



FAIRE LE PARI DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

ÉMERIC BRÉHIER

FAIRE LE PARI DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

ÉMERIC BRÉHIER

Émeric Bréhier a été député entre 2007 et 2012 et dirige aujourd'hui l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès.

INTRODUCTION

UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE

Notre vieux pays a une relation particulière avec les institutions. Et plus encore avec les représentants, notamment politiques, censés le gouverner. La chose est connue. Longtemps, la France fut caractérisée par cette image d'Épinal d'une instabilité constitutionnelle chronique lorsque d'autres démocraties libérales étaient pourvues d'une stabilité constitutionnelle enviée. L'herbe semble souvent plus verte et grasse ailleurs. Ces 143 dernières années – excusez du peu – notre pays n'a compté que trois Constitutions : la III^e République de 1875 au funeste été 1940, la IV^e République de 1946 à 1958, la V^e République dont nous fêtons cette année le 60^e anniversaire. Et si la Grande-Bretagne, adossée à un droit coutumier, relève d'une autre logique juridique, les États-Unis ont amendé à plusieurs reprises leur texte fondamental originel depuis la fin du XVIII^e siècle. Quant à l'Allemagne, elle dispose de la même Loi fondamentale depuis 1949, alors même que, lors de la réunification, elle a dû faire face à des défis historiques que nul n'a oubliés.

Cette instabilité constitutionnelle du régime politique français, en définitive toute relative, n'a pas empêché d'incessantes controverses institutionnelles. Notons d'ailleurs que celles-ci ressurgissent bien souvent concomitamment aux incertitudes sociales minant l'efficacité démocratique de nos institutions, ou perçue comme telle. Relevons

également que nombre de critiques sur le fonctionnement de notre cadre démocratique ont peu à peu, pour une très grande partie d'entre elles, été prises en compte dans notre texte fondamental, ou dans les pratiques régulées par les lois organiques ou les lois ordinaires. Ainsi en est-il, par exemple, de nombreuses attentes concernant l'organisation du travail parlementaire et la place du travail en commission à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2008 qui a passé de justesse l'épreuve du Congrès de Versailles. Cela a également été le cas concernant le risque, fortement évoqué à l'époque, de cohabitation à la suite de l'instauration du quinquennat et du rétablissement¹ du calendrier électoral (élection présidentielle puis législatives) en 2001. Il est à cet égard intéressant, pour ne pas dire confondant, de constater à quel point ce quinquennat et le calendrier des élections présidentielle et législatives, qui étaient présentés comme un gage de stabilité et de respect démocratique, notamment par l'aimant de la majorité parlementaire d'alors, le Parti socialiste, sont aujourd'hui perçus par les mêmes comme le symbole d'une personnalisation outrancière des débats politiques. Avec ce refus non avoué de l'élection présidentielle comme élection reine du système politique français. Nous y reviendrons.

La relecture de livres écrits par des acteurs politiques ou par des publicistes, ou de rapports remis aux pouvoirs publics (et ils furent nombreux) dans les années 1990 et 2000 est très instructive². La plupart

1. On retient ici le terme de rétablissement plutôt que celui d'inversion qui a été utilisé par les détracteurs de la réforme.

2. Évoquons, parmi beaucoup d'autres, les livres d'Olivier Duhamel (*Le Quinquennat. Réflexions sur nos institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000) ou d'Arnaud Montebourg et Bastien François (*La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005) ; ou encore des numéros des revues *Pouvoirs* ou *Le Débat*. Citons également les rapports de Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République*, 1993 ; de Pierre Avril, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République*, 2002 ; d'Édouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, 2007.

des mesures alors préconisées ayant été mises en œuvre, le Parlement ne devrait pas se sentir diminué dans son rapport avec l'exécutif et la crise de la démocratie représentative devrait être jugulée. Il y a là une aberration rarement relevée. Comme si nous ne pouvions jamais nous déclarer satisfaits de notre cadre démocratique ; comme s'il fallait ici s'offusquer pour cacher d'autres réalités expliquant un éventuel décrochage civique ; comme s'il ne fallait surtout pas s'interroger sur l'architecture pour le moins originale de nos institutions et sur leur mise en musique.

Et que dire de la mise en œuvre, progressive certes et en réalité inaboutie, de la décentralisation depuis les grandes lois Defferre des années 1980 jusqu'à la loi NOTRe¹ en 2015 ? Sans oublier évidemment les conséquences, lourdes telle une application *in situ* des lois d'airain de Maurice Duverger, du fait majoritaire qui structure notre système politique. Le scrutin uninominal est bien évidemment la règle pour les élections législatives, départementales dans le cadre du binôme², mais également, d'une certaine manière, pour les élections municipales et régionales. Dans ces deux derniers cas, en effet, si le mode de scrutin est proportionnel, il s'accompagne de primes majoritaires de 50 ou 30% accordées à la liste arrivée en tête des suffrages. Il faut également évoquer la place importante prise par le Conseil constitutionnel. Cela se fit certes très progressivement, mais quel poids a aujourd'hui cette institution ! Peu de personnes songeraient à nier sa centralité dans le dispositif institutionnel. Bref, à l'heure de son 60^e anniversaire, la Constitution qui régit notre vie publique n'a plus grand-chose à voir avec celle des origines.

1. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2. Suite à la loi du 17 avril 2013, les conseillers généraux deviennent des conseillers départementaux et sont désormais élus dans le cadre d'un binôme homme-femme dans des cantons redécoupés. Cette mesure a permis à ce que la parité soit désormais effective dans des instances départementales qui en étaient bien loin.

UNE CRISE PERMANENTE ?

S'est ajoutée ces dernières années une crise de la participation qui concerne l'ensemble des élections, symbole assurément d'une crise du sentiment d'appartenance, d'un destin politique partagé, que celui-ci soit national ou local. Pas un mois ne se passe sans que paraissent de nouvelles études démontrant le divorce d'une partie de plus en plus large de nos concitoyens d'avec celles et ceux censés les représenter. Avec, au fond, cette interrogation : si la politique ne s'intéresse plus à leur vie ni à leur devenir, pourquoi devraient-ils y consacrer du temps, fût-il minime, à l'occasion des échéances électorales ? Et voici venu ce « je-m'en-foutisme électoral¹ » que certains, à la veille de l'élection présidentielle de 2017, ont fort justement diagnostiqué. Notons d'ailleurs que, lorsque des évolutions inverses sont relevées², comme à la suite de la dernière séquence électorale, fort peu de commentateurs y ajoutent crédit, n'y voyant qu'un soubresaut dans une courbe forcément déclinante. Comme si imaginer un autre scénario relevait au mieux d'un optimisme béat, au pire d'une instrumentalisation éhontée. Comme s'il convenait de dérouler, de manière incessante, un discours d'insatisfaction démocratique comme seul gage de bonne foi. Qui ose défendre un système représentatif adossé à ces milliers d'élus investis apparaît au mieux comme un doux rêveur, au pire comme un défenseur d'un système d'oppression en faveur des mieux établis. Tout se passe comme si la dénonciation de turpitudes ou d'insuffisances systémiques constituait à elle seule une contre-proposition, légitime, de surcroît.

1. Brice Teinturier, « Plus rien à faire, plus rien à foutre ». *La vraie crise de la démocratie*, Paris, Robert Laffont, 2017.

2. Le sondage Viaoice – Fondation Jean-Jaurès – La Revue civique « L'Observatoire de la démocratie 2018 » du 12 janvier 2018 montre une nette remontée de la confiance dans le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

Cette remise en cause de la représentation ne touche pas uniquement le domaine politique. Elle concerne *in fine* la grande majorité des secteurs d'intermédiation. C'est bien en effet l'ensemble des corps intermédiaires qui est atteint par cette désaffection : femmes et hommes politiques assurément, et à quelque niveau que ce soit ; organisations syndicales tout autant, alors même qu'ont été mis en place ces dernières années les critères de représentativité qui manquaient afin de restaurer (ou renforcer) leur légitimité ; et évidemment journalistes, dont la parole est régulièrement mise en doute. La volonté d'un certain nombre de groupes politiques de disposer de leur propre média contribue d'ailleurs à ce phénomène de décrédibilisation de la parole journalistique, perçue au mieux comme porteuse d'une vision du monde orientée, au pire comme la chambre d'écho d'intérêts économiques privés incompatibles avec une information libre. Cette remise en cause des corps intermédiaires n'est d'ailleurs absente ni des discours, ni des actes des représentants du pouvoir actuel.

UNE CRISE DE LA PARTICIPATION GÉNÉRALISÉE

Contrairement à ce qui est souvent avancé de manière pour le moins rapide, cette grève de la participation électorale que chacun se plaît à regretter sur tous les plateaux télé les soirs d'élection ne touche pas moins les élections locales. Nos concitoyens ne se mobilisent guère davantage pour élire leurs maires, conseillers départementaux ou régionaux, que leurs élus nationaux. Cela est frappant dans les agglomérations, et plus encore dans les métropoles – ce qui correspond somme toute à une large part de la population de notre pays. Au-delà des fluctuations – qu'il convient toujours de prendre avec précaution mais qui parfois doivent

être considérées comme des « signaux faibles » –, reconnaissons que l'élection présidentielle demeure celle qui mobilise le plus, et de loin, nos concitoyennes et nos concitoyens. Non pas en un geste d'auto-dessalement, mais bien au contraire avec cette conviction somme toute profondément démocratique que c'est bien en cette occasion que les grandes lignes de l'action publique du pouvoir central, enchâssées dans une réalité européenne et internationale, sont déterminées. Et si les accidents de l'histoire peuvent à l'évidence survenir, nulle formation politique désirant jouer un rôle national ne peut se dispenser de tirer quelques leçons, plus ou moins déchirantes, d'une élection présidentielle qui vient de se dérouler. C'est bien d'ailleurs à ce travail que s'est attelée, selon des modalités propres, chacune des organisations qui a concouru à l'expression du suffrage universel ces derniers mois ; celles de « l'ancien » comme du « nouveau » monde.

C'est dans ce cadre sommairement fixé que doit être resitué le chantier institutionnel annoncé, de manière incomplète, par le candidat Emmanuel Macron et réaffirmé avec force par le président de la République à l'occasion de son discours solennel devant le Congrès le 3 juillet 2017.

UNE ORIENTATION PRÉSIDENTIELLE ASSUMÉE

Fort de sa victoire à l'élection présidentielle de mai 2017, Emmanuel Macron a pris la parole devant le Congrès, comme l'y autorise la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008. Alors même que cette préoccupation a finalement faiblement affleuré tout au long de sa « chevauchée » politique, la question de la réforme institutionnelle a occupé une place non négligeable dans son long discours :

[...] il n'est pas de République forte sans institutions puissantes. Nées

de temps troublés, nos institutions sont résistantes aux crises et aux turbulences, elles ont démontré leur solidité mais, comme toutes les institutions, elles sont aussi ce que les hommes en font. Depuis plusieurs décennies maintenant, l'esprit qui les a fait naître s'est abîmé au gré des renoncements et des mauvaises habitudes. En tant que garant du bon fonctionnement des pouvoirs publics, j'agirai en suivant trois principes : l'efficacité, la représentativité et la responsabilité.

L'orientation était fixée devant des parlementaires partagés entre le soutien enthousiaste (les nouveaux élus de La République en marche), l'attentisme dubitatif (beaucoup d'élus des précédentes mandatures) et l'opposition sourde, certes (deux semaines seulement s'étaient écoulées depuis les élections législatives, qui avaient été marquées par une vague importante en faveur des représentants du nouveau mouvement politique du président de la République), mais farouche (le reste des parlementaires). Ces caractérisations ne recouvraient d'ailleurs pas des frontières partisans bien marquées. Là aussi, le temps était plus au « et » qu'à la soustraction.

