01_2022

RAPPORT

INSTITUTIONS, OÙ EST LE PROBLÈME ?

Régime parlementaire ou régime présidentiel ? Faire le choix des citoyennes et des citoyens

_Emmanuel Grégoire

_Axelle Lemaire

_Avec la collaboration de Hugo Le Neveu-Dejault

Fondation Jean Jaurès
ÉDITIONS

Emmanuel Grégoire est premier adjoint de la Ville de Paris.

Axelle Lemaire est ancienne secrétaire d'État en charge du numérique et de l'innovation et ancienne députée.

Hugo Le Neveu-Dejault est expert associé à la Fondation Jean-Jaurès.

Les propositions

Assurer l'équilibre et la séparation des pouvoirs

01

Redéfinir les pouvoirs et contre-pouvoirs de notre démocratie :

- **rééquilibrer la relation exécutif/ majorité parlementaire** par l'organisation d'un *Election day* (élections présidentielle et législatives conjointes)
- **favoriser l'émergence d'une opposition capable de peser et d'incarner une alternance crédible**, notamment par la mise en place d'un « cabinet fantôme », en intégrant l'opposition dans les rôles-clés du Parlement et avec un scrutin « proportionnalisé »
- **légitimer le Sénat comme une véritable « chambre des territoires »**, avec une nouvelle étape de la décentralisation

02

Instaurer un mandat parlementaire davantage :

- **collectif**, en rattachant le droit d'amendement et les financements du travail parlementaire au niveau des groupes politiques plutôt qu'à chaque député
- **paritaire**, notamment par la mise en place d'une candidature en binôme paritaire pour deux circonscriptions en cas de scrutin uninominal et un renforcement des sanctions financières
- **co-construit avec les citoyens**, *via* le tirage au sort d'une partie des parlementaires, le développement des CivicTech, le dépôt d'amendements citoyens, la mise en place de référendums d'initiative citoyenne

03

Organiser une administration au service de la démocratie et ancrée :

- **dans les territoires et ses enjeux**, en revalorisant l'administration territoriale
- **dans les attentes des citoyens**, par leur intégration en amont dès la conception des politiques publiques, dans leur mise en œuvre et dans le suivi des résultats

04

Favoriser la participation citoyenne pour intégrer les nouveaux enjeux sociétaux :

- **accompagner les « citoyens participants »**, en instaurant un statut, une indemnité compensatrice et une valorisation des acquis
- **créer une banque de la démocratie**, associée à un véritable plan de relance pour développer des projets et expérimentations démocratiques
- **créer une « chambre du futur »** qui associerait des citoyens, des experts scientifiques et représentants des corps intermédiaires

Engager un processus constituant participatif

05

Définir un processus constituant pleinement démocratique, reposant sur une Convention pour une nouvelle République composée de parlementaires, citoyens et experts pluri-disciplinaires en charge de préparer un référendum pré-constituant puis un nouveau texte constitutionnel, engageant la responsabilité du prochain président de la République et de l'Assemblée nationale

Scénario 1 :
Instaurer un véritable régime parlementaire

06

Faire du Premier ministre le responsable de l'exécutif :

– **appliquer la lettre de la Constitution** détachée de l'interprétation gaullienne
– **légitimer le Premier ministre par la majorité parlementaire** et non plus par le président de la République
– **attribuer l'initiative de la dissolution et du référendum** ainsi que le pouvoir de fixer l'ordre du jour du Conseil des ministres au Premier ministre
– **réserver le pouvoir de nomination** des hauts fonctionnaires au gouvernement

07

Donner de la puissance au Parlement :

– **instaurer un contrôle transparent de la recevabilité des amendements**, dans un processus maîtrisé par les élus
– **recourir aux technologies numériques** pour faciliter le travail parlementaire et la construction de coalitions politiques
– **encadrer plus strictement les ordonnances, le droit d'amendement et le recours à l'état d'urgence** pour le gouvernement
– **réécrire l'article 40 de la Constitution** pour permettre aux parlementaires de défendre leurs propositions et amendements devant le gouvernement, y compris au plan budgétaire
– **intégrer l'écologie dans le débat parlementaire**, en prévoyant notamment un vote annuel du budget carbone de la nation ainsi qu'un débat sur le « budget vert »
– **rendre accessible** pour le Parlement les comptes et documents internes à l'administration
– **rendre obligatoire** la publication des avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État
– **renforcer la fonction parlementaire de contrôle de l'action du gouvernement** (rattachement d'une Cour des comptes environnementale au Parlement, etc.)

08

Reconnaître l'opposition, comme alternance possible et source de compromis :

– **instaurer un statut officiel** à la britannique : le ou la « chef de l'opposition » est doté de moyens d'action et officiellement consulté sur les projets de loi constitutionnelle, organique et déclarations de guerre
– **instaurer un scrutin proportionnel**, associé à des expérimentations démocratiques telles que le jugement majoritaire

09

Donner aux citoyens le pouvoir direct de décider et d'agir :

– **favoriser l'émergence d'une « démocratie-plateforme »**, avec un Parlement puissant car ouvert à la société civile et une société civile puissante car ouverte au champ politique
– **introduire un droit d'amendement citoyen**
– **créer un « Wikipedia des communs démocratiques »**, recensant le contenu des débats citoyens en *open data* (en format libre et réutilisable)

Scénario 2 : Instaurer un véritable régime présidentiel

10

Refonder la légitimité démocratique de l'élection présidentielle :

– **imposer une enquête préalable de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** pour tous les candidats à l'élection présidentielle ainsi que pour tous les membres d'un gouvernement
– **mieux encadrer les dépenses de campagne** par la supervision, tout au long de la campagne, de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
– **ajouter la possibilité d'un parrainage de 150 000 citoyens** à la règle des « 500 parrainages » pour concourir à l'élection présidentielle
– **créer un cadre légal pour les primaires ouvertes** destiné à clarifier le calendrier, l'impact sur les comptes de campagne et les temps de parole sur la base des travaux initiés par le CSA
– **étudier la mise en place du vote alternatif**, soit le système dit du second tour instantané, soit un système de qualification à deux ou plusieurs pour un second tour

11

Clarifier l'organisation gouvernementale et administrative autour du président de la République :

– **rattacher directement à la présidence de la République** le secrétariat général du gouvernement et les services administratifs du Premier ministre
– **faire évoluer le rôle du Premier ministre** vers un poste de vice-président
– **mettre en place un *spoil system* à la française** destiné à définir strictement les postes à responsabilités soumis à la discrétion de la présidence
– **prévoir que la date d'investiture du nouveau président soit fixée *a minima* deux mois après l'élection** afin de laisser le temps à la préparation de la nouvelle mandature

12

Encadrer les pouvoirs du président de la République en renouant avec la séparation stricte des pouvoirs :

– **supprimer plusieurs dispositifs constitutionnels contraires à cette séparation** : pour le président, impossibilité de dissoudre l'Assemblée nationale sans démissionner lui-même et suppression de l'article 49-3 ; pour le Parlement, impossibilité de démettre le gouvernement (suppression de la motion de censure)
– **prévoir, chaque année par le président de la République, une déclaration de politique générale** devant le Parlement réuni en congrès sans vote mais obligatoirement suivie d'un débat qui fixe l'agenda de l'exécutif

Préambule

La Ve République semble à bout de souffle, ce dont souffre la vie politique française avec une particulière acuité ces dernières années : affaiblissement des corps intermédiaires (en particulier des partis politiques), rejet des représentants politiques mis en scène à travers une dualité élite/peuple, abstentionnisme électoral sont autant de manifestations du désabusement des citoyens vis-à-vis des institutions censées décider en leur nom.

La situation s'inscrit dans un contexte de profond bouleversement de la communication politique lié à l'avènement des réseaux sociaux. Les générations actuelles sont plus éduquées que les précédentes, peuvent accéder à d'innombrables sources d'information en temps réel et exprimer directement leurs opinions. Ce nouveau rapport à l'information et à l'expression modifie fortement les attentes sociétales vis-à-vis des dirigeants, sans que les conséquences n'en soient intégrées – ni même débattues – dans le fonctionnement politique des institutions.

Les difficultés des gouvernants à contrer les effets de la désillusion, du scepticisme et de l'indifférence ambiants, voire des thèses complotistes, sont réelles et marquent un fossé désormais béant entre l'opinion publique et les émetteurs politiques traditionnels. On reproche à ces derniers, élus inclus, leur manque de légitimité et de crédibilité.

Parallèlement, la crise démocratique se traduit par une attente d'efficacité, d'incarnation, d'autorité, parfois traduite en tentation autoritaire. Et c'est ainsi que pour répondre aux défis du terrorisme, de la crise sanitaire, du besoin de protection et de sécurité, la Ve République s'enlise dans les états d'urgence durables et que les passages en force deviennent des principes de gouvernement.

> « L'épidémie de Covid-19 a constitué l'occasion de dénoncer la faiblesse de la gestion de la crise sanitaire par les régimes démocratiques et de louer l'efficacité des régimes autoritaires[1]. »

Pourtant, l'exercice du pouvoir par le recours à une verticalité imposée suppose un niveau de confiance élevé. Or celle-ci n'existe pas. La « lune de miel » de l'élection ne dure pas. D'ailleurs, la promesse de renouvellement de la classe politique et de ses pratiques que portait La République en marche s'est heurtée à une réalité : la nouveauté et son pendant, le dégagisme, ne sont pas des conditions suffisantes pour renouer avec la légitimité. C'est encore plus vrai depuis que les élections présidentielle et législatives se suivent, inféodant les députés à l'autorité exécutive. Les députés dans leur majorité ne se saisissent plus de leurs pouvoirs, à tel point qu'à quelques mois de la prochaine élection présidentielle, aucun débat parlementaire n'a vocation à proposer des solutions aux revendications qui vont ressurgir avec force lors de ce suffrage.

Si le Parlement se contente d'être une chambre d'enregistrement des lois de l'exécutif, c'est la question de l'intérêt de voter, voire de la perpétuation de l'institution parlementaire, qui se pose.

Dès lors, il n'est plus possible de se réfugier derrière l'idée rassurante de la stabilité garantie par notre Ve République et il devient impératif de faire évoluer notre régime institutionnel. La Constitution a fait l'objet de plusieurs évolutions, mais la crainte de l'instabilité et un certain conservatisme freinent les réponses les plus innovantes. Aucune révision constitutionnelle n'a véritablement modifié l'esprit de la Constitution qui structure notre vie politique depuis 1958.

1. Didier Fassin, Nicolas Henckes, Raphaël Kempf, Justine Lacroix, Nicolas Léger, Jean-Claude Monod, Florence Padovani, Jean-Yves Pranchère, Livia Velpry, Pierre A. Vidal-Naquet et Laurent Vogel, « La démocratie à l'épreuve de l'épidémie », *Revue Esprit*, octobre 2020, p. 81.

Restaurer la responsabilité politique de nos élus, introduire de solides contre-pouvoirs, faire le pari du dialogue au-delà de « l'efficacité » promise par le court-termisme, lier la représentation politique à la voix directe du citoyen et aux oubliés de la politique (les générations futures, les scientifiques…) et en finir avec la démocratie de connivence : ce sont sur ces piliers qu'il faut refonder notre démocratie et notre contrat social.

Dans moins de deux ans, la Constitution de la Ve République battra le record de longévité d'un texte constitutionnel en France, détenu actuellement par la IIIe République et ses lois constitutionnelles de 1875. Cette stabilité, dans une histoire constitutionnelle française marquée par une succession de régimes politiques depuis 1789, est l'un des arguments majeurs des défenseurs de notre République.

D'aucuns soutiennent que l'une des raisons de cette constance tient au lien très étroit qui unit le vote populaire à la personne du président de la République, homme fort du régime soutenu par une majorité parlementaire et doté d'institutions efficaces qui lui ont notamment permis de surmonter les crises : décolonisation (putsch militaire de 1961), attentats (en particulier en 2015), crises sociales (Mai 1968, émeutes de 2005, « gilets jaunes » depuis 2018, etc.), et même, désormais, pandémie.

Pourtant, la stabilité affichée du modèle proposé par la Ve République ne résiste pas à une lecture plus critique de la pratique des institutions ; l'image s'effrite dès lors que l'on s'intéresse à la réalité politique de la vie institutionnelle.

Un régime à bout de souffle

La gouvernabilité de la Ve République est assurée au prix d'une frustration qui, si elle continue de s'accroître, peut entraîner une rupture absolue de la confiance entre les gouvernés et leurs dirigeants.

D'abord, seule l'élection présidentielle, qui a lieu au suffrage universel direct, définit réellement les grandes orientations du pays et son paysage politique sur cinq ans. Les élections législatives qui suivent confirment seulement l'ampleur du « choc politique » causé par la présidentielle. Ce rôle central que tient l'élection présidentielle dans la démocratie française se voit toutefois remis en cause : le choix politique par adhésion à une personnalité et un programme bascule vers un seul réflexe de rejet, celui d'un mouvement extrémiste en particulier ou du système politique dans son ensemble, à tel point que le président nouvellement élu bénéficie d'une base rétrécie de soutiens[1]. Autre phénomène structurant, l'assurance quasi mécanique d'une qualification au second tour de l'extrême droite, associée à la fragmentation de l'offre politique, diminue la légitimation acquise « par défaut » par le vainqueur de l'élection. Or, le vote doit être un moment fondateur de légitimation par un ralliement authentique.

En outre, le scrutin majoritaire utilisé pour l'élection présidentielle ne permet pas de refléter la place relative de tous les mouvements politiques. Si les résultats électoraux peuvent faire ressortir les dynamiques à l'œuvre entre partis, tous ne seront pas présents dans les institutions représentatives, ou seulement de manière résiduelle. Cela génère une tension très forte qui impacte le système politique et peut se traduire, quand les suffrages obtenus par un parti dépassent le plafond de verre (35 % des suffrages exprimés environ), par un raz-de-marée électoral renforçant la crise de représentation.

Mais c'est surtout l'épuisement des moyens de trancher efficacement les conflits qui guette la Ve République, révélant une certaine impuissance (voire une impuissance certaine) dont la crise des « gilets jaunes » n'en est qu'une manifestation[2].

Pour trouver la cause génératrice de cette fatigue démocratique, il faut remonter à la crise de 1962 – clé de compréhension de la Constitution telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui – qui a fait perdre au pouvoir législatif son moyen de renverser le gouvernement. Dénuée de cet attribut classique des régimes parlementaires, la Ve République n'offre plus au peuple l'opportunité de trancher un conflit qui se serait trouvé résolu par la dissolution de l'Assemblée nationale. La dissolution de 1997, qui visait à conforter l'assise du gouvernement pour l'ensemble du premier septennat de Jacques Chirac, en est à ce titre un exemple suffisamment raté pour être dissuasif. Aucun gouvernement ne s'est risqué, depuis, à réitérer l'initiative, ce d'autant plus que le passage au quinquennat opéré en 2000 a rendu cette pratique obsolète.

1. Les trois dernières élections présidentielles sont particulièrement révélatrices de cette tendance. Les résultats des premiers tours montrent une dispersion croissante des voix : les résultats sont serrés, ce qui n'offre pas aux candidats qualifiés au second tour une assise confortable. En 2007, Nicolas Sarkozy (UMP), candidat vainqueur du premier tour, est crédité de 31,18 % des voix. Ségolène Royal (Parti socialiste), classée seconde, enregistre, quant à elle, un score de 25,87 %. En 2012, l'électorat apparaît encore un peu plus morcelé. Moins de 1,5 point de pourcentage sépare les deux candidats arrivés en tête : léger avantage pour François Hollande (Parti socialiste, 28,67 %) face à Nicolas Sarkozy (UMP, 27,18 %). Le premier tour de la présidentielle de 2017 marque un tournant plus brutal. Les candidats de la gauche et de la droite traditionnelles sont évincés du second tour et le quatuor de tête se tient dans un mouchoir de poche. Emmanuel Macron et son nouveau parti La République en marche (LREM) l'emportent avec 24,01 % des voix. Il est suivi de près par Marine Le Pen (FN) crédité de 21,30 % de voix, non loin des 20,01 % de Français Fillon (LR) et des 19,58 % de Jean-Luc Mélenchon (La France insoumise).

2. Benjamin Morel, « Une crise institutionnelle ? », *Revue politique et parlementaire*, 6 mars 2019.

Le référendum, outil de prédilection du général de Gaulle, est également redouté et son usage s'est raréfié. Si cinq référendums ont été organisés entre l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 et 1972, seuls deux l'ont été depuis le début des années 2000, dont l'un qui s'est vu délaissé par les citoyens[1] et l'offre de l'autre rejetée[2].

Par ailleurs, le changement de Premier ministre au gré du bon vouloir présidentiel confère à la tête de l'exécutif un rôle de « fusible », sans pour autant emporter une réorientation automatique de la ligne politique[3]. Les changements dans la composition du gouvernement ne font plus illusion et constituent un signal trop faible pour renforcer le rôle du Premier ministre, considéré comme l'exécutant de la politique présidentielle. Paradoxalement, seules les périodes de cohabitation ont permis de rééquilibrer les pouvoirs entre exécutif et législatif ! Néanmoins, en plus de choquer la logique démocratique, l'hypothèse est devenue hautement improbable depuis l'inversion du calendrier électoral.

Privée des moyens de proposer des contrepoids à un exécutif qui fonctionne à marche forcée, la V^e^ République semble condamnée à faire élire un président à la légitimité faible, dont le blanc-seing ne dure que quelques mois et dont la crédibilité s'érode avec les crises et les étapes électorales dont il ressort perdant. Les électeurs, quant à eux, attendent, désespèrent[4], voire craignent, tous les cinq ans, l'émergence d'un leader sur la scène politique, pour le meilleur ou pour le pire.

1. Lors du référendum du 24 septembre 2000, relatif à la réduction du mandat présidentiel à cinq ans, le « oui » l'a emporté avec 73,21 % des suffrages exprimés, mais avec un taux d'abstention très élevé de 69,81 %.
2. Le référendum du 29 mai 2005, relatif au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, a rassemblé une majorité de « non » (54,67 % des suffrages exprimés).
3. Voir à ce sujet le récit étonnant fait par le journaliste Jean-Michel Aphatie de la nomination d'Édouard Philippe à Matignon et des liens qui unissent le président Macron et son Premier ministre dans *Les Amateurs. Les coulisses d'un quinquennat*, Paris, Flammarion, 2021, pp. 33-74.
4. Brice Teinturier, *« Plus rien à faire, plus rien à foutre ». La vraie crise de la démocratie*, Paris, Robert Laffont, 2017.

Réforme constitutionnelle : une solution « miracle » mais incertaine

Les possibilités d'inverser la tendance semblent imparfaites et incertaines. Si l'on conçoit la Constitution comme une « notice » expliquant les modalités de fonctionnement d'un régime politique et des relations entre les pouvoirs qui le composent, la tentation est forte de se laisser séduire par l'idée d'une VI[e] République, qui fait facilement figure de solution miracle dès l'instant qu'est tiré le constat d'un déséquilibre. Nous n'écartons pas cette piste ! Mais il faut savoir que le passage à la VI[e] République pose des difficultés réelles.

Les procédures de révision constitutionnelles emportent, dans la pratique, des risques de blocage compliqués à dépasser.

La première procédure de modification, prévue à l'article 89 de la Constitution, indique que le projet[1] ou la proposition[2] de révision constitutionnelle doit être voté par les deux assemblées en termes identiques avant un recours au référendum ou, par défaut et uniquement si c'est un projet, au Congrès[3]. Or, l'application de cette procédure suppose l'assentiment du Sénat qui, sauf rares exceptions, est positionné à droite de l'échiquier politique et peut bloquer politiquement toute réforme en empêchant de réunir la majorité requise des 3/5[e].

La seconde voie de modification, dans l'article 11 du même texte, est une procédure « gaullienne » utilisée quatre ans après l'adoption de la Constitution de 1958. Cette modalité de référendum était prévue dès le texte originel, mais ne devait concerner initialement que des textes de niveau législatif. Depuis, le Conseil constitutionnel s'est prononcé : le recours au référendum pour modifier la Constitution peut ne pas être conforme... à la Constitution[4].

