police, dans la gendarmerie, en rapprochant les forces de l'ordre des citoyens<sup>1</sup>. » Il adopte la même démarche – ne pas faire de vagues – pour aborder le sujet de l'immigration : « Présider la République, c'est être ferme, ferme y compris à l'égard de l'immigration clandestine et de ceux qui l'exploitent. Mais c'est traiter dignement les étrangers en situation régulière et ceux qui ont vocation à l'être sur la base de critères objectifs<sup>2</sup>. »

Une fois élu, François Hollande veut incarner une « présidence normale », en rupture avec l'exercice du pouvoir de son prédécesseur marqué par une hyperprésidentialisation croissante. Mais, quelques semaines seulement après l'affaire Merah, cette posture ne tient pas. Les Français attendent de leur chef d'État qu'il incarne l'autorité et qu'il soit garant de la sécurité des citoyens. Personne n'imagine encore l'ampleur des attentats de 2015 et 2016 qui vont plonger le pouvoir au cœur d'une des crises les plus graves que le pays ait traversées.

En cinq ans, le risque terroriste devient permanent. Elle fait irruption de manière extrêmement violente le 7 janvier 2015 lorsque le siège de *Charlie Hebdo* est attaqué par les frères Kouachi, deux djihadistes français, abattant onze personnes et en blessant onze autres avant d'achever un policier déjà blessé et à terre lors de leur fuite. L'attentat est revendiqué par Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA). Le lendemain, le 8 janvier, Amedy Coulibaly, un proche des frères Kouachi, tue une policière municipale à Montrouge. Le 9 janvier, il prend en otage, au nom de l'État islamique, les clients d'une supérette casher à la porte de Vincennes à Paris et en tue quatre.

Les attentats se poursuivent tout au long de l'année 2015, notamment le 26 juin lorsque Yassin Salhi décapite le dirigeant de la société Air Products à Saint-Quentin-Fallavier. Deux mois plus tard, le 21 août, une tentative terroriste au fusil d'assaut est déjouée à bord du Thalys, reliant Amsterdam à Paris, grâce à des passagers du train qui immobilisent le terroriste.

1. Discours de François Hollande au Bourget, 22 janvier 2012.  
2. *Ibid.*

Le 13 novembre 2015, les attentats de Paris et Saint-Denis, perpétrés par trois commandos distincts de manière simultanée, ébranlent à nouveau le pays, plus violemment encore, faisant au total 130 morts – dont 90 au Bataclan – et 413 blessés. Ce sont les attentats les plus meurtriers perpétrés en France depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces attaques se poursuivent en 2016 : double meurtre au couteau d'un commandant de police et de sa femme à Magnanville le 13 juin, attaque au camion-bélier sur la promenade des Anglais à Nice le 14 Juillet – faisant 86 morts et 458 blessés –, attentat de l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray le 26 juillet au cours duquel deux islamistes radicaux poignent et égorgent un prêtre. En 2017 encore, le 20 avril, soit quelques jours avant l'élection présidentielle, un homme armé d'une kalachnikov tire sur un fourgon de police et tue le chauffeur sur l'avenue des Champs-Élysées à Paris.

Penser le bilan en matière régaliennne implique d'avoir en tête ce contexte de menace terroriste élevée. Si François Hollande a su se muer en « chef d'État martial<sup>3</sup> » en janvier 2015 et faire vivre l'unité nationale, les attentats de novembre 2015 changent la donne. En ouvrant le débat sur la déchéance de nationalité pour rallier la droite et éviter que le pays ne se déchire, le chef de l'État attise les tensions dans la société, chez des binationaux mais aussi chez des électeurs de gauche qui se sentent trahis par l'instauration de cette inégalité de fait entre les membres de la Nation. La fronde, déjà éloignée du pouvoir, s'en détache définitivement.

Pour autant, le débat sur la déchéance de nationalité ne doit pas éluder l'ensemble des mesures prises dans le domaine régalien tout au long du quinquennat, avec un bilan positif sur certains points – réformes de justice axées sur la protection des droits des victimes, lutte contre le terrorisme, réorganisation des services de renseignement, etc. –, et plus mitigé sur d'autres – abandon du récépissé de contrôle d'identité, droit de vote des étrangers, pas de ligne claire sur la laïcité, etc.

3. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

DES ACQUIS : LA GAUCHE CONFIRME SA CRÉDIBILITÉ  
À GÉRER LES SUJETS DE JUSTICE,  
DE SÉCURITÉ ET DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

---

### Un ministère de la Justice en rupture avec le quinquennat précédent

Sous l'impulsion de la garde des Sceaux, Christiane Taubira, des mesures fortes sont prises dès le début du quinquennat en matière pénale, en premier lieu avec la suppression des peines planchers – un des symboles du quinquennat de Nicolas Sarkozy qui fixait une peine minimum pour les délinquants récidivistes et ne touchait en réalité que les petits délinquants, souvent marginalisés. Ces peines sont supprimées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, grâce au soutien des parlementaires de gauche et d'une majorité de magistrats. Cette même loi franchit un cap en matière de peines alternatives, notamment avec l'introduction de la contrainte pénale qui permet un contrôle et un suivi renforcé sans emprisonnement ni sursis. Cette peine, qui a fait ses preuves au Canada, en Suède et au Royaume-Uni, soumet le condamné à un ensemble d'interdictions et d'obligations et à un accompagnement soutenu pendant une durée qui peut aller jusqu'à cinq ans. Son application a néanmoins été assez timide : en deux ans, près de 2300 contraintes pénales ont été prononcées (alors que les prévisions visaient plutôt entre 16 000 et 20 000 sur la même période). Le changement de mentalité a été plus lent que prévu.

Par ailleurs, les droits des victimes sont renforcés. Cette même loi améliore les droits de la victime tout au long de l'exécution de la peine : droit à être informé, droit à obtenir réparation du préjudice subi, droit à la protection. Elle attribue aussi des moyens supplémentaires aux associations qui proposent une écoute et un accompagnement personnalisés aux victimes – si le budget de l'aide aux victimes avait diminué de 7,2 % entre 2009 et 2012 (passant de 11 millions à 10,2 millions d'euros), il double pratiquement pour atteindre 20 millions d'euros dans le budget 2016 du ministère. Elle prévoit enfin la généralisation des bureaux d'aide aux victimes – un guichet unique qui propose aux victimes d'être

renseignées, orientées et accompagnées, depuis le dépôt de la plainte jusqu'à la phase d'exécution de la décision de justice à tous les tribunaux de grande instance.

En outre, en mai 2016, l'Assemblée nationale vote la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs dans le cadre de la réforme de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette suppression, promise par François Hollande pendant la campagne présidentielle et soutenue par Christiane Taubira, est finalement adoptée par Jean-Jacques Urvoas. Elle réaffirme la spécificité de la justice des mineurs. Cette loi rend par ailleurs obligatoire la présence d'un avocat en garde à vue sans que le mineur ait à en faire la démarche et généralise la possibilité de prononcer une mesure éducative en parallèle à une peine.

Enfin, l'indépendance de la justice est renforcée avec la fin des instructions de l'exécutif dans les affaires individuelles par la loi du 5 août 2013. Si la ou le ministre de la Justice reste informé des dossiers les plus sensibles, le nombre de dossiers instruits par l'exécutif a été diminué de plus de 30 %. Il s'agit d'une « rupture nette avec le quinquennat précédent, au cours duquel la part des affaires supervisées par l'exécutif avait atteint son paroxysme<sup>4</sup> ».

### Sécurité renforcée et augmentation des moyens à l'Intérieur pour pallier les suppressions de postes effectuées sous le quinquennat précédent

Lorsque l'équipe gouvernementale de François Hollande arrive au pouvoir en 2012, les moyens opérationnels des forces de sécurité sont profondément dégradés. La police et la gendarmerie ont perdu près de 13 000 postes entre 2007 et 2012, ce qui implique une absence des forces de l'ordre dans les territoires particulièrement touchés par la délinquance, mais aussi des failles dans le suivi de proximité quant à l'apparition de groupes et mouvances terroristes. Plus généralement, l'ensemble des moyens a été particulièrement réduit sur la même période, notamment dans la formation des forces de l'ordre avec la suppression de quatre écoles de formation de gendarmes sur huit.

---

4. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

Dès mai 2012, le gouvernement s'attelle à répondre à ce manque de moyens et de personnels. Les crédits consacrés au ministère de l'Intérieur sont donc augmentés. Sous le quinquennat, 9 000 emplois sont ainsi créés dans les services de police et de renseignement (2 500 pour les seuls services de renseignement). 200 000 millions d'euros sont également consacrés sur cette même durée à la modernisation des infrastructures numériques du ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, la promesse de « créer des zones de sécurité prioritaires où davantage de moyens seront concentrés » (engagement 52 parmi les « 60 engagements pour la France » de François Hollande) est tenue avec la mise en place de quatre-vingts zones de sécurité prioritaire (ZSP) dès les premières années du quinquennat. Leur bilan est plutôt positif avec, notamment, une baisse des vols et une meilleure collaboration des services. Quant à la protection des forces de l'ordre, un plan pour la sécurité publique est lancé en octobre 2016 à hauteur de 250 millions d'euros pour de nouveaux équipements de protection et de nouveaux véhicules.

Trois mesures sont par ailleurs prises pour rapprocher police et population. D'abord, le nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie, entré en vigueur en 2014, rend obligatoire le port du matricule pour les policiers et les gendarmes en service<sup>5</sup>. Ensuite, ce même code de déontologie encadre strictement les palpations de sécurité – le document en question est désormais systématiquement enseigné dans toutes les écoles de police et de gendarmerie. Enfin, en juin 2016, un dispositif de mini-caméras portées au niveau du torse pour améliorer les rapports entre les forces de l'ordre et la population – dispositif déjà utilisé dans la police nationale et la gendarmerie – est lancé en expérimentation au sein de la police municipale. Trois cents communes reçoivent l'autorisation d'y participer et en tirent un bilan positif<sup>6</sup>.

5. Selon le nouveau code de déontologie, « le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle ».

6. « "Bilan très positif" de l'expérimentation des caméras-piétons au sein de la police municipale », *Le Monde*, 4 juin 2018.

## Une autorité saluée quant à la gestion des attentats

En janvier 2015, à la suite des attentats de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Casher, François Hollande veut rassurer, apaiser et éviter les tensions identitaires. Il appelle « toutes les Françaises et tous les Français à se lever, ensemble » pour la défense « de la démocratie, de la liberté et du pluralisme<sup>7</sup> » et annonce, devant 17 millions de téléspectateurs, sa participation à la grande manifestation du 11 janvier. À droite et à gauche, et dans la presse, les commentaires sont unanimes : « dans le régalien pur, François Hollande est à la fois l'autorité et la proximité<sup>8</sup>. »

« Que voulaient les terroristes ? Diviser. Quelle a été la réponse de l'exécutif ? Refuser cette division – souvenez-vous de cette extraordinaire manifestation du 11 janvier avec tous ces responsables étrangers [...], qui donne le sentiment que la France est au cœur de la défense des libertés dans le monde. [...] Tout le monde se posait la question : est-ce qu'on va résister ? Est-ce la France va résister ? Est-ce qu'on va savoir faire ? On a su, en l'occurrence<sup>9</sup>. »

Dans les rangs de l'Assemblée nationale, les parlementaires font corps derrière le gouvernement. Le 13 janvier 2015, droite et gauche saluent le discours de Manuel Valls et se lèvent pour entonner *La Marseillaise*. Le Premier ministre salue le travail des forces de l'ordre et salue la mémoire des trois policiers morts (« Trois couleurs, trois parcours mais trois Français<sup>10</sup>. »). Il rappelle la nécessité d'être vigilants collectivement, face à la montée de l'antisémitisme : « L'Histoire nous l'a montré, le réveil de l'antisémitisme, c'est le symptôme d'une crise de la démocratie, d'une crise de la République [...]. Les actes antisémites connaissent en France une progression insupportable. Il y a les paroles, les insultes, les gestes. Les attaques ignobles, comme à Créteil, il y a quelques semaines, qui [...] n'ont pas soulevé l'indignation qui était attendue par nos compatriotes juifs [...]. Sans les Juifs de France, la

7. Déclaration de François Hollande sur l'attentat contre l'hebdomadaire *Charlie Hebdo*, le meurtre d'une policière et les deux prises d'otages des 7, 8 et 9 janvier 2015.

8. François Bazin, *Rien ne s'est passé comme prévu*, Paris, Robert Laffont, 2017.

9. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

10. Manuel Valls, 13 janvier 2015, Assemblée nationale.

France ne serait plus la France [...] Nous ne l'avons pas assez dit ! Nous ne nous sommes pas assez indignés<sup>11</sup>. »

Quelques mois plus tard, le 13 novembre 2015, les attentats de Paris et Saint-Denis font 130 morts. Le pays est en deuil. Le président de la République, mais aussi son Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et sa garde des Sceaux font preuve de sang-froid. Plus généralement, le professionnalisme et la réactivité de l'ensemble des services de l'État sont salués – celui des forces de l'ordre, des pompiers et des services des hôpitaux publics.

Le 16 novembre, François Hollande s'exprime devant la représentation nationale réunie en congrès à Versailles. « La France est en guerre » sont ses premiers mots. Il annonce la prolongation de l'état d'urgence, la création de 5 000 emplois supplémentaires de policiers et de gendarmes et l'intensification des frappes aériennes en Syrie. La réforme constitutionnelle s'impose comme une évidence. L'unité semble parfaite... avant que le débat sur la déchéance de nationalité ne vienne tout ébranler (*voir « La déchéance de nationalité » p. 209*). « Qui aurait dit que, face à une agression aussi violente, face à des images aussi terribles, que ce soit les images de *Charlie Hebdo* [...] ou du Bataclan, face à un traumatisme aussi fort, la réaction [...] de l'ensemble de l'exécutif et, il faut dire les choses, de l'ensemble de la classe politique allait être à la hauteur de l'enjeu<sup>12</sup> ? »

Si la gestion étatique des attentats a globalement été saluée<sup>13</sup>, il ne faut pas pour autant minimiser les attaques formulées par une partie de l'opinion alors que les attentats s'enchaînent. Celle-ci se durcit progressivement, de nombreux citoyens ayant l'impression que tout n'est pas mis en œuvre pour assurer leur protection. Ils ont parfois exprimé leurs craintes et leur colère, notamment lors du recueillement samedi 10 janvier 2015 devant l'Hyper Casher au cours duquel Christiane Taubira a été huée. Cela se reproduit lors de l'hommage rendu aux victimes de l'attentat du

14 juillet 2016 à Nice, lors duquel le Premier ministre est sifflé et attaqué pour n'avoir pas mis en place un dispositif de sécurité suffisant.

### Des moyens conséquents pour lutter contre le terrorisme dès 2012

Différentes mesures sont prises dès 2012 – à la suite des tueries de mars 2012 à Toulouse et Montauban, au cours desquelles Mohamed Merah a tué sept personnes – au niveau du ministère de l'Intérieur pour lutter contre le terrorisme. Les crédits à destination de la police et de la gendarmerie sont augmentés de 20 % (hors personnel). Un schéma d'intervention pour la BRI, le RAID et le GIGN est mis en place pour permettre une intervention en moins de vingt minutes en tout point du territoire, schéma « qui a permis au GIGN de Toulouse d'intervenir rapidement lors de l'attentat de Trèbes en mars 2018<sup>14</sup> ». Les services de renseignement sont réorganisés pour répondre au dysfonctionnement né de la fusion en 2008 des Renseignements généraux (RG) et de la Direction de surveillance du territoire (DST) au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) –, dysfonctionnement qui a fait débat après l'affaire Merah. « Dans une période de menace terroriste, la DCRI n'a pas su détecter les "signaux faibles" en matière de radicalisation<sup>15</sup>. »

En juin 2013, à la suite de différents rapports parlementaires, le ministre de l'Intérieur annonce la transformation de la DCRI en une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Celle-ci ne sera plus sous l'autorité du directeur général de la police nationale (DGPN), mais directement sous celle du ministre. Par ailleurs, la Sous-direction de l'information générale (SDIG) créée en 2008 est transformée en Service central du renseignement territorial (SCRT) : il est dirigé par un directeur central du renseignement territorial et se décline dans les régions et les départements.

11. *Idem*.

12. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

13. En janvier, 9 Français sur 10 jugent le président de la République à la hauteur des événements (sondage CSA pour BFMTV). En novembre, c'est un peu plus de 7 sur 10 (sondage Odoxa pour *Le Parisien*).

14. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

15. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

Par ailleurs, la loi sur le renseignement est promulguée le 24 juillet 2015, malgré un débat parlementaire intense. Elle donne un cadre légal et des moyens aux services de renseignement. Pour justifier leur surveillance, les services peuvent désormais invoquer « l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale », « la prévention du terrorisme », « les intérêts majeurs de la politique étrangère », « la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions » et « la criminalité et la délinquance organisées ». Des associations soucieuses des libertés numériques, le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme expriment leur désaccord avec le texte. Le Conseil constitutionnel valide la plupart des mesures mais censure une disposition qui devait permettre aux services de renseignement, en cas d'« urgence opérationnelle », de déroger à l'autorité du Premier ministre ou à l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). On peut également mentionner, en avril 2017, l'inauguration du Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) par Jean-Jacques Urvoas pour lutter contre la menace terroriste en détention.

Enfin, l'état d'urgence est instauré au lendemain des attentats du 13 novembre 2015 jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017 pour établir des zones de protection pour les grands événements, mettre en place des mesures de surveillance individuelle, fermer des lieux de culte qui seraient des foyers de radicalisation et mener, sous contrôle du juge, des visites de domicile. Au total, après vingt-trois mois d'état d'urgence (un record en France), 4 469 perquisitions administratives ont été menées, 754 assignations à résidence prononcées, 19 lieux de culte fermés et une vingtaine d'enquêtes antiterroristes et un millier d'enquêtes criminelles ont été ouvertes. De nombreuses saisies de matériel ont permis d'identifier des réseaux jihadistes et 32 attentats auraient été déjoués grâce à l'instauration de l'état d'urgence. Certains observateurs sont néanmoins plus critiques : en effet, moins d'un quart des perquisitions aurait réellement permis d'ouvrir une enquête judiciaire (dont une vingtaine seulement pour des cas de terrorisme). La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a publié un avis en janvier 2017 soulignant que l'état d'urgence avait pu être utilisé pour maintenir l'ordre sans lien

avec le terrorisme (notamment pour l'interdiction de manifestations lors de la COP21).

Il faut par ailleurs mentionner les mesures prises au niveau européen pour améliorer l'échange d'informations entre les services de renseignement. En février 2015, l'Union européenne se met ainsi d'accord pour renforcer la coordination entre les services de renseignements nationaux ou communautaires (Europol, Eurojust). Les moyens de ces derniers ont été renforcés.

#### PROMESSES NON TENUES ET LIGNES DE FRACTURE

---

##### L'abandon du récépissé de contrôle d'identité

« Je lutterai contre le “délit de faciès” dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens », promettait François Hollande dans ses « 60 engagements ». Dès juin 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault clarifie la position : « Oui, il y a un engagement présidentiel [contre les contrôles au faciès] et effectivement il faut bien [le] comprendre [...] comme étant la mise en place de l'attestation de contrôle d'identité<sup>16</sup>. » À l'été 2012, Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, enterre pourtant cette mesure – visant concrètement à remettre un récépissé après chaque contrôle d'identité pour lutter contre les contrôles arbitraires en fonction des origines ethniques –, au motif qu'elle serait « beaucoup trop bureaucratique et lourde à gérer ». Face à cet abandon, la Cour de cassation invite l'État, en novembre 2016, à changer ses pratiques en matière de contrôles. En février 2017, le défenseur des droits Jacques Toubon, relance quant à lui le débat à la suite de l'affaire Théo (pour rappel, le 2 février 2017, Théo Luhaka, 22 ans, est violemment interpellé par des policiers à Aulnay-sous-Bois qu'il accuse de viol). Il présente les résultats d'une étude menée auprès de 5 000 personnes selon laquelle 80% des jeunes de 18-25 ans « perçus comme noirs ou arabes » disent avoir subi un contrôle ou plus ces

---

16. Corentin Dautreppe, Clément Parrot, Maxime Vaudano, *Lui, Président : Que reste-t-il des promesses de François Hollande ?*, Paris, Armand Colin, 2016.

cinq dernières années – un chiffre deux fois supérieur à la moyenne de cette classe d'âge (40 %) <sup>17</sup>.

### Le droit de vote des étrangers

« J'accorderai le droit de vote aux élections locales aux étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans » annonçait l'engagement 50. Dès son arrivée au pouvoir, François Hollande repousse la réforme. Pour modifier la Constitution et faire passer cette réforme, il peut passer par un vote du Parlement réuni en Congrès. Pour cela, une majorité qualifiée des trois cinquièmes est nécessaire : or, le gouvernement estime en 2012 qu'il lui manque 31 voix pour que la réforme passe. Autre possibilité, François Hollande peut organiser un référendum – or, si les sondages indiquaient avant l'élection qu'une majorité de Français étaient favorables à la mesure, la tendance s'inverse en cours de mandat. Mais, les deux arguments – manque de voix nécessaires pour faire passer la réforme au Congrès et référendum risqué – ne convainquent pas. Seul le manque de volontarisme est dénoncé. En novembre 2015, Manuel Valls annonce officiellement l'abandon de la mesure et assure qu'elle ne sera pas reproposée à la prochaine élection présidentielle. François Hollande lui-même revient dans son livre sur cet échec : « Il m'aurait été reproché d'avoir ourdi une sombre manœuvre voire de faire le jeu du Front national en poussant une réforme dont je savais à l'avance qu'elle échouerait. J'ai eu tort de m'arrêter à cette considération : mieux valait un échec qu'un évitement <sup>18</sup>. » « Sur la question du droit de vote des étrangers, ce qui est reproché assez vite, ce n'est pas de ne pas réussir, c'est de ne même pas essayer <sup>19</sup>. »

### Une déception : les querelles autour de la laïcité ont rendu le discours inaudible

Durant la campagne présidentielle, François Hollande fait la proposition d'inscrire les principes fondamentaux de la loi de 1905 sur la laïcité dans

la Constitution en insérant, à l'article 1<sup>er</sup>, un deuxième alinéa ainsi rédigé : « La République assure la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes et respecte la séparation des Églises et de l'État, conformément au titre premier de la loi de 1905, sous réserve des règles particulières applicables en Alsace et Moselle <sup>20</sup>. » La promesse n'est jamais concrétisée. Alors que l'exécutif ne bouge pas sur ce point, le Conseil constitutionnel affirme dans sa décision du 21 février 2013 qu'un certain nombre des principes de la loi de 1905 ont une portée constitutionnelle, dont l'obligation de neutralité de l'État et l'interdiction de reconnaissance et de salariat des cultes. Le débat s'arrête là.

Par ailleurs, après le traumatisme des attentats de *Charlie Hebdo*, les mesures prises pour renforcer le vivre-ensemble dans les écoles semblent pour certains en deçà des attentes. On peut néanmoins citer l'instauration de la Journée nationale de la laïcité chaque 9 décembre – jour anniversaire du vote de la loi de 1905 – dans tous les établissements scolaires et dans l'administration publique et le déploiement, début 2016, du plan national de formation « Valeurs de la République et laïcité » qui se concrétise par l'habilitation de 240 formateurs au niveau national et plus de 1800 formateurs au niveau régional. Au total, ce sont plus de 200 000 acteurs de la politique de la ville qui ont été formés par ces formateurs. Par ailleurs, un enseignement moral et civique (EMC) est inscrit au programme à partir de l'année scolaire 2015-2016, du CP à la terminale, avec un accent mis sur la laïcité et la lutte contre les discriminations (300 heures au total sur toute la scolarité). Malgré l'ambition de ces mesures, leur appropriation par les élèves et les professeurs prend du temps, d'autant plus que celles-ci ne sont pas mises en avant au sommet de l'État : les divergences sur la laïcité au sein du gouvernement occultent en effet ces efforts.

De son côté, Bernard Cazeneuve veut faire entendre la voix des musulmans et lance, en juin 2015, des « instances de dialogue avec l'islam <sup>21</sup> » visant à établir « une relation forte et apaisée entre la

17. *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 : Relations entre police/population : le cas des contrôles d'identité*, Le Défenseur des droits, 2017.

18. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

19. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

20. Engagement 46.

21. Discours de Bernard Cazeneuve sur l'organisation d'un islam de France et la lutte contre l'extrémisme religieux et l'islamisme radical, à Paris le 29 août 2016.

République et les Français de confession musulmane<sup>22</sup> ». Si ces instances de dialogue ont créé une dynamique positive et que de nombreux acteurs musulmans se sont engagés depuis dans la lutte contre les discours radicalisés, le blocage du Conseil français du culte musulman, instance supposée représentative des mosquées de France, reste un problème de fond, dû à des rivalités profondes entre les fédérations, souvent liées à des États étrangers, et aux querelles personnelles entre leurs représentants.

En réalité, tout au long du quinquennat, la gauche s'écharpe sur la laïcité. Cette division a été mise en lumière après les attentats du 13 novembre entre Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité, et le Premier ministre, Manuel Valls. Le premier signe le 15 novembre 2015 une tribune dans *Libération*, intitulée « Nous sommes unis ! » Parmi les quatre-vingts signataires se trouvent des responsables syndicaux (CFDT, FSU, UNSA) et religieux et certains militants réputés proches des Frères musulmans. Quelques semaines plus tard, Elisabeth Badinter critique le texte en affirmant : « Il ne faut pas avoir peur de se faire traiter d'islamophobe [...] »<sup>23</sup>. Elle reçoit le soutien de Manuel Valls qui critique la position de Jean-Louis Bianco (« On ne peut pas signer des appels [...] avec des organisations que je considère comme participant du climat [nauséabond] [...], ce n'est pas possible<sup>24</sup> ») et celle de l'Observatoire de la laïcité. Le débat se poursuit, entre ceux qui défendent un Observatoire voulant équilibrer neutralité de l'État et libre expression des cultes dans la société et ceux qui l'accusent d'avoir privilégié les accommodements et le repli communautariste. Au final, le choix d'une option philosophique sur la laïcité n'a jamais été tranché, notamment par le chef de l'État. « Durant tout le quinquennat, les Français ont attendu un grand discours de laïcité qui n'est jamais venu<sup>25</sup>. »

### Des regrets en matière de politique institutionnelle

Candidat, François Hollande s'engage à réformer les institutions, et notamment à augmenter « les pouvoirs d'initiative et de contrôle du

Parlement<sup>26</sup> », à « voter une loi sur le non-cumul des mandats<sup>27</sup> » et à introduire « une part de proportionnelle à l'Assemblée nationale<sup>28</sup> ».

En 2014, la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales – celle de maire, notamment – avec un mandat de député ou de sénateur est adoptée, répondant ainsi à un engagement de campagne et aux exigences de modernisation de la vie politique – en favorisant le rajeunissement et le renouvellement du personnel politique. C'est une avancée démocratique et un point positif à apporter au bilan du quinquennat.

Pour autant, au-delà de cette loi, le pays ne connaîtra pas de grande réforme institutionnelle. Différents rapports sont pourtant remis à l'Élysée au cours du quinquennat, dont celui de Matthias Fekl et Thierry Mandon<sup>29</sup> – préconisant un « big bang institutionnel » avec un septennat non renouvelable, la réduction du nombre de parlementaires, le développement du référendum d'initiative populaire – et celui de Claude Bartolone et Michel Winock<sup>30</sup> – intitulé *Refaire la démocratie* avec dix-sept propositions dont la fusion du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le septennat non renouvelable, l'élection de la moitié des députés à la proportionnelle. Ces propositions permettent au président de la République de s'exprimer sur ces sujets à deux reprises. D'abord en septembre 2016 à l'occasion d'un grand discours prononcé à Paris salle Wagram durant lequel il se déclare favorable au non-cumul des mandats dans le temps. Ensuite, en octobre 2016 à l'hôtel de Lassay, où il rappelle son attachement aux institutions de la V<sup>e</sup> République permettant au chef de l'État d'agir et où il se positionne contre le rétablissement du septennat. À cette occasion, il redit sa conviction d'introduire une dose de proportionnelle, mais uniquement si le nombre de députés est réduit. Il propose également de réformer la procédure législative pour réduire la durée moyenne de l'adoption d'un

22. *Idem*.

23. L'invité de 8h20, France Inter, 6 janvier 2016.

24. Propos rapportés dans l'article « Violente passe d'armes entre Valls et le président de l'Observatoire de la laïcité », *Le Figaro*, 19 janvier 2016.

25. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

26. Engagement 48.

27. *Idem*.

28. *Idem*.

29. Rapport présenté le 26 septembre 2016 à François Hollande.

30. Rapport adopté par l'Assemblée nationale le 2 octobre 2015.

texte, notamment en adoptant les amendements directement en commission pour qu'ils soient réduits en séance – afin de lutter contre l'obstruction parlementaire. Enfin, il affirme vouloir faciliter le référendum d'initiative populaire et rendre obligatoire la consultation des citoyens en amont de la fabrique de la loi – par Internet ou par un jury citoyen.

Aucune de ces mesures annoncées n'est finalement adoptée : les pouvoirs du Parlement n'ont pas été revus, ni ceux des citoyens – ni sur le référendum d'initiative populaire ni sur la consultation en amont de la loi. Pour de nombreux observateurs, c'est un regret profond : une grande réforme institutionnelle était attendue et nécessaire pour redonner envie aux citoyens de s'intéresser à la vie publique, pour lutter contre l'abstention et la défiance croissante vis-à-vis du politique.

UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'IMMIGRATION :  
DES CHOSES ONT ÉTÉ FAITES, DANS UN CONTEXTE  
PARTICULIÈREMENT DIFFICILE,  
MAIS DES REGRETS DEMEURENT

Un bilan en rupture avec le quinquennat précédent grâce à des mesures symboliques...

« Je conduirai une lutte implacable contre l'immigration illégale et les filières du travail clandestin. Je sécuriserai l'immigration légale. Les régularisations seront opérées au cas par cas sur la base de critères objectifs. » Tel était l'engagement 50 de François Hollande. Quelles mesures ont été prises pour respecter sa promesse ?

D'abord, dès 2012, la circulaire Guéant est abrogée. Les étudiants étrangers ont à nouveau accès à un permis de travail. Ensuite, une mesure forte et attendue est prise pour mieux protéger les droits des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion avec la réintroduction en novembre 2016 du juge des libertés et de la détention en centre de rétention au bout de quarante-huit heures – contre cinq jours auparavant.

Au-delà des mesures, le ton du discours change par rapport au quinquennat précédent. À l'occasion de l'inauguration du Musée de l'histoire de l'immigration en décembre 2014, François Hollande rend ainsi hommage à l'apport des immigrés : « Je veux rappeler aux Français d'où ils viennent, quelles sont les valeurs qu'ils portent comme citoyens français et où nous voulons aller ensemble. » Il se déclare à cette occasion à nouveau favorable au droit de vote des étrangers. Les attentes sont donc fortes. Mais, non suivi de réformes, ce discours donne finalement et *a posteriori* l'impression d'être resté « isolé » et formulé en dehors d'une stratégie globale.

... Notamment dans un contexte difficile marqué par une arrivée importante de réfugiés et de migrants à partir de 2015...

Lorsque François Hollande arrive au pouvoir en 2012, « aucun outil dans l'Union européenne ne permet de faire face à l'arrivée d'un million de migrants sur le territoire européen – ce que l'on va connaître en 2015 : Frontex n'a pas de moyens dans la réalité, Schengen n'a pas été réformé pour assurer le contrôle des frontières et aucun dispositif de solidarité n'existe pour accueillir une quantité importante de personnes<sup>31</sup> ».

Dans ce contexte, le gouvernement met en œuvre des mesures pour renforcer le droit d'asile au niveau national. La loi relative à la réforme de l'asile (qui entre en vigueur le 2 novembre 2015) permet à ceux qui relèvent du droit d'asile d'être mieux accueillis. Concrètement, la loi ambitionne de réduire les délais d'instruction pour parvenir à un examen des demandes d'asile dans un délai moyen de neuf mois. Par ailleurs, elle renforce les garanties des demandeurs d'asile à différents stades de la procédure – enregistrement plus rapide de la demande, présence obligatoire d'un avocat, meilleure prise en compte des vulnérabilités, etc. – et prévoit une nouvelle procédure accélérée, mise en œuvre par – ou sous le contrôle de – l'OFPRA. La durée de traitement moyenne pour l'étude d'un dossier d'asile passe ainsi de vingt-quatre mois à onze mois pendant le quinquennat.

31. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

Par ailleurs, les moyens financiers sont augmentés pour faire face à la situation. Les crédits votés dans le domaine « immigration, asile, intégration » s'élèvent à 804,8 millions d'euros pour 2016, soit une augmentation de 25 % par rapport à la loi de finances initiale de l'année 2015.

En outre, pour répondre à l'augmentation du nombre de réfugiés et de migrants, Bernard Cazeneuve et Emmanuelle Cosse créent en octobre 2015 les premiers centres d'accueil et d'orientation (CAO) un peu partout dans le pays pour héberger, de manière provisoire, les personnes qui souhaitent demander l'asile en France avec, au total, 20 000 places. « Il faut rapporter ce que nous avons fait à la gravité de la situation<sup>32</sup>. »

Enfin, le 24 octobre 2016, le gouvernement procède au démantèlement de la « jungle » de Calais où 6 000 à 8 000 migrants vivaient dans des conditions particulièrement difficiles. 7 400 personnes sont envoyées vers des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et 42 % d'entre elles obtiennent l'asile ou une forme de protection subsidiaire. Il faut cependant être prudent avec ces chiffres : il ne s'agit ici que des personnes qui ont demandé l'asile, et non de l'ensemble des migrants de la « jungle » de Calais. À la suite du démantèlement, près de 2 000 mineurs non accompagnés sont pris en charge dans des CAO adaptés. Par ailleurs, personne n'a été « dubliné », c'est-à-dire renvoyé dans le premier pays européen où il est arrivé. Si le démantèlement a plutôt été salué comme un travail de collaboration entre l'État et les associations, le problème n'est pourtant pas résolu aujourd'hui. Environ 700 migrants s'y trouvent encore, vivant dans une précarité sanitaire (par crainte d'un nouveau point de fixation, l'État est réticent à installer des points d'eau et des douches).

... Même si davantage aurait pu être fait

Malgré les mesures mises en œuvre, de nombreuses associations et de nombreux parlementaires de gauche jugent que davantage de moyens auraient pu être octroyés pour mieux répondre à l'afflux de réfugiés et de migrants en 2015. Le taux d'octroi de l'asile s'est ainsi élevé à 36 % en France en 2016, ce qui reste inférieur à la moyenne européenne (45 % selon Eurostat).

32. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

Par ailleurs, la principale critique émise par les associations de défense des réfugiés concerne la politique d'enfermement, dans un centre ou un local de rétention administrative, des personnes étrangères devant quitter le territoire. En juin 2016, la Cimade, l'Ordre de Malte France, France Terre d'asile, Forum réfugiés-Cosi et l'Association service social familial migrants (Assfam) sortent un rapport conjoint<sup>33</sup> pour dénoncer l'augmentation du nombre de familles et de mineurs en rétention. Dans ce rapport, elles affirment que seulement 46 % des personnes enfermées dans ces centres sont ensuite éloignées du territoire et que 176 mineurs auraient été placés en rétention administrative avant leur expulsion (malgré la promesse de 2012 de François Hollande de remplacer cette pratique par des assignations à résidence).

### Un message souvent brouillé et non porté politiquement

Une première séquence a mis en lumière le flou et les divergences de la gauche autour des questions migratoires : l'affaire Leonarda. Pour rappel, le 9 octobre 2013, Leonarda Dibrani, une collégienne rom de quinze ans, est contrainte de quitter le car scolaire par des forces de l'ordre et de retrouver sa mère et ses cinq frères et sœurs pour rejoindre le père au Kosovo. Dès lors, de nombreuses associations ainsi que le Parti communiste et le Parti de gauche s'insurgent contre les méthodes employées et ciblent la politique de Manuel Valls. Vincent Peillon demande que l'école soit sanctuarisée. Dans le même temps, des lycéens manifestent à Paris et dans d'autres grandes villes de France pour demander le retour de Leonarda. Le 19 octobre, le président annonce à la jeune femme qu'elle peut revenir en France, mais seule, pour continuer sa scolarité. En direct à la télévision, celle-ci refuse la proposition du président.

Pour le président et sa majorité, la séquence d'octobre 2013 est dévastatrice. Sur la communication d'abord, mais aussi sur le fond : l'affaire révèle les querelles gouvernementales existantes – entre Manuel Valls d'un côté et Jean-Marc Ayrault et Cécile Duflot de l'autre – et les divisions qui traversent la gauche sur l'immigration.

33. *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2015.

Une deuxième séquence confirme ces divergences au sein de la gauche, celle de la gestion européenne de l'accueil des migrants et des réfugiés à partir de 2015. Au printemps, François Hollande rejette la proposition de quotas européens – et s'aligne ainsi sur la position défendue par Manuel Valls. Quand Angela Merkel accueille plusieurs centaines de milliers de personnes exilées en août 2015, Hollande affirme que la « France ne peut rester spectatrice » et propose d'accueillir ceux qui voudraient demander l'asile en France... proposition qui n'est pas suivie d'effets. Face à l'émotion dans l'opinion publique suscitée par la publication de la photo d'Aylan échoué sur la plage, le 2 septembre 2015, le président de la République décide finalement de soutenir la politique de quotas européens. Mais, là encore, l'engagement n'est pas totalement respecté. « Sur la fin, on s'est laissé rattraper par la bonne vieille peur de l'appel d'air<sup>34</sup>. »

Le discours prononcé par Manuel Valls à Munich le 13 février 2016 provoque par ailleurs de vives réactions dans la majorité. « La France ne peut accueillir plus de réfugiés que prévu », affirme-t-il. Nombreux sont les députés et les militants à prendre leur distance avec la position défendue par le Premier ministre. La question migratoire provoque d'intenses débats jusqu'à la primaire de la gauche de 2017, durant laquelle Vincent Peillon, Benoît Hamon et Arnaud Montebourg critiquent fermement les positions de Manuel Valls.

#### UNE ERREUR INDÉLÉBILE : LE DÉBAT SUR LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

« Le président de la République croyant attirer à lui une partie de la droite a détourné de lui une partie de la gauche<sup>35</sup>. » Évoquer le débat sur la déchéance de nationalité implique, avant toute chose, de le replacer dans son contexte, marqué par la menace terroriste. François Hollande sent qu'une étincelle peut mettre le feu au pays. Son seul objectif est

d'afficher l'unité nationale. Il sait que la droite ne le soutiendra pas, cette fois. Il reçoit donc tous les chefs de partis le 15 novembre 2015. Il réunit le lendemain à Versailles l'ensemble des parlementaires français devant lesquels il annonce, parmi d'autres mesures, l'extension de la déchéance de nationalité : « La déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, mais nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme, même s'il est né français, je dis bien "même s'il est né français" dès lors qu'il bénéficie d'une autre nationalité<sup>36</sup>. » Il espère ainsi rassembler la gauche et la droite et, au-delà, la société tout entière – le sujet fait en effet alors consensus dans l'opinion, différents sondages annonçant en moyenne 85 % de Français favorables à la mesure.

Décidée dans « l'improvisation affolée d'un week-end au cours duquel la France allait se fracasser<sup>37</sup> », celle-ci provoque progressivement de vives réactions, avant de finir par s'apparenter à un procès en trahison – en puisant aux sources idéologiques de la droite et de l'extrême droite. Les binationaux s'emparent du sujet et expriment leurs inquiétudes. « On a sans doute sous-estimé le fait que quatre cinquièmes des binationaux en France, leurs familles, leurs proches, leurs amis se sont sentis concernés<sup>38</sup>. »

Politiquement, c'est un désastre : « Personne ne prend alors au sérieux la question [...] sous-jacente, à savoir quelles sont les vraies réponses à apporter dans le domaine symbolique à cette affaire, et tout le monde utilise la déchéance de nationalité pour essayer d'en tirer des profits politiques<sup>39</sup>. » Les semaines se suivent, durant lesquelles le gouvernement tergiverse entre deux positions : « Soit tenir bon pour montrer qu'il est fort dans l'adversité, soit reculer... Mais plus il tarde à reculer, plus c'est difficile<sup>40</sup>. » Les députés de la majorité se déchirent et certains expriment publiquement leur désaccord avec le pouvoir en place – voire

36. Discours de François Hollande au Congrès à Versailles, 16 novembre 2015.

37. François Bazin, *Rien ne s'est passé comme prévu*, op. cit.

38. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

39. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

40. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

34. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

35. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

annoncent leur scission. Le message est brouillé : alors que fin décembre Christiane Taubira annonce l'abandon de la mesure, le Premier ministre confirme le lendemain son inscription dans la Constitution. Le 27 janvier 2016, Christiane Taubira, opposée à l'idée de défendre la réforme constitutionnelle de la déchéance de nationalité et affichant un désaccord profond avec la ligne gouvernementale, se voit contrainte de démissionner. « À partir du moment où les parlementaires ont retrouvé cette liberté, la boîte était difficile à refermer<sup>41</sup>. »

Au-delà des dissensions idéologiques, c'est le sentiment de « pataugeage » qui ternit l'image de l'exécutif. Alors qu'« il aurait été facile de sortir de cette affaire fin décembre en remplaçant le mot nationalité par citoyenneté, François Hollande a voulu faire de cet épisode un exemple de la capacité à tenir face au groupe parlementaire ; et l'objectif à la fin était d'obtenir les 60 % à l'Assemblée, quitte à ce que le projet ensuite meure de sa belle mort<sup>42</sup> ». Les éditoriaux, de droite comme de gauche, dénoncent cet échec : « Déchéance : le débat mortifère », *Les Échos*, 20 mars 2016 ; « Déchéance : un naufrage pour Hollande, une défaite pour la droite », *Libération*, 30 mars 2016. Les unes de *Libération* sont ravageuses – « Déchus par Hollande » ; « Déchéance : STOP » ; « Déchéance de crédibilité ». À l'étranger aussi, la presse ne mâche pas ses mots, comme dans cette une d'*Il Manifesto* qui titre : « François Le Pen ».

Au niveau législatif, les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sont d'une rare violence. Le groupe socialiste est totalement divisé. En n'adoptant pas la même version du texte qu'à l'Assemblée nationale, le Sénat bloque le projet de révision de la Constitution. Le 30 mars 2016, l'exécutif n'a plus d'autre solution que de l'abandonner définitivement. Les critiques pleuvent à nouveau : ceux qui soutenaient la réforme dénoncent un manque de fermeté, ceux qui s'y étaient opposés regrettent le temps perdu et les conséquences désastreuses du débat dans la société. L'échec est massif et François Hollande lui-même fera son mea culpa dans son livre : « Tel est mon regret : avoir sous-estimé l'impact émotionnel de

la déchéance de nationalité<sup>43</sup>. » « La déchéance de nationalité a été une fissure gigantesque sur un tissu qui était déjà assez déchiré<sup>44</sup>. »

#### EN BREF...

« François Hollande a su trouver un équilibre entre la nécessité de répondre au niveau sécuritaire avec des lois d'urgence sans tomber dans l'hystérie – à laquelle la droite voulait le pousser – tout en restant assez soucieux des libertés publiques<sup>45</sup>. » « François Hollande n'a pas profité de cette posture pour en tirer un bénéfice politique en renvoyant la droite à sa surenchère<sup>46</sup>. » « Sur la question sécuritaire, nous n'étions pas préparés, nous n'avons pas réfléchi, nous ne sommes pas arrivés avec un corpus idéologique<sup>47</sup>. »

Tout au long du quinquennat, François Hollande a su tenir les institutions dans un contexte de tensions et de menace terroriste élevée. En termes de politiques publiques, le bilan est plutôt équilibré, avec des mesures de justice fortes pour défendre les droits des victimes, améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et, dans le même temps, une priorité donnée à la sécurité avec l'augmentation du nombre de postes de policiers et de gendarmes, et le renforcement des services de renseignement pour faire face à la menace terroriste. Pour autant, certaines promesses – importantes en tant que symboles pour un gouvernement de gauche – n'ont pas été tenues, avec notamment l'abandon du récépissé et du droit de votes des étrangers. En réalité, le débat sur la déchéance de nationalité l'a montré, de nombreuses questions n'avaient pas été tranchées en amont et le gouvernement a souvent donné l'impression d'éteindre des feux plutôt que de penser sur le long terme des débats de fond. À aucun moment pendant le quinquennat il n'a été

43. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, op. cit.

44. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

45. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

46. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

47. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

41. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

42. Intervenant au séminaire « Les enjeux républicains », 4 juin 2018.

considéré utile, possible et nécessaire de théoriser une politique d'immigration et d'intégration, une position claire sur la laïcité, une réflexion sur les causes profondes de la radicalisation et la fragilité du vivre-ensemble. La stratégie choisie a été celle de l'évitement collectif. La responsabilité est partagée avec le gouvernement, bien sûr, mais aussi avec les socialistes dans leur ensemble qui, trop souvent, ont pensé que ces sujets n'étaient pas prioritaires ou trop clivants. C'est finalement sur ce thème, le régalien, que François Hollande a réalisé le plus grand écart : entre d'un côté sa stature d'homme d'État et sa volonté de rassembler face à la menace terroriste et, de l'autre, l'échec manifeste du débat sur la déchéance de nationalité.

## **ENJEUX SOCIÉTAUX, MODÈLE ÉDUCATIF ET POLITIQUES CULTURELLES**

**Maud Fassnacht**

Lorsque la gauche arrive au pouvoir, les attentes sont fortes sur le plan sociétal – la vocation de la gauche ayant toujours été de faire progresser l'égalité réelle des droits tout en respectant les différences de chacun –, au niveau éducatif – la défense de l'école publique devant réduire les inégalités – et au niveau culturel – l'héritage socialiste, de François Mitterrand à Lionel Jospin, étant influencé par la défense des arts et des artistes. Sur ces trois domaines – sociétal, éducation, culture –, François Hollande a donc défendu, durant la campagne de 2012, une ligne claire, celle de l'égalité retrouvée. Son objectif est d'opérer une rupture après un quinquennat marqué par des coupes budgétaires dans la culture, des suppressions de postes dans l'Éducation nationale et une montée des mouvements conservateurs sur la fin de mandat – ces derniers ayant notamment poussé Nicolas Sarkozy à abandonner sa promesse de campagne quant au « statut du tiers », qui aurait sécurisé la situation des beaux-parents homosexuels par rapport à l'enfant de leur partenaire.

Les lois sociétales participent à la postérité de chaque président. Elles sont des symboles forts, rarement contestés par la suite – revenir dessus impliquerait d'assumer ouvertement la réintroduction d'une distinction dans les droits. Valéry Giscard d'Estaing aura eu la loi Veil, la loi sur le divorce par consentement mutuel et la majorité à dix-huit ans ; François Mitterrand, l'abolition de la peine de mort ; Jacques Chirac, la fin du service militaire et Nicolas Sarkozy, la préfiguration du service civique pour les jeunes. François Hollande choisit de marquer son quinquennat en revenant sur une inégalité de fait entre les couples avec le mariage pour tous. Si le bilan du quinquennat en matière sociétale est plutôt salué – sur le mariage pour tous, la fin de vie, les droits des LGBT,

etc. –, certaines réformes attendues ont néanmoins été abandonnées avant même d'être débattues.

Sur l'éducation, François Hollande a pris des engagements forts en voulant faire de la jeunesse la priorité de son quinquennat. « Je veux redonner confiance dans l'avenir et retrouver la promesse républicaine, et d'abord pour notre jeunesse », écrit-il dans ses « 60 engagements pour la France ». Alors qu'en 2012, le candidat socialiste recueille 46 % des voix des enseignants, cinq ans après, en 2017, cette part tombe à 15 % (pour Benoît Hamon). Le milieu enseignant, électorat traditionnellement acquis à la gauche, prend ses distances avec le Parti socialiste : « Nous avons assisté à un divorce en règle avec un des socles de l'électorat socialiste<sup>1</sup>. » Cette désaffection tient à différentes raisons qu'il nous faut analyser au sein de cet inventaire.

Sur la culture, enfin, François Hollande veut se différencier de Nicolas Sarkozy pour lequel il a des mots très durs : « Tous les présidents – sauf le dernier – ont apporté une dimension culturelle à leur bilan », affirme-t-il durant la campagne de 2012 avant de promettre qu'il rétablira « l'autorité du ministre de la Culture qui a deux vocations : promouvoir la création et la démocratisation culturelle ». Cinq ans après, nombre d'analystes sont très sévères quant à son bilan en matière culturelle : ils pointent du doigt les reniements et l'absence de discours pour définir les contours d'une politique culturelle de gauche. Pourtant, de l'avis d'autres observateurs, « sur la culture, ce n'est pas l'absence de discours qui suffit à mettre à bas un bilan<sup>2</sup> » : en cinq ans, des mesures ambitieuses ont été prises concernant la démocratisation culturelle, l'éducation artistique et culturelle, la défense des artistes et des librairies indépendantes, la protection du patrimoine et l'indépendance des médias.

1. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

2. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

## DES AVANCÉES SOCIÉTALES, AUJOURD'HUI ACQUISES, MAIS QUI AURAIENT GAGNÉ À ÊTRE MIEUX ASSUMÉES, MIEUX DÉFENDUES ET APPROFONDIES

### Parité et droits des femmes : promesses à moitié tenues

Candidat, François Hollande s'était engagé à faire respecter l'égalité entre les femmes et les hommes. Sa première mesure consiste donc à former un gouvernement paritaire. Le 16 mai 2012, le premier gouvernement paritaire de l'histoire de la République française voit le jour, avec dix-sept femmes et autant d'hommes à la tête de ministères et de secrétariats d'État – même si le constat mérite en réalité d'être nuancé avec des inégalités de traitement, Christiane Taubira étant la seule femme à obtenir un portefeuille régulier. « L'une des victoires du quinquennat est d'avoir rendu évidente la décision de former un gouvernement paritaire : personne ne songerait aujourd'hui à faire autrement<sup>3</sup>. »

Autre promesse tenue : la mise en place d'un ministère de plein exercice chargé des droits des femmes, dès le premier gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Une première depuis 1981. Najat Vallaud-Belkacem est nommée à sa tête. Si les associations féministes saluent cette décision... elles déchantent en 2014 lorsque le gouvernement de Manuel Valls intègre ce ministère aux Affaires sociales : les droits des femmes sont relégués à un secrétariat d'État. En 2016, ces droits sont intégrés à un nouveau ministère, celui des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes. Ce choix malheureux – jugé conservateur par les associations féministes – rapproche les thématiques des droits des femmes de celles des politiques familiales.