C'est dans ce contexte que le président de l'Assemblée nationale, François de Rugy, a présenté, le 20 septembre 2017, un ambitieux chantier de réforme de cette institution qu'il connaît bien, en mettant en place sept groupes de travail : sur le statut des députés, celui de leurs collaborateurs, sur la procédure législative, le contrôle et l'évaluation des textes de loi, sur le développement durable, la transparence et enfin sur la démocratie numérique et la participation citoyenne. Ces groupes réunissent des parlementaires issus de l'ensemble des groupes politiques représentés à l'Assemblée. Le président de l'Assemblée nationale a annoncé en plusieurs étapes les pistes de réforme de sa Chambre¹. Son souhait est que ces réformes se déroulent durant toute la mandature,

1. Une deuxième séance de restitution s'est tenue le 20 juin 2018 durant toute une matinée, avec des échanges, d'ailleurs assez vifs, à l'occasion de la présentation des préconisations du groupe de travail sur la procédure législative.

en une « réforme permanente ». Le président du Sénat Gérard Larcher n'a pas été en reste. À l'issue d'un travail important, il a formulé un certain nombre de propositions fortes, traçant pour certaines d'entre elles des lignes rouges que l'exécutif ne saurait franchir, sous peine de s'attirer les foudres d'une Chambre haute dont il a besoin pour faire passer les textes. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a également participé au débat, souhaitant à l'évidence à cette occasion affirmer sa place de « troisième chambre », celle du futur.

Pourtant, ce débat institutionnel qui ne fait qu'émerger comporte une incongruité. Beaucoup regrettent un effacement du Parlement, certains s'inquiètent des propositions du gouvernement transmises au Conseil d'État¹, y voyant une nouvelle tentative de l'exécutif de brider l'action parlementaire, lorsque d'autres ont pour tout projet de conserver une V^e République qui n'a plus grand-chose à voir avec le texte originel et les pratiques nées de l'instauration de l'élection présidentielle au suffrage universel direct en 1962. D'autres encore ont apparemment pour seule ambition d'affaiblir ou de contourner – ce qui au final revient au même – ce qu'ils perçoivent comme une omnipotence présidentielle, seul moyen à leurs yeux de réaffirmer les droits du Parlement.

À ce stade, nulle parole ne s'est fait entendre pour imaginer un nouvel équilibre démocratique permettant tout à la fois de conserver cette élection reine de la vie politique française et de raffermir le poids du Parlement. C'est pourtant cette idée que nous souhaitons défendre ici. Un régime présidentiel permettrait de concilier ces deux objectifs : respecter le caractère éminemment démocratique de l'élection présidentielle aujourd'hui non seulement admis, mais attendu par nos concitoyens, et renforcer les pouvoirs du Parlement, premier des contre-pouvoirs dans une société démocratique libérale.

1. Les projets de loi ont été envoyés pour avis au Conseil d'État le 6 avril 2018. Celui-ci l'a rendu le 3 mai 2018.

POUR UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL

À VOS PROPOSITIONS

Étonnamment, à ce stade, le débat institutionnel annoncé par le président de la République est demeuré dans les limbes. Bien sûr, des enquêtes d'opinion paraissent, insistant sur le soutien largement majoritaire aux propositions présidentielles les plus mises en avant : la réduction du nombre de parlementaires, la limitation du nombre de mandats successifs et même l'introduction d'une dose de proportionnelle. Bien sûr, les institutions prennent part au débat, et c'est heureux, en publiant leurs propres préconisations issues de travaux qu'elles ont conduits séparément. Il y a d'ailleurs lieu d'être estomaqué par leur capacité à réfléchir isolément, chacune dans son tunnel. C'est comme si la responsabilité de proposer une réforme sinon complète, à tout le moins englobante, devait demeurer l'apanage du seul exécutif. En effet, nul n'est dupe. Que l'on soit favorable à tel ou tel aspect des réformes avancées, il apparaît un peu trop crûment que les prises de position des uns et des autres sont liées à l'institution à laquelle ils appartiennent.

De même, on attend toujours – mais ne doutons pas qu'elles vont surgir avec vigueur – des prises de position globales des partis d'opposition. Bien évidemment, tel ou tel aspect des propositions émises par l'exécutif, parfois tels des ballons d'essai, est cloué au pilori par certains d'entre eux. Assurément, des personnalités dans chacune des formations politiques ne manquent pas de participer à ce débat naissant.

Elles ont souvent une grande expérience politique et formulent la plupart du temps des propositions pertinentes ou, en tout état de cause, fort légitimes. Mais on attend toujours que celles et ceux qui s'affirment comme des opposants au président de la République proposent un projet nouveau, et pas uniquement conçu en réaction au projet du président de l'Assemblée nationale. Au lieu de cela, les représentants de l'exécutif se voient accusés de césarisme, de refus de la démocratie – accusations parfois renforcées par des comportements ou des propositions au mieux iconoclastes ou, pour certaines, franchement ubuesques, comme ce fut le cas sur la procédure d'amendement. Ces critiques visent au premier chef... le chef de l'État. Elles commencent d'ailleurs à porter auprès de l'opinion, comme le montre la dernière vague de l'enquête du Cevipof¹. Crime suprême, le président de la République, rappelons-le, n'a jamais été parlementaire. Et tant pis si, à l'occasion de l'examen du texte de loi portant son nom lors du précédent quinquennat, il a su se montrer à l'écoute des parlementaires, ce qu'ont reconnu ces derniers ainsi que la presse. Cette écoute s'est poursuivie lors de ses rencontres régulières en tant que ministre de l'Économie avec les commissions compétentes sur le suivi de la mise en œuvre des décrets d'application. Or, nombre de ministres ayant été auparavant représentants de la nation n'ont pas manifesté pareille qualité d'écoute, sous quelque mandature que ce soit. Cette attitude a valu à Emmanuel Macron les premiers soutiens parlementaires à ce qui allait devenir le mouvement En marche. Richard Ferrand – à l'origine bien éloigné des thèses défendues par Emmanuel Macron –, rapporteur du projet de loi dite Macron à l'Assemblée, en est le symbole.

1. Cevipof, Ipsos, Fondation Jean-Jaurès, Le Monde, *Bilan d'un an de présidence d'Emmanuel Macron*, 4 mai 2018.

LE TABOU DUALISTE

Force est de constater que, dans ce débat institutionnel, rares sont ceux qui s'attaquent aux éléments structurants du régime de la V^e République, à savoir la division de la responsabilité politique de l'exécutif, cette fameuse et incontournable dyarchie. Bien évidemment, depuis de nombreuses années, tout un courant universitaire et, dans une moindre mesure, politique milite pour un régime politique qui reviendrait à la « lettre » des institutions, avec un Premier ministre mettant véritablement en œuvre l'article 20 de la Constitution qui dispose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Son expression la plus connue est le mouvement lancé en 2001 par Arnaud Montebourg, la Convention pour la VI^e République. Elle militait avec force arguments en faveur d'un effacement d'un président de la République cantonné au respect d'une lecture littérale des articles de la Constitution au profit d'un Premier ministre oint de la légitimité parlementaire. Dans le même esprit, le Parti socialiste, dans un document du secrétariat national du premier semestre 2017, militait pour une nouvelle « inversion » du calendrier électoral ! Quinze ans après avoir soutenu l'instauration du quinquennat et l'ordre électif que l'on connaît, celui-ci plaidait, discrètement, il est vrai, pour que les élections législatives se tiennent avant l'élection présidentielle afin d'éviter que celle-ci ne continue, pour reprendre l'expression de l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, à être « l'élection reine » de la V^e République. C'est comme si ce parti qui se veut de gouvernement – et qui en a fait partie à quatre reprises, dont trois fois grâce... à l'élection présidentielle – ne parvenait pas à faire sienne cette élection – et c'est sans doute en grande partie vrai. Comme si, encore et toujours, celle-ci ne pouvait être que le fruit d'un césarisme mal digéré, avec le risque inhérent du populisme et de la personnalisation du

pouvoir. Ce risque est évidemment absent de toute démocratie parlementaire, où les leaders politiques n'ont aucun poids ! La voix du peuple par le prisme parlementaire constituerait un idéal démocratique, tandis que la même voix populaire par le prisme présidentiel se rapprocherait d'un enfer démocratique.

LA PRÉGNANCE PRÉSIDENTIELLE

Et pourtant, lorsqu'on se penche sur les participations électorales, force est de constater que c'est bien cette élection présidentielle honnie qui continue à mobiliser le plus les citoyens. C'est aller un peu vite en besogne et faire fi des circonstances politiques que d'expliquer que celle-ci a perdu son attrait et connu une baisse tendancielle. C'est oublier qu'en 1969, la participation au premier tour ne fut que de 75,6 %, puis de 68,9 % au second tour. C'est omettre qu'en 2002 le premier tour n'a vu que 71,6 % du corps électoral se déplacer. À cette aune, la dernière élection présidentielle en 2017 fait bonne figure, avec 77,8 % puis 74,5 % de participation. C'est refuser de voir qu'après les « faibles » participations de 1995 et 2002, en 2007, on a atteint près de 84 % lors des deux tours, soit le même taux, à quelques dixièmes près, que pour la première élection du président de la République au suffrage universel en 1965 ! Lorsqu'on a l'outrecuidance de poursuivre ce sommaire rappel des taux de participation aux différentes élections, le couperet tombe. Abruptement.

Sans surprise, les élections législatives (au premier ou au second tour) suivant une présidentielle sont marquées par un effondrement de plus en plus net : -15 points en 1981, de -13 à -17 points pour les premier et second tours en 1988, -8 points en 2002 (alors que ces législatives

faisaient figure d'élections de rattrapage pour nombre d'électeurs après l'élimination du héraut de la gauche socialiste Lionel Jospin au premier tour), -13 points en 2007 et de -16 à -20 points pour les premier et second tours en 2012. Le summum a été atteint à l'occasion des dernières législatives, en 2017, avec une chute de près de 30 points. De nombreux commentateurs se sont alors interrogés sur la légitimité de ce calendrier électoral, prônant le rétablissement de l'ancien calendrier, ou expliquant que tout cela procédait forcément d'un scrutin majoritaire induisant une telle distorsion de la représentation qu'il ne pouvait que désespérer l'électorat. Comme si cette brutale diminution au printemps 2017 ne pouvait pas être liée à l'explosion des cadres d'offres politiques classiques à la suite de l'élection présidentielle, d'une part ; et, d'autre part, à l'atomisation de l'opposition en quatre forces distinctes et concurrentes, ce qui n'est pas un facteur de mobilisation – même faible. On sait de plus qu'à l'occasion des législatives suivant une présidentielle, le camp – en l'espèce *les camps* – qui a perdu a tendance à moins se mobiliser que le parti vainqueur. En 2017, s'est indubitablement ajoutée l'absence d'offre politique crédible et visible autre que celle des promoteurs de cette « révolution de velours¹ ».

Demeure le cas d'élections législatives déconnectées d'une élection présidentielle. Là aussi, point de linéarité dans les taux de participation. Ainsi, si celles de 1967, 1973 et 1978 mobilisent le corps électoral à plus de 80 %, celles de 1962, 1968, 1986, 1993 et 1997 n'atteignent pas ces taux. Même les deux dernières élections législatives, dont les enjeux politiques étaient particulièrement importants, ne dépassent pas 71 % de participation.

