

FAIRE VIVRE LE MOMENT PARLEMENTAIRE

18/10/2017

Pour être aboutie, il conviendra que la consultation engagée sur « l'Assemblée nationale de demain » arrive à concilier des exigences contemporaines avec les améliorations attendues d'une institution parlementaire qui souffre en France d'un discrédit grave et prolongé. Poser ainsi les enjeux amène à s'interroger sur le rôle même qui doit être dévolu à la Chambre basse en ce début de XXI^e siècle. C'est à partir de là qu'il sera possible de définir les réformes qui lui permettront de jouer pleinement son ou ses rôles. Mieux vaut en effet savoir ce qu'on attend aujourd'hui de la fonction de député avant de réévaluer ses conditions de travail.

Il ne faut point séparer les lois des circonstances dans lesquelles elles ont été faites.

Il y a du juste et du nouveau dans les raisons mêmes du lancement d'une réforme de l'Assemblée nationale par son nouveau président, François de Rugy.

Mais dans les arguments avancés, ce qui fait preuve de justesse n'est pas très nouveau. Et ce qui émerge n'est pas toujours très juste... Ainsi de la volonté de revoir le statut du député et ses moyens de travail, sujet certes essentiel, mais qui a déjà fait l'objet ces dernières années de contributions, d'évolutions ou de propositions abondantes. Ainsi, également, de cette frénésie nouvelle à vouloir raccourcir le processus législatif au nom d'une recherche d'efficacité devenue dogme mais fondée sur une réalité erronée. Comme l'a démontré Jean-Jacques Urvoas, le processus législatif n'est, en effet, pas plus long dans notre pays que dans le reste de l'Europe.

Une coquille vide normative ?

Incapables de peser sur une politique publique, impuissants face aux compétences de l'administration, étouffés par la production normative européenne, les députés français seraient des acteurs sans objet. Ce sentiment de dépossession se retrouve aussi chez les parlementaires eux-mêmes qui dénoncent régulièrement leur incapacité à exercer leurs fonctions. Comme l'affirmait déjà dans les années 1970 Ezra Suleiman, « tout dans le régime de la V^e République s'est ligué pour réduire le député à l'impuissance et pour le mettre à la merci du gouvernement et de

l'administration».

Et les récents épisodes relatifs à l'usage des ordonnances pour l'adoption de la réforme de la loi travail viennent encore nourrir l'idée d'une marginalisation du cadre parlementaire dans le processus même d'élaboration des politiques publiques, contredisant ainsi le mythe français de la loi comme expression de la volonté générale, et donc d'un Parlement souverain.

Effectivement, toute politique publique n'est pas initiée par des lois. Chacun connaît la complexité de l'action publique contemporaine, le polycentrisme des acteurs et l'influence grandissante de l'administration. Tout ne passe – et ne se passe – au Parlement. Bien au contraire. De plus les procédures qui permettent de contourner les assemblées parlementaires sont nombreuses : c'est le cas en France mais aussi dans d'autres démocraties européennes.

Le Parlement n'est pas donc pas un passage obligé pour l'élaboration des normes. Mais est-ce, au fond, sa principale fonction ? À bien des moments dans notre histoire, l'Assemblée nationale a joué le rôle de légitimation des politiques publiques, plutôt que celui d'un espace de création et de décision.

La nécessité d'un forum démocratique

C'est Jürgen Habermas qui, dans ses travaux sur la notion d'espace public, s'inquiétait de la crise des modes de légitimation politique en regrettant que l'Europe, productrice de normes, n'ait pas les moyens de réduire son déficit de légitimité. Sans pratique commune de formation de l'opinion et de la volonté, sans arène européenne, il n'y a pas, en effet, d'espace public légitime.

Et si l'on peut regretter que le Parlement européen n'ait pas encore la maturité nécessaire lui permettant d'assurer ce rôle, c'est en France le « moment parlementaire » qui complète les processus de politique publique en remplissant cette fonction indispensable de traduction des enjeux pour la société, à défaut d'être une scène globale de négociation. Car les politiques publiques ne servent pas seulement à résoudre des problèmes mais aussi à construire des espaces au sein desquels les différents acteurs concernés expriment un rapport au monde. En cela, le chercheur Pierre Muller a raison de dire qu'une politique publique peut être analysée comme un espace au sein duquel une société se projette dans l'avenir. Même lors d'une simple retranscription de directive européenne, les députés français sont donc des producteurs de politiques publiques, puisque producteurs de sens.