Quant au fond, François Hollande s'était engagé à défendre « l'égalité des carrières professionnelles et des rémunérations entre les femmes et les hommes » grâce à une « loi [qui] sanctionnera les entreprises qui ne respectent pas cette règle, notamment par la suppression des exonérations de cotisations sociales » (engagement 25 parmi les

3. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

« 60 engagements pour la France » de François Hollande). Cette ambition s'est concrétisée dans un décret adopté en décembre 2012, qui, pour la première fois, impose des pénalités financières allant jusqu'à 1 % de la masse salariale pour les entreprises ne respectant pas l'égalité salariale (l'exonération de cotisations sociales a laissé la place à une sanction financière, mais le résultat est le même). Elle s'est ensuite réalisée au sein de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui est « la première loi globale sur les droits des femmes<sup>4</sup> », prévoyant la mise en place de mesures à la fois pour l'égalité professionnelle, la lutte contre la précarité, la protection contre les violences, l'amélioration de l'image des femmes dans les médias et la parité dans les responsabilités sociales et professionnelles et en politique. Elle permet des avancées concrètes pour les victimes de violences conjugales – avec la généralisation des « téléphones grave danger » et l'obligation de formation initiale et continue pour tous les professionnels en contact avec les femmes victimes de violence. « Cette loi – en allant des questions de pension alimentaire à des questions d'égalité en passant par la lutte contre les violences<sup>5</sup> – constitue un socle sur lequel le gouvernement actuel peine à ajouter de nouvelles mesures. C'est une loi majeure<sup>6</sup>. »

Selon le Forum économique mondial (dont l'étude annuelle est basée sur quatre indicateurs : éducation, opportunités économiques, santé et émancipation politique), entre 2012 et 2017, la France est passée du 45<sup>e</sup> au 17<sup>e</sup> rang mondial en matière d'égalité femmes-hommes. Pourtant, nombreuses sont les associations féministes à dénoncer le décalage entre les mesures annoncées et leur effectivité. Alors que la loi du 4 août 2014 oblige les listes des élections de représentants du personnel concernant les entreprises à être paritaires, les « têtes de liste restent majoritairement des hommes<sup>7</sup> ». Par ailleurs, cette même loi ne va pas assez loin concernant les inégalités de traitement, « les attributions de compétences dans les

exécutifs locaux restant encore trop stéréotypées avec les femmes élues concentrées dans les domaines considérés comme les plus “mineurs” (éducation, social)<sup>8</sup> ». Enfin, l'abandon des ABCD de l'égalité – un dispositif visant à sensibiliser à l'égalité entre les sexes dès l'école avec différents outils intégrés au sein de programmes officiels existants comme les sciences, l'éducation physique et sportive et l'histoire, pour lutter contre les préjugés et limiter les phénomènes d'autocensure – est, pour de nombreuses associations féministes, un désaveu. Expérimentés à partir de la rentrée 2013 dans six cents classes, les ABCD de l'égalité ont alors pour vocation d'être généralisés à la rentrée 2014. Quelques semaines après leur lancement, des groupes conservateurs et religieux, au premier rang desquels le Printemps français et la Manif pour tous, dénoncent la mise en application de la « théorie du genre », commettent des actes de vandalisme contre des syndicats d'enseignants et distribuent des tracts aux parents d'élèves leur demandant de ne pas mettre les enfants à l'école un jour par mois pour protester contre le dispositif. Le ministre de l'Éducation Vincent Peillon répond aux attaques en précisant qu'il ne s'agit pas de la « théorie du genre » mais d'une « éducation à l'égalité<sup>9</sup> ». Les oppositions ne désenflent pas, relayées par des députés UMP. En juin 2014, le ministre de l'Éducation Benoît Hamon et la ministre des Droits des femmes Najat Vallaud-Belkacem doivent annoncer la fin de l'expérimentation des ABCD de l'égalité, remplacés par un nouveau plan – axé sur la formation initiale et continue des personnels et l'inclusion de l'égalité dans les programmes pour 2016. Un rapport d'évaluation des ABCD de l'égalité remis aux ministres mettait pourtant en avant des retours positifs. « Le recul sur les ABCD de l'égalité est un recul en rase campagne face à une armée inexistante. L'enjeu était de taille, l'échec le fut aussi<sup>10</sup>. »

Le mariage pour tous : une victoire incontestable, mais deux regrets quant au déroulé du débat

Faire progresser l'égalité, François Hollande avait également promis de le faire entre les couples. Son engagement 30 avait le mérite de la clarté :

4. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

5. La loi contient aussi des mesures pour inciter les pères à prendre un congé parental, pour étendre à tous les champs de responsabilité le principe de parité et pour conditionner l'accès aux marchés publics au respect par les entreprises de l'égalité professionnelle.

6. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

7. Réaction du Laboratoire de l'égalité, citée par Gaëlle Dupont dans un article du *Monde*, « Égalité femmes-hommes : un bilan mitigé du quinquennat », 10 janvier 2017.

8. *Ibid.*

9. « Peillon : pas de théorie du genre mais une “éducation à l'égalité” à l'école », *L'Express*, 28 janvier 2014.

10. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

« J'ouvrirai le droit au mariage et à l'adoption aux couples homosexuels. » Début 2013, Christiane Taubira porte le projet de loi devant la représentation nationale. Son discours marque les esprits : « Oui, c'est bien le mariage [...] que le gouvernement ouvre aux couples de même sexe, dans les mêmes conditions d'âge et de consentement de la part de chacun des conjoints, avec les mêmes interdits [...], avec les mêmes obligations pour chaque conjoint vis-à-vis l'un de l'autre, les mêmes devoirs des enfants vis-à-vis de leurs parents et des parents vis-à-vis de leurs enfants<sup>11</sup>. » Il provoque, dans le même temps, de violentes réactions dans les rangs de l'opposition et, plus largement, dans les milieux catholiques et conservateurs. Le débat parlementaire se transforme en marathon – il aura duré, au total, 172 heures, un record. Plus de cinq mille amendements sont déposés. La Manif pour tous organise des rassemblements contre le projet de loi partout en France. La loi sur le mariage pour tous est finalement adoptée le 23 avril 2013, à 331 votes pour et 225 votes contre. Promulguée le 17 mai 2013, elle ouvre de nouveaux droits pour le mariage, la succession et l'adoption, au nom du principe d'égalité. Le symbole est fort : 17 500 mariages entre personnes de même sexe sont célébrés en 2013 et 2014. « La loi pour le mariage pour tous est un énorme progrès qui restera, comme à chaque fois heureusement sous la gauche, comme un des grands marqueurs : dans quelques années, dans dix ans, dans vingt ans ou dans trente ans, on en reparlera comme on a parlé de l'abolition de la peine de mort, de l'avortement ou de la pilule<sup>12</sup>. »

Deux regrets de taille sont néanmoins à mentionner. D'abord, alors que les Français soutiennent majoritairement la réforme – plus de 60 % en janvier 2013<sup>13</sup> –, le débat dure, longtemps, trop longtemps, laissant un espace médiatique gigantesque aux mouvements catholiques et conservateurs et « donnant l'impression d'occuper l'essentiel des préoccupations gouvernementales<sup>14</sup> ». Le chef de l'État, en voulant ouvrir le débat à la société tout entière, pourtant majoritairement favorable, se fait piéger par

les mouvements anti-LGBT et anti-IVG. Autre regret : le couac autour de la clause de conscience des maires. En novembre 2012, avant même le débat parlementaire, François Hollande affirme devant le Congrès des maires que la loi à venir « s'applique[ra] pour tous dans le respect néanmoins de la liberté de conscience<sup>15</sup> ». Même si le gouvernement revient par la suite sur cette déclaration, le mal est fait. En octobre 2013, alors interpellés par une question prioritaire de constitutionnalité, les Sages du Conseil constitutionnel dénoncent cette posture, ne reconnaissant pas de « clause de conscience » pour les maires opposés aux mariages homosexuels et assurant que les « dispositions contestées » sont bien conformes à la Constitution. « J'ai encore à l'esprit le Congrès des maires où François Hollande a parlé de la liberté de conscience des maires. C'est le seul moment, en cinq ans, où j'ai failli partir. Tout d'un coup j'avais l'impression qu'on n'était même pas capable de tenir sur ce projet-là. Même s'il ne voulait pas réellement dire cela, l'expression était là<sup>16</sup>. »

### Des droits mieux reconnus pour les LGBT mais un regret important avec la PMA

Durant le quinquennat, des mesures ont été prises pour renforcer les droits des personnes LGBT, au-delà du mariage pour tous. En matière de lutte contre les discriminations, d'abord. Dès août 2012, le gouvernement a instauré la pénalisation des propos de haine et discriminatoires à raison de l'« identité sexuelle » (« identité de genre » depuis novembre 2016). En juin 2015, la lutte contre l'homophobie est inscrite dans les programmes d'enseignement moral et civique de l'école élémentaire au lycée. En juin 2016, François Hollande étend le champ d'intervention de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Dilcra) à la haine anti-LGBT<sup>17</sup> et lance, en décembre 2016, un plan de mobilisation contre la haine et les discriminations envers les personnes LGBT, doté d'un budget annuel de 1,5 million d'euros. Enfin, en novembre 2015, Marisol Touraine lève l'exclusion à vie et

11. Discours de Christiane Taubira, prononcé le 29 janvier 2013 à l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi sur le mariage homosexuel.

12. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

13. Sondage Ifop pour le journal *Pèlerin*, « Les Français et le mariage homosexuel », janvier 2013.

14. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

15. Discours de François Hollande, Congrès des maires, 20 novembre 2012.

16. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

17. La Dilcra devient dès juillet 2016 la Dilcrah (Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT).

systématique des hommes ayant des relations sexuelles avec les hommes (HSH) du don de sang et de plasma (si ceux-ci respectent néanmoins une abstinence de douze mois).

Si la communauté et les associations LGBT reconnaissent ces avancées, elles regrettent que François Hollande n'ait pas pris position sur la procréation médicalement assistée (PMA). Bien que ce sujet n'apparaisse pas dans l'engagement 31 du candidat socialiste, ce dernier s'était prononcé à maintes reprises en sa faveur. Le 31 mars 2012, Najat Vallaud-Belkacem, alors porte-parole de François Hollande, confirme cette position. Pourtant, au grand regret des associations LGBT, la PMA n'apparaît pas dans le projet de loi relatif au mariage pour tous. Après quelques couacs et divers allers-retours, François Hollande annonce finalement, le 28 mars 2013, qu'il renvoie cette question au comité d'éthique... qui ne rendra pas d'avis avant la fin du quinquennat. La gronde monte au sein des associations, qui dénoncent le manque de volontarisme du gouvernement – alors même que l'opinion y est favorable<sup>18</sup>. En juillet 2015, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes recommande au gouvernement et au Parlement de mettre fin « à cette double discrimination à l'égard des femmes célibataires et des lesbiennes<sup>19</sup> ». En mai 2016, quarante-six associations lancent un appel en faveur de l'ouverture de la PMA à toutes les femmes. Ces initiatives ne parviennent pas à convaincre l'exécutif. Aujourd'hui, le regret existe : François Hollande lui-même affirme avoir manqué une occasion de faire progresser l'égalité des droits pour les couples : « Je m'en suis [...] voulu d'avoir manqué d'audace<sup>20</sup>. »

Par ailleurs, dans son discours en mars 2017 lors d'une cérémonie à l'Élysée en l'honneur des acteurs engagés contre la haine et les discriminations LGBT, François Hollande mentionne des mesures qui n'ont pas été mises en œuvre mais mériteraient de l'être, comme « la nécessaire reconnaissance de la filiation des enfants nés d'une GPA<sup>21</sup> » et

« l'interdiction des opérations chirurgicales subies aujourd'hui par des enfants intersexes [atteints d'une malformation génétique du développement sexuel], et qui sont de plus en plus largement considérées comme des mutilations<sup>22</sup> ».

### Une étape importante franchie en matière de fin de vie

L'engagement 21 prévoyait « une assistance médicalisée pour terminer sa vie dans la dignité ». Aussi, dès 2012, une réflexion large est engagée. L'avis du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) et le débat citoyen qui a suivi, ainsi que le rapport Sicard<sup>23</sup>, constituent un préalable solide au débat législatif autour de la proposition de loi portée par Alain Claeys et Jean Leonetti. Celle-ci, adoptée le 6 février 2016, crée de nouveaux droits pour les malades et les personnes en fin de vie. Elle opère un changement de paradigme historique : pour la première fois, c'est au patient qu'il appartient de décider de pouvoir terminer sa vie. Les directives anticipées s'imposent par ailleurs au médecin. Concrètement, ce dernier ne peut plus s'opposer à une demande de sédation profonde et continue de la part d'un patient atteint d'une affection grave et incurable dont le pronostic vital est engagé à court terme et qui présente une souffrance réfractaire aux traitements. Différentes associations – notamment l'Association pour le droit de mourir dans la dignité (ADMD) – et une partie des parlementaires de gauche regrettent néanmoins que le texte adopté n'autorise ni l'euthanasie ni le suicide assisté – reproche auquel le gouvernement répond en présentant la loi comme une « étape ». Notons qu'en février 2018, alors que cent cinquante députés de la nouvelle législature signent une tribune pour légiférer sur l'euthanasie, le Conseil d'État juge que la loi Claeys-Leonetti permet « de répondre à l'essentiel des demandes sociales d'une aide médicale à mourir », qu'elle est équilibrée et qu'il n'est donc pas nécessaire d'aller plus loin pour l'instant.

18. En février 2014, 57 % des Français se disent favorables au fait d'autoriser la PMA, selon un sondage réalisé par l'institut Harris Interactive pour LCP-Assemblée nationale.

19. Gilles Dehais, « La PMA pour toutes, un acte républicain », *Libération*, 11 juillet 2016.

20. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

21. Discours de François Hollande prononcé le 17 mars 2017.

22. *Idem*.

23. Le président de la République reçoit le 18 décembre 2012 le rapport de la commission de réflexion sur la fin de vie qui avait été confié en juillet 2012 au professeur Didier Sicard, l'ancien président du Comité consultatif national d'éthique.

SUR L'ÉDUCATION, DES MESURES AMBITIEUSES  
MAIS SOUVENT ABANDONNÉES OU MAL COMPRISES  
PAR MANQUE DE PÉDAGOGIE ET DE VISION

---

Les bons et mauvais points de la grande loi  
sur la refondation de l'école

Dès l'arrivée de François Hollande, une grande concertation nationale sur la refondation de l'école de la République est lancée dans plus de cent vingt villes de France. En octobre 2012, un rapport est remis au président de la République reprenant l'essentiel des mesures préconisées dans le but de placer « l'école au centre du redressement de la France<sup>24</sup> ». Moins d'un an après, la loi pour la refondation de l'école, soutenue par Vincent Peillon, est adoptée, avec des résultats inégaux.

Premièrement, la priorité est donnée au primaire<sup>25</sup>. La mesure symbolique du « plus de maîtres que de classes » pour prévenir les difficultés scolaires est saluée. Entre 2013 et 2017, 3 220 postes sont créés à cet effet, et 1941 en 2017. Alors qu'auparavant les réformes du système éducatif s'emparaient en premier lieu du lycée ou du collège, s'attaquer en priorité au primaire « constitue un véritable renversement<sup>26</sup> ». « La priorité au primaire dont Jean-Michel Blanquer se revendique aujourd'hui, c'est nous qui l'avons initiée<sup>27</sup>. »

Ensuite, la loi prévoit de s'attaquer au décrochage scolaire en mobilisant l'ensemble de la communauté éducative. Concrètement, les mesures prises permettent d'améliorer la formation continue des enseignants à la prévention du décrochage scolaire, de mieux communiquer avec les parents pour alerter sur des situations de décrochage et de garantir à chaque jeune ayant échoué aux examens une place dans son établissement d'origine afin qu'il puisse préparer à nouveau un examen et

conserver ses acquis. Sur ce point, les chiffres sont plutôt encourageants : si 140 000 jeunes sortaient du système scolaire sans qualification en 2011, ils étaient 98 000 en 2016 et autour de 90 000 en 2017.

En revanche, l'échec est massif quant à la réforme des rythmes scolaires. Conformément à la promesse de campagne de François Hollande<sup>28</sup>, Vincent Peillon instaure dès son arrivée la mise en place de cinq matinées de travail à l'école, au lieu de quatre, pour permettre aux enfants de bénéficier de meilleures conditions d'apprentissage. Les enseignements fondamentaux ont lieu le matin, quand les élèves sont le plus attentifs. Lors des consultations préalables sur les rythmes scolaires, la plupart des syndicats d'enseignants avaient donné leur accord, ce qui donnait à penser que le terrain était favorable à la réforme. À tort. Très vite, la mesure est contestée dans les académies. Sont dénoncés, pêle-mêle, la fatigue des enfants – alors même que la réforme faisait consensus auprès des chronobiologistes –, les difficultés d'organisation pour les petites et moyennes communes, le manque d'accompagnement des équipes pédagogiques et les inégalités de traitement au regard des moyens des communes. Aujourd'hui, la réforme est en grande partie abandonnée. La majorité des communes – la plupart de gauche – ont fait le choix pour la rentrée 2018 d'un retour à la semaine de quatre jours en invoquant un « principe de réalité<sup>29</sup> ». « On n'a pas pris en compte la réalité du terrain telle qu'elle était et surtout l'organisation des familles complètement bousculée<sup>30</sup>. » « L'erreur, c'est qu'on a parlé avec tout le monde, sauf les maires. Alors que c'est aux maires qu'on allait demander de faire des efforts d'organisation. En plus, la mesure est tombée dans la période des élections municipales, donc la droite s'est emparée de ce sujet. Et on s'est fait coincer<sup>31</sup>. »

---

24. Discours de François Hollande prononcé à la Sorbonne, 9 octobre 2012.

25. Cela répond à l'engagement 38 du candidat socialiste : « Dans l'affectation des nouveaux personnels, ma priorité ira aux écoles maternelles et primaires, car c'est là que les premières difficultés se manifestent et que l'échec scolaire se forme, ainsi qu'aux zones en difficulté. »

26. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

27. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

---

28. « Dans l'intérêt de nos enfants, je reverrai les rythmes scolaires, qui n'ont aucun équivalent en Europe » (engagement 38).

29. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

30. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

31. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

## Une désaffectation du corps enseignant malgré des moyens déployés

En 2012, les attentes sont immenses de la part des enseignants, profondément marqués par la suppression par Nicolas Sarkozy de 80 000 postes dans l'Éducation nationale. C'est donc sans surprise que cet électorat se tourne vers François Hollande, qui promet de créer « en cinq ans 60 000 postes supplémentaires dans l'éducation [qui] couvriront tous les métiers » (engagement 36). Cinq ans après, la promesse semble tenue : les 12 842 postes inscrits dans le budget 2017 complètent les 47 158 postes déjà créés depuis 2012. Dès 2012, l'Éducation nationale redevient par ailleurs le premier poste budgétaire de l'État.

Pourtant, les efforts budgétaires ne rencontrent pas un enthousiasme débordant. La vérité des chiffres n'imprime pas. D'abord, parce que les postes ouverts ne sont pas toujours pourvus par des titulaires, l'Éducation nationale rencontrant des difficultés à recruter, notamment dans le secondaire, faute de lauréats suffisants aux concours. Ensuite, parce que, sur les 60 000 postes revendiqués, plus d'un tiers sont en réalité des postes d'enseignants stagiaires en formation – une fois titularisés, ces enseignants peuvent occuper un poste déjà existant, un nouveau poste ou être nommés sur des zones de remplacement. Enfin, parce qu'une partie des nouveaux postes est absorbée par la démographie en hausse constante dans les collèges et les lycées – entre 2012 et 2015, les effectifs du système scolaire ont augmenté de 86 300 élèves dans le premier degré et de 114 400 dans le second. Au final, les enseignants n'ont donc pas senti sur le terrain et dans leur quotidien les effets des 60 000 postes annoncés.

Ensuite, François Hollande avait promis aux enseignants de rétablir « une formation initiale digne de ce nom » (engagement 36). Il répondait ainsi à une attente forte à la suite de sa suppression en 2008 sous Nicolas Sarkozy. Les professeurs débutants se retrouvaient propulsés devant les élèves sans y avoir été préparés – situation qui a entraîné une chute brutale des candidats au professorat. En juillet 2013, Vincent Peillon annonce donc la création d'écoles supérieures du professorat et de l'éducation, dites « Espé », dans chaque académie, devant permettre aux futurs enseignants de bénéficier d'une formation professionnalisante, ce qu'on appelle

« l'alternance intégrative » – le futur enseignant doit être « en situation » dès sa première année. L'application de la mesure n'arrive pas à convaincre. La plupart des enseignants dénoncent rapidement cette formation qui ne serait pas assez professionnalisante. « On en est resté à une formation académique, basée sur les sujets du concours. Il aurait suffi de peu de choses pour que les enseignants adhèrent à notre cohérence<sup>32</sup>. »

Enfin, beaucoup d'enseignants se sont sentis seuls pour gérer la montée des radicalismes, notamment dans le contexte post-attentats de 2015. À l'heure du bilan, certains d'entre eux notent un manque de contenu dans les programmes pour faire face aux scissions de nombreux élèves avec l'école et les valeurs de la République, mais aussi un manque d'accompagnement au quotidien sur ce sujet particulièrement sensible. « La charte sur la laïcité, bien que nécessaire et attendue, n'a pas été un outil suffisant pour lutter contre la montée des revendications particularistes. Rien n'a été réellement efficace dans la lutte contre la montée des discours haineux. Aucune réflexion n'a été engagée sur le contenu des programmes pour lutter contre la montée de la radicalisation de certains jeunes<sup>33</sup>. »

## Des inégalités persistantes

D'abord, les syndicats dénoncent le fait que les postes supprimés par Nicolas Sarkozy dans les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) n'ont pas été rétablis durant le quinquennat. Pourtant perçus sur le terrain comme le seul soutien des enseignants face à des élèves en grande difficulté, en maternelle ou en primaire, ces réseaux ont pâti du quinquennat de Nicolas Sarkozy, qui visait en priorité les suppressions de postes « hors de la classe », au premier rang desquels les RASED. « La gauche au pouvoir n'a pas eu de discours clair sur les RASED et sur l'aide apportée aux élèves en grande difficulté. En janvier 2017, il manquait encore cent postes de RASED par rapport à 2008 en Seine-Saint-Denis. Le rattrapage n'a pas été fait<sup>34</sup>. »

32. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

33. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

34. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

Ensuite, la suppression des classes bilangues au sein de la réforme du collège – classes qui concernaient 15,9 % des élèves français – n'a pas eu l'effet escompté. Alors que la suppression de ces classes visait un objectif d'égalité, la démarche n'a pas été soutenue sur le terrain. Certains ont dénoncé le risque pour les établissements de quartiers populaires dispensant cet enseignement de voir leur attractivité baisser, et donc leur mixité sociale être remise en cause. Par ailleurs, certains parents ont perçu la réforme comme une volonté de priver les enfants d'un accès à deux langues dès la 6<sup>e</sup> quand d'autres syndicats soulignaient le dédain à l'encontre des personnels enseignants dans les établissements proposant des classes bilangues. Leur rétablissement est ainsi l'une des premières mesures annoncées par Jean-Michel Blanquer. « On a mésestimé l'opposition à la remise en cause des classes bilangues, alors qu'il y avait une volonté très claire de répartir d'une manière plus équitable les moyens d'éducation. Car quand on calcule rapidement ce qu'un élève qui bénéficie des classes bilangues a en plus de celui qui n'en bénéficie pas, c'est quasiment une demi-journée à une journée par semaine de cours en plus par rapport à celui qui est en difficulté scolaire. Et donc la démarche n'était pas infondée, mais elle était sans doute mal portée, mal expliquée, mal défendue<sup>35</sup>. »

Sur l'enseignement supérieur, un sentiment de déconsidération du monde enseignant et du monde de la recherche malgré des aides conséquentes à destination des étudiants

Entre 2012 et 2017, les étudiants ont pu bénéficier d'aides importantes. Les aides directes aux étudiants ont augmenté, permettant de faire passer la part de boursiers dans le supérieur de 26 % à 37 %. Autre mesure à porter au crédit du quinquennat pour soutenir les étudiants les plus fragiles, la mise en place de la caution locative étudiante, permettant aux étudiants sans garant de louer un logement avec la caution de l'État. Notons néanmoins que cette caution n'a bénéficié qu'à 10300 étudiants, quand le gouvernement annonçait entre 14000 et 20000 étudiants. Enfin, on peut saluer la construction de 27000 logements étudiants sur le quinquennat (contre 40000 annoncés, objectif qui devrait être atteint

autour de 2018 selon l'exécutif). Sur ce point, le bilan est « l'un des meilleurs des trois dernières mandatures<sup>36</sup> ».

Pour autant, les moyens dirigés vers les étudiants n'ont pas été suivis d'aide financière à destination des universités, qui doivent faire face au boom démographique et accueillir plus de 30000 étudiants supplémentaires chaque année entre 2014 et 2017. En 2012, la ministre de l'Enseignement supérieur, Geneviève Fioraso, annonce la création chaque année de 1000 emplois dédiés à l'enseignement supérieur. Dans les faits, seulement 60 % de ces 1000 emplois ont été pourvus.

Sur l'ensemble du quinquennat, le budget de l'enseignement supérieur chute et le monde de la recherche dénonce la précarité dans les laboratoires. Dans son rapport annuel dédié au budget de l'État, la Cour des comptes confirme en mai 2017 les difficultés budgétaires rencontrées par quinze universités : six établissements sont jugés dans une situation financière « très dégradée », neuf autres dans une « situation dégradée<sup>37</sup> ». « L'argent qui a été mis pour les postes dans les universités est en réalité allé dans le déficit qui avait été laissé par la loi LRU. Il y avait donc un déficit financier qui venait s'ajouter aux problématiques d'effectifs étudiants et au coût de la recherche<sup>38</sup>. » Au-delà du manque de moyens, le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur reproche un manque de considération, notamment lorsque le ministère de plein exercice – celui de 2012, dit « ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche » – devient un secrétariat d'État à l'occasion du gouvernement Valls 1 en mars 2014.

Concernant la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 – dite « loi Fioraso » –, l'un des premiers chantiers majeurs du quinquennat, les syndicats dénoncent son manque d'ambition pour revenir sur l'autonomie des universités, qui était une de leurs revendications. Elle a pu être critiquée comme s'inscrivant dans la continuité du quinquennat précédent. Elle contient néanmoins des

36. Camille Stromboni et Éric Nunès, « Vie étudiante : l'heure du bilan de François Hollande », *Le Monde*, 22 février 2017.

37. *Le Budget de l'État en 2016 (résultats et gestion)*, rapport de la Cour des comptes, 31 mai 2017.

38. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

35. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

mesures importantes, notamment en renforçant la coopération entre les universités et les classes préparatoires et en empêchant la concurrence entre les établissements.

### UN BILAN MITIGÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE CULTURELLE

L'indépendance des médias, une décision unanimement saluée

« La désignation des responsables des chaînes publiques de télévision et de radio dépendra d'une autorité indépendante et non plus du chef de l'État ou du gouvernement », promettait le candidat socialiste dans son engagement 51. Il voulait ainsi s'opposer à Nicolas Sarkozy, dont la loi de 2009 – prévoyant que les PDG des chaînes publiques soient nommés et révoqués en Conseil des ministres après avis conforme du CSA et des commissions des affaires culturelles de l'Assemblée et du Sénat – avait provoqué de vives polémiques. Quelques mois après l'arrivée de François Hollande à l'Élysée, la promesse est tenue : la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public donne au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), dont l'indépendance est renforcée, pouvoir de nomination des présidents de l'audiovisuel public.

Par ailleurs, l'attentat contre *Charlie Hebdo* en janvier 2015 pousse l'exécutif à prendre des mesures fortes en soutien à la presse, dont la baisse de la TVA pour la presse en ligne de 20 % à 2 % et l'instauration d'un mécanisme fiscal pour encourager les particuliers à faire des dons à la presse. La création d'un fonds d'innovation pour la presse permet par ailleurs d'accompagner la transformation numérique des médias.

Ce bilan est néanmoins entaché par l'abandon de la promesse de campagne relative à la protection des sources des journalistes. Après différents textes proposés au Parlement et plusieurs reculades, le Conseil constitutionnel retoque finalement l'article de la proposition de loi portée par le député PS Patrick Bloche relatif à la protection des sources.

Un effort apprécié sur l'éducation artistique et culturelle et la défense des artistes

Dans son engagement 44, François Hollande formule des promesses ambitieuses pour l'éducation culturelle et la démocratisation de l'accès à la culture : « Je lancerai un plan national d'éducation artistique. [...] J'établirai entre l'État et les collectivités locales des contrats visant à doter le territoire d'un maillage culturel mieux coordonné et plus efficace [...]. » Dès son arrivée en 2012, le gouvernement lance le troisième grand plan national en faveur du développement de l'éducation artistique et culturelle (EAC). Résultat, alors qu'en 2011, 22 % des enfants bénéficiaient d'un parcours d'EAC, ils sont 35 % en 2014. En 2016 et en 2017, 30 millions sont mobilisés sur le budget du ministère de la Culture pour l'EAC (« En cinq ans, depuis 2012, nous avons multiplié par deux les crédits investis par ce ministère en faveur de l'éducation artistique et culturelle<sup>39</sup>. ») « Sur la démocratisation culturelle, il n'y a pas de progrès fondamental mais il n'y a pas non plus de régression fondamentale<sup>40</sup>. »

Sur la défense des artistes, François Hollande s'était engagé à conserver le statut des intermittents du spectacle. En juin 2014, plus de 150 cinéastes signent une lettre ouverte appelant François Hollande et Manuel Valls à ne pas appliquer le protocole d'accord du 22 mars 2014 sur l'assurance chômage des intermittents. Fleur Pellerin annonce donc en 2016 que le régime spécifique d'indemnisation des intermittents du spectacle est sanctuarisé dans la loi et que les négociations propres à ce régime doivent se dérouler à part des confédérations, c'est-à-dire entre les syndicats et les employeurs du secteur. Depuis 2016, le budget de l'État contribue ainsi au régime des intermittents du spectacle, *via* un fonds de 90 millions d'euros par an. Quant aux droits des auteurs, un groupe de suivi rassemblant les acteurs de la culture pour fonder une vision commune sur le droit d'auteur en Europe a été créé sous l'impulsion de la France. Cette position a été saluée par les professionnels, qui ont vu dans cette appropriation du sujet une défense des spécificités de la culture française.

39. Discours d'Audrey Azoulay, prononcé à l'occasion de la rencontre autour de la jeunesse et de l'éducation artistique et culturelle, 21 mars 2017.

40. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

## Une baisse historique des moyens pour la culture et un manque de vision de long terme

François Hollande avait annoncé pendant sa campagne un budget de la culture « sanctuarisé<sup>41</sup> ». Pourtant, dès septembre 2012, Aurélie Filippetti annonce une baisse de 3,3 % du budget du ministère de la Culture, une baisse qui atteindra près de 6 % en deux ans. En 2014, Aurélie Filippetti quitte le ministère de la Culture, notamment à cause des coupes budgétaires. Il faut attendre septembre 2016 et la présentation du budget 2017 pour que celui-ci augmente (+ 5,5 % par rapport à 2016). « On avait un secteur en crise en arrivant, on a toujours un secteur en crise après<sup>42</sup>. »

Autre critique adressée au gouvernement, celle de proposer des mesures éparses sans en expliquer la cohérence ni définir une idéologie sur « ce que devrait être une politique culturelle de gauche<sup>43</sup> ». C'est notamment le cas pour la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), un « catalogue de mesures techniques sans direction globale<sup>44</sup> ». Cette loi, résultat de deux projets de loi pour la création et le patrimoine défendus sous Aurélie Filippetti ayant fusionné en un unique texte sous Fleur Pellerin (avec le renfort de l'architecture), a été finalement défendue par Audrey Azoulay et votée le 7 juillet 2016. Elle permet des avancées intéressantes pour la préservation du patrimoine – notamment avec l'expertise obligatoire des architectes au-delà d'un seuil de 2500 mètres carrés pour assurer une meilleure prise en compte de l'environnement existant et de la topographie –, mais aussi pour la liberté de création – la libre création des œuvres et la libre programmation des spectacles sont garanties par la loi et le texte prévoit une politique claire de labellisation. « Le vrai échec en matière culturelle, c'est le fait que ce gouvernement n'a pas préparé ce qu'était un ministère de la Culture capable de répondre aux défis qui lui étaient posés à moyens constants. Le sujet, c'est la transformation en profondeur du ministère la

41. « Je réaffirme que la culture doit être une priorité majeure, une ambition commune. J'affirme que le budget de la culture sera entièrement sanctuarisé durant le prochain quinquennat », François Hollande, discours du 19 janvier 2012 aux Biennales internationales du spectacle de Nantes.

42. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

43. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

44. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

Culture qui suppose d'arriver en ayant déjà une vision extrêmement claire. Et ça, personne ne l'a pensé, théorisé<sup>45</sup>. »

D'autres regrets se sont exprimés au niveau culturel. D'abord, au sujet d'Hadopi. Alors que François Hollande avait promis de remplacer l'autorité de lutte contre le piratage, celle-ci existe toujours et continue à exercer sa mission. Ensuite, l'engagement 44 de Hollande quant au CNM – « Je reprendrai le chantier du Centre national de la musique » – est abandonné dès septembre 2012. Face à la colère des professionnels, le président annonce qu'il dégagera un financement d'ampleur pour le secteur. Mais l'annonce n'est pas suivie d'effets. Enfin, au sujet de la fiscalité et de la concurrence fiscale culturelle en Europe : nombreux sont les professionnels du secteur qui auraient souhaité que les différentes politiques culturelles en matière de patrimoine, de spectacle vivant, d'audiovisuel, de cinéma soient davantage pensées au niveau européen pour éviter la concurrence. « Il y a des réseaux, des petits réseaux d'interconnexion personnelle entre des dirigeants d'établissements, des dirigeants de musées, des dirigeants de théâtre, des producteurs de cinéma ou des associations professionnelles, mais il n'y a pas de réflexion européenne, en tout cas à gauche, assumée comme telle, avec l'idée de construire des projets, des politiques européennes<sup>46</sup>. »

## EN BREF...

« Sur la culture, on peine à trouver les mesures symboliques fortes qui auraient pu colorer le quinquennat<sup>47</sup>. » « On a été dans l'incapacité de montrer la cohérence de notre politique éducative. Qu'est-ce qu'on a fait ? On a fait une succession de dispositifs parfaitement techniques et on a été dans l'incapacité politique, notamment au niveau du parti, de définir la politique éducative que nous voulions. On a un vide idéologique sur l'école qui est considérable<sup>48</sup>. »

45. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

46. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

47. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

48. Intervenant au séminaire « Modèle éducatif et enjeux sociétaux », 25 juin 2018.

Même s'il est délicat de tirer une conclusion générale des politiques publiques mises en place dans des domaines aussi variés que le sociétal, l'éducation et la culture, durant le quinquennat, il est néanmoins possible de mettre en lumière quelques constats similaires.

D'abord, des lois ambitieuses et parfois historiques ont été adoptées dans tous ces domaines – le mariage pour tous, la loi pour la refondation de l'école, la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public. Elles feront date. Pour autant, elles n'ont pas toujours été totalement assumées – on pense à la sortie malheureuse sur la liberté de conscience des maires – ni défendues dans les territoires – c'est le cas du rejet de la réforme des rythmes scolaires – ni mêmes parfois totalement comprises – citons la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine pas toujours bien reçue parmi les professionnels du secteur. Par ailleurs, notamment en matière d'éducation, les débats n'ont pas été portés dans l'opinion par le Parti socialiste et la plupart des parlementaires qui n'ont pas clairement affronté les polémistes conservateurs.

Ensuite, que ce soit dans l'éducation ou la culture, les électeurs de 2012, du monde enseignant ou de la culture, ont été déçus par la baisse des budgets alloués – contrairement aux engagements de campagne – et se sont progressivement détachés du pouvoir socialiste en place. Les augmentations de budgets sur la fin du quinquennat n'ont pas réussi à inverser la donne. Cette défiance vis-à-vis des initiatives gouvernementales, même de gauche, de la part des fonctionnaires de l'éducation et de la culture, n'est néanmoins pas spécifique à ce quinquennat mais existe depuis plusieurs décennies – l'épisode de Claude Allègre, et sa phrase « il faut dégraisser le mammoth », summum du conflit avec les enseignants en 1997, ayant déjà marqué les esprits sous le gouvernement de Lionel Jospin. Enfin, alors que de réelles avancées ont été permises par les gouvernements successifs de François Hollande, le manque de récit à leurs égards a pu empêcher les Français de se les approprier pleinement – sauf pour le mariage pour tous.

## ENVIRONNEMENT, ÉCOLOGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

**Maud Fassnacht**

Dès juillet 2011, socialistes et écologistes engagent des discussions en vue de la présidentielle. Le Parti socialiste et Europe Écologie-Les Verts parviennent à se mettre d'accord et, le 15 novembre 2011, signent un « contrat de mandature » qui vaut accord programmatique en cas de victoire de la gauche en mai 2012. Intitulé « 2012-2017. Socialistes et écologistes, ensemble pour combattre la crise et bâtir un autre modèle de vivre-ensemble », ce texte de dix-huit pages, défendu par Cécile Duflot et Martine Aubry, dresse un constat partagé sur la nécessité de « réussir la mutation écologique et la transition énergétique ». Il s'agit en grande partie, avec ce texte, de convaincre les écologistes de participer au gouvernement en cas de victoire.

Au-delà de la visée politique du texte, il contient des mesures ambitieuses sur la transition énergétique. L'accord de mandature prévoit ainsi l'adoption d'une loi-cadre sur la transition énergétique avant l'été 2013, la réduction de la part du nucléaire dans la production électrique à 50 % en 2025, un plan national de réduction de la consommation d'électricité (avec rénovation énergétique des bâtiments), la fermeture progressive de vingt-quatre réacteurs et l'arrêt immédiat de la centrale nucléaire de Fessenheim. Le texte fait néanmoins mention de deux divergences de fond entre le Parti socialiste et EELV, sur l'EPR de Flamanville – « Nos formations prennent acte de leur désaccord sur l'avenir du chantier de l'EPR de Flamanville » – et l'avenir de Notre-Dame-des-Landes – « Nous prenons acte d'un désaccord sur l'opportunité de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ». « Il faut noter le caractère précurseur du rapport, aujourd'hui tous les sujets mis en avant dans cet accord font l'objet de débats de société<sup>1</sup>. »

---

1. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

Dès son arrivée au pouvoir, François Hollande respecte l'accord de principe passé entre socialistes et écologistes. Le premier gouvernement de Jean-Marc Ayrault confie des « responsabilités ministérielles très importantes<sup>2</sup> » à deux écologistes : Cécile Duflot, qui devient ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, et Pascal Canfin, nommé ministre délégué au Développement. Le communiqué de presse d'EELV publié à la suite de la nomination souligne que « l'écologie politique » franchit « une nouvelle étape<sup>3</sup> ». Par ailleurs, la nomination de Nicole Bricq comme ministre de l'Écologie, sénatrice reconnue pour ses combats contre le gaz de schiste, est saluée.

Très vite pourtant, les tensions entre socialistes et écologistes renaissent. Première critique, l'instabilité politique à la tête du ministère en charge de l'Écologie et de l'Environnement. Nicole Bricq y reste un mois et deux jours, puis le quitte après avoir suspendu les permis de forage d'exploration en Guyane. Delphine Batho lui succède, avant d'être remerciée après un an et onze jours d'exercice du pouvoir. Son limogeage se déroule dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour le budget 2014 au cours duquel la ministre de l'Écologie critique le sort réservé au budget de son ministère – l'un des plus touchés par les économies prévues avec une baisse de 7 % des crédits. « C'est un mauvais budget. Je souhaite que dans les jours qui viennent nous puissions faire la démonstration que la volonté de faire de la France la nation de l'excellence environnementale et la transition énergétique ne sont pas des variables d'ajustement<sup>4</sup> », affirme-t-elle le 2 juillet 2013 sur les ondes de RTL. Pour la première fois du quinquennat, un membre du gouvernement doit quitter l'équipe dirigeante pour avoir tenu des propos critiques à son égard. Cette décision tend les relations entre les Verts et le Parti socialiste. « Le fait que le premier budget "sacrifié" pour 2014 soit celui de l'environnement est symptomatique, cela signifie que ce ministère ne fait pas partie des priorités<sup>5</sup>. »

Philippe Martin reste par la suite près de neuf mois à la tête du ministère avant d'être remplacé par Ségolène Royal. Le repositionnement des questions écologiques au cœur de l'équipe gouvernementale – Ségolène Royal est nommée « numéro trois du gouvernement Valls » en mars 2014 – apaise un peu les tensions avec les associations, mais pas avec EELV qui refuse d'entrer au gouvernement. Par ailleurs, au-delà des Verts, les dissensions politiques s'expriment au sein du gouvernement, notamment lorsque Arnaud Montebourg relance dès juillet 2012 le débat sur l'exploitation du gaz de schiste en France dans le cadre de la refonte du code minier. « Le fait qu'Arnaud Montebourg n'ait jamais été sanctionné sur ce dossier a fragilisé la place des écologistes et la pratique gouvernementale en matière de développement des énergies renouvelables<sup>6</sup>. »

Cette absence de ligne claire a empêché François Hollande de respecter tous ses engagements de campagne. Pour autant, de nombreuses mesures allant dans le bon sens sont à créditer au bilan du quinquennat, même si celles-ci s'inscrivent dans une politique des « petits pas ».

---

#### LE QUINQUENNAT A PERMIS DE FIXER UN CAP EN MATIÈRE ÉCOLOGIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET ÉNERGÉTIQUE

---

#### La COP21, un grand succès diplomatique

La COP21 organisée à Paris du lundi 30 novembre au samedi 12 décembre 2015 s'inscrit dans un contexte national particulièrement difficile, deux semaines seulement après les attentats du 13 novembre. Les inquiétudes sont fortes sur la sécurité, notamment avec l'arrivée de plus de 80 chefs d'État et de 160 délégations étrangères et la présence de 35 000 visiteurs chaque jour. Alors que de nombreuses personnalités politiques de l'opposition militent pour l'annulation de la COP21 à cause de la menace terroriste – Éric Ciotti demande ainsi son « report » pour

---

2. Communiqué sur la nomination du gouvernement d'EELV, 16 mai 2012.

3. *Ibid.*

4. « Delphine Batho : le budget 2014 est "mauvais" », matinale de RTL, 2 juillet 2013.

5. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

---

6. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

que les forces de l'ordre soient « pleinement mobilisées pour la sécurité des Français<sup>7</sup> » –, le gouvernement tient bon, et à raison. « La COP21 doit se tenir. Elle se tiendra avec des mesures de sécurité renforcées mais c'est une action absolument indispensable contre le dérèglement climatique<sup>8</sup> », affirme ainsi le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, le 14 novembre 2015, à l'occasion d'une réunion sur la Syrie organisée à Vienne. Bernard Cazeneuve annonce par la suite des mesures exceptionnelles de circulation pour assurer aux délégations un accès sécurisé sur le site du Bourget et le déploiement de 120 000 policiers, gendarmes et militaires sur l'ensemble du territoire national afin de garantir la sécurité des Français. Au final, la sécurité a été pleinement assurée. « La réussite de la COP21 est d'autant plus grande qu'elle s'inscrit dans un contexte très difficile au niveau national, dans une menace terroriste extrêmement élevée après les attentats de novembre<sup>9</sup>. »

Sur le fond, après l'échec de la COP15 de Copenhague en 2009, les attentes sont grandes, année après année, pour parvenir, enfin, à un accord qui soit à la fois *universel* – applicable à tous les pays –, *juridiquement contraignant, ambitieux et différencié* – avec des objectifs différents pour les pays en développement et les pays développés. Dès 2013, Nicolas Hulot est nommé envoyé spécial du président pour la protection de la planète afin de mobiliser l'opinion internationale sur l'urgence de la crise écologique et de préparer la COP21.

Après deux semaines d'intenses négociations, les 196 parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) parviennent le 12 décembre 2015 à un accord qui prend le nom d'« accord de Paris », fixant le premier cadre *universel* en matière de solidarité et de coopération climatique. C'est une victoire pour la lutte contre le changement climatique : l'accord est ambitieux et prévoit de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et [à poursuivre]

l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». Le traité adopté par la conférence des parties présente une *contrainte juridique* et pose un cadre structurel pour lutter contre les changements climatiques sur le long terme : tous les cinq ans, chaque pays doit revoir ses engagements pour diminuer ses émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, il pose l'obligation aux pays développés d'apporter aux pays en développement un soutien financier pour la mise en œuvre de l'accord. Enfin, il est *différencié* : il prend en compte les besoins spécifiques des pays vulnérables.

En matière diplomatique, l'accord est une réussite, dans lequel la France joue un rôle moteur, notamment en parvenant à rallier les plus récalcitrants. L'événement est bien perçu dans l'opinion. 7 Français sur 10 considèrent que la conférence sur le climat a été un succès et que la France a été à la hauteur de l'enjeu. Surtout, la COP21 a suscité un fort intérêt : 6 Français sur 10 se sont intéressés à cette conférence malgré la technicité de certains débats<sup>10</sup>. « La force diplomatique de la France a vraiment permis que les choses changent. On a eu un accord alors que rien n'était gagné, tout le monde a salué la force de la France en négociation internationale. Laurent Fabius, François Hollande et Ségolène Royal ont été d'une grande efficacité<sup>11</sup>. »

L'accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016, soit un an à peine après sa conclusion, après qu'au moins 55 pays représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) l'ont ratifié.

### La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), loi phare du quinquennat

De novembre 2012 à juillet 2013, un débat national sur la transition énergétique, ouvert et citoyen, est organisé partout en France pour réfléchir aux moyens de parvenir à l'indépendance énergétique et à la préservation de l'environnement. La synthèse des travaux est présentée au gouvernement lors de la 2<sup>e</sup> conférence environnementale en septembre

7. Tweet d'Éric Ciotti, cité par Isabelle Hanne et Coralie Schaub dans l'article « La COP21 maintenue », *Libération*, 14 novembre 2015.

8. Cité par Isabelle Hanne et Coralie Schaub in *art. cit.*

9. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

10. Sondage Ipsos pour Havas Paris, 16 décembre 2015.

11. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

2013. Le projet de loi est présenté en Conseil des ministres à l'été 2014. Le parcours législatif qui s'ensuit est long : 150 heures de débats, pour 212 articles et 5034 amendements déposés.

La grande réussite de la loi est d'avoir chiffré précisément les objectifs, dont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ;
- la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- la réduction de la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ;
- l'ambition de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;
- l'ambition de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;
- la réduction de 50 % de la quantité de déchets mis en décharge à l'horizon 2025.

Par ailleurs, la loi allie la lutte contre le réchauffement climatique avec une croissance économique durable en prévoyant la création d'emplois pérennes et non délocalisables. Dans le détail, 100 000 emplois sont prévus à court terme (dont 75 000 dans le secteur de la rénovation énergétique et près de 30 000 dans le secteur des énergies renouvelables) et plus de 200 000 à l'horizon 2030.

La loi est également ambitieuse en matière de lutte contre la précarité énergétique – un chèque énergie est ainsi créé pour permettre aux ménages en difficulté d'acquitter tout ou partie du montant des factures d'énergie ou des dépenses qu'ils ont assumées pour l'amélioration de la qualité environnementale de leur logement.

Enfin, la loi lie étroitement transition énergétique et aménagement du territoire, en mettant l'accent sur la répartition des rôles entre national

et local. Au niveau national, la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) donne une orientation sur cinq ans et, au niveau local, de nouveaux plans climat-air-énergie enrichissent les schémas régionaux. La loi applique le principe de subsidiarité : quand les collectivités sont les plus à même d'appliquer des actions adaptées à leur territoire, c'est à elles qu'en reviennent la responsabilité et la charge.

Politiquement, la loi est une réussite : le texte est voté alors même que les Verts ne sont plus au gouvernement. Initialement annoncée pour l'été 2013, elle a néanmoins pris énormément de retard, son adoption définitive arrivant en août 2015, soit à un stade bien avancé du quinquennat. « Sans Ségolène Royal, cette loi n'aurait pas eu lieu<sup>12</sup>. »

### La loi biodiversité, une loi tardive mais ambitieuse

Rien n'avait été accompli depuis 1993 avec la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages. Promulguée le 9 août 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est donc venue combler un vide. Elle permet des avancées concrètes, en visant cinq objectifs :

1. la consolidation de principes juridiques, notamment avec l'instauration d'un principe de réparation du préjudice écologique – concrètement, l'État, les établissements publics, les collectivités et les associations de défense de l'environnement peuvent désormais demander réparation –, l'inscription dans le droit du principe de non-régression – les textes relatifs à la protection de l'environnement ne peuvent être modifiés que dans le sens d'une amélioration – et l'instauration du principe de solidarité écologique qui s'applique aux territoires pour définir les actions de restauration et de préservation dans une logique de « continuité écologique » ;

2. des réponses concrètes au niveau local, notamment avec l'intégration de la biodiversité urbaine dans les plans climat-énergie territoriaux, l'intégration de la dimension environnementale dans l'urbanisation commerciale – végétalisation des toitures, lutte contre l'artificialisation des sols dans les aires de parkings, etc. ;

12. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

3. le renforcement de la démocratie sociale, avec la mise en place d'instances sociétales et d'expertise pour associer les acteurs aux débats sur la biodiversité – ces instances sont le Comité national de la biodiversité, le Comité national de la protection de la nature et les comités régionaux de la biodiversité ;

4. la protection des espaces et des espèces en danger, notamment avec l'interdiction de l'utilisation des pesticides contenant des néonicotinoïdes à partir de septembre 2018 – à la suite d'un débat très vif opposant Stéphane Le Foll d'un côté, Ségolène Royal et Barbara Pompili de l'autre avec un vote très serré – et l'interdiction des microbilles en plastique dans les cosmétiques dès 2018 et des cotons-tiges en 2020 ;

5. la création d'une Agence française de la biodiversité pour accompagner d'un point de vue technique, financier ou scientifique les collectivités et les entreprises dans leurs projets d'aménagement.