Cette rupture entre le texte et sa pratique est une constante de l'histoire de la V[e] République. Dès lors, la compréhension de la mécanique constitutionnelle ne peut se faire qu'à la lumière des pratiques politiques et des rapports de force en présence. Ainsi, par exemple, le rôle d'« arbitre »[5] du président de la République n'est-il qu'une fiction juridique tant le personnage est devenu central, dans la conduite du gouvernement comme pour en décider la formation et la fin, tâches initialement soumises à la proposition du Premier ministre[6]. S'il faut accepter le principe selon lequel ce sont les acteurs eux-mêmes qui, par leur interprétation, fondent la pratique de la Constitution, alors l'issue des révisions constitutionnelles n'en est que plus incertaine.

Pour contourner ces incertitudes politiques et juridiques, une réforme pourrait venir spontanément des acteurs politiques, à texte constitutionnel constant, en supposant que de nombreuses conditions soient réunies : une conviction claire et partagée par des responsables politiques majoritaires dans les deux assemblées et dotés d'une forte légitimité, une conjoncture favorable… Des critères qui, dans les faits, sont rarement réunis.

1. Le terme « projet » indique que le texte provient du pouvoir exécutif.
2. Le terme « proposition » indique que le texte émane du pouvoir législatif.
3. Le Congrès rassemble les députés et les sénateurs.
4. Conseil constitutionnel, décision n° 2005-31 REF du 24 mars 2005.
5. Article 5 de la Constitution : « Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. »
6. Article 8 de la Constitution : « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions. »

Redéfinir un cap pour nos institutions politiques

Les acteurs (les organisations institutionnelles comme les individus qui les composent) semblent en difficulté pour contribuer pleinement à la vie démocratique. Remodeler les rapports de force politique et intégrer les évolutions sociétales et démocratiques : ce sont les deux priorités pour que la démocratie reprenne sens.

Un Parlement qui ne trouve pas sa place dans le paysage politique

Le Parlement est, à ce titre, dans une situation particulièrement délicate. En effet, si l'article 24 de la Constitution formule de manière limpide la liste de ses attributions (« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques »), chacune de ces missions se trouve aujourd'hui mise en cause ou en échec dans la mise en œuvre.

Concernant le vote de la loi, les critiques sont connues : le Parlement ne serait qu'une chambre d'enregistrement, avec une majorité « caporalisée » et une opposition dénuée de pouvoir, si ce n'est celui du recours systématique à l'obstruction ou à l'interpellation démagogique, dans une ambiance chahutée que d'aucuns comparent à celle d'une cour d'école[1].

Face au constat de l'affaiblissement du travail législatif, le contrôle de l'action du gouvernement se retrouve au centre des préoccupations. Ce rôle s'exerce par de multiples canaux (les auditions de ministres, les commissions d'enquête, les missions d'information, les fameuses questions d'actualité retransmises à la télévision, les questions écrites, etc.). Les agents des administrations passent ainsi une partie non négligeable de leur temps à répondre à des sollicitations parlementaires ou à remplir des indicateurs de performance. Ces indicateurs, prévus par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (dite LOLF), étaient censés offrir un cadre budgétaire plus complet et transparent afin de permettre au Parlement d'orienter l'action publique selon des objectifs prédéfinis et de contrôler celle-ci au regard des résultats obtenus. Si le récent ajout de la visualisation des données[2] aux documents papier est susceptible d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des informations mises à disposition, ces dernières restent techniques – avec toujours le risque d'enfermer le parlementaire dans un rôle d'expert qui n'est pas le sien – et présentent beaucoup de fragilités (ne serait-ce que parce ces informations demeurent aux mains de l'administration sans garantie d'exhaustivité et de sincérité).

Face à cette puissance de l'exécutif, le Parlement a également cherché à faire contrepoids à travers l'évaluation des politiques publiques. De nombreuses avancées ont été faites en la matière. La création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques

1. L'ouvrage des journalistes Wally Bordas et Nejma Brahim est particulièrement sévère à l'égard de l'actuelle majorité parlementaire, considérant que le « nouveau monde » politique est à l'image de l'ancien, l'expérience en moins : *Tout ça pour ça. Couacs, déceptions, démissions : enquête au cœur de l'Assemblée nationale*, Paris, Plon, 2021.
2. La visualisation des données ou *data visualisation* est un ensemble de procédés permettant de représenter de manière visuelle des données. Le site https://datavision.economie.gouv.fr/ est emblématique de cette démarche.

publiques, suivie de celle de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) prévue par les articles 59 et 60 de la LOLF sont emblématiques. La pratique de l'évaluation touche aussi à des sujets spécifiques, comme la sécurité sociale avec la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS), destinée à enrichir l'activité d'évaluation des commissions permanentes, commissions d'enquête et missions d'information.

Ces évaluations apportent un regard essentiel et profond sur des sujets variés, mais ne trouvent que très peu d'écho. Il faut dire que ce travail de l'ombre, important et nécessaire, n'est pas valorisé politiquement. Les pratiques parlementaires actuelles s'attachent davantage à la défense gratifiante d'un amendement emblématique, plutôt qu'à l'évaluation minutieuse d'une politique particulière[1]. Ainsi, ce rôle n'est pas encore suffisamment assumé par les parlementaires, surtout par la majorité, dont les membres pourraient pourtant trouver dans cette fonction l'équilibre subtil entre soutien au gouvernement et capacité d'expertise et de participation sur des thématiques spécifiques.

L'exemple outre-Atlantique montre pourtant l'incroyable force que peut revêtir cette compétence du Parlement. Le 29 juillet 2020, les images des dirigeants d'Amazon, Apple, Google et Facebook auditionnés par la Commission antitrust de la Chambre des représentants aux États-Unis ont fait le tour du monde et le rapport de près de quatre cent cinquante pages issu de ces travaux est d'une qualité telle qu'il peut permettre de construire une nouvelle doctrine de régulation concurrentielle tenant compte de la réalité du poids économique des géants technologiques.

C'est avec ce type de publicité autour du travail collectif que les parlementaires pourront partager leur position politique et alimenter un débat démocratique qui soit décorrélé – au moins pour un temps – du calendrier de l'exécutif ou de l'actualité.

Toutefois, ces missions de contrôle et d'évaluation ne sauraient constituer à elles seules le nouvel axe du travail parlementaire au XXIe siècle, au risque de renouer avec le système d'Ancien Régime par lequel un roi – appelé désormais président – décide de tout, laissant comme seule marge de manœuvre aux représentants du peuple le choix de s'opposer ou non à ses décisions. Un tel régime serait d'autant plus dangereux politiquement que la légitimité des représentants est exclusivement tirée des élections législatives, elles-mêmes fondées sur le programme présidentiel du candidat élu.

Quant au visage du Parlement, celui-ci est aussi amené à évoluer à l'avenir pour refléter la diversité de la population française dans toutes ses dimensions socio-professionnelles, de genre, d'ethnie, de géographie. L'attente est plus forte que jamais, la tendance de fond incompressible. Un Parlement puissant est un Parlement écouté et entendu, qui existe aussi parce qu'il fait écho à une réalité symbolique et sociologique dans l'imaginaire collectif. La question se pose autant à la société qu'au personnel politique : dans quelle mesure les institutions sont-elles prêtes à accueillir et à laisser repartir dans des conditions qui restent à définir des représentants issus d'une vraie diversité ?

Une faiblesse du Parlement qui se répercute sur les parlementaires

Le 30 mars 2018, Bruno Bonnell, député du Rhône de La République en marche, déclare très directement :

> « Je ne suis pas là pour faire l'assistante sociale. Pour les places en crèche ou les logements, allez voir ailleurs ! […] Ce qui se dit en circo [circonscription], je n'en ai rien à foutre[2]. »

Ce député fait partie des nombreux élus LREM à avoir découvert cette fonction très particulière de

1. Éric Thiers, « Chapitre 6. Le Parlement, de justes et d'injustes reproches », Olivier Duhamel (éd.), *La Ve démystifiée*, Paris, Presses de Science Po, 2019.
2. Vanessa Scheider, « Bruno Bonnell, l'indompté de la macronie », *Le Monde*, 30 mars 2018.

« représentant politique », dont les codes s'apprenaient jusqu'alors par transmission entre les élus très expérimentés et les néo-députés. Kokopello, dans sa bande dessinée *Palais Bourbon*[1], montre d'ailleurs avec humour la portée politique, mais aussi économique et sociale, de ce rôle joué par des élus impliqués dans leur circonscription. Les permanences parlementaires et les visites de terrain rythment la semaine du député et lui permettent de connaître ses administrés ainsi que son territoire. La fin du cumul des mandats aurait dû renforcer encore davantage cet ancrage local. Mais la réalité est parfois tout autre. En entretien, l'auteur de l'album précité nous a fait part de son périple pour contacter sa députée (Clémentine Autain) et l'étonnement de celle-ci de ne pas avoir été contactée tout simplement par courrier électronique. La méconnaissance des procédures et des voies d'accès, l'autocensure ou le rejet de la classe politique aggravent la fracture entre les représentants et les représentés.

Cette coupure est d'autant plus inquiétante que les parlementaires deviennent des « cibles locales », réceptacles du mécontentement ambiant. Certains subissent des attaques verbales[2], voire physiques[3], ayant lieu à leur domicile[4] ou encore à leur permanence[5]. Cette dérive est loin de faciliter l'engagement citoyen actif en politique : la peur de représailles personnelles est réelle et peut favoriser les profils politiques « professionnels » aguerris, qui font justement l'objet des critiques les plus féroces. Cet aspect a été souligné par Quentin Sauzay[6], lors de notre entretien, concernant les cent cinquante citoyens tirés au sort pour participer à la Convention citoyenne sur le climat. Ces citoyens ont fait l'expérience qu'à tout moment, n'importe qui pouvait les sommer de rendre des comptes : lors d'un repas familial, lors d'une activité entre amis, autour d'un café avec des collègues de travail, en marchant dans la rue, etc. Si ces échanges et cette proximité sont essentiels à notre démocratie, ils impliquent une pression pour ceux qui en sont les visages et appelleraient le développement d'un cadre juridique et professionnel plus protecteur.

Des partis politiques incapables de structurer l'espace politique par des alternatives claires

Les partis politiques participent aux faiblesses de la V^e^ République. Cela s'explique pour partie par deux éléments présents dès la fondation de notre régime actuel : le rejet des partis qu'affichait avec constance le général de Gaulle, et l'élection présidentielle au suffrage universel direct, laquelle structure les partis et leur fixe comme objectif principal la production de l'homme ou de la femme providentiel. Plus structurellement encore, l'indigence des partis pourrait découler de fondements historiques liés à la Révolution[7]. Les structures politiques du pays (clubs, factions, réunions puis groupes) se sont d'abord organisées dans les clivages externes (guerres multiples avec les monarchies européennes voisines) et internes (conflits meurtriers entre les jacobins, girondins, montagnards,…) qui traversaient le pays afin d'installer, dans l'urgence de cette période troublée, la démocratie naissante. Dès lors, le mythe de partis imprégnés des jeux d'appareil et de tactiques politiciennes, qu'on oppose par symétrie à celui de l'élu indépendant faisant émerger l'intérêt général d'une réflexion cartésienne, habite les esprits, quand bien même les partis politiques sont aujourd'hui reconnus par la Constitution.

1. Kokopello, *Palais Bourbon. Les coulisses de l'Assemblée nationale*, Paris, Dargaud, 2021.
2. « Cible privilégiée du racisme, Christiane Taubira réplique », *Le Monde*, 6 novembre 2013.
3. « "Un violent coup de poing" : la députée LREM Laurianne Rossi agressée sur un marché », *L'Obs*, 30 juillet 2017.
4. « Violences antiparlementaires : une escalade enclenchée jusqu'au domicile des élus », *Sud-Ouest,* 9 février 2019.
5. « Un député de la majorité porte plainte à cause de tags "racistes et homophobes" sur sa permanence », *Le Monde*, 9 janvier 2019.
6. Quentin Sauzay a été auditionné pour la rédaction de cette note.
7. Éric Thiers, « E. Lemaire (dir.), *Les groupes parlementaires (2019)* », *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 25, janvier 2021.

L'administration, bras armé de l'exécutif, mais déconnectée des usagers

Si l'exécutif, et *a fortiori* le président de la République, profite du manque de légitimité des autres élus et de l'absence de contrepoids politiques pour modeler l'espace politique à son image, cette concentration des pouvoirs conduit à une organisation technocratique verticale et unilatérale qui éloigne l'administration de ses missions de proximité et des bénéficiaires finaux de ses actions, les administrés. Le pouvoir exécutif a ainsi transformé l'action de légiférer en acte ultime qui met en branle un processus d'échanges interministériels impliquant souvent les mêmes acteurs. Or, l'acte ultime de l'administration, ce doit être l'action publique qui dispose de relais locaux et ne fait plus abstraction de l'intelligence collective de la société civile, sauf à alimenter l'une des critiques majeures des démocraties contemporaines qu'est la « déconnexion » du terrain. L'organisation d'« états généraux » et autres grands débats ne suffisent pas à restaurer la confiance que seul un dialogue quotidien et de qualité peut apporter. En filigrane se pose la question des moyens octroyés pour assurer une présence de l'État dans les territoires.

Les impensés de la décentralisation et de l'Union européenne

La V[e] République telle qu'elle a été initialement conçue continue de faire face à deux grands défis déstabilisants au regard de la longue histoire politique de la France : la décentralisation et l'européanisation du pouvoir. Le mouvement de centralisation construit depuis Hugues Capet pour conduire progressivement à un pouvoir concentré lié à l'avènement d'une « République indivisible[1] » s'accommode mal d'une délégation de souveraineté à un niveau *infra* ou *supra* étatique. L'articulation concrète de notre République, décentralisée et membre de l'Union européenne, peine à se matérialiser et à rassembler largement. Malgré l'importance du sujet, nous faisons ici le choix de tenir compte de ces enjeux sans les détailler, pour des objectifs de concision.

1. Article 1 de la Constitution.

Rompre avec l'irresponsabilité politique en renouant avec l'équilibre des institutions

L'étude historique de notre système politique amène à un constat : notre pays n'a jamais pleinement expérimenté les outils « classiques » des démocraties contemporaines. Jules Grévy (président de la République de 1879 à 1887) et ses successeurs sous la III^e^ République s'étaient, par exemple, interdits de dissoudre l'Assemblée nationale. Les parlementaires de la V^e^ République ne peuvent pas renverser le gouvernement sans engendrer une crise politique à l'issue incertaine.

Pourtant, de tels outils de conduite démocratique – dissolution, vote de défiance – trouvent ancrage dans un cadre conceptuel éprouvé, hérité des travaux de la philosophie politique, de la Grèce antique au siècle des Lumières. Classiquement, les auteurs opèrent une distinction des différents pouvoirs/actions à mobiliser pour gouverner une société généralement organisée de la manière suivante :

– créer un cadre normatif, dont le rôle revient à un pouvoir législatif ;
– agir dans le cadre défini par la loi, grâce à un pouvoir exécutif ;
– veiller à l'opposabilité des normes publiques, par l'exercice d'un pouvoir judiciaire.

Les trois pouvoirs s'imbriquent et s'équilibrent selon des configurations multiples retracées dans une *summa divisio* :

– les pouvoirs exécutif et législatif peuvent respectivement remettre en cause la responsabilité politique de l'autre : cette responsabilité réciproque fonde le régime parlementaire ;
– le pouvoir exécutif ne peut pas remettre en cause la responsabilité politique du pouvoir législatif, et inversement : cette autonomie assoit le régime présidentiel.

Une telle analyse, presque mécanique, sous-estime certainement la dimension symbolique, culturelle et sociale des démocraties. Au demeurant, on n'y retrouve pas le régime politique de la V^e^ République, généralement considéré comme hybride et, surtout, caractérisé par une dichotomie entre le texte constitutionnel (qui prévoit le déclenchement des responsabilités politiques) et sa pratique (qui a presque aboli ces dispositions). Est-il temps d'inventer un régime politique sur des bases nouvelles, qui fasse table rase des catégories passées ou comparées ? Faut-il dépasser définitivement le choix binaire qu'offre le droit constitutionnel, entre régime parlementaire et régime présidentiel ? Au préalable, et pour mieux comprendre la singularité de ces deux manières d'organiser et d'exercer les pouvoirs au sein de l'État et de la société, notre rapport se scinde ici entre une réflexion sur le régime parlementaire (1), sous la plume d'Axelle Lemaire, puis un propos réservé au régime présidentiel (2), introduit par Emmanuel Grégoire.

SCÉNARIO 1

Restaurer une République parlementaire pour mettre fin au régime de l'irresponsabilité

_ Axelle Lemaire

> « La Ve République restera toujours prisonnière d'une conception du politique dans laquelle l'efficacité prime sur le débat, l'arbitrage sur la délibération des programmes, l'expertise sur la représentativité, le consensus sur le conflit, l'unité du pouvoir sur la pluralité des opinions[1]. »

Nul besoin de faire ici le procès de la Ve République, tant ses imperfections sont largement documentées : régime de l'irresponsabilité politique, du président et par extension de tout l'exécutif, elle est aussi le régime de l'absence de délibération et du recours au fait du prince. Peut-on décorréler le recul de la France dans le concert des nations (s'agissant de son influence politique d'abord, de sa puissance économique ensuite) de l'inefficacité d'un régime de gouvernance qui, en soixante ans, n'a pas su se renouveler pour intégrer les grandes aspirations sociétales, les nouveaux pouvoirs citoyens, la reconfiguration géopolitique, le rôle des technologies numériques ? Un texte rédigé en pleine crise de décolonisation dans un contexte de quasi-guerre civile est-il adapté au siècle qui a vu arriver un « total bouleversement de l'espace public[2] » dû à un nouveau triptyque : l'anarchie d'internet, ouvert à tous et « dénué de centre névralgique[3] » ; l'aristocratie du web, avec une hiérarchisation de l'incroyable masse d'informations, et le communautarisme des réseaux sociaux, qui annoncerait le « triomphe des minorités bavardes[4] » ?

Force est de constater que la maïeutique de nos institutions ne sait plus produire – ou alors si rarement ! – des réformes abouties et comprises. Nous défendrons ici l'ardente nécessité pour notre pays de revenir à ses racines démocratiques – celles du régime parlementaire choisi par tous ses voisins européens – et de réussir le principal défi de cette première moitié du XXIe siècle : réserver une place active réelle à chaque citoyen dans la République.

Axe 1 : une démocratie française égarée

L'absence de responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement

Les questionnements sur l'art de gouverner ont traversé toute l'histoire de la République et il faut considérer que ce retour sur l'histoire politique peut éclairer la pensée d'aujourd'hui. Au XIXe siècle, la maturation de la pensée républicaine naît directement de la méfiance manifestée à l'égard du pouvoir exécutif[5]. Il faut dire que les abus de pouvoir se sont répétés : le premier président élu, Louis-Napoléon Bonaparte, a mis fin à la IIe République par un coup d'État, en opposant à la légalité républicaine constitutionnelle sa légitimité sortie directement des urnes. Plus tôt, pendant les périodes de monarchie constitutionnelle (1789-1792 et 1815-1830), les résultats des élections ont pu être contestés au profit de légitimités considérées comme divine ou historique : opposition de Louis XVI aux pouvoirs nouveaux conférés au corps législatif, volonté de Charles X d'imposer des réformes conservatrices bridant fortement les libertés tout juste acquises. La critique républicaine de l'exécutif a aussi porté sur la forme personnelle de l'exercice du pouvoir – d'où la demande souvent exprimée de supprimer la fonction de président de la République pour la remplacer par un pouvoir collégial ou, *a minima*, un chef de gouvernement responsable devant une assemblée[6].