1. La Fondation Jean-Jaurès, le Cevipof, Ipsos et *Le Monde* ont organisé, les 6 et 7 septembre 2017, un colloque intitulé « 2017 : la révolution de velours ? », consacré à l'analyse de la séquence électorale inédite de 2017 et s'appuyant notamment sur l'« Enquête électorale française : comprendre 2017 ».

Concernant les élections municipales, la leçon est tout aussi cruelle. Loin de l'ode à la proximité, force est de constater, et ici de manière linéaire, que le taux de participation diminue depuis celles de 1983, passant, toutes strates de ville confondues, de 78 % au premier tour cette année-là à 65 % en 2014. Et encore conviendrait-il d'affiner le regard en se penchant sur chacune des strates. On sait fort bien que ces taux de participation, en moyenne, décroissent corrélativement à l'augmentation de la population. Il n'est pas rare que dans nombre de villes les taux de participation atteignent péniblement les 55-60 %.

Toute personne ayant tenu des bureaux de vote a pu constater que les queues pour effectuer cet acte de citoyenneté, ce rite républicain, ne sont pas les mêmes selon les élections. Et, même si cette baisse globale de la participation concerne l'ensemble des bureaux de vote d'un territoire, ils ne sont pas à l'évidence affectés de la même manière selon leur composition sociologique. Seule l'élection présidentielle parvient encore à conserver cette magie d'une communion citoyenne. On peut, on doit en vérité le regretter et imaginer à cette aune les moyens d'y remédier. Il s'agit là d'un impératif démocratique. La mal-inscription sur les listes électorales ne saurait continuer à être acceptée, pas plus que le « je-m'en-foutisme électoral ». Il convient d'y répondre bien sûr par des mesures techniques mais aussi, et surtout, par des initiatives proprement politiques. Il est à cet égard confondant de constater le contraste entre l'aisance avec laquelle on peut désormais modifier l'ensemble de ses coordonnées administratives lors d'un déménagement, et la lourdeur de la démarche d'inscription sur les listes électorales de son nouveau domicile. Dans cette bataille contre l'abstention, les procédures de démocratie participative constituent par ailleurs un enjeu impératif, même si, convenons-en, elles ne permettent pas automatiquement de raccrocher au wagon démocratique certains concitoyens qui s'en sont détachés

depuis longtemps. Et, surtout, elles ne sauraient exonérer les forces concourant à l'expression du suffrage universel, qu'elles soient de l'« ancien monde » ou d'un « nouveau monde », de leurs responsabilités en faisant clairement émerger les clivages, y compris locaux, sans lesquels nulle vie démocratique ne saurait s'épanouir.

POUR UN NOUVEL ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

C'est fort de ce long constat que nous estimons impératif de réfléchir à un nouvel équilibre démocratique en partant de cette élection présidentielle, trop souvent décriée mais très appréciée par nos concitoyens. Au lieu de nous échine à en diminuer l'importance, parfois avec un talent certain, faisons-en la pierre angulaire d'un dispositif démocratique, le premier principe démocratique étant bel et bien l'existence de contre-pouvoirs. Et c'est d'ailleurs l'une des critiques les plus fréquemment avancées à l'encontre de nos institutions actuelles : la majorité parlementaire et le président de la République constituent un seul et même bloc et notre système parlementaire laisse bien trop peu de place aux droits de l'opposition. Le président de la République, oint du suffrage universel direct, s'est imposé comme le véritable responsable politique même s'il est juridiquement... irresponsable. Tout le monde l'a si bien acté que nul ne s'est véritablement offusqué lorsque l'actuel président de la République a convoqué un à un les ministres du gouvernement d'Édouard Philippe afin de faire un point sur l'état d'avancement des dossiers dont ils ont la charge. Nul n'en a été vraiment ému car c'est bien lui qui a été élu en mai 2017, et c'est à lui que sera attribuée la responsabilité des succès ou des échecs des politiques publiques qu'il

aura lancées. Il convient donc de cesser l'hypocrisie et d'adopter le régime présidentiel.

POUR UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL

En 2001, dans un petit ouvrage publié par la Fondation Jean-Jaurès, Vincent Peillon et Philippe Guibert livraient déjà une analyse dans laquelle beaucoup pourraient se reconnaître aujourd'hui : « Crise de représentation politique, empathie civique, crise de lien social, désaffection citoyenne, volatilité électorale, le diagnostic sombre sur la crise politique et morale que nous traversons nous est copieusement répété sur tous les tons, et nos institutions n'y seraient donc pour rien ? Leur logique n'agirait-elle ni sur les comportements des gouvernants, ni sur les attitudes des gouvernés¹ ? »

Opter pour un régime présidentiel implique évidemment de lever le tabou de la Deuxième République qui, chacun se souvient de ses cours d'histoire, prit fin dans le sang avec le coup d'État du 2 décembre 1851. Évidemment, cet événement a laissé de profondes traces dans la culture politique des femmes et des hommes militant pour la République. La crainte du césarisme a innervé l'ensemble des débats de la III^e République, notamment (mais pas seulement) à l'occasion de la crise du 16 mai 1877². Celle-ci donna lieu à ce qu'on appela la « Constitution Grévy », du nom du nouveau président de la République qui s'engagea à ne pas utiliser l'arme constitutionnelle de la dissolution. Surtout, elle

servit de prétexte – qui devint progressivement une véritable culture politique – pour refuser la présidence du Conseil à des personnalités politiques fortes. C'est ce qui arriva à Gambetta. C'est ce qui arriva également, s'agissant de la présidence de la République, cette fois, à Clemenceau au lendemain de la Première Guerre mondiale. Cette tradition toujours bien vivace s'évertue à confondre régime présidentiel et affaissement des pouvoirs du Parlement. Et pourtant. Le premier avantage du régime présidentiel est de respecter cette élection qui s'est pleinement imposée auprès de nos concitoyens. Ceux-ci la perçoivent, à raison, comme l'élection politique majeure du pays. Le second est de renforcer les pouvoirs et les moyens du Parlement. À certaines conditions.

Évidemment, ce choix suppose de supprimer le poste de Premier ministre. Assurément, les esprits chagrins expliqueront doctement qu'il serait bien embêtant de faire disparaître ce « fusible » du président de la République. Drôle de conception que de considérer que celui qui recueille les suffrages des Françaises et des Français doit disposer de fusibles pour se protéger de leur éventuel courroux ou désamour. On doit d'ailleurs relever que, depuis l'instauration du quinquennat, cette fonction de fusible a perdu de sa force. Nicolas Sarkozy, s'il a été tenté, n'y a pas recouru, conservant François Fillon, son « collaborateur », tout au long de son mandat. François Hollande s'est bien séparé de son Premier ministre – à contrecœur – afin de recouvrer un peu d'air... avec le succès que l'on sait. Quant au président de la République actuel, si nul ne doute de sa parfaite symbiose avec son Premier ministre (mais n'est-ce pas toujours le cas après à peine une année ?) et si personne ne peut douter de l'estime qu'il lui porte, cela ne l'empêche pas de convoquer les ministres du gouvernement d'Édouard Philippe pour un bilan d'étape, un entretien d'évaluation, en quelque sorte. La suppression du poste de Premier ministre induit évidemment la fin de la collégialité du gouvernement, celui-ci relevant dès lors des

1. Vincent Peillon et Philippe Guibert, *Une démocratie moderne*, Paris, Fondation Jean-Jaurès/Plon, 2001, p. 21.

2. Voir Carlos-Miguel Pimentel, *La Crise du 16 mai 1877. Édition critique des principaux débats constitutionnels*, Paris, Dalloz, 2017.

POUR UN PARLEMENT RENFORCÉ

liens entre le président et les membres de son cabinet. Ce n'est évidemment jamais le cas dans un régime parlementaire. Il reviendra alors au Parlement de confirmer les nominations ministérielles proposées par le président de la République, à l'instar de ce qui se passe au Parlement européen. Cela autorisera un contrôle effectif des parlementaires sur les départements ministériels.

L'histoire de la V^e République, c'est aussi l'histoire de ces rapports complexes entre le président de la République et « son » Premier ministre. La règle est moins la bonne entente que la concurrence progressivement affirmée, affichée, jusqu'au moment où celle-ci ne peut plus être admise. Comme une espèce de distanciation entre le président de la République et son Premier ministre. On pense ici à Michel Debré, évincé en 1962 pour un désaccord trop visible avec la politique algérienne du Général ; à Georges Pompidou, écarté dès qu'il a pris trop de place dans la vie politique au lendemain des événements de Mai 68 ; à Jacques Chirac, remercié par Valéry Giscard d'Estaing en 1976, mais aussi à Michel Rocard lors du second septennat de François Mitterrand. Il faut d'ailleurs relever que l'une des innovations voulues par l'actuel occupant du palais de l'Élysée a été de mettre en place des conseillers à la fois auprès du président de la République et du Premier ministre. Il n'est pas un ouvrage se penchant sur telle ou telle présidence qui ne relève pas, ne décrive pas les oppositions plus ou moins feutrées entre les équipes des deux palais de l'exécutif. La guerre entre les entourages, accompagnée ou suscitée par les locataires de l'Élysée et de Matignon, n'est pas un mythe. Elle renvoie à des réalités vécues qui ont eu des conséquences dans la mise en œuvre des politiques publiques.

ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

Dans son discours du 3 juillet 2017, le président de République s'est penché avec délices, voire malice, sur la procédure parlementaire. Voici ce qu'il déclarait à Versailles devant celles et ceux dont il n'a jamais été le pair :

Il nous faut du temps pour penser la loi. Du temps pour la concevoir, la discuter et la voter. Du temps aussi pour s'assurer des bonnes conditions de son application. Souhaiter que nos institutions soient plus efficaces, ce n'est donc pas sacrifier au culte de la vitesse, c'est rendre la priorité au résultat.

Sachons mettre un terme à la prolifération législative. [...] Elle affaiblit la loi, qui perd dans l'accumulation des textes une part de sa vigueur et, certainement, de son sens. Telles circonstances, tel imprévu, telle nouveauté ne sauraient dicter le travail du législateur. Car la loi n'est pas faite pour accompagner servilement les petits pas de la vie de notre pays. Elle est faite pour encadrer les tendances profondes, les évolutions importantes, les débats essentiels, et pour donner un cap. Elle accompagne de manière évidente les débuts d'un mandat. Mais légiférer moins ensuite, c'est consacrer plus d'attention aux textes fondamentaux, à ces lois venant répondre à un vide juridique, venant éclairer une situation inédite. C'est cela, le rôle du Parlement.

Légiférer moins, c'est mieux allouer le temps parlementaire. C'est, en particulier, réserver de ce temps au contrôle et à l'évaluation. [...] Voter la loi ne saurait être le premier et le dernier geste du Parlement.

Ce long propos s'inscrit dans le droit-fil de ce qui est communément admis depuis de nombreuses années : le rôle du Parlement ne saurait se limiter au vote des projets de loi proposés par le gouvernement. Il lui revient de suivre l'effectivité de leur mise en place. Dont acte. Cela doit toutefois conduire à repenser la procédure parlementaire.