« Cette loi est très importante : même si elle arrive tard, elle englobe un grand nombre de sujets et donne des outils efficaces au niveau local pour protéger la biodiversité<sup>13</sup>. »

### Autres initiatives à porter au crédit du quinquennat

D'abord, en avril 2013, l'adoption de la loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte permet de concrétiser un droit d'alerte en matière environnementale, demandé depuis des années par les associations. Désormais, toute personne a le droit de rendre publique une information en cas de risque grave sur la santé ou l'environnement et tout salarié qui dénonce de manière justifiée les activités d'une entreprise faisant peser des risques sur l'environnement ou la santé est protégé.

Autre mesure à saluer : un appel à initiatives pour les territoires à énergie positive présenté en septembre 2014 par Ségolène Royal. Pour être désignées, les collectivités locales doivent répondre à un programme

global respectant six principes : la réduction de la consommation d'énergie (par des travaux d'isolation des bâtiments publics, l'extinction de l'éclairage public après une certaine heure, etc.), la diminution des pollutions et le développement des transports propres ; le développement des énergies renouvelables (avec, par exemple, la pose de panneaux photovoltaïques sur les équipements publics), la préservation de la biodiversité (notamment par le développement de l'agriculture et de la nature en ville), la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets (avec des circuits courts pour l'alimentation des cantines scolaires et la suppression définitive des sacs plastique) et l'éducation à l'environnement (en favorisant la sensibilisation dans les écoles). En février 2015, le ministère de l'Environnement présente les lauréats : 212 territoires reçoivent une aide financière de 500000 euros pour soutenir leurs actions en faveur de la transition énergétique.

Par ailleurs, la loi de 2017 relative à l'autoconsommation d'électricité encourage, pour la première fois, une nouvelle manière de consommer et de produire sa propre électricité : il est désormais possible de consommer soi-même l'électricité d'origine renouvelable que l'on produit plutôt que de la revendre à EDF ou à un autre opérateur autorisé. La loi apporte ainsi un soutien important au développement du photovoltaïque en France.

En outre, des actions ont été renforcées pendant le quinquennat en santé-environnement. La loi de modernisation de notre système de santé portée par Marisol Touraine et promulguée en janvier 2016 met ainsi pour la première fois en avant le concept d'exposome pour reconnaître le rôle des expositions environnementales cumulées tout au long de la vie dans l'apparition de pathologies. L'information à destination des citoyens est améliorée, notamment en situation de pics de pollution atmosphérique avec des recommandations ciblées. Par ailleurs, la même loi interdit la présence de Bisphénol A dans les jouets pour enfants et renforce le rôle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour expertiser des substances suspectées d'être des perturbateurs endocriniens. En 2016, le ministère de la Santé a ainsi demandé l'expertise de sept substances.

13. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

Enfin, la taxe carbone – nommée officiellement contribution climat énergie (CCE) – a bel et bien été introduite dans les taxes sur les énergies fossiles (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE) au cours du quinquennat. L'objectif est qu'elle puisse évoluer de 22 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2016 à 56 euros en 2020, puis 100 euros en 2030.

CERTAINES MESURES N'ONT PAS ÉTÉ  
ASSUMÉES, QUAND D'AUTRES ONT  
TOUT SIMPLEMENT ÉTÉ ABANDONNÉES

---

### Des lacunes pour préserver la biodiversité dans sa totalité

Première déception : l'interdiction du chalutage en eau profonde n'est pas inscrite dans la loi biodiversité, alors même que Ségolène Royal y était favorable. L'article a été retiré sous la pression du comité régional des pêches de Bretagne. Deuxième déception : des reculades quant à la réglementation de la chasse – autorisation de la chasse à la glu et traque des mammifères en période de reproduction. Troisième déception : la future taxe sur l'huile de palme est revue au rabais, passant de 300 euros par tonne (dans la version d'origine du texte) à 90 euros. Quatrième déception : un manque de moyens pour faire vivre l'Agence de la biodiversité – 1080 emplois à temps plein seulement pour mettre en place les politiques écologiques sur tous les territoires.

### Des résultats contrastés concernant l'application de la loi sur la transition énergétique

Quant à la loi sur la transition énergétique et pour la croissance verte, certains observateurs critiquent son application. Trois ans après son adoption, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dresse un bilan contrasté : « Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de nouveau en 2015 et 2016. Celles des transports ne fléchissent pas, dans le secteur du logement et du tertiaire les objectifs de rénovation énergétique sont loin d'être atteints et la France demeure un des pays d'Europe les plus

en retard dans le déploiement des énergies renouvelables<sup>14</sup>. » Par ailleurs, les regrets sont importants quant à la rénovation énergétique : l'engagement de François Hollande<sup>15</sup> de 500 000 logements rénovés par an n'est pas atteint. Le CESE explique notamment ce retard par « la jungle des outils d'aide au financement<sup>16</sup> » dans laquelle se perdent les ménages qui aimeraient engager des rénovations partielles. Par ailleurs, certains dénoncent une loi qui mise tout sur la mobilité électrique sans soutenir les autres formes de mobilité partagée et de mobilité active (vélo, covoiturage, feroutage, télétravail, etc.)<sup>17</sup>. En outre, alors que la loi de transition énergétique fait la part belle aux territoires en encourageant l'appropriation des politiques écologiques et environnementales au niveau local, les collectivités « n'ont pas été dotées [...] de moyens supplémentaires pour assurer cette mission<sup>18</sup> ».

### Une réforme du code minier attendue mais jamais concrétisée

Les débats autour de la réforme du droit minier ont été particulièrement virulents tout au long du quinquennat, entre partisans et opposants à de nouveaux forages (notamment en Guyane). Face aux échecs successifs, Ségolène Royal et Emmanuel Macron lancent en mars 2015 des consultations formelles sur l'avant-projet de loi de réforme du code minier. Celui-ci est abandonné et remis à plat par Bercy. C'est finalement les députés qui se saisissent du sujet avec une proposition de loi présentée par le groupe socialiste, écologiste et républicain, portant adaptation du code minier au droit de l'environnement, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale en janvier 2017. Elle prévoit notamment la prise en compte des enjeux environnementaux dans la délivrance des titres miniers, la création d'un Haut Conseil des mines pour faire dialoguer les

---

14. *Comment accélérer la transition énergétique ?*, avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Guillaume Duval, rapporteur et Mme Madeleine Charru, corapporteuse.

15. Engagement 43 : « Je lancerai un vaste plan qui permettra à 1 million de logements par an de bénéficier d'une isolation thermique de qualité. Seront ainsi créés des dizaines de milliers d'emplois. »

16. *Comment accélérer la transition énergétique ?*, op. cit., p. 42.

17. L'absence d'une nouvelle loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a ainsi été un reproche récurrent des écologistes durant le quinquennat.

18. *Comment accélérer la transition énergétique ?*, op. cit.

parties prenantes de l'exploration et de l'exploitation des ressources du sous-sol. Elle prépare aussi « l'après-mines » : elle définit pour la première fois le dommage minier, renforce la responsabilité des acteurs et crée une mission d'indemnisation en cas de défaillance desdits acteurs. Pourtant, discutée en fin de législature, la proposition de loi n'a pas le temps d'achever son parcours législatif. Résultat : le droit minier n'a pas été revu lors du quinquennat au grand dam des associations. « Pourtant porté par des députés socialistes, ce texte n'a jamais été assumé ni par le gouvernement, ni par le Parti socialiste<sup>19</sup>. »

### L'abandon de l'écotaxe poids lourds et, plus généralement, peu de mesures sur les transports et la pollution

L'épisode sur la taxe poids lourds est un échec. Auparavant intitulée « taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises », cette taxe a été votée dans le budget 2009 à l'automne 2008, sous le quinquennat précédent. Elle est également inscrite dans la loi du 3 août 2009 qui indique qu'elle sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011. Elle est finalement reportée et n'entre pas en vigueur avant mai 2012.

Le dossier arrive donc sur la table du nouveau ministre des Transports. Le 3 janvier 2013, la taxe poids lourds est inscrite à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Une date est fixée pour son application, juillet 2013. Les premiers portiques écotaxe sont installés. Très vite, la colère anti-écotaxe enfle. Elle s'aggrave durant tout l'été. Les manifestants, réunis sous le nom des « bonnets rouges », incendient et détruisent les portiques. Ce mouvement – composé de responsables paysans, de chefs d'entreprise et de responsables syndicaux – grandit et organise deux grandes manifestations à Quimper et Carhaix-Plouguer à l'automne 2013. Face à la grogne, Bernard Cazeneuve et Frédéric Cuvillier annoncent dans un communiqué commun que l'écotaxe ne sera effective qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à cause de problèmes techniques. Jean-Marc Ayrault annonce ensuite la « suspension » de l'écotaxe (mais « suspension ne veut pas dire suppression<sup>20</sup> », ajoute-t-il).

À son arrivée au gouvernement en avril 2014, Ségolène Royal annonce vouloir tout remettre à plat au sujet de l'écotaxe. La mission parlementaire d'information sur l'écotaxe poids lourds – créée en novembre 2013 – présente en mai 2014 ses propositions. Selon le député socialiste Jean-Paul Chanteguet, président-rapporteur de la mission d'information, l'écotaxe sous sa forme initiale « est morte<sup>21</sup> » et doit être remplacée par une écoredevance poids lourds. En juin 2014, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, l'Assemblée nationale examine une nouvelle mouture de l'impôt vert contenant le principe du « péage de transit poids lourds » – qui ne s'appliquerait que sur un total de 4000 kilomètres de route, au lieu des 15 000 envisagés pour l'écotaxe. Cette nouvelle taxe, ne pouvant rapporter à l'État que la moitié des recettes initialement prévues, soit 550 à 560 millions d'euros par an, au lieu du milliard d'euros pour l'écotaxe, est finalement abandonnée en octobre 2014. L'échec est double.

En février 2017, le rapport de la Cour des comptes est sans appel : « Coûteux pour les finances publiques et dommageable pour la cohérence de la politique des transports et son financement, l'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un gâchis. » Le rapport compare l'abandon de la taxe sur les poids lourds à « un échec de politique publique » dont les « conséquences seront probablement très durables » et critique un pilotage « centré sur des objectifs de court terme<sup>22</sup> ». Au-delà de l'échec politique, la perte financière est conséquente : l'État doit verser 957,58 millions d'euros d'indemnités à la compagnie Ecomouv' (chargée de la mise en œuvre de cette taxe) et à ses partenaires.

« Personne ne prend le dossier en main en 2012 alors que c'est un sujet capital pour la France, se trouvant au cœur du trafic européen. Rien n'a été fait, anticipé, le gouvernement n'a agi qu'au moment du blocage. Il y a un grand gâchis sur ce sujet à cause d'une impréparation folle de la part du gouvernement<sup>23</sup>. » « Il aurait fallu demander une commission d'enquête sur la taxe poids lourds<sup>24</sup>. » « On a manqué une

21. « L'écotaxe est morte, donc doit être aménagée », France Info, 14 mai 2014.

22. *L'Écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux*, rapport public annuel 2017 de la Cour de comptes, février 2017.

23. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

24. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

19. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.  
20. « Ayrault sur l'écotaxe : "suspension n'est pas suppression" », *Le Monde*, 29 octobre 2013.

vraie occasion, alors que ça marche en République tchèque, en Pologne, en Slovaquie, en Allemagne, en Autriche. Sur ce sujet, il y a eu une perte de crédibilité totale<sup>25</sup>. »

Au-delà de cet épisode, il a manqué au cours du quinquennat une politique globale sur les enjeux de la pollution de l'air et de ses méfaits, notamment en termes de réduction de l'espérance de vie. Il aura fallu connaître plusieurs épisodes tenaces de pollution (imposant *in fine* la circulation alternée à Paris) et de nombreuses polémiques pour que des mesures soient prises au niveau national, comme la vignette Crit'air et la stabilisation des subventions aux observatoires de la qualité de l'air. Au final, les initiatives sont surtout venues des élus locaux, Anne Hidalgo en tête qui a ciblé à Paris, les véhicules les plus polluants et notamment le diesel, en introduisant des mesures de restriction puis d'interdiction.

### Sur le nucléaire : pas de fermeture de la centrale de Fessenheim et flou sur Flamanville

Dans son engagement 41, François Hollande affirmait : « Je fermerai la centrale de Fessenheim et je poursuivrai l'achèvement du chantier de Flamanville (EPR). » En septembre 2012, lors de la première conférence environnementale, il annonce la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim pour la fin de l'année 2016. La fermeture n'a finalement pas lieu. Deux semaines avant l'élection présidentielle, Ségolène Royal signe à la hâte un décret de fermeture, le 8 avril 2017. Le Conseil d'État annule ce décret en octobre 2018, jugeant que la décision n'a pas été légalement prise : EDF n'a pas formulé de demande de fermeture.

En réalité, en cinq ans, la fermeture effective n'a jamais été réellement envisagée, malgré les défaillances de la centrale. EDF n'a pas supporté que l'exécutif puisse décider de la marche à suivre et, de son côté, le président de la République n'a pas voulu prendre de décision claire, malgré les engagements pris.

25. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

« Cet épisode souligne la difficulté pour l'exécutif de reprendre la main sur la politique énergétique de la France, laissée à EDF et à la Direction de l'énergie et du climat<sup>26</sup>. » « Fessenheim a été fermé pendant deux ans à la suite de pannes successives sur ses deux réacteurs. En France, on ne bouge pas alors que les puissances étrangères choisissent les énergies renouvelables. Pourquoi ne pas avoir profité des deux ans de pause pour repenser totalement l'emploi dans la région ? Le gouvernement a recherché des solutions industrielles mais n'a jamais essayé de tout repenser. Certains salariés attendent toujours leur mutation, tout en touchant leur salaire, on marche sur la tête, pourquoi ne pas mieux penser l'avenir et l'emploi dans ce bassin<sup>27</sup> ? »

Quant à Flamanville, la même absence de vision a prévalu durant le quinquennat. Aujourd'hui, la centrale accuse des retards de construction immenses – l'ouverture de Flamanville étant annoncée pour 2020 – et fait face à un important dépassement budgétaire. Le quinquennat a ainsi été marqué par une bataille sourde entre EDF et l'exécutif. « Si les socialistes défendent le projet en 2012, ils ne sont plus nombreux à assumer un tel ratage en 2017<sup>28</sup>. »

Sur le nucléaire en général, la présence de ministres écologistes aura permis de bloquer des annonces de construction de nouveaux EPR sur le territoire français... mais n'aura pas empêché l'accord d'Hinkley Point de 2016 permettant à la France de fournir des installations d'industrie nucléaire à la Grande-Bretagne. Celui-ci a été très décrié, y compris par les syndicats au sein d'EDF.

### Le cafouillage sur Notre-Dame-des-Landes

Quand François Hollande arrive au pouvoir en mai 2012, la situation autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est tendue, des élus et des agriculteurs ayant entamé une grève de la faim contre le projet. François Hollande promet alors un compromis avec les collectivités

26. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

27. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

28. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

prévoyant que les habitants expropriés ne pourront être expulsés avant que tous les recours ne soient épuisés. En octobre 2012, CRS et gendarmes interviennent sur la zone d'aménagement différé (ZAD) pour déloger les occupants illégaux. Deux cents comités de soutien se créent pour défendre les occupants. En novembre, 30 000 manifestants occupent la ZAD. Après des affrontements tendus, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault tente d'apaiser la situation en instaurant une instance de dialogue et deux commissions composées d'experts scientifiques. Ces derniers annoncent en avril 2013 qu'ils ne valident pas la méthode proposée pour la compensation de la destruction des zones humides. Un mois après, le préfet de région signe deux arrêtés – sur la destruction des espaces protégés et l'eau – impliquant le début des travaux. En février 2014, de grandes manifestations ont lieu à Nantes contre le démarrage des travaux. Jean-Marc Ayrault affirme par la suite que les travaux ne seront pas lancés tant que tous les recours ne seront pas épuisés, ce que confirme François Hollande près d'un an plus tard. Le 2 février 2015, le Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB) émet un avis défavorable quant à la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. En janvier 2016, les procédures d'expulsion lancées par le concessionnaire du futur aéroport, une filiale de Vinci, sont validées par la justice. Les difficultés se multipliant et aucun accord n'étant trouvé, le président de la République annonce, à la suite du remaniement de février 2016, l'organisation d'un référendum local – cette idée est alors défendue par Nicolas Hulot et Daniel Cohn-Bendit. Les résultats de celui-ci tombent le 26 juin 2016 : 55,17% des votants se prononcent en faveur de la construction d'un nouvel aéroport. Finalement, rien ne se passe. Aucune décision n'est prise jusqu'à la fin du quinquennat et le message politique est brouillé, la voix présidentielle peinant à porter un discours clair. Le gouvernement d'Édouard Philippe annonce finalement le 17 janvier 2018 l'abandon du projet, soutenu par Nicolas Hulot.

## EN BREF...

« Le bilan de François Hollande en matière écologique ne doit pas être résumé par des symboles, il y a eu du fond<sup>29</sup>. » « Même si c'est insuffisant, il ne faut pas trop critiquer car beaucoup de choses ont été faites<sup>30</sup>. » En cinq ans, les questions écologiques ont pris progressivement plus de place dans le débat public : elles sont devenues des questions de survie et de sécurité. La position de François Hollande et de nombreux membres du gouvernement a ainsi évolué. Le quinquennat a permis de définir des objectifs et d'établir des consensus sur lesquels personne, en tout cas dans le milieu politique, ne semble revenir aujourd'hui.

Dans le même temps, de nombreuses associations expriment leur désillusion : leurs attentes étaient en effet fortes à la suite de l'accord électoral passé en 2011 entre le Parti socialiste et EELV. Parmi les déceptions, on peut citer la fermeture repoussée de Fessenheim et l'absence de vision de long terme sur la sortie du nucléaire, l'abandon de l'écotaxe et de la réforme du code minier, mais aussi le non-abandon de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le retard pris dans le soutien à l'agriculture biologique.

Par ailleurs, même si la responsabilité est ici collective – il ne s'agit pas uniquement de celle du gouvernement français –, de nombreux professionnels du secteur jugent que la concrétisation de la COP21 n'a pas été à la hauteur des espoirs suscités. Certains sujets ont été absents de l'accord final, comme les subventions publiques aux énergies fossiles et les émissions des secteurs du transport aérien et maritime international. En outre, les objectifs concrets de diminution des émissions de gaz à effet de serre n'ont pas été précisés : tous les cinq ans, chaque pays doit revoir ses engagements pour réduire ses émissions, mais de combien ? La première révision est prévue en 2025, soit dans sept ans, une date bien lointaine au regard de l'urgence actuelle – l'Organisation météorologique

29. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

30. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

mondiale a en effet annoncé que l'année 2016 avait été la plus chaude jamais enregistrée, avec des températures dépassant celles, déjà exceptionnelles, de 2015.

Enfin, les observateurs sont nombreux à avoir pointé du doigt un décalage croissant ces dernières années entre les mesures politiques réellement mises en œuvre pour lutter contre le réchauffement climatique et les habitudes des Français dans leur quotidien. Celles-ci – de nouvelles manières de consommer, de se déplacer, de manger – évoluent plus vite que ce qui est décidé au niveau législatif. C'est comme si, sur ce sujet, les citoyens avaient un temps d'avance que le politique n'arrive pas à rattraper. « Bercy refuse de regarder les coûts et les avantages des politiques écologiques par rapport aux coûts de la santé. Sur le CICE, par exemple, on a pu financer des activités nocives pour plus d'emplois<sup>31</sup>. »

Il est également intéressant de noter que la période du quinquennat, 2012-2017, a été celle de l'explosion des sujets écologiques dans les villes. Paris, Lille, Bordeaux, Rennes et Nantes ont progressé sur la mobilité, l'alimentation, le logement, le développement économique local, la lutte contre les îlots de chaleur, la circulation alternée. Les attentes sont donc de plus en plus fortes vis-à-vis de l'exécutif, les citoyens voyant des changements à leur échelle à la suite des décisions des collectivités locales et des municipalités.

## EXERCICE DU POUVOIR ET GOUVERNANCE

**Mathieu Souquière**

Au printemps 2012, après l'élection de François Hollande, la gauche jouit d'une position institutionnelle comme elle n'en a jamais connue, cumulant tous les pouvoirs (exécutif, parlementaire, locaux). Cinq années plus tard, ce capital politique inédit a été totalement dilapidé. Comme l'a rappelé l'un des participants au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », l'échec final se mesure à trois choses : « l'impossibilité du président sortant à se représenter ; le fait que le Premier ministre en situation de le remplacer a lui-même été battu dans la primaire ; et le fait que le vainqueur de cette primaire se soit violemment “scratché” à l'élection présidentielle<sup>1</sup> ». Difficile de ne pas admettre, dans ces conditions, que le quinquennat s'est soldé par un échec politique cuisant.

Quels sont les éléments relevant de l'exercice du pouvoir qui permettent d'éclairer le passage de ce point le plus haut, en 2012, à ce point le plus bas, cinq ans plus tard ? « Les causes de l'échec politique tiennent-elles au quinquennat ou étaient-elles déjà présentes avant le début du quinquennat<sup>2</sup> ? » Pour expliquer une pente aussi abrupte, il est nécessaire de convoquer une multitude de facteurs, sans lesquels la machine ne se serait pas aussi magistralement grippée. En l'espèce, c'est sans doute parce que se sont additionnés des *éléments structurels*, profondément enkystés, et d'autres plus conjoncturels, qui ont joué l'effet de *facteurs aggravants*.

Les premiers viennent de loin, dans le temps et dans l'espace. Dans le temps d'abord, en ce qu'ils constituent des cailloux dans la chaussure de la gauche depuis déjà plusieurs décennies. Certains débats

---

31. Intervenant au séminaire « Environnement, écologie et développement durable », 19 octobre 2018.

---

1. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.  
2. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

de fond – sur l'économie de marché comme sur l'Europe – constituent en effet des lignes de fracture internes à la gauche, sans que celle-ci ne soit pour l'heure parvenue à les traiter autrement que par le biais de synthèses temporaires et superficielles. Dans l'espace ensuite, en ce que la France ne constitue sûrement pas un cas singulier : c'est la social-démocratie dans son ensemble et dans tous les pays qui traverse aujourd'hui une profonde crise d'identité. Qu'il s'agisse de penser l'articulation de l'économique et du social, la question de l'identité, des frontières et des migrations, celle de la laïcité et des religions, tout un corpus est à réinventer. « Nous sommes dans un cycle baissier partout et la social-démocratie est gravement malade sur tout le continent<sup>3</sup>. » On peut d'ailleurs y voir une forme de paradoxe car la crise de 2008, notamment, à l'épreuve des faits, a pourtant réhabilité le besoin de régulation politique de la chose économique, au risque de voir le monde sombrer dans un chaos encore plus puissant que celui de la Grande Dépression des années 1930.

Enfin, au-delà de ces questionnements de fond et de long terme, s'agissant de facteurs conjoncturels, il conviendra de voir quels ont été les facteurs aggravants propres au hollandisme appliqué. Car l'ampleur de l'échec pousse bien à traquer l'ensemble des causes : « La social-démocratie se replie partout, certes, mais lorsque nos camarades suédois enregistrent en 2018 leur plus mauvais score historique, c'est 28,2 %<sup>4</sup>. Nous, nous sommes tombés à 6% et sommes tout simplement menacés d'une disparition ou d'une évolution comparable à celle du parti communiste<sup>5</sup>. »

#### LA GAUCHE AU POUVOIR : L'ÉTERNELLE CHRONIQUE D'UNE DÉFAITE ANNONCÉE

« Je pense qu'il y avait un caractère structurel et inéluctable à tout ce qui nous est arrivé<sup>6</sup>. » Sous la V<sup>e</sup> République, la gauche ne s'est trouvée que

quatre fois en situation de gouverner (deux fois avec François Mitterrand, une fois avec Lionel Jospin, une fois avec François Hollande) et n'a réussi à faire élire que deux des siens à la présidence de la République. En soixante ans, elle n'a en outre cumulé présence à l'Élysée et majorité au Parlement que quinze années. Même si l'élection de François Mitterrand a permis de débloquer la situation, l'arrivée de la gauche au pouvoir a longtemps constitué une sorte d'effraction, fait qui continue d'imprimer en profondeur notre culture politique : la droite serait presque par essence légitime à exercer le pouvoir, là où la gauche aurait toujours à faire la démonstration de sa propre capacité. Chacune de ses expériences s'est d'ailleurs soldée par un échec électoral considérable, avec :

- deux défaites aux législatives sous les septennats de François Mitterrand (l'une relative en 1986, l'autre historiquement sévère en 1993) ;
- un « coup de tonnerre » au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, la gauche se trouvant devancée par la droite et, pour la première fois, par l'extrême droite ;
- une situation inédite en 2017, avec l'incapacité du président sortant à se représenter, aggravée par un score historiquement bas pour le candidat de substitution (malgré la légitimation tirée de sa victoire à la primaire).

Tout donne à croire que, si la gauche a progressivement gagné une légitimité à se faire élire sous la V<sup>e</sup> République, une réélection en bonne et due forme lui demeure encore aujourd'hui inaccessible (1988 faisait suite à une cohabitation et ne peut ainsi être un exemple). Il s'agit là d'un mal spécifiquement français. Gerhard Schröder, Tony Blair, José Luis Zapatero, Bill Clinton, Barack Obama..., qu'ils soient progressistes, démocrates, socialistes, les gouvernants de gauche étrangers n'ont pas connu la même infortune électorale que leurs homologues français dans la période récente.

Pour le dire autrement, la conquête du pouvoir n'est plus un sujet pour la gauche en France, mais son exercice en demeure un, puisque chaque séquence gouvernementale aura été considérée comme une forme de trahison des idéaux et des valeurs. Même la parenthèse Jospin, pourtant jugée plutôt positivement, aura subi une sanction finale extrêmement sévère. En tout état de cause, la conservation du pouvoir

3. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

4. Lors du scrutin du 9 septembre 2018.

5. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

6. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

reste à ce stade un horizon hors de portée pour la gauche de gouvernement française. Depuis 1981, toutefois, chaque majorité sortante, même de droite, se trouve en difficulté, si l'on excepte les élections présidentielle et législatives de 2007. Quelles explications peuvent venir en appui de cette réalité politique ? Nous proposons d'en mettre trois en avant.

#### *La gauche et la V<sup>e</sup> République : un malentendu ancien et persistant*

La culture politique de la gauche demeure parlementaire et horizontale. Celle-ci a donc toujours eu de profondes réserves à l'égard de la « République gaullienne » en général et de la figure de l'homme providentiel en particulier. Il s'agit d'une histoire ancienne et d'un thème bien identifié : si l'auteur du *Coup d'État permanent*<sup>7</sup> a réconcilié la gauche avec l'exercice du pouvoir, il ne l'a jamais véritablement convertie à l'iconographie de la « monarchie républicaine », qu'il s'est lui-même appliqué à incarner, non sans talent ni déplaisir.

« Nous avons tous en tête la contradiction entre la V<sup>e</sup> République et la nature du Parti socialiste. La V<sup>e</sup> République, c'est un régime disciplinaire, autoritaire, très hiérarchisé. Le Parti socialiste est, depuis toujours, un parti qui cultive l'expression de ses différences, de sa diversité, qu'il a même depuis Épinay institutionnalisée dans son mode d'expression en la rendant légitime<sup>8</sup>. » C'est comme si la fonction de premier secrétaire du Parti socialiste constituait l'anti-fiche de poste pour occuper la fonction de président de la République. Chacun sait d'ailleurs que l'instauration d'une VI<sup>e</sup> République a fait partie des propositions clés de tout un courant du Parti socialiste, bien avant que La France insoumise en fasse l'un de ses étendards. Il y aurait donc comme une incompatibilité fondamentale entre l'esprit de la V<sup>e</sup> République et le rapport des socialistes au pouvoir, comme l'ont souligné depuis longtemps les analystes.

#### *La gauche et le pouvoir : le mieux, ennemi du bien*

Là encore, le questionnement est ancien, aussi ancien que le socialisme lui-même, à travers la double problématique de conquête et d'exercice du

pouvoir. La gauche, c'est sa raison d'être, porte un combat en faveur de l'égalité et de la justice sociale, qui est par nature inachevé. Parce que la gauche se nourrit d'indignation et d'utopie, sa confrontation au réel est toujours périlleuse. N'est-elle pas, dans ces conditions, par essence condamnée à décevoir ? Son électorat – contrairement à l'électorat de droite – récuse toute velléité strictement gestionnaire et réclame une transformation profonde et durable de la société. Le mythe révolutionnaire et l'esthétique du Grand Soir semblent condamner mécaniquement toute tentative réformiste susceptible de procéder par petits pas. Le bilan de la gauche au pouvoir s'évalue ainsi non pas à l'aune de ce qui a déjà été réalisé, mais à l'aune de ce qui ne l'a pas encore été. Le verre d'un socialiste au pouvoir n'est jamais à moitié plein ; il est toujours aux trois quarts vide... « Une gauche léthargique est en soi un non-sens<sup>9</sup> », avait résumé François Mitterrand. Une façon de dire qu'elle constitue toujours un refus de l'ordre existant, qu'elle considère comme un « désordre établi », selon la formule d'Emmanuel Mounier<sup>10</sup>. « La question de l'exercice du pouvoir est consubstantielle à l'existence même de la gauche, dont chaque expérience du pouvoir se solde par de grandes interrogations essentielles, touchant à l'essence même de la gauche<sup>11</sup>. »

#### *La gauche et l'économie de marché : du non-dit à la confusion*

François Mitterrand, en fondant le Parti socialiste d'Épinay, avait voulu tout à la fois un parti de rupture et un parti de pouvoir<sup>12</sup>. L'ambiguïté trouve donc sa source aux origines même du parti, à l'heure de la célèbre tirade mitterrandienne : « Celui qui n'accepte pas la rupture avec la société capitaliste, celui-là, je le dis, ne peut pas être adhérent du Parti socialiste. » Nous sommes en 1971. Et même si quelques esprits fébriles se font peur dix ans plus tard en redoutant l'arrivée de chars russes dans Paris, le nouveau président français élu ne cache pas ses intentions de siphonner très rapidement le parti communiste, notamment en nommant des représentants de ce dernier au gouvernement. D'ailleurs, « la campagne

9. Cité dans Jean-Paul Brunet, *Histoire du socialisme en France*, Paris, PUF, 1993 (réédition).

10. *Ibid.*

11. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

12. Gérard Grunberg, « Quarante ans après, le PS meurt de son ambiguïté fondatrice », Slate, 1<sup>er</sup> mars 2016.

7. François Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964.

8. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

de François Mitterrand en 1981 a été articulée en partie avec des forces notoirement anticommunistes, qui ont mené un combat politique majeur contre le parti communiste, s'agissant notamment de Force ouvrière et des lambertistes. Et tout cela était évidemment articulé par la direction politique de François Mitterrand, autour de Pierre Bérégo<sup>13</sup>. »

Après 1983 et deux années de présidence mitterrandienne, la gauche de gouvernement opéra une conversion aussi spectaculaire dans les actes que dissimulée dans les discours : le soutien à la demande céda la place à une politique de l'offre qui n'avait pas d'autre objet que de rétablir les marges des entreprises, amputées lors de la décennie précédente, alors que le « meilleur économiste de France », Raymond Barre, régnait à Matignon. Le fameux « tournant de la rigueur » n'était alors qu'une « parenthèse » destinée à être rapidement refermée, ce qui ne fut jamais le cas. L'inflation – alors dangereusement dynamique – devint l'ennemi numéro un à la place du chômage : la première sera effectivement contenue tandis que le second – contre lequel François Mitterrand dira plus tard que tout a été essayé – explosera. « Plus grave, le gouvernement de Laurent Fabius a sanctuarisé ces choix en signant l'Acte unique européen en février 1986. Ce nouveau traité étend le Marché commun aux services, mais, surtout, il libéralise les mouvements de capitaux<sup>14</sup>. »

Puis, lorsque celui qui était alors premier secrétaire et gardien du temple socialiste devint à son tour, quinze ans plus tard, Premier ministre, l'ambiguïté fut surmontée par une habileté rhétorique : « Oui à l'économie de marché, non à la société de marché. » Plus question de rompre avec le capitalisme. Il s'agit à présent de lutter contre certains excès du libéralisme et de la société de consommation.

En matière économique, le « non-dit de 1983 » est ainsi devenu, dans une certaine mesure, l'« ambiguïté de 2012 ». « Les orientations politiques qui ont été choisies par François Mitterrand en 1983 n'ont jamais été assumées par le Parti socialiste et nous y avons tous notre part de responsabilité [...]. La gauche ne pouvait s'en sortir que si elle

retrouvait un langage, une identité, une vérité par rapport à sa pratique. Je pense que le grand défaut de l'orientation de François Hollande, c'est de ne pas avoir assumé un discours de vérité<sup>15</sup>. » « La fronde n'est pas simplement due à des comportements personnels, elle est due aussi à des désaccords plus profonds qui tiennent à la relation à l'économie et à l'entreprise. Cela date des années 1980. Mais aussi de la relation à l'Europe. Cela date de Maastricht. Et, évidemment, ça s'est aggravé avec ceux qui ont accepté un choix et ceux qui ne cessent de le combattre<sup>17</sup>. »

En matière économique, l'ambiguïté est demeurée en 2012, mais dans une bien moindre mesure, François Hollande ayant tout à la fois invoqué un socialisme de l'offre, fait de compétitivité et d'attractivité, et une lutte contre un ennemi sans visage, la finance. La politique menée durant cinq ans aura naturellement surtout penché en faveur du premier, et ainsi permis de restaurer les marges des entreprises, de relancer l'investissement et d'inverser, fût-ce tardivement et modestement, la courbe du chômage (en 2012, il augmentait de 25 000 personnes par mois en moyenne ; en 2017, il diminuait mensuellement de 10 000 personnes). Ces résultats ont bien été le fruit d'une politique de l'offre, mais qui là encore a été mal assumée, alors même que le rapport Gallois avait mis en lumière la nécessité de sa mise en œuvre.

À l'image de son prédécesseur – qui, lui, a attendu deux ans pour y venir –, François Hollande engage dès 2012, sans le crier trop fort, une politique « pro-business », qui respecte à la lettre le théorème de Schmidt selon lequel les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après-demain. Une sorte d'hommage tardif à la social-démocratie ouest-allemande des années 1970...

« Il y a une question qui est l'épuisement idéologique de la social-démocratie. Et, plutôt que de refaire le match de 1983, je fais partie de ceux qui pensent qu'il n'y avait pas forcément de grands désaccords idéologiques entre les différentes composantes du Parti socialiste mais,

13. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

14. Philippe Frémeaux, *Après Macron*, Paris, Les Petits Matins, 2018.

15. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

16. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

17. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

en revanche, qu'il y avait un vrai épuisement idéologique, autour de clivages datés<sup>18</sup>. » « Le parti n'a peut-être pas suffisamment tranché un certain nombre d'éléments qui, par effet boomerang, nous sont revenus en pleine figure pendant le quinquennat<sup>19</sup>. »

En dépit d'un travail de ressourcement idéologique non négligeable, sous la houlette successive de Laurent Fabius, Pierre Mauroy, Michel Rocard, Lionel Jospin, puis Martine Aubry, plusieurs acteurs ont insisté sur la faiblesse intellectuelle du Parti socialiste durant les dix années d'opposition, qu'il n'a malheureusement pas cherché à exploiter pour renouveler son corpus ; au contraire, les questions anciennes n'ont pas été tranchées et les questions nouvelles pas vraiment abordées. Est-ce parce que « François Hollande est un homme très intelligent mais qui n'aime pas les idées<sup>20</sup> » ? Ou parce que théoriser, c'est prendre le risque de se faire enfermer dans un schéma figé ? La gauche de gouvernement a insuffisamment repensé quelques problématiques clés, qu'il s'agisse justement de son rapport à l'économie, à l'Europe, à la question sociale (à travers celle des banlieues, notamment) ou à celle de l'islam. « Fondamentalement, ce qui me semble en partie expliquer la difficulté dans laquelle l'exécutif s'est trouvé, c'est qu'un certain nombre de thèmes et de sujets n'avaient pas été suffisamment préparés en amont de l'élection présidentielle<sup>21</sup>. »

V<sup>e</sup> République, pouvoir, économie de marché : c'est toujours le même triple mur que la gauche, de François Mitterrand à François Hollande, aura percuté de plein fouet, non sans séquelles. Tels sont les invariants. Mais, comme nous le disions en introduction, la déroute de 2017, compte tenu de son ampleur, est également liée à certaines causes spécifiques. Alors que son accession au pouvoir n'a pas déclenché d'élan semblable à celui dont a bénéficié son lointain prédécesseur, François Hollande est parti de l'Élysée lesté d'une impopularité inédite par son ampleur. François Mitterrand quitta le pouvoir sous les critiques, François Hollande, sous les sarcasmes. Le programme de ce dernier reposait

essentiellement sur une promesse de changement de gouvernance et de style – « Le changement, c'est maintenant » – assurément en deçà du « Changer la vie » de 1972 de François Mitterrand. La promesse de rupture n'a pas eu le même écho en 2012 qu'en 1981, mais le passif cinq ans plus tard n'est pas moindre. Alors, que s'est-il passé ? Comment peut-on avoir aussi peu promis au départ et avoir autant déçu à l'arrivée ?

#### LES FACTEURS AGGRAVANTS OU LA GAUCHE DE GOUVERNEMENT À LA SAUCE HOLLANDAISE

Comme nous l'avons vu dans les précédents chapitres, en matière de politiques publiques, le bilan de François Hollande est contrasté, fait de succès et d'échecs. Mais quel bilan, en France comme à l'étranger, hier comme aujourd'hui, ne l'est pas ? Il faut toutefois distinguer deux choses. D'abord, la réalisation ou non des engagements de campagne : certaines promesses formulées en 2012 ont-elles été abandonnées ? Dans la gestion des événements survenus pendant le quinquennat, certaines options politiques ont-elles été contestables et contestées ? Dans les deux cas, la réponse est oui.

#### Renoncer, c'est déchoir ?

Au-delà de la dissimulation d'une politique de l'offre un peu honteuse en matière économique, certains renoncements sont survenus très tôt et ont immédiatement entretenu une suspicion dans l'opinion. Trois engagements ont ainsi été enterrés sans sommation, discréditant la sincérité et le volontarisme hollandais. Quelques jours seulement après l'élection, il n'y eut même pas tentative de renégociation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), pourtant promise dans la campagne (engagement n° 11). Quant à la lutte contre les discriminations, dont François Hollande avait pourtant fait un point spécifique de son programme, elle subit une double peine : le récépissé en cas de contrôle d'identité et le droit de vote des étrangers aux élections locales sont abandonnés sans explications. Sur le second point, François Mitterrand

18. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

19. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

20. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

21. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

n'avait pas procédé autrement, mais il ne disposait pas d'une assise électorale aussi solide au Parlement.

Pour autant, il serait expéditif de considérer François Hollande, à l'aune de ces renoncements, comme une exception : qu'il s'agisse des « 110 propositions pour la France » de François Mitterrand, de la « fracture sociale » diagnostiquée par Jacques Chirac ou de la « rupture » théorisée par Nicolas Sarkozy, tous les présidents en exercice ont été amenés à prendre quelque liberté avec leurs promesses de candidat. De ce point de vue, François Hollande n'est sans doute pas le plus mauvais élève de la classe.

Au-delà des écarts avec les promesses initiales relevés, il y a lieu d'examiner les entorses aux valeurs fondamentales de la gauche que certaines positions adoptées ou certaines décisions prises en réaction à l'actualité ont pu constituer. On peut notamment évoquer la question migratoire et le traitement des réfugiés qui ont commencé à affluer aux marges de l'Europe en 2014. Malheureusement, le ver semblait déjà dans le fruit, sur cette question centrale pour la gauche « morale », depuis l'affaire Leonarda en 2013 ou, la même année, les déclarations de Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, sur les Roms. Les sorties de ce dernier, devenu Premier ministre, sur l'irresponsabilité de la chancelière allemande en matière migratoire<sup>22</sup> ou, dans un autre registre, sur « les positions irréconciliables à gauche<sup>23</sup> », ont pu donner le sentiment à une partie de la gauche que la politique gouvernementale ne différait guère de celle qu'une droite modérée aurait pu mettre en œuvre. Naturellement, ce procès en trahison a pris une ampleur magistrale avec la déchéance de nationalité, mesure qui était portée récemment et dans un registre différent par la droite et l'extrême droite. « La déchéance de nationalité nous a déchirés et a fait exploser la gauche réformatrice. On a explosé en vol et tout est parti à vau-l'eau, l'année 2016 n'ayant plus été qu'un chemin de croix que je ne souhaite à personne<sup>24</sup>. »

22. Lors d'une visite à Munich, le 13 février 2016.

23. Lors d'un déplacement à Corbeil-Essonnes, le 15 février 2016.

24. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

Sans chercher à discuter ici ni l'éventuelle sincérité de François Hollande dans sa volonté de préserver la cohésion nationale, ni la dimension tactique de cette option, une chose peut être notée : François Hollande récolte un discrédit puissant en faisant la promotion d'une mesure pourtant très largement plébiscitée par l'opinion. Un rappel cruel : François Mitterrand avait quant à lui tiré un crédit maximal de sa position sur la peine de mort, alors même qu'elle était minoritaire dans l'opinion, parce qu'elle lui donnait une stature en termes de valeurs. François Hollande, *a contrario*, en épousant une idée du camp politique adverse, malgré l'écho de cette dernière chez les Français, a perdu toute crédibilité et a fait douter une partie de la gauche de la sincérité de ses convictions.

Dans la foulée, la loi travail a grandement pâti de cette rupture du lien de confiance avec l'opinion. Elle a en outre marqué un nouveau point de rupture. Alors qu'en matière sociale, tous les choix antérieurs du quinquennat s'étaient inscrits dans le cadre d'une culture sociale-démocrate assumée, laissant toute leur légitimité et leur place aux partenaires sociaux, la loi travail traduit une stratégie de rupture et de passage en force, à un moment où le pouvoir est au contraire terriblement affaibli. Si cette « théorie du choc » se donnait pour objectif tactique de briser les tabous, elle a surtout brisé le dernier socle très fragile de confiance. Comme l'ont dit certains, la gauche a ainsi perdu en quelques mois le respect et le soutien de la gauche morale d'abord, de la gauche sociale ensuite<sup>25</sup>.

### Le dispositif politique : un pilotage automatique, sans régulateur ni amortisseur

« Le quinquennat n'a pas été un échec, il a engendré beaucoup de choses positives, énormément de réalisations, plus de réformes d'ailleurs au début du quinquennat de François Hollande que sous le quinquennat actuel d'Emmanuel Macron, il y a des choses dont on peut s'enorgueillir. Mais, au fond, c'est par la gouvernance que nous avons péché. La gouvernance du quinquennat était dysfonctionnelle et ça, c'est un ingrédient tout à fait

25. Jean-Christophe Cambadélis, *Chronique d'une débâcle. 2012-2017*, Paris, L'Archipel, 2018.

particulier<sup>26</sup>. » Tous les acteurs ont pointé l'absence de dispositif qui permette de garantir un pilotage efficace et souple de la fabrique de la décision politique, entre l'exécutif, le Parlement et le parti. Le Parti socialiste paierait là les conséquences de ses décisions ou non-décisions. « Nos fonctions essentielles, nous les avons externalisées. Nous avons externalisé la primaire, donc la désignation de notre candidat. Nous avons externalisé la production idéologique depuis longtemps. Et nous avons, durant le quinquennat, externalisé le débat et la régulation politique<sup>27</sup>. »

« François Hollande a d'emblée choisi de ne pas accorder d'attention suffisante au Parti socialiste<sup>28</sup> », situation d'autant plus étonnante qu'il avait lui-même été méthodiquement associé à la politique gouvernementale menée par Lionel Jospin, et que cette fluidité des relations entre Matignon et Solférino avait à l'époque été l'une des clés du succès de la gauche plurielle. Au contraire, en 2012, « c'est comme si, bizarrement, François Hollande, qui avait été très longtemps premier secrétaire du Parti socialiste, s'était immédiatement désintéressé du parti, laissé en jachère ». Cela a créé une situation où « rien n'a été régulé, maîtrisé, piloté par l'Élysée<sup>29</sup> ».

« C'était un choix complètement assumé au début du quinquennat, que le président de la République ne soit pas dans un dialogue politique en continu sur l'ensemble des sujets gouvernementaux. D'une certaine manière, c'était très sain et revenait à laisser le Premier ministre et les ministres assurer cet échange politique. Cette idée, en première analyse, était pleine de bon sens. Mais en réalité, elle était folle dans un contexte politique où, désormais, tous les arbitrages remontent au président de la République<sup>30</sup>. » « L'une des difficultés, c'est que François Hollande a pensé l'exercice du pouvoir comme président de la République avec à l'esprit le précédent de François Mitterrand alors que le rythme du quinquennat et de l'hypermédiatisation a tout bouleversé<sup>31</sup>. » « Le fait de

ne pas pouvoir discuter avec les parlementaires, depuis l'Élysée, ni les représentants du parti avait été théorisé<sup>32</sup>. » Mais tout cela a immédiatement instauré une distance néfaste.

Puisqu'il revenait en outre aux chefs de gouvernement, chefs de la majorité parlementaire, d'assurer au quotidien la tâche de régulation politique, la personnalité et le savoir-faire de ces derniers étaient déterminants. Or, Jean-Marc Ayrault comme Manuel Valls, en dépit de leurs incontestables qualités, avaient des profils et des tempéraments qui ne permettaient pas de répondre totalement à l'équation. Le premier a peine à exercer un leadership incontesté sur l'équipe gouvernementale. Le second, à l'inverse, par un excès d'autorité qui confinait à la brutalité, a fini par incarner une forme de rivalité avec le président qui combinait théorie du choc en matière de gouvernance et théorie des gauches irréconciliables sur le fond.

### Le tête-à-queue de la fronde

Cette absence de régulation est naturellement ce qui a permis que la fronde naisse et prospère chez les parlementaires. Il convient de noter que ce phénomène a pris une ampleur croissante qui dépasse largement le cadre d'un affrontement, devenu explicite et public, entre la majorité du Parti socialiste et l'aile gauche historique de ce dernier.

Les affrontements idéologiques ont toujours existé, avec vivacité et même violence, y compris dans les phases de conquête (1971-1981) puis d'exercice du pouvoir (après 1981). « La violence des chocs politiques, dans les années 1970 et 1980, est terrible. La bataille de François Mitterrand contre le CERES<sup>33</sup> sur la Fédération de Paris et au plan national, c'est terrible. La bataille contre Michel Rocard après 1978, c'est terrible<sup>34</sup>. » Mais pourquoi de tels affrontements n'ont-ils pas débouché sur une explosion ? « Parce que l'aspiration à l'unité de la gauche était absolument dominante dans les masses. Personne n'aurait pu s'en extraire

26. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

27. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

28. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

29. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

30. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

31. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

32. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

33. Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste.

34. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

parce qu'il y avait une pression en vue de l'unité de la gauche qui était extraordinaire<sup>35</sup>. » Jusqu'alors écartée du pouvoir, la gauche savait que, sans cette unité, même factice, elle ne pourrait jamais parvenir à le conquérir. L'élection de François Mitterrand ayant fait sauter ce verrou, le sens de la discipline et de l'unité s'en est trouvé progressivement dissous. « C'est ce qui s'est complètement défait dans les années 1990<sup>36</sup> », laissant émerger une forme d'irresponsabilité dans les postures des uns et des autres.

Et la tendance ne s'est pas démentie, malgré la décennie de règne politique de la droite, sous les quinquennats de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, bien au contraire. Le référendum de 2005 pour une Constitution européenne a non seulement confirmé des désaccords de fond sur l'Europe, mais il a surtout, sur la forme, ouvert une brèche terrible : « La faute originelle remonte au référendum interne de 2004. Les camarades ayant appelé à voter non, en dépit du vote final, ont continué à faire campagne sur leur ligne sans s'exposer à la moindre sanction [...]. L'autorité de la chose votée était alors fortement amoindrie<sup>37</sup>. » Ainsi, le quinquennat a été un chemin de croix parlementaire. Ni le parti ni le groupe ne s'offrant en espaces de dialogue sur le fond, les désaccords se sont rapidement exprimés sur la place publique, au Parlement et dans les médias, sans qu'à aucun moment personne ne cherche ni à rassembler ni à « taper du poing sur la table », laissant la cacophonie, la division et l'absence d'autorité définir la gouvernance politique de ce quinquennat.

Les difficultés n'ont pas tardé puisque le vote à l'Assemblée sur le TSCG, dès octobre 2012, a offert une première occasion de discordance. Dès ce moment-là, « il y a tout de même neuf députés socialistes qui s'abstiennent – dont deux qui deviendront d'ailleurs ministres d'Emmanuel Macron<sup>38</sup> – et vingt députés socialistes qui votent contre<sup>39</sup> ». La situation ne s'apaise pas puisque le vote de l'accord national professionnel de 2013 sur la sécurisation de l'emploi, malgré le travail du rapporteur de ce texte à l'Assemblée, Jean-Marc Germain, ne fait pas le plein de voix et enregistre

35 abstentions et 6 votes négatifs. Cela est révélateur de failles profondes : « Sur cette question de la démocratie sociale, de la place de la loi, de la place du dialogue, il y avait des problèmes très lourds qui n'avaient pas été tranchés avant<sup>40</sup>. » Et qui ressurgiront d'ailleurs, avec une virulence accrue, au moment de la loi travail.

Mais, en toute rigueur, « le point de départ de ce que les médias ont appelé la fronde parlementaire, c'est le vote du 29 avril 2014, qui concerne la transmission de la feuille de route de la France à la Commission européenne<sup>41</sup> ». Pour la première fois, des députés jusqu'alors membres de la majorité du Parti socialiste ajoutent leur voix aux opposants traditionnels. L'échec aux élections municipales, quelques jours avant, n'y est naturellement pas étranger.