1. Bastien François, *Misère de la Ve République*, Paris, Denoël, 2001.
2. Pierre-Henri Tavoillot, *Comment gouverner un peuple-roi ? Traité nouveau d'art politique*, Paris, Odile Jacob, 2019, p. 188.
3. *Ibid.*, p. 194.
4. *Ibid.*, p. 195.
5. Ce que démontre magistralement Nicolas Roussellier dans *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2015.
6. Nicolas Roussellier, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles, op. cit.*

Il est communément entendu que la IIIe République fut un « âge d'or du Parlement ». Pendant près de soixante-dix ans, les principes fondateurs du régime parlementaire ont été affirmés, avec la possibilité pour le pouvoir législatif de renverser le gouvernement et pour l'exécutif de dissoudre la chambre basse. Bien sûr, tout n'est pas aussi tranché ; les influences idéologiques se sont croisées et ont aussi puisé dans le courant monarchiste. Les élections législatives du 8 février 1871 ont, par exemple, amené une large majorité de monarchistes à la Chambre des députés (396 élus sur un total de 675), qui n'a pas manqué de marquer les lois constitutionnelles de la IIIe République de cette thèse d'un exécutif plus efficace s'il est descendant et « personnalisé ».

Il n'en reste pas moins que, contrairement à l'idée qui domine aujourd'hui chez les conservateurs partisans du *statu quo* institutionnel, le choix du régime parlementaire n'entraîne pas forcément une instabilité chronique. La IIIe République en est le plus bel exemple : avec une durée de vie jamais égalée, elle a traversé guerres et crises majeures sans que le socle de ses grands principes fondateurs n'en soit ébranlé. Aujourd'hui encore, ces principes (accès à l'école, respect des libertés fondamentales, affirmation de l'égalité, de la laïcité et de la neutralité du service public…) perdurent. Le constat de la stabilité peut d'ailleurs s'appliquer aussi à la situation qui prévaut aujourd'hui en Allemagne : outre-Rhin, là où les partis forts peuvent faire et défaire les Premiers ministres dans un régime parlementaire dit rationalisé, le pays n'aura connu que trois chanceliers entre 1982 et 2021 : Helmut Kohl, Gerhard Schröder et Angela Merkel.

Bien sûr, cette longévité ne s'est pas réalisée sans évolutions. À la pratique présidentielle forte des premiers présidents de la IIIe République (Adolphe Thiers et Patrice de Mac Mahon) succède celle de Jules Grévy, partisan du parlementarisme assumé. Dans son discours d'investiture adressé au Sénat le 6 février 1879, ce dernier impose une interprétation restrictive de ses propres prérogatives présidentielles et scelle le « conflit de légitimité[1] » entre les pouvoirs exécutif et législatif : Grévy estime que le pouvoir législatif doit s'imposer comme la source première de l'impulsion politique pour le pays[2]. Fait intéressant, l'exécutif va, en réponse, apprendre à se métamorphoser. Il use abondamment de ses compétences réglementaires et de son rôle de représentant de l'unité de la Nation lors des cérémonies civiles et militaires, et se consolide à chaque événement marquant de l'Histoire. En 1894, Alexandre Millerand (qui siégeait alors parmi les socialistes indépendants, avant de devenir lui-même président) déclarait :

> « Puisqu'il est entendu que l'Élysée a désormais une politique, qu'il soit en même temps entendu que c'est le droit comme le devoir des élus du suffrage universel de discuter cette volonté et cette politique personnelle[3]. »

Ainsi réalise-t-on grâce aux historiens du droit et de la politique que, même sous la IIIe République, le pouvoir exécutif n'a eu de cesse de grandir et de se renforcer au détriment du Parlement.

Après la guerre, après Pétain, la IVe République veut renouer avec la logique démocratique et fait du président du Conseil (ancienne terminologie du Premier ministre) le véritable détenteur du pouvoir exécutif, directement responsable devant une majorité issue du suffrage universel direct. Mais la crise algérienne donne l'occasion au général de Gaulle de dénoncer l'incapacité du régime à trouver une solution de sortie et d'imposer sa conception de l'équilibre des pouvoirs. Dans la vision du général, l'exécutif est assimilable à une autorité militaire : par le moment de grâce de l'élection, le peuple choisit un homme capable de guider la Nation, dont la fonction commandera de s'adapter aux événements sans rendre compte à un Parlement divisé par les querelles politiciennes. Avec

1. Nicolas Fourrier décrit avec beaucoup de justesse cet enjeu central de la légitimité pour l'équilibre des pouvoirs dans son ouvrage *L'Impossible Sixième République. Liberté et séparation des pouvoirs en France*, Paris, L'Harmattan, 2016.
2. « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes institutionnels » (Voir le message du président de la République Jules Grévy pour le Sénat, lu lors de la séance du 6 février 1879 et archivé par le *Journal officiel de la République française* du 7 février 1879, p. 819).
3. Alexandre Millerand, « Le porteur de trique », *Petite République*, 1894, cité par Nicolas Rousselier et accessible sur https://mjp.univ-perp.fr /election/fr/fr1924millerand2.htm.

l'élection du président au suffrage universel direct, de Gaulle confère au pouvoir exécutif une légitimité propre, supérieure à celle du Parlement qui perd le monopole de la représentation nationale[1].

Dans une conférence donnée à des étudiants en 1964, Pierre Mendès France, ancien président du Conseil sous la IVe République, résume ce basculement vers un nouveau déséquilibre :

> « Sous la IVe République le pouvoir était monopolisé par l'Assemblée. En ce sens, ce n'était pas la démocratie puisque celle-ci n'existe plus lorsqu'un seul rouage de l'État monopolise tous les pouvoirs. Dans la Ve nous sommes exactement dans la même situation, mais à l'opposé : les députés sont aussi assujettis à l'exécutif que, sous la IV, les ministres étaient assujettis à l'Assemblée[2]. »

La Ve République s'est donc construite sur ce mythe de la figure présidentielle, qui conduit à une impasse : au lendemain de l'élection, la légitimité du président est d'abord très forte, puis décline rapidement dès que la réalité de la base électorale du candidat se rappelle à lui (selon la logique artificielle de reports de voix au second tour, particulièrement marquée dans un contexte de forte abstention). Le locataire de l'Élysée ne peut user ni du référendum ni de la dissolution pour passer outre les conflits politiques. Ses armes (les ordonnances, le « 49-3 », le vote de confiance) sont assimilables à des passages en force vis-à-vis d'un Parlement qui lui est pourtant acquis. Les frustrations s'expriment indirectement au moment des élections intermédiaires.

Dans un régime parlementaire, les camouflets politiques subis par l'exécutif feraient l'objet d'un débat et pourraient emporter des conséquences, comme la démission du gouvernement qui refuserait de s'user jusqu'à être renversé. Dans le système verrouillé de la Ve République, il n'est pas question, pour le gouvernement et la majorité, de s'écarter de la ligne de conduite, sauf pour réagir à des soubresauts imprévus dictés par l'actualité, sous l'impulsion de la seule volonté présidentielle.

La mise à distance citoyenne, cristallisée dans un conservatisme inconfortable

Le malaise démocratique croissant fait l'objet d'un diagnostic largement partagé par l'opinion publique et les experts. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'en comprendre les causes et de tenter d'y remédier, les avis divergent et l'idée de modifier le rôle du président de la République semble repoussée. Dans le sondage commandé pour ce rapport, les personnes interrogées ont majoritairement rejeté, à la fois :

– la suppression du poste de président de la République au profit d'un exécutif dirigé par le Premier ministre (59 % se disent non favorables) ;
– la suppression de l'élection du président au suffrage universel direct au profit d'une élection par un collège de grands électeurs (78 % se disent non favorables) ;
– la suppression du poste de Premier ministre (64 % des sondés se disent non favorables).

Que faut-il en conclure ? Que la fonction présidentielle est plébiscitée en France et donc intouchable ? Derrière l'attachement affiché à l'égard de l'exécutif, ce sondage pourrait aussi exprimer – c'est notre hypothèse – la crainte de perdre le « dernier » pouvoir direct, celui de désigner le chef de l'État[3]. Le Baromètre de la confiance en politique[4] nuance d'ailleurs cette prétendue popularité réservée au chef de l'État : la confiance accordée à l'institution présidentielle n'est que de 37 %, derrière « votre député(e) » (44 %), le Sénat (39 %) et l'Assemblée nationale (38 %).

Un homme, un seul, pour diriger le pays. L'incarnation politique de la nation par la seule figure individuelle d'un président (dans un rapport de « *one-to-many* »,

1. Anne-Laure Ollivier, « Chapitre 5. Le Parlement ou le dilemme de l'efficacité en démocratie », Olivier Duhamel (éd.), *La Ve République démystifiée, op. cit.*, p. 68.
2. Conférence du 18 novembre 1964 devant des élèves de l'ESSEC, à retrouver dans les archives du *Monde* : « M. Pierre Mendès France : il n'y a pas de démocratie sans participation continuelle des citoyens », *Le Monde*, 19 novembre 1964.
3. C'est notre hypothèse. En 2018, un sondage Odoxa pour France info, Dentsu Consulting et *Le Figaro*, à l'occasion du 60e anniversaire de la Ve République, indiquait que « 44 % des sondés ne sont plus attachés à l'élection du président de la République au suffrage universel direct », www.odoxa.fr/sondage/.
4. Sondage OpinionWay pour Sciences Po-Cevipof, Fondation Jean-Jaurès, Fondapol, Institut Montaigne, Mutuelle Intériale et Université internationale des études sociales Guido Carli, *Baromètre de la confiance politique/vague 12*, février 2021.

selon l'expression reprise par Roger Sue[1]) semble inadaptée, presque anachronique, à l'heure où les individus, émancipés par l'accès à l'éducation, au savoir et à Internet, possèdent le pouvoir technique de s'adresser directement aux groupes collectifs constitués comme aux masses d'individualités sur les réseaux sociaux[2]. D'une conception abstraite au XIXe et XXe siècle, la représentation politique est passée à une demande d'incarnation plus protéiforme, multiple, correspondant à la diversité de la population et de ses aspirations. Dans la critique populaire à l'adresse du politique, tout y passe : l'efficacité de l'action publique est décriée, l'administration est critiquée, le Parlement n'est pas reconnu et les institutions dans leur ensemble sont considérées comme déconnectées du terrain. La présidentialisation exacerbée caractéristique de la Ve République, qui ne peut conduire qu'à des déceptions, vient accentuer ce fossé.

Bizarrement, si les citoyens se disent indifférents, ennuyés ou même dégoûtés par la politique, ils ne seraient pas, pour autant, demandeurs de changements institutionnels profonds. C'est tout le défi : le soupçon et le désintérêt pénalisent les réformes nécessaires pour sortir de l'impasse. Un nouveau *mercato* constitutionnel ne suffirait pas à y répondre sans une dynamique très forte pour l'impulser. C'est donc un changement politico-culturel de grande ampleur qui doit s'imposer : la vie démocratique est dans un état si critique que seul un bouleversement profond des pratiques sociales quotidiennes des Français, bien au-delà du seul acte de voter, pourrait combler le néant et/ou la rébellion qui nous guettent. Dans *La Vérité guidait leurs pas*, Mendès France expliquait :

> « La Démocratie, c'est beaucoup plus que la pratique des élections et le gouvernement de la majorité : c'est un type de mœurs, de vertu, de scrupule, de sens civique, de respect de l'adversaire, c'est un code moral[3]. »

À cela s'ajoute le besoin de faire vivre la démocratie « en continu », en dehors du seul moment du vote.

Dès lors, l'introduction de principes d'action tels que le dialogue de compromis, la négociation participative, le pluralisme, l'horizontalité décisionnelle, est plus que nécessaire. Sans ces convictions, nous ne luttons pas pour être plus efficaces que les démocraties illibérales, mais nous devenons comme elles[4]. Nous sommes prévenus ! Le philosophe Michaël Fœssel s'est plongé dans l'actualité politique, économique et sociale de l'année 1938 pour y percer les raisons de l'affaiblissement démocratique du pays qui a creusé le nid de la défaite nationale à venir. Il raconte y avoir décelé « une société qui, sans rien savoir de ce qui l'attendait, avait déjà abdiqué sur l'essentiel », avec une « accélération vertigineuse dans la succession des défaites démocratiques », avec le constat que, cette année-là, le Parlement n'est jamais associé aux décisions importantes et que « pour remédier aux faiblesses de la démocratie, on affaiblit encore ce qui reste de délibératif »[5]. C'est aussi avec ce rappel puissant à l'esprit – celui selon lequel la tentation nauséabonde de l'extrémisme et du totalitarisme se nourrit de l'antiparlementarisme et de l'atteinte progressive aux libertés démocratiques – qu'il faut faire évoluer le fonctionnement de notre République vers un vrai régime parlementaire. On en trouve des exemples concrets dans des pays très proches de la France.

Axe 2 : regards tournés vers les régimes parlementaires étrangers

Les bénéfices d'une démocratie structurée par les partis politiques : l'exemple britannique

Le système politique britannique est considéré comme l'archétype de la démocratie parlementaire. Le Parlement souverain joue un rôle éminent dans la conduite des affaires du pays, par l'exercice de son pouvoir législatif, mais aussi, et surtout, par sa fonction stabilisatrice dans l'équilibre des pouvoirs : le

1. Roger Sue, *Le Spectre totalitaire. Repenser la citoyenneté,* Paris, Les Liens qui libèrent, 2020, p. 36.
2. Henri Verdier et Nicolas Colin, *L'Âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Paris, Armand Colin, 2012.
3. Pierre Mendès France, *La Vérité guidait leurs pas*, Paris, Gallimard, 1976.
4. Yascha Mounk, *Le Peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018.
5. Michaël Fœssel, *Récidive. 1938*, Paris, Presses universitaires de France, 2017, p. 24 et suivantes.

parti majoritaire peut décider du sort du Premier ministre, l'opposition y est reconnue officiellement et pèse dans les débats. Le contrôle parlementaire de l'exécutif est réel, en particulier lors de l'exercice budgétaire. De la procédure parlementaire à la couverture médiatique, tout concourt à valoriser cette place du Parlement. Je peux d'ailleurs en témoigner : j'ai travaillé près de cinq ans à la Chambre des Communes à Londres en tant que collaboratrice parlementaire (avant d'être moi-même élue députée à l'Assemblée nationale à Paris). Le contraste entre la « proximité » ressentie à Westminster, en dépit de l'architecture lourde et grandiose du Palais, et le froid distant et un peu vide du Palais-Bourbon et de ses habitus, est saisissant.

À Londres, les parlementaires donnent le « la » et dirigent l'orchestre, tandis qu'à Paris, ils exécutent la partition. Au pays de la monarchie, on peut ouvrir la porte du bureau d'un ministre-député ou croiser des membres de l'équipe exécutive dans les couloirs pour partager des doléances. C'est aux Communes que se fomentent les coups pour renverser le leadership du chef de parti. De même, c'est la télévision nationale, la BBC, qui retransmet les débats *via* la chaîne BBC Parliament et qui accueille les députés dans des *talk shows* prestigieux. Dans le travail interne du Parlement, il fait bon de siéger dans une commission d'enquête, avec ses pouvoirs d'investigation importants et ses ressources dédiées, et on contrôle le travail des administrations ministère par ministère… La tradition parlementaire est séculaire au Royaume-Uni : la nécessité de contrebalancer le pouvoir du monarque par une représentation parlementaire s'est fait jour dès le Moyen Âge, époque à laquelle le terme « Parlement » apparaît et s'impose comme un organe de gouvernement[1].

Progressivement, le régime parlementaire britannique s'est savamment organisé. En son sein, la Chambre des Communes a octroyé à l'opposition une reconnaissance officielle, incarnée par un *shadow cabinet* (cabinet fantôme) qui guette et commente dans le détail toutes les politiques mises en œuvre par le gouvernement (y compris sur le plan budgétaire). Celui-ci compte, parmi ses membres, le *Leader of Her Majesty's Most Loyal Opposition*, le responsable du principal parti d'opposition qui est, au même titre que le Premier ministre, membre de la Chambre des Communes.

Cette organisation de la vie politique « laisse sa place à la contestation permanente, organisée et civilisée, du pouvoir en place[2] ». Les partis politiques sont devenus le curseur de la vie politique et le pouls de Westminster, intermédiaires entre le peuple et le pouvoir (Parlement et gouvernement) par le jeu du scrutin majoritaire à un tour. Encore aujourd'hui, en dépit des critiques essuyées par un mode électoral qui ne favorise pas la représentation pluraliste des idées, les partis politiques constituent, outre-Manche, des lieux de confrontations idéologiques.

Si le Premier ministre est le leader de la campagne des législatives, il demeure, une fois élu, le chef d'un parti dont il doit s'assurer de l'appui et de l'unité. La discipline de parti n'est pas prise à la légère : le système bipartite implique de lutter constamment contre les dissidences pour asseoir la force et la crédibilité du collectif partisan qui, en retour, permet de conserver ou reprendre le pouvoir. Pour maintenir la discipline de vote, les partis se sont dotés de *whips* chargés de coordonner le travail des élus, avec une attention particulière apportée aux *backbenchers*[3]. Ainsi, le *Chief Whip*, membre du gouvernement omniprésent dans les couloirs du Parlement, agit-il dans un souci de cohérence, d'efficacité et d'assiduité du groupe parlementaire. Cette coutume anglo-saxonne existe également en France, mais sous une forme plus embryonnaire[4], les *whips* de Downing Street bénéficiant d'une reconnaissance officielle ainsi que de moyens publics absents dans notre pays.

Dans la balance des pouvoirs, les députés disposent de la capacité réelle de renverser le gouvernement par la révocation du Premier ministre – une hypothèse inconcevable en France. La chute des gouvernements

1. Guillaume Tusseau et Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2020, p. 232 et suivantes.
2. *Ibid.*, p. 248.
3. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2021.
4. Jean-Baptiste Daoulas, « Députés macronistes, En Marche au fouet », *L'Express*, 16 février 2018.

Thatcher en 1990 et Blair en 2007, tombés faute du soutien politique de leur parti respectif, illustre cette pression que les partis peuvent exercer sur leur leader. Aussi, si le chef du gouvernement ressent un soutien populaire malgré l'hostilité des députés, la dissolution reste possible. Agitant le spectre d'un *no deal,* le Premier ministre Boris Johnson a, par exemple, obtenu le consentement des députés pour l'organisation d'élections générales ; la victoire éclatante des conservateurs a conforté son choix[1]. L'exemple plus récent des élections législatives anticipées au Canada, provoquées par le Premier ministre Justin Trudeau afin de consolider une majorité qui était – et restera encore – relative, illustre cette recherche d'un soutien démocratique renouvelé, plus étrangère à nos institutions. Un bémol cependant : depuis le Brexit, la boussole parlementaire britannique semble s'être déréglée et les mécanismes d'équilibre décrits ont pour partie déraillé…

La façade est plus hypocrite en France : le parti du chef de l'État n'a pas d'autre choix que celui de suivre la politique du président – à marche forcée s'il le faut – jusqu'aux prochaines élections. Il en résulte un constat grave : il n'y a plus de responsabilité politique de l'exécutif, ni envers les citoyens *via* un suivi vigilant de la part de leurs représentants, ni envers le parti majoritaire maîtrisé grâce aux pouvoirs constitutionnels.

Face à un tel constat, faut-il conférer, en France, plus d'importance aux groupes parlementaires, dans un contexte de forte défiance vis-à-vis des partis politiques ? Ces derniers éprouvent des difficultés à alimenter le débat public, exister dans le paysage institutionnel et s'extraire du rôle exclusif de machines à soutenir des candidats. À la conception gaullienne des formations politiques (enfermées dans l'expression d'intérêts particuliers, à l'inverse de l'État qui incarne l'intérêt de la nation) s'ajoute aujourd'hui la profonde critique de tous les corps intermédiaires, partis comme syndicats.

Pourtant, le morcellement politique de l'Assemblée nationale amenuise le poids et les marges d'action des groupes parlementaires. Le constitutionnaliste Éric Thiers, auditionné dans le cadre de la présente étude, livre sur ce point un jugement sans appel : « La faiblesse des groupes politiques en France explique pour beaucoup celle du Parlement. » L'offre politique au Parlement en sort un peu brouillonne, incapable de symboliser une alternative cohérente. D'ailleurs, le rôle du premier des députés, le président de l'Assemblée nationale, n'est pas clair : issu du groupe majoritaire, est-il un chef politique, ou un arbitre dont la sagesse repose sur la neutralité partisane ? Un tel constat doit nous inciter à faire le choix de groupes politiques forts, structurés par des alliances de fond, sans polarité partisane caricaturale.

Car tout concourt à penser qu'un moment historique est en germe : apathie citoyenne d'un côté, polarisation à l'extrême du débat public de l'autre ; sans espoir de changement véritable, rien ne pourrait empêcher l'éveil de la violence insurrectionnelle.