Tordons d'abord le cou à une idée préconçue. Notre Parlement n'est pas plus lent que les autres dans son travail législatif. Le délai moyen d'adoption des projets de loi (hors loi de finances) est de 149 jours, inférieur donc à la moyenne britannique (164 jours) ou italienne (180 jours) et équivalent à la moyenne allemande (156 jours) ou belge (149 jours)¹. N'oublions jamais d'ailleurs que le premier rôle du Parlement est de permettre l'appropriation par tout un chacun des nouveautés induites par le parcours législatif. Ainsi que le souligne Maxime des Gayets, à plusieurs reprises dans notre histoire, l'Assemblée nationale a pu jouer un rôle essentiel de « légitimation des politiques publiques, plutôt que celui d'un espace de création et de décision² ». Par nature, un parlementaire parlementaire, discute, ce qui peut et doit prendre du temps. Il ne saurait agir seulement à coups de menton. Avant de blâmer le Parlement pour le temps qu'il passe à étudier le texte d'un projet de loi, admettons que la première responsabilité en revient au gouvernement. Ce dernier, bien trop souvent, dépose ses projets dans l'urgence, avec des études d'impact peu ou mal renseignées (en dépit de la réforme constitutionnelle de 2008). Cela conduit parfois les parlementaires désignés rapporteurs au fond, ou pour avis, à procéder à

un examen trop rapide du texte. Il serait aisé, et trop cruel, de rappeler le nombre de ministres – de quelque gouvernement que ce soit – qui ont dû déposer en urgence un amendement et qui ont réécrit, parfois de manière substantielle, telle ou telle partie de leur propre texte de loi. Cette incapacité ministérielle et administrative à respecter le rôle des parlementaires doit cesser. Doit-on également rappeler que plus de 80 % des lois sont issues des projets gouvernementaux ? Si le Parlement légifère trop souvent, la responsabilité en revient d'abord... au gouvernement. Affirmer vouloir moins légiférer conduit le responsable de l'exécutif, ou devrait le conduire, à « balayer devant sa porte ». C'est, reconnaissons-le, rarement le cas !

Comme le propose Bernard Rullier, il pourrait être prévu que, dès qu'un projet de loi est déposé en Conseil des ministres, celui-ci fasse l'objet d'un débat d'orientation devant les Assemblées¹. De cette manière, l'étude d'impact, censée à la fois justifier la nécessité de légiférer et présenter les avantages des dispositifs envisagés, pourrait être débattue par les groupes parlementaires. On disposerait également du temps nécessaire pour que cette étude d'impact puisse être éventuellement critiquée grâce à d'autres études. Cette mesure permettrait de se passer de la discussion générale. Cette dernière, qui confine trop souvent à un exercice lénifiant, n'autorise que rarement des expressions novatrices et se limite bien souvent à un exercice d'autocongratulation ou encore de mise en pièces du texte présenté par les autorités ministérielles. Nombre des propositions émises par les groupes de travail de l'Assemblée nationale vont d'ailleurs dans ce sens.

Toujours dans le droit-fil de cette simplification de la procédure parlementaire, dès lors que plus des quatre cinquièmes des textes sont adoptés dans le cadre de la procédure dite accélérée, la question d'inscrire

1. Claude Bartolone et Michel Winock, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions – Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale / La Documentation française, octobre 2015, p. 90.

2. Maxime des Gayets, *Faire vivre le moment parlementaire*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 18 octobre 2017.

1. Bernard Rullier, *La Réforme de la procédure parlementaire*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 9 octobre 2017.

cette réalité dans le texte constitutionnel ne peut être éludée. Après tout, s'il s'agit de mettre la lettre en adéquation avec la pratique, il n'est nul besoin de se l'interdire. Toutefois, et c'est essentiel, ces deux réformes ne peuvent être admises que dans la mesure où le délai d'étude d'un projet de loi accordé aux commissions parlementaires est singulièrement allongé. Or, cela n'apparaît pas dans le projet du gouvernement tel qu'il a été transmis au Conseil d'État – c'est le moins que l'on puisse dire. Concernant la maîtrise de l'agenda parlementaire, la réforme constitutionnelle de 2008 avait créé un équilibre devant permettre aux parlementaires d'accroître leur capacité de contrôle. Revenir dessus serait remettre en cause une orientation dont chacun reconnaît la nécessité. Il en résulterait une contradiction manifeste entre le discours du 3 juillet 2017 et la réalité de la réforme institutionnelle. Cela se vérifierait plus encore dans le cadre du régime présidentiel que nous préconisons. Dès lors que le Parlement est le premier des contre-pouvoirs, il doit disposer d'une maîtrise de son ordre du jour, à la fois pour légiférer et pour mettre en accusation l'exécutif à travers des procédures de contrôle qui par nature prennent du temps.

AMÉLIORER LE PROCESSUS D'AMENDEMENT

À ce stade, l'épineuse question du droit d'amendement des parlementaires demeure. Droit individuel, il ne saurait être bridé, même si aujourd'hui il est censé être régulé par les groupes politiques. Or, en dépit de la réforme constitutionnelle de 2008 qui fait du texte étudié en séance celui voté par la commission, et non plus, comme c'était le cas auparavant, celui du gouvernement, il est trop fréquent que les amendements rejetés en commission réapparaissent en séance publique

– bien souvent avec les mêmes acteurs, d'ailleurs. Compte tenu de l'organisation d'un véritable débat en début de processus parlementaire et, rappelons-le, de la possibilité pour tout parlementaire de participer aux travaux des commissions et d'y défendre des amendements qu'il souhaite porter, la révolution consistant à ne pas autoriser le dépôt en séance d'amendements déposés en commission, voire à faire adopter le texte en commission, pourrait être instaurée, au moins pour une partie de ces textes, sans doute après l'accord du Bureau de l'Assemblée. Il serait alors impératif que le/la ministre en charge du projet de loi participe à l'ensemble des débats de la commission. Ce serait un signe, non d'une volonté de brider le débat, mais de respect du travail parlementaire. Nombreux d'ailleurs sont ceux qui ont salué cette méthode utilisée par Emmanuel Macron, à l'époque où il était ministre, à l'occasion de l'examen de la loi qui porte son nom. À l'évidence, le ballon d'essai lancé par le gouvernement de lier le nombre d'amendements pouvant être déposés par un groupe parlementaire à son importance numérique constituait une violation des droits de l'opposition. Cela dénote en outre une méconnaissance de tout autre mécanisme d'encadrement du droit d'amendement pouvant exister¹. C'est également rejeter un des rôles essentiels du Parlement : celui de la mise en scène des désaccords politiques inhérents à la vie démocratique, comme le souligne Dominique Raimbourg².

1. Ainsi, Jean Luc Warsmann, président du groupe de travail « Procédure législative et organisation parlementaire et droits de l'opposition », rappelait lors de la séance de restitution du 20 juin 2018 que, lors de la précédente législature, 115 037 amendements ont été déposés en séance, et 18 695 ont été adoptés (dont 22 % émanant du gouvernement). Or, entre octobre 2013 et octobre 2017, poursuivait-il, 191 amendements ont été déposés en séance au Bundestag, parmi lesquels seuls deux ont été adoptés. Pourtant, on ne saurait considérer que la démocratie allemande bafoue les droits du Parlement...

2. Dominique Raimbourg, Philippe Quéré, *Refaire la démocratie*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 22 décembre 2017.

SIMPLIFIER LA PROCÉDURE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Si, pour reprendre les termes du président du Sénat à l'occasion de son hommage à Nicole Bricq le 11 octobre 2017, la procédure de la commission mixte paritaire (CMP) constitue le nec plus ultra du parlementarisme, sa simplification, en cas d'échec, n'est pas inenvisageable. Aujourd'hui, la procédure se déroule en trois temps. L'Assemblée réaffirme d'abord sa position au cours d'une nouvelle lecture ; le Sénat examine ensuite le texte, avec la possibilité de l'adopter ou de l'amender (sans toutefois élaborer un nouveau texte) ; enfin, l'Assemblée adopte de nouveau son texte (en retenant éventuellement certains amendements du Sénat, souvent techniques).

On pourrait envisager la possibilité d'un accord partiel en CMP, ce qui permettrait de sortir de la logique du tout ou rien qui prévaut aujourd'hui. « Ainsi les deux Assemblées pourraient-elles se mettre d'accord sur les points les moins clivants et les plus techniques tout en constatant leur désaccord sur les points les plus politiques, le dernier mot étant alors directement donné à l'Assemblée, sur ces points exclusivement », explique Marc Marienval¹.

1. Marc Marienval, *Modification de la composition du Parlement : quels enjeux ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 7 novembre 2017.

AMENDER LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Dans le cadre de la procédure parlementaire, demeure un impensé : l'article 40¹. Il est trop souvent présenté de manière caricaturale, pour le plus grand profit des parlementaires, qui se plaignent ainsi de leur manque de pouvoir, et du gouvernement, qui s'en sert pour délégitimer toutes les demandes émanant des parlementaires, fussent-ils de sa propre majorité, afin de disposer de davantage de pouvoirs budgétaires. La loi organique relative aux lois de finances doit faire l'objet d'un dépoussiérage à l'aune de la pratique. Chacun reconnaît que ses promesses sont loin d'avoir été tenues. La lisibilité des politiques publiques n'a été qu'en partie améliorée. Le périmètre des missions et des programmes demeure insuffisant et la multiplication d'outils budgétaires rend certaines politiques publiques illisibles. C'est parfois volontaire, à l'évidence. La division du temps parlementaire entre l'examen des recettes et des dépenses rend d'ailleurs la procédure opaque. De même, le maintien en l'état de l'article 40 et de son utilisation somme toute absconse est impossible. L'une des pistes suggérées consisterait à supprimer l'irrecevabilité au dépôt, mais à laisser au gouvernement la possibilité de s'opposer à des mesures qu'il estimerait trop coûteuses. Les initiatives parlementaires pourraient ainsi être débattues tout en laissant au gouvernement la possibilité d'éviter un vote dont l'issue lui semblerait incertaine. Toutefois, cette question de la procédure budgétaire mériterait d'être travaillée de manière encore plus approfondie.

1. « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

Une proposition de l'exécutif, telle qu'elle a été transmise au Conseil d'État, prévoit notamment de réduire le délai accordé aux parlementaires pour examiner le projet de loi de finances. Il passerait de 70 à 50 jours. Cette mesure ne saurait être envisagée qu'en contrepartie, régime présidentiel ou pas, d'éléments essentiels. D'abord, une amélioration de la présentation des documents budgétaires mis à la disposition des parlementaires serait singulièrement nécessaire. Ils sont trop souvent lénifiants, abscons et volontairement nébuleux. L'accompagnement des administrateurs des Chambres, professionnels de haute qualité, est absolument impératif pour le parlementaire, qui n'a pas vocation à être un expert de la lecture des budgets publics. Parallèlement, les rapporteurs au fond pourraient enfin ne plus être obligatoirement membres de la commission des finances. Ce pourrait être également le cas de leurs collègues des commissions dont relèvent les départements ministériels. Aujourd'hui, ceux-ci se voient cantonnés au rôle ingrat de rapporteurs pour avis – même s'il est enrichissant (il permet souvent de mettre en exergue tel ou tel thème de politique publique afin d'alerter les autres parlementaires, mais aussi l'exécutif). Cette dichotomie entre la commission des finances et toutes les autres commissions permanentes n'est d'ailleurs pas pour rien dans la durée d'examen du projet de loi de finances – et dans sa lourdeur.

Ensuite, il est impératif de doter les parlementaires de moyens d'expertise indépendants de ceux de l'exécutif. Il faut également lever un certain nombre de secrets sur des éléments indispensables pour l'élaboration des données fiscales des projets de lois de finances – on pense ici à certains algorithmes. Enfin, et c'est crucial, il convient d'allonger très sensiblement le temps consacré au projet de loi de règlement. À ce jour, il est succinctement débattu dans les Chambres sans que cela intéresse beaucoup de parlementaires, reconnaissons-le. Or, plus peut-être que pour le projet de loi de finances initial, cette

question est essentielle et devrait éclairer le débat public, puisqu'il permet de constater la réalité des politiques publiques mises en œuvre. Il conviendrait donc que ce ne soit pas uniquement le ministre en charge du budget qui soit auditionné, mais l'ensemble des responsables ministériels. Ils rendraient ainsi compte de leurs actions ministérielles effectives, et non seulement putatives. Aussi, si le délai d'examen du projet de loi de finances initial est réduit de vingt jours, le délai imparti à l'examen de la loi de règlement doit être allongé d'autant.