Dit autrement, la fonction de l'Assemblée nationale ne vise pas tant à produire des politiques

publiques qu'à publiciser des politiques. Et cette étape est indispensable à l'efficacité même de l'action publique.

Certes, ce n'est pas forcément la conception la plus en vogue chez les gouvernants actuels où les débats parlementaires sont trop souvent vécus (comme d'ailleurs les autres corps intermédiaires) comme des entraves à l'efficacité même des politiques publiques. Or, ils sont au contraire un facteur de légitimité – et donc d'efficacité – dans leur mise en œuvre dans la société. Rappelons que le passage à l'Assemblée nationale de la loi sur le « mariage pour tous » a été, par exemple, un élément constitutif de la légitimation de cette réforme. En permettant une publicisation des enjeux, en favorisant l'expression de coalitions de convictions, en produisant du clivage, le débat parlementaire a participé de l'acceptation de la loi. La théâtralisation de l'affrontement entre plusieurs camps participe à l'appropriation du sujet par la société.

Cette reconnaissance de clivages n'est en rien contradictoire avec la recherche d'un consensus. Elle en est même un préalable. C'est parce que le débat a eu lieu, et bien lieu, qu'il est alors possible de forger des accords solides sur des votes ou en commission mixte paritaire. À chaque séance publique dans l'hémicycle, les prises de position s'affirment, les coalitions de convictions s'expriment et chacun se détermine par rapport aux autres, permettant – par là-même – aux citoyens de se forger une opinion et une position.

C'est pourquoi vouloir contourner le Parlement pour s'assurer de l'adoption d'une norme, c'est fragiliser son acceptation démocratique. Le culte de l'« efficacité » – nourrie par les tenants d'une action publique unilatérale et rapide – constitue un mensonge. Car l'adoption d'une norme sans un processus de reconnaissance et d'acceptation ne peut lui garantir – *in fine* – son efficacité.

Au-delà même de la participation à l'élaboration de la norme, le Parlement constitue donc un passage obligé pour assurer la traduction de celle-ci dans l'espace public. Il convient donc de garantir la réalité de ce « moment parlementaire » dans une période où celui-ci est relativisé tout à la fois par des dogmes technocratiques et remis en jeu par les usages modernes de communication. Ce doit être l'un des chantiers prioritaires de cette Assemblée nationale de demain.

Et c'est d'abord en réordonnant l'organisation des débats au sein même de l'Assemblée nationale qu'il peut être possible de renforcer la place du « moment parlementaire ».

Réformer pour légitimer

Dans une période où les temporalités sont bousculées par la complexité des processus de décision d'une part et par la dictature de l'urgence, de l'autre, il convient donc de revoir l'organisation même de la procédure parlementaire.

La possibilité relevée par **Bernard Rullier** d'organiser pour chaque projet de loi – sur le modèle anglosaxon – un débat parlementaire d'orientation avant l'examen en commission apparaît séduisante. Elle permettrait tout à la fois de poser publiquement les enjeux des textes et de réordonner les modalités d'expression et d'intervention des députés. De ce fait, les groupes parlementaires pourraient – dès le début – exprimer leur vision et leur appréciation globale des projets examinés. Le règlement ne prévoit jusqu'à présent que le possibilité d'annexer une contribution écrite des membres de la commission appartenant aux groupes d'opposition (article 86, alinéa 7, du Règlement) mais cette option a rarement été employée.

De plus, comme Bernard Rullier le souligne, cette réforme permettrait aussi « d'ouvrir la réflexion à des contributions extérieures au Parlement, de débattre de l'étude d'impact voire de recourir à une instance indépendante de contre-expertise ».

En réordonnant le moment parlementaire de cette façon, il serait alors possible de faire droit à la revendication citoyenne d'espaces de prises de parole et de délibération sur des décisions publiques. Cette nouvelle articulation des temps parlementaires permettrait d'articuler des « mécanismes d'interaction progressifs » sur le modèle des propositions portées par Dominique Raimbourg et Olivier Faure et en s'appuyant sur les potentialités des nouvelles technologies.