Les bénéfices d'une démocratie organisée autour du dialogue de compromis : l'exemple scandinave

En 2012, lors de la précédente mandature, j'ai eu l'honneur de siéger à l'Assemblée nationale pour y représenter les Français d'Europe du Nord, l'occasion de faire souffler, modestement, un peu d'esprit d'Europe du Nord sur le Palais-Bourbon ! Et d'observer activement les pratiques institutionnelles dans ces pays. Or les monarchies parlementaires que sont le Royaume-Uni, la Suède ou encore la Norvège ont bien souvent des fonctionnements plus démocratiques que notre République, dont les institutions conservent les stigmates héréditaires de l'ère monarchique. L'anachronisme du modèle français est frappant en comparaison avec ses voisins du Nord.

En Suède, par exemple, le roi ne dispose d'aucun pouvoir, et le Premier ministre est nommé par le président du Parlement puis investi par les parlementaires, qui choisissent son successeur en cas de démission et définissent la moitié de l'ordre du jour

1. Voir vidéo « L'histoire du Brexit épisode 3/3 : comment Boris Johnson a réussi son coup de poker », *Le Monde*, 31 janvier 2020. À l'inverse, d'aucuns estiment que le Brexit pourrait signer le glas de la mécanique parlementaire au Royaume-Uni : voir Guillaume Tusseau, *op. cit.*, pp. 246-247.

législatif[1]. En Islande, le Premier ministre, qui dirige le pays bien plus que le président, est lui aussi issu de la majorité parlementaire et responsable devant le Parlement.

Plus encore, les démocraties nordiques se démarquent par leur capacité à associer, dans le cadre du travail parlementaire, les forces d'opposition. Autrement dit, ces démocraties parviennent à faire de la loi « un produit de compromis plutôt qu'un acte d'autorité[2] » et font exister une véritable « parlementarisation de l'opposition politique[3] ». Les partis d'opposition y ont une assise politique forte, qui leur vient du scrutin de liste à la représentation proportionnelle et de leur ancrage social. L'art de gouverner passe par l'art du compromis, considéré, non pas comme un consensus éthéré minimal, mais comme une condition de l'action de gouvernement – Michel Rocard aurait parlé de « l'art du possible ». Les répertoires d'action utilisés par le gouvernement et l'opposition parlementaire sont surtout ceux de la consultation, de l'association et de la négociation. Dès lors, le Parlement reste le lieu privilégié de la parole critique comme condition de la décision.

La réforme des retraites menée en Suède offre une illustration de l'importance du dialogue politique transpartisan. Il est communément considéré que le succès de cette réforme, analysé à l'aune du soutien populaire majoritairement recueilli et de la stabilité des solutions proposées, tient à la « conversation organisée » entre experts politiques et partenaires sociaux, tout autant qu'à la négociation entre les partis politiques[4]. Ce dialogue a été long – près de vingt ans ! –, mais a le mérite de proposer une réforme pérenne, qui n'est pas remise en cause à chaque alternance et autorise l'État à faire des projections budgétaires stables, au bénéfice de la population.

Chronologie de la réforme des retraites en Suède

Au milieu des années 1980, une commission sur les pensions est mise en place. Celle-ci rend ses conclusions en 1990. En 1991, un nouveau groupe de travail est créé, composé uniquement de représentants des sept partis politiques. Pour autant, les partenaires sociaux ne sont pas exclus des débats puisqu'ils reçoivent les documents du groupe de travail et sont autorisés à formuler des commentaires.

Trois ans plus tard, le groupe de travail parvient à faire adopter au Parlement un projet de loi sur les grandes orientations de la réforme du système des retraites. Les cinq partis favorables au projet sont alors chargés de préparer la réforme finale. Cette dernière est votée en 1999 par 85 % des députés. La législation définitive est adoptée en 2001.

En France, la négociation visant à faire émerger un consensus majoritaire, et donc acceptable socialement, peine à s'imposer dans la culture politique. Pour faire passer la dernière réforme des retraites, éternel serpent de mer, le Premier ministre a eu recours à l'article 49-3 de la Constitution, imposant un vote sans débat et coupant court au dialogue avec le Parlement. C'est une négation directe du travail parlementaire qui explique pour partie que la contestation se déplace dans la rue. On entendra encore parler pendant longtemps de la réforme des retraites en France.

Pourtant, les III[e] et IV[e] République avaient su profiter de l'expertise parlementaire. La loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 est emblématique de ce savoir-faire[5]. Le Parlement, par la voix du député Aristide Briand (l'initiateur et rapporteur du texte), est aux manettes dans la rédaction de cette législation

1. Pour une comparaison, voir Patrick Martin-Genier, *Vers une VI[e] République ou comment refonder la démocratie française ?*, Levallois-Perret, Studyrama, 2021, p. 261 et suivantes.
2. Michel Hastings, « Oppositions parlementaires, gouvernements minoritaires et démocraties inclusives. L'exemple des pays scandinaves », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, n° 2, juin 2011.
3. *Ibid.*
4. Alain Lefebvre, « L'exemple de la refonte du régime de base en Suède », *Constructif*, n°25, février 2010.
5. Brillamment analysé par Nicolas Rousselier, *La Force de Gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX[e]-XXI[e] siècles, op. cit.*

principielle. Le ministre des Cultes de l'époque, Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, est même invité à s'exprimer le moins possible pour ne pas retarder l'avancement des travaux puis le vote de la loi ! Une telle situation ne pourrait se reproduire à l'heure actuelle, concernant un texte d'une importance aussi capitale, alors que l'exécutif est considéré comme le garant de l'efficience institutionnelle et le Parlement perçu comme une chambre d'enregistrement.

On le voit ici, le procès en inefficacité du Parlement n'est pas lié à la nature de l'institution, mais bien au rôle que l'on décide de lui donner. L'idée de ce rapport n'est pas de réveiller la nostalgie d'un passé ambigu, mais bien de rechercher le système politique le plus à même de traduire les attentes du XXIe siècle. Pour cela, il semble essentiel de renouer avec l'essence historique du parlementarisme, dont le combat se mêle à celui de la reconnaissance de la République, pour donner à nos institutions une plus grande maturité démocratique. Il est tout aussi nécessaire d'adapter le régime politique de la France au contexte de notre siècle, qui n'est plus du tout celui de l'urgence à sortir d'une guerre de décolonisation par le rétablissement d'une autorité verticale unique. Les quatre propositions présentées ci-dessous, qui ne se veulent pas exhaustives, vont en ce sens.

Axe 3 : pistes de propositions : retrouver le goût de la démocratie grâce au Parlement

PROPOSITION 1

Faire du Premier ministre le responsable de l'exécutif

Entrer dans un régime politique rééquilibré à l'aune des enjeux contemporains suppose que le Premier ministre puisse former son gouvernement, déterminer et conduire la politique de la nation, disposer du pouvoir réglementaire de l'administration, tenir les rênes de la diplomatie et diriger les armées. Responsable devant le Parlement, le résident de Matignon doit rendre des comptes sur sa politique et peut être démis par le jeu d'une motion de censure. En réalité, pour conférer ces compétences au Premier ministre, il suffirait d'appliquer le texte de la Constitution (en se détachant de l'interprétation gaullienne perpétuée par les présidents successifs sous la Ve) ! Le retour au primo-ministérialisme, que le pays a seulement connu pendant les périodes insolites de cohabitation (1986, 1993, 1997), est indispensable. Mais pas suffisant.

L'application de la lettre de la Constitution de 1958 par une sorte de *statu quo* amélioré ne suffirait pas à définir un nouveau contrat politique entre les citoyens et leurs représentants. Dans l'hypothèse du maintien de l'élection du président au suffrage universel, le changement doit être plus profond, plus radical. Aujourd'hui, le destin politique du Premier ministre dépend de l'état des relations qu'il entretient avec le président. Or le chef de l'exécutif ne peut pas être nommé discrétionnairement par le président, sauf à se voir retirer toute légitimité en propre. L'accord qui lie les deux têtes de l'exécutif doit être politique : il doit reposer sur les orientations choisies par l'équipe gouvernementale pilotée par le Premier ministre. Pour cela, je propose que le Premier ministre soit choisi par ses pairs au sein de la majorité parlementaire issue des urnes.

Plus encore, pour éviter qu'en cas de blocage politique le président ne se pose en arbitre direct d'une bataille symbolique de légitimité qui opposerait le peuple et les institutions, je préconise d'inverser l'initiative du recours à la dissolution et au référendum : c'est le Premier ministre qui, après consultation du président de la République, doit pouvoir dissoudre l'Assemblée nationale ou convoquer un référendum. Dans une telle configuration, le référendum n'intègre plus le risque de devenir un outil plébiscitaire antidémocratique, comme il a pu l'être en 1800 et en 1851, ou un seul outil d'adhésion visant à tirer un profit politique[1]. Il sert comme « outil usuel de gestion des affaires de l'État, comme nouveau type de gouvernance plus participatif » pour trancher des débats sociétaux de fond[2]. Le président continue à présider le Conseil des ministres, conformément à

1. Voir Patrick Martin-Genier, *Vers une VIe République ou comment refonder la démocratie française ?, op. cit.*, pp. 489-501.
2. *Ibid.*, p. 500.

l'actuelle Constitution, mais sans forcément en fixer l'ordre du jour[1]. Ne sous-estimons pas ce point : la capacité de choisir le contenu et l'ordre des questions à traiter en Conseil détermine pour partie la réalité du pouvoir d'action du gouvernement.

Ainsi le rôle du chef de l'État évolue-t-il : le président n'est plus l'homme providentiel d'un moment, aussitôt élu aussitôt honni, mais revêt la figure du « sage » : il devient une référence commune et le gardien durable des institutions. La dualité à la tête de l'exécutif se dissipe et la confusion entre « les deux corps du roi » est écartée : la fonction symbolique de représentant de la nation est assumée par le président, pendant que c'est la personne du Premier ministre qui incarne la mise en œuvre politique de la ligne gouvernementale[2]. On pourrait imaginer, par exemple, que le président s'oppose à une dissolution abusive. Il pourrait continuer de saisir le Conseil constitutionnel et demander au Parlement une nouvelle délibération s'il l'estime nécessaire, comme la Constitution actuelle l'y autorise. Mais il ne pourrait plus nommer les hauts fonctionnaires, prérogative d'apparence secondaire mais ô combien cruciale dans la conduite de l'administration, qui serait dorénavant réservée au gouvernement[3]. Le modèle du *spoil system* à l'américaine trouverait d'ailleurs mérite à être importé plus franchement en France, pour favoriser l'alignement entre le mandat politique et l'agenda administratif.

PROPOSITION 2

Donner de la puissance au Parlement

En 2021, le Parlement français exerce une fonction législative qui n'est pas un pouvoir au sens d'exercice de la puissance. La V[e] République aurait instauré une « rationalisation » du Parlement par l'exécutif, fait unique dans notre histoire républicaine. Quelle litote ! Sans compter que le choix d'un Parlement faible manque de rationalité : dans la théorie de la réforme de l'État, la doctrine dominante consiste à rendre les administrations plus « responsables ». Il leur est demandé de développer des mécanismes de contrôle interne, de rendre la dépense publique soutenable et plus prévisible, d'intégrer en propre la contrainte de la budgétisation. *A contrario*, le Parlement ne peut pas maîtriser son calendrier, définir ses priorités, opter pour des orientations budgétaires qui différeraient de celles du gouvernement. Il demeure infantilisé, comme mis sous tutelle par l'État. Cet immense paradoxe subsiste alors même que le modèle démocratique fait l'objet d'une défiance croissante et qu'on lui oppose la prétendue efficience des régimes autoritaires.

Il faudrait passer au filtre toute la procédure parlementaire pour trouver les moyens de rétablir un équilibre institutionnel très endommagé. L'enjeu se cristallise néanmoins autour de quelques outils clés, à commencer par le contrôle des cavaliers législatifs. S'ils sont jugés non conformes à l'objet de la loi, ces amendements déposés par les parlementaires peuvent être considérés *a priori* irrecevables par le Conseil constitutionnel et les administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat[4]. Quel député n'a pas travaillé à la nouvelle formulation d'un article de projet de loi pour découvrir en séance que son amendement ne serait pas discuté car il tombe sous le coup de l'article 45 ? Or, « en étant trop strict sur le filtre, on dépolitise le Parlement, de plus en plus réduit à une simple chambre d'enregistrement technique », nous dit le think thank The Good Lobby[5].

1. Guy Carcassonne, dans *La Constitution introduite et commentée* (Paris, Points, p. 85 et suivantes), explique qu'il se déduit de cette présidence (du Conseil des ministres) que le chef de l'État est maître de l'ordre du jour et de la délibération.
2. Roger Sue, *Le Spectre totalitaire, Repenser la citoyenneté, op. cit.*, p. 29, qui cite Ernst Kantorowicz, *Les Deux Corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, Paris, Gallimard, 1989.
3. Je reprendrai ici à mon compte la proposition d'Arnaud Montebourg : « L'article 13 de la Constitution donne au président le pouvoir de décider de toutes les nominations. Or chaque administration devrait être obéie de son chef, et pour ce faire les directeurs des administrations centrales doivent être choisis par le ministre selon des critères qui lui sont propres », cité par Antoine Cargoet, Marion Beauvalet et Matis Brasca, « Arnaud Montebourg : "Les sociaux-démocrates ne servent à rien" », Le vent se lève, 12 novembre 2018.
4. Ce contrôle repose sur l'alinéa 1 de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. »
5. Gaëtan de Royer et Louis Le Cesne, « Mieux cadrer le contrôle des cavaliers législatifs : une exigence démocratique », *Les Cahiers de The Good Lobby France*, mai 2021, p. 8.

Le contrôle de la recevabilité trouverait mérite à être plus transparent, dans un processus maîtrisé par les élus : le politiste Olivier Rozenberg propose par exemple de mettre en place une procédure d'appel politique en vertu de laquelle des parlementaires statuent sur la contestation de l'irrecevabilité d'un amendement[1]. Pour cela, une charte de référence, listant les motifs de refus des cavaliers législatifs, permettrait de fonder la décision de recevabilité sur des principes édictés par l'institution parlementaire elle-même. En outre, on comprend mal que la motivation de l'irrecevabilité ne soit pas érigée au rang de principe constitutionnel au regard de l'importance démocratique de ne pas pouvoir limiter sans raison le pouvoir législatif.

Le recours aux technologies numériques permettrait de rendre une telle obligation effective, placée au service des parlementaires et du public : publication ouverte, en temps réel et en format réutilisable, de l'ensemble des amendements déposés et des éventuels motifs d'irrecevabilité, rendus accessibles à la lecture de tous. Plus généralement, un traitement automatisé de l'analyse sémantique des amendements déposés n'est pas à exclure, à condition d'être lui aussi contrôlé étroitement par le Parlement : les technologies de NLP (*Natural Language Processing*) pourraient apporter une plus grande réactivité aux parlementaires et faciliter les constructions de coalition, à condition d'être mises en *open source* et rendues accessibles en temps réel.

Redonner de l'espace politique au débat parlementaire passe aussi par un encadrement plus strict des ordonnances[2]. Le recours aux ordonnances est devenu un réflexe trop facile pour les administrations. Le projet de loi pour une République numérique que j'ai défendu au Parlement en tant que ministre prévoyait, par exemple, le renvoi à pas moins de cinq ordonnances (toutes ajoutées en dernière minute par les administrations). Pendant la navette parlementaire, le Sénat s'est opposé à de telles délégations de mandat, sur des fondements que j'estimais pour ma part légitimes : rien ne justifiait que les sujets concernés (la protection des données personnelles, par exemple) soient traités en contournant l'étape du débat parlementaire, pas même le caractère technique des dispositions. Les ordonnances ont été sorties de cette loi, car la démocratie prend du temps ! Elle ne peut pas être sacrifiée sur l'autel de l'efficacité. L'usage des ordonnances doit se limiter aux textes véritablement urgents et l'article 49 al. 3 de la Constitution n'a en réalité que très peu de raison d'être, si ce n'est une impatience administrative qui se manifeste de manière capricieuse. D'ailleurs, le débat est ancien. Le 4 juin 1888, le député Georges Clemenceau (il sera président du Conseil en 1906) répondait au général Boulanger et à ses partisans avec des mots qui sont aujourd'hui encore d'une grande actualité :

> « Ces discussions qui vous étonnent, c'est notre honneur à tous… Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. Oui ! gloire au pays où l'on parle, honte au pays où l'on se tait. Si c'est sur le régime de discussion que vous croyez flétrir sous le nom de parlementarisme […], c'est la République sur qui vous osez porter la main[3]. »

Il est en effet aisé d'oublier que la République ne s'est pas imposée facilement et que son fondement démocratique reste fragile.

Côté gouvernement, le droit d'amendement ne connaît pas de limite et peut s'exercer jusqu'à la toute dernière minute dans un débat parlementaire. Pour laisser respirer le Parlement et permettre aux députés et sénateurs de réagir et rechercher des soutiens politiques, il faut encadrer cet usage : « obliger le gouvernement à déposer ses amendements dans les mêmes délais que les parlementaires, sauf correction d'une erreur matérielle », suggère le politologue Benjamin Morel[4].

Un autre outil de la Constitution déséquilibre redoutablement les pouvoirs au détriment du Parlement : l'article 40. Il interdit aux parlementaires de faire des propositions ou de formuler des amendements qui auraient pour conséquence une diminution des ressources publiques ou une augmentation des dépenses. L'Assemblée nationale et le Sénat seraient

1. « Débat #sansfiltre sur l'irrecevabilité », 30 mars 2021 : https://youtu.be/CMuDRXk2rC4
2. Benjamin Morel, *Une nouvelle République des citoyens*, Institut Rousseau, 2020.
3. « Débats parlementaires, Chambre des députés : compte rendu *in-extenso* », *Journal officiel de la République française*, 4 juin 1888, p. 1637.
4. Benjamin Morel, *op. cit*., proposition n°16.

donc de dangereux dépensiers ? À ce sujet, Guy Carcassonne notait le basculement idéologique opéré depuis la Révolution :

> « À ses origines, l'exécutif était suspecté de gabegie, et les pouvoirs budgétaires du législatif devaient l'éviter. Depuis l'émergence du suffrage universel, le risque inverse s'est révélé le plus grand[1]. »

Comment le Parlement peut-il tout à la fois assumer une responsabilité, celle du contrôle budgétaire pour la bonne gouvernance des finances publiques, tout en étant à ce point déresponsabilisé ? L'article 40 est décrié à juste titre par les parlementaires[2] : il empêche toute réflexion politico-économique sur les priorités à privilégier et les équilibres à trouver. Cela pouvait être éventuellement concevable pendant les Trente Glorieuses, quand il s'agissait de confirmer des arbitrages sur la répartition de la richesse nationale pour garantir l'équité entre les foyers. Mais la situation a changé : les choix éminemment politiques qui doivent accompagner la transition écologique pour définir un nouveau modèle de développement durable dans un contexte de raréfaction des ressources imposent un changement de paradigme si profond qu'il ne peut être question d'exclure le Parlement. Benjamin Morel soumet l'idée d'écarter l'article 40 pour l'examen des lois de finances et de permettre aux parlementaires de défendre leurs propositions et amendements devant le gouvernement[3].

De manière avant-gardiste, le gouvernement s'est plié récemment à l'exercice – salutaire – de « budget vert », en comptabilisant les dépenses de l'État en trois catégories : les dépenses dites « vertes » (favorables à l'environnement) ; les dépenses « mixtes » (induisant des effets favorables, mais également des externalités négatives, comme le font par exemple les infrastructures ferroviaires) ; les dépenses « n'ayant qu'un impact défavorable »[4]. Toutefois, nulle trace n'est trouvée d'un débat au Parlement qui suivrait cette classification. Le législateur pourrait pourtant accélérer une telle impulsion, plutôt que d'en être écarté. Sur le fondement d'un véritable budget vert, on pourrait imaginer une sorte d'article 40-1 de la Constitution prévoyant que les propositions formulées par les membres du gouvernement ne soient pas recevables si leur adoption a pour conséquence soit une diminution des effets favorables pour l'environnement, soit la création ou l'aggravation d'effets défavorables pour l'environnement.