RENFORCER LE RÔLE DES CITOYENS DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

C'est notamment dans le cadre de la procédure parlementaire que l'enjeu des liens avec les citoyens grâce aux nouvelles technologies doit impérativement être envisagé. Bien sûr, l'expérience de la loi pour une République numérique en a montré à la fois les avantages et les faiblesses. Cette loi a certes l'avantage, notamment, de faire émerger des enjeux peu ou pas perçus dans le cadre de la préparation du projet de loi, et parfois de lutter contre les forces d'inertie, fussent-elles administratives. Elle a ainsi permis la reconnaissance d'un statut des *gamers* en avril 2016, en dépit des très nombreuses réserves de la superstructure administrative. Sa faiblesse est qu'il suffit pour un secteur, ou une communauté bien organisée, de bâtir une mobilisation numérique pour imposer une orientation dans le débat public. Mais, somme toute, en quoi cela diffère-t-il des actions d'influence mises en œuvre par les associations de défense de telle ou telle cause ou même, de manière plus discrète, par les lobbyistes ? L'organisation de débats d'orientation entre le dépôt du projet de loi en Conseil des ministres et l'examen du texte en commission

pourrait permettre la mise en place de telles consultations. Cela pourrait se concrétiser par la création d'une plate-forme de consultation numérique pour chaque projet de loi, dans le cadre des travaux préparatoires de chacune des Assemblées.

Parallèlement, pourrait être instituée la possibilité que, à chaque session parlementaire, une proposition de loi citoyenne soit étudiée. Ce dispositif pourrait être complété par une procédure numérique d'amendement citoyen, comme l'évoque le rapport *Refaire la démocratie*¹. Enfin, il pourrait être envisagé, s'agissant des questions d'actualité au gouvernement, qu'une séance par trimestre soit exclusivement consacrée à des questions posées par des citoyens tirés au sort parmi des volontaires dans le cadre de chaque circonscription électorale.

RENDRE TOUTE LEUR PERTINENCE AUX QUESTIONS D'ACTUALITÉ

La séquence des questions d'actualité ne saurait demeurer en l'état, tant elle confine parfois au ridicule, et du simple fait que, dans un régime présidentiel, le gouvernement n'est plus un organe collégial. Il est quelque peu singulier dans le système actuel d'entendre des ministres répondre à des questions qu'ils ont parfois eux-mêmes sollicitées. Ici, le rôle de la question – mettre en difficulté les responsables ministériels sur des sujets d'actualité – s'est perdu dans les sables mouvants du fait majoritaire. Ne pensons toutefois pas que cette évolution est récente et date d'un hypothétique effacement du Parlement. Cette critique a été émise à chaque mandature, quelle que soit sa couleur politique. Dans le cadre

1. Claude Bartolone et Michel Winock, *op. cit.*

d'un régime parlementaire, cette possibilité pourrait être réservée aux parlementaires des groupes d'opposition, c'est-à-dire à ceux qui n'ont pas voté la confiance et, par la suite, les lois de finances. Dans le cadre du régime présidentiel que nous préconisons, les interpellations seraient réservées aux parlementaires qui n'ont pas voté les lois budgétaires.

Comme le note à raison Magali Alexandre, l'initiative prise par le Sénat depuis 2015, dans le cadre de l'article 75 bis de son règlement intérieur, avec le droit de réplique pourrait être appliquée à l'Assemblée nationale¹. Chaque sénateur intervenant dispose d'un temps de parole de deux minutes ou deux minutes et demie incluant, éventuellement, sa réponse au gouvernement. Les questions d'actualité recouvreraient alors leur fonction première : la mise en accusation des membres de l'exécutif. Dès lors, il pourrait n'y avoir qu'une séance hebdomadaire dans chacune des deux Assemblées. On pourrait même envisager qu'une séance trimestrielle soit instituée devant le CESE.

DE NÉCESSAIRES RÉGULATIONS

Demeure une question essentielle : l'organisation des rapports entre l'exécutif et les représentants. On sait que l'une des accusations fréquemment portées contre le régime présidentiel tel qu'il est pratiqué aux États-Unis est le fréquent blocage de la machine gouvernementale à la suite d'une discordance entre la majorité présidentielle et celle de la Chambre des représentants ou du Sénat. Cette possibilité est renforcée par les « *mid-terms* », les élections de mi-mandat, qui, deux ans après

1. Magali Alexandre, *Le Parlement et l'Exécutif, un couple en éternelle crise*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 8 novembre 2017.

l'élection présidentielle, conduisent souvent à une forme de cohabitation. Ces élections sont fréquemment scrutées avec attention pour elles-mêmes et pour ce qu'elles peuvent indiquer comme « possibles » pour la prochaine élection présidentielle. Celles qui vont se dérouler dans quelques mois, en novembre 2018, ne dérogent pas à la règle. Mais l'absence de structuration partisane très forte joue également un rôle crucial dans cette possibilité de blocage. Ainsi, il n'est pas rare qu'un président des États-Unis disposant d'une majorité censée le soutenir au sein des deux Chambres soit confronté à bien des difficultés pour faire passer ses projets de loi. La présidence de Donald Trump nous le rappelle avec force¹. Mais il est tout aussi fréquent qu'un président ne disposant pas de majorité au Sénat ou à la Chambre des représentants parvienne à faire adopter certains éléments phares de son projet présidentiel grâce à une politique dite « bipartisane ». C'est la conséquence d'une structuration partisane bien moins forte que dans les démocraties libérales européennes, même si elle a gagné en vigueur ces dernières années.

Il convient donc, dans notre hypothèse d'un régime présidentiel, de maintenir un certain nombre d'éléments de rationalisation du travail parlementaire. Ainsi, la possibilité du vote bloqué par l'article 44 de la Constitution doit être préservée². La responsabilité politique gouvernementale ne pouvant être mise en cause par le Parlement, il est dans l'ordre des choses de faire disparaître l'article 49.3. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de dispositifs de régulation propres au régime présidentiel (veto présidentiel et *pocket veto*), il faut préserver un dispositif permettant, en dernier ressort, au peuple souverain de trancher un éventuel conflit

majeur opposant le président de la République et l'Assemblée nationale. Bien évidemment, il pourrait sembler à première vue logique, voire incontournable, de faire disparaître le droit de dissolution. À l'instar de Vincent Peillon et Philippe Guibert¹, nous préconisons de le maintenir. Mais, et c'est crucial, cette dissolution ne peut survenir que dans un cas précis : la démission du président de la République, qui entraînerait *de facto* celle de l'Assemblée nationale. Au peuple souverain de trancher l'éventuel différend. Il est une évidence à rappeler ici. Ce dispositif n'a de pertinence que si l'élection présidentielle et les élections législatives se déroulent en même temps. Avec ce mécanisme, nous nous rapprocherions *in fine* des préconisations de Pierre Mendès France dans son ouvrage de 1962 *La République moderne*². Ainsi, dans le cadre d'un régime présidentiel, il ne serait pas impossible de bâtir un contrat de législature !

FAVORISER LA CRÉATION DE MISSIONS PARLEMENTAIRES

Un des thèmes fréquemment mis en avant, y compris par le président de la République lors de son intervention du 3 juillet 2017, est l'indispensable travail parlementaire de suivi du vote de la loi. À cet égard, les progrès ont été particulièrement significatifs ces quinze dernières années³, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), par exemple, joue parfaitement son rôle à l'Assemblée, de même que les missions

1. Par exemple sur la réforme de l'Obama Care.

2. Titre V, article 44, alinéa 3 de la Constitution : « Si le gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. »

1. Vincent Peillon et Philippe Guibert, *op. cit.*, p. 27.

2. Pierre Mendès France, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962.

3. On peut songer ici notamment aux commissions d'enquête sur le blanchiment d'argent ou sur la libération des infirmières bulgares en 2007.

d'information parlementaires. Il convient certes de noter que les débats politiques s'organisent trop rarement autour de ces travaux parlementaires, à moins de céder à la tentation de la petite phrase bien ciselée permettant d'attirer l'attention médiatique. Toutefois, nombreux sont ceux qui souhaitent voir leur nombre augmenter – avec raison. C'est le cas de Dominique Raimbourg comme de Luc Carvounas¹, même si tous deux reconnaissent qu'une telle disposition requiert un accroissement des moyens humains, afin que les parlementaires qui mènent à bien ces missions soient mieux accompagnés. Il ne serait d'ailleurs pas inapproprié d'accroître les capacités de l'opposition à déclencher la création de ces missions parlementaires. Elles contribuent à la fois au contrôle de l'exécutif et à l'appropriation par les parlementaires eux-mêmes de thèmes nouveaux ou émergents. Cela permet parfois de faire avancer dans le débat public un certain nombre de préconisations. Comme l'explique Maxime des Gayets, il n'est « pas alors question de légiférer dans l'instant mais plutôt de contrôler, de nommer, de se positionner et d'informer sur les spécificités d'une politique publique. Et donc de la faire vivre². »

DRESSER LE BILAN DES TEXTES DE LOI VOTÉS

Dans un état d'esprit similaire, il faudrait obligatoirement programmer l'audition des ministres un an après l'adoption d'un texte de loi qu'ils auraient porté. Cela aurait l'avantage d'exercer une pression sur la structure gouvernementale pour la mise en place des décrets d'application de la loi et, subsidiairement, permettrait de vérifier que ces

1. Dominique Raimbourg et Philippe Quéré, *op. cit.* ; Luc Carvounas, *De la démocratie représentative à la démocratie collaborative*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 13 novembre 2017.

2. Maxime des Gayets, *op. cit.*

décrets sont en conformité avec l'esprit de la loi. Dans ce cadre, on pourrait d'ailleurs envisager une procédure de remise en cause de ces décrets par le biais d'une majorité qualifiée, si ceux-ci s'éloignaient trop de l'esprit du travail législatif.

RATTACHER LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT

Évidemment, la question qui revient sans cesse est celle des moyens affectés aux Chambres afin de mener à bien ce rôle de contrôle de l'activité gouvernementale, ce qui pose également la question de la place de la Cour des comptes. Il est vrai qu'il est singulier que ce soient les rapports de cette dernière qui agitent périodiquement le débat public plutôt que ceux des parlementaires. Si l'on souhaite être attentif à la dépense publique, il ne serait pas inopportun de rattacher la Cour des comptes au Parlement – c'est d'ailleurs un vieux serpent de mer des réformes institutionnelles. Que celle-ci et son président s'y opposent est somme toute dans la logique des choses. Mais l'argument utilisé le plus souvent, ses activités juridictionnelles, pourrait être aisément contré.

ACCROÎTRE LES MOYENS DONT DISPOSENT LES PARLEMENTAIRES

Faire en sorte que le Parlement accroisse ses pouvoirs implique de renforcer sa capacité d'analyse indépendante de celle du pouvoir exécutif, mais également d'augmenter les moyens mis à la disposition de chaque parlementaire. Cela est d'autant plus nécessaire qu'avec la fin, opportune,

du cumul du mandat parlementaire et de la participation à l'exécutif local, la possibilité d'utiliser les moyens qu'induisait cette participation à des exécutifs locaux au profit du travail parlementaire a disparu. L'enveloppe de 10 581 euros mensuelle environ accordée aux députés pour rémunérer leurs collaborateurs pourrait être accrue de près de 40 %, ce qui leur permettrait de densifier leur force de travail et d'être mieux accompagnés. Cela s'avérerait d'autant plus nécessaire que les territoires à couvrir et le nombre d'habitants pourraient singulièrement augmenter avec la diminution du nombre de parlementaires. La même logique devrait être appliquée à l'ensemble des moyens (on pense ici à l'enveloppe informatique d'un montant de 15 500 euros débloquée pour la durée du mandat). Cela vaut évidemment aussi pour les sénateurs. Ce ne serait que justice et démontrerait la volonté de renforcer le pouvoir d'action des membres du Parlement.

REVOIR L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Dans le même ordre d'idées, la question de l'organisation du travail parlementaire doit être abordée. Il serait sans doute opportun de remettre sur l'établi la semaine parlementaire, trop souvent concentrée sur deux jours, au mieux deux jours et demi. En effet, à l'Assemblée nationale, les réunions de groupe, élément structurant de la vie parlementaire, se tiennent le mardi matin. Elles sont souvent suivies d'une réunion au sein de chaque groupe d'une même commission avant la séance des questions d'actualité au gouvernement. Puis viennent les votes solennels, et enfin les débats sur les projets de lois. Le mercredi, la matinée est consacrée au travail en commission, avant que la séance des questions d'actualité au gouvernement puis l'ordre du jour ne reprennent leurs droits. Bien

sûr, l'Assemblée comme le Sénat siègent également le jeudi, voire le vendredi. Mais, trop souvent, les bancs se vident, qui pour retourner en circonscription, qui pour mener à bien des auditions dans le cadre des travaux parlementaires.

Ne serait-il pas opportun d'instaurer un autre rythme : deux semaines consacrées au travail parlementaire, une autre en circonscription ? Cela permettrait d'éviter des allers-retours préjudiciables à la permanence du travail parlementaire, et notamment au contrôle de l'action de l'exécutif – qui aujourd'hui ne s'en plaint guère. Il serait également plus que temps de rendre permanentes la commission Europe et la Délégation aux droits des femmes.

GARANTIR LES CONTRE-POUVOIRS

L'ÉLECTION DES PARLEMENTAIRES

Venons-en à l'épineuse question des parlementaires. Il y a lieu de mettre fortement en doute l'argument selon lequel la diminution de leur nombre accroîtrait l'efficacité de leur travail. Pour autant, l'idée selon laquelle cette diminution les empêcherait d'assumer pleinement leurs missions – au profit des administrations des Chambres ou de leurs collaborateurs – apparaît totalement saugrenue. C'est oublier que la fin du cumul avec des fonctions exécutives doit dégager du temps. C'est oublier également un peu vite que le nombre de parlementaires a fortement varié au cours des décennies, sans que cela nous autorise à affirmer, par exemple, que les députés de la nouvelle majorité socialiste entre 1981 et 1986, moins nombreux qu'entre 2012 et 2017, ont moins bien joué leur rôle. C'est même bien souvent l'avis inverse qui est avancé, d'autant que, lors de la présente mandature, les capacités d'action des parlementaires ont été notablement accrues. Cette opposition à la réduction du nombre de parlementaires est souvent le fait de « nostalgiques » d'un Parlement qui disposait pourtant d'outils d'interpellation bien moins nombreux qu'aujourd'hui. Quant à l'argument de la nécessaire proximité également mis en avant, il laisse perplexe. D'abord, la remise en cause ancienne et quasi permanente de la représentativité des parlementaires par nos concitoyens montre bien que celle-ci n'est pas liée au nombre de députés et de sénateurs. Ensuite, comme nous venons de le dire, l'interdiction du

cumul avec les fonctions exécutives a enfin dégagé un temps certain pour le parlementaire. Enfin, les comparaisons internationales ne démontrent pas que la France est défavorisée. Or, on ne peut avancer que les élus des autres démocraties libérales sont moins sensibles que leurs homologues français à ce souci de proximité. Il n'en demeure pas moins que cet engagement de réduction du nombre de parlementaires formulé par le candidat Macron a été réaffirmé avec force par le président de la République à l'occasion de son discours du 3 juillet 2017. Il convient ici de le citer longuement :

Pour cela, il est une mesure depuis longtemps souhaitée par nos compatriotes qu'il me semble indispensable de mettre en œuvre, la réduction du nombre de parlementaires. Un Parlement moins nombreux mais renforcé dans ses moyens, c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux. C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre des membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables pour la qualité générale du travail parlementaire.

[...] les Français pour leur majeure partie en sont également certains, cette réforme est indispensable. Cette réforme qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République [...] n'a pas pour but de nourrir cet antiparlementarisme ambiant, elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids.

Deux éléments sont essentiels dans ce propos : la réduction du nombre de parlementaires, qui pose des difficultés réelles mais surmontables, et les moyens qui leur sont accordés, que nous avons évoqués plus haut.

CONSÉQUENCES DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE PARLEMENTAIRES

La diminution du nombre de parlementaires souhaitée par le président de la République, couplée à la limitation à trois du nombre de mandats successifs (autre engagement présidentiel), conduirait à une diminution de 30 % des effectifs. Le président de l'Assemblée nationale François de Rugy, quant à lui, a préconisé de se limiter à 400 députés. La première réflexion à mener, comme le rappelle avec vigueur et à raison le président du Sénat Gérard Larcher¹, est de veiller à maintenir le rapport de force entre les élus du suffrage universel direct et ceux du suffrage universel indirect pour la composition du Congrès. Dans l'hypothèse du président de l'Assemblée, les sénateurs devraient être quatre-vingt-dix de moins qu'aujourd'hui. Il serait d'ailleurs logique de profiter de cette réforme pour, enfin, associer les députés européens au Congrès. Ils jouent à l'évidence un rôle majeur dans notre législation, et même dans le contrôle du gouvernement, en veillant notamment au respect de ses engagements européens. Le projet transmis par le gouvernement au Conseil d'État valide ces hypothèses du candidat Macron. En la matière, le président suit à la lettre le candidat. Nous faisons le choix ici de suivre ces préconisations.

QUEL MODE DE SCRUTIN ?

À ce stade demeure un redoutable écueil : le mode d'élection des députés. Premier élément impératif, comme nous l'avons dit : si l'on

1. Le président du Sénat a utilisé à de nombreuses reprises cet argument à l'occasion de ses échanges sur le projet de réforme constitutionnelle.

souhaite éviter de créer une nouvelle forme de cohabitation entre formations trop antagonistes, il est indispensable que les élections législatives se déroulent en même temps que l'élection présidentielle. Après tout, à quel autre moment la structuration politique de notre pays se montre-t-elle dans toute sa force et sa vigueur, parfois radicale, comme au printemps 2017, que lors du premier tour de l'élection présidentielle ? C'est bien alors qu'apparaissent les rapports de force politiques, et non pas – du moins pas uniquement – au second tour de cette « élection reine ». La dernière élection présidentielle en a apporté une éclatante démonstration que nul – pas même les promoteurs de la « révolution de velours » – ne saurait oublier. Une fois ce principe posé, il convient d'aller plus loin. Surgit alors le fameux débat sur le mode de scrutin.

Voilà bien un serpent de mer des débats politiques en France. Et lorsque le président de la République a exprimé sa volonté d'introduire une dose de proportionnelle¹ concernant les modes de scrutin, on a vu réapparaître un nombre de poncifs incroyable. La proportionnelle aboutirait fatalement à un système instable lorsque le scrutin uninominal, lui, autoriserait une indispensable stabilité gouvernementale. *A contrario*, la proportionnelle permettrait une juste représentation de la diversité politique lorsque le scrutin majoritaire induirait une distorsion non démocratique. Aucun de ces arguments n'est incontestablement fondé. Le scrutin uninominal à deux tours, qui est aujourd'hui la règle pour les législatives en France, sauf en 1986, le fut également sous cette III^e République que nombre de zéloteurs d'une V^e République immuable mettent dans le même sac que la IV^e République, pointant leur instabilité parlementaire. Ils oublient que le mode de scrutin qui avait la préférence de Michel Debré n'était pas le scrutin majoritaire à deux tours, mais bien

celui à un seul tour, à la britannique ! Et comment omettre que c'est bien avec ce mode de scrutin uninominal à deux tours qu'en 1988 la majorité ne fut que relative, au lendemain pourtant d'une élection présidentielle. Quant à la proportionnelle, elle n'induit pas mécaniquement l'instabilité ! Adossée à une prime majoritaire, elle permet en France à des majorités cohérentes de présider aux destinées des régions et des mairies. Ce n'est tout de même pas rien. Et que dire de la grande majorité des pays européens voisins qui, avec des systèmes différents les uns des autres, élisent leurs représentants avec cette règle électorale de la proportionnelle ? Les gouvernements de coalition qui en résultent parfois – mais c'est loin d'être automatique – ne durent pas moins longtemps que les nôtres ! Quant à l'accusation constante de distorsion de la représentativité, celle-ci n'est-elle pas tolérable dès lors que l'on accepte que des forces politiques refusent de s'insérer dans un jeu d'alliances inhérent au jeu démocratique ? En cela, comme le rappellent avec raison certains de ses promoteurs, le scrutin uninominal est profondément inclusif. On peut évoquer la distorsion de la représentativité sociale, mais elle renvoie à d'autres problématiques, et notamment aux comportements oligarchiques des structures partisans. Mais ici le mode de scrutin proportionnel n'induit aucune automaticité dans cet effet de distorsion. On peut même avancer l'idée que la proportionnelle peut renforcer les phénomènes de consanguinité sociale.

Mais là n'est pas l'essentiel pour notre propos. Décider d'un mode de scrutin, c'est aussi induire un équilibre des pouvoirs. Dès lors que, dans un régime présidentiel, la responsabilité est incarnée dans cette fonction exécutive, il est impératif de favoriser l'émergence de contre-pouvoirs. Le premier d'entre eux doit assurément être le Parlement et singulièrement, en France, la Chambre issue du suffrage direct de nos concitoyens. C'est pourquoi il me semble opportun de compléter le scrutin uninominal à deux tours par une dose de proportionnelle de 25 %.

1. Notamment à l'occasion de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017.

Une récente note de la fondation Terra Nova fournit des éléments d'analyse tout à fait pertinents¹. Elle envisage à titre d'exemples trois systèmes combinant dose de proportionnelle, mode de calcul du nombre de députés élus à la proportionnelle, mode de détermination de ces élus. En s'appuyant sur ce travail et en partant des hypothèses les plus réalistes concernant le nombre de députés et la dose de proportionnelle, c'est le troisième système qui remporte la conviction : 25 % des sièges à la proportionnelle (300 dans des circonscriptions et 100 autrement), premier tour multifonction :

Les électeurs sont appelés deux fois aux urnes. Lors du premier tour, chaque électeur vote pour un seul candidat. Si ce candidat local est affilié à un parti, le vote de l'électeur compte également comme une voix pour ce parti. À la fin du premier tour, on calcule le score de chaque parti, nationalement, en comptant tous les votes des électeurs pour un candidat de ce parti. Lors du second tour, les électeurs ont à choisir entre les candidats locaux qui se maintiennent ; la règle qui permet le maintien d'un candidat au second tour est la règle actuelle (12,5 % des inscrits), et le candidat qui obtient le plus de voix au second tour remporte l'élection dans sa circonscription. C'est seulement lorsque les élus « directs » du second tour sont connus que l'on peut calculer le nombre de députés supplémentaires auquel chaque parti a droit ; ce nombre est calculé de façon à compenser au maximum le « déficit de proportionnalité » de chaque parti, après élimination des partis qui n'atteignent pas le seuil [...] ².