Dans la même logique, l'organisation même des questions d'actualité au gouvernement devrait être revue. Ce moment important de cristallisation des prises de position dans l'arène politique souffre d'un dévoiement par la façon même dont il est organisé. Or, la publicisation des clivages est nécessaire au débat démocratique. La faculté de poser des questions pourrait, dès lors, être réservée aux seuls groupes de l'opposition qui pourraient ainsi faire justement vivre la séparation des pouvoirs qui, comme le rappelle à raison le juriste Pascal Jan, n'est plus exclusivement celle entre l'exécutif et le pouvoir parlementaire ; mais aussi celle entre la majorité et la minorité.

L'opposition justement n'a pas, dans l'enceinte parlementaire, le rôle qu'elle devrait avoir pour participer du débat démocratique. Il ne faut pas s'étonner alors que les confrontations s'échappent du Parlement pour trouver d'autres terrains (médiatiques) d'expression garantissant une meilleure place à chacun. Nul n'a l'ambition de revendiquer un monopole par le Parlement en général, et

l'Assemblée nationale en particulier, du débat politique. Mais à l'inverse, on peut penser l'incapacité à faire vivre le débat politique au sein de cette institution conduit inexorablement à sa marginalisation et à sa dépréciation auprès de nos concitoyens.

Pour y répondre, plusieurs initiatives méritent d'être engagées dans le prolongement de ce qui a déjà été acté par la réforme de 2008.

Une partie – et non seulement la commission des finances – de la distribution des postes des présidents de commission pourrait ainsi être réservée à l'opposition. Celle-ci pourrait se voir affecter de véritables moyens pour mener ses travaux, par le détachement de fonctionnaires de l'institution et par des prérogatives d'investigation renforcées. Évidemment, si l'opposition doit avoir les capacités de s'exprimer et d'agir pour défendre la pluralité nécessaire des opinions, elle doit aussi pouvoir pleinement participer au contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Ces fonctions du Parlement, renforcées par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, peinent dans les faits à s'imposer dans la vie institutionnelle comme dans le débat public. Elles doivent donc être chargées d'enjeux pour devenir incontournables. Il est, en effet, paradoxal que ce soit aujourd'hui la publication des rapports de la Cour des comptes et non les travaux menés directement par le Parlement qui fait référence en matière de contrôle et d'évaluation.

Le contrôle de l'action gouvernementale mérite donc d'être consacré plus fortement dans la vie parlementaire. Par exemple, en rendant publique une audition annuelle des ministres par les présidents de groupe. Ou encore en permettant aux parlementaires de pouvoir interpeller le gouvernement sur la mise en œuvre des lois votées. Cela pourrait passer par des auditions des ministres, un an après l'adoption des lois, et obligerait à rendre des comptes sur la réalité de la production des décrets d'application. Mais aussi en renforçant le droit de tirage des groupes d'opposition pour la création de commission d'enquête. Le recours de plus en plus fréquent à ces commissions ou aux missions d'information n'est pas anodin. C'est un moyen pour les parlementaires de s'approprier des problèmes publics, ou tout au moins de participer à leur construction. Il n'est, en effet, pas alors question de légiférer dans l'instant mais plutôt de contrôler, de nommer, de se positionner et d'informer sur les spécificités d'une politique publique. Et donc de la faire vivre.

Inventer les nouvelles modalités d'organisation de « l'Assemblée nationale de demain », c'est se donner l'ambition – dans notre démocratie troublée – de permettre au Parlement de jouer pleinement le rôle que lui assigne la Constitution : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du

Gouvernement. Il évalue les politiques publiques».

Mais c'est aussi reconnaître au Parlement sa fonction de légitimation de l'action publique dans la société. Le moment parlementaire est, par nature, celui où il existe la plus grande porosité avec la société civile. Car quand un projet est débattu au Parlement, il est mis en débat dans la société. Et pour ceux qui croient aux vertus du « politique », c'est une fonction précieuse.

À l'heure où, par défiance démocratique, nos concitoyens se détournent du débat public, c'est en renforçant la fonction « d'arène politique » de l'Assemblée nationale qu'il nous sera possible de retrouver une légitimité et donner un souffle nouveau à nos institutions. Et cette fonction de légitimité pose mécaniquement la question de la représentativité, et donc de la proportionnelle.

Cette contribution s'inscrit dans le cadre de la réflexion initiée par le président de l'Assemblée nationale, François de Rugy, « Pour une nouvelle Assemblée nationale », à laquelle la Fondation s'associe en publiant plusieurs propositions.