> « Tout comme le principe du consentement fiscal avait fondé le parlementarisme au XVIII^e^ siècle, le principe du consentement à la réduction d'émissions de carbone (« *No carbon cuts without consent* ») doit régénérer le parlementarisme du XXI^e^ siècle[5]. »

Pour aller plus loin encore, on pourrait rendre obligatoire un vote annuel, par le Parlement, du budget carbone de la nation, pour suivre les engagements pris dans le cadre de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). Ces engagements ne font l'objet d'aucun débat ni contrôle démocratique aujourd'hui, ce qui a pu faire dire au Haut Conseil pour le climat, dans son premier rapport annuel, que le cadre de la SNBC est « juridiquement et politiquement trop faible pour mener la France vers la neutralité carbone en 2050[6] ».

La question des moyens alloués aux députés pour accomplir leur tâche est tout aussi pressante : la questure qui supervise le budget interne est gérée dans des conditions opaques qui n'autorisent aucun débat et entretiennent la déresponsabilisation. Le constat est similaire pour l'accès à l'information lors de l'examen des textes : il n'est « pas rare que les parlementaires soient conduits à débattre de textes sans disposer d'études d'impact sérieuses, parfois même sans bénéficier d'un projet de loi établi, que le gouvernement par le biais de l'introduction d'amendements au dernier moment modifie parfois

1. Guy Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée, op. cit.*, p. 201.
2. Jean Arthuis, Didier Migaud, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 ! », *Le Monde*, 16 mai 2008.
3. Benjamin Morel, *op. cit.*, proposition n°7 : « Modifier l'article 40 de la Constitution à dessein qu'il ne soit pas applicable lors de l'examen d'un projet de loi de finances, et que l'irrecevabilité ne puisse être invoquée que par le gouvernement lors de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, en séance ou en commission. »
4. « Le budget vert français : une première mondiale », Gouvernement, 5 octobre 2020.
5. La formulation est de Bernard Rullier, fonctionnaire parlementaire spécialiste des institutions.
6. Premier rapport annuel du Haut Conseil pour le climat, *Agir en cohérence avec les ambitions*, 2019, p. 19, www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000526.pdf.

sensiblement, pour ne pas dire plus », se souvient Émeric Bréhier, compagnon de route lorsque nous étions tous deux députés dans la précédente législature[1]. L'administration est tout entière tournée vers la production de normes et la légistique, mais le lien entretenu avec le Parlement pour conduire cette mission est ténu et parfois tendu. Pour l'examen de la loi de finances, l'Assemblée se trouve dans une situation paradoxale : elle vote les dotations de crédits à une administration à laquelle il arrive parfois de refuser le partage des informations qui éclaireraient les choix la concernant. Cet « accès limité aux outils techniques et juridiques de l'État » est d'ailleurs une des « raisons qui expliquent les excès de pouvoir de l'administration », mais aussi le constat selon lequel le débat idéologique s'apparente à « un dialogue de sourds quand les adversaires ne sont même pas d'accord sur un constat de départ », selon Chloé Morin[2]. La publication systématique des avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État dans leur fonction de conseil au gouvernement, ainsi que le partage des comptes et documents internes à l'administration modifieraient profondément les rapports politiques entre le Parlement et l'administration. Ces propositions d'apparence technique sont moins anodines qu'elles n'y paraissent dans le rapport de force qui irrigue les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Elles requièrent des changements profonds dans la culture politique qui irrigue les institutions de l'État au quotidien. L'administration a fourni des efforts considérables pour s'ouvrir à la société civile, en particulier dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), avec plus ou moins de succès. Mais le Parlement demeure un angle mort dans les initiatives prises en faveur de l'innovation publique et de la « bureaucratie créative ».

Le Parlement est aussi attendu dans sa fonction de contrôle de l'action du gouvernement, en vertu de l'article 24 de la Constitution. Dans les faits, celle-ci est réduite à sa plus simple expression. L'idée de doter le Parlement de pouvoirs et de moyens de contrôle propres est souvent avancée : création d'une agence de contrôle parlementaire, rattachement d'une Cour des comptes environnementale au Parlement comme le proposent Chloé Morin et Daniel Perron[3], reconnaissance d'un intérêt à agir devant la juridiction administrative pour contester la légalité de décrets pris en application d'une loi… Le *statu quo* est d'autant plus incompréhensible que la loi limitant le cumul des mandats des députés a été adoptée il y a plusieurs années déjà, sans que le rôle exercé par les représentants élus au niveau national ne soit repensé et redéfini en conséquence.

Enfin, l'extension réitérée de l'état d'urgence, pour des motifs antiterroriste ou sanitaire, est particulièrement problématique. Elle enferme le Parlement dans un immobilisme pérenne, qui fait dire au Conseil d'État dans son dernier rapport annuel que ces procédures de caractère exceptionnel doivent impérativement être encadrées[4]. La haute juridiction administrative propose, par exemple, de développer les prérogatives d'enquête des commissions parlementaires. Lorsque l'urgence nécessite l'adaptation et la réactivité des pouvoirs publics, une mise entre parenthèses des libertés individuelles ou collectives ne peut être envisagée sans contre-pouvoirs renforcés. Le déclenchement de crises, épisodiques ou structurantes, liées ou non aux conséquences du changement climatique, pourrait se multiplier à l'avenir. Dans sa recherche de performance, la réponse des pouvoirs publics doit intégrer la dimension démocratique – c'est même une condition de l'effectivité de son action.

PROPOSITION 3

Reconnaître l'opposition, comme alternance possible et source de compromis

Dans le régime parlementaire, le Parlement n'affirme pas uniquement son existence par rapport à l'exécutif. L'intensité de son pouls intérieur importe tout

1. Émeric Bréhier, *L'Assemblée de demain. 30 propositions pour moderniser le Parlement*, Fondation Jean-Jaurès, 2017, p. 27.
2. Chloé Morin, *Les Inamovibles de la République. Vous ne les verrez jamais, mais ils gouvernent*, La Tour-d'Aigues, Paris, L'Aube/Fondation Jean-Jaurès, pp. 200 et 201.
3. Chloé Morin et Daniel Perron, « Pourquoi il faut créer une Cour des comptes environnementale », *L'Obs*, 27 janvier 2020.
4. *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes*, étude annuelle 2021, Conseil d'État, 8 juillet 2021.

autant que ses rapports extérieurs avec les autres institutions. Il faut imaginer la vie parlementaire irriguée par un débat continu, s'organisant en réseau aux ramifications complexes. Et l'oxygène qui entretient ce mouvement permanent, c'est l'opposition, qui joue un rôle déterminant dans la respiration politique.

Dans un régime semi-présidentiel, une opposition en déroute est une aubaine pour une majorité en place : cela signifie que la voie est libre. La présidentialisation du régime de la Ve a d'ailleurs rendu la critique des oppositions très facile : celles-ci ne serviraient à rien en dehors des pratiques d'obstruction et de la mise en scène de postures dogmatiques[1]. Et c'est un fait, le rôle de l'opposition parlementaire est quasi inexistant du point de vue institutionnel. L'exécutif intègre généralement bien cette donne, à son avantage : aucun cas n'est fait des amendements déposés par les groupes d'opposition, sauf exception discrétionnaire ou amicale. Seul le groupe parlementaire majoritaire fait l'objet d'une attention particulière, pour éviter tout risque – le calcul est mathématique – de se faire déborder sur les votes.

Dans un régime parlementaire, la probabilité de chute du gouvernement étant plus forte, il faut se tenir prêt à l'alternance. C'est vrai du personnel politique, qui se positionne comme une alternative crédible au gouvernement en place, comme du fond programmatique : les annonces du gouvernement sont disséquées, les contre-propositions formulées par l'opposition sont systématiques, étayées, budgétisées. On peut être tenté de n'y voir qu'une stratégie tactique et électoraliste de la part du groupe minoritaire. En réalité, la présence écoutée de l'opposition change la donne de l'offre politique : pour exister, il faut se différencier. Avec cette prime à l'alternative la plus forte et la plus convaincante, le courage des idées différentes est plus assumé et la possibilité d'une alternative ouvre le champ du débat et des possibles. Un pouvoir sans opposition s'érode plus vite, la contestation dans la rue remplace le débat dans l'hémicycle, la tentation autoritaire perce plus aisément. Le sociologue Roger Sue a cette phrase intéressante pour décrire la situation : « L'alternance du même a fini par anéantir l'espoir de l'alternative[2]. » À l'inverse, quand les partis dits « de gouvernement », c'est-à-dire aptes à gouverner, se distinguent nettement, le phénomène peut avoir pour effet bénéfique d'écarter l'attirance pour les extrêmes. L'affirmation de programmes politiques bien distincts avant la recherche des alliances électorales : ce fut la recette des modèles scandinaves pendant des décennies, en particulier en Suède, pays qui a encore surpris récemment par son taux de participation élevé lors des élections législatives de 2018 (87,1 % des électeurs inscrits). C'est néanmoins à l'occasion de ce même scrutin que le parti des Démocrates de Suède (extrême droite) a fait une percée historique.

Je propose que l'opposition parlementaire majoritaire se voie reconnaître un statut officiel à la britannique : le ou la « chef de l'opposition » est doté de moyens d'action et officiellement consulté sur les projets de loi constitutionnelle, organique et déclarations de guerre.

Si le parlementarisme encourage l'opposition systématique, la partie jouée n'est pas forcément stérile. Au contraire, le jeu démocratique peut se vouloir constructif et viser le compromis. C'est à tout le moins l'ambition de la démocratie telle que les philosophes grecs l'avaient définie : l'art de (se) gouverner par le dialogue. Roger Sue parle de « démocratie dialogique », qu'il décrit comme « l'art de s'écouter, de se tromper, de changer d'avis, d'argumenter et finalement d'accepter de se ranger à un consensus issu de désaccords féconds[3] ». La loi pour une République numérique, promulguée le 7 octobre 2016, a été adoptée à l'unanimité (moins une voix) par les deux chambres du Parlement. Si le compromis a été possible de cette manière – fait rarissime sous la Ve –, ce n'est pas au prix d'une défaite idéologique, mais bien parce que les oppositions parlementaires ont enrichi le texte de manière constructive et ont été entendues. J'y tenais et m'y suis tenue, depuis le banc des ministres et au nom du gouvernement de l'époque. Mais notre système politique n'encourage

1. Ce rôle de l'opposition est analysé par Anne-Laure Ollivier, « Chapitre 5. Le Parlement ou le dilemme de l'efficacité en démocratie », Olivier Duhamel (éd.), *La Ve République démystifiée, op. cit.*, p. 77 et suivantes.
2. Roger Sue, *Le Spectre totalitaire. Repenser la citoyenneté, op. cit.*, p. 12.
3. *Ibid.*, p. 128.

en rien ces pratiques, contrairement à la maturité apparente des Français sur le sujet[1].

La question du mode de scrutin se pose forcément. Dans le régime parlementaire des pays scandinaves, la culture du compromis est intrinsèquement liée au mode de scrutin proportionnel, qui oblige les formations politiques à négocier en permanence pour définir des positions communes. En France, on voudrait conserver le scrutin majoritaire – garant d'une stabilité pour les grandes formations politiques – tout en favorisant la présence et l'expression des petits groupes. Dans cette galaxie de petits mouvements en orbite évoluant au sein des assemblées, les blocs cohérents peinent à se dessiner. Un scrutin proportionnel permettrait non seulement de reproduire plus fidèlement le panorama des souhaits exprimés par les citoyens dans les urnes et d'amoindrir la frustration engendrée par le fait majoritaire[2], mais aussi d'encourager les alliances politiques. Les analyses sur l'impact de l'introduction d'une dose de proportionnelle ne manquent pas d'intérêt[3]. On aimerait que la réforme du mode de scrutin, appelée de nos vœux, soit aussi l'occasion d'expérimentations démocratiques sur le jugement majoritaire[4] : ce mode de votation est plus sophistiqué que le vote blanc pour tenir compte d'une dynamique électorale de « rejet », et plus susceptible de dégager des convergences majoritaires de fond que le scrutin uninominal. Il pourrait être testé dans des circonscriptions législatives pilotes en 2022.

PROPOSITION 4

Donner aux citoyens le pouvoir direct de décider et d'agir

Les institutions peuvent être comparées à des organismes vivants. La V^e^ République est polymorphe : elle change de forme en fonction des contextes et s'adapte en continu, par toutes sortes d'infléchissements[5]. Faut-il en conclure que le texte constitutionnel est éternel ? Je ne le pense pas. Les taux d'abstention sont historiquement élevés et cet abstentionnisme sociologique s'analyse comme un rejet[6]. Des « bonnets rouges » aux « gilets jaunes », les contestations se multiplient, la protestation semble avoir remplacé l'élection. Les choix sont donc clairs :

– ne rien faire et laisser prospérer cette période préinsurrectionnelle dans laquelle violences civiles et policières se répondent en écho ;
– laisser libre cours au fantasme de la conduite des affaires publiques par un seul homme qui incarnerait la souveraineté populaire, ouvrant la voie au risque de dérive autoritaire. Cette tentation radicale qui touche plus particulièrement les jeunes générations est un fait réel, documenté sur le terrain sociologique[7] ;
– ou changer radicalement de régime politique, en rupture avec le modèle précédent, pour tester des formes nouvelles de gouvernance démocratique en profitant de l'apaisement relatif du moment.

À quelles innovations démocratiques faisons-nous référence ? Les écrits foisonnent sur le sujet de la démocratie contributive/associative, à l'image du dynamisme qui traverse la sphère de l'innovation politique dans les territoires[8]. Nous sommes à un moment charnière : les prototypes existent, portés par

1. Adelaïde Zulfikarpasic, « Les Français et l'engagement », enquête Fondation Jean-Jaurès/Institut BVA, 22 juillet 2021 : « Huit Français sur dix considèrent que "lorsque l'on prend un engagement et que l'on fait des compromis, ce n'est pas renoncer à ses engagements si cela permet de faire avancer un peu les choses" ».
2. Rappelons que l'actuel parti présidentiel, LREM, a remporté 350 sièges sur 577 en 2017, mais a réuni 13,4 % des voix des électeurs inscrits.
3. Marie-Anne Cohendet et *al.*, « Une "dose de proportionnelle" : pourquoi ? comment ? laquelle ? », Terra Nova, 2018.
4. L'électeur vote en donnant son opinion sur tous les candidats en attribuant des « mentions », et le vainqueur de l'élection est celui qui a été le mieux évalué. L'association Mieux voter participe grandement à la diffusion de cette pratique en France. Cf. https://mieuxvoter.fr/index.php/decouvrir/.
L'électeur vote en donnant son opinion sur tous les candidats, à partir d'une échelle commune de mentions.
5. Jean-François Sirinelli, *Vie et survie de la V^e^ République. Essai de physiologie politique*, Paris, Odile Jacob, 2018.
6. Pour rappel : 57,4 % au second tour des élections législatives en 2017, ce qui fait dire à Anne Muxel que le déclin de la participation électorale traduit un contenu politique : Anne Muxel, « Chapitre 16. Et les citoyens dans tout cela ? », Olivier Duhamel (éd.), *La V^e^ République démystifiée, op. cit.*, p. 189.
7. Olivier Galland et Anne Muxel (dir.), *La Tentation radicale. Enquête auprès des lycéens*, Paris, Presses universitaires de France, 2018.
8. Voir par exemple les projets incubés par le Laboratoire d'expérimentations démocratiques de l'association Démocratie ouverte : www.labodemocratieouverte.org/.

des entrepreneurs sociaux engagés, ils sont encouragés ponctuellement par des administrations et plus fréquemment des collectivités locales, ils font l'objet d'essais directement déployés auprès des administrés, mais ces ébauches restent à la marge des institutions classiques.

Prenons l'exemple de la consultation citoyenne menée en ligne pendant trois semaines, à l'automne 2015, pour enrichir la rédaction du projet de loi pour une République numérique[1]. On peut considérer que la procédure a été un succès – plus de 20 000 contributions écrites de qualité, 90 amendements apportés au projet de loi, 5 nouveaux articles, une participation répartie de manière égale entre représentants d'intérêts collectifs et particuliers, une plateforme de contribution paramétrée de manière ouverte et une transparence total (y compris dans l'accès garanti à toutes les données des contributions). En outre, la consultation citoyenne en amont a favorisé l'adoption en aval du texte à l'unanimité par les parlementaires, qui ont pu pré-identifier les nœuds à démêler et se sentir mieux outillés pour faire vivre le débat local. André Chassaigne, député représentant le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (Front de gauche), s'est même saisi de l'occasion pour co-écrire une proposition de loi avec les citoyens de sa circonscription sur le sujet du réseau de téléphonie fixe. Ce texte a été introduit et voté dans le projet de loi gouvernemental. Dans son explication de vote, le député Chassaigne saluait la démarche en ces termes :

> « La méthode employée dans l'élaboration du projet de loi, qui a permis l'expression citoyenne, a été une véritable innovation, renforçant la transparence et la traçabilité dans la construction de la règle de droit. Voilà une méthode qui redonne un peu d'air à notre démocratie, bien mal en point aujourd'hui, une méthode que nous devons généraliser à l'ensemble des projets et propositions de loi. À nous aussi de nous emparer des outils du numérique pour construire une République bien dans son époque[2]. »

C'était effectivement l'ambition portée par cette loi, dont l'approche n'a malheureusement pas été renouvelée. Déjà à l'époque, l'intégration au sein des processus institutionnels fut laborieuse. Comment demander de nouveaux arbitrages interministériels post-consultation ? Comment s'assurer que le Conseil d'État tienne compte des contributions citoyennes recueillies dans son avis au gouvernement ? Comment traduire une proposition citoyenne en écriture légistique ? Comment respecter un calendrier parlementaire très contraint ? L'expérience a eu la vertu de démontrer que la fabrique de la loi, monstre sacré de la compétence exclusive des administrations, pouvait s'ouvrir à la société civile. Dans un pays dont le système politique reste fidèle à la tradition jacobine de l'État centralisateur, loin des concepts de dévolution, de délégation ou d'autogestion connus ailleurs, une brèche a été ouverte.

Un bilan de l'exercice devrait être formellement tiré pour systématiser la démarche et équiper adéquatement les ministres qui se saisiraient de ce type d'outil. Une doctrine de la contribution citoyenne directe à l'exercice du pouvoir, législatif comme exécutif, devrait être pensée et publiée par une autorité administrative indépendante dédiée, dotée des ressources nécessaires pour faire émerger partout en France des projets d'ingénierie démocratique en continu. Les pouvoirs publics devraient alimenter activement un « Wikipedia des communs démocratiques », recensant le contenu des débats citoyens en *open data* (en format libre et réutilisable), à l'inverse du modèle de la boîte noire des cahiers de doléances mobilisés pendant le grand débat national. L'intervention citoyenne devrait être organisée tout au long de la vie d'une politique publique : de l'acte de création à l'évaluation, en passant par la mise en œuvre. Dans *La Démocratie, autrement. L'art de gouverner avec le citoyen,* Franck Escoubès et Gilles Proriol proposent que quatre moments collectifs rythment la vie de la cité : consulter, co-construire, co-décider et co-agir[3].

Une optique aussi ambitieuse ne peut être dissociée du recours aux outils numériques, voire de l'avènement d'une démocratie numérique inclusive. Ne serait-ce que pour des raisons de coûts : organiser

1. Pour plus de détails, voir Axelle Lemaire et Florent de Bodman, « Le numérique peut-il sauver la démocratie représentative ? L'exemple de la consultation en ligne de la loi pour une République numérique », *Enjeux numériques, Les Annales des Mines*, n°6, juin 2019.
2. Cf. www.andrechassaigne.org/Projet-de-loi-pour-Republique.html.
3. Franck Escoubès et Gilles Proriol, *La Démocratie, autrement. L'art de gouverner avec le citoyen*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2021.

une réunion publique dans un lieu coûte entre deux cents et quatre cents euros par citoyen présent[1]… La question est aussi au cœur du débat : si nul ne veut le voir, la démocratie a tout de même un coût, qu'il faut vouloir assumer collectivement.