Enfin, une fois connu le nombre de sièges supplémentaires que chaque parti doit obtenir, les députés supplémentaires peuvent soit être les candidats qui ont obtenu les meilleurs scores au premier tour dans les circonscriptions parmi les candidats du parti qui n'ont pas été élus

directement, ou bien appartenir à une liste, régionale ou nationale, établie par chaque parti.

Reste alors à déterminer s'il convient de retenir la règle dite « additive », qui autorise tous les partis à accéder aux sièges supplémentaires, ou la règle « compensatoire », qui ne permet aux partis de participer à cette proportionnelle que s'ils n'ont pas déjà obtenu plus de députés au scrutin majoritaire qu'ils n'en auraient eu avec la proportionnelle stricte. Dans le cas étudié par Terra Nova, si le groupe En marche n'obtenait pas seul la majorité absolue, ce serait largement le cas avec l'ajout du groupe du MoDem avec lequel, rappelons-le, il avait conclu une alliance électorale en amont. Avec la méthode « additive », LREM aurait 198 députés (mais seulement 168 avec la méthode « compensatoire ») et frôlerait une majorité absolue qu'il obtiendrait avec les 27 élus MoDem. Encore cette projection théorique ne prend-elle pas en compte l'éclatement de la droite parlementaire avec la naissance du groupe Les Constructifs-UDI. Lors des élections de 2007 et de 2012 (que les auteurs de la note de Terra Nova ont également soumises au test), le groupe majoritaire d'alors aurait pu à lui seul, ou en coalition, obtenir cette majorité absolue. Ainsi, en 2007, avec la méthode « additive », l'UMP disposerait de 229 sièges (donc de la majorité absolue), mais en obtiendrait seulement 196 avec la méthode « compensatoire », ce qui l'obligerait à rechercher une alliance – structurelle ou d'idées, pour reprendre la formule utilisée entre 1988 et 1993 – avec le MoDem, qui disposerait dans le cas de cette méthode « compensatoire » de 33 députés. En 2012, le cas serait similaire. Avec la méthode « additive », le Parti socialiste disposerait de la majorité absolue avec 206 représentants, qu'il pourrait conforter avec l'ajout des 15 sièges EELV avec lequel il avait formé une alliance électorale. Avec la méthode « compensatoire », sa situation aurait été plus compliquée. Il aurait disposé de 170 sièges, et EELV, de 20 sièges. L'apport du PC avec

1. Marie-Anne Cohendet, Jérôme Lang, Jean-François Laslier, Thierry Pech, Frédéric Sawicki, *Une « dose de proportionnelle » : pourquoi, comment, laquelle ?*, Terra Nova, 19 mars 2018.

2. *Ibid.*, p. 26.

24 sièges aurait alors été décisif, à moins que le choix ne se portât sur le MoDem – qui avait appelé à battre le président de la République sortant – dans le cadre d'un accord électoral au lendemain de l'élection présidentielle qui lui aurait assuré un certain nombre d'élus¹. Mais toutes ces projections, par nature, ne prennent pas en compte la capacité des électeurs à adapter leur comportement électoral aux règles régissant les élections. Elles doivent donc être prises avec précaution et être considérées pour ce qu'elles sont : des hypothèses. Ce troisième système proposé par Terra Nova, qui se fonde sur une proportion de députés élus à la proportionnelle de 25 %, ne semble pas avoir la préférence du gouvernement (dans son projet, il avance le seuil de 15 %). Mais cela ne change pas grand-chose et rend plus crédible le choix d'une méthode compensatoire plutôt qu'additive.

DES MÉDIAS

Une démocratie équilibrée se jugeant à ses contre-pouvoirs, on ne saurait se contenter des possibilités conférées au Parlement de jouer ce rôle. La liberté de la presse est cruciale. Or, en dépit de progrès considérables accomplis ces trente dernières années, de nouveaux défis émergent sans cesse. Le premier défi est la liberté des rédactions à l'égard de leur actionnaire principal. Des avancées ont été obtenues lors de la dernière mandature. Toutefois, les phénomènes de concentration capitalistique dans ce secteur ne peuvent être ignorés même si, dans le même temps, il a été procédé à une heureuse « neutralisation » du rôle de la puissance

1. On se souvient que le bureau national décida l'inverse en investissant une candidate aux élections législatives face à François Bayrou.

publique dans la direction rédactionnelle des chaînes à capital public. Cette bataille s'est d'ailleurs poursuivie lors de la dernière mandature à l'occasion des débats sur ce qui est devenu la loi Bloche (2016). Cette dernière a reconnu l'obligation pour les médias de mettre en place non seulement un comité d'éthique – composé de membres indépendants des entreprises ou groupements capitalistiques –, mais aussi une charte visant à garantir l'indépendance des rédactions. Cette bataille est plus d'actualité que jamais à l'heure des réseaux sociaux et du Net qui confèrent à des *fake news* une capacité de propagation d'une ampleur inédite. La nouveauté, ce n'est pas ces *fake news* ou le fait que certains médias soient politiquement orientés, c'est-à-dire d'opinion, mais bien la rapidité des circuits d'information. L'un des risques de plus en plus évoqué, avec les réseaux sociaux et leur mode de fonctionnement, est que le citoyen reste enfermé dans son étroit cercle de convictions. Les récentes polémiques concernant l'utilisation des données collectées par Facebook lors de la dernière élection présidentielle américaine et du Brexit, outre les graves problèmes de libertés individuelles et de maîtrise des données personnelles, soulignent les risques d'influer sur les résultats électoraux. Il y a là, à l'évidence, une question de transparence, à tout le moins, des algorithmes, donc de culture démocratique. Ajoutons toutefois, sinon une limite, du moins un élément supplémentaire à ce débat naissant. Après tout, la personne qui achète *L'Humanité*, *Le Figaro*, *Le Nouvel Observateur* ou *Valeurs actuelles* sait fort bien quelle inclination idéologique il va trouver en se procurant ce quotidien ou cet hebdomadaire. Pourquoi en serait-il autrement dans le monde du numérique, et singulièrement des réseaux sociaux ? À cet égard toutefois, la montée en puissance de ces nouveaux supports médiatiques interpelle les pouvoirs publics sur les dispositifs d'aide à la diversité de la presse, qui datent de l'époque de la seule presse papier. Le rôle des pouvoirs publics n'est-il pas d'aider ses entreprises de presse indépendantes à émerger afin

de concurrencer les propagateurs de *fake news* par des... *real news*, et pas uniquement de secourir les organes de presse historiques alors même que leur modèle économique s'est effondré¹ ?

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il est un autre contre-pouvoir rarement mis en avant et qui a pourtant pris une ampleur colossale ces trente-cinq dernières années : les collectivités territoriales. Non bien sûr que leur apparition soit récente. La III^e République a constitué un moment fort de leur montée en puissance avec les lois reconnaissant les libertés communales. Elles n'ont pas été pour rien dans la constitution d'un socialisme municipal. Et le Parti communiste français a longtemps fondé sa force propulsive d'abord, de résistance ensuite, sur cette capacité municipale. Elles constituent d'ailleurs toujours aujourd'hui un fait politique majeur, et nombreux sont les élus à continuer de considérer cet échelon politique comme la seule et unique instance de la démocratie de proximité, rejetant ainsi l'évolution et l'approfondissement intercommunaux².

C'est bien la loi de décentralisation de 1982 qui a bouleversé le système, de manière très progressive, évidemment. Non seulement les collectivités territoriales se sont alors affranchies de la tutelle de l'État, mais elles ont vu l'ajout d'un échelon qui, s'il existait administrativement, a conquis alors ses lettres de noblesse politique : la Région.

1. Voir notamment le rapport parlementaire de Michel Françaix dans le cadre de la loi de finances 2013 : *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse*, Assemblée nationale, 10 décembre 2014.

2. Parfois seulement pour continuer à disposer d'une once de pouvoir qu'ils perdraient politiquement, ou qui serait à tout le moins amoindri dans le cadre de structures intercommunales.

En répartissant entre communes, départements et Régions des compétences précises, tout en n'instaurant pas de hiérarchie entre eux, les parlementaires d'alors – qui étaient souvent eux-mêmes également des élus locaux, les premières lois limitant le cumul des mandats n'apparaissant que peu de temps après – instauraient ce qui allait devenir le millefeuille territorial et administratif français. Il fut encore renforcé quelques années plus tard par l'impulsion, essentiellement donnée par la loi dite Chevènement de 1999, en faveur des intercommunalités censées lutter contre l'émiettement communal, fléau hexagonal. Ce fut un long cheminement dont les lois de la dernière mandature¹ ont constitué un parachèvement en permettant l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct² et l'achèvement de la carte intercommunale. Révolution en partie silencieuse, mais révolution tout de même.

Ce phénomène intercommunal a été renforcé par le développement, d'abord empirique, et désormais institutionnel, du fait métropolitain. Celui-ci est devenu si prégnant qu'il constitue désormais une variable prise en compte dans l'explication des comportements électoraux. À cet égard, les travaux du géographe Jacques Lévy mettent en images des faits statistiques et/ou intuitifs³. Le vote des populations vivant dans les métropoles se distingue éminemment du vote dans les autres territoires.

Et que dire de la montée en puissance des régions, dont l'ultime étape a été le redécoupage effectué lors de la dernière mandature, en 2015 ? Même si des critiques peuvent être émises sur tel ou tel point du découpage territorial, remarquons qu'après plusieurs années de

1. On pense ici évidemment à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) et à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

2. Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

3. Jacques Lévy (dir.), *Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française*, Paris, Autrement, 2017.

tergiversations, la République française a accepté de dessiner des régions à taille européenne (et pas uniquement du point de vue géographique, mais également en prenant en compte les richesses produites). Relevons d'ailleurs que les débats homériques qui avaient agité les deux Chambres et une (petite) partie de l'opinion publique tout au long de l'année 2014 paraissent non seulement loin, mais presque ubuesques. Pourtant, le nombre d'heures passées à en débattre en commission comme dans l'Hémicycle est loin d'avoir été négligeable.

Aujourd'hui, ce sont bien les collectivités territoriales qui sont à l'origine de près de 75 % de l'investissement public et fournissent à nos concitoyens une grande partie des services publics de leur quotidien. Chacun d'ailleurs le sait puisque leurs représentants n'ont – à raison – de cesse de le rappeler. Et c'est le cas jusque dans les ultimes sanctuaires de la puissance publique étatique. Les élus locaux savent bien que, sans l'aide des collectivités territoriales, et à quelque niveau que ce soit, l'Éducation nationale aurait bien du mal à offrir aux enfants des conditions d'étude satisfaisantes. De même, le domaine de la tranquillité publique a vu se développer ces vingt dernières années les modalités d'intervention des collectivités, des polices municipales à l'offre de terrains ou de bâtiments pour la construction de commissariats ou de gendarmeries, en passant par des conventions de mise à disposition de matériels. La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, et même entre ces dernières, est devenue la règle.

Bien évidemment, cette évolution n'a pas été linéaire et a suscité bien des réserves. Reconnaissons qu'elle prend à rebours nombre d'éléments de la culture politique de notre pays, État centralisé confondu avec la République une et indivisible. Pourtant, nul n'a été choqué lorsque, en 2001, la majorité de gauche de la Région Île-de-France a décidé de la gratuité des manuels scolaires pour les lycéens. C'était pourtant là une double rupture. Une collectivité locale intervenait sur la question du

matériel pédagogique, et par là même instaurait une inégalité de traitement entre les lycéens franciliens et les autres. Cette initiative a été reprise sans débat interne, notamment dans le programme pour les régionales de 2004 du Parti socialiste. Puis la quasi-totalité des conseils régionaux l'ont mise en place. En réalité, il n'existe pas de différence entre cette initiative et le choix d'un maire d'ouvrir des crèches plutôt que de renforcer, par exemple, les effectifs d'une police municipale. Dès lors qu'il est décidé de confier à des élus des compétences dans certains secteurs, une différence entre des territoires (pour ne pas dire une inégalité) en résulte inévitablement. Aux citoyens de ces collectivités territoriales de faire leur choix en toute connaissance de cause lors des élections locales.

Au-delà d'autres raisons, c'est bien au fond ce refus de voir des collectivités territoriales être parties prenantes de politiques publiques perçues comme devant relever uniquement d'un État central – parfois assumé, parfois instrumentalisé – qui explique en grande partie l'échec retentissant – et terrible – de la fameuse réforme des rythmes scolaires lancée en 2013. Relevons que l'État n'assume guère cette « révolution silencieuse », ce dont témoigne notamment la question des finances locales. Ainsi, depuis dix ans, date du début de la crise économique enclenchée par celle des *subprimes*, une succession de mesures a conduit à une raréfaction de l'argent public – toute relative, et qui peut se comprendre compte tenu du niveau de la dette publique du pays. Surtout, les élus locaux ont perdu la maîtrise d'une grande part des ressources fiscales. Il y a là une menace directe sur l'essence même de la démocratie locale.

Il faudra également avancer sur la sempiternelle question de la clause générale de compétence et sortir des allers et retours sans fin qui ont marqué les débats ces dernières années. Sans établir de hiérarchie, est-il normal qu'une collectivité territoriale puisse s'occuper de tout domaine sur le territoire relevant de son périmètre ? N'est-il pas plus

opportun de mener une politique de contractualisation et d'accompagnement ? Bien sûr, celle-ci existe en partie, mais il convient d'aller plus loin. Il faut également croire à cette évidence : le citoyen-électeur est capable de distinguer ce qui relève des compétences des différents niveaux de responsabilité des pouvoirs publics.

Si l'ensemble de ces évolutions affecte bien évidemment l'ensemble des forces politiques françaises, force est de constater que celles qui se réclament de la gauche sociale et démocratique sont plus touchées que les autres. C'est pourtant cette gauche qui a toujours porté les principales avancées en faveur de la décentralisation des pouvoirs. Accepter l'importance des batailles politiques locales, sans pouvoir expliquer qu'une victoire aux élections nationales ne permettra pas de régler l'ensemble des problèmes, notamment financiers et budgétaires, auxquels les collectivités territoriales sont confrontées, constitue un véritable défi. Admettre le fait que la puissance publique ne désigne pas seulement l'État n'est pas simple. Pourtant, cela permettrait une nouvelle avancée pour l'ordre démocratique que la gauche a toujours porté. C'est pourquoi elle devrait se faire le promoteur d'un nouvel équilibre démocratique entre le pouvoir central et les responsables locaux. Cela impliquerait indéniablement de redéfinir les politiques publiques relevant de la puissance publique nationale et celles relevant des puissances publiques territoriales. Bref, il faut oser imaginer un nouvel acte de la décentralisation reconnaissant l'importance de ces corps intermédiaires que sont les collectivités territoriales. Avec la création des grandes régions et l'achèvement de la carte intercommunale, la voie est tracée. Reste à en tirer les conséquences. Il s'agit non pas d'affaiblir les collectivités territoriales, mais bien au contraire de leur redonner les moyens de conduire des politiques dont les élus seront effectivement responsables, au lieu d'être les gestionnaires de politiques publiques décidées nationalement. La logique voudrait alors que l'architecture administrative

et politique territorialement uniforme ne soit plus la règle. La gauche doit imaginer et promouvoir une République girondine¹.

À ce stade de notre réflexion, il convient de s'attarder sur le Sénat. Constitutionnellement chambre représentative des collectivités territoriales, elle est encore trop soumise à l'émiettement communal français. S'il est logique que la Haute Assemblée ne soit pas trop contrainte dans son modèle représentatif par le poids démographique des collectivités, un rééquilibrage s'impose. La prédominance des petites communes doit être contrebalancée si l'on ne veut pas fragiliser la légitimité des sénateurs, pourtant indispensables à l'équilibre institutionnel. De même, les circonscriptions d'élection des sénateurs, du fait de la réduction du nombre de parlementaires, ne sauraient être un département pris en tenaille dans certains territoires entre la Région et les communautés d'agglomération, voire les métropoles. Et si les annonces gouvernementales, lors du dépôt des textes devant le Conseil d'État, assurant que chaque département continuera à disposer d'un sénateur peuvent tactiquement s'entendre, il faut en contrepartie mieux prendre en compte le poids démographique des collectivités. Dans le cas contraire, pourquoi ne pas instituer une nouvelle circonscription électorale : la Région en lieu et place du département ? Ce serait aux organisations politiques, qui ne sont pas suicidaires, de bâtir des listes territorialement équilibrées. Sans modifier les pouvoirs reconnus aux sénateurs dans le processus parlementaire, cette évolution de leur corps électoral contribuerait à les rapprocher des réalités des collectivités territoriales, et permettrait ainsi au Sénat de revenir à sa mission originelle.

1. Jean-Christophe Cambadélis, *La gauche de demain sera girondine*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2018.

Demeure une instance méconnue qui pourtant produit de travaux de qualité : le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Héritier d'organes mis en place dans les dernières années de la III^e République, et conforté dans le texte constitutionnel de la IV^e République, il est confirmé dans son existence par la loi organique du 29 décembre 1958, modifiée à cinq reprises. Lors de la réforme constitutionnelle de 2008, il se voit consacrer trois articles dans le titre XI de la Constitution. Si l'article 69 s'est essayé à ouvrir le CESE à la société civile en prévoyant une saisine par voie de pétition, force est de constater avec son actuel président, Patrick Bernasconi, que cette saisine n'a pas atteint les résultats attendus. Au-delà de la volonté présidentielle de réduire drastiquement le nombre de ses membres, affirmée avec plus de netteté que pour les autres domaines concernés par la prochaine réforme constitutionnelle, la question centrale est celle de son positionnement et de ses compétences, donc de sa composition. Si le souhait est d'en faire une institution de la prospective, alors il convient de renforcer le poids des représentants des organisations de salariés, de chefs d'entreprise, du monde agricole, d'associations environnementales, au détriment des nominations effectuées directement par le gouvernement. Ainsi, ce CESE pourrait vraiment devenir la Chambre des corps intermédiaires et du corps social.

CONCLUSION

Le débat institutionnel lancé par le président de la République mérite d'être pris avec sérieux. Ne serait-ce que parce que, dès lors que l'on considère que notre démocratie est en crise, aucune occasion permettant d'y remédier, ne serait-ce que de façon mineure, ne doit être négligée. De plus, il peut constituer un moment de refondation de cette croyance commune en un destin partagé. Bien sûr, une réforme institutionnelle seule ne saurait ressouder des liens distendus. Assurément, la fin de la possibilité du cumul du mandat parlementaire avec la participation à un exécutif local doit apporter sa pierre à ce travail de longue haleine. Mais il est une évidence : la crise démocratique ne trouvera d'embryon de solution que lorsque les politiques publiques auront quelque résultat permettant à chacun de croire en la possibilité de créer son destin.

Mais ne pensons pas que cela sera suffisant. Il suffit de se pencher sur l'histoire récente de la V^e République ou de scruter les vies politiques des autres démocraties libérales pour comprendre que le mal est plus profond. L'adhésion au principe démocratique lui-même recule et l'appétence pour des démarches autoritaires conquiert de plus en plus les cœurs. C'est pourquoi remettre en cause nos habitudes démocratiques est une nécessité. Il faut le faire sur le plan local évidemment, notamment avec la démocratie participative – en dépit de ses insuffisances –, mais également sur le plan national. Et il n'y a aucune raison de s'interdire de mettre fin à cette hypocrisie bien française qu'est la dyarchie exécutive et de reconnaître ainsi, ne serait-ce que vis-à-vis du peuple lui-même, la prééminence du président de la République.

La seule condition expresse est d'instituer des contre-pouvoirs puissants et acceptés comme tels. Sans eux, il ne saurait exister de démocratie.

Admettre la conquête démocratique que constitue l'élection présidentielle au suffrage universel direct n'implique pas de verser dans l'autoritarisme ou d'adopter une indépassable verticalité. C'est simplement prendre acte de l'appropriation par nos concitoyens de cette élection. Plus encore, c'est reconnaître que celle-ci constitue de loin, et depuis longtemps, l'élection préférée du peuple français. Ce n'est pas rien ! Les taux de participation, au-delà des fluctuations qui ne doivent être ni minorées, ni instrumentalisées, le démontrent avec force. Mais cette reconnaissance ne saurait être admise que comme un indispensable premier pas vers l'édification d'un système démocratique performant, ce qui signifie avant tout un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs. C'est pourquoi les capacités d'action, de contrôle et d'interpellation du Parlement, et donc des parlementaires, doivent être sensiblement accrues comme nous le préconisons, sans jamais oublier que les pouvoirs dont disposent les parlementaires d'aujourd'hui sont sans commune mesure avec ceux qui pouvaient leur être attribués par le texte constitutionnel originel. C'est bien dans cette perspective qu'il est indispensable que les députés soient pour un quart élus à la proportionnelle, afin d'éviter la négation des rapports de force politiques, et c'est pourquoi leur élection doit être concomitante de celle du président de la République. De la même manière, le mode d'élection des sénateurs doit permettre des avancées en matière de parité que n'a, à l'évidence, pas permises le scrutin uninominal. Mais les contre-pouvoirs ne sauraient se limiter aux enceintes parlementaires. Leur renforcement doit également passer par la clarification des compétences des collectivités territoriales en y introduisant des architectures institutionnelles différentes selon les territoires, et par une presse indépendante des pouvoirs publics et dont les choix éditoriaux ne sont

pas soumis à un seul détenteur du capital. Bref, à rebours des craintes et des postures, le régime présidentiel peut être le moyen de refonder une démocratie des intermédiaires.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Pour un régime présidentiel	13
Pour un Parlement renforcé	23
Garantir les contre-pouvoirs	41
Conclusion	57

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-116-5

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS

12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS

Imprimé en France par CAVA BURELOR PRINT

JUIN 2018

ÉMERIC BRÉHIER

FAIRE LE PARI DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

Puisque aucune occasion de remédier, même de façon mineure, à la crise de notre démocratie ne doit être négligée, le débat institutionnel lancé par le président de la République mérite d'être pris au sérieux.

Mais Émeric Bréhier a une conviction : le mal est profond et c'est l'adhésion au principe démocratique lui-même qui recule. Il est donc grand temps de remettre en cause nos habitudes démocratiques : instaurer le régime présidentiel, faire confiance aux processus participatifs, instituer des contre-pouvoirs puissants et acceptés comme tels – le Parlement, bien sûr, mais également les collectivités territoriales et les médias.

À rebours des craintes et des postures, Émeric Bréhier fait le pari d'un régime présidentiel qui serait le moyen de refonder une démocratie des intermédiaires.

Émeric Bréhier, ancien député, est directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès.

www.jean-jaures.org



ISBN : 978-2-36244-116-5

9 782362 441165 6 €

Fondation
Jean Jaurès