Sur les votes budgétaires, qui constituent l'heure de vérité en matière de ciment majoritaire, « là aussi on note une dégradation progressive et finalement assez rapide<sup>42</sup> ». Enfin, dernier élément, les votes d'investiture. D'abord, les députés socialistes ne sont que 253 à voter la confiance au gouvernement de Manuel Valls, au lendemain du remaniement qui en exclut Arnaud Montebourg, Benoît Hamon et Aurélie Filippetti. Alors que « la sortie de Benoît Hamon et Arnaud Montebourg va se faire sur des histoires de corneucul, à la suite d'une déclaration vulgaire d'Arnaud, pas sur une vraie rupture politique<sup>43</sup> ». Il convient même de rappeler que « Manuel Valls a le soutien d'Arnaud Montebourg et de Benoît Hamon au moment même où naît la fronde<sup>44</sup> ».

Pourtant, comble du baroque, événement inédit sous la V<sup>e</sup> République, des députés ont été à l'origine d'une motion de défiance à l'encontre du gouvernement issu de leur propre parti. Pourquoi ? « Lorsque la loi travail, qui n'est pas prévue au départ, est arrivée à l'agenda, nous venions d'obtenir la primaire. Nous n'avions donc ni envie ni intérêt à durcir le ton jusqu'au vote d'une motion de censure qui pouvait tout emporter, y

35. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

36. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

37. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

38. Stéphane Travert et Olivier Dussopt.

39. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

40. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

41. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

42. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

43. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

44. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

compris la primaire. Alors pourquoi avons-nous été obligés, de notre point de vue, d'aller vers la motion de censure ? C'est à cause de la pression qui se situait à l'extérieur, dans la société, dans le mouvement social. On ne pouvait pas avoir tenu nos positions et tout à coup dire au pays, parce qu'on avait obtenu une primaire, qu'on n'avait rien à dire sur la loi El Khomri. Ça ne tenait pas la route<sup>45</sup> », explique l'un des députés qui ont rejoint la fronde à partir de 2014.

Quels sont les éléments qui ont entretenu cette dynamique de fronde ? « Pour danser le tango, il faut être deux<sup>46</sup>. » Dit autrement, « il y a un jeu entre Manuel Valls et les frondeurs qui aboutit à une situation politique extrêmement lourde<sup>47</sup> », laquelle atteint probablement son paroxysme avec la théorisation des gauches irréconciliables. Car « théoriser les deux gauches irréconciliables, c'est théoriser les deux gauches irréconciliables aussi au plan électoral, et donc admettre la recherche d'une autre solution [...]. Et cette autre solution, elle est avec une droite réconciliable. Cette théorie des gauches irréconciliables a ouvert la voie à celui qui l'a mise en pratique : Emmanuel Macron<sup>48</sup>. » « Du côté de l'exécutif, pour moi, la stratégie est liée en partie à des constructions personnelles de François Hollande, qui avait besoin de combattre une image de versatilité en se tenant à un cap politique, et de Manuel Valls, qui se construisait dans l'autorité<sup>49</sup>. » Dans ces conditions, l'exécutif s'est contenté d'avancer grâce au seul soutien de la « majorité de la majorité », en veillant à contenir la fronde, sans volonté de chercher des compromis. « À plusieurs reprises, qu'il s'agisse de la loi El Khomri ou de la loi Macron, nous étions favorables à des compromis pour montrer que notre action avait une utilité. Donc, sur la loi travail, par exemple, nous aurions pu accepter l'amendement d'Olivier Faure<sup>50</sup>, plier les gaules en mai 2016, et le quinquennat se terminait autrement. Il y avait certes le livre des journalistes, à sortir à l'automne<sup>51</sup>,

mais le mandat se serait terminé autrement si on avait pu sortir par le haut au printemps 2016<sup>52</sup>. » Lorsque les risques de débordements devenaient excessifs, « on passait à l'étape suivante à travers la technique juridique du 49.3, qui permettait de retrouver cette majorité sur des bases plus violentes<sup>53</sup> », raconte le député frondeur. Le maintien dans l'autoritarisme d'un rapport disciplinaire l'a ainsi souvent emporté sur les logiques de conviction. « Il y a tout de même eu des moments où il ne se passait rien en termes d'opposition de fond et où Manuel Valls ne pouvait s'empêcher de remettre un euro dans la machine pour relancer le truc<sup>54</sup>. »

« Notre difficulté n'était donc pas de sortir de l'affrontement politique. En revanche, nous avons eu une difficulté, je le reconnais et je l'ai ressentie dans la période, à sortir de sa médiatisation [...]. Il y a eu des moments, c'est vrai, dans notre dynamique politique de frondeurs, où cet effet de médiatisation a dépassé les enjeux et les dosages politiques que nous souhaitons nous-mêmes donner. La répétition a donné une intensité à un désaccord qui n'était peut-être pas aussi fort que ce que nous étions nous-mêmes prêts à considérer à tête reposée<sup>55</sup>. » « On aurait eu le système médiatique d'aujourd'hui du temps de Pierre Joxe et de François Mitterrand, je me demande si cela n'aurait tout de même pas donné le même résultat qu'aujourd'hui<sup>56</sup>. » « La leçon que je tire de tout cela, c'est que si, un jour, nous devons revenir, je ne sais pas dans quel état, avec qui ni dans quel contexte politique global, il faudra avoir réfléchi à la fabrication collective d'une orientation lorsque nous gouvernons<sup>57</sup>. »

### Le style présidentiel hollandais : un leader scandinave en monarchie républicaine ?

« François Hollande, pour des raisons personnelles ou pour des raisons qui tiennent à la situation politique, a eu moins de leadership qu'un François Mitterrand et peut-être même que Lionel Jospin<sup>58</sup>. »

45. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

46. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

47. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

48. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

49. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

50. Cet amendement portait sur le taux de majoration des heures supplémentaires, tel que prévu par la loi travail.

51. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça... Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, 2016.

52. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

53. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

54. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

55. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

56. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

57. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

58. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

*Un pitch fatal : le président « normal »*

Le péché originel, « le contresens politique initial<sup>59</sup> », beaucoup l'ont compris, relève du choix baroque de François Hollande de placer son mandat sous le signe d'une présidence « normale ». Si la posture a été inventée pour des raisons éminemment tactiques, elle fixe une bien modeste ambition pour le quinquennat, au surplus en total décalage avec les besoins d'incarnation qu'une telle fonction recouvre aux yeux de l'opinion.

*Un déficit de légitimité ?*

« Je pense que l'élection de François Hollande est en quelque sorte une anomalie<sup>60</sup>. » Le quinquennat de François Hollande repose d'emblée sur des bases fragiles. La première raison tient au fait que son élection résulte d'une triple dynamique extérieure à sa propre démarche :

- la non-élection de Lionel Jospin en 2002, qui fait du premier secrétaire du Parti socialiste le leader naturel de la gauche ;
- la non-candidature de Dominique Strauss-Kahn, qui fait de François Hollande le candidat naturel (et par défaut) de la gauche à la présidentielle de 2012. « Les conditions dans lesquelles François Hollande a pu émerger, après le traumatisme de l'élimination de Dominique Strauss-Kahn, ont fait peser sur sa candidature et son élection un soupçon d'illégitimité<sup>61</sup> » ;
- enfin, le rejet de Nicolas Sarkozy, qui fait de lui le septième président de la V<sup>e</sup> République : « La victoire de François tient avant tout au rejet personnel de Nicolas Sarkozy<sup>62</sup> ».

On a donc ce paradoxe lié au fait qu'une double investiture, dans le cadre d'une primaire ouverte d'abord, réunissant plusieurs millions de votants, puis d'une présidentielle, n'a pas forcément ancré une profonde légitimité du nouveau président, dont la victoire n'a rien eu d'écrasant. L'abstention a été élevée, les votes blancs ont atteint un niveau record et le score final a été serré au point que les rangs sarkozystes se sont convaincus qu'avec quelques semaines de campagne supplémentaires, le

résultat aurait été inverse. « L'élection elle-même a été très complexe et a engendré aussitôt terminée un vrai coup de mou : face à un président aussi impopulaire, on est seulement à 51,6 %<sup>63</sup>. »

*Le déficit de récit*

Tous les acteurs et observateurs de son quinquennat ont pointé l'incapacité de François Hollande à mettre en récit son action, pour l'inscrire dans une perspective qui permette à l'opinion d'en percevoir le sens. Rejetant les concepts, les références, les envolées lyriques, il aura résumé d'un objectif exclusif sa présidence normale, au point d'en faire la clé de sa quête d'un nouveau suffrage : inverser la courbe du chômage. Si l'objectif ne manque ni de panache ni de lucidité – en 2012, c'est bien la problématique première aux yeux de l'opinion –, on trouve difficilement récit plus minimaliste. L'enjeu d'une nouvelle conception du travail, induisant de nouvelles formes d'organisation sociale, conception liée aux mutations économiques à l'œuvre, n'est même pas posé en ces termes : le président se contente de parler chiffres et courbe.

De façon mécanique et cohérente, le détail de son action relève alors de ce que nombre d'observateurs ont baptisé « la boîte à outils », François Hollande inventant la figure du président technicien, consacrant ses prestations audiovisuelles à la description des contenus et sous-contents des mesures mises en œuvre. « Donc, on a un problème de définition de fonction<sup>64</sup>. »

Cette forme de dépolitisation du discours présidentiel, tourné vers des résultats exclusivement chiffrés, préfigure-t-elle l'avènement du macronisme, mélange revendiqué de pragmatisme et d'efficacité ? Le gouvernement des meilleurs n'aurait désormais qu'un seul credo : le chiffre oui, le sens non. Chacun a en particulier observé le goût de François Hollande pour les subtilités de la fiscalité, matière absconse et anxiogène, peu susceptible de transporter les foules. « Il y a eu un mélange de micromanagement et de microrécits. Microrécits parce qu'on disait

59. Alain Duhamel, *Journal d'un observateur*, Paris, L'Observatoire, 2018.

60. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

61. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

62. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

63. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

64. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

très peu de choses, mais micromanagement parce qu'on entrait dans un très très grand détail<sup>65</sup>. »

Les tentatives de storytelling auront à chaque fois été des initiatives de Matignon : une première fois sous la forme d'une tribune de Jean-Marc Ayrault<sup>66</sup> ; ensuite, avec les velléités de Manuel Valls, dans le contexte post-attentats, de mettre les thématiques d'identité républicaine et de laïcité au cœur du discours gouvernemental. Pendant que ses Premiers ministres tentent de prendre de la hauteur, le président reste, lui, dans son rôle de bricoleur de politiques publique.

### *Le déficit d'autorité*

La dernière faiblesse présidentielle consiste en un déficit d'autorité aux yeux de l'opinion. Le procès est partiellement injuste car, dans le domaine diplomatico-sécuritaire, le président aura su démontrer sa capacité à trancher et à rassurer face à des événements d'une grande complexité. Mais, au-delà de la fronde parlementaire que nous venons d'évoquer, son autorité a été malmenée sur deux fronts.

Elle l'a d'abord été par des membres de l'équipe gouvernementale, au sein de laquelle le président a laissé s'exprimer deux lignes politiques que l'affaire Florange en 2012 permet très tôt de voir publiquement s'affronter. Mais les épisodes cacophoniques se répètent régulièrement, à travers quelques polémiques opposant notamment Manuel Valls à Christiane Taubira, d'une part, et à Cécile Duflot, d'autre part. François Hollande se refuse systématiquement à tout rappel à l'ordre. « Le gouvernement lui-même n'était pas forcément organisé pour fonctionner<sup>67</sup>. » Arnaud Montebourg s'emploie ainsi de façon récurrente à contester la parole présidentielle jusqu'à la fatale sortie de route de Frangy, dont Benoît Hamon est une victime collatérale. Jacques Chirac n'a-t-il pas régulièrement dû recadrer son bouillonnant ministre de l'Intérieur ou se déjuger, démontrant également une autorité parfois chancelante ? Le sujet n'est donc pas inédit.

65. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

66. « Pour un nouveau modèle français », *Le Monde*, 3 janvier 2013.

67. Intervenant au séminaire « Exercice du pouvoir et gouvernance », 10 septembre 2018.

Cette faiblesse présidentielle a malheureusement été accentuée par des affaires privées, qui sont devenues tragiquement publiques. Il y a d'abord eu l'image d'un président casqué à l'arrière d'un scooter en une d'un magazine people ; ensuite celle d'un président confronté à la vengeance livresque d'une compagne humiliée. Deux succès en 2014, de presse et d'édition, dont la stature présidentielle n'a jamais réussi à se remettre. Pour être tout à fait complet, l'autorité présidentielle a également été abîmée par des choix de communication peu inspirés, telles l'intervention présidentielle improvisée en 2013 au moment de l'affaire Leonarda ou la publication de plusieurs ouvrages de confidences présidentielles jugées excessivement abondantes et imprudentes. Qu'il s'agisse de dialoguer par médias interposés avec une jeune Kosovare en situation irrégulière ou dans le secret de l'Élysée avec de nombreux journalistes pour en faire les scribes de son propre mandat, l'effet s'est révélé désastreux en termes d'autorité et de prestige de la fonction.

## CONCLUSION

En conclusion, que retenir de cet énigmatique quinquennat et quels enseignements en tirer ? Le quinquennat de François Hollande a été gangrené par le flou idéologique et politique dans lequel le socialisme français est noyé depuis 1971 peut-être, 1983 sûrement. L'élection de François Hollande elle-même résulte d'un triple accident : la défaite de Lionel Jospin en 2002, l'élimination de Dominique Strauss-Kahn avant même la primaire de 2011, le rejet de Nicolas Sarkozy à l'issue de son quinquennat.

Si son accession à l'Élysée vient donc de loin, elle n'est pas le fruit d'une démarche pleinement construite et maîtrisée. Mais le talent politique se mesure également à sa capacité à se saisir des bons ballons aux bons moments. Sa légitimité politique et son assise idéologique ne pouvaient toutefois que s'en trouver d'emblée fragilisées. Son leadership n'a d'ailleurs jamais été capable de surmonter cette faiblesse originelle. Le dispositif politique déployé et le style de présidence adoptés ont fait le

reste pour transformer cette faiblesse en quasi-mort clinique, au fil des événements du quinquennat.

Effet cumulatif, le nouveau pouvoir a manifesté une faiblesse de fond : malgré sa formation de haut fonctionnaire et ses mandats d'élu local, François Hollande est arrivé en 2012 à l'Élysée avec une maigre expérience des affaires gouvernementales. Il pouvait en revanche faire valoir un bagage politique certain après plus de dix années passées à la tête du Parti socialiste. Et, paradoxalement, c'est davantage en tant que « manager de politiques publiques », dont nous avons vu que le bilan en matière économique, sociale, environnementale n'a pas été indigne, qu'en tant que leader politique (porté par un idéal, un discours, une vision stratégique et un sens tactique) qu'il a pu exprimer son savoir-faire. Or, l'opinion – et spécifiquement le peuple de gauche – réclame et de l'efficacité et du rêve. Au cours du quinquennat de François Hollande, la première a été relative, le second, totalement absent.

---

## Perspectives

---

## LEÇONS POUR LA SOCIAL-DÉMOCRATIE

**Alain Bergounioux**

Inventaire ! Le mot fait un peu peur parce que, dans les familles, il évoque ce moment des successions souvent propice aux querelles... En politique, cela est encore plus vrai. C'est pourquoi, si l'on en parle, la pratique est rare. Dresser le tableau du passif et de l'actif d'une action politique tourne vite à la recherche des responsabilités qui sont rarement exclusives et deviennent vite embarrassantes. Pourtant, aujourd'hui, il est plus que nécessaire de mener une analyse sérieuse du quinquennat écoulé autrement qu'en paroles. Il importe, en effet, de comprendre ce qui est arrivé, ce qui nous est arrivé, et pourquoi cela nous est arrivé. C'est la seule manière de ne pas laisser les incompréhensions et les ressentiments boucher durablement l'horizon, car il s'agit de quelque chose qui dépasse le sort de l'actuel Parti socialiste, il en va de l'existence de la tradition historique du socialisme démocratique dans notre pays. Regarder la réalité en face, le positif comme le négatif, est le fondement d'une reconstruction intellectuelle et politique qui est une condition (sinon la condition) pour renouer les fils d'un dialogue avec les Français.

Pour ce faire, nous devons avant tout comprendre les choix qui ont été effectués dans les politiques publiques avec leurs motifs et leurs raisons, rendre compte des modalités de leur mise en œuvre et de leurs résultats. Il faut évidemment avoir à l'esprit le contexte qui a été celui de ce quinquennat. Il a été particulièrement marqué par les crises : celle de l'euro, qui a accueilli immédiatement le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, prolongée par la crise grecque jusqu'en 2015, la grave crise des finances publiques, accentuée depuis 2008, avec la crainte persistante d'une envolée des taux d'intérêt, avec le terrorisme présent constamment, dès la campagne présidentielle, avec les tueries de Toulouse et de Montauban, dramatique dans les deux années 2015-2016, la crise des

« migrants », qui amalgame, dans l'opinion, les problèmes de l'immigration, des réfugiés et du droit d'asile, et, enfin, les crises géopolitiques au Mali, en Centrafrique, en Syrie et en Ukraine. C'est beaucoup dans une société française inquiète, divisée, animée par une extrême défiance en l'efficacité de la politique. Et, par contexte, il ne faut pas entendre seulement celui des cinq années de 2012 à 2017. Il faut prendre une perspective temporelle plus longue qui voit l'affaiblissement de plus en plus marqué du système politique défini dans les années 1980, avec, particulièrement, l'épuisement progressif des formules qui avaient vu croître le Parti socialiste au cœur de la gauche dans les décennies précédentes. Une troisième dimension s'impose également dans l'analyse, celle de la perception par l'opinion des politiques menées. Elle décide souvent du bilan global et du jugement électoral. Or, elle a été presque tout le temps négative. Il faut en saisir les raisons. Et, parmi celles-ci, il y a le rôle des acteurs politiques et toute la confusion politique qui a fini par envahir la fin du quinquennat pour déboucher sur le séisme électoral de 2017.

Les sept chapitres qui précèdent brossent un tableau détaillé des politiques mises en œuvre. Il ne peut évidemment être exhaustif, car il faudrait, à la limite, faire l'histoire du pays pendant cinq années, tant les différentes dimensions d'un « exercice du pouvoir » s'entrecroisent et s'influencent réciproquement. Mais il est suffisamment large pour permettre de mener une réflexion sur la nature de ces politiques, dont le procès a été dressé à gauche et dans le Parti socialiste lui-même pour condamner un social-libéralisme mal assumé, à droite pour dénoncer un socialisme dépassé. Ce quinquennat, cependant, ne doit pas se lire qu'à travers le prisme de lunettes françaises (même si cela nous intéresse au plus haut point), car il nous place au cœur des problèmes actuels des politiques sociales-démocrates, dont on connaît les difficultés. Celles-ci, en effet, au moins depuis la fin des années 1980, s'efforcent d'articuler les enjeux de la compétitivité pour les économies nationales, le maintien pour l'essentiel de la redistribution sociale, les exigences de l'intégration européenne, la montée des préoccupations identitaires. C'est ce qui a été tenté durant ce quinquennat dans les conditions françaises. Revenir sur les choix politiques effectués, c'est ainsi réfléchir à ce qui est en cause dans le modèle d'action de la social-démocratie européenne. Un paradoxe

– mais ce n'est pas le seul ! – est que le socialisme français s'est essayé, à sa manière, à une politique de type social-démocrate, dans les conditions de la mondialisation, à un moment où les piliers de cette politique étaient fragilisés et attaqués par les vagues populistes de droite, de gauche et même du centre... Cela constitue le fil directeur de la réflexion menée dans l'analyse qui suit.

En arrivant au pouvoir, François Hollande et les principaux dirigeants socialistes avaient conscience de la gravité de la situation économique et sociale. Depuis le milieu de l'année 2012, l'économie française était entrée en récession – la croissance ne repartirait qu'en 2014... Le taux de chômage avoisinait les 10 %. Le déficit public avait atteint 5,2 % du PIB. La désindustrialisation accrue portait atteinte à la compétitivité de l'économie. Dans sa campagne de l'élection primaire, François Hollande avait mis en évidence la nécessité de reconstruire l'appareil productif, il parlait d'un « pacte productif » à côté d'un « pacte redistributif » et d'un « pacte éducatif ». Le programme de la campagne présidentielle proprement dit, les « 60 engagements pour la France », insistait davantage sur un programme de dépenses nouvelles, pour des mesures sociales et d'aide à l'emploi – et l'opinion avait été marquée par l'annonce de la création de 60 000 postes dans l'Éducation nationale et d'une taxe de 75 % sur les plus hauts revenus. Mais le texte du programme annonçait aussi la volonté de réduire le déficit public à 3 % de produit intérieur brut en 2013 et même de retrouver l'équilibre budgétaire en 2017. Les difficultés de s'attaquer simultanément à ces déficits des finances publiques, de l'emploi, de la compétitivité étaient aggravées par la situation européenne où la préoccupation principale était de faire face à la crise de l'euro que l'Allemagne et la plupart des gouvernements alors en place ne voyaient pas pouvoir être conjurée autrement que par un strict respect des disciplines budgétaires et le respect du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), tout juste négocié.

Les choix qui ont été effectués dans les premiers mois ont été décisifs et caractérisent pour une bonne part la nature de l'exercice du pouvoir mené dans ce quinquennat. Il aurait été possible d'exposer la gravité de la situation à l'opinion. La publication du rapport de la Cour

des comptes le permettait. Un ensemble de réformes structurelles aurait été ainsi justifié pour rétablir les conditions d'un retour à l'équilibre budgétaire, d'une amélioration de la compétitivité, d'une modernisation de la protection sociale. Cela, certes, ne découlait pas du ton de la campagne électorale. Mais, d'un autre côté, François Hollande avait avancé que le quinquennat connaîtrait deux périodes, la première marquée par les nécessités du redressement, la seconde permettant une redistribution. Cependant, il aurait fallu dramatiser les enjeux pour expliquer le cours à prendre. Et cela, François Hollande ne l'a pas voulu. Le précédent de Jacques Chirac en 1997 ne plaidait pas en ce sens, la dissolution de l'Assemblée nationale afin de mieux préparer l'économie française à l'entrée dans l'euro s'étant soldée par un désastre politique pour la droite. Surtout, le nouveau président était conscient du fait que la victoire du printemps 2012 était pour beaucoup le fruit de l'antisarkozysme. La gauche, toutes tendances confondues, n'avait regroupé qu'un peu plus de 43 % des suffrages au premier tour. En outre, elle était divisée. D'emblée, le Front de gauche, derrière Jean-Luc Mélenchon, avait refusé d'entrer dans une majorité présidentielle et avait entamé une critique qui prit rapidement un caractère systématique. La composition du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, avec les Verts, et le rôle donné à Arnaud Montebourg montrent une volonté de réunir plusieurs lignes politiques. Toutes ces données – sans entrer dans les raisons qui tiennent au caractère des personnalités dirigeantes – rendent compte de choix dominés par le pragmatisme et, souvent, par la tactique politique.

La question européenne donne la mesure de cet état de fait. Le onzième engagement de la campagne portait sur la volonté de renégocier le traité européen et s'accompagnait de tout un ensemble de propositions pour, principalement, créer des euro-obligations, pour favoriser une Europe de l'énergie, pour engager une nouvelle politique commerciale. Tous les témoignages montrent que cela n'a pas été tenté. Il aurait fallu, en effet, prendre le risque d'ajouter aux difficultés et aux incertitudes liées à l'euro une crise avec l'Allemagne et avec la plupart des gouvernements européens. Les faiblesses de l'économie française – trop intériorisées, ont dit les critiques – laissaient craindre, dans ce cas, une hausse des taux d'intérêt ruinant d'emblée toutes les ambitions socialistes. La ratification

du TSCG et la réaffirmation de l'objectif de revenir aux 3 % de déficit budgétaire ont paru être la condition pour établir une relation de confiance avec l'Allemagne et la Commission européenne. En échange, François Hollande a pu revendiquer un modeste plan d'investissement – dans lequel, cependant, on peut voir l'anticipation du plan Juncker – qui a permis de parler d'un « pacte de croissance ». Mais, surtout, il a obtenu une tolérance pour étaler dans le temps la réduction des déficits et épargner ainsi aux Français une brutale politique d'austérité – qui a été imposée à l'Espagne, au Portugal et, bien sûr, à la Grèce. Le plus important a peut-être été le résultat du sommet européen de juin 2012 qui a jeté les bases de l'union bancaire. Mais le coût de cette politique en demi-teintes a été la difficulté de l'expliquer. Ce qui est passé pour un reniement a provoqué la première fracture au sein du groupe parlementaire socialiste, faisant rejouer les oppositions sur l'Union européenne, alors même que les contraintes budgétaires étaient relativisées et étendues dans le temps.

Cette volonté de trouver une conciliation entre des objectifs différents – le « trilemme », décrit par l'économiste Dani Rodrik entre les exigences de l'intégration européenne, de la compétitivité économique, de la redistribution sociale –, tentée dans le cadre européen, a trouvé à s'appliquer dans les principales politiques menées parallèlement dans le premier semestre du quinquennat. Cela tend à être oublié aujourd'hui, mais toute une série de mesures sont prises conformément aux engagements de la campagne : le retour à la retraite à soixante ans pour les carrières longues, une augmentation modérée du SMIC et de l'allocation de rentrée scolaire, l'embauche (progressive) de 60 000 personnels à l'Éducation nationale, le financement d'emplois d'avenir et des contrats de génération, etc. Aucune n'avait la portée spectaculaire des 35 heures ou de la retraite à soixante ans, mais elles amenaient néanmoins des dépenses nouvelles pour un montant de près de 20 milliards d'euros sur le quinquennat. La seconde dimension de l'action – inévitablement contradictoire – a porté sur la réduction du déficit des finances publiques. Et elle a eu des conséquences importantes. La loi de finances rectificative de l'été comporte 24 milliards d'euros de recettes nouvelles, qui s'ajoutent aux 11 milliards prélevés, déjà, par le gouvernement Fillon. L'arbitrage a

été rendu pour faire de l'impôt le levier majeur de réduction des déficits publics – la baisse des dépenses publiques demeurant modérée. C'est celui qui a le rendement immédiat. Si l'effort fiscal touche surtout les catégories de revenus les plus élevés et les revenus de l'épargne, les bases fiscales étant étroites, il est lourd – au point qu'il porte les taxations cumulées pour certains loyers à des niveaux qui peuvent être supérieurs à 100 % des revenus courants de l'année 2012 – et touche largement les classes moyennes. L'engagement – déjà ancien dans les programmes socialistes – de fusionner la contribution sociale généralisée (CSG) et l'impôt sur le revenu est abandonné. Mais les mesures prises – la création de nouvelles tranches de l'impôt sur le revenu (deux tranches de 45 % et 75 %), la barémisation des revenus du capital, la suppression du « bouclier fiscal » de Nicolas Sarkozy, la majoration de la taxation des dividendes, des produits financiers et des plus-values mobilières, etc. – répondent à une philosophie fiscale de gauche, équilibrant la taxation sur le capital et sur le travail. Les politiques concernant l'affaiblissement de la compétitivité et le redressement nécessaire ont suivi de peu. Deux mois après le « choc » fiscal, un « choc d'offre » est mis en œuvre. Dès juillet, un rapport est demandé à Louis Gallois – qui anime la table ronde de la conférence sociale qui se tient à cette date sur ce thème. Public en novembre, le rapport prévoit trente-cinq mesures pour renforcer la compétitivité. Il établit surtout que les entreprises françaises ont des coûts trop élevés pour les produits de moyenne gamme qu'elles vendent, ce qui diminue trop leurs marges et leur interdit d'investir suffisamment dans une montée en gamme. Les socialistes reconnaissent ainsi explicitement que c'est un problème de coût du travail, et pas seulement une question de la compétitivité hors coût, qui a conduit à la création d'une banque publique d'investissement. Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault applique les principales propositions du rapport sans attendre. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) est instauré pour transférer l'équivalent de 20 milliards d'euros de charges patronales vers une assiette fiscale autre que le travail. Une politique de l'offre est donc retenue. Mais son application est différée d'un an et fragmentée pour ménager les finances publiques. Le financement est assuré par une hausse de la TVA et un programme de coupes dans les dépenses publiques.

Le choix de politiques menées à peu près simultanément a une double caractéristique. Il s'inscrit d'abord dans une continuité française, inaugurée par François Mitterrand, en 1983-1984, qui a inscrit les politiques gouvernementales dans le cadre de la construction européenne et, singulièrement, dans un rapport privilégié avec l'Allemagne. Ensuite, François Hollande et son gouvernement ont reproduit pour l'essentiel les traits principaux des politiques adoptées par les différents partis sociaux-démocrates au pouvoir dans les années 2000 : la recherche d'une réduction des déficits publics, d'une création d'emplois par la diminution du coût du travail, d'une fiscalité favorable aux entreprises, d'une réforme du marché du travail, d'une modernisation de la protection sociale. Il n'y a pas une réelle exception française au-delà des différentes situations nationales. Et ce, d'autant plus que François Hollande et, plus encore, Jean-Marc Ayrault ont voulu revendiquer explicitement une méthode sociale-démocrate.

Dans son discours de politique générale le 3 juillet 2012, le Premier ministre faisait part de sa volonté d'ancrer dans les relations sociales « une culture de l'accord ». La proposition 55 du candidat avait prévu que la Constitution soit modifiée pour qu'elle reconnaisse et garantisse que tout texte de loi concernant les partenaires sociaux soit précédé d'une concertation. Un projet de loi allant dans ce sens n'a finalement pas été soumis au vote faute de pouvoir réunir une majorité parlementaire. Mais la tenue de conférences sociales en 2012 et 2013 a marqué cette ambition de mettre en œuvre un « pacte de confiance et d'efficacité ». Les deux premières conférences, en 2012 et 2013, ont débouché sur des accords majoritaires qui, pour l'essentiel, ont été transposés dans la loi. Ainsi, l'Accord national interprofessionnel de janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi a ouvert la possibilité de conclure, au niveau des entreprises connaissant des difficultés, des accords de maintien dans l'emploi en contrepartie de la réduction transitoire de la durée de travail et des salaires. L'accord a généralisé, en outre, la couverture complémentaire santé et a conforté le droit à l'assurance chômage en créant un compte personnel. L'intention d'établir des compromis « donnant-donnant », caractéristique des politiques sociales-démocrates de temps de crise, est évidente.

Mais la conciliation simultanée de ces politiques s'est révélée difficile. Et cela, pour trois raisons principales. D'abord, elles portaient des contradictions en elles-mêmes. L'effort fiscal a été trop rude. Il a contribué à ralentir la croissance : les années 2013-2014 connaissent une quasi-stagnation. Et il a été supporté partiellement par les entreprises, lorsque le CICE consacrait une direction contraire pour augmenter leur marge. La taxation accrue du capital et de l'épargne a créé inévitablement un mécontentement, qu'a exprimé l'expression « ras-le-bol fiscal » reprise par Pierre Moscovici lui-même, ministre des Finances, et qui a touché particulièrement les milieux de l'entreprise, déjà méfiants à l'égard du pouvoir socialiste. Une seconde série de difficultés tient au déficit d'explications – ce qui est aujourd'hui, mais déjà dans ces années, couramment dénoncé comme l'absence de « récit ». Ainsi, pour rester sur le dernier exemple, la politique fiscale, relevant de la culture de gauche, avec l'équivalence voulue entre le capital et le travail, n'a pas été assumée dans ses principes, alors qu'elle aurait pu être utilisée en contrepartie de l'impératif de compétitivité dans l'opinion de gauche. D'une manière générale, c'est le choix du pragmatisme qui a été fait. Nous l'avons vu dans le cadre européen. Les différentes mesures des politiques choisies qui, pour une part, n'avaient certes pas été annoncées dans la campagne, n'ont, en tout état de cause, pas été expliquées et reliées entre elles pour établir une cohérence d'ensemble : la réalité de la situation du pays, les délais obtenus auprès de Bruxelles pour la réduction des déficits publics, les avancées en matière de justice fiscale, la nécessité d'une politique de l'offre pour restaurer la compétitivité, le temps nécessaire pour l'effectivité des réformes. S'ajoutent évidemment les faiblesses anciennes de toutes les politiques de compromis social en France avec un mouvement syndical divisé et un patronat défiant. Dès 2013, la CGT et FO ont marqué leur opposition à la loi sur la sécurisation de l'emploi, pourtant issue de la conférence sociale. Malgré l'effort des 20 milliards d'euros du CICE, le Medef, quant à lui, a refusé toute logique de contreparties modulées selon la situation des entreprises et les branches professionnelles.

Ces contradictions ont été pensées comme pouvant être résolues avec le temps. Le président et les ministres chargés de l'économie comptaient sur un retour à la croissance amené par l'évolution du cycle

économique. Plutôt que d'entrer dans un débat complexe, le choix du pragmatisme s'est exprimé de manière privilégiée dans la promesse de résultats. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'annonce de François Hollande, en septembre 2012, et réitérée plusieurs fois par la suite, de se fixer comme principal objectif « l'inversion de la courbe du chômage », attendue initialement pour la fin de 2013. Comme l'a souligné judicieusement Jean-Christophe Cambadélis dans son « inventaire » propre du quinquennat, « les résultats étant pensés comme les substituts du récit et l'antidote de la fragmentation à gauche, le discours de François Hollande fut principalement économique – voire techno – et rarement politique<sup>1</sup> ». Cela est particulièrement évident dans les deux premières années du quinquennat. Non que la scène sociale n'ait pas été remplie par d'autres grands dossiers. Les ambitions pour la réforme de l'Éducation étaient grandes, une loi dite de « refondation » a été adoptée début 2013 pour unir une volonté d'égalité et un souci d'efficacité. Mais le débat d'ensemble, qui aurait mérité de revêtir une dimension nationale, a été occulté principalement par la question des rythmes scolaires, qui a révélé les contradictions de tous les partenaires de l'éducation. Le mariage pour tous s'inscrivait dans le fil de la culture socialiste et sociale-démocrate en Europe, pour faire progresser les droits à l'égalité de toutes les catégories sociales, après le PACS des années Jospin... Mais il a affronté une forte opposition issue de la partie conservatrice de la société qui a amené François Hollande à ne pas le revendiquer pleinement. L'abandon, sur un autre terrain, de la (vieuse) promesse d'accorder le droit de vote aux étrangers, sous conditions, aux élections locales, dicté par la prudence à l'idée d'un référendum sur cette question, à défaut d'une majorité constitutionnelle, a privé les socialistes d'une mesure symbolique. Si bien que l'essentiel du quinquennat s'est bien joué sur le terrain économique et social.

Or, ces résultats, qui ont été placés au cœur du discours socialiste, n'ont pas été au rendez-vous attendu. La croissance stagne. Les objectifs de réduction du déficit budgétaire sont hors d'atteinte. À la fin de l'année 2015, le taux de chômage s'élève à 10,5 %. Cela, ajouté aux effets du

1. Jean-Christophe Cambadélis, *Chronique d'une débâcle. 2012-2017*, Paris, L'Archipel, 2018, p. 182.

« choc fiscal » décidé l'année précédente, suffit à rendre compte du climat d'impopularité qui s'est installé très tôt et entoure désormais les initiatives du gouvernement. Les succès de politique extérieure – particulièrement l'intervention au Mali contre les groupes djihadistes en janvier 2013 – n'y changent rien. En revanche, le scandale provoqué par Jérôme Cahuzac, contraint à la démission en mars et des erreurs de communication, comme en octobre lors de l'affaire Leonarda (du nom d'une collégienne kosovare qui a publiquement refusé l'offre du président de la République) ajoutent aux difficultés.

Fallait-il pour autant changer de stratégie ? Cela n'a pas été le choix réalisé – tout au moins pour les deux années suivantes, l'année 2016 étant plus problématique. La priorité à la recherche de la compétitivité a été réaffirmée et accentuée. Annoncé en décembre 2013, explicité en janvier, un « pacte de responsabilité », présenté comme un « grand compromis social », amplifie l'allègement du coût du travail et porte l'effort de 20 milliards à 30 milliards d'euros. Une nouvelle réduction des dépenses publiques devant être, en principe, de 50 milliards d'euros jusqu'en 2017, préalable à une baisse annoncée des impôts, accompagne le plan. Mais cela s'est fait avec la volonté de ne pas mener de politique d'austérité forte. Les délais de réduction des déficits ont été allongés, avec l'accord tacite de Bruxelles et de l'Allemagne, qui ont davantage considéré les déclarations d'intention que les réalités par souci des équilibres politiques, dans l'Union européenne. Les réformes structurelles menées en 2013 et 2014 ont en effet été plus audacieuses dans l'affichage que dans les faits et ont ménagé les partenaires sociaux et les élus. La réforme des retraites, avec la loi de décembre 2013, repousse une procédure paramétrique pour établir un système par points. Elle instaure un allongement progressif de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein. En même temps, elle crée un compte pénibilité fortement critiqué par le Medef. La troisième conférence sociale, boycottée par la CGT et FO n'aboutit pas à un accord sur une réforme d'ampleur du marché du travail. La loi Rebsamen d'août 2015 sur le dialogue social ne peut que permettre le regroupement des consultations et des négociations obligatoires et l'amélioration de la représentation des salariés dans les conseils d'administration. La question des seuils sociaux n'a pu être traitée. La réforme territoriale – qui aboutit

en janvier 2015 – amène une reconfiguration du nombre des régions métropolitaines qui passe de vingt-deux à treize, crée onze métropoles et augmente la taille minimale des intercommunalités. Mais ce sont les élus qui ont décidé de la répartition des compétences et aucune couche du « millefeuille » territorial n'a été supprimée.

Après la lourde défaite aux élections municipales de mars 2014 – les socialistes perdant 68 villes de plus de 30 000 habitants –, le départ de Jean-Marc Ayrault, qui défendait explicitement une perspective sociale-démocrate, et l'arrivée de Manuel Valls – qui se traduit par un rétrécissement de la majorité avec le départ des ministres d'Europe Écologie-Les Verts – apparaissent rétrospectivement comme une césure. Mais, dans un premier temps, jusqu'à la fin de 2015, le gradualisme des réformes se poursuit. Nous avons vu que la loi Rebsamen demeure mesurée. Même la loi Macron d'août 2015, qu'il ne faut pas lire avec un regard rétrospectif, a retenu l'attention par la querelle de l'ouverture des commerces le dimanche, contestée par les syndicats et toute une partie de la gauche. Mais, pour le reste, elle introduit simplement plus de concurrence dans des secteurs réglementés, dans les transports par car, dans le règlement de certaines professions (celle des notaires, notamment). Si bien que l'action réformatrice des gouvernements, celui de Jean-Marc Ayrault et celui de Manuel Valls, dans ses débuts, tout au moins, a plutôt recherché un point moyen, entre les attentes de la gauche et les engagements vis-à-vis de l'Union européenne.

Ce contraste n'a guère été perçu par l'opinion. En effet, l'accroissement des divisions internes au sein même du Parti socialiste a indiscutablement contribué à brouiller les lignes et à affaiblir davantage le crédit politique du président. L'ampleur prise par le phénomène de la fronde – comme l'ont baptisé les journalistes politiques – n'a pas été uniforme durant les années du quinquennat et n'a pas revêtu le même sens. Le débat qui commence dès la question de la ratification du TSCG à l'automne 2012 s'articule selon un clivage déjà ancien au Parti socialiste, celui de l'Europe et de son évolution trop libérale, qui s'était exprimé lors de la crise de 2005. Le « pacte de responsabilité » – plus que le CICE – a amené une deuxième vague de critiques contre « la politique de l'offre »

– plus précisément la réduction du coût du travail, car les politiques « hors coût » ne provoquent pas d'opposition. Cela ne dépasse pas, en apparence, les confrontations socialistes habituelles, à une différence importante, c'est que ces critiques apparaissent à un moment où les socialistes sont au pouvoir. Mais c'est la formation du gouvernement Valls et, surtout, le départ d'Arnaud Montebourg et de Benoît Hamon, en août 2014, qui font franchir une étape. Ils inaugurent une double radicalisation entre les minorités socialistes et le gouvernement, qui éloigne les possibilités des compromis internes qui ont presque toujours été, jusque-là, le mode de fonctionnement du Parti socialiste<sup>2</sup>. Une inertie certaine a caractérisé la direction du Parti socialiste jusqu'au printemps 2014. Elle a laissé coexister des lignes politiques contradictoires, faute, il est vrai, d'une expression d'autorité de François Hollande. Harlem Désir, le premier secrétaire de 2012, a « géré » une situation sans dessiner une « perspective ». Une des conséquences est que le parti n'a pas joué un rôle actif dans l'explication de la politique gouvernementale, les militants et nombre de cadres étant peu au fait de sa cohérence possible. Tout se passe comme si, volontairement ou involontairement, il avait été mis entre parenthèses. L'arrivée de Jean-Christophe Cambadélis au premier secrétariat, en avril 2014, a modifié la perspective. Dans une gauche divisée, qui laisse mal augurer du rassemblement pour l'élection présidentielle de 2017, un objectif de reconfigurer le Parti socialiste dans une nouvelle « Belle Alliance populaire » est donné, qui s'inspire de l'expérience passée de la « gauche plurielle » de Lionel Jospin. Mais la priorité immédiate est de maintenir l'unité du Parti socialiste plus que mise à mal. En février 2015, Martine Aubry et les principaux responsables de la gauche du parti ont publié une tribune qui se veut un véritable réquisitoire contre la politique du gouvernement. Le congrès de Poitiers, en juin, mesure les rapports de force. Il est un succès tactique pour la direction socialiste et le président. Les frondeurs sont contenus un peu en dessous de 30 % des mandats. Martine Aubry a finalement rallié la motion majoritaire. Si elle apporte un soutien de principe à l'action gouvernementale, elle y fait apporter des limites évidentes, en demandant

une réorientation du « pacte de responsabilité » pour des investissements publics d'au moins l'équivalent de 10 milliards d'euros et demande une vraie politique de gauche fondée sur un approfondissement de la lutte contre les inégalités, pour les territoires, pour le logement, pour la santé, mettant l'accent sur la redistribution. La motion qui l'emporte à Poitiers plaide pour remettre sur le métier une réforme de la fiscalité afin de faire converger l'impôt sur le revenu et la CSG – ce que le gouvernement a rejeté en 2012 – et réaffirme son attachement au code du travail et sa méfiance à l'égard d'une réforme d'ensemble. Le soutien même majoritaire est ainsi plus que mesuré. Le congrès de Poitiers, en fait, marque plutôt un accord sur les désaccords. Les frondeurs manifestent d'ailleurs leur hostilité à une évolution sociale-libérale en refusant de signer l'adresse finale du congrès. Cet état de fait s'est rapidement traduit dans l'affrontement final malgré les notables efforts de concertation entrepris par le nouveau ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, qui conclut l'adoption de la loi pour la croissance et l'activité, le 6 août 2015, par la décision de la faire voter avec l'article 49.3 de la Constitution, contraignant ainsi la majorité. Le Parti socialiste se retrouve ainsi sans certitudes pour son avenir et sans identité politique claire. Et, peut-être plus grave encore, un état de défiance s'est installé chez les socialistes, et plus particulièrement dans le groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, qui est devenu la chambre d'écho des divisions socialistes.

Cependant, à la fin de l'année 2015, la situation pouvait encore paraître ouverte. Les terribles attentats du 13 novembre ont montré un gouvernement réactif... L'état d'urgence décidé le 14 novembre trouve, pour une très grande majorité, une opinion rassemblée, sans débats majeurs à gauche. Les lois votées durant le quinquennat contre le terrorisme ont été soutenues par les parlementaires – frondeurs compris. Les élections régionales de la fin de l'année ont demandé des sacrifices au Parti socialiste qui, pour éviter une victoire possible du Front national, a accepté de s'effacer au second tour dans deux régions importantes, les Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mais les candidats socialistes regroupaient 23 % des suffrages exprimés et, surtout, cela a permis de conserver cinq régions. Le 12 décembre, la COP21 s'est conclue par un accord, efficacement préparé par la diplomatie française, qui engage

2. Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le Remords. Les Socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, 2005.

la quasi-totalité des pays du monde dans une baisse des émissions de gaz à effet de serre. Certes, les résultats économiques ne sont toujours pas au rendez-vous – le chômage est encore supérieur à 10% à la fin de l'année. Mais les socialistes pouvaient penser être encore en capacité de concourir pour le second tour de l'élection présidentielle, même si le risque qu'ils ne deviennent la troisième force derrière la droite et le Front national était clairement souligné par tous les commentateurs, qui s'appuyaient sur les études d'opinion. Le maintien de l'unité de la droite n'étant pas assuré à la veille de l'élection primaire, les possibilités d'un redressement n'étaient cependant pas condamnées à l'avance.

Mais deux initiatives politiques, aux conséquences mal anticipées, font éclater les contradictions accumulées depuis quelques années, la première qui propose la déchéance de la nationalité pour les binationaux, nés sur le sol français, convaincus d'actes terroristes, la seconde qui poursuit la réforme du marché du travail, seulement amorcée par les lois Sapin et Rebsamen. Les deux débats vont interagir l'un sur l'autre pour finir par provoquer une crise de grande ampleur.

La mesure concernant la déchéance de nationalité était prévue afin de compléter le plan d'ensemble annoncé au congrès de Versailles le 16 novembre pour relever le défi du terrorisme en montrant une volonté d'unité nationale, dans la mesure où elle était une demande déjà ancienne de la droite et... de l'extrême droite<sup>3</sup>. Peu de voix critiques se sont élevées dans les jours qui ont suivi. Mais une vague d'opposition est montée progressivement, mettant en cause la différenciation qu'une telle mesure créait entre différentes catégories de la population. Le paradoxe est que le principe de la déchéance de nationalité recevait une majorité d'approbation dans l'opinion mais divisait la gauche militante, politique et syndicale. Après avoir hésité quelques jours, François Hollande a malgré tout décidé, le 23 décembre, de proposer une réforme constitutionnelle qui engloberait la mesure. Une majorité au Parti socialiste et au groupe parlementaire a au contraire plaidé pour l'abandon de la mesure, préférant la notion de « déchéance de citoyenneté » ou préférant même courir le

risque de créer des apatrides pour établir l'égalité dans la population. Écartant toute idée de référendum, le président de la République avait besoin des voix de la droite. Convaincu notamment par le Premier ministre de ne pas se déjuger, il décide de persister malgré la conjonction des oppositions. La démission de Christiane Taubira le 27 janvier a fait franchir à la crise un palier supplémentaire. L'opposition dans le Parti socialiste a dépassé les rangs de la fronde, en amalgamant les motifs de désaccord. Le 10 février 2016, le vote à l'Assemblée, qui ne faisait qu'entériner le principe de la déchéance, renvoyant à une loi à venir son application pour les binationaux nés en France, n'a trouvé que 92 députés socialistes pour l'approuver, contre 83 contre et 26 abstentions, soit une majorité du groupe ne votant pas la mesure. Le soutien d'une part de la droite n'a pas suffi car, au Sénat, les voix de la droite sénatoriale n'étaient pas acquises. François Hollande a dû renoncer à cette réforme constitutionnelle en mars.

Cet échec politique a pesé sur la deuxième crise, plus grave encore, du printemps 2016, car celle-ci a touché l'opinion dans son ensemble et déchiré la gauche. Le temps commençant à manquer pour obtenir des résultats visibles en matière d'emploi, l'idée d'utiliser toute la palette possible des mesures a été largement partagée entre l'Élysée, Matignon et le ministère de l'Économie. En janvier 2016, François Hollande a annoncé lui-même tout un train de mesures pour faciliter l'embauche dans les PME et créer 500 000 places en formation. Aller au bout de la réforme du marché du travail juste entamée était le point le plus difficile. La tenue des conférences sociales n'étant plus possible, ni peut-être souhaitable, devant la division accrue des partenaires sociaux, pour répondre à l'urgence, demeurait la voie législative. Mais les contradictions et les tensions au sein du gouvernement ont pesé dans le sens de l'affichage d'une volonté réformatrice radicale. Manuel Valls, ne voulant pas en laisser la primeur au ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, désireux de porter cette loi, l'a confiée à la nouvelle ministre du Travail depuis septembre 2015, Myriam El Khomri. Dans la suite d'un rapport

3. Voir Gilles Finchelstein, « Postmortem. Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité », in *Pouvoirs*, n° 160, 2017, pp. 99-112.

4. Jean-Denis Combexelle, *La Négociation collective, le Travail et l'Emploi*, rapport au Premier ministre, France Stratégie, septembre 2015.

commandé à un expert du social, Jean-Denis Combrexelle<sup>4</sup>, si celle-ci entendait bien renforcer la négociation décentralisée, en distinguant davantage les mesures d'ordre public des accords d'entreprise, elle voulait aussi une loi équilibrée entre l'aspect flexibilité et l'aspect sécurité. C'est le premier aspect, cependant, qui a été explicitement privilégié par le Premier ministre et le ministre de l'Économie, en accord sur ce point. Deux mesures clés ont ainsi été imposées dans le projet de texte de loi : le plafonnement des indemnités prud'homales et l'élargissement du droit de licenciement, sans qu'elles aient donné lieu à une concertation avec les syndicats, alors même qu'une interview de la ministre du Travail, relue à Matignon, laissait présager l'utilisation de l'article 49.3 pour faire voter le projet de loi. Tout cela n'a évidemment pas pu se faire sans l'assentiment de François Hollande, mais celui-ci s'est gardé de se placer au premier rang de l'explication de la réforme<sup>5</sup>. La CGT et FO en tête étaient contre le principe même d'une négociation contractuelle dans l'entreprise, laquelle consacrait une « inversion de la hiérarchie des normes ». La CFDT, l'UNSA et la CFTC en acceptaient le principe avec des contreparties, l'accord majoritaire d'entreprise particulièrement, mais rejetaient les mesures qu'elles avaient découvertes dans la presse. Dès lors, la crise s'est nouée avec les syndicats, dans la gauche et dans le Parti socialiste. La rupture avec une méthode d'esprit social-démocrate en vigueur jusqu'en 2015 a porté le trouble chez nombre de parlementaires socialistes, au-delà des rangs de la fronde. L'idée que, pour favoriser l'emploi, il fallait faciliter le licenciement dans une période de chômage massif n'a pas obtenu l'assentiment d'une grande majorité de l'opinion. Une concertation en urgence a été organisée du 9 au 27 mars pour aboutir à un projet de loi acceptable par la CFDT et une majorité de parlementaires socialistes. Mais le mal était fait. Un mouvement social, animé par la CGT principalement, qui tenait son congrès dans cette période avec l'intronisation d'un nouveau leader, Philippe Martinez, avec des journées de mobilisation étalées sur plusieurs mois jusqu'en juin, a

enflammé le débat social, empêchant le gouvernement de tirer parti des premiers signes d'amélioration économique dans l'opinion. Le durcissement social a eu son pendant sur le plan politique, où aucun compromis n'a été trouvé au sein du groupe parlementaire. Le gouvernement a utilisé à trois reprises l'article 49.3 pour faire passer la loi, et à deux reprises les frondeurs ont déposé une motion de censure contre « leur » gouvernement – sans atteindre, à deux voix près, le nombre requis, ce qui aurait amené la droite à la voter. C'est une première sous la V<sup>e</sup> République et dit suffisamment la profondeur de la crise à tous les niveaux du pouvoir socialiste, au gouvernement, au Parlement et dans le parti.

À l'été 2016, la désorganisation caractérisait le camp socialiste<sup>6</sup>. François Hollande, après une longue hésitation, et malgré les objections de la plupart de ses proches, a accepté le principe de l'élection primaire, adopté par le Parti socialiste dans ses statuts, en pensant sans doute qu'elle n'aurait pas lieu. Son premier secrétaire les voyait comme le moyen de contraindre les candidats concurrents du président – Arnaud Montebourg en particulier, et, peut-être, Emmanuel Macron – à accepter un cadre unitaire et la possibilité pour François Hollande de retrouver une légitimité mise à mal dans l'opinion. Mais l'idée de conduire un dépassement du Parti socialiste, en construisant une alliance plus large, n'a pas entraîné l'adhésion. L'élection primaire a été refusée d'emblée par Jean-Luc Mélenchon. Et Emmanuel Macron, qui avait lancé son mouvement En Marche en avril, initialement autour du slogan « Ni gauche, ni droite », a rapidement affiché son intention de ne pas se contenter de constituer un nouveau partenaire d'une nouvelle majorité – ce qu'avait souhaité Jean-Christophe Cambadélis et ce qu'avait sans doute également espéré François Hollande (ce qui explique sa durable « bienveillance » vis-à-vis de son jeune ministre malgré bien des signes contraires). Quoi qu'il en soit, la démission du ministre de l'Économie fin août a concrétisé son refus définitif de participer à l'élection primaire et a lourdement pesé dans la décomposition qui a suivi.

5. Voir les lignes que François Hollande consacre à ce moment clé dans son livre *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, p. 660 : « Le projet reprend aussi le plafonnement des indemnités de départ en cas de licenciement abusif et définit plus largement le périmètre pris en compte lors de l'homologation des plans de licenciement. Ces deux ajouts, qui vont à mes yeux trop loin dans le sens de la flexibilité, seront retirés avant la représentation du projet de loi. »

6. Pour un récit informé et judicieux, voir entre autres François Bazin, *Rien ne s'est passé comme prévu. Les cinq années qui ont fait Macron*, Paris, Robert Laffont, 2017. Pour une réflexion de science politique sur la crise du système politique, voir Philippe Raynaud, *Emmanuel Macron : une révolution bien tempérée*, Paris, Desclée de Brouwer, 2018.

Handicapé, en outre, par la sortie d'un livre de confidences controversées à deux journalistes du *Monde*<sup>7</sup>, devancé nettement dans les sondages – les résultats de l'élection primaire devenant plus qu'incertains –, François Hollande, en prenant la décision d'annoncer son retrait de sa candidature le 1<sup>er</sup> décembre, ne pouvait qu'ouvrir une crise profonde dans le Parti socialiste, et, bien sûr, dans l'électorat. L'élection primaire de janvier 2017 a élargi les fractures internes. Manuel Valls n'a pas pu être un candidat de rassemblement, ayant pris acte lui-même après l'année écoulée de la situation « irréconciliable » des gauches. Benoît Hamon, en changeant les termes du débat, avec des thèmes – particulièrement l'idée d'un revenu universel – qui n'avaient pas été débattus dans un quinquennat dont il refusait de porter le bilan, a emporté l'élection en proposant, de fait, une recomposition d'une gauche antilibérale, en tirant par là même une croix sur le Parti socialiste tel qu'il était. C'est la stratégie qu'il a poursuivie durant la campagne présidentielle elle-même, obtenant l'appui du candidat écologiste, Yannick Jadot (qui n'avait sans doute pas les signatures nécessaires pour se présenter), et dialoguant pendant des semaines avec Jean-Luc Mélenchon en vain. Mais, pour l'électorat socialiste modéré, outré par l'attitude des socialistes frondeurs pendant des années, l'offre politique nouvelle d'Emmanuel Macron, devenue désormais « et droite et gauche », plutôt alors d'allure centre gauche, a pu apparaître comme une alternative. D'autant plus qu'elle a été encouragée dès le mois de mars 2017 par de nombreuses défections individuelles d'élus et de cadres socialistes – Manuel Valls lui-même finissant par déclarer qu'il voterait Emmanuel Macron au premier tour de l'élection présidentielle, rompant ainsi son engagement de la primaire, après, il est vrai, François de Rugy qui avait fait de même. Jean-Luc Mélenchon, pour sa part, après avoir subordonné le parti communiste, faisant désormais la course en tête à gauche, a fait jouer une part du vote utile à son profit, achevant de marginaliser le candidat socialiste. Le tronçonnement de l'électorat socialiste a résulté de cette situation nouvelle. Avec 6,36 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle et 7 % à

celui des élections législatives, les socialistes connaissaient une déroute électorale, la plus grave de leur histoire, avec des scissions de fait.

Le rappel des crises successives qu'ont éprouvées les socialistes depuis le début de l'année 2016 suffit pour indiquer que l'échec du quinquennat a une forte dimension politique. Une défaite électorale était prévisible compte tenu des niveaux d'impopularité rapidement atteints. Et il faut avoir présent à l'esprit que, depuis 1981, le Parti socialiste n'a pas remporté deux élections législatives de suite. Mais que cette défaite se transforme en déroute tient à des erreurs et des fautes politiques dont les socialistes sont responsables à des degrés divers évidemment selon leurs responsabilités. Les difficultés de la tâche étaient certes réelles. Les autres partis socialistes, sociaux-démocrates et travaillistes ont connu dans les mêmes années revers et échecs – si l'on excepte la situation portugaise. Dans la décennie qui s'est écoulée depuis 2007-2008, l'Europe a lourdement payé les conséquences de la crise financière et économique avec le choix dominant de l'austérité. Il faut y ajouter les fragilités, qui viennent de plus loin, de la gauche française et celles spécifiques aux socialistes. En 2012, la gauche a été d'emblée fragmentée, alors même qu'elle ne représentait, toutes tendances confondues, que 43,1 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle. Et les critiques du Front de gauche puis de La France insoumise ont été incessantes. Les succès locaux des socialistes – qui ont contribué à les abuser – n'auraient pas dû masquer à la fois des fragilités électorales nationales, avec déjà les deux alertes de 1993 et 2002, qui creusaient de plus en plus un dilemme stratégique entre des électors de taille significative sur la gauche et la droite du Parti socialiste, et des fragilités idéologiques récurrentes, dans la mesure où sur des questions clés, les institutions, le libéralisme économique, la sécurité, l'Europe, les ambiguïtés n'ont pas été levées. Lionel Jospin avait tenté de trouver une voie moyenne entre un socialisme d'inspiration étatique et un social-libéralisme dominant à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, une social-démocratie à la française, en quelque sorte. Mais les équilibres proposés n'ont pas fait consensus et ont été régulièrement objets de débat. Le Parti socialiste n'a ainsi jamais pu établir une cohérence entre sa pratique du pouvoir et sa doctrine. François Mitterrand avait réussi à faire du Parti socialiste une

7. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, *Un président ne devrait pas dire ça... Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, 2016.

organisation capable de gouverner et de dominer la gauche, mais il n'avait jamais voulu trancher dans les ambiguïtés originelles, entre un parti de « rupture avec le capitalisme », antilibéral et, à partir des années 1980, un parti de gouvernement dans le cadre de l'économie de marché. Après la déconvenue de 2002, une période de doutes et de divisions a dominé la vie du Parti socialiste, entraînant la grande crise européenne de 2005. La tentative « disruptive », dirait-on aujourd'hui, de Ségolène Royal en 2007 a montré la portée des incompréhensions réciproques et des oppositions. Ces tendances, qui dépassent les années du quinquennat, ne doivent pas être comprises comme un déterminisme. Mais elles rendent compte du fait que les divisions fortes, qui ont porté atteinte à la crédibilité gouvernementale des socialistes, les ambitions sans retenue, qui ont tenu l'intérêt collectif comme quantité négligeable, les hésitations, tactiques ou non, de François Hollande, qui a voulu garder le plus longtemps possible ouvertes toutes les options politiques, ont fait éclater les contradictions à un point jamais atteint depuis 1981 et ont conduit à la décomposition du Parti socialiste. La conjoncture a donc été décisive. Le Parti socialiste n'a pu être en état d'affronter les deux offres politiques, celles de La France insoumise et de La République en marche. Celles-ci ont incarné chacune des enjeux qui faisaient l'objet de désaccords au sein du Parti socialiste, jamais tranchés, attirant ainsi chacune des parts importantes de l'électorat socialiste.

Cette crise profonde a eu cet effet paradoxal qu'il n'y a pas eu de réels débats sur la nature exacte des résultats concrets et des politiques menées. Elle a même contribué à les occulter. C'est à quoi nous voulons remédier maintenant pour achever cette mise en perspective du quinquennat. La plus grande partie de ces années s'est déroulée avec une croissance atone et a vu une montée du chômage. Les améliorations sont arrivées au mieux à la fin de l'année 2015 et ont justement coïncidé avec les crises politiques. Il est, bien sûr, toujours difficile de faire la part entre l'effet propre des mesures prises et la conjoncture internationale plus favorable après 2014. Quoi qu'il en soit, un constat s'impose. Un point – important – demeure tout au long négatif : le commerce extérieur dont le déficit demeure, l'offre de l'industrie française n'étant pas suffisamment adaptée. Mais la croissance, qui était de 0,2 % en 2012, retrouve un niveau

de 1,3 % en 2017. Les analystes s'accordent à dire qu'elle a été tirée principalement par la demande intérieure. De tous les pays de la zone euro, la France a été le pays où les salaires réels ont le plus augmenté, particulièrement à partir de 2014 – même s'il s'agit d'indicateurs généraux qui ne rendent pas compte des situations catégorielles ou individuelles, nécessairement contrastées. Le déficit public – qui s'élevait à 4,8 % du PIB – est retombé à 3,4 % au début de 2017. Les dépenses publiques ont légèrement diminué, passant de 52,8 % du PIB en 2012 à 52,6 % en 2017. Le taux de prélèvements obligatoires a connu une baisse également limitée, de 44,8 % du PIB en 2013 à 44,3 % fin 2016. Cela montre les limites des politiques d'« austérité » mises en œuvre. Les résultats pour les entreprises ont été notables. Leur taux de marge – pour les entreprises non financières – est passé de 29,7 % en 2013 à 32,1 % en 2017. La baisse du taux de chômage – tant espérée et souvent annoncée – ne s'est produite qu'à partir du troisième trimestre 2015, en repassant sous la barre des 10 %, s'établissant à 9,3 % en mai 2017, selon les chiffres de l'Insee. Cela correspond au moment où les créations d'emplois ont retrouvé leur niveau d'avant la crise de 2007-2008. Mais évidemment, ces modestes résultats, qui plus est tardifs, n'ont pas changé globalement la situation de l'emploi et la perception de l'opinion. Les résultats pour établir les équilibres de la protection sociale ont été plus nets puisque le déficit du régime général de la Sécurité sociale était (seulement) de 500 millions d'euros en 2017 alors que le montant en 2012 s'élevait à 13,3 milliards d'euros. Mais cela n'a pas le même impact dans l'opinion, qui attend le plus souvent une amélioration de la couverture des soins. Au vu de ces résultats, il est possible de dire qu'en 2017 François Hollande laisse un pays dans une situation meilleure qu'en 2012. Mais il est tout aussi évident qu'il n'y a pas de changements profonds et que nombre de problèmes structurels demeurent à l'issue du quinquennat. Le « redressement » était en devenir, et la « redistribution » mesurée. Or, c'était là ce qui avait servi, sinon de « récit », tout au moins de mise en cohérence pour le président de la République.

Mais l'analyse ne serait que descriptive si l'on n'essayait pas de caractériser ce qui a été exactement tenté. L'action des gouvernements de François Hollande a voulu répondre aux cinq questions qui sont au cœur des débats de la social-démocratie européenne depuis la fin du siècle

dernier. La première concerne le rapport à la mondialisation. Les socialistes au pouvoir ont fait clairement de la compétitivité de l'économie un objectif. Ils ont rejeté par là même la tentation protectionniste – dont Arnaud Montebourg s'était fait l'écho. Cela explique l'importance du CICE et du « pacte de responsabilité » dans le quinquennat, mais aussi le fait que toute une partie de la gauche – et des socialistes –, acquise certes à un socialisme productiviste, passant plutôt par les nationalisations, les contrats de plan, les politiques de filières industrielles, etc., ait été heurtée. Les gouvernements ont pris ainsi logiquement leurs distances avec la politique keynésienne. C'est le débat entre « l'offre » et « la demande » – dépassé, dans la pratique, depuis les années 1982-1983, mais toujours présent dans le discours politique. Même si François Hollande s'est interdit des coupes importantes dans les dépenses publiques, ménageant ainsi la demande globale, il a légitimé une politique de l'offre dans le discours socialiste, contribuant, par là même, à privilégier les réformes du marché du travail et du marché des biens. C'est justement le troisième trait des politiques suivies, une recherche de la croissance, partiellement, par les vertus de la concurrence – c'est l'esprit de la loi Macron. Cependant, face au chômage, les politiques du traitement social ont perduré – particulièrement avec les emplois aidés et les 500 000 postes en formation. La quatrième dimension des politiques suivies a porté sur ce que les socialistes considèrent comme leur tâche discriminante par rapport à leur vocation propre, la réduction des inégalités. Il y a eu une volonté d'attaquer les inégalités *ex ante*, en donnant une priorité à l'éducation, avec des mesures controversées, particulièrement pour le collège, mais dont on ne peut pas contester la perspective égalitaire. Cela dit, l'effort essentiel a porté sur les corrections *ex post*, avec la fiscalité – malgré un coût important dans l'opinion. Les socialistes, en effet, ont établi la progressivité du système fiscal au niveau qu'elle avait en 2000, en accroissant fortement le produit de l'impôt redistributif, les impôts sur le revenu, sur la fortune, sur les droits de succession. Au total, le constat a pu être établi que les inégalités ne s'étaient pas aggravées en France, contrairement au cas des autres pays comparables, et étaient moindres. Des manques sont cependant évidents, le taux de pauvreté est demeuré très haut, la précarité n'a pas été réduite et la mobilité sociale est restée en panne. Il est vrai que la principale inégalité demeure l'emploi et pèse sur

les autres. La cinquième question clé a été immédiatement la question européenne. La tentation souverainiste a été clairement rejetée et ce, avec la non-renégociation du TSCG. François Hollande a voulu donner la priorité à la consolidation d'une Union européenne déjà menacée à la fois pour des raisons géopolitiques et économiques. L'attitude de la France dans la crise grecque – son refus explicite du Grexit – trouve là ses raisons. Rappelons que Lionel Jospin avait fait un choix semblable dès 1997. En même temps, la réaffirmation des objectifs de convergence – même si François Hollande a obtenu des délais notables – s'est payée d'une perte relative de maîtrise politique – l'Allemagne refusant régulièrement une union des transferts permettant plus de solidarité.

Des choix et des politiques ont donc bien dessiné une logique qui diffère de la culture socialiste traditionnelle et qui relève de ce que l'on a nommé le tournant social-libéral de la social-démocratie européenne dans les années 1990-2000 : adaptation à la mondialisation, intégration à l'Union européenne, politique de l'offre, lutte contre les inégalités *ex ante*, promotion d'une société d'innovation. Tout cela est présent dans ce qui a été accompli durant cinq ans. Mais avec, aussi, des politiques qui relèvent d'une logique sociale-démocrate. L'État a en effet maintenu une politique d'investissement propre dans l'économie. La banque publique d'investissement en a été l'instrument. Ensuite, la protection sociale n'a pas régressé, elle s'est même étendue avec des droits nouveaux, l'instauration d'un compte pénibilité pour les retraites, du tiers payant pour les assurés sociaux, d'un compte personnel d'activité pour regrouper les droits des salariés (qui figure dans la loi El Khomri). Ce sont de nouveaux acquis sociaux qui devaient s'ajouter au socle collectif en personnalisant davantage les droits. Au total, le poids de la protection sociale a continué à peser près d'un tiers du PIB de 2012 à 2017. Enfin, et surtout, concernant le sens global, le projet de faire de la démocratie sociale le vecteur de la réforme sociale a été mis en œuvre durant les deux premières années du quinquennat. Nous avons rappelé précédemment les grandes conférences sociales, les traductions législatives des accords interprofessionnels, le renforcement de la présence syndicale dans les conseils des entreprises. À partir de 2015 et surtout de 2016, cette priorité indéniable cède le pas à l'urgence, avec la volonté de « brusquer » les acteurs et d'imposer la réforme du marché du

travail, qui poursuivait néanmoins une visée contractualiste, mais au niveau de l'entreprise. Le « brouillage » d'image qui en a résulté dans l'opinion – et chez les socialistes – ne doit pas faire oublier cette intention sociale-démocrate initiale, qui s'est heurtée principalement à la division des partenaires sociaux, mais aussi à la faiblesse de la majorité socialiste, qui n'a pas porté fortement le projet de démocratie sociale.

Les politiques menées dans le quinquennat ne se laissent donc pas résumer simplement. Plusieurs logiques se mêlent, un reste de socialisme étatique, une social-démocratie espérée, un social-libéralisme plus ou moins accepté. Tout cela, en outre, a résulté d'une part d'improvisation notable une fois le parti au pouvoir. Il n'y a pas eu de réelle volonté de théorisation. Cela ne tient pas seulement au peu de goût de François Hollande pour cet exercice, mais à la difficulté intrinsèque de le faire dans ces conditions. Le choix du pragmatisme qui a dominé pendant ces années – « la boîte à outils » revendiquée par François Hollande lui-même – en découle. L'idée a sans doute été que la réalité serait à elle-même sa propre pédagogie. Mais il était alors difficile de faire comprendre (et de partager) une cohérence d'ensemble. Le quinquennat de François Hollande a reproduit les difficultés que les socialistes ont toujours connues entre les moyens de « conquérir » le pouvoir et les moyens de l'« exercer ». Mais cela s'est fait, cette fois, dans les conditions les plus dures, la division s'inscrivant dans le cœur du pouvoir, portant ainsi un coup fatal à la crédibilité gouvernementale des socialistes dans l'opinion. Les résultats de ces politiques sont contrastés et, surtout, trop tardifs concernant la question clé du chômage, mais ils se comparent à ceux des autres politiques mises en œuvre par les autres partis sociaux-démocrates européens en tendant à leur ressembler dans le cadre d'une économie sociale de marché. Mais ces années correspondent aussi pour tous à une remise en cause de ces politiques et de leurs acquis. L'affaiblissement d'ensemble est notable avec, évidemment, des variations nationales. En tout cas, presque tous les partis du même type que le Parti socialiste connaissent des fractures notables et sont soumis à l'offensive des gauches radicales, tentées souvent par le populisme, et des mouvements d'extrême droite ou de droite extrême, au populisme assumé, qui aujourd'hui captent une part importante du vote des catégories populaires.

Les partis sociaux-démocrates, travaillistes ou socialistes au pouvoir ont été le plus souvent tenus pour responsables de la crise (des crises, devrait-on dire, si l'on pense par exemple à la question migratoire) plutôt que comme porteurs de solutions efficaces. Associés à l'Union européenne, ils ont été également renvoyés aux politiques d'austérité, malgré les avancées obtenues en termes de prévention des crises financières et de l'investissement. Les politiques, même mesurées, d'assistance aux migrants sont entrées souvent en contradiction avec les inquiétudes et les revendications de catégories entières de population. Le financement des politiques redistributives – le poids de la protection sociale, rappelons-le, n'a pas régressé – a alourdi les impôts et les prélèvements – particulièrement en France – et a contribué à détacher une partie des classes moyennes des gouvernements de gauche. Ce sont ainsi les alliances électorales entre une part des catégories populaires et des classes moyennes et moyennes supérieures – la clé des succès de la gauche socialiste en 1936, en 1981, en 1988 et, encore, en 2012 – qui se sont trouvées minées. Le cas français s'éclaire ainsi d'une comparaison avec la situation européenne. Les politiques mises en œuvre dans le quinquennat ont emprunté un peu à tous les registres d'action des sociaux-démocrates des années 1990-2000. Leurs limites – en France et ailleurs – montrent que l'inventaire conduit à des refondations majeures concernant le « tri » à opérer dans le passé pour mesurer ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas, mais également concernant l'imagination à avoir et aux efforts intellectuels à faire par rapport à l'avenir pour repenser un projet qui prenne pleinement en compte les caractères d'un nouveau multilatéralisme à reconstruire, la reconfiguration d'une économie soutenable et inclusive, le remodelage de l'État social et le renouveau de la démocratie.

---

# Points de vue

---

## LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Jean-Paul Delahaye

### AVANT 2012 : UN CONSENSUS APPARENT CONTRE LA SEMAINE DE QUATRE JOURS À L'ÉCOLE PRIMAIRE

---

En 2007, le gouvernement décide, sans aucune concertation préalable (mais qui s'en plaint alors ?), de supprimer une matinée de classe à l'école primaire dès la rentrée 2008. On prive ainsi les enfants d'un bon temps scolaire, car on apprend mieux le matin qu'en fin d'après-midi, en concentrant les 24 heures de classe sur quatre lourdes journées de 6 heures. Une folie qu'aucun pays n'a depuis songé à imiter. De 2008 à 2013, les élèves de l'école primaire française ont donc 144 jours de classe (en réalité moins de 140 compte tenu de quelques jours fériés), contre par exemple 190 au Royaume-Uni, 210 en Italie et au Danemark. Mais il est vrai que, à la suite de cette décision nuisible aux enfants mais favorable aux adultes, les collectivités locales ont fait des économies de fonctionnement et de transport scolaire, les parents qui le pouvaient ont pu combler ce manque d'école en finançant des activités complémentaires et les enseignants ont bénéficié d'une organisation les dispensant d'une matinée de classe. Le monde des adultes « s'est entendu sur le monde des enfants », comme a pu le dire à l'Assemblée nationale en 2010 le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) de l'époque, Jean-Michel Blanquer, aujourd'hui ministre de l'Éducation nationale<sup>1</sup>. S'agissant des parents, une étude récente du ministère de l'Éducation nationale a montré que les

---

1. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation en conclusion des travaux de la mission sur les rythmes scolaires et présenté par Xavier Breton et Yves Durand, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2010*. Audition du 18 mai 2010, [www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3028.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3028.asp)

parents les plus favorables à la semaine de quatre jours sont les parents des classes moyennes et favorisées et que, pour la semaine de quatre jours et demi, « les opinions positives l'emportent quand la personne de référence du ménage est ouvrier non qualifié (57 %) ou inactif (65 %)² ». Mais les milieux populaires ne disposent pas des relais politiques et médiatiques pour peser sur les politiques publiques, et ne jouissent donc pas de moyens pour orienter ces politiques vers l'intérêt général.

De 2010 à 2012, plusieurs textes majeurs ont pourtant dénoncé la semaine de quatre jours. Rappelons-les, car il est bon de se souvenir que le retour à une semaine de quatre jours et demi n'a pris personne par surprise.

Le 19 janvier 2010, l'Académie nationale de médecine a publié un rapport qui affirme sur des bases scientifiques que la semaine de quatre jours est néfaste, qu'elle fatigue les enfants³. Luc Chatel, alors ministre de l'Éducation nationale, a réuni une conférence nationale sur les rythmes scolaires de juin à décembre 2010, conférence qui a rendu un rapport sans ambiguïté en janvier 2011 : « La journée est trop longue et fatigante, à tous niveaux [...]. La semaine de quatre jours à l'école primaire est inadaptée et fait l'unanimité dans la description de ses inconvénients [...]⁴. » Parallèlement, la mission d'information sur les rythmes de vie scolaire présidée par la députée Michèle Tabarot rend des conclusions identiques le 8 décembre 2010 : « S'agissant de la semaine de quatre jours, elle devrait être [...] interdite. [...] cette mesure [...] enverrait un signal fort de prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Car la semaine de quatre jours a été choisie par les seuls adultes alors qu'elle est préjudiciable aux apprentissages [...]⁵. » Et avant cela, en octobre 2010, le Réseau français des villes éducatrices et la

Ligue de l'enseignement, avec une quarantaine d'organisations d'enseignants, de parents, d'associations d'éducation populaire, péri-éducatives, de mouvements pédagogiques, de lycéens et d'étudiants, avaient lancé l'Appel de Bobigny. Ce dernier avait demandé que l'on prenne « en compte les préconisations de l'Académie de médecine à propos de l'école primaire. Il faut donc alléger la journée et adapter le travail scolaire aux temps favorables aux apprentissages [...]⁶. » Enfin, l'Institut Montaigne écrit en avril 2010 qu'il faut « revenir immédiatement à une semaine de cinq jours de travail, incluant le mercredi⁷ ».

Tant d'unanimité était rassurante, presque touchante, l'intérêt des enfants semblait premier. Mais ce constat doit être relativisé quand on se rappelle qu'il ne s'est rien passé à l'époque. En effet, autant il a été facile et rapide de prendre en 2008, sans concertation aucune, une décision favorable aux adultes, autant les intérêts particuliers des mêmes adultes ont ensuite pesé pour que rien ne se passe dans l'intérêt des enfants jusqu'en 2013, malgré tous les rapports officiels et les belles proclamations.

Rappelons à cet égard le vote sur le décret Darcos du 15 mai 2008⁸ intervenu lors de la réunion du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) du 20 mars 2008. Ce vote avait été pour le moins partagé puisque, si 31 voix s'étaient prononcées contre la semaine de quatre jours – dont le Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU) et Force ouvrière –, 21 avaient voté pour – dont le Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN-CFDT) – et l'on comptait 14 abstentions – dont le Syndicat des enseignants de l'UNSA (SE-UNSA). Pour dire les choses autrement, il y a eu 21 votes pour la réforme des rythmes scolaires de 2008 et 14 pas totalement hostiles, face à seulement 31 contre.

Rappelons encore que, si le décret de 2008 généralisait de fait la semaine de quatre jours, il précisait que c'était en l'absence de « décision contraire » à l'initiative des conseils d'école. Ces derniers pouvaient en 2008

2. *Les Organisations du temps scolaire à l'école issues de la réforme de 2013 : quels effets observés ?*, Les Dossiers de la Direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective, n° 207, juin 2017, p. 44.

3. Académie de médecine, Yvan Toutou et Pierre Bégué, au nom d'un groupe de travail de la Commission X (Maternité – Enfance – Adolescence), *Aménagement du temps scolaire et santé de l'enfant*, 19 janvier 2010. Ce rapport permet de balayer l'argument fallacieux qui consiste, pour certains, à affirmer que la semaine de cinq jours ne fatiguerait les enfants qu'en France. C'est au contraire la concentration du temps scolaire sur quatre jours, et la rupture de rythmes que cela implique dans la semaine, qui fatigue les enfants.

4. Conférence nationale sur les rythmes scolaires, *Rapport de synthèse des auditions, des débats en académie et des échanges sur Internet*, janvier 2011, p. 8.

5. Rapport d'information déposé par la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation en conclusion des travaux de la mission sur les rythmes de vie scolaire et présenté par Xavier Breton et Yves Durand, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2010.

6. *Appel de Bobigny. Vers un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse*, Assises nationales de l'éducation, octobre 2010.

7. Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, avril 2010.

8. Décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 modifiant le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires et l'Article D. 411-2 du code de l'Éducation, Bulletin officiel de l'Éducation nationale n° 25 du 19 juin 2008.

demander à conserver la semaine de quatre jours et demi. Or, de « décisions contraires » des conseils d'école, il n'y a pratiquement pas eu, malgré le rapport parlementaire, malgré la conférence nationale, malgré l'avis de l'Académie nationale de médecine, malgré l'Appel de Bobigny... Sur les 43 435 écoles publiques comptabilisées dans l'enquête de septembre 2012 de la Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale<sup>9</sup>, 42 699 fonctionnaient sur quatre jours (98,31 %), c'est-à-dire la quasi-totalité de nos écoles. Seules 649 (1,45 %) fonctionnaient sur neuf demi-journées et 107 (0,25 %) selon d'autres modalités, alors même que, selon une consultation du SNUipp-FSU de novembre 2012, 50 % des professeurs des écoles souhaitaient à cette date le rétablissement des quatre jours et demi<sup>10</sup>.

En résumé, de 2010 à 2012, on entend un chœur unanime fustiger la semaine de quatre jours et s'apitoyer sur le triste sort fait aux enfants de ce pays, mais on retrouve la même unanimité ou presque pour surtout ne rien changer parce que cette semaine de quatre jours arrange en définitive de nombreux adultes. Un bel exemple d'hypocrisie collective. Ce contexte explique en grande partie pourquoi le retour aux cinq jours de classe a été difficile. Finalement, au-delà des prises de position théoriques sur l'intérêt des élèves, la semaine de quatre jours n'a jamais foncièrement contrarié la majorité des citoyens de notre pays : enseignants, élus, parents. Une exception mondiale. Et l'historien de l'éducation Antoine Prost qui publiait le 28 mai 2008 dans le journal *Le Monde* une tribune intitulée « Un Munich pédagogique » voyait juste quand il dénonçait « une catastrophe », mais aussi « un lâche consentement des adultes », ajoutant que cette semaine de quatre jours risquait d'être « irréversible ». La facilité avec laquelle les adultes se sont précipités sur la possibilité d'un retour à la semaine de quatre jours en 2017<sup>11</sup> lui donne malheureusement raison.

9. Enquête annuelle de la Direction générale de l'enseignement scolaire. La statistique de l'année 2012 a été rendue publique lors du Conseil supérieur de l'Éducation du 8 janvier 2013.

10. *Les Enseignants et la Refondation de l'école primaire*, étude Harris interactive pour le SNUipp-FSU, réalisée du 11 septembre au 11 novembre 2012, 15 novembre 2012, harris-interactive.fr/opinion\_polls/les-enseignants-et-la-refondation-de-lecole-primaire

11. Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, Journal officiel du 28 juin 2017.

## UN FAIBLE SOUTIEN GOUVERNEMENTAL QUI SE MANIFESTE DÈS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT

Prenant appui sur les résultats de la consultation organisée par la commission mise en place par Luc Chatel en 2011, Vincent Peillon et son équipe (Bruno Julliard et moi-même) engageant dès novembre 2011, à la demande du candidat François Hollande, une nouvelle et large concertation avec tous les partenaires (collectivités locales, organisations syndicales, parents d'élèves, associations, experts...). Il se confirme un accord consensuel pour le retour à une cinquième matinée de classe – les parents de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) demandant en plus une réduction des congés d'été. Certains syndicats expriment même la volonté que l'on agisse vite, dès l'installation du gouvernement car, pour reprendre l'expression utilisée par l'un d'eux, « ce sera difficile<sup>12</sup> ». Compte tenu de la facilité avec laquelle la semaine de quatre jours avait été instituée, Vincent Peillon et tous ceux qui travaillaient à ses côtés avaient parfaitement conscience des difficultés à venir. Dans une note rédigée durant la campagne de 2012, j'indiquais : « Le problème de l'acceptation par les enseignants de ces nouveaux rythmes reste posé : certes, leur charge de travail annuelle n'augmente pas, mais on les fait travailler une demi-journée de plus. Sans revalorisation salariale, cela paraît compliqué. »

Dans le discours du candidat François Hollande le 9 février 2012 à Orléans, les rythmes scolaires figurent en bonne place mais, contrairement à la proposition de Vincent Peillon dans le texte qu'il lui avait soumis, la réforme de la semaine scolaire n'y est pas explicitement évoquée. François Hollande mentionne seulement la journée et l'année : « Les rythmes scolaires seront réformés, en allongeant le temps sur l'année et en diminuant les surcharges journalières, sans diminuer bien sûr le temps passé à l'école. » Et quand, le matin du 17 mai 2012, juste avant sa prise de fonction comme ministre de l'Éducation, Vincent Peillon confirme sur France Inter que les

12. Propos tenu lors d'une réunion de concertation présidée par Vincent Peillon assisté de Bruno Julliard et moi-même, avec les organisations syndicales, le 5 décembre 2011.

enfants du primaire auront à nouveau cinq jours de classe à la rentrée 2013, « ce n'est pas le plus simple mais nous le ferons », dit-il, les journalistes semblent soudain découvrir une « annonce » nouvelle. À peine dans sa voiture pour se rendre à sa prise de fonction, il reçoit un appel de Matignon qui lui fait savoir qu'il ne faut pas aller trop vite... Il est critiqué le soir même sur BFM TV par Ségolène Royal. Le lendemain, le Premier ministre croit bon de souligner publiquement la nécessité d'une concertation, ce qui est présenté par la presse comme un « rappel à l'ordre » du ministre de l'Éducation. Si certains, au gouvernement ou au sein du Parti socialiste, semblent découvrir le sujet et, plus grave, ne semblent pas connaître le programme du nouveau président, d'autres, à commencer sans doute par François Hollande lui-même, savent probablement que les conditions de réussite de la mise en place des nouveaux rythmes seront difficilement remplies. Et ce, pour deux raisons au moins. D'une part, en faisant porter l'essentiel de son programme sur la création de 60 000 postes qu'il avait promis lors de la campagne de la primaire, le président s'est interdit de fait toute marge de manœuvre budgétaire de revalorisation des enseignants du premier degré, revalorisation évidemment essentielle pour faire accepter la réforme. Vincent Peillon pourra tout juste créer une prime de 400 euros en 2013. Il aurait fallu au moins 1 200 euros pour se rapprocher de la prime donnée aux enseignants du second degré, ce qui aurait été, à ce moment crucial de mise en route de la réforme, beaucoup plus acceptable pour les enseignants<sup>13</sup>. Devenue ministre de l'Éducation à son tour, Najat Vallaud-Belkacem l'a d'ailleurs instaurée en 2016, mais c'était bien tard. D'autre part, en prenant les collectivités locales « dans un effet de ciseaux<sup>14</sup> », selon la formule utilisée au Congrès des maires de France en novembre 2012, en continuant à couper drastiquement dans leur budget (dans la continuité du

quinquennat précédent<sup>15</sup>), tout en leur demandant un effort important pour l'organisation des activités périscolaires, le gouvernement n'a pas pu donner à la réforme les moyens nécessaires à son acceptation par les élus. Jacques Pélissard, alors président de l'Association des maires de France, avait prévenu : « Je tiens à rappeler cette règle simple : celui qui prend les décisions doit en assumer les conséquences financières [...]. S'agissant des rythmes scolaires, dans l'ensemble, les maires sont favorables au retour à une semaine scolaire de quatre jours et demi qui, effectivement, nous en sommes conscients, est mieux adaptée au rythme de l'enfant. » Se faisant l'écho des communes qui allaient devoir prendre en charge les activités périscolaires, Jacques Pélissard demandait donc à la fois des moyens financiers, un assouplissement des normes d'encadrement des activités périscolaires et du temps « pour élaborer le projet éducatif de ce nouveau temps périscolaire, nouer des partenariats nécessaires et organiser complètement et concrètement l'accueil des élèves. Ainsi, monsieur le président de la République, la rentrée 2014 serait, à mon sens plus réaliste<sup>16</sup>. » Si le ministre de l'Éducation a effectivement assoupli les normes d'encadrement des activités périscolaires, comme le demandaient les maires, il n'a pas obtenu du gouvernement qu'il consente à dégager pour ces activités plus de 250 millions d'euros<sup>17</sup> en 2013 pour un « fonds d'amorçage », alors qu'il aurait fallu davantage pour entraîner l'ensemble des communes. Ce fonds est d'ailleurs monté en puissance ensuite<sup>18</sup>. Alors qu'une réforme de cette importance doit être conduite dans les premiers mois d'un quinquennat, le président, sans se concerter avec son ministre de l'Éducation, annonce au Congrès des maires de novembre 2012 la mise en place de la réforme

15. « On nous annonce moins 2,25 milliards de dotation pour la période 2013-2015. Vous allez nous dire que c'est beaucoup moins grave que si l'ancienne majorité était restée puisque l'ancien président nous avait annoncé moins 2 milliards par an. Par an ! Mais là, on nous annonce 2,25 milliards de moins sur trois ans. Mais enfin, sans concertation, sans débat, est-ce raisonnable ? », André Laignel, *op. cit.*

16. Jacques Pélissard, Congrès des maires de France, allocution, novembre 2012.

17. Somme annoncée par le président de la République en novembre 2012. Le fonds d'amorçage a été créé par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

18. Le montant total des aides versées par l'État et la Caisse d'allocations familiales aux communes et intercommunalités s'élevait en 2016 à plus de 800 millions d'euros (ce qui fait d'ailleurs que les deux tiers des communes proposaient des activités gratuites), permettant ainsi à près de 6 millions d'élèves scolarisés dans le premier degré de bénéficier des nouveaux rythmes éducatifs pour une meilleure réussite scolaire. Voir *Rapport à monsieur le Premier ministre sur la mise en place des projets éducatifs de territoires. Une réforme dans le rythme : vers une nouvelle étape qualitative*, établi par Françoise Cartron, vice-présidente du Sénat, sénatrice de la Gironde, 20 mai 2016.

13. Cette prime est une indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE). Elle correspond à l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) qui s'élève à 1 200 euros par an pour les professeurs du second degré. Il s'agissait de créer la même indemnité pour les enseignants du premier degré. Le montant de 400 euros proposé dès janvier 2013 par Vincent Peillon était une première étape, financée par la suppression de la prime de 400 euros instaurée par le précédent ministre, Luc Chatel, pour accompagner les évaluations nationales du premier degré. Mais il faudra attendre juin 2013 pour que Vincent Peillon reçoive l'accord gouvernemental pour la création de cette prime qui sera payée en deux temps : 200 euros en décembre 2013 et 200 euros en juin 2014.

14. André Laignel, secrétaire général de l'Association des maires de France, Congrès des maires de France, complément au rapport d'activité de l'Association des maires de France, 20 novembre 2012.

sur deux ans, ce qui donne tout le temps nécessaire aux opposants à la réforme, de droite comme de gauche, d'ailleurs, de s'organiser pour faire monter les mécontentements.

LA RÉFORME PORTÉE PAR VINCENT PEILLON  
EN 2012-2014 RÉPOND POINT PAR POINT  
AUX DIFFÉRENTES DEMANDES FORMULÉES DEPUIS 2010

---

À l'été 2012, Vincent Peillon réunit une grande concertation nationale pour la refondation de l'école (avec des représentants des enseignants, des parents, des élus, des associations, des experts...). La conclusion concernant les rythmes scolaires (groupe de travail animé par Agnès Buzyn) est une nouvelle fois sans ambiguïté : « En primaire, le nombre d'heures de cours ne doit pas excéder cinq heures par jour [...]. Augmenter à l'école primaire le nombre de jours de classe, par la mise en place d'une semaine de quatre jours et demi. La demi-journée supplémentaire serait le mercredi, avec possibilité de dérogations au niveau des communes<sup>19</sup>. » Parce que la réforme des rythmes scolaires ne concerne pas que l'école, le ministre de l'Éducation demande au Premier ministre, fin août 2012, une réunion interministérielle en suggérant une liste des ministres potentiellement engagés (Jeunesse et Sports, Culture, Intérieur, etc.). Cette réunion, pourtant essentielle pour la mise en œuvre de nouveaux rythmes pour les enfants, ne sera jamais organisée.

L'automne 2012 est consacré à la préparation de la réforme avec tous les partenaires. De nombreuses réunions au ministère permettent plusieurs rencontres avec les collectivités territoriales, les parents, les représentants des personnels, les autres services de l'État, le monde associatif. Contrairement à l'annonce brutale du passage aux quatre jours en 2007, brutalité qui n'avait gêné personne, la réflexion pour le retour aux quatre jours et demi aura duré au total trois années (2010-2013). Jamais au final une réforme n'aura été autant annoncée, préparée, concertée.

---

19. *Refondons l'école de la République. Rapport de la concertation*, octobre 2012. [www.ladocumentation-francaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000547.pdf](http://www.ladocumentation-francaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000547.pdf)

Le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires complété par la circulaire du 6 février 2013 constituait dans l'esprit du ministre de l'Éducation une première étape permettant d'engager une réforme qui pourrait à terme concerner le rythme annuel de scolarité (nous avons envisagé pendant la campagne d'allonger l'année scolaire de 36 à 38 semaines de 23 heures) et les autres niveaux d'enseignement.

Le décret répondait point par point aux différentes demandes formulées depuis 2010. Il définissait un cadre national laissant des marges d'organisation sur le plan local (Jacques Péliard s'en félicite d'ailleurs dans son allocution au Congrès des maires de France en novembre 2012). Il élargissait la capacité d'initiative aux municipalités en plus des conseils d'école. Il prenait en compte des différents temps de l'enfant à travers le projet éducatif territorial. Il donnait une souplesse locale à travers les dérogations possibles. Il créait les activités pédagogiques complémentaires qui venaient s'ajouter aux 24 heures d'enseignement hebdomadaires.

Le 8 janvier 2013, le CSE rejette par 23 voix (dont le SNUipp-FSU, FO, CGT, Sud, le Syndicat national des lycées et collèges et les parents de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public) contre 5 le projet de décret présenté par le ministère de l'Éducation. On compte 30 abstentions (dont le SGEN-CFDT) et 14 refus de vote (dont le SE-UNSA). Trois ans seulement après l'Appel de Bobigny pourtant massivement voté, aucun syndicat enseignant ou fédération de parents d'élèves n'a approuvé le texte. Le décret Darcos du 15 mai 2008 qui supprimait une matinée de classe avait été beaucoup mieux reçu ! Cela n'augure rien de bon pour la suite. Seuls les représentants de la Ligue de l'enseignement, de l'Assemblée des départements de France, de l'Association des maires de France et de la Jeunesse au plein air, c'est-à-dire les collectivités locales et les mouvements complémentaires de l'école, ont voté favorablement.

L'absence de revalorisation immédiate du salaire des enseignants est évidemment une donnée essentielle qui explique le vote négatif des syndicats. Cette absence de soutien à la réforme de leur part, malgré les prises de position passées, a été un handicap déterminant. Ce retournement

de position s'explique en grande partie par les remontées négatives que les syndicats enregistrent dans leur base dès l'annonce, à l'automne 2012, des modalités concrètes de mise en application de la réforme. La semaine de quatre jours est considérée par la base comme un acquis social. La « priorité au primaire » affichée par le gouvernement se traduit d'abord dans ce que vivent les enseignants du premier degré dans les premiers temps du quinquennat, qu'ils estiment être une dégradation de leurs conditions de travail impossible à accepter.

À partir de ce moment, les syndicats cessent de porter la réforme. Ils la contestent au contraire sous des motifs divers et souvent contradictoires (mauvaise préparation, concertation insuffisante, pas assez de marges locales, trop de marges locales, risque de fatigue des enfants...). Poussés par une base qui ne se sent nullement engagée par les prises de position de leurs syndicats depuis 2010, base qui demande une contrepartie financière à la matinée supplémentaire que le ministre ne peut leur accorder, les responsables nationaux ont radicalement changé de posture.

Mais ce qui a été oublié depuis, c'est que l'aménagement des rythmes scolaires a aussi permis de réorganiser le temps de service des enseignants en confortant le temps de concertation et de travail en équipe éducative dans le cadre des 27 heures réglementaires. Et si, depuis 2013, le service des professeurs des écoles comprend comme auparavant 24 heures hebdomadaires d'enseignement, auxquelles s'ajoutent 108 heures annuelles dévolues à des activités complémentaires et au travail collectif et aux réunions, au total, le temps de présence des enseignants du premier degré devant les élèves est passé de 26 heures à 25 heures, ce qui a été occulté et qu'il faut rappeler.

En 2014, Benoît Hamon succède à Vincent Peillon. Dès sa nomination, le nouveau et éphémère ministre de l'Éducation nationale se bat avec succès, j'en ai été le témoin, pour préserver des créations de postes pourtant programmées mais que le gouvernement voulait réduire au mépris de la loi de refondation de l'école de juillet 2013. Mais le nouveau ministre juge bon de modifier le décret Peillon de janvier 2013 pour se concilier les collectivités locales. Il s'agit de donner la possibilité de grouper les activités périscolaires en les concentrant sur un seul après-midi, vendredi

compris<sup>20</sup>. Octroyer aux adultes un week-end de deux jours et demi n'était évidemment pas ce qui avait été voulu en matière de rythmes scolaires. Je m'y suis opposé, je n'ai pas été écouté et j'ai démissionné de mon poste de DGESCO.

Le dernier mot de ce rapide rappel peut être donné à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui a longtemps souligné le nombre exceptionnellement faible de jours de classe en France et a salué le retour aux quatre jours et demi comme allant « dans le bon sens ». Éric Charbonnier, expert à l'OCDE, soulignait dans le journal *Le Monde* le 24 novembre 2015 que, si l'écart avec nos voisins s'était réduit avec le passage de la semaine de quatre jours à quatre jours et demi, il n'en restait pas moins que « la France, avec ses semaines de 4,5 jours – contre 5 jours dans la plupart des pays –, est toujours le pays qui a le plus petit nombre de jours d'école ». « On continue malgré tout à interroger les nouveaux rythmes, la fatigue qu'ils induisent... Manifestement, on se trompe de débat<sup>21</sup>. » C'est ce que disait encore récemment le Sénat dans un nouveau rapport le 7 juin 2017 intitulé *Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité*, qui demandait de « faire prévaloir l'intérêt de l'enfant » et de « conserver le principe d'une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi à l'école élémentaire<sup>22</sup> ». Ajoutons que, outre le bénéfice pédagogique pour les enfants de la cinquième matinée de classe, l'offre d'activités périscolaires a considérablement augmenté. Avant la réforme, seulement 20 % des enfants en bénéficiaient. En 2016-2017, ils sont plus de 70 %<sup>23</sup> !

Mais tout cela n'a pas empêché le « nouveau monde » autoproclamé et élu en 2017 de balayer l'intérêt des enfants et de restaurer ce qu'il faut bien appeler « l'ancien monde » des adultes de 2008.

20. Décret 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaire, Journal officiel du 8 mai 2014.

21. Aurélie Collas, « La France reste le pays de l'OCDE avec le moins de jours d'école », *Le Monde*, 24 novembre 2015.

22. Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mireille Jouve et Gérard Longuet, *Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité*, rapport d'information n° 577 (fait au nom de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, déposé le 7 juin 2017).

23. *Rapport à monsieur le Premier ministre sur la mise en place des projets éducatifs de territoires*, op. cit.

## LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

Gilles Finchelstein<sup>1</sup>

Le débat sur l'extension de la déchéance de nationalité constitue un cas d'école dont l'étude devrait être obligatoire dans tous les instituts d'études politiques. Il est rare, en effet, de parvenir à cumuler de manière aussi chimiquement pure trois caractéristiques. D'abord, *le débat a été vif* – dans un pays de passion politique comme la France, il n'y a là rien de surprenant mais l'étude de la volumétrie témoigne de la place qu'a occupée la déchéance de la nationalité : une couverture médiatique comparable à celle de la crise des migrants, 850 000 tweets sur les réseaux sociaux<sup>2</sup>, plus de dix enquêtes d'opinion publiées, une place élevée dans la hiérarchie des discussions des Français<sup>3</sup>. Ensuite, plus rare, le débat a été borné : un champ assez circonscrit, un début et une fin identifiés<sup>4</sup>, une durée relativement courte de 136 jours. Enfin, plus rare encore, *le bilan a été univoque* – point d'ambivalence ici, de bouteille à moitié vide ou à moitié pleine, d'analyse équilibrée : la réforme s'est soldée par un échec clair et net. Un échec pour le gouvernement, divisé au point que le Premier ministre a été contraint de défendre lui-même un projet de loi constitutionnelle devant le Parlement, en raison de l'opposition de sa garde des Sceaux et avant que celle-ci finisse par démissionner. Un échec pour la majorité, avec un groupe socialiste à l'Assemblée nationale dont les divisions et les tensions ont été les plus fortes de la législature. Un échec pour l'opposition, qui a contribué au rejet d'un texte pour des raisons qui ne

---

1. Cet article a été publié dans le n° 160 de la revue *Pouvoirs* daté de janvier 2017.

2. Entre janvier et mars 2016 ; il y en a eu à peu près un million par mois sur la loi travail.

3. Pour ne prendre qu'un exemple, avec 57 % de Français déclarant en avoir parlé avec leurs proches, le débat sur la déchéance a occupé la quatrième place des conversations en février 2015, trois mois après son lancement, devancé seulement par la démission de Christiane Taubira, les migrants de Calais et la mobilisation des agriculteurs (sondage IFOP pour *Paris Match*).

4. Lancé le 16 novembre, le projet a été abandonné le 30 mars.

devaient rien au fond – massivement approuvé – mais tout à la manœuvre tactique – au risque de privilégier ses intérêts sur ses convictions. Échec dilué donc ? Oui, mais échec concentré aussi, et d'abord, sur le président de la République : il a proposé l'extension de la déchéance de la nationalité, au risque de brouiller son identité politique ; il a dû l'abandonner, alors même que son discours a été applaudi debout par les parlementaires rassemblés à Versailles et que l'opinion a massivement approuvé cette réforme, au risque d'affecter son autorité personnelle.

Quelques mois se sont écoulés depuis lors. C'est un bon moment pour un premier retour. Nous ne sommes plus dans l'actualité incandescente – la température est retombée. Nous ne sommes pas encore dans le regard froid de l'historien. Si plusieurs livres d'entretiens avec le président de la République publiés à la rentrée 2016 apportent des éléments utiles<sup>5</sup>, il reste encore des zones d'ombres que seule une véritable enquête ou, plus tard, l'accès aux archives permettra d'éclairer. Aujourd'hui, il faut essayer de placer son regard à bonne distance<sup>6</sup>.

## CHRONOLOGIE

---

Il peut être tentant de faire la chronique de ces cent trente-six jours. Mais une lecture linéaire de ces événements pourrait laisser croire à un enchaînement conduisant irrémédiablement de ce début à cette fin. Or, il n'en est rien et il faut donc essayer d'isoler les moments qui marquent de véritables aiguillages pour comprendre à chaque fois quelles logiques ont été à l'œuvre.

---

5. Voir notamment Antonin André et Karim Rissouli, *Conversations privées avec le président*, Paris, Albin Michel, 2016, p.138-148.

6. L'honnêteté due au lecteur requiert de préciser, selon la vieille injonction soixante-huitarde, « d'où je parle » : je me suis publiquement prononcé contre cette réforme, tout en reconnaissant que le président de la République était dans son rôle en recherchant l'unité nationale sur un sujet et dans un moment aussi graves, en défendant l'utilité de mesures symboliques et, de ce fait, en rejetant l'argument en inefficacité mais en considérant que la déchéance de citoyenneté eût été plus appropriée que la déchéance de nationalité en ce qu'elle ne divisait pas, dans la Constitution, les Français en plusieurs catégories.

16 novembre 2015 : le congrès de Versailles, au nom de l'unité

Tout commence dans un cadre qui témoigne du caractère exceptionnel de la situation. Le Parlement réuni en congrès, à Versailles, pour écouter le président de la République – ce n'est que la deuxième fois que l'article 18 alinéa 2 est invoqué depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui, sur le modèle américain, permet au président de la République de s'exprimer devant le Congrès.

Tout commence dans un climat d'une gravité sans précédent depuis plusieurs décennies, trois jours à peine après la série d'attentats du 13 novembre.

Tout, de ce fait, doit pour le président de la République être tendu par la recherche d'un objectif : l'affirmation de l'unité nationale, y compris en allant au-delà de ses propres convictions. C'est ainsi qu'il conçoit son rôle vis-à-vis de l'histoire – expliquant qu'il y avait « une séparation entre l'homme et le président<sup>7</sup> ». C'est pourquoi aussi il reçoit tous les chefs de partis politiques le 15 novembre.

Ce cadre, ce climat, cet objectif, expliquent le discours.

Le style ? Un discours grave, dont le ton est donné dès la première phrase – « La France est en guerre ». Un discours bref, concentré sur la seule question de la lutte contre le terrorisme.

Le contenu ? Des décisions, très nombreuses et très variées : saisine du Conseil de sécurité de l'ONU, annonce de rencontres avec les présidents Barack Obama et Vladimir Poutine, intensification des frappes en Syrie, relance du combat pour que l'Union européenne adopte rapidement le PNR<sup>8</sup>, rétablissement des contrôles aux frontières nationales, projet de loi de prolongation de l'état d'urgence, création de 8 500 emplois supplémentaires dans la police et la justice, maintien de la

---

7. Antonin André et Karim Rissouli, *ibid.*, p.147.

8. Le PNR, Passenger Name Record ou « registre des noms de passagers », est un fichier recensant l'identité de tous les passagers des avions circulant, entrant ou sortant de l'espace européen.

conférence sur le climat à Paris et des élections régionales qui doivent se tenir en décembre – la liste n'est pas exhaustive.

À ces décisions s'en ajoute une série d'autres selon un ordonnancement que l'on a oublié. Il y a, premier niveau, la révision de la Constitution qui a un objet : constitutionnaliser l'état d'urgence. Il y a, deuxième niveau, ce que François Hollande appelle « d'autres mesures », parmi lesquelles l'extension de la déchéance de la nationalité. Il y a, troisième niveau, la saisine du Conseil d'État pour accroître la surveillance des individus fichés « S » afin de « vérifier la conformité de ces propositions à nos règles fondamentales et à nos engagements internationaux ».

S'agissant de la déchéance, le tableau est donc fixé. Une loi ordinaire, pas une loi constitutionnelle<sup>9</sup>. Une condamnation principale « pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme » avec une peine complémentaire, la déchéance. Une extension de cette déchéance aux binationaux nés Français, et aux binationaux seulement. Une limite, l'apatridie.

L'accueil de ce discours ? Des parlementaires applaudissant debout – droite et gauche confondus – avant d'entonner *La Marseillaise*. Des médias qui retiennent d'abord cette unité, qui s'interrogent sur le mot « guerre », qui égrènent les décisions, qui relèvent presque *mezzo voce* que, sur la déchéance, le président de la République a bougé. Des Français qui se rassemblent à leur tour derrière le chef de l'État qui voit sa popularité bondir de vingt points dans le baromètre TNS-*Figaro Magazine* quelques jours après.

### 17 décembre 2016 : le Conseil d'État, au nom du droit

Pendant presque deux semaines, calme relatif. Le débat démarre, mais à bas bruit – et la musique, pour qui veut l'écouter, est quand même dissonante. Opposition attendue de Jean-Luc Mélenchon et moins attendue du Défenseur des droits Jacques Toubon. Scepticisme d'Alain Juppé. Distanciation du premier secrétaire du Parti socialiste,

9. Même si le discours comporte sur ce sujet une ambiguïté sans doute volontaire.

Jean-Christophe Cambadélis qui reconnaît la nécessité du rassemblement mais souligne que « ce n'est pas une idée de gauche ».

Et puis, le débat change de terrain : de politique, il devient juridique. La question posée est simple : l'extension de la déchéance de nationalité nécessite-t-elle une modification législative ou une révision constitutionnelle ? L'exécutif saisit le Conseil d'État pour avis le 1<sup>er</sup> décembre. Patrick Weil et Julien Lepoutre saisissent l'opinion au travers de deux tribunes<sup>10</sup>, considérant que la voie constitutionnelle serait inutile – car il serait suffisant de modifier l'article 23-7 du code civil et donc de s'en tenir à la voie législative.

L'avis du Conseil d'État est rendu public le 17 décembre – c'est le deuxième moment clé. D'un côté, il restreint le champ de la réforme, considérant qu'elle devrait concerner les crimes et non les délits. Mais, d'un autre côté, il défend la nécessité de la voie constitutionnelle, « eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire ».

### 23 décembre 2016 : le Conseil des ministres, au nom de la parole donnée

En changeant de terrain, le débat change immédiatement de nature : dès lors que le droit mène à la Constitution, le juridique devient symbolique. La polémique enfle et une nouvelle interrogation, tout aussi simple, émerge alors : le projet de loi constitutionnel doit-il être déposé ou retiré ?

La veille du Conseil des ministres, depuis l'Algérie, la garde des Sceaux Christiane Taubira annonce que le projet devrait être retiré – la part respective de l'annonce d'une décision ou de l'affirmation d'un souhait restant floue.

La tension monte quasi instantanément. L'opposition, avec Éric Ciotti, explique que c'est alors toute la révision constitutionnelle qui sera rejetée. Au cœur du noyau présidentiel, deux intimes indéfectibles,

10. Patrick Weil, Julien Lepoutre, « Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité », *Le Monde*, 3 décembre 2015 ; Patrick Weil, Julien Lepoutre, « Nationalité déchu et constitutionnalité », *Libération*, 9 décembre 2015.

Jean-Pierre Mignard pour le cercle amical, Bernard Roman pour le cercle politique<sup>11</sup>, affichent publiquement leur opposition.

François Hollande doit trancher – c'est le troisième moment charnière. Il tranche. Le 23 décembre 2016, le projet de loi, reprenant les préconisations du Conseil d'État, est présenté au Conseil des ministres. Quels arguments ont pu emporter sa décision ? L'un est d'ordre politique : un retrait servirait de prétexte à la droite pour rejeter l'ensemble de la révision – et donc également la constitutionnalisation de l'état d'urgence sur laquelle il s'était engagé dans son discours du congrès de Versailles. L'autre argument est personnel : le retrait risquerait d'être considéré comme un manquement à la parole donnée – ou, pour dire les choses autrement, comme un défaut de cette autorité que les Français précisément exigent et lui dénie.

## 22 mars 2016, le Parlement, au nom de la politique

Au nom de la parole donnée, le débat se poursuit au Parlement. Il s'agit d'un projet de révision de la Constitution ; il requiert donc, conformément à l'article 89 de la Constitution, l'adoption en termes identiques de l'Assemblée nationale et du Sénat avant que le Parlement, réuni en congrès, vote le texte à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La question posée est à nouveau très simple : l'Assemblée nationale et le Sénat, dominés l'une par la gauche et l'autre par la droite, parviendront-ils à adopter le texte dans les mêmes termes ?

Au nom de la politique, après trois mois de passions et de drames, le débat se termine dans la confusion et par un échec – auxquels il faut ajouter une lassitude généralisée. En schématisant à l'excès, on pourrait dire que se jouent, à gauche, un débat existentiel et, à droite, un débat présidentiel.

La gauche connaît trois mois de divisions. L'hésitation de Christiane Taubira – « le président de la République a la parole première

et dernière » – puis sa démission le 27 janvier. L'opposition de grands intellectuels dans une tribune collective<sup>12</sup> signée notamment par Pierre Rosanvallon, Patrick Weil, Thomas Piketty, Jacques Attali et Daniel Cohen. La distanciation d'Emmanuel Macron faisant part de son « inconfort philosophique ». La mobilisation des réseaux sociaux, derrière notamment le hashtag #jesuisbinationnel lancé par le journaliste Ali Baddou. Et, point culminant, le débat parlementaire lui-même. D'un côté, un vote arraché aux forceps sur l'article 2 – 119 voix pour et 92 voix contre, jamais le groupe socialiste ne s'était à ce point divisé au cours de ce quinquennat<sup>13</sup>. D'un autre côté, le texte est remanié – avec un élargissement du champ à certains délits mais un abandon de la référence aux binationaux.

La droite vit trois mois pollués par la pré-campagne présidentielle. À différents moments, sous différente forme, pour différents motifs – d'ailleurs parfois contradictoires –, les différents leaders de l'opposition s'opposent à la réforme. Alain Juppé. François Fillon. Nathalie Kosciusko-Morizet. L'élection primaire de novembre 2016 est en ligne de mire et les parlementaires Les Républicains prennent conscience de ce privilège rare : avec un seul bulletin, ils ont la possibilité d'affaiblir à la fois Nicolas Sarkozy qui a proposé cette mesure et François Hollande qui l'a endossée.

Le Sénat modifie ainsi le texte adopté par l'Assemblée nationale, revenant peu ou prou à la version initiale du projet de loi – et donc à la référence aux binationaux dont la disparition avait précisément permis à une majorité de se dégager chez les députés.

Deux chambres, deux versions, une impasse à la fois juridique et politique. C'est le dernier moment charnière. Il signe la fin du débat.

Le reste, durant quelques jours, n'a plus qu'un seul objet : faire en sorte de ne pas endosser la responsabilité de l'échec. Le président du Sénat demande une navette parlementaire – en sachant qu'elle ne

12. Déchéance de nationalité : « Parlementaires, rejetez ce texte au nom de nos libertés », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 2016.

13. Avant de voter sur l'article 2, le groupe socialiste s'était divisé sur l'amendement proposé par Olivier Faure, qui prévoyait de remplacer la déchéance de nationalité par une déchéance nationale. L'amendement avait été rejeté par 106 voix contre 87.

11. Bernard Roman, connaisseur s'il en est des rapports de force parlementaires, ajoutant que « 80 % des députés socialistes sont opposés à cette réforme ».

pourra rien résoudre. Le président de la République clôt le débat le 30 mars, regrettant qu'une « partie de l'opposition soit hostile à toute révision constitutionnelle<sup>14</sup> ».

Cette première grille de lecture, chronologique, illustre que ce débat a bifurqué, à plusieurs moments, dans une direction et qu'il aurait pu en emprunter une autre. Mais revenir sur le débat sur la déchéance de la nationalité impose de s'arrêter aussi sur le fond et sur les différents registres d'arguments qui ont été mobilisés.

## DÉBATS

---

Au départ, là encore, tout semble simple.

Comment s'opposer à ce que des terroristes, condamnés pour avoir tué d'autres Français parce qu'ils étaient Français, soient déchus de leur nationalité française ? « Personne n'est choqué que l'on enlève la nationalité à un traître », dira le président de la République.

L'argument de bon sens est d'une telle puissance, *a fortiori* dans les jours et les semaines qui suivent les attentats du 13 novembre, qu'aucun contre-argument ne peut être recevable.

L'argument de bon sens est d'une telle puissance que l'opinion, sondage après sondage, approuve cette réforme.

L'argument de bon sens, pourtant, n'est pas irréfutable. D'autres arguments ont été mobilisés. Ils ont emprunté à de nombreux registres et il est utile d'essayer de les remettre en ordre, même si certains ont été séquentiels et d'autre parallèles.

---

14. Pour 72 % des Français contre 27 %, ce sont les responsables politiques de gauche qui portent la responsabilité de cet échec (sondage Odoxa pour *Paris Match* et *iTélé*, 1<sup>er</sup> avril 2016).

## Premier registre : le débat pratique

La question de l'efficacité réelle de la réforme a très rapidement été soulevée – le Conseil d'État lui-même en soulignant « la portée pratique limitée ».

L'argument a donc été invoqué par les opposants à la réforme, au motif, bon sens pour bon sens, que les terroristes ne seraient en rien dissuadés par une peine complémentaire quand la mort elle-même ne les faisait pas reculer.

Le débat a ensuite fait émerger un second argument – invoqué notamment par le juge Marc Trévidic : quand bien même des terroristes seraient arrêtés et condamnés, quand bien même rentreraient-ils dans le champ d'application de la réforme, encore faudrait-il que l'autre pays dont ils ont la nationalité accepte de les accueillir. Or, l'expérience montre qu'une telle acceptation est exceptionnelle.

Ainsi donc, chacun a convenu assez rapidement que la réforme ne pouvait être ni dissuasive ni effective. Son absence de portée pratique ne clôturait pas le débat, il le déplaçait.

## Deuxième registre : le débat juridique

Un premier débat, par ordre chronologique, a porté sur le support juridique : loi ordinaire ou révision constitutionnelle ?

On a vu à quel point la manière dont ce débat a été tranché a constitué un tournant, il faut revenir sur les arguments qui se sont opposés.

Côté loi ordinaire, Patrick Weil a considéré, d'une part, que « la Constitution a pour objet d'unir les citoyens, pas de les diviser » et, d'autre part, qu'une loi « courte et simple » serait suffisante. Il suffirait d'amender l'article 23-7 du code civil qui prévoit la perte de la nationalité des « Français qui se comportent en fait comme le national d'un pays étranger [...] s'il a la nationalité de ce pays<sup>15</sup> ».

---

15. L'article 23-7 ne pouvant être appliqué tel quel dans la mesure où Daesh n'est pas un État.

Côté révision constitutionnelle, le Conseil d'État a considéré qu'une loi ordinaire pouvait se heurter à « un éventuel principe fondamental reconnu par les lois de la République interdisant de priver les Français de naissance de leur nationalité » et, surtout, que la nationalité représentant « un élément constitutif de la personne », sa « privation par le législateur ordinaire pourrait être regardée comme une atteinte excessive et disproportionnée à ces droits ».

Ce premier débat juridique a eu un écho assourdi et une durée brève – mais une importance décisive.

Le deuxième débat juridique, lancé par le Conseil d'État lui-même, a porté sur le champ des infractions concernées par cette déchéance – crimes ou délits. Il a eu un écho plus assourdi encore – car trop technique – mais une durée longue et de nombreuses variations. Crimes ou délits, prévoyait l'avant-projet de loi. Crimes seulement suggère le Conseil d'État, suivi par le gouvernement. Crimes et certains délits – les plus graves – propose Manuel Valls à l'Assemblée nationale. Crimes et délits vote l'Assemblée nationale. Crimes exclusivement vote enfin le Sénat.

Il y a derrière ce débat une question juridique : la peine doit respecter le « principe de proportionnalité » – argument auquel Robert Badinter ajoute l'idée qu'il faut « préserver la portée morale de la déchéance » et donc la réserver aux crimes<sup>16</sup>.

Mais il y a aussi et surtout derrière ces variations des préoccupations d'ordre politique : le champ d'incrimination, crimes ou délits, constitue en effet une variable d'ajustement sur un aspect jugé secondaire. Elle permet à Manuel Valls d'adresser un signe d'ouverture à Nicolas Sarkozy. Elle offre l'occasion à la majorité sénatoriale de manifester sa fermeture à l'endroit et de Nicolas Sarkozy et de François Hollande.

### Troisième registre : le débat philosophique

La première question de principe a porté sur la légitimité même de la déchéance. C'était en quelque sorte une question préalable : la France peut-elle déchoir un Français de sa nationalité ?

La déchéance serait, en premier lieu, contraire au droit du sol. Bien que répété à l'envi par les contempteurs de la réforme, ce fut un bien mauvais argument. Il a reposé en effet sur une confusion entre l'acquisition de la nationalité française – c'est le droit du sol qui n'était en rien concerné par cette réforme – et la perte de la nationalité française. Il a négligé le fait que la réforme pouvait toucher des Français nés de parents français mais devenus binationaux, par exemple par mariage. Bref, il y avait suffisamment de vraies questions pour ne pas instruire de mauvais procès.

La déchéance serait, en second lieu, contraire aux principes républicains et condamnée en quelque sorte par sa généalogie historique. Celle du régime de Vichy, qui a pratiqué à la fois des dénaturalisations et des déchéances de masse – du général de Gaulle en passant par les 100 000 juifs d'Algérie. Celle du Front national, qui a proposé à de nombreuses reprises l'extension de la déchéance, soit aux binationaux qui « ne réunissent pas les conditions de loyauté, de dignité et d'assimilation » (1991), soit à tous les crimes et délits ayant entraîné une condamnation supérieure à six mois de prison ferme (2006 et encore en 2012). Celle de Nicolas Sarkozy, qui a relancé le débat sur la déchéance dans son discours de Grenoble de 2010 en proposant de l'étendre à « toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte » à la vie d'un policier ou d'un gendarme. Là encore, l'argument peine à convaincre en ce qu'il s'appuie sur une vision partielle de l'histoire. Il oublie la période révolutionnaire qui, de la Constitution de 1791 au code civil de 1804, pratiquait la déchéance. Il oublie 1848 qui en a fait un instrument de lutte contre l'esclavage. Il oublie la III<sup>e</sup> République, qu'il s'agisse des lois adoptées pendant la Première Guerre mondiale en passant par celle de 1927. Bref, la déchéance de la nationalité fait partie intégrante de notre histoire révolutionnaire et républicaine, comme une composante symbolique de la défense de la patrie.

16. Robert Badinter, « Une révision constitutionnelle n'est pas nécessaire », *Le Monde*, 5 février 2016.

Le deuxième débat, le plus profond, le plus difficile, le plus douloureux, a porté sur les conséquences de l'extension de la déchéance au regard de l'égalité entre les Français.

On peut défendre la thèse que, juridiquement, la réforme ne créait pas une inégalité entre les Français. Dans son avis du 11 décembre 2015, le Conseil d'État avait lui-même écarté cette critique en soulignant que le risque d'inconstitutionnalité ne provenait pas d'une « éventuellement méconnaissance du principe d'égalité ». La législation actuelle opère en effet déjà une distinction entre les Français en réservant la déchéance à ceux ayant acquis la nationalité française. Les binationaux ne sont pas dans la même situation juridique que les Français ne disposant que de la nationalité française et qui seraient rendus apatrides par la déchéance.

En revanche, les promoteurs de cette réforme n'ont sans doute pas bien mesuré la dimension symbolique de l'extension de la déchéance. Le symbole tient au nombre de personnes qui ont pu avoir le sentiment de se sentir concernés<sup>17</sup> – quand bien même seuls les terroristes l'étaient<sup>18</sup>. Le symbole tient surtout à l'insertion de la distinction dans la Constitution elle-même – c'est là où l'avis du Conseil d'État a tout changé.

La formalisation de deux catégories de Français a créé émotion, mobilisation et oppositions. Pour contourner l'obstacle, l'idée d'une « déchéance pour tous » a été lancée par le président du Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN), Patrick Lozès, et reprise par le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, Bruno Leroux. Mais, réglant la question de l'égalité entre les Français, elle ouvrait un autre débat : la France peut-elle rendre apatrides les mononationaux – limite fixée dès le 16 novembre par le président de la République ? Devant ce nouveau problème, une formule de synthèse fut alors trouvée : abandon de la distinction entre les Français mais référence au respect de la convention de New York qui interdit l'apatridie. Symboliquement, cela changeait tout ; pratiquement, cela ne changeait rien. La formule était

17. Faute de décompte officiel, le nombre de binationaux a été évalué entre 3 et 5 millions.

18. Le syllogisme était le suivant : déchéance = terrorisme ; champ = binationaux ; binationaux = potentiels terroristes.

habile – peut-être même l'était-elle trop ou en tout cas trop tardivement. Le débat avait basculé sur le seul terrain tactique, l'abandon était proche.

---

## LEÇONS

---

### L'autonomie du politique

Première leçon du débat : la politique ne doit pas être oubliée ; pour paraphraser James Carville, le stratège américain de Bill Clinton, « *It is politics, idiot* » !

C'est une vieille question que d'essayer d'évaluer l'autonomie – toujours relative – du politique. S'agissant de questions économiques, cette autonomie a souvent été surestimée, avant que le politique ne soit rattrapé par le réel. S'agissant de questions symboliques, cette autonomie a en l'espèce été sous-estimée. Le président de la République espérait créer l'unité autour de cette réforme, quitte à forcer les réticences en prenant appui sur l'opinion. Tel n'a pas été le cas, bien au contraire. Parce que les sondages n'ont pas le même poids en politique que les marchés en économie. Parce que, révision constitutionnelle aidant, il fallait rassembler à la fois la gauche et la droite et l'Assemblée nationale et le Sénat – les deux ne se recoupant pas totalement. Parce que, pour une partie de la droite, l'élection primaire était trop proche. Parce que, pour une partie de la gauche, le recul sur les valeurs, après le tournant sur l'économie, était trop fort. Parce que, pour les uns et pour les autres, le quinquennat touchait déjà à sa fin et que le président de la République était touché par la corrélation implacable entre la baisse de sa popularité et l'affaiblissement de son autorité.

### Le risque de l'urgence

Deuxième leçon du débat : il faut savoir donner du temps au temps... L'urgence s'impose de plus en plus à nos sociétés. Elle touche aussi bien vies privées, vies professionnelles que vie publique. C'est notre nouveau rapport au temps – je l'ai appelé « la dictature de l'urgence<sup>19</sup> ».

---

19. Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Paris, Fayard, 2009 (réédition Pluriel, 2013).

Il est illusoire de se soustraire à l'urgence pour un responsable politique – c'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de réagir à une série d'attentats terroristes. Mais il est périlleux de trop s'y plier. L'improvisation ou la précipitation imposent ensuite de courir après l'événement, d'ouvrir inopinément de nouveaux fronts dès que l'on essaie péniblement de boucher un trou. Le débat sur la déchéance de la nationalité l'a une nouvelle fois illustré. On est passé de la loi à la Constitution. On est passé de la déchéance pour les binationaux nés Français à la déchéance pour tous. On est passé du refus de l'apatridie à son acceptation, puis à son refus, avant de s'apercevoir que la France n'avait pas ratifié la convention de New York qui l'interdit. Bref, l'urgence a un coût, à la fois pour l'image de celui qui y succombe et pour les résultats des réformes qu'il promet.

### La complexité de l'opinion

Troisième leçon de ce débat : les sondages d'opinion sont souvent mal utilisés ou mal interprétés. La mécanique est désormais rodée et connue : une réforme est annoncée ; une enquête d'opinion est lancée – le lendemain, parfois le jour même –, puis publiée ; le débat est censé être clos. La réforme de la déchéance s'est inscrite dans cette mécanique. Mieux encore, les premiers sondages étaient si massifs – aux alentours de 85 % d'approbation selon les enquêtes – que la moindre interrogation était lue à l'aune du divorce entre le peuple et les élites.

L'analyse de l'opinion est cependant plus complexe. L'opinion peut évoluer au fur et à mesure que le débat se structure – surtout sur des questions qu'elle ne s'était pas réellement posée. Ainsi, le pourcentage de Français « tout à fait » favorables à la réforme est-il passé de 80 %<sup>20</sup> à 45 %<sup>21</sup>.

L'approbation d'une mesure ne dit rien de l'importance qui lui est accordée par rapport aux autres problèmes. Ainsi, les Français ont considéré qu'il s'agissait d'une réforme secondaire et n'ont pas compris la place et le temps qui lui ont été consacrés – 61 % estimant qu'il ne s'agit pas d'une réforme prioritaire<sup>22</sup>.

L'approbation d'une mesure ne dit rien non plus de la réalité d'un soutien. Ainsi, lorsqu'il a été demandé aux Français non plus de former un jugement, positif ou négatif, sur la réforme mais d'indiquer leur préférence entre deux versions de cette réforme, les réponses ont été édifiantes : 29 % favorables à la déchéance pour les binationaux, 69 % favorables à l'indignité nationale pour tous<sup>23</sup>.

### Le danger de la déchéance

Quatrième leçon de ce débat, la plus brève et la plus forte : il est des sujets qui doivent, telle la dynamite, être manipulés avec précaution ; il en est d'autres qu'il serait sage de ne pas manipuler du tout – dans tous les sens du mot. La déchéance est de ceux-là.

Nicolas Sarkozy en a fait la cruelle expérience en 2010.

François Hollande en a fait de même, dans un contexte différent, en 2016.

Espérons que l'on retienne au moins de ce débat inutile cette leçon de sagesse pour l'avenir.

20. Sondage IFOP pour *Ouest-France*, 22 novembre 2015.

21. Sondage Odoxa pour *Paris Match*, 5 février 2016.

22. *Idem*.

23. Sondage Elabe pour *Atlantico*, 20 janvier 2016. Cette enquête est pourtant passée inaperçue et n'a pas été utilisée par ceux-là même qui défendaient la déchéance de citoyenneté ou l'indignité nationale.

## LA LOI TRAVAIL

**Mathieu Souquière**

Le 2 septembre 2015, en remplacement de François Rebsamen reparti dans sa mairie de Dijon, Myriam El Khomri est promue, à trente-sept ans, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, numéro huit du gouvernement.

La jeune femme, découverte par Bertrand Delanoë, est venue à la politique en tant qu'élue locale à Paris, chargée, entre autres, de la politique de la ville, de l'aide sociale à l'enfance, des questions de prévention spécialisée et de sécurité, dossiers sur lesquels sa compétence et son savoir-faire étaient largement reconnus. Elle a fait son entrée au gouvernement un an plus tôt, en tant que secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville pour s'occuper d'une problématique qu'elle connaissait bien, celle des quartiers populaires. Si elle est donc rompue aux questions de développement économique et d'insertion sociale et professionnelle, elle demeure en revanche sans expérience en matière de relations sociales au moment de sa nomination rue de Grenelle. Elle hérite en outre d'un ministère très fortement exposé, à moins de dix-huit mois de la fin d'un quinquennat qui se jouera notamment sur l'inversion de la courbe du chômage, dont le locataire de l'Élysée sortant a fait la condition impérative de sa candidature. Or, en cette rentrée 2015, cette inversion n'est toujours pas là.

### LE RAPPORT COMBEXELLE : PREMIER ÉTAGE DE LA « FUSÉE LOI TRAVAIL »

---

La feuille de route de la nouvelle ministre est en outre lestée d'un rapport, remis au gouvernement une semaine seulement après sa nomination : le

rapport Combrexelle, qui offre des pistes d'actions visant à élargir le champ de la négociation collective, au niveau des entreprises et des branches. Il fixe en outre l'horizon, à moyen terme (c'est-à-dire dans un délai maximal de quatre ans), d'une nouvelle architecture du code du travail faisant le partage entre les dispositions impératives, le renvoi à la négociation collective et les dispositions supplétives en l'absence d'accord.

Le contenu de ce rapport doit ainsi être discuté avec les partenaires sociaux avant d'être traduit sur le plan législatif, dans les mois suivant sa remise officielle. Le champ syndical est culturellement divisé sur la question de l'articulation de la loi et du contrat – tout comme la gauche politique d'ailleurs –, mais la décentralisation du dialogue social dans les entreprises constitue une tendance de fond : en France, depuis les lois Auroux notamment ; dans la plupart des grandes social-démocraties du Nord, où le poids de la loi est très faible par rapport aux accords collectifs noués entre partenaires sociaux.

Le rapport Combrexelle exprime, dans ses conclusions, deux convictions : d'une part, que « la négociation collective est un instrument sans pareil pour concilier les exigences de l'économie et les impératifs du progrès social » et, d'autre part, que, « contrairement à une idée largement répandue, la très grande majorité des acteurs sociaux sont convaincus de la nécessité de la réforme ».

Voilà le point de départ, unique, de la loi El Khomri, dont cette dernière va élaborer méthodiquement et sereinement le contenu pendant plusieurs semaines de consultation avec les partenaires sociaux entre la fin de l'année 2015 et le début de l'année 2016.

#### ENVOYER UN SIGNAL FORT AUX ENTREPRISES : LE DEUXIÈME ÉTAGE DE LA FUSÉE

En cette rentrée 2015, toutefois, le gouvernement constate son échec relatif face à un chômage qui reste massif : le mal nommé « pacte de responsabilité » n'a pas convaincu les entreprises de prendre les leurs en

matière d'emploi. On cherche donc une parade à moindres frais, en envoyant un signal aux entreprises qui soit aussi tonitruant que peu coûteux cette fois.

Qu'elle soit ou non fondée sur une analyse rigoureuse, une conviction s'est installée dans l'opinion, celle d'un code du travail français d'une complexité et d'une rigidité extrêmes. Dans les instances les plus distinguées comme au café du commerce, chacun s'est donc persuadé qu'une simplification était indispensable pour s'adapter aux nécessités de l'époque et même rendre plus effectives certaines protections devenues plus théoriques que réelles. Soit.

Emmanuel Macron, dans sa tour de Bercy, rumine deux mesures dont il ferait bien le contenu d'une loi « Macron 2 » : un plafonnement des indemnités prud'homales en cas de conflit entre employeurs et salariés ; une qualification en licenciement économique simplifiée lors de difficultés rencontrées par des entreprises. Deux mesures d'autant plus populaires aux yeux des milieux patronaux qu'elles figurent depuis longtemps parmi leurs revendications.

Manuel Valls avait publiquement déclaré son amour à ces derniers lors de la précédente université d'été du Medef – « J'aime l'entreprise », avait-il alors martelé de façon bravache – ; il s'agit là d'en fournir une nouvelle preuve, concrète, avant qu'il ne soit trop tard, c'est-à-dire avant que le quinquennat ne s'achève.

Un argumentaire « de gauche » tentera de justifier ces deux mesures. Les indemnités prud'homales s'étaient en effet fixées de façon très aléatoire, selon les juridictions et les profils des salariés concernés (les cadres étant très nettement favorisés) : établir un barème, fût-il plafonné, permettrait de réintroduire un peu de cohérence et de justice. Quant au licenciement « économique », il s'agissait d'en rendre l'application plus aisée afin qu'il soit privilégié sur les ruptures conventionnelles, dont le nombre n'avait cessé d'augmenter au cours des dernières années et qui offraient de moindres protections au salarié concerné. Ce faisant, la disposition se voulait plus protectrice et pour l'employeur et pour le salarié. L'opinion n'accéda pas à ce niveau de subtilité et s'en tint à une

analyse simple : ces deux mesures étaient hautement, si ce n'est exclusivement, favorables aux employeurs.

Pour des raisons politiques, Manuel Valls arbitra de greffer ces deux dispositions sur le texte en préparation au ministère du Travail, afin de priver le ministre de l'Économie d'une visibilité nouvelle, après la loi Macron de l'hiver précédent. La ministre du Travail n'en demandait pas tant mais, disciplinée, ajouta ceci à sa liste de devoirs.

LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ  
OU LA « GRANDE RÉFORME SOCIALE DU QUINQUENNAT » :  
TROISIÈME ÉTAGE DE LA « FUSÉE LOI TRAVAIL »

---

Vieille revendication des organisations syndicales – qu'elles parlent de « sécurité sociale professionnelle » ou de « sécurisation des parcours professionnels » –, l'idée sous-jacente est simple : dans un monde où les mutations économiques et sociales rendent les parcours professionnels plus incertains et plus saccadés, il s'agit de garantir une continuité de droits aux salariés pour les protéger des aléas auxquels ils se voient exposés. Une sorte de « sac à dos de droits » dont chacun se trouve doté, depuis son entrée dans le monde du travail jusqu'à la retraite. Ce principe est à l'origine du compte personnel d'activité instauré par la loi Rebsamen de 2015, mais dans une acception encore minimaliste, puisqu'il se contente alors de regrouper et de centraliser à partir de 2017 tous les comptes et droits des salariés existants (formation, compte pénibilité, compte épargne-temps, droit au chômage et mutuelle). Une innovation conceptuelle, certes, mais sans droits nouveaux.

Le gouvernement décide alors d'en faire le troisième étage de la « fusée loi travail », en étoffant son contenu initial. Ce nouveau compte personnel d'activité n'est plus réservé aux seuls salariés du privé mais concernera tout le monde : fonctionnaires, artisans, chômeurs, etc. Chacun, quel que soit son statut, se verra ainsi crédité de droits tout au long de sa carrière. Mieux, ce compte personnel d'activité est porteur de

droits à formation modulés selon le profil et les besoins de la personne. À la clé, une mesure qui favorise l'émancipation individuelle en tentant de réduire certaines inégalités de qualification notamment.

Si le dispositif demeure encore un peu théorique et d'une concrétisation modeste, il instaure un nouveau type de protection collective et marque un pas en faveur d'une individualisation de droits, pour donner à chacun des outils visant à mieux maîtriser son parcours professionnel. De quoi, normalement, satisfaire les syndicats qui appellent ceci de leurs vœux depuis longtemps, mais, au-delà, l'ensemble des actifs.

Il se trouve complété par quelques autres mesures qui font également écho aux mutations du monde du travail, comme l'instauration d'un droit à la déconnexion ou l'introduction du principe de responsabilité sociale des plateformes numériques. Enfin, aspect social non négligeable, la loi travail instaure la généralisation de la garantie jeunes, dispositif d'accompagnement très exigeant pour les jeunes en situation sociale difficile. Voilà pour le paquet social qui, agrégé autour du compte personnel d'activité, dessine les contours de nouveaux droits.

« UN JOUR, J'IRAI VIVRE EN THÉORIE,  
PARCE QU'EN THÉORIE TOUT SE PASSE BIEN. »  
(PIERRE DESPROGES)

---

L'assemblage de ces trois briques, au départ sans lien entre elles, fit l'objet d'un habillage visant à doter l'ensemble d'une cohérence de fond, qui n'était pas factice.

La loi El Khomri devenait structurée autour de trois blocs, distincts mais complémentaires, censés garantir l'équilibre du tout :

- favoriser le dialogue social au plus près du terrain, comme le préconisait le rapport Combrexelle ;
- offrir des souplesses et de la visibilité aux entreprises, comme le réclamait le Medef ;

- offrir de nouvelles protections aux salariés, comme le revendiquaient les syndicats et comme le stipulait le compte personnel d'activité inscrit dans la loi Rebsamen.

Nouvelles souplesses, nouvelles protections, dialogue social de proximité : l'édifice ainsi présenté prétendait poser les bases d'une « flexisécurité » à la française. Telle fut en tout cas l'ambition initialement affichée. Ce faisant, la loi Khomri se fondait sur un double consensus dans l'opinion : la nécessité d'alléger certaines règles du code du travail ; la volonté de combiner, grâce au dialogue entre partenaires sociaux, adaptations économiques et aspirations des salariés.

Oui, mais voilà, ce discours théorique ne fut à aucun moment performatif. Pire, il sembla pendant les six mois que dura le chemin de croix de la loi travail, depuis les premières contestations en février au vote au forceps en juillet, en absolu décalage avec la réalité sociale du pays et le ressenti de l'opinion. À l'autoritarisme du pouvoir, la société civile répondit par sa volonté de débattre librement : le mouvement « Nuit debout » était né. Pendant que les manifestations se multipliaient et se durcissaient, dans un contexte de forte pression sur les forces de l'ordre alors que se préparait l'accueil de l'Euro 2016 sous une menace terroriste élevée, le pouvoir demeurait droit dans ses bottes. Pire, face aux débordements croissants, la gauche de gouvernement alla même jusqu'à envisager d'interdire une manifestation, le 23 juin, avant de se rétracter *in extremis*. La boussole semblait gravement détériorée.

À cet égard, la loi travail fait figure de cas d'école, dont tout institut d'études politiques serait inspiré de proposer l'exégèse à ses étudiants. En matière de réforme, il s'agit là d'une sorte d'anti-modèle à étudier de près. À l'image d'un skieur qui se prend la première porte d'un slalom et les rate ensuite toutes, le gouvernement dévala la pente sans aucun rétablissement, jamais. Comme s'il avait tout faux de bout en bout. Voyons en quoi.

---

## UN CONTEXTE INFLAMMABLE

En février 2016, le gouvernement s'enfonça dans la vase de la déchéance de nationalité, qui fracture la confiance résiduelle qui était la sienne et la gauche dans son ensemble. Avec une telle proposition, pourtant très majoritaire dans l'opinion, François Hollande est suspecté de sacrifier ses valeurs sur l'autel de la tactique politique. L'arroseur n'est pas arrosé, il s'en trouve noyé et durablement condamné par la gauche morale. La suspicion va plus loin : si François Hollande est capable de proposer la déchéance, qui puise aux racines idéologiques de la droite voire de l'extrême droite, c'est qu'avec lui on peut s'attendre à tout.

Sur le front social, rien de plus apaisé. Les tensions sont vives entre syndicats, d'une part, entre ces derniers et le pouvoir, d'autre part. Les bases d'un dialogue, depuis le boycott des conférences sociales, n'ont jamais été aussi fragiles. Le « pacte de responsabilité » a donné l'image d'un gouvernement à la botte du patronat, prêt à ponctionner les ménages pour transférer des sommes considérables aux entreprises sans la moindre contrepartie. L'intransigeance arrogante du président du Medef, jamais rassasié, contribue à la radicalisation des positions. L'image de certaines violences sociales, au premier rang desquelles la chemise arrachée du DRH d'Air France, qui fit le tour du monde, ancrerait l'idée d'un pays éruptif et clivé, entre cynisme patronal et conservatisme syndical.

---

## UN OBJECTIF FLOU

Au départ, la loi travail porte bien son nom : il s'agit d'assouplir les règles d'organisation du travail, en faisant plus de place à la négociation collective, notamment au niveau de l'entreprise. Sur le temps de travail, par exemple, les salariés sont invités, à travers leurs représentants, à négocier eux-mêmes, ce qui constituerait le meilleur compromis entre les besoins de leur entreprise et leurs aspirations propres. Pour garantir un dialogue social sincère et équilibré, où le rapport de force ne serait pas par principe

favorable au patron, la loi introduit deux mesures : d'abord une augmentation des moyens des syndicats ; ensuite, et surtout, elle instaure pour la première fois le principe de l'accord majoritaire, véritable verrou pour éviter que des salariés ne se voient imposer une situation qui ne soit soutenue que par une minorité d'entre eux. Ce principe d'accord majoritaire constituait sans aucun doute l'une des innovations majeures de cette loi, même s'il n'a jamais été perçu comme tel, voire pas perçu du tout.

Mais l'ajout des dispositions « patronales », relatives au plafonnement des indemnités prud'homales et au licenciement économique, déporte le débat. Le gouvernement sent, compte tenu de son échec sur le front de l'emploi, qu'une loi portant strictement sur l'organisation du travail serait insuffisante. D'autres pays européens ont, en outre, réformé leur marché du travail au cours des années précédentes pour flexibiliser l'emploi et faciliter les embauches. C'est le cas de l'Italie et de l'Espagne, notamment, prises en exemple, malgré les différences notoires avec la situation économique et sociale française. En tout état de cause, la loi travail devient rapidement une loi emploi dont l'objet, par les souplesses et la visibilité accrues qu'elle est censée apporter aux entreprises, doit faire baisser le chômage. D'une loi sur le dialogue social, elle devient une loi en faveur de l'emploi. On sait que courir deux lièvres à la fois conduit en général à l'essoufflement et à l'échec.

À cette dispersion des objectifs, s'ajoute une étonnante confusion dans le discours gouvernemental. Assouplir les conditions du licenciement économique, dit-on dans un premier temps, incitera les chefs d'entreprise à recruter davantage. Moins de chômage en perspective donc. Mais face aux contre-argumentations immédiates, le gouvernement lui-même évolue dans son propos : les entreprises, rassurées par ces dispositions, vont désormais pouvoir privilégier les CDI plutôt que les CDD, dont le nombre a dramatiquement explosé. Il ne s'agit plus de dire que cette loi va créer de l'emploi mais qu'elle va contribuer à substituer de l'emploi stable à de l'emploi précaire. Louable ambition au prix d'une confusion des objectifs et des esprits, avec une question à la clé : avec cette loi, le gouvernement sait-il vraiment ce qu'il fait, ce qu'il veut ?

## UNE MÉTHODE CONTRE-PRODUCTIVE

---

La philosophie initiale, telle que découlant du rapport Combrexelle, était de développer dans notre pays une culture de la négociation et du compromis, entre partenaires sociaux respectueux et matures. Mais à seize mois de la présidentielle, avec des résultats économiques et sociaux relatifs, la conviction se répand qu'il faut aller vite et frapper fort. Aller vite, en évitant une négociation chronophage donc. Frapper fort en portant des dispositions susceptibles de braquer y compris les partenaires traditionnels, comme la CFDT. Car, comme chacun le sait, une vraie réforme suppose des sacrifices et des cris, de la sueur et des larmes. Les contestations deviennent alors le refus du mouvement et l'expression de tous les conservatismes agrégés. Vouloir sortir le dialogue social de son histoire contestataire et dans le même temps brusquer les acteurs de ce dialogue ne relève pas que du paradoxe, mais sans aucun doute de l'erreur de jugement.

Sont ainsi versées au débat public des dispositions patronales qui n'ont jamais été mises en débat avec les organisations syndicales pourtant mobilisées depuis plusieurs mois autour du rapport Combrexelle. Le sentiment de trahison, exprimé par la CFDT notamment et l'ensemble des centrales « réformistes », ne pouvait être considéré comme illégitime. La méthode fut aussi brutale que peu inventive : un premier texte repoussoir fuita dans la presse pour mesurer les premières réactions. Celles-ci furent à la hauteur de la forfaiture. Il fallut déployer beaucoup d'énergie pour rattraper, très partiellement, ces dégâts initiaux.

Par sa volonté de passage en force, le gouvernement ne se contenta pas de braquer ses potentiels partenaires syndicaux. Il s'employa dans le même temps à appliquer la même recette avec ses soutiens parlementaires : le Premier ministre invoqua immédiatement le possible, si ce n'est probable, recours au 49.3 en faisant corriger l'interview donnée par la ministre du Travail au journal *Les Échos* le 18 février 2016. La même semaine, pour mettre en scène son ambition réformiste et son courage, le pouvoir s'était donc fâché avec ses relais syndicaux et ses relais politiques. Le pouvoir n'était pas seulement faible, il était désormais seul.

## UN JEU D'ACTEURS TOXIQUE

---

La méthode ici décrite découle essentiellement d'un jeu d'acteurs, qui arrangerait presque tout le monde. Les leaders syndicaux, pour des raisons de géopolitique interne à leurs organisations, jouent la surenchère en dénonçant la casse du code du travail et la suppression d'un siècle d'acquis. Le désaccord de fond n'a donc pas trouvé à s'exprimer autrement que dans l'outrance verbale, mâtinée de malhonnêteté intellectuelle. D'autant que la disposition sur les barèmes prud'homaux fut rapidement débranchée et celle relative au licenciement économique édulcorée.

Les leaders de la CGT et de FO n'eurent toutefois pas le monopole de la surenchère et de la radicalité. Dans leur volonté conjointe et rivale d'incarner le modernisme et la lutte contre l'archaïsme, le Premier ministre et le ministre de l'Économie se livrèrent une bataille de coulisses et de micros, qui n'échappa à personne et entretint l'idée que, là encore, la tactique politicienne pouvait polluer les plus nobles desseins politiques.

Enfin, les frondeurs eux-mêmes y trouvèrent un prétexte en or pour jouer la confrontation avec ce chef de gouvernement, dont la ligne et le style politiques le cantonnaient à leurs yeux au 5 % qui fut son score à la primaire de 2011. Autour du thème des gauches irréconciliables, la haine atteignit des sommets que la tentative d'Olivier Faure, par le dépôt d'un amendement consensuel, ne parvint pas à atténuer. L'esthétique du rapport de force l'emporta sur l'esprit de responsabilité et le souci d'unité.

Compte tenu du désordre très rapidement suscité par ce dossier, la ministre du Travail se trouva relativement seule pour tenter d'en démontrer le bien-fondé. Celle-ci souffrait toutefois de plusieurs handicaps sérieux. D'abord, son absence objective de poids politique après le passage au ministère du Travail de deux hollandais historiques, proches du président : Michel Sapin et François Rebsamen. Une inexpérience ensuite avec laquelle se montrèrent peu indulgents les représentants syndicaux en place : s'il y a quelque facilité à convoquer cette grille de lecture, il fait tout de même peu de doute que la nomination d'une jeune femme face à ces représentants syndicaux masculins et plus âgés n'inclina

pas ceux-ci à gratifier spontanément celle-là de leur considération. Mais Myriam El Khomri s'affaiblit elle-même, peu de temps après sa prise de fonction, avec un passage médiatique sévèrement raté chez Jean-Jacques Bourdin. Aux yeux de l'opinion, non sans injustice, son inexpérience devint alors synonyme d'incompétence. Et son faible goût pour les médias, au feu desquelles elle se trouva intensément exposée, ne l'aida pas à remonter la pente. Elle subit ensuite la trahison de l'un de ses conseillers : après avoir négocié son départ du ministère, ce dernier se répandit médiatiquement, puis sous la forme d'un livre, pour dénoncer sans élégance ni la moindre rigueur les errements de la ministre. Cette dernière fit face à la séquence avec une abnégation et une endurance peu communes. Alors que l'auteur de ces lignes lui a, à plusieurs reprises au cours de ces semaines critiques, recommandé de remettre sa démission au président de la République, pour ne pas cautionner une méthode de gouvernement en contradiction avec ses valeurs et pour sauter du train avant qu'il ne déraile de façon fatale, Myriam El Khomri balaya l'hypothèse avec un argument constant : pas question de faire passer son équation personnelle avant une logique de discipline collective ; pas question d'ajouter un désordre supplémentaire à la crise sociale et politique déjà à l'œuvre. Un sens de la loyauté d'autant plus méritoire qu'il se paya au prix fort en matière d'impopularité.

Non sans injustice, l'opinion publique se montra d'une grande constance : opposée à 70 % à la loi travail au début du processus, elle y demeura hostile exactement dans les mêmes proportions au moment de son adoption au Parlement, en juillet. Il est croustillant de noter que, dans le même temps, 70 % de l'opinion confessait ne pas bien appréhender son contenu. En résumé, les Français n'avaient pas bien compris ce que recouvrait cette loi mais ils y étaient demeurés invariablement hostiles, considérant qu'il s'agissait d'un nouveau cadeau fait aux entreprises et une nouvelle trahison faite au monde du travail. Difficile de mieux décrire l'échec de cette séquence.

## CONCLUSION

---

Le feuillet de la loi travail vient épaissir l'énigme du quinquennat, à travers tous les paradoxes qu'il a pu charrier.

Sans faire injure à ses inspireurs, la loi travail n'avait pas grand-chose de révolutionnaire. Elle comportait deux vifs irritants – les indemnités prud'homales et le licenciement économique dans sa première version – qui n'avaient rien à avoir avec son objet initial et que plusieurs semaines de contestation contribuèrent à supprimer pour le premier, à édulcorer pour le second, notamment grâce au lobbying des centrales réformistes, CFDT en tête. L'activisme méritoire de Laurent Berger pour rétablir l'équilibre du texte et ensuite en assurer, presque seul, la promotion n'y suffit pas. En effet, le curseur se déplaça et alimenta une polémique confuse autour de l'inversion de la hiérarchie des normes, mettant le pouvoir en accusation de brader les droits sociaux des salariés. Que les syndicats réformistes y apportèrent leur soutien ne changea rien à la perception collective. La loi votée à l'Assemblée, considérablement amendée par rapport à sa toute première version, n'avait plus aucune raison d'être ainsi conspuée. Mais cette loi d'inspiration sociale-démocrate « très soft » cristallisa pourtant un conflit social et politique « très hard ».

Alors que le pouvoir exécutif en fit un va-tout, à seize mois de la présidentielle, pour inverser la vapeur et incarner un volontarisme sans faille, cette loi travail devint son second talon d'Achille, après la déchéance de nationalité. Le pouvoir avait voulu faire la démonstration de sa détermination en passant en force alors qu'il n'avait jamais été aussi faible. À l'arrivée, il était agonisant.

L'histoire n'est pas sans paradoxe mais elle n'est pas sans ironie non plus. Face au fiasco politique d'une loi dont le contenu aurait en réalité pu générer du consensus – parce qu'elle cherchait à conjuguer dans le même temps les intérêts des entreprises, ceux des salariés et ceux des syndicats – le gouvernement réussit à fédérer contre lui l'ensemble des dirigeants et des formations politiques de Marine Le Pen à Jean-Luc Mélenchon. Sur le plan syndical, la CGT et Force ouvrière notamment

s'y opposèrent jusqu'au bout. Si le gouvernement parvint ainsi à créer du consensus, ce fut en réalité contre lui-même.

Ironie au carré : l'élection présidentielle du printemps suivant fut remportée par le seul des candidats qui ne prônait pas l'abrogation de cette « funeste » loi travail. Pire, Emmanuel Macron, avec un esprit de revanche non dissimulé, prônait des dispositions qui constituaient, selon ses propres propos, une « loi travail puissance dix », adoptée selon une méthode encore plus expéditive, celle des ordonnances.

Ironie au cube : ces ordonnances bénéficièrent alors de l'étonnante indulgence de Force ouvrière, sous la houlette d'un Jean-Claude Mailly qui n'avait jamais eu la dent aussi dure que contre la loi El Khomri, infiniment plus light. Morale évidente de l'histoire : à un pouvoir faible et en fin de mandat ou à un pouvoir fort légitimé par une élection toute fraîche, on n'accorde pas le même crédit.

La politique n'est pas une science exacte et les forces sociales sont soumises à des vents contraires. « Les forces sociales existent, je les ai rencontrées », déclara Myriam El Khomri lors de son discours de passation de pouvoir avec Muriel Pénicaud, le 16 mai 2017. Une société est vivante précisément parce qu'elle est traversée par des aspirations contradictoires, comme nous le sommes tous dans nos fors intérieurs. Là est toute la complexité de l'art de gouverner en démocratie.

Pendant plusieurs mois, le gouvernement de la France a garanti la liberté de manifester aux nombreux opposants que comptait la loi travail, en dépit d'une menace terroriste permanente et au prix d'une mobilisation extrême des forces de l'ordre. Dit autrement, en encadrant et en sécurisant autant que faire se peut ces manifestations, le gouvernement s'est employé à rendre possible l'expression d'un mécontentement populaire à l'encontre de sa propre action. La démocratie libérale est un régime qui protège l'opposition politique, syndicale et populaire. L'échec politique de la loi travail a au moins permis de mesurer notre attachement collectif à cet idéal et à la liberté d'expression qui en est indissociable. Là est sans doute son bilan le plus fondamental et le plus positif.

## LE MARIAGE POUR TOUS

Denis Quinqueton

Nous voilà face à un paradoxe. Nous n'avions jamais – jamais ! – connu cinq années ponctuées d'autant de progrès pour les personnes LGBT : mariage pour tous, adoption, démedicalisation du changement de la mention du sexe à l'état civil, allongement du délai de prescription pour les délits d'incitation à la haine, politiques publiques de lutte contre les discriminations. François Hollande a clairement tenu la lettre de son engagement<sup>31</sup> tout comme celle du discours du Bourget<sup>2</sup> en la matière.

Mieux, le premier programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, rendu public à l'automne 2012, a été le fruit d'un travail collaboratif intense entamé dès la fin de l'été entre des dizaines d'associations LGBT et le gouvernement, en l'espèce la ministre des Droits des femmes, porte-parole du gouvernement, Najat Vallaud-Belkacem. Ce programme a lancé nombre de chantiers toujours à l'œuvre aujourd'hui. Et pourtant, tout cela n'est que rarement porté au crédit du 24<sup>e</sup> président de la République. Il y a trois raisons à ce paradoxe apparent.

### LA LETTRE ET L'ESPRIT DE L'ENGAGEMENT 31

---

D'abord la lettre de son engagement n'en était pas l'esprit. Avant la campagne, le Parti socialiste avait intégré l'ouverture de la PMA à toutes les femmes dans son programme en vue des élections de 2017. Ce ne fut

---

1. « 31. J'ouvrirai le droit au mariage et à l'adoption aux couples homosexuels. »

2. Meeting de lancement de la campagne de François Hollande, le 22 janvier 2012.

pas une décision prise en catimini, mais discutée et soumise au vote des militants. Pendant la campagne des primaires citoyennes, François Hollande, comme les autres candidats, s'était formellement engagé sur ce point, notamment lors du débat public organisé par l'association HES-Socialistes LGBT le 29 septembre 2011. Pendant la campagne présidentielle, il s'est engagé de nouveau à ouvrir à toutes les femmes l'accès à la PMA dans ses réponses au questionnaire aux candidats de l'association SOS homophobie, et dans deux interviews successives, dans le magazine *Grazia*, paru le 24 février 2012, puis dans le mensuel *Têtu*. Engagement confirmé, sous les ovations de la salle, par Najat Vallaud-Belkacem, porte-parole du candidat qui le représentait le 31 mars 2012, au meeting LGBT organisé par les principales associations de défense des droits des personnes LGBT en France.

Or, dans l'avant-projet de loi évoqué par la garde des Sceaux Christiane Taubira dans une interview au quotidien catholique *La Croix* le 11 septembre 2012, l'ouverture de la PMA ne figure pas. Elle ne figure pas non plus dans le projet de loi d'abord annoncé pour octobre et dont l'examen par le Conseil des ministres fut retardé jusqu'au 7 novembre 2012. Les termes du malentendu sont posés. L'association HES ironisera alors sur « l'engagement 15 et demi ».

Ensuite, le président de la République a peu porté politiquement la réforme inscrite à son programme et vivement contestée par une minorité activiste réactionnaire. La seule intervention publique qu'il ait faite au sujet du mariage pour tous était contenue dans le discours qu'il fit au salon des maires de France, le 21 novembre 2012, pour dire... que les maires hostiles pourraient faire valoir une « liberté de conscience », avant de revenir sur ses propos dès le lendemain en recevant les représentants de l'Inter-LGBT à l'Élysée. De même, aucun membre du gouvernement n'a participé aux manifestations organisées en soutien au projet de loi et demandant l'ouverture de la PMA à toutes les femmes, manifestations organisées par l'Inter-LGBT en décembre 2012 et janvier 2013. Voilà qui a alimenté le malentendu.

## INTENSE ET LONG CAFOUILLAGE SUR L'OUVERTURE DE LA PMA ET LA FILIATION

---

Enfin, un impressionnant cafouillage autour de la question de l'ouverture de la PMA et de la réforme de la filiation a fait perdre toute crédibilité à la majorité sur ce sujet. Après la publication du projet de loi sans PMA, les acteurs associatifs LGBT s'interrogent et s'insurgent. Le gouvernement évoque alors son introduction par voie d'amendement. Une centaine – seulement – de députés socialistes, à l'initiative du président du groupe Bruno Le Roux, d'Olivier Dussopt, alors député socialiste de l'Ardèche, et Patrick Bloche, député socialiste de Paris, publie une tribune en faveur d'un tel amendement. Le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, de son côté, annonce que le sujet sera traité dans une « grande loi familles » au printemps 2013, laquelle est ensuite reportée à 2014.

La ministre déléguée à la Famille, Dominique Bertinotti<sup>3</sup>, artisanne tenace du mariage pour tous qui défend également l'ouverture de la PMA à toutes les femmes, confie, en octobre 2013, une mission à la sociologue Irène Théry et à la juriste Anne-Marie Leroyer, qui donne lieu à un rapport qui fait date<sup>4</sup>, mais reste lettre morte. En effet, après des municipales catastrophiques pour la gauche, le gouvernement est remanié le 31 mars 2014 et la « loi familles », repoussée au deuxième quinquennat de François Hollande... qui n'a pas eu lieu. La mise en scène de cette dernière reculade mérite d'être rappelée. C'est le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, qui expédie la « loi familles » outre-quinquennat lors d'un déplacement au Vatican le 27 avril 2014 pour la cérémonie de canonisation des papes Jean XXIII et Jean-Paul II. Un engagement glissant finalement enterré lors d'un déplacement à l'étranger, et pas n'importe lequel, par un Premier ministre à peine nommé : en termes d'action politique et de communication, on a déjà fait plus probant.

3. On peut lire à ce sujet : Dominique Bertinotti, *Le jour ou la gauche s'est perdue...*, Paris, Calmann-Lévy, 2016.

4. Irène Théry et Anne-Marie Leroyer, *Filiation, origines, parentalité. Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle*, Paris, Odile Jacob, 2014.

Tout cela aboutit à une situation où les couples de femmes lesbiennes doivent se marier pour pouvoir permettre une adoption intra-conjugale par la mère qui n'a pas porté l'enfant. Cette procédure de secours s'est heurtée à la résistance de certains juges et il a fallu du temps et des honoraires d'avocats pour régler des situations familiales pourtant simples. À propos des enfants nés suite à une GPA réalisée à l'étranger, l'affaire est encore plus complexe. La circulaire ad hoc, dont la portée juridique est insuffisante, publiée par le ministère de la Justice en plein examen du projet de loi « mariage pour tous » par la commission des lois<sup>5</sup>, a semé le trouble dans un débat déjà tendu sans, pour autant, régler les situations des familles concernées. Le « perdant-perdant » dans sa pureté cristalline...

Ajoutons à cela que la question des couples binationaux n'a pas été anticipée au niveau où elle aurait dû l'être. L'administration du ministère de la Justice a produit, en roue libre, une circulaire, datée du 29 mai 2013, interdisant le mariage entre personnes de même sexe quand l'un des deux mariés était un ressortissant d'un pays lié à la France par une convention bilatérale et dont la législation proscrivait le mariage entre personnes de même sexe. Cette circulaire allait à rebours de tout ce qui se pratiquait alors pour les autres couples, notamment en matière de divorce qui, lui non plus, n'est pas autorisé dans tous les pays. En effet, on considère depuis longtemps, en dépit de ces conventions bilatérales, que c'est le droit civil français qui s'applique en France dans le cas d'un mariage binational. Ce ne fut d'abord pas le cas pour le mariage pour tous. Il a fallu de nombreux mois et des actions en justice de candidats au mariage qui en étaient privés pour revenir à une approche raisonnable du sujet.

Ainsi se verrouille un malentendu persistant entre François Hollande et un certain nombre d'acteurs progressistes qui, pourtant, le soutenait.

## LE MARIAGE POUR TOUS : UNE AVANCÉE MAJEURE

---

Ce malentendu confirmé a jeté un voile sur cette avancée majeure qu'a constituée le vote du mariage pour tous. C'est Christiane Taubira qui l'a exprimé avec le talent dont elle a fait preuve tout au long du débat, dès le 29 janvier 2013, premier jour de l'examen du projet de loi en séance publique par l'Assemblée nationale<sup>6</sup> : « Nous avons donc décidé d'ouvrir ce mariage et cette adoption aux couples de même sexe, le mariage qui, je le disais tout à l'heure, je le démontrerais avec des références historiques et juridiques, a été une institution de propriété puisque, je vous le disais, le mariage a d'abord servi à marier des patrimoines, des héritages et des lignées. Il a été une institution de possession puisque le mari et le père avaient une autorité absolue sur l'épouse et sur les enfants. Il a été une institution d'exclusion, nous l'avons vu, le mariage civil a mis un terme à une double exclusion, des croyants non catholiques et certaines professions, donc toute une série de citoyens. Ce mariage, qui a été une institution d'exclusion, en incluant dorénavant les couples de même sexe va enfin devenir une institution universelle. »

Cette institution devenue universelle conclut la marche entamée quinze ans plus tôt avec le Pacte civil de solidarité, cette proposition de loi d'origine associative défendue au Parlement par Patrick Bloche, Jean-Pierre Michel et Catherine Tasca, qui marqua la première reconnaissance légale de l'existence des couples de personnes de même sexe. Ainsi, sans ôter de droit à quiconque, la loi organise, après un débat public de plusieurs années, une évolution profonde de la société française où l'homosexualité n'est plus ni tue ni réprimée mais vécue plus sereinement. Elle est passée, comme on dit, du code pénal au code civil.

Le premier mariage d'un couple homosexuel à être inscrit à l'état civil est celui de Dominique et Francis. Ils avaient été aussi les premiers pacésés en novembre 1999 et s'étaient mariés en Belgique en 2006. Ils ont fait transcrire leur mariage sur les registres de l'état civil de Cayeux-sur-Mer

---

5. Circulaire du 25 janvier 2013 relative à la délivrance des certificats de nationalité française – convention de mère porteuse – État civil étranger.

---

6. Collectif, 29 janvier 2013. *Discours vraiment pour tous*. Paris, HES, 2013.

(Somme) le 23 mai 2013. Les premiers mariages sont célébrés à Montpellier (Hérault), le 29 mai 2013, entre Vincent et Bruno, par la maire, Hélène Mandroux, en présence de la ministre des Droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem, ainsi que le 1<sup>er</sup> juin à Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais) où le ministre des Transports, Frédéric Cuvillier, conseiller municipal, Marie Stéphane et Lionel et à Saint-Jean-de-la-Ruelle (Loiret) où le maire, Christophe Chailloux, Marie Hélène et Abby, les deux premières femmes françaises mariées ensemble.

Avec la mise en œuvre de la loi, les oppositions s'estompent. Des élus locaux qui s'étaient prononcés contre l'ouverture du mariage aux couples homosexuels ont convenu même regretter leur prise de position au moment de célébrer le mariage de leurs concitoyens. On ne déplore que deux incidents auxquels la justice a mis bon ordre : l'un à Bollène (Vaucluse) où la maire d'extrême droite refuse de marier un couple homosexuel et l'autre, dans le 8<sup>e</sup> secteur de Marseille (Bouches-du-Rhône) où une adjointe de la socialiste Samia Ghali se rend coupable de faux en écriture publique !

Le débat avait pourtant été hystérisé par de nombreuses polémiques assez loin des échanges d'arguments juridiques et philosophiques que l'on était en droit d'attendre sur un sujet à telle charge humaine. On aurait dû prendre du recul, on s'est retrouvé dans un chaudron bouillonnant de clichés et de préjugés. Clichés et préjugés qui ont débouché, comme c'était prévisible, sur des violences anti-LGBT. Les injures médiatisées se transformèrent en insultes, coups de poing, coups de pied et autres agressions sur la voie publique. Le nombre de témoignages reçus par l'association SOS homophobie en 2013 fut pratiquement le double du nombre reçu en 2012<sup>7</sup>.

Le travail hors normes, et à ma connaissance unique en son genre, du rapporteur du projet de loi pour la commission des lois, Erwann Binet, député de l'Isère<sup>8</sup>, ne change rien à la brutalité de l'opposition au projet

de loi. L'élu de Vienne auditionne officiellement et longuement durant tout l'automne 2012 les familles homoparentales et les couples de personnes de même sexe, les enfants de familles homoparentales et les philosophes, les associations LGBT et les sociologues, tout comme les opposants, au rang desquels les religions monothéistes. Il produit des dizaines d'heures d'enregistrement qui, si elles sont conservées, offriront un témoignage éclairant sur la société française du début du XXI<sup>e</sup> siècle. Il remet à la commission un imposant rapport de 1 500 pages, publié en deux tomes. Cette démarche paraît sur l'effet que produirait sur les opposants au projet, la mise au jour de la société réelle. C'est ce qui s'était passé au Canada sur le même type de projet de loi qui avait déchiré le parlement d'Ottawa avant qu'il le vote à l'unanimité. En France, les opposants n'étaient pas en quête d'éclairage ou de compromis. Ils étaient dans une démarche politique.

---

#### UNE RÉVOLUTION CONSERVATRICE EN MARCHÉ

---

Tout se joue autour de la « théorie du genre » également appelée, pour souligner le propos, « idéologie du genre ». Qu'est-ce donc ? Une pure invention. D'où ça vient ? De la large frange la plus radicale de l'Église catholique dans le monde qui, dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, a décidé de réaffirmer dans le débat public et intellectuel leur dogme millénaire indépassable, celui de la domination de l'homme sur la femme dans le cadre d'un rapport exclusivement hétérosexuel et fécond. Ceci en réaction à un moment où les législations pour la contraception et légalisant l'IVG progressaient, où la dépénalisation de l'homosexualité marquait des points et où l'ONU n'hésitait plus à souligner le rapport, à vrai dire évident, entre émancipation des femmes et développement. Le débat démocratique français sert à deux reprises de terrain d'expérience. D'abord en 1998 et 1999 au moment de la discussion sur le Pacs. Mais les opposants, pourtant énergiques comme la députée barriste des Yvelines Christine Boutin, ne sont pas bien préparés et ne parviennent pas à vraiment peser. Leur mobilisation se solde par un échec. Personne n'y prend garde.

7. Collectif, *Rapport sur l'homophobie*, SOS homophobie, mai 2014.

8. On peut lire à ce sujet Erwann Binet et Charlotte Rotman, *La Bataille du mariage pour tous*, Hallennes-lez-Haubourdin, Books éditions, 2016.

En 2012 et 2013, ça s'est passé différemment. Tout commence par la « prière du 15 août » adressée par l'archevêque de Paris, monseigneur André Vingt-Trois, à l'ensemble des diocèses de France en vue des messes du 15 août 2012. Ce procédé peu ambigu de l'épiscopat français est d'un usage rare. Sous réserve d'inventaire, la dernière fois que l'Église s'est invitée aussi directement dans le débat démocratique, c'est au début du XX<sup>e</sup> siècle, dans la perspective du vote de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. Même en 1984, son intervention fut plus subtile ! Dans le texte lu dans les dizaines de milliers d'églises de France, le cardinal André Vingt-Trois appelle « celles et ceux qui ont été récemment élus pour légiférer et gouverner » à faire que « leur sens du bien commun de la société l'emporte sur les requêtes particulières ». Suivez son regard... Viennent ensuite diverses recommandations sur le thème de la famille et, enfin, des enfants, souhaitant « qu'ils cessent d'être les objets des désirs et des conflits des adultes pour bénéficier pleinement de l'amour d'un père et d'une mère ». Si ce texte a fort mal vieilli, au regard d'une actualité récente embarrassante pour l'Église, le message n'en est pas moins on ne peut plus clair.

La coordination des différents mouvements comme Civitas, Alliance Vita, la Fondation Jérôme-Lejeune, le Parti chrétien-démocrate, les Familles catholiques, Familles de France, une série de groupuscules d'extrême droite et de catholiques intégristes s'organise. Les finances sont pourvues et la démarche marketing est peaufinée. L'ensemble débouche sur la bien huilée et très colorée Manif pour tous qui mania clichés et *fake news* avec une dextérité rare. La question du financement n'est pas accessoire : en une seule manifestation, la Manif pour tous dépensait dix fois l'argent mobilisé en un an pour organiser la Marche des fiertés LGBT de Paris. Les mêmes ont déployé une énergie considérable à torpiller les tentatives de l'Éducation nationale d'introduire à l'école des modules d'éducation contre le sexisme et les discriminations comme les ABCD de l'égalité. En application de la célèbre maxime de manipulation politique « plus c'est gros, plus ça passe », on a alors tout de même entendu parler de... cours de masturbation dans les écoles maternelles. Le fait est que le gouvernement s'est senti contraint d'édulcorer son dispositif pourtant initialement bien construit.

Les prémices de cette démarche des réactionnaires, massive, organisée, systématique avaient échappé à l'ensemble des partisans du projet de loi : responsables politiques, militants associatifs, élus... Cette tentative de révolution conservatrice, non plus économique, comme dans la dernière partie du XX<sup>e</sup> siècle, mais sur les questions de droits de femmes, de liberté et d'émancipation de l'individu, a, depuis, été finement documentée par des universitaires, notamment autour de l'Université libre de Bruxelles<sup>9</sup>, mais aussi par le politologue français Gaël Brustier<sup>10</sup>, par exemple. Si nous n'avons pas encore élaboré de réponse efficace, nombreux sont ceux qui en ont pris conscience.

---

#### UN AUTRE CHANTIER : L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNES TRANS

---

Une prise de conscience qui a permis d'aborder différemment le chantier législatif de l'amélioration de la situation des personnes trans, d'une manière plus pragmatique peut-être. François Hollande, député de la Corrèze, avait soutenu la proposition de loi de la députée de la Gironde, Michèle Delaunay, sur la simplification de la procédure du changement de la mention du sexe dans l'état civil déposée en 2011. Pourtant, là aussi, il ne fallait pas s'imaginer en terrain conquis. C'est à nouveau le député de l'Isère Erwann Binet qui est à la manœuvre, en compagnie de la députée socialiste du Rhône, Pascale Crozon.

La question est de poser dans la loi, muette sur ce point, un processus permettant le changement de la mention du sexe à l'état civil. En l'absence de référence législative, c'est un processus complexe uniquement basé sur la jurisprudence, réclamant moult expertises médicales et psychologiques. Cette fragilité juridique aboutit à laisser les personnes trans seules face aux juges et à leurs consciences – variantes –

---

9. Sous la direction de David Paternotte, Sophie van der Dussen et Valérie Piette, *Habemus Gender ! Déconstruction d'une riposte religieuse*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2015.

10. Gaël Brustier, *Le Mai 68 conservateur. Que restera-t-il de la Manif pour tous ?*, Paris, Éditions du Cerf, 2014.

et aux mains de professionnels médicaux abusant de leur position dominante. Ajoutons que vu les très longs délais de décision, parfois plus de dix ans, les personnes trans doivent affronter plusieurs années de vie avec des papiers d'identité qui ne sont pas conformes à leur genre.

La loi d'orientation pour la modernisation de la justice au XXI<sup>e</sup> siècle offre un véhicule législatif pertinent et un amendement est déposé pour fixer ce processus de changement de la mention du sexe à l'état civil et pour le démedicaliser clairement. Le blocage vient, à nouveau, du cabinet du Premier ministre, Manuel Valls. Et c'est François Hollande qui débloque la situation en recevant les associations LGBT au lendemain de l'attentat meurtrier du Pulse d'Orlando, aux États-Unis, une boîte de nuit fréquentée par la communauté LGBT, et qui fait quarante-neuf morts et des centaines de blessés. Il souligne la qualité du travail des parlementaires, le gouvernement lève, en conséquence, ses réserves et l'amendement est adopté définitivement le 12 octobre 2016.

Lors de cette rencontre post-Orlando, l'extension du périmètre de travail de la DILCRA est aussi actée. Elle devient la DILCRAH, Délégation interministérielle de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, sous la houlette du délégué interministériel Gilles Clavreul auquel succédera, dans le dernier mois du quinquennat, Frédéric Potier. C'est la première fois que l'État prend en charge la responsabilité de la lutte contre les discriminations anti-LGBT à ce niveau, qui permet notamment de démultiplier le travail à l'échelon des préfectures, ce qui, dans notre ancienne République jacobine, n'est pas rien. Se met en place, sur la base de l'expérience de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, une dynamique qui conjugue action des pouvoirs publics et forces vives associatives et qui prendra notamment la forme du plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT rendu public le 21 décembre 2016.

L'ÉMANCIPATION EST UN TOUT,  
L'ÉMANCIPATION EST UN BLOC !

---

On le voit, le quinquennat de François Hollande ne fut pas chiche en avancées. En cinq ans, la France est passée de la 23<sup>e</sup> à la 5<sup>e</sup> place du classement de l'ONG ILGA Europe qui évalue la situation des personnes LGBT+ dans les quarante-neuf pays du continent européen selon cinquante-huit critères. On aurait d'ailleurs pu, dans ce bilan, citer l'adoption définitive par le Parlement de la proposition de loi de Catherine Quéré, députée socialiste de Charente, qui aligne le délai de prescription des délits de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence, de diffamation et d'injure commis à raison de l'identité, de l'orientation sexuelle ou du handicap sur celui en vigueur pour ces mêmes méfaits, quand ils sont d'ordre racistes ou antisémites. À l'heure des réseaux sociaux, ce n'est pas un mince enjeu puisque ce délai d'oubli, en quelque sorte, est passé de six mois à un an. On pourrait également noter la réception, à l'Élysée, par le président de la République, de deux cents acteurs engagés contre la haine et les discriminations anti-LGBT, militants LGBT, militants d'ONG généralistes défendant les droits humains, dirigeants d'entreprises, élus, le 17 mars 2017, qui reste à ce jour un événement unique.

Mais, tout ce travail s'est fait dans une telle atmosphère – terriblement alourdie, rappelons-le, également, par les attentats qui ont ensanglanté la France en 2015 et 2016 – que l'ensemble n'est pas compréhensible. La cohérence de la démarche, qui existe bel et bien, n'a jamais été explicitée, formulée, partagée avec nos concitoyens. Pourtant, l'émancipation de l'individu est au cœur des combats de la gauche depuis un siècle et demi et les questions LGBT ont – certes difficilement – intégré ce combat. Il reste bien des ambiguïtés, et nous payons sans doute le prix d'une tentative désolante de remplacer la question sociale par la question sociétale dans le logiciel progressiste. On sait pourtant parfaitement que les deux fonctionnent ensemble. L'émancipation est un tout, l'émancipation est un bloc ! Ce n'est ni la promotion d'un hédonisme, ni l'égoïsme généralisé, ni l'individualisme idéalisé. L'émancipation, c'est, disait Jaurès,

« réfreiner l'égoïsme envahissant des forts<sup>11</sup> » pour donner à chacun, par la loi, par la redistribution économique et par la solidarité, la responsabilité de sa vie au sein de la société. Vaste projet qui, comme tant d'autres, vaut sans doute autant pour le chemin qui y mène que pour le résultat.

#### LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS EN SIX DATES

---

- 22 novembre 2012 : publication du programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.
- 17 mai 2013 : promulgation de la loi ouvrant le mariage et l'adoption à tous les couples.
- 27 janvier 2014 : promulgation de la loi allongeant à un an du délai de prescription pour les délits de provocation à la discrimination, la haine et la violence, de diffamation, d'injure, commis à raison de l'identité, de l'orientation sexuelle ou du handicap.
- 18 novembre 2016 : promulgation de la loi de programmation pour la justice au XXI<sup>e</sup> siècle, comprenant la démedicalisation du changement de la mention du sexe à l'état civil.
- 21 décembre 2016 : décret portant extension du périmètre de la DILCRA à la haine anti-LGBT qui devient la DILCRAH et publication du plan de mobilisation contre la haine et les discriminations envers les personnes LGBT.
- 27 janvier 2017 : promulgation de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté qui introduit la notion d'identité de genre dans différentes dispositions pénales réprimant notamment la diffamation ou l'incitation aux discriminations.

## LA RÉFORME TERRITORIALE

**Nicolas Bouillant**

La réforme territoriale est un des grands chantiers de la mandature précédente. Les changements réalisés sont importants : la mise en place des métropoles, la finalisation du maillage intercommunal, le lancement des communes nouvelles, des régions agrandies et renforcées, une clarification des compétences, une action publique transformée dans les territoires. Ils étaient nécessaires pour moderniser l'organisation du pays et cette réforme territoriale peut clairement être revendiquée comme l'acte III de la décentralisation, celui qui a permis son adaptation au contexte des mutations actuelles.

Pourtant, cette réforme n'apparaît pas créditée. Comment une aussi grande réforme, menée à son terme, ayant atteint l'essentiel de ses objectifs, acceptée par les Français, peut-elle laisser finalement cette impression ? Cela revient à poser la question du sens de la réforme et de son appropriation. L'objectif final, sa vision politique, n'ont pas été clairs et (re)connus et la conduite du changement cohérente et partagée.

#### UNE RÉFORME ATTENDUE ET NÉCESSAIRE

---

Dès le rapport Mauroy en 2000, les objectifs d'une réforme territoriale complétant la décentralisation sont posés. Cette dernière nécessite des ajustements et une adaptation à un monde qui a bougé depuis 1982. Tous les rapports qui suivent disent peu ou prou la même chose : il faut réduire le nombre de nos communes, les articuler autour d'une intercommunalité forte et démocratisée, renforcer les régions, rénover le département,

---

11. Jean Jaurès, « Socialisme et liberté », article pour *La Revue de Paris*, 1<sup>er</sup> décembre 1898.

clarifier les compétences, moderniser les finances locales, développer la démocratie locale.

L'organisation territoriale française a, de fait, atteint une forte complexité. Sur le plan institutionnel, quatre échelons sont en concurrence : la commune, l'intercommunalité, le département, la région. Leurs compétences sont embrouillées les unes aux autres, avec des interventions de tous les échelons en plus de l'État, sans cohérence, en tout domaine. Sur le plan financier, les dispositifs sont devenus incompréhensibles, reposant de moins en moins sur une fiscalité locale, obsolète, et de plus en plus sur un État appauvri. Notre système territorial hésite entre le millefeuille et le pudding.

Par ailleurs, son efficacité est de plus en plus sujette à caution. Les dépenses augmentent nettement plus vite que la richesse nationale, alors même que les résultats sont de moins en moins visibles. La complexité génère des coûts : dépenses inutiles, inefficaces, doublons, absence d'évaluation, etc. Là encore, les rapports abondent, édifiants. Les inégalités territoriales se renforcent, notamment entre des aires métropolitaines dynamiques et des territoires fragilisés ou en relégation. La décentralisation encourage ce creusement des inégalités du fait d'une concurrence entre les collectivités.

Face à ces constats, l'acte II de la décentralisation a été un échec et les réformes s'enchaînent, rajoutant leur lot de complexités. En 2012, la réforme territoriale pour une décentralisation plus simple, plus efficace, plus démocratique, est encore à faire. Or, la gauche, qui a l'essentiel des pouvoirs locaux, n'a pas réellement de plan pour ses territoires. La Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNSE) a certes tenté la rédaction d'un texte de loi pour bâtir un programme pour le local. Mais, partagée entre les défenseurs du rural et ceux des grandes villes, les partisans des départements et ceux des régions, cette tentative n'aboutit pas. Les états généraux des territoires organisés en 2012 par Jean-Pierre Bel, président d'un Sénat exceptionnellement passé à gauche, conduit au même constat : chacun tire vers ses intérêts et aucune vision prospective consensuelle ne se dessine.

Le nouveau gouvernement a néanmoins la volonté de réaliser cette réforme territoriale attendue et nécessaire (« Il était temps de passer à l'acte et de simplifier l'édifice », a dit François Hollande<sup>1</sup>). Il prépare un large projet de loi, avec comme objectifs la simplification de l'organisation territoriale, une clarification des compétences, plus de compétitivité et d'efficacité. Il est découpé en trois projets, qui sont les trois lois principales de la réforme territoriale : la loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014, la loi de délimitation des régions du 16 janvier 2015, la loi NOTRe du 7 août 2015.

Cette approche se comprend dans le contexte de réduction des déficits publics. Les collectivités locales doivent y participer. Au-delà de la maîtrise des dotations aux collectivités locales, il faut par la réforme territoriale dégager les simplifications et adaptations nécessaires pour permettre plus de croissance et moins de dépenses. André Vallini, le secrétaire d'État à la réforme territoriale, cite alors souvent Jean Tirole, prix Nobel d'économie : « il faut faire mieux avec moins » et chiffre les économies attendues.

## UNE NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE EN DEUX PÔLES

Concernant la strate communale, la simplification apportée par la réforme territoriale consiste à aller au bout d'une évolution lancée à la fin des années 1990, le maillage complet du territoire par des structures intercommunales de taille suffisante pour structurer leur territoire et offrir des services publics performants. La discussion de la loi NOTRe est difficile, notamment sur la question du seuil minimal pour les futurs regroupements. Mais elle aboutit : les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale sont prêts au 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec un

1. François Hollande, *Les leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018.

seuil minimal de 15 000 habitants (avec des exceptions). Le résultat va au-delà des prévisions : la France est couverte par 1 263 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (-39 % par rapport à 2016). Non seulement tout le territoire est concerné (en dehors de quatre îles), mais il l'est par des regroupements adaptés aux politiques de proximité et appuyés sur les bassins de vie. C'est un élément important de simplification et d'efficacité des politiques publiques, désormais assises sur des territoires pertinents.

Par ailleurs, onze métropoles sont créées par la loi MAPTAM. Elles sont rejointes ensuite par huit nouvelles agglomérations, notamment dans la loi du 28 février 2017. La loi MAPTAM, modifiée par la loi NOTRe, met également en place une organisation spécifique pour les trois plus grandes villes françaises, Lyon (qui devient une collectivité territoriale *ad hoc*), Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris. L'objectif, atteint, fut de mettre en place des structures adaptées aux grands pôles de développement économique du territoire national. Toutefois, l'extension du statut de métropoles à vingt-deux agglomérations fait en partie perdre la cohérence du dispositif et les changements de pied sont fréquents pour Paris et Marseille, au détriment de projets cohérents et partagés.

Enfin, est lancé un processus de fusion volontaire avec les communes nouvelles. La France regroupait 36 600 communes, soit 40 % des communes de l'Europe des vingt-huit. La proposition des experts, depuis longtemps, était de les fusionner, comme cela avait été réalisé chez nos voisins européens. Sans succès jusqu'ici. La loi du 16 mars 2015, issue d'une proposition de loi transpartisane, complétée par la loi du 8 novembre 2016, développe le dispositif des communes nouvelles créé par la loi RCT par des incitations financières et le maintien de communes déléguées. Intégré dans la réforme territoriale, ce dispositif connaît un succès étonnant : 556 communes nouvelles en trois ans, 1,9 million d'habitants concernés. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la France ne comptait plus que 35 357 communes. Le mouvement est lancé. Il se poursuit.

Concernant les départements, la réforme territoriale ne change rien (en dehors de la suppression des deux départements corses fondus

dans une collectivité spécifique), alors même que le débat autour de leur suppression pollue une bonne partie de la réforme. Cette question était simplement mentionnée comme option de simplification pour 2021 dans un document gouvernemental. Au contraire de la loi RCT qui avait prévu la fusion du conseil départemental avec le conseil régional, la réforme territoriale conçoit les départements comme une collectivité de proximité. Avec des intercommunalités renforcées, cela pouvait ouvrir la voie à une transformation à terme du conseil départemental en « Sénat des intercommunalités ». Mais l'exécutif alimente une proposition plus énergique de suppression des départements, d'abord totale, puis limitée aux départements urbains, avant d'abandonner l'idée devant les difficultés politiques et techniques.

La réforme territoriale crée treize grandes régions sur l'Hexagone, dont sept nouvelles. On a beaucoup critiqué la méthode, avec la carte dessinée une fin d'après-midi par le président de la République. La réalité est largement différente. Quel était l'objectif ? Il fallait créer des régions de taille critique, capables de porter un développement économique. D'où le choix de ne pas retenir des découpages historiques (les anciennes provinces), mais des découpages pertinents économiquement et une articulation autour d'une (ou deux) métropole. À cela s'ajoutait le postulat de ne pas modifier les frontières régionales existantes afin d'éviter des débats sans fins sur les territoires frontières. Au total, la carte n'est certainement pas idéale, d'autres cartes auraient été possibles, mais elle est pertinente (avec un regret, la non-fusion des régions Bretagne et Pays de la Loire). La réforme a été menée rapidement et n'a rapidement plus fait débat.

Au total, la simplification du dispositif n'est pas visible au premier regard. La France a toujours quatre niveaux territoriaux. Mais elle l'est dans la spécialisation des acteurs en deux pôles, un pôle de proximité, regroupant communes/intercommunalités/départements et un pôle d'animation, d'aménagement et de développement économique, la région, permettant ainsi une cohérence de l'ensemble et des différenciations, conforme en cela à ce qui existe chez nos voisins et adaptée aux besoins du XXI<sup>e</sup> siècle.

## UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

---

Pour permettre la clarification des compétences attendue, la loi NOTRe supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements, après malheureusement un aller-retour puisque la loi MAPTAM a réintroduit la clause qui avait été supprimée par la loi RCT. Là encore, l'objectif assumé est aussi économique : cette suppression doit améliorer l'efficacité des politiques publiques, tout particulièrement en encadrant davantage les cofinancements publics.

Par ailleurs, la loi NOTRe clarifie les blocs de compétences, notamment en prévoyant des compétences exclusives. Les navettes parlementaires ont obscurci grandement la simplification en élargissant progressivement les rédactions, en revenant sur plusieurs transferts des départements vers les régions, en élargissant le champ des compétences partagées. Néanmoins, si l'on regarde le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide, on a une clarification certaine qui permet d'asseoir les politiques publiques locales sur des compétences claires :

- aux régions : le développement économique au sens large ;
- aux départements : la solidarité sociale et territoriale ;
- au bloc communal : les services de proximité.

Ces simplifications auraient dû s'accompagner de transferts de l'État vers les collectivités locales. Ce ne fut pas le cas et la réforme territoriale ne s'est pas accompagnée de plus de décentralisation dans les compétences. L'échec du transfert des politiques d'emploi vers les régions fut en la matière éclairant, comme l'enterrement du processus de revue des missions, pourtant très instructif.

## PLUS DE COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES ET PLUS D'EFFICACITÉ POUR LES SERVICES PUBLICS

---

La réforme territoriale a porté un objectif clairement affirmé de compétitivité accrue des territoires et d'amélioration de l'efficacité des services publics aux administrés.

Premier élément de la stratégie : la structuration de nos principales aires économiques. Comme le montrent notamment les travaux de Laurent Davezies, les richesses se créent très largement dans quelques aires urbaines. C'est un constat. L'accompagnement du développement des métropoles est donc indispensable pour porter la croissance générale du pays. C'est une chance également pour les territoires reliés. La logique métropolitaine est en effet d'entraîner des grappes de territoires dans une logique de réseaux économiques. La croissance de l'ensemble des territoires dépend donc complémentirement de la puissance des métropoles et de la qualité des réseaux territoriaux mis en place autour.

Deuxième élément : des régions fortes qui agissent en complément des métropoles. Les autres pays européens avaient déjà fait cette réforme. La réforme territoriale la réalise en créant des collectivités régionales avec une masse critique suffisante pour mener des politiques de développement économique efficaces et en renforçant les compétences régionales sur tout ce qui conditionne la croissance économique et l'aménagement des territoires (transports, aménagement, infrastructures, environnement, formation et emploi, éducation).

Troisième élément, le maillage intercommunal et le renforcement de leurs compétences. Comme pour les régions, la taille et l'attribution claire des compétences d'organisation de leur territoire, notamment *via* les services publics aux citoyens (eau, déchets, etc.), étaient le moyen de pouvoir appuyer cette stratégie de compétitivité sur une base territoriale forte. Le renforcement de l'échelon intercommunal avait aussi pour objectif d'asseoir les services publics de proximité sur un territoire pertinent, et ainsi permettre une rationalisation des interventions et des actions publiques de proximité.

Enfin, la volonté de renforcer l'efficacité des services publics devait concerner aussi leur accès pour les citoyens. La loi NOTRe a créé les schémas départementaux d'accessibilité des services publics et institué des maisons de services au public (MSAP) qui induisent une conception nouvelle de la relation entre l'usager et les services publics. Couplé à la réforme de l'État engagée dans le quinquennat, avec la nouvelle charte de la déconcentration, la réforme de l'administration territoriale de l'État, et le développement sans précédent (et malheureusement peu connu) des services numériques de l'État, c'est une évolution fondamentale de l'action publique dans les territoires qui a été engagée. Autre chantier accompli, la lutte contre les normes inutiles. Une action sur le stock a été engagée, avec de réelles réussites, et a mis en place un dispositif de maîtrise de l'édition des normes, avec notamment le rôle clé du Conseil national d'évaluation des normes créé en 2013.

### L'OUBLI DÉMOCRATIQUE

---

La réforme territoriale s'est menée sans hostilité, mais sans réelle adhésion non plus, de la part des Français, au-delà d'intérêts ponctuels sur le redécoupage des régions, notamment dans certains territoires (Bretagne, Alsace) ou sur le nom des régions. Le domaine est certes complexe juridiquement et le découpage en plusieurs lois a empêché toute vision générale du sujet. À cela se sont ajoutés des débats parlementaires longs et touffus, avec des adaptations parfois improvisées pour conserver une majorité parlementaire divisée, aboutissant à des textes fleuves extrêmement complexes. Il a manqué une cohérence politique dans la conduite de projet et une communication adaptée pour le grand public, permettant à celui-ci de comprendre et de s'appropriier les évolutions proposées.

Mais, pour communiquer, il faut aussi une vision qui permette d'engager les citoyens. La modernisation, la simplification, la compétitivité, n'en sont pas. L'objectif aurait dû être annoncé : il s'agissait de faire évoluer en profondeur l'action publique locale, dans ses diverses manifestations, afin de l'adapter aux nouveaux modes de développement et de régulation.

En cela, la réforme s'inscrivait dans le redressement économique du pays, mais surtout dans son adaptation à la société du XXI<sup>e</sup> siècle.

De plus, l'élément qui aurait pu intéresser les populations à la réforme a été étrangement oublié : l'extension de la démocratie locale. Le niveau d'adhésion de nos concitoyens envers leurs institutions et leurs élus ne cesse de baisser. Même la fonction de maire jusqu'ici épargnée connaît une diminution d'adhésion. La participation aux élections locales est en forte baisse. Pourtant, la volonté de participer des citoyens est forte, tous les sondages d'opinion le montrent. La réforme territoriale aurait pu engager une évolution attendue vers plus de démocratie locale, le développement de nouveaux modes d'information et surtout de participation aux décisions. Cela n'a pas été le cas, en dehors de quelques avancées introduites en cours de débat sur la loi NOTRe.

Cette avancée démocratique aurait été complémentaire aux avancées incontestables obtenues par la réforme territoriale pour une organisation territoriale plus cohérente et adaptée au développement économique et à l'égalité des territoires. Elle aurait permis, de plus, une adhésion citoyenne utile à son appropriation.

## L'INTERVENTION AU MALI

**Gérard Fuchs**

Le général de Gaulle a légué aux présidents qui lui ont succédé deux responsabilités nouvelles : la maîtrise de l'emploi de nos armes nucléaires et donc la maîtrise en dernier ressort des décisions militaires importantes ; la maîtrise de la « Communauté française », parfois appelée « Françafrique », et donc la maîtrise directe d'un large champ de notre politique internationale. L'exercice de ces responsabilités a entraîné l'apparition d'un chef d'état-major particulier du président de la République pour la première et de la cellule Afrique pour la deuxième.

La capacité nucléaire de la France justifiait notre présence au Conseil de sécurité de l'ONU ; la « Communauté française » nous donnait un poids difficilement contournable dans les institutions internationales. Le passage de cinq à neuf du nombre des puissances nucléaires n'a pas élargi le nombre des membres permanents du Conseil de sécurité, la disparition de la « Communauté » et la création des sommets France-Afrique n'ont pas distendu la plupart des liens existants.

« SERVAL »

---

Tel est le cadre dans lequel s'est trouvé François Hollande dans les jours précédant le 11 janvier 2013, où a été déclenchée l'opération « Serval ». Toutes les informations apportées par le chef d'état-major particulier, Benoît Puga, concordent : la déroute de l'armée malienne est totale dans le Nord ; les forces djihadistes ont franchi le Niger à Gao, elles sont en train de prendre Konna et se dirigent vers la base aérienne de Sévaré ; si celle-ci tombe, la route de Bamako est dégagée !

Je connais le Mali depuis le début des années 1990. J'ai eu l'occasion, en tant que secrétaire international du Parti socialiste, de rencontrer longuement le président de l'époque, Alpha Oumar Konaré, et celui qui était alors son directeur de cabinet, Ibrahim Boubacar Keïta (IBK). Déjà, la « question du Nord » pesait lourdement sur la situation politique, mais il s'agissait uniquement de la place des Touaregs dans le Mali – ou, pour certains, hors du pays. Le président Oumar Konaré visait à réussir une forme originale d'intégration, combinaison d'une décentralisation profonde et de mesures d'intégration spectaculaires, la plus forte étant l'intégration de soldats du Nord dans la garde présidentielle !

Mais, après une brève amélioration, la situation s'est à nouveau détériorée : d'une part, sous la poussée des islamistes radicaux qui, après dix ans de guerre civile en Algérie, repliaient leurs katibas vers le sud ; d'autre part, du fait de la destruction du régime de Mouammar Kadhafi en Lybie, sans qu'aucune forme de gouvernement alternatif ait été prévue et mise en place. La conséquence de ces deux événements a été, et demeure, dramatique : l'apparition d'une zone saharienne incontrôlée, allant de l'Atlantique à l'Égypte, où les anciens entrepôts d'armes lybiens permettent à un mélange d'islamistes et de trafiquants divers de mener des opérations de guerre difficilement maîtrisables.

Les risques d'une intervention militaire française étaient, je pense, connus à la veille du 11 janvier 2013. Ils ne portaient pas sur le court terme : les événements se sont déroulés comme prévu, voire mieux que prévu, et la colonne djihadiste a pu être détruite entre Douentza et Sévaré à un moindre coût humain. Il y a eu des contestations plus tard concernant la réalité de la menace ayant pesé sur Bamako. En tant que responsable international de la Fondation Jean-Jaurès, j'avais à cette époque de nombreuses occasions de venir dans le pays, pour des stages de formation coorganisés avec le RPM (Rassemblement pour le Mali, parti d'IBK devenu président après les élections d'août 2013). Cela m'a donné l'occasion de créer de nombreux liens avec les responsables du parti mais aussi avec des militants de tous profils. Ma conviction est que si la colonne djihadiste avait pu se rapprocher de Bamako, de nombreux soutiens – certains prévisibles, d'autres moins – auraient rendu une défense de la capitale extrêmement difficile...

Une fois donné le coup d'arrêt, la reconquête s'organisa sans trop de difficultés en ce qui concerne les principales villes du Nord : Gao tombe le 25 janvier, Tombouctou le 27. Des tractations diverses permirent aux élections présidentielles des 28 juillet et 11 août 2013 de se dérouler convenablement jusqu'à Kidal, rendant le résultat incontestable. Plus rude fut l'opération de reprise en main des bases djihadistes proches de l'Algérie, notamment le fameux Adrar des Ifoghas, truffé de caches et de dépôts d'armes bien défendus. Menée avec des unités tchadiennes qui payèrent un lourd tribut, au prix de plusieurs dizaines de morts, elle permettait au Mali de retrouver la quasi-totalité de sa souveraineté géographique. J'avoue que la présence dans le défilé du 14 Juillet suivant d'éléments de l'armée d'Idriss Déby, responsable de l'élimination physique en 2008 de son principal opposant, Ibni Oumar Mahamat Saleh, qui était un ami, me fit mal au cœur ; mais ceux qui défilaient sous le drapeau tchadien le méritaient certainement, comme les autres.

#### ET MAINTENANT

---

Pour autant, rien n'est aujourd'hui résolu. L'opération « Serval » s'est terminée en juillet 2014, remplacée par l'opération « Barkhane » avec un nombre élargi de participants. Les accords d'Alger en 2015 ont défini pour le Mali des structures internes de nature à satisfaire en principe une majorité des mouvements du Nord, en termes de décentralisation politique, d'investissements publics, de reconnaissance culturelle. Pour autant, les mouvements djihadistes, eux, n'ont pas désarmé, mélangeant appels religieux, trafics de drogue et trafics d'armes. Et les incertitudes politiques actuelles à Alger ne facilitent rien.

Surtout, la situation économique et financière du Mali ne s'arrange pas. Les dépenses militaires restent naturellement élevées ; la population du pays ne cesse de s'accroître (de 7 millions d'habitants en 1980 à 20 millions aujourd'hui) ; la fécondité, que l'on sait être liée à la pauvreté, demeure l'une des plus élevée d'Afrique (environ six enfants par femme) ; de nombreux jeunes se sentent oubliés, dépourvus d'emplois et d'avenir et

certains acceptent la proposition de ceux qui leur offrent cent dollars et une kalachnikov contre l'assurance du paradis ! Le changement climatique, enfin, ne cesse de faire descendre vers le sud la limite des pâturages et des cultures. Une réorientation des interventions internationales est donc une nécessité absolument urgente.

Si l'on peut faire un reproche alors au contenu des décisions passées, ce n'est pas dans ce qui a été fait mais dans ce qui a été oublié.

Des mesures urgentes sont à prendre maintenant, au plus vite, pour favoriser par tous les moyens le développement du Mali et de ses voisins. C'est toute la bande sahélienne qui est aujourd'hui concernée. Et les désordres et les drames qui s'y installent finiraient sinon – qui peut en douter – par déborder au Nord et au Sud, y compris très loin des incendies primitifs...

---

## Repères

---

## L'OPINION DE 2012 À 2017

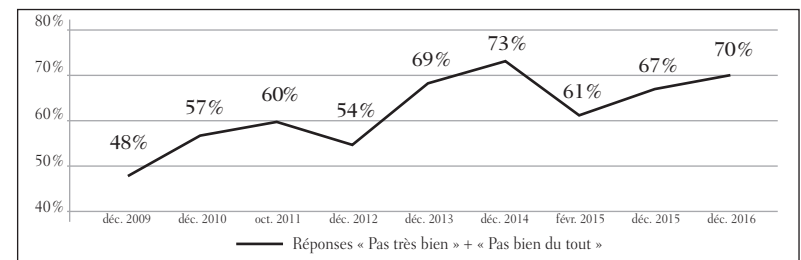
David Nguyen

Achevé par l'émergence d'un « nouveau monde » politique, le quinquennat de François Hollande marque la fin d'un cycle d'opinion. Entamé en 2007 avec l'élection de Nicolas Sarkozy, ce cycle était celui d'une croyance ressuscitée dans la capacité du pouvoir politique traditionnel à changer la vie, après un quinquennat marqué par un sentiment d'immobilisme. Maintenu en 2012 par la promesse du changement, cet espoir s'effondre face à l'incapacité apparente de la droite comme de la gauche à agir sur le réel. Aux yeux d'un nombre croissant de Français, la démocratie telle qu'elle fonctionne alors ne semble plus capable de surmonter l'enlisement socioéconomique et d'offrir une perspective mobilisatrice dans un monde globalisé. Ce jugement peut sembler sévère au regard de l'intensité de la crise économique affrontée en 2008, mais apparaît sans ambiguïté dans les enquêtes d'opinion. Entre 2009 et 2016, la part de nos concitoyens qui estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien passe spectaculairement de 48 % à 70 %<sup>1</sup>.

### Une défiance démocratique devenue majoritaire durant le cycle Sarkozy-Hollande

*Diriez-vous qu'en France la démocratie fonctionne très bien, assez bien, pas très bien ou pas bien du tout ?*

(Baromètre de la confiance politique, Cevipof, janvier 2017)



1. « Baromètre de la confiance politique », Cevipof, janvier 2017.

Cette déception majeure conduit en 2017 un tiers des Français (32 %) à adhérer à l'idée selon laquelle d'autres systèmes peuvent être aussi bons que la démocratie, soit une hausse de 8 points en trois ans. Cette défiance allant jusqu'à la dérélition a concouru à amener deux forces politiques n'ayant jamais gouverné en tête du premier tour de la présidentielle en 2017. Quel a été le rôle de François Hollande, président à ce jour le plus impopulaire de la V<sup>e</sup> République, dans l'achèvement de ce cycle et quels résultats resteront malgré tout à son actif aux yeux des Français ?

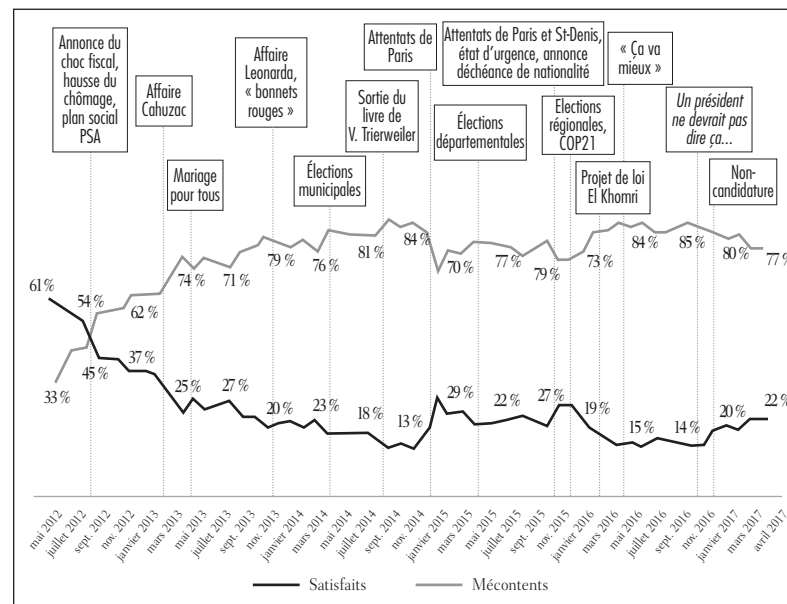
### UNE CRISE DES RÉSULTATS ET DE L'INCARNATION PRÉSIDENTIELLE

L'ancien chef de l'État a d'abord déçu, comme Nicolas Sarkozy avant lui, des Français en attente de résultats et d'un pouvoir rassurant dans un contexte de crise prolongée. Sans surprise, les difficultés économiques et sociales accumulées durant cinq ans ont conduit à ce profond désaveu. Dès septembre 2012, l'annonce d'un choc fiscal inattendu, dans un contexte de hausse du chômage, d'envolée des prix de l'essence et de plan social chez PSA, fait subir au président sa plus forte chute de popularité du quinquennat en un mois (-11 points avec 43 % de satisfaits)<sup>2</sup>.

2. La cote de popularité du président de la République évoquée dans l'ensemble de l'article est celle mesurée par l'Ifop pour *Le Journal du dimanche* depuis 1958 dans « Les Indices de popularité ».

### Une impopularité précoce et inédite depuis 1958 Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Hollande comme président de la République ?

(Indices de popularité Ifop – JDD mai 2012/avril 2017)

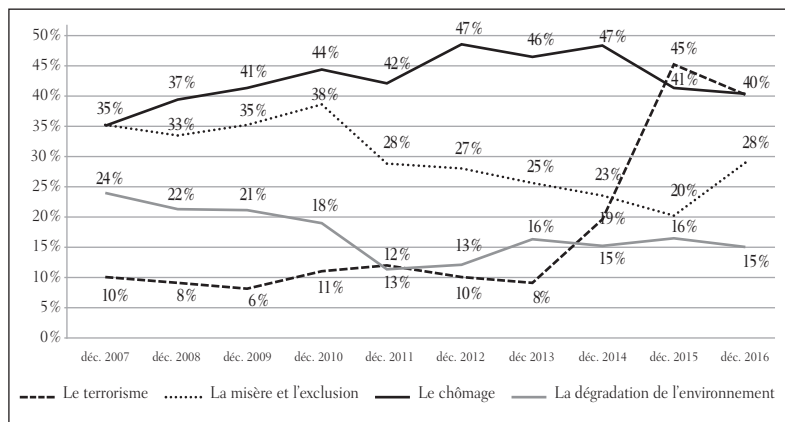


François Hollande, de retour de longues vacances à Brégançon, inquiète les Français en annonçant la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires et un effort budgétaire de plus de 30 milliards d'euros, répartis entre hausses d'impôts et coupes dans les dépenses. Surtout, le chef de l'État met lui-même en scène son impuissance prochaine en promettant d'inverser la courbe du chômage en un an. Alors que la question de l'emploi est restée tout au long du quinquennat la première préoccupation des Français – à concurrence avec le terrorisme à partir de 2015<sup>3</sup> –, François Hollande ne pouvait que profondément décevoir en ne tenant pas cet engagement.

3. « Baromètre 2017 de l'ISRN. La perception des risques et de la sécurité par les Français », BVA pour l'ISRN, décembre 2016.

**Le chômage : priorité des Français depuis la crise de 2008**  
*En France, parmi les problèmes actuels suivants, lequel est pour vous le plus préoccupant ? En premier ? En second ?*

(Baromètre ISRN, BVA pour ISRN, décembre 2017)



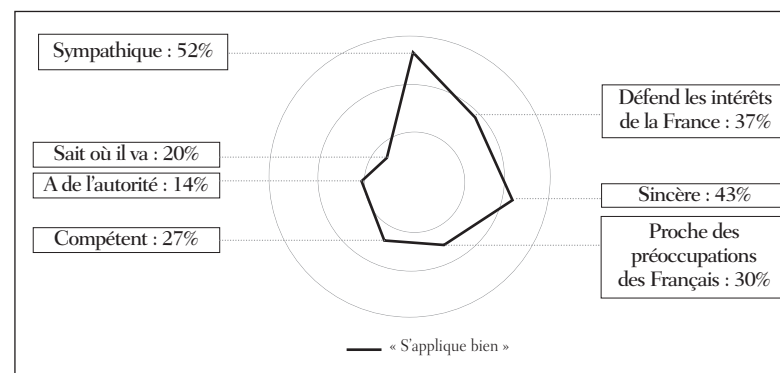
Symbole d'impuissance, cette promesse contrariée sur le front de l'emploi apparaît rétrospectivement comme l'un des événements les plus marquants du bilan de François Hollande aux yeux des Français (en quatrième position, derrière notamment le mariage pour tous et la loi El Khomri, mais devant la COP21 et la déchéance de nationalité<sup>4</sup>). Dans une société encore largement structurée par le travail, l'incapacité de François Hollande à réduire le chômage a rapidement altéré la confiance que les Français avaient en lui et a conduit 83 % d'entre eux à juger négativement son bilan en matière économique et sociale<sup>5</sup>.

Après celle des résultats, la question de l'incarnation inhabituelle du pouvoir élyséen par un président qui se voulait normal a également pesé sur la courbe de popularité de François Hollande. Sa difficulté à trancher et à s'imposer a alimenté un sentiment de désordre au sommet de l'État et, plus largement, au sein de la société. Des mensonges de Jérôme Cahuzac à l'affront de Leonarda, en passant par la victoire des « bonnets rouges » sur l'écotaxe ou l'insolente cuvée du redressement d'Arnaud Montebourg

4. « Bilan du quinquennat de François Hollande », Odoxa pour France Info et *Le Figaro*, avril 2017.  
 5. *Ibid.*

et Benoît Hamon : l'ensemble de ces crises a révélé auprès de l'opinion publique une carence d'autorité difficilement compatible avec la figure présidentielle de la V<sup>e</sup> République. Au-delà, les revirements de ligne mal assumés en matière économique et sociale, au moment du pacte de compétitivité ou de la loi El Khomri, ont renvoyé l'image d'un chef de l'État plus tacticien que visionnaire. Ainsi, alors que l'item « Sympathique » est resté en haut du classement des traits d'image de François Hollande tout au long du quinquennat, les propositions « Sait où il va » et « A de l'autorité » ont conservé les dernières places<sup>6</sup> et alimenté le souhait de renouer avec un pouvoir fort en 2017.

**Une carence d'autorité et de vision ressentie dès le début du quinquennat**  
*Pour chacun des termes suivants, diriez-vous qu'il s'applique bien ou mal à François Hollande ?*  
 (Ifop-Fiducial pour Europe 1, avril 2013)



**À GAUCHE, UN SENTIMENT D'ABANDON  
 RESSENTI PAR LES CLASSES POPULAIRES  
 ET UNE MOINDRE ADHÉSION DES MINORITÉS**

François Hollande a ensuite déçu son camp, qu'il s'agisse des catégories populaires, socle historique de la gauche, ou des composantes de la nouvelle

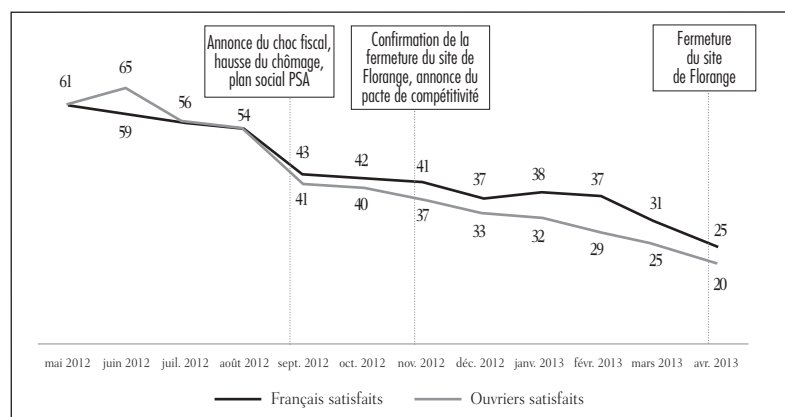
6. « Les Français et François Hollande », sondage Ifop pour Atlantico.fr, septembre 2014.

coalition progressiste prônée par certains, composée de jeunes, de minorités, d'urbains, de femmes et de diplômés.

Les ouvriers, qui avaient été 21 % au premier tour et 57 % au second tour de la présidentielle à voter pour François Hollande<sup>7</sup>, ont rapidement eu le sentiment de ne pas représenter une priorité gouvernementale. Malgré la mise en place du compte pénibilité ou le rétablissement de l'âge de départ à la retraite à soixante ans pour les longues carrières, l'image de l'exécutif n'a pas résisté aux plans sociaux du début du quinquennat et à un pacte de compétitivité perçu comme un cadeau fiscal accordé aux entreprises. Le décrochage chez les ouvriers s'observe ainsi dès septembre 2012 et s'aggrave en novembre alors que Jean-Marc Ayrault acte la fermeture des hauts-fourneaux de Florange dix mois après les promesses de reprise formulées sur le site par le candidat François Hollande. Ce dénouement a représenté pour beaucoup une occasion manquée de mettre en cohérence le discours du Bourget de janvier 2017, qui promettait d'opposer le courage politique à une économie dominée par la finance, et les actes du pouvoir nouvellement élu.

### Le décrochage des ouvriers dès septembre 2012 Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Hollande comme président de la République ?

(Indices de popularité Ifop – JDD mai 2012/avril 2013)



7. « Sondage jour du vote – 22 avril 2012 : premier tour de l'élection présidentielle 2012 – profil des électeurs et clés du scrutin », sondage Ifop-Fiducial, avril 2012.

Qu'en est-il des électorats de la « coalition progressiste » ? Que l'on retienne les personnes LGBT ou les minorités issues de l'immigration, les politiques menées par François Hollande n'ont pas suscité chez eux une adhésion plus forte que la moyenne. Cela est principalement dû au fait que ces catégories de population ne votent pas nécessairement selon leurs supposés intérêts communautaires et se sont positionnées d'abord, comme l'ensemble des Français, à l'aune des résultats socioéconomiques ou sécuritaires obtenus. Ainsi, la réforme du mariage pour tous, bien que majoritairement reconnue comme un élément marquant et positif du quinquennat précédent (54 % des Français accordent un bon bilan au président à ce sujet<sup>8</sup>), n'a pas renforcé le tropisme à gauche des personnes LGBT. Selon une enquête menée quelques mois après l'adoption de la loi dite Taubira, 36 % des électeurs bisexuels et homosexuels se déclaraient de gauche, contre 44 % au printemps 2012<sup>9</sup>.

En parallèle, l'électorat musulman se détache très vite du Parti socialiste. Alors qu'au second tour de la présidentielle, 86 % des musulmans avaient voté pour François Hollande, deux ans plus tard, un certain nombre de villes à forte communauté musulmane ont basculé à droite à l'occasion des municipales de 2014, notamment en Seine-Saint-Denis<sup>10</sup>. Ce résultat est dû en partie à une abstention massive au sein d'un électorat généralement modeste et qui n'a pas constaté le changement promis, notamment dans les quartiers populaires.

### PARMI LES SYMPATHISANTS SOCIALISTES, UNE DÉSAFFECTION D'AVANTAGE LIÉE À UN SENTIMENT D'IMPUISSANCE QU'À DES DÉSACCORDS IDÉOLOGIQUES

Mises bout à bout, ces désillusions au sein des électorats de gauche ont conduit à une grande fragilité de l'exécutif vis-à-vis de sa base. À plusieurs

8. « Bilan du quinquennat de François Hollande », *op. cit.*

9. François Kraus, « Le positionnement politique des gays après la promulgation de la loi sur le mariage pour tous », *Focus Ifop*, n° 98, octobre 2013.

10. Marc de Boni, « Jérôme Fourquet : "La gauche a fait l'erreur de croire que l'électorat musulman lui serait acquis" », *Le Figaro*, 14 avril 2017.

reprises, François Hollande est passé sous la barre des 50 % de satisfaits parmi les sympathisants socialistes durant son quinquennat, une situation que Nicolas Sarkozy n'avait pas eu à affronter auprès des sympathisants UMP entre 2007 et 2012. À ces chutes de popularité s'est ajouté un rétrécissement drastique des contingents de Français se déclarant proches du Parti socialiste, passés entre 2012 et 2017 de 22 % à 13 % de la population<sup>11</sup>. Comment expliquer cette désaffection historique ?

Si les épisodes douloureux de la déchéance de nationalité et de la loi travail, qui ont occupé l'actualité politique de la fin 2015 à l'été 2016, reviennent souvent à l'esprit de ceux qui s'interrogent sur les raisons de la colère à gauche durant le quinquennat précédent, il s'avère que les sympathisants socialistes ont exprimé leur mécontentement dès avant cette séquence finale. Comme pour l'ensemble des Français, l'absence de résultats socioéconomiques et l'érosion de l'autorité présidentielle ont constitué les principaux moteurs d'insatisfaction parmi les sympathisants socialistes. Les proches du Parti socialiste étaient certes sensibles à la dimension idéologique des réformes menées par un gouvernement de gauche. L'adoption du mariage pour tous a ainsi conduit parmi eux à une hausse de popularité de François Hollande de 13 points en avril 2013, contre 4 points pour l'ensemble des Français. Pourtant, face à une crise économique profondément installée, leurs jugements se sont fondés *in fine* sur des critères similaires à ceux retenus par leurs concitoyens. Significativement, le président de la République a atteint son plus bas niveau de popularité auprès des sympathisants socialistes durant l'été 2014 (41 % de satisfaits en septembre), dans la foulée de sa défaite aux européennes et après qu'il eut reconnu lors de la traditionnelle allocution du 14 juillet que la promesse d'inversion de la courbe du chômage en un an ne serait pas tenue. Les chutes d'adhésion les plus brutales ont d'ailleurs lieu, non pas à l'occasion des polémiques entourant la déchéance de nationalité ou la loi travail, mais au lendemain de l'affaire Cahuzac (-13 points), de l'affaire Leonarda (-11 points) et des défaites électorales subies lors des européennes de mai 2014 (-13 points), des municipales de mars 2014

(-12 points), des départementales de mars 2015 (-13 points) et des régionales de décembre 2015 (-12 points), c'est-à-dire à chaque fois que l'autorité de François Hollande ou la capacité de victoire de la gauche ont été remises en question. En matière de volume, enfin, la perte de troupes la plus forte au sein de la famille socialiste a lieu durant la première partie du quinquennat (-6 points entre mai 2012 et novembre 2015, contre -3 points jusqu'à avril 2017), c'est-à-dire avant même l'*annus horribilis* 2016.

Bien entendu, il ne faudrait pas sous-estimer l'effet destructeur pour la cohésion du camp socialiste des débats qui ont eu lieu sur la question de la déchéance de nationalité ou au sujet de la loi travail. Le renoncement de François Hollande à une nouvelle candidature présidentielle est l'aboutissement direct de cette séquence. Pourtant, on peut penser que c'est plus l'enlèvement du pouvoir que les ruptures idéologiques qui ont marqué l'opinion socialiste durant cette période. Rappelons en effet que la déchéance de nationalité bénéficiait alors d'un soutien majoritaire parmi les sympathisants socialistes<sup>12</sup> et qu'aujourd'hui encore, malgré la loi travail et la réforme menée à l'automne 2017 par Emmanuel Macron, 50 % des proches du Parti socialiste pensent toujours qu'il faut « faire davantage confiance aux entreprises et leur donner plus de liberté<sup>13</sup> ». C'est donc probablement avant tout des problèmes de gouvernance qui ont entraîné un ultime passage sous la barre des 50 % de satisfaits par François Hollande parmi les sympathisants socialistes en 2016. En tête de ces difficultés politiques : l'incapacité à mener la réforme constitutionnelle prévoyant la déchéance de nationalité, à retenir Christiane Taubira dans son gouvernement et à éviter une fronde parlementaire et l'usage du 49.3 à l'occasion du passage de la loi travail. Dernier élément relativisant la déception idéologique parmi les soutiens de l'ancien chef de l'État : en avril 2017, la plus grande partie de ses électeurs du premier tour de 2012 (47 %) se sont tournés vers Emmanuel Macron<sup>14</sup>, c'est-à-dire vers le candidat qui promettait alors une loi travail renforcée.

12. « Déchéance de la nationalité : le "oui" massif des Français », Europe 1/Le Journal du dimanche, 18 janvier 2015.

13. Gilles Finchelstein, *op. cit.*

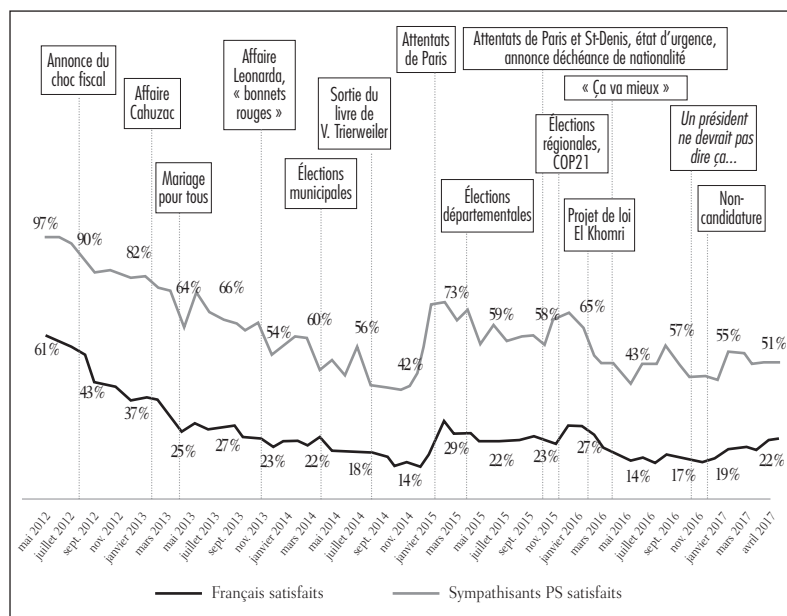
14. « Le profil des électeurs et les clefs du premier tour de l'élection présidentielle », Ifop et Fiducial pour Paris Match, CNews et Sud Radio, 23 avril 2017.

11. Gilles Finchelstein, *Portrait-robot des sympathisants du Parti socialiste*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, octobre 2018.

Une adhésion minoritaire parmi les sympathisants socialistes,  
à plusieurs reprises lors du quinquennat 2012-2017

*Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Hollande  
comme président de la République ?*

(Indices de popularité Ifop – JDD mai 2012/avril 2017)



### LES PARENTHÈSES DE JANVIER ET NOVEMBRE 2015

Le rapport de l'opinion à François Hollande durant le quinquennat a ainsi été marqué par une déception telle que sa candidature à la présidentielle de 2017 a été empêchée. Pourtant, malgré cet échec politique, l'histoire retiendra peut-être que l'ancien chef de l'État a su faire face lorsque la nation était le plus menacée dans sa cohésion. Confronté à une violence terroriste qui tétanise le pays, le président de la République apparaît à la hauteur des événements. L'indécision laisse place à la détermination et la division au rassemblement. La cote de popularité de François Hollande bondit, temporairement, de plus de 10 points en janvier et en novembre 2015.

Du jamais vu. Le désir d'union s'exprime alors à travers l'ensemble des symboles républicains – la police voit sa cote de bonnes opinions passer de 65 % en novembre 2014 à 82 % en novembre 2015<sup>15</sup> – et l'appel de l'exécutif à éviter les amalgames est entendu. En novembre 2015, 67 % des Français déclarent qu'il « ne faut pas faire d'amalgame, les musulmans vivent paisiblement en France et seuls des islamistes radicaux représentent une menace<sup>16</sup> », une opinion en progression de 4 points par rapport à juillet 2015 malgré la violence des attaques. Cette résilience n'est certes pas sans fissures inquiétantes – en juillet 2016, 73 % des Français jugent probables des actions de représailles à l'encontre de la communauté musulmane et 10 % déclarent qu'ils les approuveraient<sup>17</sup> – mais force est de constater que la guerre civile crainte par certains a été évitée durant le quinquennat de François Hollande. En avril 2017, les Français sont ainsi une majorité (54 %) à estimer que le bilan de celui-ci a été bon en matière de lutte contre le terrorisme et l'épisode de la déchéance de nationalité, qui a tant divisé la gauche, n'a que peu marqué les esprits<sup>18</sup>.

Au terme du quinquennat de François Hollande, le Front national et En Marche ont proposé, chacun à leur façon, une rupture de méthode qui faisait écho à la défiance des Français à l'égard de la politique : fin des jeux partisans, des élites du passé, des clivages traditionnels et d'un pouvoir faible. Effrayés par la perspective d'un gouvernement frontiste et en partie séduits par le renouvellement incarné par Emmanuel Macron, les électeurs, en mai 2017, ont choisi la raison. Pourtant, après un peu plus d'un an et demi d'exercice du pouvoir, les difficultés traversées par le camp présidentiel indiquent la persistance d'une opinion fébrile, aussi prompte à s'enthousiasmer qu'à désespérer et susceptible d'exprimer à nouveau son désarroi lors des scrutins à venir.

15. « La cote d'opinion des forces de sécurité publique », sondage Ifop-Fiducial pour CNews et Sud Radio, février 2018.

16. « Le rapport des Français à l'Islam en France », Ifop pour Atlantico.fr, novembre 2015.

17. « Le baromètre de la menace terroriste », Ifop pour Atlantico.fr, juillet 2016.

18. « Bilan du quinquennat de François Hollande », *op. cit.*

## CHRONOLOGIE DU QUINQUENNAT

- 6 mai 2012** : élection de François Hollande avec 51,64 % des voix
- 15 mai 2012** : jour de passation de pouvoir entre Nicolas Sarkozy et François Hollande
- Juin 2012** : élections législatives. Le nombre de députés de la majorité présidentielle, socialistes, radicaux de gauche et divers gauche atteint 314. Le premier groupe parlementaire écologiste depuis 1958, qui compte 17 députés, est créé
- Juillet 2012** : rapport de la Cour des comptes sur la « situation et les perspectives des finances publiques »
- Juillet 2012** : le Premier ministre Jean-Marc Ayraut obtient la confiance de l'Assemblée nationale par 302 voix contre 225
- Juillet 2012** : un rapport est commandé à Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française
- Juillet 2012** : adoption d'un collectif budgétaire qui supprime la TVA sociale envisagée par Nicolas Sarkozy et la défiscalisation des heures supplémentaires, et instaure une contribution exceptionnelle de l'impôt de solidarité sur la fortune
- Juillet 2012** : première grande conférence sociale
- Juillet 2012** : installation de la commission Jospin sur la rénovation et la déontologie de la vie publique
- Septembre 2012** : lors de son intervention au journal télévisé de TF1, François Hollande annonce l'inversion de la courbe du chômage « d'ici un an »
- Octobre 2012** : vote à l'Assemblée nationale sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et apparition des premiers frondeurs
- Novembre 2012** : remise du rapport Gallois et annonce du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)
- Novembre 2012** : remise du rapport de la commission Jospin qui prône notamment la limitation du cumul des mandats
- Novembre 2012** : affaire Florange, après l'annonce par le groupe ArcelorMittal de la fermeture de ses hauts-fourneaux

**Décembre 2012** : révélations de Mediapart sur de supposés comptes à l'étranger de Jérôme Cahuzac, ministre délégué au Budget

**Décembre 2012** : les vœux télévisés de François Hollande réalisent une meilleure audience que les derniers vœux télévisés de Nicolas Sarkozy

**Janvier 2013** : tribune de Jean-Marc Ayrault dans *Le Monde* daté du 3 janvier, « Pour un nouveau modèle français »

**Janvier 2013** : les deux têtes de l'exécutif ont déjà perdu 20 points de popularité, rapidité inédite sous la V<sup>e</sup> République

**Janvier 2013** : signature d'un Accord national interprofessionnel sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi

**Janvier 2013** : intervention militaire française au Mali

**Mars 2013** : démission de Jérôme Cahuzac et annonce d'une loi sur la transparence de la vie publique créant une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

**Mars 2013** : interview de François Hollande sur France 2, sans annonce particulière, considérée par les commentateurs comme « très technique » (il évoque « la boîte à outils »)

**Mars 2013** : dépôt de trois projets de révision de la Constitution issus des travaux de la commission Jospin, qui ne seront jamais adoptés par le Parlement

**Mai 2013** : adoption de la loi sur le mariage pour tous

**Juin 2013** : loi sur la sécurisation de l'emploi

**Juillet 2013** : départ du gouvernement de la ministre de l'Écologie Delphine Batho

**Juillet 2013** : adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Poursuite des polémiques sur le passage à la semaine de quatre jours à l'école

**Juillet 2013** : discours à Nîmes de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur « l'autorité républicaine », la veille de l'interview présidentielle traditionnelle du 14-Juillet

**Juillet 2013** : interview du 14-Juillet. François Hollande déclare : « La reprise est là »

**Août 2013** : Pierre Moscovici, ministre des Finances, évoque le « ras-le-bol fiscal »

**Août 2013** : Barack Obama renonce à intervenir militairement en Syrie

**Septembre 2013** : polémique autour des propos de Manuel Valls sur France Inter : « Une minorité de Roms veulent s'intégrer »

**Octobre 2013** : affaire Leonarda, prénom d'une jeune fille rom dont la famille immigrée est expulsée vers le Kosovo

**Novembre 2013** : Jean-Marc Ayrault annonce une grande réforme fiscale

**Décembre 2013** : la cote de popularité de François Hollande a enregistré une baisse de 12 points sur l'année écoulée

**Décembre 2013** : lors de ses vœux aux Français, le président de la République annonce le pacte de responsabilité et de solidarité

**Janvier 2014** : le magazine people *Closer* révèle une liaison entre François Hollande et l'actrice Julie Gayet

**Février 2014** : loi interdisant le cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale

**Mars 2014** : loi Hamon sur la protection des consommateurs créant l'action de groupe

**Mars 2014** : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) qui instaure un encadrement des loyers et une garantie universelle des loyers

**Mars 2014** : municipales : la gauche qui dirigeait 500 villes de plus de 10 000 habitants en perd 150

**Avril 2014** : déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre Manuel Valls : « La parole publique est devenue une langue morte. » Départ du gouvernement de Pierre Moscovici, ministre des Finances, et de Vincent Peillon, ministre de l'Éducation nationale, entre autres

**Mai 2014** : élections européennes. Le Front national arrive en tête des suffrages exprimés avec 24,86 %

**Juin 2014** : lancement de l'examen parlementaire de la nouvelle organisation territoriale de la République

**Juin 2014** : soixante-dixième anniversaire du débarquement de Normandie en présence de Barack Obama et Vladimir Poutine

**Juin 2014** : la CGT boycotte la conférence sociale

**Juillet 2014** : Arnaud Montebourg déclare : « Je n'aurai [...] qu'un adversaire, le conformisme politique et intellectuel. [II] n'a pas besoin de présenter sa candidature [...] il gouverne »

**Juillet 2014** : loi encourageant le développement de l'économie sociale et solidaire

**Août 2014** : Arnaud Montebourg, depuis Frangy-en-Bresse, adresse une « cuvée du redressement » à François Hollande

**Août 2014** : gouvernement Valls 2, sans Arnaud Montebourg, Benoît Hamon ni Aurélie Filippetti

**Septembre 2014** : sortie du livre de Valérie Trierweiler, *Merci pour ce moment*<sup>1</sup>

**Septembre 2014** : neuf jours après sa nomination, démission de Thomas Thévenoud, secrétaire d'État au Commerce extérieur, en indécision avec le fisc

**Octobre 2014** : adoption en première lecture par l'Assemblée nationale de la loi de transition énergétique

**Octobre 2014** : décoration de Manuel Valls de la grand-croix de l'ordre du Mérite. François Hollande déclare : « On peut réussir sa vie sans devenir président de la République »

**Novembre 2014** : François Hollande tombe à 13 % de popularité ; sur TF1, il fait pourtant une audience record (7,9 millions de téléspectateurs)

**Janvier 2015** : tuerie de *Charlie Hebdo* et manifestation-fleuve à Paris, à laquelle participent de nombreux chefs d'État ou de gouvernement étrangers

**Février 2015** : premier recours au 49.3 pour le vote de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi Macron) dont les 308 articles sont promulgués en août, après deux autres 49.3

**Mars 2015** : premières élections départementales avec le nouveau binôme paritaire élu au suffrage majoritaire. Nouvelle défaite majeure de la majorité présidentielle, qui perd la moitié des départements qu'elle dirigeait

**Juillet 2015** : adoption du projet de réforme territoriale. Le nombre de régions métropolitaines passe de 22 à 13

**Août 2015** : promulgation de la loi Rebsamen relative au dialogue social et à l'emploi, qui modernise et renforce le dialogue social au sein de l'entreprise, sécurise les parcours professionnels et le retour à l'emploi et crée la prime d'activité en remplacement de la prime pour l'emploi (PPE) et du volet « activité » du revenu de solidarité active

**Août 2015** : loi sur la transition énergétique et pour la croissance verte. Elle se fixe comme objectif de lutter contre le dérèglement climatique par le changement de modèle énergétique. Elle prévoit de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990, d'augmenter la production d'énergies renouvelables et de réduire à 50 % la part du nucléaire dans l'électricité à l'horizon 2025

**Septembre 2015** : rapport Combrexelle sur la négociation collective

**Novembre 2015** : attentats au Stade de France à Saint-Denis et au Bataclan faisant 130 morts et 413 blessés. L'état d'urgence est décrété. Il est prorogé à six reprises jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017

**Novembre 2015** : discours de François Hollande devant le Congrès : « La France est en guerre »

**Décembre 2015** : élections régionales (le Parti socialiste conserve cinq régions sur treize)

**Décembre 2015** : la loi santé généralise le tiers payant et adopte le « paquet neutre » de cigarettes

**Décembre 2015** : COP21 organisée en France par François Hollande et réunissant 195 pays. Elle vise à mettre en œuvre des mesures ambitieuses pour maintenir le réchauffement climatique de la planète bien en dessous de 2 °C, avec même un objectif fixé à 1,5 °C

**Décembre 2015** : un sondage Ifop place François Hollande devant Nicolas Sarkozy au premier tour de la prochaine présidentielle (22 % contre 21%), mais loin derrière Alain Juppé et Marine Le Pen

**Janvier 2016** : plan d'urgence économique et sociale

**Janvier 2016** : démission de Christiane Taubira, ministre de la Justice

**Février 2016** : début du débat parlementaire sur la révision de la Constitution contenant la déchéance de nationalité et la constitutionnalisation de l'état d'urgence

**Février 2016** : remaniement ministériel, avec le départ du gouvernement du ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, nommé à la présidence du Conseil Constitutionnel, et de la ministre de la Culture Fleur Pellerin, et l'entrée de Jean-Marc Ayrault comme ministre des Affaires étrangères ainsi que de ministres écologistes

**Février 2016** : à Munich, déclarations de Manuel Valls sur les réfugiés et sur les gauches irréconciliables

**Février 2016** : le gouvernement engage une réforme permettant de donner plus de place à la négociation collective dans le droit du travail pour renforcer la compétitivité de l'économie et développer l'emploi

**Mars 2016** : abandon de la révision de la Constitution

**Mars 2016** : 15 % d'intentions de vote pour François Hollande (Ipsos)

**Avril 2016** : François Hollande sur France 2 : « Ça va mieux »

1. Valérie Trierweiler, *Merci pour ce moment*, Paris, Les Arènes, 2014.

**Avril 2016** : Emmanuel Macron déclare ne pas être « l'obligé » de François Hollande

**Mai 2016** : tentative de dépôt d'une motion de censure par les députés frondeurs, qui réitérent en juillet 2016

**Juillet 2016** : attentat de Nice faisant 86 morts et 458 blessés

**Juillet 2016** : Emmanuel Macron lance son mouvement à la Mutualité

**Août 2016** : promulgation de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi travail, adoptée par recours au 49.3 et malgré un important mouvement social. Elle permet aux accords d'entreprises de déroger aux accords de branches en matière de temps de travail, d'heures supplémentaires ou de congés, prévoit un droit à la déconnexion pour les salariés et met en place le compte personnel d'activité (CPA) qui leur permet de cumuler leurs droits à la formation professionnelle

**Août 2016** : démission d'Emmanuel Macron de son poste de ministre de l'Économie

**Septembre 2016** : discours de Wagram de François Hollande sur la démocratie face au terrorisme

**Octobre 2016** : interview de François Hollande dans *L'Obs* où il déclare : « Je suis prêt »

**Octobre 2016** : Cécile Duflot sort troisième de la primaire organisée par Europe Écologie-Les Verts

**Octobre 2016** : primaire de la droite et du centre remportée haut la main et à la surprise générale par François Fillon. 4,4 millions d'électorales et d'électeurs se sont déplacés au premier puis au second tour

**Octobre 2016** : sortie d'*Un président ne devrait pas dire ça...*, livre restituant les entretiens des journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme avec François Hollande

**Décembre 2016** : François Hollande déclare qu'il renonce à se porter candidat à l'élection présidentielle de 2017

**Janvier 2017** : primaire de la Belle Alliance populaire à l'issue de laquelle Benoît Hamon l'emporte contre toute attente

## BIBLIOGRAPHIE NON EXHAUSTIVE

Laurent Baumel, *La Malédiction des gouvernants. François Hollande peut-il être réélu ?*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2013

François Bazin, *Rien ne s'est passé comme prévu. Les cinq années qui ont fait Macron*, Paris, Robert Laffont, 2017

Laurent Berger, *Permis de construire. Nous vivrons ce que nous changerons*, Tallandier, 2015

Laurent Borredon, David Revault d'Allonnes, *Valls à l'intérieur*, Paris, Robert Laffont, 2014

Jean-Christophe Cambadélis, *Chronique d'une débâcle. 2012-2017*, Paris, L'Archipel, 2017

Bernard Cazeneuve, *Chaque jour compte. 150 jours sous tension à Matignon*, Paris, Stock, 2017

Michèle Cotta, *Quelle histoire ! Carnets secrets 2016-2017*, Paris, Robert Laffont, 2017

Gérard Courtois, *Parties de campagne. La saga des élections présidentielles*, Paris, Perrin, 2017

Corentin Dautreppe, Clément Parrot et Maxime Vaudano, *Lui, président. Que reste-t-il des promesses de François Hollande ?*, Paris, Armand Colin, 2016

Gérard Davet, Fabrice Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça...* » *Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, 2018

Cécile Duflot, *De l'intérieur. Voyage au pays de la désillusion*, Paris, Fayard, 2014

Alain Duhamel, *Journal d'un observateur*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018

Christian Eckert, *Un ministre ne devrait pas dire ça...*, Paris, Robert Laffont, 2018

Vincent Feltesse, *Et si tout s'était passé autrement. Chronique secrète de l'Élysée sous François Hollande*, Paris, Plon, 2017

Gilles Finchelstein, *Piège d'identité. Réflexions (inquiètes) sur la gauche, la droite et la démocratie*, Paris, Fayard, 2016

Gilles Finchelstein, Marcel Gauchet, « Une étrange victoire », *Le Débat*, n° 196, septembre-octobre 2017

Philippe Frémeaux, *Après Macron*, Paris, Les Petits Matins, 2018

Elsa Freyssenet, « Ça n'a aucun sens ». *François Hollande s'explique enfin sur ses choix et ses erreurs*, Paris, Plon, 2016

Gaspard Gantzer, *La politique est un sport de combat*, Paris, Fayard, 2017

Jean-Marc Germain, *Tout avait si bien commencé. Journal d'un « frondeur »*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier, 2015

Gérard Grunberg, Alain Bergounioux, *Les Socialistes français et le pouvoir. L'ambition et le remords*, Paris, Fayard, 2005

François Hollande, *Changer de destin*, Paris, Robert Laffont, 2012

François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018

Rémi Lefebvre, *Après la défaite. Analyse critique de la rénovation au Parti socialiste (2002-2007-2017)*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2018

Carls Meeus, *François Hollande, le président du temps perdu*, Paris, Stock, 2016

Aquilino Morelle, *L'Abdication*, Paris, Grasset, 2017

Pascal Perrineau (dir.), *Le Vote normal. Les élections présidentielle et législatives d'avril-mai-juin 2012*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Chroniques électorales », 2013

François Rebsamen, *En toutes confidences*, Paris, Stock, 2016

Karim Rissouli, Antonin André, *Conversations privées avec le président*, Paris, Albin Michel, 2016

Michel Sapin, *L'Écume et l'Océan. Chronique d'un ministre du Travail par gros temps*, Paris, Flammarion, 2014

Anne Sinclair, *Chronique d'une France blessée*, Paris, Grasset, 2017

Christiane Taubira, *Murmures à la jeunesse*, Paris, Philippe Rey, 2016

Brice Teinturier, « Plus rien à faire plus rien à foutre ». *La vraie crise de la démocratie*, Paris, Robert Laffont, 2017

Manuel Valls, *L'Exigence*, Paris, Grasset, 2016

Henri Weber, *Éloge du compromis*, Paris, Plon, 2016

## ILS ONT CONTRIBUÉ AU RAPPORT

---

**Jean-Marc Ayrault**, secrétaire général de la Fondation Jean-Jaurès, ancien Premier ministre (mai 2012-mars 2014), ancien député (mars 2014-février 2016), ancien ministre des Affaires étrangères et du Développement international (février 2016-mai 2018)

**Guillaume Bachelay**, ancien député (juin 2012-juin 2017)

**Laurent Baumel**, ancien député (juin 2012-juin 2017)

**Jean Bensaïd**, membre de l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean-Jaurès

**Pervenche Berès**, députée européenne, porte-parole de l'Alliance des socialistes et démocrates pour la commission économique et monétaire du Parlement européen, administratrice de la Fondation Jean-Jaurès

**Laurent Berger**, secrétaire général de la CFDT

**Alain Bergounioux**, coordinateur du rapport *Inventaire 2012-2017. Retour sur un quinquennat « anormal »*, administrateur de la Fondation Jean-Jaurès, directeur de la *Revue socialiste*

**Laurence Boone**, ancienne conseillère économique du président de la République François Hollande (juillet 2014-mars 2016)

**Nicolas Bouillant**, directeur de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean-Jaurès, ancien conseiller chargé des départements et des régions (juin 2014-février 2015), directeur adjoint (février 2015-octobre 2015) puis directeur du cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale André Vallini (octobre 2015-mai 2017)

**Maurice Braud**, ancien directeur de cabinet des premiers secrétaires Harlem Désir et Jean-Christophe Cambadélis (2014-2015), conseiller politique et aux relations internationales du ministre de l'Économie et des Finances Pierre Moscovici (2013-2014)

**Émeric Bréhier**, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès, ancien député (juin 2012-juin 2017)

**Pascal Brice**, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

**Adrienne Brotons**, *General Manager Business Development* chez Renault, ancienne conseillère économie, numérique et commerce extérieur du président de la République François Hollande (février 2015-mai 2017)

**Jean-Christophe Cambadélis**, ancien premier secrétaire du Parti socialiste (avril 2014-septembre 2017), ancien député (juin 2012-juin 2017)

**Bernard Cazeneuve**, ancien ministre délégué aux Affaires européennes (mai 2012-mars 2013), ancien ministre délégué au Budget (mars 2013-mars 2014), ancien ministre de l'Intérieur (avril 2014-décembre 2016), ancien Premier ministre (décembre 2016-mai 2017)

**Alain Christnacht**, conseiller d'État, ancien directeur de cabinet de Christiane Taubira au ministère de la Justice (juin 2015-janvier 2016)

**Daniel Cohen**, président du Conseil d'orientation scientifique de la Fondation Jean-Jaurès, professeur de sciences économiques à l'École normale supérieure et à l'université de Paris-1 (Panthéon-Sorbonne)

**Élie Cohen**, directeur de recherches au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof)

**Laurent Cohen**, directeur général adjoint de la Fondation Jean-Jaurès

**Yves Colmou**, préfet, ancien conseiller spécial du ministre de l'Intérieur (mai 2012-mars 2014) puis du Premier ministre Manuel Valls (mars 2014-décembre 2016)

**Emmanuelle Cosse**, conseillère régionale d'Île-de-France, ancienne secrétaire nationale de Europe Écologie Les Verts (novembre 2013-février 2016), ancienne ministre du Logement et de l'Habitat durable (février 2016-mai 2017)

**Jean-Paul Delahaye**, président du Comité national d'action laïque, ancien conseiller spécial du ministre de l'Éducation nationale Vincent Peillon (mai 2012-novembre 2012) et ancien directeur général de l'enseignement scolaire (novembre 2012-avril 2014)

**Maxime des Gayets**, conseiller régional d'Île-de-France, ancien directeur de cabinet du premier secrétaire du Parti socialiste Jean-Christophe Cambadélis (2015-2017)

**Sandrine Duchêne**, directrice de l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean-Jaurès, ancienne conseillère politique économique et finances publiques du président de la République François Hollande (mai 2012-septembre 2013)

**Yves Durand**, ancien député (juin 2012-juin 2017), ancien rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi sur la refondation de l'école (2013)

**Myriam El Khomri**, conseillère de Paris, ancienne ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social (septembre 2015-mai 2017)

**Maud Fassnacht**, rapporteure du rapport *Inventaire 2012-2017. Retour sur un quinquennat « anormal »*, ancienne conseillère en charge des discours de la ministre des Affaires sociales et de la Santé Marisol Touraine (mars 2015-mars 2017)

**Olivier Faure**, premier secrétaire du Parti socialiste, député (mai 2012-mai 2017)

**Gilles Finchelstein**, coordinateur du rapport *Inventaire 2012-2017. Retour sur un quinquennat « anormal »*, directeur général de la Fondation Jean-Jaurès

**Philippe Frémeaux**, journaliste économique et éditorialiste au magazine *Alternatives économiques*

**Gérard Fuchs**, responsable pour l'Asie pour la Fondation Jean-Jaurès, ancien secrétaire international du Parti socialiste, ancien député européen, ancien député

**Olivier Galland**, sociologue, directeur de recherches au CNRS et directeur du Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique de la Sorbonne (Gemass)

**Jean-Marc Germain**, ancien député (juin 2012-juin 2017), membre de la direction collégiale du Parti socialiste

**Sébastien Gros**, préfet, ancien chef de cabinet du ministre de l'Intérieur (mai 2012-mars 2014) puis du Premier ministre Manuel Valls (mars 2014-décembre 2016)

**Jean Grosset**, directeur de l'Observatoire du dialogue social de la Fondation Jean-Jaurès, membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien conseiller social du premier secrétaire du Parti socialiste Jean-Christophe Cambadélis (2015-2017)

**Guy Groux**, directeur de recherche au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof)

**Benoît Hamon**, conseiller régional d'Île-de-France, ancien ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire et à la Consommation (mai 2012-mars 2014), ancien ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (mars 2014-août 2014), ancien député (septembre 2014-juin 2017), candidat à l'élection présidentielle de 2017

**François Hollande**, ancien président de la République (15 mai 2012-14 mai 2017)

**Claire Krepper**, secrétaire nationale UNSA chargée de l'éducation

**Jean-Marie Le Guen**, ancien député (juin 2012-avril 2014), ancien secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (avril 2014-décembre 2016), ancien secrétaire d'État chargé du Développement, de la Francophonie et des Français de l'étranger (décembre 2016-mai 2017)

**Alain Mergier**, sémiologue et sociologue

**Dominique Meurs**, professeure à l'université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense, chercheuse à EconomiX, chercheuse associée à l'Institut national d'études démographiques (Ined), membre de l'Observatoire de l'éducation de la Fondation Jean-Jaurès

**Pierre Moscovici**, commissaire européen aux Affaires économiques et financières, à la Fiscalité et à l'Union douanière, ancien ministre de l'Économie et des Finances (mai 2012-mars 2014)

**Anne Muxel**, sociologue, directrice de recherche au CNRS en science politique au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), administratrice de la Fondation Jean-Jaurès

**Henri Nallet**, ancien ministre, président de la Fondation Jean-Jaurès

**David Nguyen**, directeur conseil, département Opinion et stratégies d'entreprise de l'Institut français d'opinion publique (Ifop), ancien conseiller de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social Myriam El Khomri (2016-2017), ancien conseiller « discours » de la secrétaire d'État au Commerce, à la Consommation et à l'Économie sociale et solidaire Martine Pinville (2015-2016)

**Michel Noblecourt**, journaliste au journal *Le Monde*

**Hélène Orain**, directrice générale de l'établissement public du Palais de la Porte dorée, ancienne conseillère budgétaire de la ministre de la Culture et de la Communication Aurélie Filippetti (2012-2013)

**Jérémy Peltier**, directeur du secteur Études et recherches de la Fondation Jean-Jaurès

**Jean Pisani-Ferry**, professeur associé à l'université Paris-Dauphine, ancien directeur de France Stratégie (mai 2013-janvier 2017)

**Denis Quinqueton**, codirecteur de l'Observatoire LGBT+ de la Fondation Jean-Jaurès, ancien président d'Homosexualités et socialisme (2012-2018)

**Xavier Ragot**, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

**Constance Rivière**, secrétaire générale du défenseur des droits, ancienne conseillère « Institutions, société et libertés publiques », directrice adjointe du cabinet, puis conseillère spéciale chargée de la Culture et de la Citoyenneté du président de la République François Hollande (mai 2012-mai 2017)

**Emmanuel Rivière**, directeur général France, Kantar Public

**Iannis Roder**, directeur de l'Observatoire de l'éducation de la Fondation Jean-Jaurès, professeur d'histoire-géographie à Saint-Denis

**Henri Rouilleault**, administrateur de l'Insee, membre du Centre d'analyse stratégique, ancien directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)

**Bernard Rullier**, fonctionnaire parlementaire, ancien conseiller parlementaire du président de la République François Hollande (mai 2012-mai 2017)

**Michel Sapin**, ancien ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social (mai 2012-mars 2014), ancien ministre des Finances et des Comptes publics (mars 2014-août 2016), ancien ministre de l'Économie et des Finances (août 2016-mai 2017)

**Frédéric Sève**, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

**Christophe Sirugue**, directeur associé de l'agence Tilder, ancien député (juin 2012-septembre 2016), rapporteur de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (2016), ancien secrétaire d'État à l'Industrie (septembre 2016-février 2017) et secrétaire d'État au Numérique et à l'Innovation (février 2017-mai 2017)

**Mathieu Souquière**, rapporteur du rapport *Inventaire 2012-2017. Retour sur un quinquennat « anormal »*, ancien conseiller de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social Myriam El Khomri (février 2016-mai 2017)

**Denis Tersen**, ancien directeur de cabinet de la ministre du Commerce extérieur Nicole Bricq (2012-2014)

**Isabelle This Saint-Jean**, conseillère régionale d'Île-de-France, secrétaire nationale aux études du Parti socialiste

**Marisol Touraine**, membre du Conseil d'État, ancienne ministre des Affaires sociales et de la Santé (mai 2012-mai 2017)

**Renaud Vedel**, ancien directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Intérieur (mai 2012-mars 2014) puis conseiller pour les affaires intérieures du Premier ministre Manuel Valls (mars 2014-décembre 2016)

**Henri Weber**, ancien sénateur, ancien député européen, ancien directeur des études auprès du premier secrétaire du Parti socialiste, chargé des questions européennes (2012-2017)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Inventaire</b> .....	3
<i>Gilles Finchelstein</i>	
<b>Synthèses</b>	
Les choix de 2012 .....	19
<i>Mathieu Souquière</i>	
Politique économique et modèle social .....	39
<i>Mathieu Souquière</i>	
L'enjeu européen .....	67
<i>Maud Fassnacht</i>	
Les enjeux républicains et régaliens .....	83
<i>Maud Fassnacht</i>	
Enjeux sociétaux, modèle éducatif et politiques culturelles .....	107
<i>Maud Fassnacht</i>	
Environnement, écologie et transition énergétique .....	127
<i>Maud Fassnacht</i>	
Exercice du pouvoir et gouvernance .....	145
<i>Mathieu Souquière</i>	
<b>Perspectives</b>	
Leçons pour la social-démocratie .....	169
<i>Alain Bergounioux</i>	
<b>Points de vue</b>	
La réforme des rythmes scolaires .....	197
<i>Jean-Paul Delahaye</i>	
La déchéance de nationalité .....	209
<i>Gilles Finchelstein</i>	
La loi travail .....	225
<i>Mathieu Souquière</i>	
Le mariage pour tous .....	239
<i>Denis Quinqueton</i>	
La réforme territoriale .....	251
<i>Nicolas Bouillant</i>	
L'intervention au Mali .....	261
<i>Gérard Fuchs</i>	
<b>Repères</b>	
L'opinion de 2012 à 2017 .....	267
<i>David Nguyen</i>	
Chronologie du quinquennat .....	279
Bibliographie non exhaustive .....	285
<b>Ils ont contribué au rapport</b> .....	289

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN  
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-118-9

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS  
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETS GRAPHICS  
Imprimé en France par l'imprimerie BURELOR  
NOVEMBRE 2018



---

# Inventaire

## 2012-2017

---

### Retour sur un quinquennat « anormal »

Quel bilan peut-on faire du quinquennat de François Hollande ?  
Comment expliquer que les socialistes soient passés, en l'espace de cinq ans, d'une situation où ils avaient tant de pouvoirs nationaux et locaux à un risque de disparition ?

Voilà les deux questions auxquelles cet *Inventaire* apporte des éléments de réponse.

Après huit mois de travaux.

Après avoir associé près de soixante-dix femmes et hommes qui ont été les acteurs ou les observateurs de ce quinquennat.

Sous la direction d'Alain Bergounioux et de Gilles Finchelstein, avec Maud Fassnacht et Mathieu Souquière comme rapporteurs, il s'agit d'un exercice inédit, difficile mais salutaire pour qui veut comprendre ce qui s'est passé et penser l'avenir du socialisme démocratique dans notre pays.



9 782362 441189

ISBN : 978-2-36244-118-9

10 €