Ces quelques pistes sont énoncées ici pour montrer que la démocratie directe peut s'immiscer dans les mécanismes actuels de la médiation représentative. À une condition : la participation citoyenne directe n'étant ni naturelle, ni immanente, pour les individus et les collectifs, celle-ci doit être accompagnée. Cela suppose d'inventer de nouvelles formes de dialogue, de collaboration et d'action commune. L'exemple de la Convention citoyenne pour le climat organisée sous l'égide du CESE avec l'expertise d'associations comme Démocratie ouverte est remarquable de ce point de vue : quoi que l'on pense de l'issue du processus, l'accompagnement des 150 citoyens tirés au sort, répartis dans des groupes de travail chargés de formuler les 149 propositions finales, a été étroit, avec des dizaines d'heures de formation et d'auditions d'experts fournies pour définir un socle préliminaire commun de connaissances, un « langage commun » préalable à la délibération collective.

Le Parlement a pu s'offusquer d'être mis de côté dans ces travaux préparatoires citoyens de la loi « Climat et résilience ». Mais parmi les députés qui ont été invités à assister aux discussions et à apporter leur expertise, plusieurs sont finalement devenus des ambassadeurs enthousiastes de la démarche. Cette co-opétition fructueuse est une entame au mythe révolutionnaire et abstrait de la représentation nationale, selon lequel le député représente l'ensemble des citoyens et le sénateur l'ensemble des collectivités territoriales. On voit bien que l'idée se fissure progressivement. En réalité, les mécanismes de démocratie directe et représentative peuvent s'alimenter mutuellement. C'est même tout l'enjeu du renouveau du régime parlementaire à travers la « démocratie associative » ou « démocratie-plateforme »[2] : créer un Parlement puissant car ouvert à la société civile, aux citoyens, associations, entreprises, chercheurs, ONG et autres collectifs. Et créer une société civile puissante car ouverte au champ politique, pour réconcilier l'engagement citoyen et la représentation politique.

1. *Rapport annuel*, Commission nationale du débat public, 2018.
2. Par extension de la notion d'État-plateforme. Voir Henri Verdier et Pierre Pezziardi, « Des startups d'État à l'État plateforme », Fondapol, janvier 2017.

SCÉNARIO 2

Instaurer un régime présidentiel modernisé pour répondre aux attentes démocratiques

_ Emmanuel Grégoire

Souvent rejeté par les constitutionnalistes français, préférant le régime parlementaire plus répandu en Europe, le régime présidentiel est pourtant celui qui répond le mieux aux questions que se sont posées les multiples groupes de réflexion qui se sont réunis sur l'évolution de notre Constitution : rééquilibrer les pouvoirs en renforçant le poids d'un Parlement tout en conservant l'élection présidentielle au suffrage universel direct qui anime notre vie politique et la structure depuis 1965. Il représente même un retour possible à l'équilibre de la séparation des pouvoirs[1] entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire à la condition de le moderniser. Cette partie a pour objectif de plaider pour une modernisation du régime présidentiel en promouvant une adéquation aux attentes citoyennes.

Il importe par ailleurs de rappeler les relations ombrageuses qui lient la « présidentialisation » du pouvoir et la gauche.

Dès 1958, celle-ci fut divisée entre partisans du « oui » à la Ve République – tels Guy Mollet et la SFIO ou Félix Houphouët-Boigny – et contempteurs du projet gaulliste, tels François Mitterrand, Pierre Mendès France ou le PCF. La montée en puissance de l'exécutif face au Parlement, dans une période troublée par la décolonisation et la guerre froide et après une arrivée au pouvoir du général de Gaulle, divisa la gauche et inquiéta profondément les défenseurs du parlementarisme. La « rationalisation » du régime apparaissait comme un renoncement déguisé. Avec le référendum de 1962, c'est de manière unanime qu'elle s'opposa à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, génératrice d'un pouvoir personnel trop grand entre les mains d'un seul homme.

La place du Parlement dans l'équilibre des pouvoirs et l'incarnation de l'exécutif sont, depuis, deux sujets qui agitent la gauche dès que la question institutionnelle est abordée, amenant débats enflammés et déformés. Derrière la question de l'incarnation, c'est également le rapport de la gauche avec le mythe de la personnalité providentielle qui est posée. D'autant que, depuis son instauration, jamais l'élection du président de la République au suffrage universel direct n'a été remise en cause. Si Pierre Mendès France, ne renouant plus avec l'exercice du pouvoir, ne fut pas en capacité de le faire, François Mitterrand, pour qui cette élection fut la clé de voûte de son combat politique, se garda bien d'agir en ce sens. François Hollande, qui débuta son quinquennat avec une majorité dans les deux chambres, ne mit pas non plus ce sujet au cœur de son agenda politique. Néanmoins, la réflexion engagée dans de nombreux cercles, l'action menée par la Convention pour une VIe République ou encore certains débats internes aux organisations politiques de gauche ont laissé vivace cette tension entre partisans et opposants à l'élection du président de la République au scrutin universel direct.

Il est sans doute temps de regarder le régime présidentiel, non pas comme une dynamique exponentielle des logiques qui régissent la Ve République, mais comme une cohérence différente à celle proposée par un régime parlementaire, les deux solutions s'accordant néanmoins sur le renforcement du rôle du Parlement tout en incarnant une interaction différente : entre institutions pour le régime présidentiel, entre partis pour le régime parlementaire.

L'objectif de ce texte est d'offrir un outil de réflexion collective sur la manière dont nous devons penser les institutions dans une période singulière et avec une forte défiance de la population en direction du personnel politique.

1. John Locke, *Essai sur le gouvernement civil,* 1690 ; Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1748.

Le sondage commandé par la Fondation Jean-Jaurès[2] dans le cadre de ce travail collectif illustre bien l'ampleur de la tâche : la stabilité revendiquée dans les résultats sonne comme un désintérêt profond des Français pour leurs institutions, le sentiment d'incapacité de celles-ci à efficacement répondre aux enjeux de notre époque. Le champ évocatoire associé à la politique y est particulièrement cruel. « Rien », « escroc » et « déconnecté » y sont largement en tête et sur la grosse trentaine d'occurrences évoquée, seules neuf peuvent être considérées comme neutres (5) ou positives (4). Dans ce contexte, il ne s'agit pas de penser les institutions comme un objet de débat entre initiés et sur des bases juridiques, mais bien de penser en quoi une évolution institutionnelle vers un régime présidentiel pourrait répondre au désarroi politique exprimé par les Français.

Concrètement, il s'agit d'abord de poser un regard précis sur la situation politique, démocratique et institutionnelle qui caractérise notre époque (I). À cela doit ensuite s'ajouter la mise en avant des principes à mettre en œuvre pour répondre aux défis posés par cette situation (II). Vient enfin une série de propositions permettant de faire du régime présidentiel une évolution possible et utile pour nos institutions (III).

Axe 1 : mythe et réalité du pouvoir en France

À travers cette première partie, c'est aux éléments de tension que nous souhaitons nous intéresser. Par tension, nous entendons des décisions, dynamiques ou ruptures – déjà en œuvre ou qui sont en passe de l'être – impactant le régime politique français. Économique, politique, institutionnelle, etc., elles ont pour conséquence la distorsion entre le pouvoir réellement exercé au niveau national dans notre pays et le pouvoir tel qu'il peut être ressenti par les citoyens. Il va de soi que ces tensions impacteraient tout régime institutionnel, quelle qu'en soit sa forme. L'intérêt de cette rapide revue n'est donc pas de confirmer ce que l'on sait déjà des limites de la V^e^ République, mais de prendre en compte un environnement et de réfléchir à la meilleure manière d'agir positivement, c'est-à-dire dans l'intérêt général, sur celui-ci.

De la mondialisation aux ruptures du XXI^e^ siècle

Nul ne sera étonné de voir la mondialisation apparaître comme premier élément agissant sur la réalité du pouvoir national. Mais les logiques qui lui sont propres – aplatissement du monde, libéralisation des échanges et dynamique de réseaux –, l'équilibre fragile qu'elle génère entre effets positifs – notamment l'augmentation générale du niveau de vie mondial – et effets négatifs – désindustrialisation, délocalisation, inégalités croissantes au sein des pays – et l'émergence de nouveaux acteurs – les fameuses entreprises mondialisées – pèsent fortement sur la capacité des pouvoirs nationaux à agir sur un certain nombre de points. Si nous ne devions rappeler qu'un exemple, c'est bien celui de la fiscalité et de l'aisance avec laquelle certaines entreprises peu scrupuleuses se jouent des règles en place.

À cette réalité, que nous vivons depuis la fin des années 1980, sont venues s'ajouter deux ruptures majeures qui impactent également la réalité du pouvoir, à la fois en leur seule dynamique, mais également en se combinant entre elles et en venant amplifier les effets de la mondialisation. Les révolutions numériques et écologiques, puisqu'il s'agit bien d'elles, sont porteuses de remise en cause des repères qui, jusque-là, servaient de boussole à la mise en œuvre institutionnelle d'organisation des pouvoirs. La désintermédiation, l'encapacitement des citoyens comme des corps intermédiaires, l'interrogation permanente posée par la question environnementale sur le sens même de nos institutions et de l'idéal qu'elles poursuivent sont, par exemple, de nature à profondément et durablement complexifier l'exercice du pouvoir national en bouleversant notre manière de prendre des décisions collectives.

À travers ces deux dynamiques qui se combinent et s'amplifient, la question institutionnelle qui est posée est celle de la capacité d'action, de l'agilité dans le

2. *Régime parlementaire ou régime présidentiel ? Les préférences des Français*, Ifop pour la Fondation Jean-Jaurès, mai 2021.

développement et le déploiement des politiques publiques, ainsi que dans la communication à mettre en œuvre pour que les citoyens soient réellement informés. Incarnation et responsabilité du pouvoir exécutif deviennent alors les paradigmes centraux permettant une prise en compte efficace des (r)évolutions ici évoquées.

Cet environnement de plus en plus complexe explique, en partie, le sentiment d'impuissance des institutions nationales que ressentent les Français et qui génère la situation démocratique actuelle.

L'assèchement de la démocratie

Concomitamment à ce que nous venons d'évoquer, la démocratie en France a vécu – et vit encore – un lent, mais permanent assèchement. Nous évoquerons, très succinctement tant ils sont partagés, trois éléments qui viennent corroborer cet état de fait.

Le faible niveau de représentativité du Parlement

L'émergence des partis et mouvements antisystèmes et/ou populistes a certainement un lien avec les conséquences liées à la mondialisation, comme le déclassement de certains territoires ou la crainte d'une perte d'identité dans un monde qui semble sans frontière. Face à cette émergence, la question de la capacité de nos institutions à intégrer ces nouveaux acteurs pose question. Les intégrer, c'est prendre le risque de voir arriver au pouvoir des acteurs dont les thèses sont pour le moins rances. Ne pas les intégrer, c'est contester à une partie non négligeable de Français le droit à la représentation de leurs idées, même les plus contestables, c'est refuser une visibilité institutionnelle à des entités qui ne sont pas légalement interdites et c'est enfin leur permettre de jouer de cette situation pour mobiliser encore plus d'électeurs en se victimisant. L'intégration de ces acteurs dans le jeu démocratique est devenue une condition *sine qua non* de la bonne marche future de nos institutions et de la sérénité de notre société.

Le trop faible niveau de représentativité des organisations politiques

Sans masses militantes – il suffit de voir les chiffres annoncés par les formations –, sans soutiens sociaux – le taux de syndicalisation dans notre pays est particulièrement bas – et avec un soutien démocratique de plus en plus faible, les organisations politiques vivent une crise existentielle réelle. Le processus de décomposition de la vie politique française ne semble pas, pour le moment, être à son terme et nous permettre d'envisager une recomposition intégrant, pourquoi pas, un réarmement tant idéologique qu'organisationnel de formations politiques. Dans ces conditions, la réflexion institutionnelle qui doit être la nôtre est simple à édicter : comment s'assurer du bon équilibre entre pouvoirs dans un contexte de balkanisation du système partisan ? La réponse à cette question porte en elle l'angle avec lequel envisager une évolution de notre régime.

Montée de l'abstention

Dernier élément, la baisse constante de l'intérêt porté par les Français aux différents scrutins. Pas besoin de rappeler les chiffres de participation aux scrutins locaux, ils sont faibles, toujours plus faibles et rien n'indique une évolution de cette tendance. Seul scrutin véritablement mobilisateur, l'élection du président de la République demeure l'exception. Alors que les dernières élections départementales et régionales ont été marquées par une abstention massive au premier et deuxième tour[1], l'enquête électorale 2022 d'octobre dernier réalisé par le Cevipof[2] montre que, plusieurs mois avant la campagne présidentielle, 71 % des personnes interrogées se disaient certaines ou presque certaines de voter si le premier tour de l'élection présidentielle avait lieu le dimanche suivant. Quoi que l'on puisse penser du rôle du président de la République, son élection reste et demeure le pôle d'attraction de nos institutions.

Une trop faible représentation de certaines formations, l'explosion du paysage partisan et le peu

1. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, les taux de participation définitifs au premier tour des élections départementales et régionales 2021 (France entière) sont respectivement de 33,32 % et 33,28 %. Les taux de participation définitifs au second tour des élections départementales et régionales 2021 (France entière) sont très légèrement en hausse, avec respectivement un score de 34,36 % et de 34,69 %.
2. Cevipof, *Enquête électorale 2022. Vague 2*, octobre 2021.

d'intérêt – à l'exception notable du scrutin présidentiel – porté par les Français aux temps démocratiques sont les signaux puissants de l'assèchement de notre démocratie. La réponse institutionnelle doit-elle alors être de tout faire pour redynamiser l'espace partisan ou bien d'intégrer ces éléments dans une réponse permettant efficacité, représentativité et stabilité ? La combinaison de notre environnement contemporain et de l'assèchement de la démocratie française fait apparaître avec une acuité renforcée ce que nous connaissons de nos institutions actuelles : la stabilité ne suffit pas.

La stabilité ne peut suffire

La mise en œuvre d'un régime « parlementaire rationalisé » obéissait à la prise en compte des faiblesses du modèle précédent tout autant que des grandes évolutions du temps. Plus de soixante ans après, comme cela a été démontré dans la partie commune de ce rapport, force est de constater que le modèle actuel est traversé de failles et qu'il n'est plus en mesure d'aider les acteurs politiques à répondre aux défis de leur époque. Outre les problématiques de représentativité déjà évoquées, quatre failles majeures sont à déplorer, failles qui devront être refermées :

– l'irresponsabilité politique et administrative du président de la République qui, élu avec la plus grande légitimité possible, n'est responsable devant le peuple que tous les cinq ans et jamais devant le Parlement ;
– le fait majoritaire qui, hors cohabitation, lie le président de la République, le Premier ministre et la majorité parlementaire dans un pacte où les droits du Parlement sont minimisés par la loyauté au chef de l'État ;
– la place trop importante laissée à la fabrique de la loi au Parlement qui, bien que disposant déjà de capacités (certes insuffisantes) de contrôle de la politique mise en œuvre par l'exécutif, reste uniquement centré sur l'aspect de son rôle le plus soumis à la logique majoritaire ;
– l'absence de prise en compte de l'ampleur des sujets à aborder et des différences de temporalité afférentes. Les questions liées au temps long et à la structuration même de la société ne peuvent être traitées dans un processus où la célérité est l'objectif principalement poursuivi.

Face aux grands défis à relever – technologiques, écologiques, géopolitiques – et qui font de l'incarnation et de la responsabilité du pouvoir exécutif deux paradigmes impératifs, face au déséquilibre criant entre pouvoirs législatif et exécutif de la V^e^ République et à l'assèchement de notre démocratie par manque de représentativité élective des courants qui pourtant la structurent et par affaiblissement constant du système partisan, c'est bien notre régime qui est à repenser. Basé sur un exécutif et un législatif forts et autonomes, sur l'équilibre entre efficacité et solidité, et pouvant être lié à une dynamique de meilleure représentation, le régime présidentiel peut incarner un vent de fraîcheur pour notre République.

Au fondement de la légitimité présidentielle

Le pouvoir présidentiel comme symbole du leadership

L'institution présidentielle, qui arbore des formes multiples déjà pour notre époque entre les différents pays, est issue d'une longue épopée dont le but et la réflexion principale sont la conduite d'une société humaine. Son origine sémantique est d'ailleurs très récente, et remonte à un document institutionnel, la Constitution des États-Unis (1787). Le terme annonce une place particulière de ce « président », dont l'étymologie signifie « siéger devant les autres », mais n'apporte pas de détail quant à sa fonction véritable – ce rôle étant alloué à la Constitution. De plus, il le place dans un ensemble de pouvoirs, à l'instar des *præsidens* chez les Romains qui avaient des rôles prépondérants, mais au sein d'organes collégiaux. Pour les Pères fondateurs, l'enjeu était de trouver un dénominateur commun dans une structure fédérée tout en éloignant le risque d'une tyrannie après la victoire contre le roi anglais George III.

Ces constituants se sont posé la question fondamentale de la bonne gouvernance pour conduire une société humaine. Si cette réflexion est antérieure à l'invention de l'écriture, ce sont les textes des philosophes grecs classiques comme Platon qui nous plongent dans nos premiers débats politiques. Dans *La République*, Platon détaille sa vision politique empreinte de morale, où le progrès de l'homme est lié à un cadre social reposant sur des vertus cardinales (la sagesse, le courage, la tempérance et la justice). Le « roi-philosophe » qu'il propose n'est pas

simplement un cumul de deux fonctions, mais un style de vie – pour reprendre une terminologie plus contemporaine – fondée sur la tempérance, la sagesse et le désintéressement.

De même pour Montesquieu, qui envisage dans *De l'esprit des lois* différents régimes dont les qualités sont jugées à l'aune de leur conservatisme. Ces préconisations renvoient souvent aux régimes de l'aristocratie (« le gouvernement des meilleurs »), car ces auteurs classiques s'intéressent avant tout aux qualités du chef.

Dans la pratique, cette recherche d'idéal s'est portée vers les grands hommes de la Nation, emportant une conception individuelle du pouvoir qui s'est renforcé avec le *storytelling* et la médiatisation des campagnes présidentielles. Comme le disait Georges Clemenceau, « pour prendre une décision, il faut être un nombre impair de personnes, et trois c'est déjà trop ».

Les marqueurs de la bonne conduite sont ici beaucoup plus hétérogènes que les qualités d'un chef, passant d'une conception où tous les moyens doivent être saisis pour assurer la continuité de l'État (marqué dans *Le Prince* de Machiavel) à l'éloge d'un gouvernement limité (prôné par le libertarianisme anglo-saxon ou par les anarchistes). De plus, ces thèses sont parfois marquées par la mise en place d'un projet, comme pour les marxistes où l'efficacité doit primer une fois le prolétariat arrivé au pouvoir.

Les figures de la « représentation présidentielle »

Au fondement du régime présidentiel, il y a la question de la légitimité du président. Comment se fonde-t-elle et se structure-t-elle dans l'imaginaire politique ? Nous nous essayons ici à définir une typologie de « représentation » du leadership présidentiel qui caractérise la relation singulière liant les citoyens et le président de la République.

Le président incarne par « subsidiarité » la souveraineté citoyenne, une forme de démocratie directe où se mêlent suffrage universel et représentation de l'exercice du pouvoir. La légitimité du suffrage universel est forte en France, ce dont témoigne le haut niveau de participation à l'élection présidentielle. L'attachement à celui-ci s'est largement nourri des oppositions aux mécanismes discriminatoires que symbolisaient les modes de suffrages indirects (capacitaire et censitaire) en tant que représentation symbolique de la souveraineté populaire. Dès la Constitution de 1793 est prévu le principe du suffrage universel masculin (en excluant les femmes et sachant que cette constitution de la Convention n'a toutefois jamais été appliquée) puis à nouveau en 1848 avec l'avènement de la II^{e} République. À partir de la III^{e} République, c'est le droit de vote des femmes qui va symboliser cette lutte pour l'égalité et la citoyenneté par le suffrage universel. Le référendum du 28 octobre 1962 sur l'élection au suffrage universel direct du président de la République représente un moment de bascule important, actant le glissement d'un régime présidentiel vers un « présidentialisme » à la française.

La représentation d'un président est complexe, protéiforme et dynamique : l'image d'un président « Père de la Nation » (*Pater patriæ*) est celle d'un homme providentiel protecteur et guide ; le président « philosophe-roi » est supposé incarner un modèle de leadership vertueux, un guide sur le modèle dirigeant de la cité idéale *Callipolis* chez Platon ; le président « manager » est un chef d'orchestre de l'animation gouvernementale, fort de la culture démocratique qui a infusé la vie politique. Le symbolisme de l'action présidentielle a mis en avant la dimension managériale de la fonction, renforcé par le rôle croissant de pilotage de l'action gouvernementale particulièrement marqué depuis 2007.

Axe 2 : le régime présidentiel, une réponse adaptée

> « Le régime présidentiel est celui qui, en assurant au maximum l'indépendance des pouvoirs, réalise leur séparation la plus complète. »
> Georges Burdeau[1]

En quoi le régime présidentiel pourrait-il constituer la réponse adéquate aux problématiques soulevées

1. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1972, p. 157.

dans la partie précédente ? Il est possible d'articuler l'intérêt à porter à ce régime en quatre axes complémentaires : responsabilité, renforcement, équilibre et représentativité.

Le régime présidentiel est l'une des Arlésiennes du débat politique français depuis plus de soixante-dix ans, passionnant constitutionnalistes et praticiens autant qu'il désintéresse les Français. « Le rêve de la VI^e est aussi vieux que la réalité de la V^e », disait d'ailleurs très justement le constitutionnaliste Guy Carcassonne[1].

Il a d'abord été défendu comme une réponse au parlementarisme jugé inefficace de la IV^e République. Cette proposition était notamment portée par deux des plus grands professeurs de droit public du XX^e siècle, Maurice Duverger et Georges Vedel. Elle n'avait cependant pas de grands soutiens dans la classe politique, attachée au parlementarisme.

Il a ensuite été évoqué, dans les premières années de la V^e, comme un moyen de tempérer le présidentialisme des premières années de Gaulle et de renforcer le Parlement. Le personnel politique devient dès lors bien plus intéressé par la proposition, notamment au sein du MRP et du parti radical. Au début des années 1960, certains socialistes comme Gaston Defferre ou André Chandernagor se prononcent en faveur de cette forme présidentielle de régime pour contrer la présidentialisation jugée excessive de la V^e.

Pourtant, la Constitution de la V^e a résisté, d'abord au départ du général, puis à l'alternance avec l'élection de François Mitterrand en 1981. Ce n'est seulement qu'à partir des années 1990 que le débat constitutionnel fut relancé, notamment avec les premiers épisodes de cohabitation entraînant une confusion des rôles à la tête de l'exécutif entre le président de la République et son Premier ministre d'opposition. À ces facteurs se sont ajoutés ceux de la défiance grandissante de l'opinion publique vis-à-vis des acteurs politiques.

Avec la révision constitutionnelle de 2000, le risque de cohabitation s'est éloigné, mais l'hypothèse d'un régime présidentiel à la française a conservé la faveur d'une partie du personnel politique, transcendant les courants traditionnels qui ancrent les opinions. Pour de nombreux acteurs politiques, l'idée de redéfinir le rôle du président de la République tout en réduisant (à une sorte de vice-président) ou supprimant la fonction de Premier ministre a été souhaitée à de nombreuses reprises. Avec un objectif : gagner en efficacité et en lisibilité.

Parmi ses partisans actuels et anciens, nous retrouvons deux catégories d'acteurs. Ceux qui défendent le régime présidentiel pour des raisons de fond : ce fut notamment le cas de Georges Vedel et de Maurice Duverger. Et de ceux qui y portent une adhésion qui nous semble essentiellement tactique et donc provisoire. Nous pouvons là notamment faire référence aux positions de François Mitterrand, qui condamna sans appel la pratique gaullienne du pouvoir et la Constitution de la V^e en parlant de « coup d'État permanent » en 1964, avant de parfaitement s'insérer dans le système institutionnel mis en place par le général.

Un président qui incarne seul l'exécutif et qui en assume toute la responsabilité

À la fois chef de l'État et incarnation de l'exécutif, le président dans un régime de ce type assume officiellement les deux fonctions.

Institutionnellement, il ne se trouve plus protégé par la fonction de Premier ministre et n'est donc plus en mesure de se cacher derrière ce que l'on appelle communément un « fusible ». L'incarnation est alors totale et permet aux citoyens d'être confrontés à une personnalité qui endosse pleinement les prérogatives comme les responsabilités de l'exécutif.

Administrativement, cette responsabilité se trouve renforcée par le basculement du gouvernement vers un cabinet, c'est-à-dire par le remplacement de la collégialité politique organisée autour de la figure du Premier ministre par une structure dont le fonctionnement a pour objectifs de conseiller le président de la République et de mettre en œuvre en son nom les politiques publiques qu'il aura décidé d'engager. Le président de la République n'est plus simplement là

1. Guy Carcassonne, « Améliorer la V^e République », *Après-demain*, n° 454, mai 2003, p. 22.

pour indiquer les grandes directions que le gouvernement doit ensuite se charger de mettre en œuvre, il endosse les deux missions et se voit doté de l'ensemble de l'administration centrale et déconcentrée de l'État. Il assume également seul les missions régaliennes. Il « est » l'exécutif.

Ainsi incarné, l'exécutif est pleinement comptable des échecs ou des réussites des politiques menées, il évite les tickets bancals ou des castings gouvernementaux aux logiques de constitution parfois hasardeuses. Bref, il peut inscrire son action dans une relation plus franche avec le peuple : oint de la légitimité la plus forte, celle du suffrage universel direct exprimé par tous les citoyens en âge de voter, il assume avec la même ampleur l'exercice du pouvoir.

Ajoutons à cela que les trésors d'inventivité déployés durant la Ve République pour maintenir au plus haut les capacités politiques du président de la République tout en limitant sa responsabilité au seul rendez-vous – septennal puis quinquennal – avec les Français ont généré un mode de fonctionnement visible chez nombre d'acteurs politiques et administratifs, provoquant un taux d'irritation particulièrement élevé chez nos concitoyens.

Un Parlement aux pouvoirs considérablement renforcés

Si l'instauration d'un régime présidentiel permet une mise en cohérence entre légitimité, incarnation et responsabilité du pouvoir exécutif, elle est également porteuse d'une évolution fondamentale, réclamée par tous les contempteurs de la Ve République : le renforcement du Parlement, et ce, dans tous les domaines.

Il en va d'abord de la fabrique de la loi. Maîtrisant l'initiative, le Parlement retrouve avec le régime présidentiel une réelle autonomie, le lien étant institutionnellement rompu avec l'exécutif. Cette situation est à la fois de nature à redonner de la légitimité aux parlementaires et à réinstaurer un temps de réflexion propre au pouvoir législatif. La maîtrise du calendrier législatif par l'exécutif et le fait majoritaire dans un régime parlementaire, rationalisé ou non, imposent un tempo qui n'est pas celui du Parlement, mais bien celui de l'exécutif. L'accélération des cycles politiques auxquels sont soumis les tenants de l'exécutif se voit alors transférée aux Chambres, les privant d'une part importante de leur capacité à agir sur la construction de la règle collective. En reprenant la main sur cet aspect, le pouvoir législatif pourra alors jouer du temps de débat pour approfondir les échanges sur des sujets particulièrement structurants pour notre société et trouver un équilibre entre réactivité et recul. Il en va aussi du budget puisque, dans un régime présidentiel, c'est également le Parlement qui en assure la maîtrise.

Enfin, et c'est un élément essentiel, ce renforcement du Parlement dans le cadre d'un régime présidentiel s'applique à la notion de contrôle politique. Dresser le bilan des lois votées, en appuyant celui-ci sur un travail d'évaluation réalisé par des entités indépendantes et dédiées, monter des commissions d'enquête, renforcer les moyens alloués aux parlementaires pour assurer ces missions, autant d'avancées permettant de faire du contrôle la priorité[1] du régime présidentiel.

Un régime d'équilibre des pouvoirs et des légitimités

La spécificité du régime présidentiel, spécificité qui nous semble de nature à ancrer nos institutions dans notre contemporanéité, ne réside ni dans la force de l'exécutif, ni dans la puissance du législatif, mais bien dans l'exercice autonome de leurs compétences respectives. Régime strict de séparation des pouvoirs, s'appuyant sur les « freins et contrepoids » chers à Montesquieu, il impose un respect mutuel entre exécutif et législatif. L'absence de droit de dissolution de la Chambre basse par le président de la République, la capacité réciproque des deux pouvoirs à entraver leurs décisions, tout comme le rôle dévolu au Parlement dans la nomination des ministres, hauts fonctionnaires ou ambassadeurs sont les marqueurs de l'équilibre et du respect qui doivent prévaloir entre les deux acteurs centraux du régime.

1. Philippe Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010.

Mais au-delà de l'équilibre entre les pouvoirs, c'est également le rééquilibrage des légitimités qui est induit. Renforcé, intégré dans la logique de freins et contrepoids, le Parlement retrouve *de facto* une légitimité que l'exécutif, bien qu'élu au suffrage universel direct, se devra de respecter. Dans une période de décomposition du système partisan, ce glissement peut se révéler être une aide précieuse pour participer de la reconstruction de familles politiques structurées.

Notons enfin que dans un régime parlementaire, qu'il soit classique ou rationalisé comme le nôtre, gouvernement et majorité parlementaire constituent deux éléments d'une même entité. Pour exercer un réel contre-pouvoir, il faudrait alors une opposition incarnée, soudée et mobilisée. Face à la complexité de notre époque qui ne cesse de fracturer notre structure d'opinion et d'affaiblir la capacité représentative des partis, le régime présidentiel peut alors se révéler un outil de recomposition efficace.

À condition, bien sûr, d'assurer une bonne représentation au sein du pouvoir législatif.

Aucun régime ne peut se passer d'une dose de proportionnelle

Si la logique de séparation et d'équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif est de nature à répondre aux attentes de notre temps, la question de la meilleure représentation des courants de pensée qui structure l'opinion est un impératif.

Le bon équilibre entre réelle représentation et maintien d'une solidité institutionnelle doit être la boussole à laquelle le personnel politique doit se référer afin de mettre en œuvre cette évolution. La refuser ne fera qu'amplifier la dichotomie entre représentants et représentés et mal la jauger aura des conséquences lourdes en matière d'efficacité et de stabilité du régime.

Il est tout à fait compréhensible que la main puisse trembler – au moins pour certains – au moment d'engager le débat sur ce sujet, tant les périls sont nombreux et l'avenir incertain. Mais à partir du moment où des partis et mouvements politiques sont légalement autorisés, l'incongruité de leur sous-représentation est génératrice de frustrations bien plus dommageables à terme.

Une responsabilité de l'exécutif à hauteur de ses prérogatives, un Parlement renforcé au service d'un régime d'équilibre entre les pouvoirs, une représentativité du législatif renforcée par l'utilisation d'une dose de proportionnelle, le régime présidentiel peut proposer une cohérence dont les Français pourraient apprécier l'harmonie. Reste à prendre les dispositions concrètes à sa mise en œuvre.

Axe 3 : propositions pour un régime adapté à notre temps

> « Il faut que par la disposition des choses
> le pouvoir arrête le pouvoir. »
> Montesquieu, *De l'esprit des lois*

Plusieurs pistes de réformes peuvent permettre de moderniser le régime présidentiel, pour qu'il réponde aux enjeux actuels, autour de trois axes : refonder la légitimité démocratique, moderniser l'exercice du pouvoir et mieux encadrer les pouvoirs du président. Nous pensons que l'essence même d'un régime présidentiel réside dans un exercice d'une séparation des pouvoirs stricte et équilibrée.

PROPOSITION 1

Refonder la légitimité démocratique de l'élection présidentielle

Au titre de la moralisation de la vie publique et pour restaurer le lien de confiance, nous proposons que tous les candidats à l'élection présidentielle puissent faire l'objet d'une enquête préalable de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette enquête donnera lieu à un rapport public sur leurs déclarations d'intérêt (en plus de la déclaration de patrimoine déjà prévue). Tous les membres d'un gouvernement devront également s'astreindre à un examen *ex ante* identique qui aujourd'hui ne repose que sur des bases informelles.

Nous proposons que les dépenses de campagne soient mieux encadrées, par la supervision tout au long de la campagne d'un contrôleur financier mandaté par la Commission nationale des comptes

de campagne et des financements politiques (CNCCFP), afin de veiller au respect des règles.

Nous proposons de changer la règle des parrainages pour se présenter à l'élection présidentielle. Certes, il faut maintenir la règle des 500 parrainages par des élus selon les dernières modifications introduites par la loi organique du 25 avril 2016. Cependant, nous proposons de reprendre la proposition d'un parrainage citoyen issue de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin en 2012. Cette proposition fixait à 150 000 le nombre de parrainages citoyens pour concourir.

Nous proposons, enfin, de créer un cadre légal pour les primaires ouvertes destinées à clarifier les sujets de calendrier, l'impact sur les comptes de campagne et sur les temps de parole sur la base des travaux initiés par le CSA.

Nous ne proposons pas de modifier la durée du mandat, manquant de recul par rapport à l'efficacité de la mise en place du quinquennat renouvelable une fois.

Enfin, concernant le mode de scrutin, il nous semble intéressant d'étudier la mise en place du vote alternatif afin d'éviter l'écueil de seconds tours qui imposeraient de choisir entre deux candidats ayant obtenu des scores faibles au premier tour et ne bénéficiant que du mode de scrutin majoritaire à deux tours, en particulier dans le contexte actuel de grande fragmentation. Plusieurs options sont ensuite possibles : soit le système dit du second tour instantané, soit un système de qualification à deux ou plusieurs pour un second tour (le vote blanc reste possible dans les choix).

PROPOSITION 2

Clarifier l'organisation gouvernementale et administrative autour du président de la République

Il faudrait revoir l'organisation de l'action gouvernementale en rattachant directement le secrétariat général du gouvernement et les services administratifs du Premier ministre à la présidence de la République et ainsi clarifier ce qui est devenu une pratique de fait « anticonstitutionnelle » du pouvoir exécutif.

La pratique du pouvoir a consacré le rôle central de la présidence et limite la portée réelle de l'article 20 de la Constitution.

Pour clarifier l'organisation gouvernementale et administrative, il faudrait également faire évoluer le rôle du Premier ministre vers un poste de vice-président et mettre en place un *spoil system* à la française, destiné à définir strictement les postes à responsabilité à la discrétion de la présidence.

Aussi, afin de laisser le temps à la préparation de la nouvelle mandature et veiller à la bonne transition, la date d'investiture du nouveau président devrait être fixée *a minima* deux mois après l'élection afin de laisser le temps à la préparation de la nouvelle mandature et veiller à une bonne transition.

PROPOSITION 3

Encadrer les pouvoirs du président de la République en renouant avec la séparation stricte des pouvoirs

Nous proposons de renouer avec un esprit strict de la séparation des pouvoirs en supprimant plusieurs dispositifs constitutionnels :
– pour le président, impossibilité de dissoudre l'Assemblée nationale sans démissionner lui-même et suppression du 49-3 ;
– pour le Parlement, impossibilité de démettre le gouvernement (suppression de la motion de censure).

Nous proposons de maintenir la destitution du président telle que prévue par la Constitution. Nous proposons également de modifier le calendrier électoral afin de supprimer l'enchaînement des élections présidentielle et législatives. Cette question est difficile à trancher car elle risque de rendre impuissantes les volontés d'alternance en raison de la suppression du pouvoir de dissolution. Il nous semble que la meilleure option est d'organiser les deux élections en même temps.

Le président fait chaque année une déclaration de politique générale devant le Parlement réuni en congrès sans vote, mais obligatoirement suivie d'un débat qui fixe l'agenda de l'exécutif.

Les chantiers communs à mener

La profondeur de la crise actuelle offre l'occasion de repenser les institutions démocratiques, dont les pierres fondatrices datent de plusieurs siècles. Le premier chantier exploré consiste à assurer l'équilibre et la séparation des pouvoirs. Le second propose un parcours méthodologique pour mettre en œuvre les réformes proposées.

CHANTIER 1

Assurer l'équilibre et la séparation des pouvoirs

Proposition commune n°1

Redéfinir les pouvoirs et contre-pouvoirs de notre démocratie

Rééquilibrer la relation exécutif/majorité parlementaire équilibrée, capable d'instaurer une responsabilité politique

Le rôle d'une majorité parlementaire ne peut pas se résumer à soutenir en bloc l'exécutif. Elle doit faire émerger des idées et « alerter » l'exécutif sur les mouvements sociétaux profonds en s'appuyant sur l'enracinement local des élus. Cela implique, pour le Parlement, une capacité d'expertise dédiée, comme la nécessité pour l'exécutif d'intégrer les parlementaires à la définition des orientations politiques du pays.

Ainsi faudrait-il que le Parlement puisse définir un rythme qui soit indépendant de celui de l'exécutif, actuel maître de toutes les horloges, pour imposer ses thèmes de prédilection dans le débat politique (à travers son ordre du jour législatif et ses commissions d'enquête, par exemple). Les réflexions engagées sur l'encadrement strict des périodes d'urgence doivent être menées à terme.

La mise en place d'un *Election Day* – jour d'élections concomitantes (l'organisation conjointe des élections présidentielle et législatives) – permettrait de créer les conditions politiques de cette émancipation de la majorité, en conférant une légitimité propre aux députés, en cassant l'actuelle logique de l'élection législative qui ne vise qu'à assurer un soutien plus ou moins grand au président de la République nouvellement élu, et en assurant un taux de participation plus élevé, voire identique pour les deux scrutins.

Redéfinir une relation majorité/opposition, capable de viser le consensus et d'incarner l'alternance

Les mesures des règlements intérieurs actuellement applicables aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires au sein des deux chambres fragilisent le Parlement en favorisant la fragmentation des camps et la multiplication des propositions de loi qui ont très peu de chance d'aboutir. Il faudrait, au contraire, promouvoir le rassemblement autour de grandes formations insérées pleinement dans le travail des députés et des commissions. Cela passerait, par exemple, par la mise en place d'un *shadow cabinet*, la nomination de présidents de commissions parlementaires issus d'un groupe d'opposition (sur le modèle de la commission des finances de l'Assemblée nationale[1]) et la mise en lumière de personnages clés de

1. L'article 39 al. 3 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que : « Ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. »

l'opposition dans les commissions d'enquête (la commission d'enquête relative à Alexandre Benalla a révélé les faiblesses actuelles des enquêtes parlementaires[1]).

Ces propositions trouveraient leur pleine utilité si elles étaient associées à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le scrutin parlementaire.

Redéfinir une relation Assemblée nationale/ Sénat équilibrée pour représenter les territoires

Le Sénat souffre d'un défaut de légitimité, renforcé par la capacité réservée à l'Assemblée nationale d'avoir le « dernier mot »[2] lors du vote d'une loi. Cela confère au Sénat l'apparence d'une chambre basse sans véritable pouvoir dont la pesanteur alourdit inutilement le fonctionnement institutionnel, sans considération pour la réalité de la qualité du travail parlementaire qui s'y déroule.

Une des pistes pour renforcer le Sénat serait d'en faire une véritable « Chambre des territoires », en lui octroyant notamment le dernier mot pour les lois relatives à l'organisation des collectivités territoriales et au droit à l'expérimentation prévu à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution[3]. Une nouvelle impulsion dans la décentralisation viendrait conforter ce nouveau rôle décisif confié au Sénat.

Proposition commune n°2

Instaurer un mandat parlementaire plus collectif, paritaire et co-construit avec les citoyens

Instaurer un mandat parlementaire plus collectif

Le député est associé à l'image d'Épinal du parlementaire solitaire, qui devrait se tenir à l'écart des structures « partisanes » pour poursuivre l'intérêt général. Or le Parlement doit devenir un lieu de la construction collective de la décision politique. Pour aider les parlementaires à définir des positions communes et agir collectivement, et donc peser plus, on peut imaginer de remplacer le droit d'amendement individuel par un droit d'amendement collectif, d'organiser plus encore le travail parlementaire autour des groupes politiques, d'octroyer des moyens mutualisés accrus à ces structures partagées. Cela aurait le mérite de favoriser le recrutement de collaborateurs experts dans leur domaine (on pense en particulier aux chercheurs), plutôt que d'offrir une prime à l'embauche d'individus exclusivement voués à la carrière d'une femme ou d'un homme politique en dehors de toute appartenance à un socle programmatique commun.

Instaurer un mandat parlementaire vraiment paritaire

Malgré les progrès réalisés en matière de féminisation des assemblées parlementaires, la parité absolue n'est toujours pas atteinte au sein des deux hémicycle[4].

À l'Assemblée nationale, le non-respect du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions

1. « Affaire Benalla : La commission d'enquête de l'Assemblée ne publiera pas de rapport », *Le Monde*, 1er août 2018.
2. Article 45 alinéa 4 : « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »
3. Article 72 alinéa 4 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »
4. « La part des femmes progresse à l'Assemblée et au Sénat », Observatoire des inégalités, 4 décembre 2018.

électives est sanctionné par des pénalités financières pour les partis politiques[1]. Cette mesure coercitive a été relativement efficace, en plus de la réforme du cumul des mandats[2] et du renouvellement important du personnel politique après les élections de 2017. Mais les seuils de sanctions applicables pourraient être encore renforcées pour devenir véritablement dissuasifs, en même temps que pourraient être introduits des mécanismes rectificatifs intégrés dans un scrutin proportionnel.

Pour le Sénat, si l'obligation de parité a été renforcée en 2013[3], la réforme peine à inclure la part des sénateurs élus au scrutin uninominal majoritaire (27 % des sièges). Pourtant, pour ce type de scrutin, il suffirait d'envisager une candidature en binôme paritaire pour deux circonscriptions.

Instaurer un mandat parlementaire co-construit avec les citoyens

Une de nos convictions profondes, confirmée par les travaux menés pour l'élaboration de ce rapport, est le besoin d'assurer une articulation plus directe entre le mandat parlementaire et les administrés.

En sus des propositions déjà formulées, l'imbrication peut aussi passer par un acteur oublié de notre Parlement : le suppléant. Ce personnage mis en avant pendant la période électorale demeure généralement à l'écart du mandat électif, bien qu'il lui soit demandé de se tenir prêt à reprendre à tout moment un siège qui serait devenu vacant. Or un statut de suppléant pourrait être inventé pour représenter le député dans sa circonscription en son absence, voire pour siéger au Parlement en cas de nécessité de remplacement (congé parental du député, par exemple). Pour cela, le suppléant devrait pouvoir toucher une indemnité compensatrice et bénéficier de la reconnaissance des acquis développés afin de faciliter le retour à la vie civile. En soulageant le travail chronophage de l'élu, et en facilitant de la sorte le délicat équilibre entre vie privée et publique, un tel partage de mandat pourrait aider à lever des barrières matérielles ou psychologiques dans l'accès au mandat. Il n'est pas normal que des personnes, souvent des femmes, s'interdisent d'entrer dans la vie politique par crainte de devoir abandonner leurs aspirations légitimes d'équilibre. Si la politique était moins sacrificielle, elle s'offrirait plus facilement au plus grand nombre.

Pour renforcer la démocratie collaborative ou contributive, d'autres éléments pourraient être envisagés. De façon disparate, citons : le soutien au développement des CivicTech (l'écosystème de porteurs de projets qui cherchent à développer des modes de collaboration avec les citoyens au moyen d'outils et de méthodologies innovants) ; le tirage au sort de citoyens-législateurs intégrés directement dans l'hémicycle, ou encore la formation de chambres citoyennes séparées chargées d'étudier les textes et de faire des recommandations ; le dépôt d'amendements citoyens ayant recueilli un certain nombre de signatures selon un seuil à définir ; l'instauration des référendums d'initiative citoyenne, y compris du référendum révocatoire pour permettre la mise en cause exceptionnelle de la responsabilité politique d'un élu en cas de scandale avéré.

Proposition commune n°3

Organiser une administration au service de la démocratie

Une administration ancrée dans les territoires

La poursuite de cette ambition impliquerait plusieurs réformes, parmi lesquelles le renforcement des écoles de service public et la promotion des postes administratifs stratégiques dans les territoires, dès la sortie des concours et tout au long de la carrière des agents publics, avec « l'impératif d'encourager par des promotions le passage d'une administration à l'autre, et notamment de postes parisiens à des postes

1. En vertu de la loi n 2014-873 du 4 août 2014, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti dépassait 2 % du nombre total de candidats, une partie du financement du parti politique est diminué d'un pourcentage égal à 150 % de l'écart rapporté au nombre total des candidats.
2. Loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.
3. Loi n° 2013-702 du 2 août 2013.

en province[1] ». Cette réflexion implique de questionner aussi la réalité des moyens octroyés aux administrations déconcentrées et décentralisées.

Une administration adaptée aux attentes des citoyens

Si l'administration doit répondre aux attentes des usagers (bénéficiaires des services publics), des contribuables (financeurs des services publics) et des citoyens (soucieux de l'efficacité des politiques), ces derniers ne bénéficient que de peu de moyens pour exprimer leurs attentes vis-à-vis de l'administration.

Or l'administration pourrait elle aussi recourir plus spontanément aux consultations citoyennes et à la co-construction des politiques publiques. Il est souhaitable d'intégrer le citoyen en amont – dès la conception de la politique publique –, dans la mise en œuvre des décisions, puis en aval, en favorisant notamment la présentation et l'évaluation ouvertes des résultats au regard des objectifs fixés. C'est « l'audit citoyen », accompagné par des spécialistes.

Nous ne minimisons pas le temps, l'investissement et les compétences nécessaires pour profiter pleinement du potentiel de la collaboration directe avec les citoyens. À l'inverse, s'interroge-t-on jamais sur les coûts d'une administration déconnectée, qui développerait des programmes sans tenir compte des retours des usagers, dépenserait des fortunes en dématérialisation, et lancerait de grands programmes informatiques sans penser aux besoins à servir, à l'ergonomie et à l'accessibilité de ses services ?

Proposition commune n°4

Favoriser la participation citoyenne pour intégrer les nouveaux enjeux sociétaux

Dans son ouvrage *Pour une démocratie de combat*, le sociologue Michel Wieviorka nous rappelle le besoin de « faire vivre la tension entre unité et diversité » :

> « La démocratie est la formule politique autorisant de penser et de faire vivre les tensions résultant de la nécessité qu'il y a à assumer, tout à la fois, la pluralité et l'unité d'un corps social[2]. »

Développer l'engagement citoyen

Le seul moment du vote ne suffit plus à alimenter la démocratie en continu. L'engagement citoyen doit s'instiller par défaut (*by design*) dans les décisions publiques. Si les mécanismes de contribution se généralisent, il faut prévoir le cadre de conciliation de cette activité avec la vie professionnelle et privée, comme pour les pompiers volontaires, ou les jurés d'assises. Les participants aux conventions citoyennes doivent, par exemple, pouvoir toucher une indemnité compensatrice suffisante pour garantir un égal accès à la charge et bénéficier d'un statut leur permettant de valoriser les acquis de leurs efforts.

Le développement de l'engagement citoyen passe donc par une transformation radicale des manières de concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques. La contribution citoyenne doit être au XXIe siècle ce que le néo-management a été à la fin du siècle dernier : le nouveau fil conducteur. D'où l'interrogation, essentielle, du financement de ce nouveau paradigme : quel budget pour l'accompagnement financier d'un candidat ou d'un parti, le soutien à une expérimentation démocratique locale autour de l'engagement de jeunes très éloignés du vote, l'organisation d'une assemblée citoyenne ? On rejoint ici l'idée d'une « banque de la démocratie »[3], qui pourrait

1. Chloé Morin, *Les Inamovibles de la République, op. cit.*, p. 213.
2. Michel Wieviorka, *Pour une démocratie de combat*, Paris, Robert Laffont, 2020, p. 462.
3. Voir la mesure n°4 de Démocratie ouverte, « OGP : Démocratie ouverte adresse ses propositions au gouvernement », 17 août 2021 et la mesure n°2 proposée par Émeric Bréhier et Hugo Le Neveu-Dejault, *Financement de la vie politique en France, 11 propositions pour insuffler de la justice*, Fondation Jean-Jaurès, 21 janvier 2020.

être accueillie à la Banque des territoires (portée par la Caisse des dépôts et consignations). L'ancrage territorial de la CDC serait un atout, non pas pour qu'une entité technocratique centrale contrôle tout le champ du sujet, mais bien pour agir comme levier de diffusion et de labellisation des meilleures pratiques auprès des élus et collectivités. Personne ne sait aujourd'hui identifier avec précision les moyens mobilisés par l'État autour de l'ingénierie démocratique, qui n'existe pas comme une catégorie à part des politiques publiques, en dépit des efforts méritoires déployés par la DITP (Direction interministérielle de la transformation publique) : la ligne budgétaire « ingénierie démocratique publique » doit être créée, car le coût de la démocratie ne peut se résumer au budget du Parlement. La terminologie doit aussi évoluer : parlons de plan de relance démocratique !

En parallèle, l'inscription sur les listes électorales doit être rendue obligatoire tout autant que facilitée, pour éradiquer le phénomène massif des « mal inscrits ».

Insérer toutes les sensibilités et les expertises au débat citoyen

L'avenir n'a pas de lobbyiste. Rendre la démocratie plus inclusive, c'est forcément poser la question de la représentation des générations futures, et notamment des jeunes mineurs, qui n'ont pas encore la possibilité de voter mais peuvent néanmoins s'exprimer et s'organiser politiquement. Les marches pour le climat en fournissent la meilleure démonstration. Nous soutenons fermement l'idée d'abaisser l'âge du vote à seize ans ; il est temps que les conservatismes et les peurs ne décident plus seuls au nom de celles et ceux qui héritent des erreurs du passé. Mais cela ne suffirait pas : les jeunes ne votent plus. La majorité d'entre eux ne perçoit pas la politique comme un moyen de maîtriser son destin et reste intellectuellement, physiquement et émotionnellement éloignée des scrutins politiques. Il est urgent de lancer un grand chantier de remobilisation démocratique – le prochain chantier du quinquennat – pour donner aux 16-25 ans la confiance de s'exprimer, de revendiquer par la parole, de s'engager dans la vie citoyenne, à l'image du Conseil parisien de la jeunesse.

L'idée de créer une « chambre du futur[1] », composée de citoyens tirés au sort, est également attrayante. Le Conseil économique, social, environnemental *et démocratique* (le CESED), ainsi que ses relais régionaux, pourrait se réinventer pour devenir cette institution qui associerait des collèges de citoyens, d'experts scientifiques (sciences dures et sciences humaines, entre autres) et de représentants des corps intermédiaires chargés de se prononcer sur les textes prévus à l'agenda parlementaire et de définir des propositions d'orientations stratégiques de long terme, éloignées des contraintes budgétaires du temps court.

1. Floran Augagneur, Loïc Blondiaux, Dominique Bourg, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François et Michel Prieur, *Inventer la démocratie du XXIe siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2017.

CHANTIER 2

Engager un processus constituant participatif

Comme à l'approche de chaque scrutin présidentiel, des propositions de refonte des institutions seront mises sur la table. Mais cette fois, le contexte est très particulier : attentats, « gilets jaunes », pandémie… la fatigue sociétale est lourde, le régime est épuisé. Au vu de l'ampleur de la tâche, l'idée de convoquer une Assemblée constituante pour rédiger un nouveau pacte constitutionnel s'impose. Il est temps de définir en commun une voie détaillée à suivre pour obtenir des évolutions profondes.

Dans le programme *L'Avenir en commun* de Jean-Luc Mélenchon, il est proposé de convoquer un référendum, par application de l'article 11 de la Constitution, afin de définir le processus constituant et ses modalités (composition de l'Assemblée constituante, modes de délibération, participation citoyenne). Il est précisé qu'aucun ancien parlementaire ne pourrait siéger au sein de cette Assemblée, et que les délégués participants ne pourraient pas être candidats aux élections après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Le texte issu des travaux serait obligatoirement soumis à un nouveau référendum.

Mais le Conseil constitutionnel vérifie les décrets de convocation des référendums… De nombreux juristes, dont Benjamin Morel[1], considèrent qu'un tel recours à l'article 11 de la Constitution n'est pas garanti : une réforme de la Constitution relevant du domaine « réservé » de l'article 89, le Conseil constitutionnel pourrait invalider cette procédure de constituante. Le risque d'une crise de régime, qui opposerait le pouvoir nouvellement élu aux « gardiens de la Constitution », est présent.

Or on l'a vu, un recours à l'article 89 n'offre pas plus de garantie de résultats : l'Assemblée nationale et le Sénat doivent voter le texte à l'identique avant un vote en Congrès (réunion des deux chambres du Parlement) ou par référendum. Dans ce cas de figure, le Sénat aurait la capacité de bloquer la dynamique politique issue des urnes.

Intégrer les citoyens dans une réforme constitutionnelle n'est donc pas le choix de la facilité. Pour réussir, il faut qu'un parti ou plusieurs partis politiques réunis, ou un mouvement politique plus large embarquant la société civile, conditionnent les programmes des campagnes présidentielle et législatives à la mise en œuvre de cette proposition méthodologique. De ce marqueur de campagne programmatique découlerait un « contrat moral inviolable » entre les nouveaux élus et le peuple, gage d'une « révolution tranquille »[2].

Le nouveau président de la République pourra alors lancer une « Convention pour une nouvelle République[3] », composée de trois collèges :
– un collège d'élus (parlementaires et élus locaux) ;
– un collège d'experts (universitaires, juristes) ;
– un collège de citoyens tirés au sort sur le modèle d'une conférence citoyenne.

La mission de cette Convention constituante se déroulera en deux temps. D'abord, la Convention aura pour mission de proposer un référendum préconstituant formulant une liste de questions relatives à la démocratie et à la politique[4]. Plutôt que de solliciter les citoyens sur un projet déjà ficelé sur lequel ils devront se prononcer de façon binaire, il s'agira de créer un espace de dialogues et de débats démultipliés et déconcentrés, autour de plusieurs pistes d'évolution, mais sans éparpillement. De ce premier temps de consultations ressortiront des propositions destinées à inspirer et alimenter les travaux de la Convention, chargée d'écrire un nouveau texte constitutionnel.

1. Benjamin Morel, *Une nouvelle République des citoyens, op. cit.*
2. L'expression fait référence aux évolutions historiques qui ont marqué l'État et la société québécoise dans les années 1960 pour les transformer en une nation moderne sous l'impulsion de la volonté politique.
3. C'est la proposition n°1 formulée par l'association Démocratie ouverte (« OGP : Démocratie ouverte adresse ses propositions au gouvernement », *art. cit.*). La plateforme de l'association Démocratie ouverte parle de « Convention citoyenne pour le renouveau démocratique ».
4. Une approche similaire est proposée par Pascal Jan et Olivier Rozenberg, *Onze référendums simultanés : un choc de confiance démocratique*, Fondation Jean-Jaurès, 3 décembre 2012.

La question du mode d'adoption de la révision, que la Convention devra trancher, reste ouverte. La première option serait, par parallélisme, la validation du texte par référendum, afin de confirmer ou infirmer le travail mené par la Convention constituante sur la base du premier référendum. La seconde option serait, par complémentarité, l'adoption de la Constitution par un vote du Congrès, afin d'éviter le risque de plébiscite ou au contraire de sur-sollicitation.

Dans l'hypothèse où le texte serait rejeté, il sera impératif d'enclencher des conséquences immédiates : démission du président de la République et dissolution de l'Assemblée nationale. Un précédent existe dans l'histoire politique : l'Assemblée constituante élue en octobre 1945 avec un mandat de refonte constitutionnelle a vu son projet rejeté. Les élections constituantes du 2 juin 1946 qui en ont découlé ont modifié l'équilibre politique de l'Assemblée, sans que celui-ci ne soit pour autant profondément bouleversé.

Ainsi l'organisation d'une Constituante pour le renouveau démocratique nous semble-t-elle la seule voie ouverte pour initier un grand débat national engageant, pour assurer la continuité des institutions, leur donner la représentativité dont elles manquent cruellement, et réintroduire un élément fondamental : la responsabilité politique, qui seule fait entrer dans l'ère de la maturité démocratique.

Conclusion

Les propositions énoncées, ambitieuses pour certaines, n'en demeurent pas moins partielles et nécessiteront d'être complétées par d'autres réflexions qui ne peuvent pas être toutes abordées ici. En outre, nous avons conscience des limites d'un exercice d'analyse qui se contente de la seule lucarne nationale ; l'avenir démocratique doit se (re)tourner également vers le socialisme municipal, au cœur des territoires, avec l'idée de « localisme » et de circularité. Comme cet avenir doit plus que jamais continuer de regarder vers l'Europe et, plus loin encore, vers le multilatéralisme international, dont les ressorts peinent de plus en plus à emporter l'adhésion des citoyens.

Il n'en reste pas moins que le foisonnement actuel des idées de changements politico-institutionnels en réponse au défi de la crise démocratique, auquel nos propositions cherchent à contribuer, est une très bonne nouvelle : le renouveau est là, il n'attend qu'à être saisi.

Remerciements

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont bien voulu participer ou être auditionnées dans le cadre de ces travaux :

– **Pierre Berlioz**, professeur de droit, directeur de cabinet du président de la CNCC, ancien conseiller du ministre de la Justice ;

– **Émeric Bréhier**, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès, professeur associé à l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux ;

– **Marie-Anne Cohendet**, constitutionnaliste, professeure agrégée des facultés de droit ;

– **Bastien François**, universitaire (Panthéon-Sorbonne) et politiste ;

– **Kokopello**, auteur de *Palais Bourbon. Les coulisses de l'Assemblée nationale* (2021) ;

– **Benjamin Morel**, maître de conférences en droit public à l'université Paris II Panthéon Assas et docteur en science politique à l'École normale supérieure de Paris-Saclay ;

– **Nicolas Rousselier**, historien, auteur notamment de *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX-XXIe siècle* (2015) ;

– **Olivier Rozenberg**, professeur associé à Sciences Po ;

– **Quentin Sauzay**, co-président de Démocratie ouverte ;

– **Éric Thiers**, historien et constitutionnaliste.

Table des matières

05 Préambule

07 Un régime à bout de souffle

09 Réforme constitutionnelle : une solution « miracle » mais incertaine

11 Redéfinir un cap pour nos institutions politiques

15 Rompre avec l'irresponsabilité politique en renouant avec l'équilibre des institutions

16 Scénario 1 : restaurer une République parlementaire pour mettre fin au régime de l'irresponsabilité

31 Scénario 2 : instaurer un régime présidentiel modernisé pour répondre aux attentes démocratiques

41 Les chantiers communs à mener

41 Chantier 1 : assurer l'équilibre et la séparation des pouvoirs

46 Chantier 2 : engager un processus constituant participatif

49 Conclusion

51 Remerciements

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par A.Trois
JANVIER 2022

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

03_2021 : La raison d'être des entreprises : deux ans après, premier bilan
Nathalie Rouvet Lazare

03_2021 : Travailler à l'âge du numérique : l'an II des coopératives !
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

05_2021 : Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'Union européenne dans les journaux télévisés ?
Fanny Hervo, Théo Verdier

05_2021 : Signaler la haine pour mieux la combattre. Les LGBTphobies au prisme de l'application FLAG!
Flora Bolter, Denis Quinqueton, Johan Cavirot

06_2021 : Apathie démocratique et responsabilité politique
Émeric Bréhier, Frédéric Potier

06_2021 : Mécanismes d'une justice algorithmisée
Adrien Basdevant, Aurélie Jean, Victor Storchan

07_2021 : De la souveraineté européenne
Pervenche Berès, Antoine Bristielle, Jean-Philippe Derosier, Gilles Finchelstein, Thomas Manz, Max-Valentin Robert, Francis Wolff

09_2021 : La reconquête de la souveraineté alimentaire en Afrique. État des lieux et propositions
Pierre Jacquemot

10_2021 : Le dossier Zemmour. Idéologie, image, électorat
Coordonné par Gilles Finchelstein

11_2021 : Tableau politique de « La France d'après »
Jérôme Fourquet

12_2021 : Plaidoyer pour un Parlement renforcé
Yaël Braun-Pivet

fondationjeanjaures
@j_jaures
fondation-jean-jaures
www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

www.jean-jaures.org

Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS