

Refaire la démocratie

Rapport n° 3100

XIV^E LÉGISLATURE

GRUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS



Présenté par
MM. Claude BARTOLONE
et Michel WINOCK

Co-Présidents



Le groupe de travail sur l'avenir des institutions est composé de :

co-présidents :

- M. Claude Bartolone (président de l'Assemblée nationale) ;
- M. Michel Winock (historien) ;

élus et personnalités qualifiées :

- M. Bernard Accoyer (député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale) ;
- Mme Marie-Louise Antoni (personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise) ;
- M. Denis Baranger (professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas) ;
- Mme Karine Berger (députée des Hautes-Alpes) ;
- Mme Marie-George Buffet (députée de la Seine-Saint-Denis) ;
- M. Luc Carvounas (sénateur du Val-de-Marne) ;
- Mme Marie-Anne Cohendet (professeur de droit public à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) ;
- Mme Seybah Dagoma (députée de Paris) ;
- Mme Cécile Duflot (députée de Paris) ;
- M. Michaël Foessel (professeur de philosophie à l'école Polytechnique) ;
- Mme Mireille Imbert-Quaretta (conseillère d'État, présidente de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet) ;
- Mme Christine Lazerges (professeure émérite de droit privé et sciences criminelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme) ;
- M. Ferdinand Mélin-Soucramanien (professeur à l'université de Bordeaux, déontologue de l'Assemblée nationale) ;
- M. Arnaud Richard (député des Yvelines) ;
- M. Alain-Gérard Slama (historien, éditorialiste) ;
- M. Bernard Thibault (personnalité du monde syndical, membre du conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail représentant les travailleurs) ;
- Mme Virginie Tournay (chercheuse en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po) ;
- M. Alain Tourret (député du Calvados) ;
- M. Guillaume Tusseau (professeur de droit public à Sciences Po Paris) ;
- Mme Cécile Untermaier (députée de Saône-et-Loire) ;
- Mme Marie-Jo Zimmermann (députée de la Moselle).

SOMMAIRE

	Pages
PRÉSENTATION	11
AVANT-PROPOS DE M. CLAUDE BARTOLONE	13
AVANT-PROPOS DE M. MICHEL WINOCK	19
LA V^E RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE	25
I. DES INSTITUTIONS MISES AU DÉFI PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	29
II. DES INSTITUTIONS ANCIENNES DANS UNE RÉPUBLIQUE ÉBRANLÉE	31
1. La fin du progrès social ?.....	31
2. Indivisibilité et solidarité	33
3. Un collectif à repenser ?	35
III. LES INSTITUTIONS FACE À UNE NOUVELLE TEMPORALITÉ	36
THÈME N° 1 : RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS	41
I. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE FACE AUX ATTENTES DES CITOYENS	42
A. UN SYSTÈME AMBIGU ET PLASTIQUE	42
1. Démocratie et représentation ont pu être présentées comme antagonistes	42
2. Le système représentatif est en constante évolution	43
B. UN DÉFAUT DE REPRÉSENTATIVITÉ	44
1. Le contexte politique et économique rend plus difficile le fonctionnement de la démocratie représentative.....	44
2. Malgré des efforts, notamment dans le domaine de la parité, la représentativité des élus demeure insatisfaisante.....	45
3. L'affaiblissement de la démocratie sociale renforce ce sentiment de « mal-représentation »	48
II. PROPOSITIONS : RENFORCER LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA REPRÉSENTATION.....	50
A. FAVORISER UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU PERSONNEL POLITIQUE	51
Proposition n° 1 : Imposer le non-cumul des mandats dans le temps	51

Proposition n° 2 : Mettre en place un véritable statut de l'élu	53
B. INTRODUIRE UN MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL	55
Proposition n° 3 : Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale.....	55
1. Les effets attendus du scrutin proportionnel.....	55
2. Pour l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale	57
THÈME N° 2 : UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS.....	59
I. LA PARTICIPATION ÉLECTORALE EST EN CRISE, ALORS QUE D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT SE DÉVELOPPENT	61
A. LA PARTICIPATION POLITIQUE S'EST, DEPUIS LE XIX^E SIÈCLE, CONFONDUE AVEC « L'ACTE DE VOTE » QUI EST AUJOURD'HUI EN CRISE	61
1. La participation politique a longtemps été limitée à la participation électorale	61
a. La conception française du suffrage fait de celui-ci un droit personnel du citoyen, fondement de la démocratie représentative.....	61
b. Cette conception limite cependant les autres formes de participation.....	62
2. La montée de l'abstention est perçue comme un signe de l'affaiblissement de la vie démocratique française et des institutions.....	63
a. L'abstention est en forte hausse depuis les années 1970, notamment dans certaines catégories de la population	63
b. L'abstention peut revêtir un sens politique.....	64
c. L'abstention résulte également, pour partie, de l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains	65
3. Le vote obligatoire en débat.....	66
B. D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION TÉMOIGNENT D'UNE RÉELLE VITALITÉ DÉMOCRATIQUE	67
1. Même en marge des institutions, le citoyen reste au cœur de la vie publique.....	67
2. Les institutions tendent également à ouvrir la prise de décision publique à la participation citoyenne	68
3. Dans certains domaines, notamment l'environnement, de nouveaux modes de participation, mais aussi de représentation, doivent être développés.....	69
II. PROPOSITIONS : PERFECTIONNER L'OUTIL RÉFÉRENDAIRE ET RÉVISER LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES.....	70
Proposition n° 4 : Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire.....	70
1. Élargir le champ du référendum	71
2. Créer un véritable référendum d'initiative populaire.....	71
Proposition n° 5 : Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales	73

THÈME N° 3 : UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ	75
I. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES INITIAUX DE LA V^E RÉPUBLIQUE REND NÉCESSAIRE UNE RÉFORME D'AMPLEUR	77
A. LA PRIMAUTÉ DU CHEF DE L'ÉTAT S'EST MUÉE, DANS LA PRATIQUE, EN UNE TOUTE-PUISSANCE.....	77
1. Les pouvoirs du Président de la République empiètent sur ceux du Premier ministre.....	77
2. Le Président de la République n'est pas responsable politiquement	78
3. L'articulation des institutions européennes et françaises impose de repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République.....	79
B. LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ONT, PARADOXALEMENT, ACCENTUÉ CES DÉRIVES	79
1. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et la majorité parlementaire	79
2. Malgré la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Président de la République demeure un acteur politique et institutionnel largement irresponsable	80
II. PROPOSITIONS : VERS UN NOUVEAU RÔLE ET UNE NOUVELLE DURÉE DE MANDAT POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	81
Proposition n° 6 : Redéfinir le rôle du Président de la République	81
1. Maintenir l'élection au suffrage universel direct	81
2. Moderniser le rôle d'arbitre	82
Proposition n° 7 : Réinventer le septennat	83
1. Vers un mandat de sept ans non renouvelable	83
2. Pour une inversion du calendrier électoral, en cas de maintien du quinquennat	84
Proposition n° 8 : Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes	85
THÈME N° 4 : LE PARLEMENT DU NON-CUMUL.....	87
I. LA REVALORISATION DU PARLEMENT EST AU CŒUR DES RÉFORMES VISANT AU RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS.....	90
A. L'ENJEU DE LA REVALORISATION DU PARLEMENT SE HEURTE À DES ATTENTES PARADOXALES.....	90
1. Le temps législatif n'est pas le temps médiatique	90
2. L' « inflation législative », source d'insécurité juridique, alimente la défiance des citoyens	91
B. DES RÉFORMES SUCCESSIVES ONT DÉJÀ DOTÉ LE PARLEMENT DE NOMBREUX OUTILS.....	94
1. Les réformes ont cherché à améliorer le fonctionnement du Parlement.....	94

2. Des outils nombreux, mais sans doute insuffisamment utilisés, sont désormais à la disposition des parlementaires.....	97
C. CERTAINES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ONT EU POUR CONSÉQUENCE, PARFOIS INDIRECTE, D'AFFAIBLIR LE PARLEMENT	98
1. La mise en œuvre du quinquennat	98
2. La session unique.....	98
3. Le partage de l'ordre du jour	99
II. PROPOSITIONS : FONDER LE PARLEMENT DU NON-CUMUL	101
Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions	101
Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.....	102
Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans	105
1. Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes	105
2. Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier	106
3. Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, <i>a minima</i> , soumettre ses amendements à un délai de dépôt.....	106
Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi	107
1. Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté	107
2. Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives	108
3. Rénover la procédure de discussion des textes	108
Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition	110
1. Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions.....	110
2. Instituer un contre-rapporteur d'opposition.....	110
3. Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement	111
4. Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.....	111
5. Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.....	112
Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes	112
1. Développer les ateliers législatifs citoyens	112
2. Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens	112

3. Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement.....	114
THÈME N° 5 : CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT	117
I. INVESTIE D'ATTENTES CROISSANTES DE LA PART DES CITOYENS, LA JUSTICE FAIT PARADOXALEMENT L'OBJET DE NOMBREUSES CRITIQUES.....	118
A. ATTRIBUT ESSENTIEL DE L'ÉTAT, LA JUSTICE PEINE À AFFIRMER SON INDÉPENDANCE	118
1. Le juge a longtemps été cantonné à un rôle de « bouche » de la loi.....	118
2. L'indépendance de la justice, inachevée, doit être consolidée	119
B. LA JUSTICE FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET DE FORTES ATTENTES ET DE VIVES CRITIQUES	122
1. La « judicialisation » de la société est à l'œuvre	122
2. La justice suscite cependant méfiance et critiques	123
II. PROPOSITIONS : RENFORCER LES JUSTICES JUDICIAIRE, SOCIALE ET CONSTITUTIONNELLE	125
Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice.....	125
1. Consacrer l'indépendance et l'impartialité du « pouvoir » judiciaire dans le titre VIII de la Constitution	125
2. Réformer le Parquet pour accroître son indépendance.	125
3. Faire du Conseil supérieur de la magistrature le garant de l'indépendance de la justice	126
Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales	128
Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel.....	128
1. Renouveler sa composition et son mode de nomination.....	129
2. Réformer son fonctionnement.....	130
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	133
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	139
QUESTIONNAIRE	205
RÉSULTATS AGRÉGÉS DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE.....	225
COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS.....	231
Réunion constitutive du groupe de travail le jeudi 27 novembre 2014	231
Réunion sur le thème : « Une crise de la République ? », le vendredi 19 décembre 2014	271
Audition de Mme Laurence Parisot, vice-présidente de l'Institut français d'opinion publique et ancienne présidente du Mouvement des entreprises de France, et de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, sur le thème de la globalisation, le vendredi 16 janvier 2015.	311

Audition de MM. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, Jean-Louis Bourlanges, essayiste et ancien député européen, et Jean Quatremer, journaliste, sur le thème de l'Europe le vendredi 16 janvier 2015.....	331
Audition de M. Denis Giraux, maître de conférences à l'Université Paris II, et de Mme Laurence Morel, maître de conférences à l'Université Lille II, sur le thème du référendum, le vendredi 30 janvier 2015.....	353
Audition de Mme Dominique Schnapper, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, et de M. Henri Verdier, directeur d'Étalab, sur le thème des nouvelles voies de la démocratie, le vendredi 30 janvier 2015	383
Audition de M. Pierre Cahuc, professeur à l'École polytechnique, sur le thème de la démocratie sociale, le jeudi 5 février 2015	401
Audition de M. Bruno Latour, professeur à Sciences Po, sur le thème de la démocratie sociale, le jeudi 5 février 2015	411
Audition de M. Benoît Hartmann, porte-parole de France Nature Environnement, sur le thème de la démocratie environnementale, le jeudi 5 février 2015.....	425
Audition de M. Guillaume Liegey, dirigeant de la startup en stratégie électorale « Liegey Muller Pons », et de M. Frédéric Sawicki, professeur à l'Université Paris I, sur le thème des partis politiques, le vendredi 13 février 2015	441
Audition de M. Philippe Doucet, député du Val-d'Oise, sur le thème de l'élu, le vendredi 13 février 2015	479
Audition de M. Bastien François, professeur l'Université Paris I, sur le thème de la dyarchie de l'exécutif, le vendredi 13 mars 2015	491
Audition de M. Olivier Beaud, professeur à l'Université Paris II, et de Mme Marie-Claire Ponthoreau, professeure à l'Université Bordeaux IV, sur le thème de la responsabilité de l'exécutif, le vendredi 13 mars 2015.	513
Audition de M. Jean-Emmanuel Ray, professeur à l'Université Paris I, sur le thème de la démocratie sociale, le vendredi 27 mars 2015.....	531
Point d'étape sur l'avancée des travaux du groupe de travail, le vendredi 27 mars 2015.....	543
Audition de M. Jean-Claude Casanova, président de la Fondation nationale des sciences politiques, sur les modes de scrutin, le vendredi 10 avril 2015.....	571
Audition de Mme Géraldine Muhlmann, professeure à l'Université Paris II, journaliste, sur le thème du temps politique, le vendredi 10 avril 2015	593
Audition de M. Jean-Noël Jeanneney, historien et ancien ministre, sur le bicamérisme, le vendredi 17 avril 2015	615
Audition de M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po, sur le thème de l'opposition, et de M. Armel Le Divillec, professeur à l'Université Paris II, sur le thème du renforcement du Parlement, le vendredi 7 mai 2015.	651
Audition de M. Régis Juanico, député de la Loire, et de Mme Laure de La Raudière, députée d'Eure-et-Loir, sur la simplification législative, le vendredi 7 mai 2015.	669
Audition de Mme Céline Vintzel, maître de conférences à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, sur le renforcement du Parlement, le vendredi 22 mai 2015.....	695

Tour de table consacré à la question de la représentation, le vendredi 22 mai 2015.....	715
Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, sur le thème de la représentation, le vendredi 29 mai 2015.....	737
Audition de M. Pascal Jan, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, sur le thème du bicamérisme, le vendredi 29 mai 2015.	761
Audition de M. Pierre Joxe, Premier président honoraire de la Cour des comptes, membre honoraire du Parlement, sur le thème de la justice, le vendredi 12 juin 2015.....	779
Audition de M. Denis Salas, magistrat, sur le thème de la Justice, le vendredi 12 juin 2015.....	801
Réunion consacrée à la préparation du rapport, le vendredi 26 juin 2015.....	823
Réunion consacrée à la présentation du projet de rapport, le vendredi 25 septembre 2015	865
Réunion consacrée à l'examen du rapport, le vendredi 2 octobre 2015	885
LISTE DES AUDITIONS, OUVERTES À LA PRESSE, ORGANISÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL.....	911
CONTRIBUTIONS DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	913

PRÉSENTATION

Le présent rapport est le fruit d'une réflexion menée, entre les mois de novembre 2014 et de septembre 2015, par le groupe de travail sur l'avenir des institutions.

Réuni à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, ce groupe de travail s'est distingué d'emblée par son origine, sa composition et l'angle sous lequel il a choisi d'aborder ses travaux. Il s'agit de la première mission de réflexion sur les institutions d'importance qui n'a pas été réunie par un Président de la République mais par le Parlement lui-même. Cette genèse a permis au groupe de travail d'organiser ses travaux avec une grande liberté et de produire une réflexion originale dans l'histoire de la V^e République.

Résolument mixte, co-présidé par un historien faisant autorité, M. Michel Winock, le groupe se composait de onze élus, députés ou sénateur, et de douze personnalités qualifiées ⁽¹⁾. Cette diversité a conduit à aborder la question des institutions de la V^e République non sous le seul angle juridique, mais en les inscrivant dans une perspective historique, politique et sociale plus large.

Au cours de ces dix mois de travaux, le groupe de travail a organisé dix-sept réunions et entendu trente et une personnes. Ces auditions ont été ouvertes à la presse et diffusées en direct sur le site de l'Assemblée nationale. Leurs comptes rendus écrits ont été également mis en ligne, garantissant la complète transparence des travaux du groupe. L'audition de personnalités aux profils très divers a permis de confronter, d'enrichir et de faire évoluer les opinions des membres du groupe de travail.

La méthode retenue pour déterminer le choix des orientations et des propositions portées par le groupe de travail apparaît particulièrement originale. Il a été en effet décidé de procéder au moyen d'un questionnaire préférentiel. Celui-ci a été constitué au terme du cycle des auditions menées par le groupe, afin d'embrasser l'ensemble des thématiques inscrites à son ordre du jour. Structuré autour de cinq grands axes (« rééquilibrer les pouvoirs ? », « moderniser le Parlement », « favoriser un renouveau démocratique ? », « Europe », « Justice ») qui reprenaient le programme des auditions menées. Il comportait 83 questions principales et 50 sous-questions, soit un total de 133 questions. Une page avait été laissée vierge à la fin du questionnaire pour que chaque participant puisse y exprimer des « remarques personnelles ».

Afin de permettre à la fois l'expression nuancée de leurs opinions et la détermination d'orientations communes, les membres du groupe ont été invités à

(1) La composition du groupe de travail est détaillée page 2.

indiquer, pour chacune de ces questions, leur degré d'adhésion. Ainsi, la note de 5 signifiait qu'ils étaient « tout à fait d'accord », la note de 4 « plutôt d'accord », la note de 2 « plutôt pas d'accord » et la note de 1 « pas du tout d'accord ». L'abstention pouvait être signifiée par une note de 3.

Les résultats des questionnaires ont été analysés afin de dégager les points les plus consensuels. Une proposition a été considérée comme adoptée lorsqu'une majorité relative de membres du groupe s'est prononcée en sa faveur qu'ils soient « tout à fait » ou « plutôt » d'accord avec cette orientation. Aucune prééminence particulière n'a été accordée aux réponses données par les deux présidents. Les notes moyennes attribuées à chacune des propositions ont permis de mesurer le degré d'adhésion du groupe à celles-ci : plus cette moyenne est proche de 5 plus la proposition est consensuelle, plus elle s'en éloigne et plus elle est controversée.

Au total, cette méthode particulièrement innovante a permis de dégager dix-sept propositions relevant des cinq axes de réflexion qui ont structuré les travaux de la mission : la représentation, la participation, le fonctionnement de l'exécutif, le Parlement, la justice.

AVANT-PROPOS DE M. CLAUDE BARTOLONE

PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le présent rapport naît d'une conviction profonde : la V^e République souffre d'une insuffisance démocratique.

Conçue en 1958 pour répondre aux défis de son époque, la V^e République a apporté stabilité et continuité à notre pays. Dans une période trouble, pleine de bruit et de fureur – frappée par la guerre d'Algérie, la décolonisation et la Guerre froide – elle a su rester debout, comme un donjon au milieu d'un champ de ruines.

À bien des égards, elle a fait entrer la France, selon les mots de Guy Carcassonne, « *dans le club, limité mais ouvert, des démocraties modernes* ».

Et pourtant, c'est bien d'une insuffisance démocratique qu'elle semble aujourd'hui souffrir. Comme si ce qui faisait autrefois sa force contribuait aujourd'hui à l'affaiblir. Comme si la résistance et la robustesse de nos institutions, loin de favoriser la vitalité de notre démocratie, l'asphyxiaient en partie. Comme si notre régime n'était plus en mesure de répondre aux attentes légitimes des citoyens et des citoyennes.

De la démocratie découlent, en effet, deux exigences : que le citoyen ait le sentiment que sa volonté politique est pleinement représentée et que cette volonté soit en mesure d'agir sur l'avenir collectif de la Nation. En d'autres termes : que le peuple souverain est maître de son destin.

Or c'est bien là où le bât blesse. Nos compatriotes, à l'aube de ce nouveau siècle, pour l'écrasante majorité d'entre eux, ne partagent nullement ce sentiment. De là, l'impossibilité de construire tout nouveau projet commun.

Bien évidemment, la V^e République ne saurait être tenue pour la seule responsable. Les dérives d'une minorité d'élus, l'affaiblissement de la responsabilité politique au profit de la responsabilité judiciaire et pénale, le rejet de la prise de décision sur l'administration, l'hystérisation du débat public par certains médias au détriment de l'information, ont nécessairement contribué à l'apparition de ce symptôme.

Pourtant, le mal est plus profond. Il s'explique essentiellement, selon moi, par le fait que nous avons changé de monde et que les institutions de la V^e République n'ont pas été pensées pour ce monde-là. Un monde où l'émergence de l'Europe et la révolution de la décentralisation ont profondément changé la donne dans le fonctionnement de nos institutions. Un monde globalisé, numérisé,

fonctionnant en flux et en réseau, où le capitalisme n'est plus managérial mais financier. Un monde plus incertain et plus instable, en proie à la peur de l'avenir et à l'idéalisation du passé. Un monde où les décisions ne sont plus acceptées simplement parce qu'elles ont été décrétées par une autorité constitutionnellement fondée. Mais aussi un monde porteur de nouvelles promesses, où émergent de nouvelles formes de coopération et de solidarités, d'engagements et d'expressions citoyennes, en marge de toute institution traditionnelle.

De cette idée est né notre groupe de travail. Une entreprise que l'on pourrait qualifier, en un sens, d'« expérience démocratique » originale, dès lors qu'elle ne connaît nul précédent.

Pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, en effet, une commission créée à l'initiative de l'Assemblée nationale a décidé de débattre librement et sous le regard des citoyens de l'avenir de nos institutions. Cette première caractéristique mérite à elle seule d'être soulignée, tant notre pays présente la particularité d'avoir pensé toutes ses révisions constitutionnelles – y compris celles touchant au Parlement – à travers des rapports administratifs issus de commissions créées par le seul pouvoir exécutif et composées quasi exclusivement de juristes et de hauts-fonctionnaires.

À l'inverse, et c'est une deuxième originalité, ce groupe de travail, paritaire et transpartisan, est composé d'autant de parlementaires – issus de l'ensemble des groupes politiques – que d'universitaires et de personnalités qualifiées, bien au-delà des seuls cercles juridiques. Ce format en dit long sur notre démarche. D'une part, il exprime notre souhait de ne pas nous situer dans un quelconque affrontement partisan mais de nous placer sur le terrain des idées et du débat politique. D'autre part, il souligne que notre objectif n'est pas de proposer un nouveau « mécano institutionnel », mais de partir des évolutions qu'a connues notre société depuis cinquante ans pour imaginer ce que pourraient être demain les institutions de la République. Pour cette raison, le regard de la philosophie, de la sociologie et de l'histoire, l'expérience de la démocratie politique, sociale et environnementale, étaient tout aussi indispensables que l'analyse juridique.

Je tiens à ce titre à remercier les personnalités qualifiées qui ont accepté notre invitation, au premier rang desquelles, Michel Winock, qui a présidé à mes côtés cette mission. Il a su déposer sur nos travaux la patine de l'histoire, qui seule prévient de toute hubris constitutionnelle et dissipe certains mythes tenaces, y compris sur nos institutions.

L'originalité de cette expérience se traduit également par notre méthode de travail et la confection du rapport. Il est le résultat de nos débats – qu'il cite abondamment – et des réponses apportées par chaque membre au questionnaire dit « préférentiel », annexé au présent document. Toutes les propositions présentées ci-après se sont ainsi imposées, soit de façon consensuelle, soit de

manière clairement majoritaire. Cela ne signifie donc nullement qu'elles ont fait l'unanimité ou que chaque proposition engage la totalité du groupe.

Mon collègue et prédécesseur Bernard Accoyer a ainsi rappelé, à de nombreuses reprises, son opposition à toute évolution constitutionnelle majeure. Si beaucoup d'entre nous ne partagent pas sa position, il n'en demeure pas moins qu'il a su, par la grande qualité de ses mises en garde, enrichir la qualité de nos débats. Je tiens à le remercier pour sa présence et son apport à nos travaux.

De la même manière, il se peut que certains membres soient en désaccord avec telle ou telle mesure. À titre personnel, j'ai fait part de mes réserves quant à la limitation des mandats dans le temps, qui présente le risque d'un transfert du pouvoir politique vers l'administration. Pour autant, cette proposition a recueilli une majorité de soutiens, elle figure donc dans le rapport.

Un certain nombre de points – en vérité très peu – ont quant à eux scindé le groupe en deux blocs de taille égale. C'est le cas de la question du vote obligatoire. Malgré l'absence de tout consensus, je demeure convaincu, qu'associé à la reconnaissance pleine et entière du vote blanc, son instauration demeure une piste intéressante de revitalisation de notre démocratie.

Pour le reste, le groupe de travail s'est accordé sur l'essentiel et a formulé des propositions particulièrement intéressantes sur au moins quatre questions fondamentales pour notre démocratie.

Tout d'abord, celle de la nature du régime : il y a un an, une partie de notre commission – dont je faisais partie – appelait de ses vœux l'instauration d'un régime présidentiel, quand une autre défendait l'idée d'un régime parlementaire strict sur le modèle de nos voisins européens ; un dernier bloc défendant, quant à lui, le statu quo.

Au fil de nos discussions, nos réflexions ont cheminé et évolué pour se rejoindre sur plusieurs points.

En premier lieu sur un constat partagé : le quinquennat, en mettant le Président de la République en première ligne, a ajouté à la confusion des rôles entre le chef de l'État et le Premier ministre. De plus, revenir sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'aurait guère de sens, à une époque où la personnalisation du pouvoir touche l'ensemble des démocraties.

En second lieu, sur l'idée que le choix binaire entre deux modèles « parfaits », à savoir le régime présidentiel et le régime parlementaire, était sans doute, par bien des aspects, dépassé. Et qu'au fond nous partagions les mêmes objectifs, à savoir : mieux définir le rôle de chaque institution, renforcer notre système de contre-pouvoirs et instaurer des mécanismes permettant à ceux chargés de prendre des décisions d'en rendre régulièrement compte et d'en assumer clairement la responsabilité politique. C'est ce qui nous a conduits à défendre un retour au septennat, sans prôner pour autant un retour en arrière, dès lors qu'il

s'accompagnerait d'une meilleure définition des rôles de chacun et que le Président de la République verrait sa mission davantage tournée vers le long terme.

La question de la représentation, ensuite, a également été au cœur de nos discussions ; et de ce fait, celle du mode de scrutin. L'éclairage des historiens membres du groupe de travail et de Jean-Claude Casanova, au cours de son audition, a été sur ce point essentiel : il a permis de tordre le cou à plusieurs idées reçues, en particulier celle qui voudrait que le scrutin proportionnel rime nécessairement avec instabilité politique.

Soulignons ainsi, avec eux, que le scrutin majoritaire à deux tours actuel était également celui de la période marquée par la plus grande instabilité gouvernementale : celle de la III^e République. Insistons également sur le fait que la France est quasiment le seul pays en Europe, avec le Royaume Uni, à ne pas avoir adopté le scrutin proportionnel et que, dans les pays où il est en vigueur, on ne note aucune instabilité particulière. Rappelons enfin, que la V^e République en instaurant un « parlementarisme rationalisé » a offert au pouvoir exécutif les moyens de gouverner, y compris en l'absence du fait majoritaire, que nul en 1958 ne pouvait anticiper.

Plus fondamentalement, il apparaît à la lumière de nos débats, que le scrutin proportionnel est le seul à pouvoir répondre aux principes de justice et de représentativité. Il garantit, en effet, à tous les électeurs d'être représentés, y compris ceux qui appartiennent à des formations politiques minoritaires. En outre, il permet de favoriser la parité et la diversité et donc la représentation de la société française.

Telles sont les raisons qui ont poussé le groupe de travail à défendre, à la quasi-totalité de ses membres, *a minima* l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale, en moyenne de l'ordre de 15 %. Une large majorité d'entre nous, dont Michel Winock et moi-même, a exprimé le souhait d'aller plus loin : nous nous sommes majoritairement prononcés en faveur soit d'un « régime mixte » – reposant sur un scrutin uninominal avec représentation proportionnelle et permettant l'élection de la moitié des députés à la proportionnelle – soit d'un scrutin de liste, à deux tours, avec prime majoritaire, ces deux modèles permettant de combiner représentativité et stabilité.

Le groupe de travail a bien évidemment conscience des inquiétudes légitimes que suscitera cette proposition, formulée alors que notre pays doit affronter une montée des extrêmes et des discours xénophobes. Nous sommes néanmoins convaincus, d'une part, qu'au regard des résultats électoraux enregistrés par ces formations politiques, le scrutin majoritaire ne constituera plus à terme une barrière et, d'autre part, que le vote en faveur de ces formations comporte également une dimension protestataire. Or, comme le soulignait Jean-Claude Casanova : « *la meilleure manière de réduire le vote de protestation c'est d'élire les gens pour lesquels les protestataires votent* ».

Enfin et surtout, ce dilemme interroge directement le rôle du Parlement. Si celui-ci a, en vertu de la Constitution, pour mission de voter la loi, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, il a également la responsabilité d'animer le débat public. Or il ne peut assumer ce rôle si les débats qui agitent la société française en sont exclus. Il ne peut assumer ce rôle si les adversaires de la République et de ses valeurs ne sont pas combattus dans l'arène de la démocratie. C'est ma plus profonde conviction : on ne peut gagner les combats qu'on refuse de mener.

Ce qui nous amène mécaniquement à un troisième sujet fondamental : l'avenir du Parlement. Une large partie de ce rapport y est consacrée. Le contraire aurait été étonnant. Cette partie exprime bien des idées en moi solidement ancrées.

Nous y avons ainsi abordé la question difficile mais inéluctable de la rénovation du bicamérisme. Je regrette à ce titre qu'un seul sénateur ait pu participer à nos débats, et cela au moment même où de nombreux voisins européens se penchent sur cette question. Voilà pourquoi je tiens à remercier ici sincèrement Luc Carvounas, qui a activement participé à nos travaux.

Nous avons formulé des propositions concrètes, s'agissant de la fabrique de la loi, qui doit être selon nous refondée. De la même manière, nous avons émis plusieurs recommandations de nature à renforcer la place de l'opposition et le contrôle de l'exécutif.

Enfin, avant de conclure cet avant-propos, je souhaite insister sur une proposition présentée ci-après et qui est à mes yeux capitale : l'instauration d'un véritable référendum d'initiative citoyenne.

Si nous voulons insuffler un véritable renouveau démocratique dans notre pays, nous devons redonner du pouvoir aux citoyens et leur offrir la possibilité d'interpeller leurs représentants. La démocratie ne peut plus se résumer, comme ce fut trop longtemps le cas, au temps de l'élection, sous peine d'être condamnée à disparaître. Pour les mêmes raisons, toutes les nouvelles formes de participation et d'innovation démocratique doivent être encouragées.

En conclusion, le présent rapport ne prétend nullement à l'exhaustivité. Bien des sujets, notamment celui que nous venons d'évoquer, et que l'on résume parfois sous le terme de « démocratie participative », aurait mérité de plus amples développements. De la même manière, il ne prétend pas apporter de réponses définitives.

Il a pour seule ambition – et elle est déjà grande – d'aborder sous un angle différent un débat qui a été trop souvent mal posé dans notre pays, et qui mérite pourtant d'être à nouveau engagé et porté.

Parce que, comme l'écrivait Jacques Derrida, la démocratie est toujours « à venir ». Parce qu'elle est toujours inachevée et qu'elle doit être sans cesse réinventée. Et parce qu'elle a besoin, pour cela, de chaque citoyenne et de chaque citoyen.

Oui, c'est de l'imagination et de l'engagement des Françaises et des Français que dépend l'avenir de notre démocratie. En ce sens, ce rapport est une invitation.

AVANT-PROPOS DE M. MICHEL WINOCK

HISTORIEN, CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Les Français ont souvent eu dans leur histoire la tentation de réorganiser leur vie publique de fond en comble : une quinzaine de constitutions depuis 1791 en fait foi. Les membres du groupe de travail, que M. Claude Bartolone m'a fait l'honneur de co-présider avec lui, n'ont pas été saisis par l'illusion de la feuille blanche sur laquelle on reconstruit l'État et la société. Simplement, la plupart d'entre nous étions, dès le départ, convaincus des failles de notre démocratie. En reprenant la formule de Pierre Rosanvallon, nous pourrions dire que notre régime politique peut être dit démocratique, « mais que nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement » ⁽¹⁾. Certes, tout système démocratique est imparfait, mais on peut estimer que le nôtre est en crise, au simple regard de la désaffection des citoyens pour ceux qui les gouvernent, de la montée en puissance des populismes et, comme l'attestent régulièrement les enquêtes d'opinion, du scepticisme sur la politique en général.

Il est apparu à la plupart d'entre nous que notre vie politique était altérée notamment par trois maux, auxquels je me bornerai ici : l'excès de pouvoir dont dispose le Président de la République, le défaut de représentativité des instances dirigeantes et les carences de démocratie participative.

La V^e République a opéré un renversement de la tradition républicaine dans l'histoire du pouvoir exécutif, en attribuant au Président, élu au suffrage universel depuis la révision de 1962, une puissance sans précédent. La conjoncture l'expliquait, la guerre d'Algérie justifiait ce renforcement. À la lettre, la Constitution de 1958 fait du Président un arbitre (« *Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* », Art. 5) ; en fait, du propre aveu du général de Gaulle, il est le véritable chef du gouvernement, sauf en période de « cohabitation » (que le fondateur se refusait d'envisager). La réforme du quinquennat et l'égalisation de la durée des mandats législatif et présidentiel qui en résulte ont encore renforcé la fonction gouvernementale du président de la République. La surpuissance de celui-ci échappe à la responsabilité parlementaire à laquelle seul est soumis le Premier ministre. De Gaulle, du moins, pratiquait par intermittence la question de confiance par la voie du référendum plébiscitaire. Un vote négatif au référendum de 1969 l'amena à quitter le pouvoir. Une telle pratique est périmée : en 2005, le « Non » au référendum sur le traité constitutionnel européen n'a pas empêché le Président Chirac de rester à son poste malgré le désaveu et son successeur de faire voter par le Parlement les grandes lignes de ce traité rejeté par le peuple souverain.

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

Cet épisode a été ressenti par beaucoup comme un déni de démocratie et a aggravé la discordance entre les électeurs et leurs élus.

Exerçant la fonction symbolique d'incarner la Nation, le Président de la République s'attribue aussi la fonction politique d'un chef de majorité, contrairement aux articles 20 et 21 de la Constitution, selon lesquels « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » / « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Raymond Aron parlait d'une « monarchie paternaliste introduite sous couvert de la Constitution de 1958 », et le général de Gaulle qualifiait lui-même le régime qu'il avait fondé de « monarchie électorale », – une anomalie peu compatible avec les principes républicains.

Deux solutions à ce déséquilibre ont été proposées régulièrement : d'une part, instaurer un véritable régime présidentiel, impliquant la suppression du poste de Premier ministre, à l'américaine ; d'autre part, instaurer un strict régime parlementaire, à l'européenne, en revenant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Notre groupe de travail, a décidé *in fine* d'écarter ces deux options, et de travailler dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs entre Président de la République et Premier ministre, complété par un autre rééquilibrage, entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Parallèlement, un véritable pouvoir judiciaire acquerrait sa pleine indépendance.

Élu pour sept ans au suffrage universel, sans mandat renouvelable, le Président de la République, garantissant les « valeurs de la Nation », chargé des « enjeux à long terme », serait doté d'un domaine réservé : la politique étrangère et la défense nationale. Il désignerait toujours le Premier ministre, mais, lors de la formation d'un nouveau Gouvernement, un vote de confiance de l'Assemblée serait nécessaire. Responsable devant le Parlement, le Premier ministre exercerait pleinement la conduite de la politique de la Nation.

De son côté, le poids du Parlement doit être renforcé. En cas de maintien du quinquennat, il est souhaité que les élections législatives devancent l'élection présidentielle. Le nombre des députés et des sénateurs est aujourd'hui excessif et doit être sensiblement diminué. Notre rapport expose aussi les réformes qui s'imposent dans la procédure législative, défend le contrôle parlementaire systématique de l'application de la loi et le contrôle renforcé sur les nominations décidées par le Président de la République.

La majorité de notre groupe de travail désire modifier le rôle du Sénat, tout en préservant sa compétence législative. Sa fusion avec le Conseil économique, social et environnemental est souhaitée, mais tous ses membres doivent demeurer des élus. Le mode de scrutin aux élections sénatoriales doit être modifié, afin de corriger la surreprésentation des communes rurales.

D'autre part, une meilleure coordination doit avoir lieu entre le Parlement et l'Union européenne. Nos concitoyens sont mal informés des discussions et des résolutions européennes. Une séance mensuelle à l'Assemblée nationale de

questions au Gouvernement pourrait être consacrée aux affaires européennes. Au moment des Conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement (en amont de ceux-ci ou en aval), une séance de questions/réponses doit être organisée à l'Assemblée avec le Président de la République.

La deuxième question sur laquelle j'insisterai porte sur les lacunes de la représentation. En 1944, le gouvernement provisoire du général de Gaulle a accordé le droit de vote aux femmes, qui est confirmé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ». Les femmes devenues électrices étaient devenues aussi éligibles, mais la féminisation de l'Assemblée nationale n'a guère suivi.

De 32 députées à la Constituante élues en octobre 1945, leur nombre a décliné à partir de 1951, pour tomber à 8 élues en 1958. Leur nombre s'est relevé à partir de 1978, mais n'a dépassé le chiffre 100 qu'en 2007, pour arriver à 155 aux élections de 2012, soit un peu en dessous de 30 %. Nous étions encore très au-dessous de la parité prévue par la loi du même nom votée le 6 juin 2000.

Les différents partis politiques ont appliqué différemment la parité. Pour les élections de 2012, le Parti socialiste a eu 105 élues de sexe féminin, soit 37,5 % de son groupe parlementaire. L'UMP a eu 27 élues, soit un peu moins de 14 %. La prime de la féminisation ayant été rapportée par les Verts, avec 9 élues sur 17 députés, soit presque 53 %. Pour être équitable, il est notable que dans la représentation des femmes au Parlement, la France est, dans l'Union européenne, certes très loin de la Suède ou de la Finlande, mais elle occupe la 10^e place, ce qui est sensiblement mieux que le Royaume Uni et l'Italie.

Faut-il améliorer la loi de parité de 2000 ? Les élections départementales de 2015 se sont déroulées sous l'obligation de candidatures couplées homme-femme. Doit-on appliquer la formule aux élections générales ?

En dehors de la représentation des deux sexes, on doit aussi réfléchir sur la représentation sociale. Il va de soi qu'une assemblée, qu'un Parlement n'a pas vocation à représenter la stricte proportionnalité des catégories socio-professionnelles. Mais de trop grands écarts finissent par provoquer un schisme entre une classe politique recrutée dans les catégories sociales supérieures et les classes populaires ; il y a là une tendance à l'oligarchie bien perçue et dénoncée par l'opinion.

La composition sociale des assemblées, elle, n'a jamais été équitable. Mais l'inégalité s'est accrue depuis 1986. Si l'on s'en tient aux ouvriers, ceux-ci représentaient 6 % des députés en 1978 ; aujourd'hui, 1 %. Autre chiffre : sous la IV^e République, le nombre total des ouvriers devenus députés a été de 133 ; il pouvait rivaliser avec les agriculteurs (136) et les avocats (142).

Si l'on prend pour critère le niveau des diplômes, en 2007 l'écrasante majorité des députés étaient munis d'un diplôme d'études supérieures, alors que dans la population les sans diplômes ou titulaires du seul certificat d'études représentent près de 30 % de la population, quand bien même les Français de moins de 50 ans sont de plus en plus diplômés.

Cette sous-représentation populaire est-elle inéluctable ? Cette question pose celle du mode de scrutin.

Depuis l'établissement du suffrage universel, on sait que le mode de scrutin influe sur les résultats des élections. Deux modèles ont dominé l'histoire électorale : soit le scrutin uninominal majoritaire, soit le scrutin de liste proportionnel dans le cadre départemental. Le cœur de la question consiste à répondre à deux impératifs qui peuvent être contradictoires : l'impératif démocratique de la représentation équitable et l'impératif de la gouvernabilité d'une démocratie.

Les radicaux se sont montrés longtemps les champions du scrutin uninominal, et le philosophe Alain qui leur était proche, s'en est fait le théoricien : *« La représentation proportionnelle est un système évidemment raisonnable et évidemment juste ; seulement, partout où on l'a essayée, elle a produit des effets imprévus et tout à fait funestes, par la formation d'une poussière de partis, dont chacun est sans force pour gouverner, mais très puissant pour empêcher »*. Il insistait aussi sur la possibilité offerte à l'électeur par le scrutin uninominal de contrôler son député, alors que dans le scrutin de liste il doit se prononcer pour des candidats choisis par des états-majors et qui échappent complètement à son contrôle.

Cependant, le mode de scrutin uninominal fut régulièrement remis en question, à la fois par la droite et par les partis de gauche, au nom de l'équité de la représentation. La réforme du mode de scrutin eut lieu pour les élections de 1919 (gagnées par la droite du Bloc national) et 1924 (gagnées par le Cartel des gauches), mais on en revint encore au scrutin uninominal pour les trois dernières élections législatives de la III^e République. Le Front populaire lui-même, malgré les socialistes et les communistes partisans de la proportionnelle, ne le remit pas en cause. Le scrutin uninominal, qui a présidé aux élections de 1928, 1932 et 1936, n'a nullement empêché l'instabilité ministérielle : entre 1928 et 1940, en l'espace donc de douze ans, la France a compté 28 gouvernements successifs.

La IV^e République qui a suivi a été l'œuvre de trois partis, les socialistes, les communistes et les démocrates-chrétiens du MRP, également favorables à la proportionnelle. Le scrutin de liste départemental fut ainsi restauré. D'aucuns y ont vu l'une des causes de l'instabilité du régime. Pierre Mendès France revendiqua le retour au scrutin uninominal, mais c'est la V^e République qui devait le rétablir, sans qu'il soit inscrit dans la Constitution. L'Union de la gauche, réalisée en 1972, mit la proportionnelle à son programme. François Mitterrand, vainqueur à la présidentielle de 1981, décida de l'appliquer. Mais il fut alors

suspecté, non sans raison, de vouloir ainsi diviser la droite, en offrant au Front national une chance de représentation parlementaire qu'il n'avait pu obtenir avec le scrutin majoritaire. La nouvelle loi n'empêcha pas la droite républicaine de l'emporter, même si ce fut de justesse, aux élections de 1986. La nouvelle majorité, dirigée par Jacques Chirac, devenu Premier ministre dans la première cohabitation, fit rétablir le scrutin majoritaire. Celui-ci présida aux élections de 1988, à l'issue desquelles la gauche revenait au pouvoir, mais en ne disposant que d'une majorité relative.

Au total, ce scrutin majoritaire uninominal à deux tours a paru comme un des piliers de la V^e République. Il ne cesse pourtant d'être contesté, et d'abord par toutes les formations injustement écartées de l'Assemblée. Non seulement en raison de son injustice, mais aussi en raison de la rigidité du bipartisme, ou du simili-bipartisme, qu'il a contribué à fabriquer. On s'accorde de plus en plus sur la nécessité de modifier le mode de scrutin, en faveur d'une légère « dose de proportionnelle », de l'ordre de 10 à 15 % des sièges. La majorité de notre groupe sur ce point va plus loin. Plusieurs modalités ont été envisagées afin de concilier stabilité et représentativité : un scrutin proportionnel avec prime majoritaire, ou un système mixte, combinant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire.

Afin de favoriser la diversité de la représentation, un véritable statut de l'élu nous paraît nécessaire, qui puisse assurer à chacun la garantie de sa réintégration dans l'entreprise comme dans l'administration.

Le troisième point sur lequel j'insisterai est celui de la participation des citoyens aux décisions politiques. Nous faisons nôtre la réflexion du philosophe Paul Ricœur : *« Quant à la définition de la démocratie par rapport au pouvoir, je dirai que la démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain »*. Les voies de la démocratie participative sont diverses : ateliers législatifs citoyens, dépôts d'amendements citoyens sont à expérimenter... Mais l'une de ces voies la plus évidente est certainement l'élargissement du référendum et la pratique d'un référendum d'initiative populaire selon des conditions juridiques à définir, et moyennant un quorum de participation exigé. Le champ du référendum devrait être élargi à toutes les matières législatives. Ce sont quelques-unes des pistes que notre rapport détaille.

Une urgence est avérée, celle de combler le fossé qui ne cesse de s'élargir entre les citoyens et leurs dirigeants politiques. Dans cette perspective, une rénovation démocratique, une refondation de l'ordre collectif fondée sur l'égalité s'impose. Notre rapport de travail en énumère les propositions concrètes. Notre groupe n'est pas unanime, ce rapport fait état de nos divergences, mais notre volonté de démocratisation a inspiré tous nos débats. Puisse ce travail représenter une base de discussion entre tous ceux qui sont attachés à la République et désirent surmonter la crise de confiance qui affecte aujourd'hui ses pratiques.

LA V^E RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE

« La V^e République se situe au point de rencontre d'une cause conjoncturelle (la crise de la décolonisation) et d'une cause structurelle (la crise des institutions) »⁽¹⁾. Nées d'une double défaillance et faites pour résister aux « chocs », les institutions de la V^e République ont, depuis leur naissance, fait la preuve de leur solidité.

« Si j'avais à défendre la Constitution de la V^e République, je le ferais d'abord en la comparant aux constitutions qui l'ont précédée. Il est manifeste qu'auprès des défauts et des impuissances de la III^e et de la IV^e République, elle a fait preuve d'une solidité et d'une efficacité qu'aucun régime politique n'avait eues dans l'histoire française depuis la Révolution. Elle a permis aux gouvernements successifs de gouverner. Née dans des circonstances dramatiques – la guerre d'Algérie –, elle a permis à notre pays d'assumer la décolonisation, d'affronter les impératifs de la modernisation et d'entreprendre de grandes réformes sociales et sociétales » soulignait ainsi M. Michel Winock lors de la première réunion du groupe de travail⁽²⁾.

« Malgré cela, nos institutions ne répondent plus exactement à l'attente des citoyens. La Constitution a été le fruit d'une période dramatique, à un moment où la France était au bord de la guerre civile. Elle fut approuvée par l'immense majorité du corps électoral, lassée d'une République irrésolue, divisée, incapable de faire face au terrible problème algérien. C'était il y a cinquante-six ans. Les temps ont changé, la demande est nouvelle » ajoutait-il.

Force est de constater, en effet, que si les institutions de la V^e République ont été largement approuvées en 1958, elles ne semblent plus aujourd'hui, faire l'objet du même consensus. Ainsi, selon le baromètre de la confiance établi en janvier 2015 par le Cevipof, 73 % des Français considèrent que notre démocratie fonctionne mal⁽³⁾. En outre, selon un récent sondage, deux-tiers des Français jugeraient les institutions actuelles « dépassées »⁽⁴⁾.

Quant à la « solidité » de la V^e République, tant louée, elle suscite également des questions. Mme Cécile Duflot, lors de la réunion du 26 juin 2015, affirmait ainsi : « Une explosion peut venir beaucoup plus vite que prévu. On pousse le système jusqu'à l'extrême, et on se dit que ça tient (...) mais un chêne est solide jusqu'à ce qu'il casse ». De même, Mme Laurence Parisot, auditionnée par le groupe de travail, soutenait que « nos institutions, très solides (...) ne permettent pas de réagir convenablement dans un monde incertain où

(1) Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 21^e édition, Montchrestien, 2010.

(2) Réunion du jeudi 27 novembre 2014.

(3) CEVIPOF, Baromètre de la confiance, janvier 2015

(4) Sondage YouGov pour 20 Minutes, lundi 6 octobre 2014.

s'enchaînent les crises financières et géopolitiques » ⁽¹⁾. Derrière la robustesse de la V^e République, ne faut-il pas voir, en effet, aussi une forme de raideur, de pesanteur, peu adaptée aux défis du XXI^e siècle ?

Une chose est sûre : la V^e République se retrouve, aujourd'hui, au cœur de ce qu'il est convenu d'appeler « la crise » ⁽²⁾. Citant Antonio Gramsci, selon lequel « *la crise consiste dans le fait que le vieux monde se meurt, que le nouveau monde tarde à apparaître et que, dans ce clair-obscur, surgissent les monstres* », le Président Claude Bartolone précisait : « *Si crise il y a, c'est en effet (...) parce que nous sommes entrés dans un nouveau monde. (...) Notre République, notre Nation, est bousculée, interpellée par la mondialisation, l'émergence de l'Europe, les mutations de l'individu, la révolution numérique, la montée en puissance des enjeux écologiques, la redéfinition de l'espace public, ou encore l'accélération du temps qui rythme nos vies mais aussi celle de nos institutions. Tous ces problèmes bouleversent un grand nombre de démocraties représentatives. Les monstres qui surgissent dans ce clair-obscur sont partout un peu les mêmes : xénophobie, populisme, antiparlementarisme, crispations identitaires, idéalisation du passé et peur de l'avenir. Ils ne sont pas le monopole des pays frappés par la crise économique ; ce qui nous prouve bien, d'ailleurs, que l'urgence n'est pas simplement économique et que tout ne se résoudra pas avec le retour de la croissance* » ⁽³⁾.

Dès lors, l'objet du présent rapport est de savoir si, d'une part, des institutions qui ont été conçues et imaginées pour répondre aux défis que devait affronter la France en 1958, permettent de répondre aux enjeux du présent, et d'autre part, si elles n'ont pas elles-mêmes une part de responsabilité dans la crise que nous traversons. Enfin, il convient de déterminer ce que nous pouvons ou non espérer de leur rénovation et cela dans un contexte d'urgence économique et sociale

« Est-il important de nous pencher sur les institutions alors que nous connaissons une crise économique et sociale mondiale ? Je pense que c'est le cœur du sujet : nous ne pourrions pas surmonter cette crise si nous ne surmontons pas la crise démocratique à laquelle nous sommes confrontés et si nous ne faisons pas de nos compatriotes des citoyennes et des citoyens, les actrices et les acteurs

(1) Laurence Parisot, « Le premier problème de la France, ce sont ses institutions », La Tribune, 29 septembre 2014.

(2) Comme le soulignait Mme Virginie Tournay lors de la réunion du vendredi 19 décembre 2014, ce terme n'est pas dénué d'ambiguïtés : « Étymologiquement, le mot « crise » correspond à un moment-clé, à un moment charnière paroxystique qui appelle un dénouement, une sortie de crise, une décision. Mais aujourd'hui, la crise ne désigne plus un moment : elle renvoie, de manière presque oxymorique, à un état permanent dont il n'est pas possible de sortir ; elle n'est pas perçue comme liée au tournant d'une décision, mais comme intervenant dans un univers où règne l'indécidable. Si l'usage du terme en tant que tel n'est pas illégitime, il se caractérise par une inversion dans la façon d'expliquer les choses. Ainsi, on en vient parfois à dire que les conflits, le chômage, c'est la faute à la crise, alors qu'il faudrait plutôt expliquer les figures que recouvre cette dénomination générale de crise. En d'autres termes, on observe aujourd'hui une manière d'utiliser le mot « crise » qui fait de celle-ci ce qui explique et non ce qui est à expliquer. ».

(3) Réunion du 19 décembre 2014.

des solutions à mettre en œuvre. Il faut redonner toute sa place au peuple souverain si nous voulons surmonter les autres crises », affirmait Mme Marie-George Buffet lors de la première réunion du groupe de travail.

Remettre le citoyen et plus largement la volonté souveraine du peuple au cœur de nos institutions, telle a été la direction que s'est fixée le groupe de travail.

Dans cette perspective, ses réflexions se sont articulées autour de trois grandes questions.

La première est celle de la représentation politique et découle d'un constat largement partagé : les citoyens et les citoyennes des démocraties modernes se sentent insuffisamment écoutés, reconnus et surtout représentés. En France, ce sentiment est particulièrement prégnant : les Françaises et les Français estiment que leur opinion politique n'est pas prise en compte, et doutent que leurs aspirations soient également celles de leurs représentants. Le fossé entre le peuple et ses élus ne cesserait ainsi de se creuser, le taux d'abstention n'étant que le miroir de cette défiance.

La deuxième question, sous-jacente aux débats du groupe de travail, a été récemment conceptualisée par M. Pierre Rosanvallon. Compte tenu de la place désormais prédominante du pouvoir exécutif dans les démocraties modernes, un sentiment de « mal-gouvernement » est venu s'ajouter au sentiment de « mal-représentation ». Si l'on en croit le professeur au Collège de France, ce sentiment serait consubstantiel au fait que le pouvoir des citoyens est encore aujourd'hui limité à l'élection – directe ou indirecte – de la tête de leur exécutif. Cette « *démocratie d'autorisation* », reposant sur l'élection, doit être prolongée par une « *démocratie d'exercice* », « *celle-ci ayant pour objet de déterminer les qualités attendues des gouvernants et les règles organisant leurs relations avec les gouvernés* ». Car « *à l'âge de la prédominance du pouvoir exécutif, la clef de la démocratie réside dans les conditions du contrôle de ce dernier par la société* » ⁽¹⁾.

La dernière question est sans aucun doute la plus vaste : elle renvoie à la capacité du politique à influencer sur le réel, à une époque où beaucoup de citoyens estiment que la politique n'est plus en mesure de pouvoir changer le cours des choses, et que notre destin collectif est désormais déterminé par la main invisible du marché. Les critiques adressées à la démocratie représentative, souligne M. Michaël Foessel, « *ne sont en effet qu'un aspect d'une crise plus profonde qui renvoie à un doute sur la capacité de la politique à influencer réellement sur le cours des choses. La démocratie, c'est la définition la plus répandue, désigne le pouvoir du peuple sur le peuple (c'est le sens étymologique). Elle suppose donc que, à condition que la volonté du peuple puisse s'exprimer, elle soit aussi en mesure de s'incarner, c'est-à-dire d'agir sur le réel. (...) Or cette croyance dans l'efficience*

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

du politique est aujourd'hui remise en cause du fait de l'existence d'une administration d'État qui détient une part importante du pouvoir et, surtout, du poids des nécessités ou des idéologies économiques sur la marche des affaires. Ce n'est pas simplement que les citoyens ont, pour beaucoup, abandonné l'espoir de « lendemains qui chantent », c'est plus profondément que l'idée s'est installée que la politique ne constituait plus le principal lieu de décision collective. »⁽¹⁾.

Le groupe de travail n'a évidemment pas la prétention d'avoir épuisé ces questions, ni d'avoir pu aborder l'ensemble des enjeux liés aux institutions. Pour autant, c'est bien sur cette apparente crise démocratique qu'il a concentré son attention et à laquelle il a tenté d'apporter des réponses.

Pour ce faire, il ne s'est pas contenté d'étudier les éventuelles défaillances institutionnelles et lacunes de notre Constitution : une telle démarche l'aurait fait « passer à côté de l'essentiel », pour reprendre une mise en garde formulée par le Président Claude Bartolone dès la séance du 19 décembre 2014. L'essentiel se trouve tout autant, en effet, dans les mutations de la société et du monde : « Avant de se demander : « Quelles institutions ? », encore faut-il se poser la question : pour quelle Nation et pour quelles missions ? Voilà la question que s'est posé, en son temps, le général de Gaulle, lui qui rappelait dans le discours de Bayeux la célèbre réponse du sage Solon aux Grecs qui l'interrogeaient sur la meilleure constitution : « Dites-moi d'abord pour quel peuple et à quelle époque. » Voilà les premières questions que nous devons nous poser : pour quel peuple et pour quelle époque ? ».

Ainsi, avant de s'interroger sur les dysfonctionnements et les limites des institutions de la V^e République, sans doute faut-il jeter sur la crise un regard plus large et chercher à mieux comprendre l'environnement politique, économique et social dans lequel elles s'inscrivent aujourd'hui. Quels liens entretiennent les institutions avec la crise économique (I) ? Dans quelle République et quelle société s'inscrivent désormais les institutions imaginées et conçues en 1958 (II) ? Dans quel temps politique et médiatique sont-elles contraintes d'agir (III) ?

(1) Michaël Foessel, « Peut-on aimer la démocratie ? » cours dispensé à l'École polytechnique, 2014. Publication en ligne : <https://catalogue.polytechnique.fr/site.php?id=546&fileid=7580>.

I. DES INSTITUTIONS MISES AU DÉFI PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La crise actuelle est vécue, avant tout, comme une crise économique et sociale. 40 % des personnes interrogées à l'occasion d'un sondage récent⁽¹⁾ considéraient que la plus lourde menace qui pèse sur l'unité de la société est la crise économique et financière. 37 % d'entre elles mettaient en cause l'accroissement des inégalités sociales⁽²⁾. Parmi les dangers qui pèsent sur la « *capacité à bien vivre ensemble aujourd'hui* », ce sont les différences de niveaux de vie qui sont dénoncées avant les différences culturelles, religieuses ou ethniques.

La crise économique a, en effet, conduit à une dégradation des conditions de vie d'une partie de la population et, partant, de sa confiance en l'avenir. Le taux de chômage au sens du Bureau international du Travail a atteint, au premier trimestre 2015, 10,3 % de la population active. Le taux de chômage des 15-24 ans était de 24,1 %. La crise enracine le chômage et détériore la compétitivité de l'économie française. La désindustrialisation accentue la pression qui pèse sur les personnes les moins qualifiées⁽³⁾. Le *Portrait social de la France* publié par l'INSEE en novembre 2014 met en évidence les conséquences sociales de la crise : entre 2007 et 2012, 400 000 chômeurs de longue durée supplémentaires ont été recensés, ce qui a porté leur nombre à 1,1 million ; le nombre de personnes sans domicile fixe a augmenté de 44 % ; le revenu salarial n'a progressé que de 0,2 % par an en euros constants, alors qu'il avait progressé de 0,6 % par an entre 2002 et 2007⁽⁴⁾. De plus, comme le montre l'Observatoire des inégalités, le nombre de travailleurs pauvres ne cesse d'augmenter depuis la crise de 2008. Ainsi, en France, environ un million de travailleurs perçoivent moins de 828 euros par mois pour vivre, prestations comprises. Or insiste Mme Marie-George Buffet : « *à cause du bas salaire, la pauvreté est quotidienne et s'installe dans le long terme. Le mur est là. La précarité vient de ce qu'on vit, de plus en plus souvent, avec moins que le SMIC – 1 444 euros – puisque l'on travaille de moins en moins 35 heures par semaine* »⁽⁵⁾.

La crise économique n'est évidemment pas dépourvue de tout lien avec la crise des institutions. Comme le soulignait M. Bernard Thibault lors de la réunion du 19 décembre 2014 : « *Il semble évident que la crise économique et son fort impact social ne sont pas sans répercussions sur la perception de l'efficacité d'institutions qui apparaissent en décalage par rapport à ce que nombre de nos*

(1) Sondage Ipsos « *vivre ensemble : entre unité et diversités* » (octobre 2014).

(2) Les personnes interrogées répondaient à la question : « Selon vous, qu'est-ce qui menace le plus aujourd'hui la capacité à bien vivre ensemble en France ? ». Elles étaient autorisées à donner deux réponses au plus, le total est donc supérieur à 100.

(3) Guillaume Ferrero, Alexandre Gazaniol, Guy Lalanne, « *L'industrie : quels défis pour l'économie française ?* », Lettre du Trésor-Eco, n° 124, février 2014 ; Lilas Demmou, « *Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle réalité ?* », Lettre du Trésor-Eco, n° 77, septembre 2010.

(4) France, portrait social, Insee Références, Édition 2014, novembre 2014. Publication en ligne : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/FPORSOC14.pdf.

(5) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

concitoyens considèrent comme prioritaire, d'institutions qui sont parfois dans l'ignorance, voire la négation de ces urgences. En retour, si les institutions ne peuvent être présentées comme étant à l'origine de la crise économique et sociale, elles peuvent néanmoins alimenter le sentiment de ne pas en prendre l'exacte dimension et, de ce fait, quitte à généraliser sans doute à l'excès, contribuer elles-mêmes au désamour dont elles sont victimes, voire à leur discrédit ».

Ainsi, la crise a une quadruple incidence sur le regard que les citoyens portent sur leurs institutions et leurs représentants politiques :

- Elle corrobore la thèse d'un pouvoir politique devenu impuissant.

Attribut traditionnel du politique, le pouvoir serait de fait « passé » du côté du monde économique. Les responsables politiques et plus généralement l'État, seraient ainsi désormais impuissants face au marché. Or, comme le rappelait M. Alain-Gérard Slama : « *L'État a construit la France en créant la nation, ce qui rend notre pays plus vulnérable à la mondialisation que ceux façonnés par un peuple ayant cherché son État. Les citoyens ont le sentiment que l'État a perdu de son pouvoir au profit de l'Union européenne et des enceintes où se rencontrent les pays les plus avancés économiquement comme le G7 et le G20. Pourtant, il subsiste un champ immense d'action pour les responsables politiques à l'intérieur de chaque nation* » ⁽¹⁾.

- Elle alimente la défiance des citoyens vis-à-vis de la parole politique en mettant en évidence un décalage entre les promesses électorales et la situation vécue par la population.

Certes, ce problème est consubstantiel au principe de l'élection. Comme le souligne M. Pierre Rosanvallon : « *Le problème est que l'élection ne consiste pas seulement en un choix d'orientation : elle prend en effet pratiquement la forme d'une sélection concurrentielle des personnes. (...) Elle a en effet pour conséquence de stimuler l'offre politique électorale sous les espèces d'un emballement de promesses. Et en retour d'alimenter le désenchantement lorsque les élus, arrivés au pouvoir au terme d'une escalade victorieuse, se montrent incapables d'honorer les engagements qui les ont fait triompher* » ⁽²⁾. Il n'en demeure pas moins que la crise économique a pour effet de souligner cet écart.

- La crise économique se traduit par un désengagement de la vie politique, qui peut aller jusqu'au rejet des institutions.

Ce désengagement touche, il est vrai, tous les citoyens, mais le chômage et la précarité ont des effets sur la participation politique. Certaines études tendent à démontrer que la précarité accroît l'abstention ⁽³⁾. Une autre étude, publiée en avril

(1) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

(2) Pierre Rosanvallon, op. cit.

(3) L'enquête électorale de l'INSEE 2007-2008 mettait ainsi en évidence un taux d'abstention chez les chômeurs, dans le Nord-Pas-de-Calais, supérieur de 5,3 points à celui du reste de la population.

2014 par le cabinet de conseil Taddeo, conclut à une absence de relation entre taux de chômage et abstention, mais, à l'inverse, à une forte corrélation entre l'augmentation du taux de chômage et celle du vote extrême ⁽¹⁾.

Notons, néanmoins, que la crise a été également à l'origine de nouvelles formes d'expressions démocratiques en marge des institutions traditionnelles. Comme le notait M. Guillaume Tusseau lors de la réunion du 19 décembre 2014, il suffit de penser au mouvement *« des Indignados en Espagne, [au] mouvement Occupy ou [aux] manifestations citoyennes qui se développent dans notre pays contre certains projets d'aménagement (...). Ces phénomènes méritent d'autant plus notre attention qu'ils surgissent précisément dans les sphères les plus déclassées de la société et s'opposent à une forme de démocratie plus lointaine qui serait, pour formuler les choses de manière abrupte, l'apanage des classes supérieures ou d'une élite parisienne »*.

- La crise économique exacerbe le sentiment d'une France « à deux vitesses », opposant les victimes des difficultés économiques et sociales et les « nantis » dont feraient naturellement partie les élites politiques. En outre, comme le soulignait Mme Marie-George Buffet lors de la même réunion : *« Il faut (...) mesurer le niveau de souffrance sociale, qu'elle soit, bien sûr, matérielle – crise économique et sociale, bas salaires, précarité –, liée à l'insécurité, ou encore liée au passage du droit vers l'assistance. Or l'assistance est source de division entre les gens car face à un droit nous sommes tous et toutes égaux alors que, face à des aides, à des allocations, nous ne le sommes plus : l'autre ne touche pas ce que je touche, ou bien perçoit plus que moi »*.

II. DES INSTITUTIONS ANCIENNES DANS UNE RÉPUBLIQUE ÉBRANLÉE

« La République n'est pas seulement un système institutionnel (...). C'est aussi une communauté de citoyens soudée par un attachement sentimental et culturel à un régime instauré de haute lutte », rappelait en guise d'introduction M. Michel Winock le 19 décembre 2014. Suivant son analyse, le groupe de travail fait le constat, quasi unanime, que les principes qui fondent la République se trouvent aujourd'hui « ébranlés », que cela soit « la foi dans le progrès », l'égalité, la solidarité, l'indivisibilité, le patriotisme, la laïcité, ou bien encore l'intégrité.

1. La fin du progrès social ?

La fin des Trente Glorieuses, l'apparition du chômage de masse, l'apparition de nouvelles menaces, notamment environnementales, ont mis en effet fin à la foi dans le progrès. *« Dans le domaine intellectuel, c'est une*

(1) Étude réalisée par le cabinet de conseil en stratégie de communication Taddeo, publiée en avril 2014 et croisant l'analyse statique et dynamique du taux de chômage et les résultats des élections municipales de 2008 et 2014 aux premiers et seconds tours dans 900 communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants.

idéologie de la décadence, du déclin, qui a pris forme » déclare ainsi M. Michel Winock ⁽¹⁾. Or, souligne-t-il, « si la République perd en route la notion de progrès, elle perd certainement l'un de ses fondements intellectuels ».

L'idée de promotion sociale, et à travers elle d'égalité, est plus particulièrement mise à mal. Ainsi le système scolaire à la française, loin d'être un ascenseur social, apparaît comme l'un des plus socialement inégalitaire des pays développés. Dès 1970, dans *La Reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron soulignaient le rôle de l'école dans la reproduction des inégalités sociales. En 2012, les résultats de l'enquête PISA montrent qu'un élève issu d'un milieu défavorisé a aujourd'hui moins de chance de réussir qu'en 2003. En 2012, neuf enfants de cadres et d'enseignants sur dix, un enfant d'employés sur deux et quatre enfants d'ouvriers sur dix étaient scolarisés, cinq ans après leur entrée au collège, dans le second cycle général et technologique. Dans les zones défavorisées, où les vecteurs traditionnels d'intégration se délitent encore plus, l'école semble également échouer à jouer son rôle. Mme Agnès van Zanten explore dans son livre *L'École de la périphérie*, publié en 2012, la réalité des établissements scolaires des banlieues défavorisées et met en évidence, au terme de sept années d'enquête, les processus qui construisent la ségrégation scolaire ⁽²⁾.

Plus généralement, le système scolaire serait à l'origine d'un profond sentiment de défiance chez les Françaises et les Français. Selon les économistes Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, auteurs, en 2012, de *La Fabrique de la défiance*, l'école est en effet à l'origine d'un sentiment généralisé de méfiance, dans la mesure où elle repose sur un système d'exclusion des plus faibles au profit des meilleurs et sur la compétition plutôt que la coopération.

Enfin, l'enseignement moral et civique, au cœur de la formation du futur citoyen, semble se heurter à une double difficulté : une hésitation sur le corpus de valeurs collectives à transmettre aux jeunes générations – l'école de la III^e République était, quant à elle, structurée autour d'un fort patriotisme – et une transmission défaillante de la connaissance des institutions.

Certains auteurs insistent sur la nécessité d'asseoir les bases d'une éducation civique dès la maternelle et les premières années de l'enseignement primaire ⁽³⁾. L'arrêté du 12 juin 2015 de la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche fixe, dans le prolongement de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École du 8 juillet 2013, les programmes pour l'enseignement moral et civique mis en œuvre à partir du

(1) Réunion du vendredi 19 décembre.

(2) De même, dans *Banlieue de la République*, publié en 2011, Gilles Kepel constate non seulement que le taux de réussite aux examens à Clichy-Montfermeil est largement inférieur à la moyenne nationale et que plus de la moitié des élèves sont orientés vers des certificats d'aptitude professionnelle (CAP) et des brevets d'études professionnelles (BEP), mais aussi que l'apprentissage des règles communes et de la citoyenneté est insatisfaisant.

(3) Alain-Gérard Slama, *L'Éducation civique à l'école, Avis et rapport du CESE*, 2009.

mois de septembre 2015. Dispensé dès le cours préparatoire, cet enseignement vise néanmoins davantage à transmettre des valeurs et des normes de comportement en groupe⁽¹⁾ qu'une connaissance des institutions françaises. Cette familiarisation du futur citoyen avec les institutions dans lesquelles s'inscrira sa vie civique n'est aujourd'hui qu'insuffisamment assurée dans le cadre du parcours scolaire.

De même que la promotion scolaire, la promotion au sein des entreprises semble avoir largement disparu. Pourtant, relève Mme Marie-George Buffet : « À une certaine époque, les entreprises formaient des gens qui entraient avec un CAP et qui parvenaient ensuite à des positions de responsabilité. Les grandes entreprises permettaient cela – je pense en particulier à l'industrie automobile. La promotion interne est beaucoup moins une réalité aujourd'hui : les grandes écoles industrielles, les écoles patronales, comme on les appelait, ont quasiment disparu, même si on note que le secteur aéronautique semble y revenir »⁽²⁾.

2. Indivisibilité et solidarité

Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Si cet article constitue, selon la formule de M. Ferdinand Mèlin-Soucramanien la « carte d'identité » de la République, il semble bien éloigné de la réalité territoriale.

L'indivisibilité de la République a été en effet ébranlée par l'apparition de profondes fractures territoriales qui ne sont pas sans effet sur la perception des institutions par les citoyens.

1) Dans les territoires ruraux, qui sont principalement confrontés à un problème d'accès aux services publics (santé, poste, école), les institutions souffrent d'un déficit de proximité de plus en plus marqué. Si la place de la mairie reste essentielle, le rôle de l'administration territoriale de l'État (préfectures et sous-préfectures), des collectivités territoriales (départements et régions) et l'image que renvoient les institutions nationales, jugées trop éloignées, sont débattus.

2) Dans les zones périphériques, c'est un sentiment de relégation qui s'installe. Les zones périurbaines sont souvent les premières touchées par la crise économique alors qu'elles avaient été portées par les Trente glorieuses et le mythe fondateur, et républicain, de l'ascenseur social. Une impression de déclassement semble être à l'œuvre, tout comme une crise de l'identité face à une perte des repères et des certitudes. Face à ces difficultés, les institutions sont ressenties comme impuissantes, voire indifférentes. C'est cette population, souvent qualifiée

(1) *Projet d'enseignement moral et civique du Conseil supérieur des programmes* (3 juillet 2014).

(2) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

d'« invisible » et d'« oubliée », qui est notamment séduite par la montée d'un discours populiste très critique envers les institutions ⁽¹⁾.

3) Dans les banlieues, la crise de l'intégration se traduit par une défiance vis-à-vis des institutions, jugées incapables de garantir une véritable égalité des chances. Dans les zones urbaines sensibles (ZUS), où le taux de chômage (en 2012) est deux fois et demi plus élevé qu'ailleurs et où 45 % des jeunes de 15 à 24 ans n'ont pas d'emploi ⁽²⁾, les efforts déployés par les politiques publiques (notamment en matière de politique de la ville) peinent à produire un satisfecit vis-à-vis d'un système politique et institutionnel qui ne parvient pas à insuffler une véritable espérance. Pour certains, au premier rang desquels Mme Marie-George Buffet, « *les notions de quartier, d'association de proximité, de terrain de proximité, de centre social de quartier... ont [même] conduit à enfermer des quartiers, à effacer l'idée de commune, de bassin de vie.* » ⁽³⁾.

La diversité de la crise des territoires produit des conséquences similaires qui alimentent la réflexion sur l'avenir des institutions :

a) Vu des territoires éloignés, les hommes et les femmes politiques, les gouvernants, sont perçus comme coupés des réalités « du terrain » et les institutions jugées « hors-sol », aussi bien au niveau national qu'europpéen. Ces enjeux renvoient vers une question centrale : celle du **sens de la représentation**. La démocratie représentative est en crise, la diversité et la singularité des territoires, et donc la réalité quotidienne des citoyens, sont difficilement représentées, et prises en compte, par les institutions.

b) Le besoin de proximité et de reconnaissance se traduit par le développement de **nouvelles formes d'engagement** au sein de la société. Le renouveau de l'engagement associatif, dont la vigueur est soulignée par de nombreuses études ⁽⁴⁾, illustre la progression de liens de solidarités alternatifs à ceux traditionnellement proposés par le système institutionnel. Se pose ainsi la question de la prise en compte de cette nouvelle société civile au sein des institutions.

Émergent aussi de nouveaux engagements militants sur les territoires, notamment à l'encontre de grands projets d'aménagement.

c) Pour Laurent Davezies ⁽⁵⁾, la crise économique qui touche actuellement nos territoires peut condamner l'égalité territoriale à la française si des formes de

(1) Laurent Davezies et al., « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », Esprit, 2013/3, p. 23.

(2) Observatoire des inégalités, 2014 (<http://www.inegalites.fr/spip.php?article312>)

(3) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

(4) Le rapport 2013 de France Bénévolat (« La situation du bénévolat en France », 2013) décrit ainsi une hausse « considérable » du nombre de bénévoles entre 2010 et 2013 (+ 14 %, 20,9 millions de bénévoles en France).

(5) Laurent Davezies, La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La République des idées », 2012.

redistribution verticale et de **solidarité nationale** ne sont pas maintenues (notamment pour pallier la désaffection des territoires en marge par les populations les plus mobiles, incitées à s'en éloigner).

Des réformes ont été entreprises : métropoles, Grand-Paris, mode de scrutin des élections départementales, délimitation des régions... Une réflexion plus large sur l'avenir des institutions englobe cependant d'autres questions : celles de la gouvernance, de la représentation au niveau national des territoires et de la diversité des réalités quotidiennes en France, de la démocratie de proximité. Si l'article 24 de la Constitution confie la tâche de « *la représentation des collectivités territoriales* » au Sénat, il apparaît que cela ne répond pas aux deux problématiques actuelles : la solidarité des territoires et la représentation des citoyens.

Le groupe de travail s'est préoccupé de la manière de préserver la solidarité nationale par le biais des institutions. Le sentiment d'inclusion au sein du territoire national passe nécessairement par la recherche d'une meilleure représentation de la diversité des territoires de la République.

3. Un collectif à repenser ?

En résumé, c'est la notion même de collectif qui semble aujourd'hui interrogée. Les individus veulent être de plus en plus reconnus dans leur différence et leur singularité, comme le note Robert Castel : « *les individus ont plus de souci d'affirmer leurs différences et leur singularité que de cultiver ce qui en fait des semblables* » ⁽¹⁾.

Partant de ce point de vue, M. Guillaume Tusseau interrogeait, lors de la séance du 19 décembre 2014, l'idée même de République, en proposant de se concentrer davantage sur la notion de liberté : « *Dans cette perspective, le rôle de l'État, de la République, des institutions ne consisterait plus à prendre en charge la vie des citoyens, en construisant une citoyenneté adossée à un modèle richement et précisément défini, mais à créer les conditions de ce qu'un auteur américain, Robert Nozick, a appelé une « utopie d'utopies ». L'État, la République et la société deviendraient, en d'autres termes, un socle minimal permettant à chaque groupe social, à chaque communauté de développer ses propres utopies et de les faire cohabiter dans une forme de pluralisme (...). Cela passe nécessairement par un ensemble d'éléments, au premier rang desquels le développement de l'école et de la capacité de cette dernière à instruire, davantage qu'à éduquer. Cela suppose également un niveau de prestations sociales qui garantisse à chacun la capacité de développer ses utopies et à tous les conditions de la coexistence* ».

Quoi qu'il en soit, si le groupe de travail évoque un ébranlement de ses principes, il n'estime pas pour autant que la République soit condamnée. Bien au

(1) Robert Castel, « *Repenser l'égalité* », Le Débat, n°169, 2012/2.

contraire, tous les membres ont rappelé, à l'instar de M. Alain-Gérard Slama, à quel point ces principes « *conservent leur pertinence* ».

Les manifestations du 11 janvier 2015 témoignent, à ce titre, de l'attachement des citoyens aux valeurs républicaines. Évoquant un « *cri de la conscience démocratique et civique* », M. Michel Winock a souligné le caractère exceptionnel de ces manifestations : « *Un tel mouvement d'union, un tel rassemblement au-delà des clivages hérités et présents, une telle puissance collective dressée contre les assassins de la liberté sont exceptionnels. On compte sur les doigts d'une main les journées où la Nation a fait bloc. Il y eut le 14 juillet 1790, la Fête de la Fédération à Paris, où les représentants de toutes les régions vinrent proclamer au Champ-de-Mars leur appartenance à la Nation française. Il y eut le mois de février 1848 où, sur les ruines de la monarchie, la nouvelle République s'est affirmée dans une liesse extraordinaire. Il y eut le 14 juillet 1919, conséquence de l'union sacrée et de la victoire. Il y eut enfin le 25 août 1944, l'immense manifestation autour du général de Gaulle consacrant la libération de Paris. Ce sont toujours les moments dramatiques – la révolution ou la guerre – qui ont provoqué l'union. En 2015, ce n'est ni la guerre ni la révolution, mais un autre drame qui a soulevé le peuple français : la volonté d'assassiner la liberté d'expression.* » ⁽¹⁾.

III. LES INSTITUTIONS FACE À UNE NOUVELLE TEMPORALITÉ

Comme le notait M. Michaël Foessel lors de la réunion du 27 novembre 2014, penser l'avenir des institutions amène à réfléchir sur « *le temps politique, au moment où l'accélération, à la suite de progrès techniques – si tant est qu'il s'agisse de progrès –, rend le discours politique et la temporalité politique beaucoup plus complexes qu'auparavant. Ce qu'on appelle la crise des institutions (...) et la difficulté de la représentation sont aussi liées, je le crois, à l'oubli de ce qu'est une durée politique, de ce qu'est la maturation de la décision politique, qui n'est précisément pas la durée médiatique ou la durée économique* ».

Si l'on en croit le penseur allemand Hartmut Rosa, notre monde est en effet confronté à un phénomène d'« accélération ». Alors que le temps libre ne cesse d'augmenter, au niveau global, les individus ne cessent d'avoir le sentiment de manquer de temps. L'innovation technique, le changement social et les nouveaux rythmes de vie sont les trois principaux facteurs de cette transformation ⁽²⁾.

L'espace démocratique ne déroge pas à la règle. L'action politique est ainsi entraînée dans une forme de frénésie temporelle, une « *dictature de*

(1) Michel Winock, « *Un cri de la conscience démocratique et civique* », Le Monde, 15 janvier 2015.

(2) Hartmut Rosa, Accélération. Une critique sociale du temps, La Découverte, coll. « *Théorie critique* », 2010.

l'urgence » ⁽¹⁾. Le symbole le plus flagrant de cette accélération reste l'avènement de l'information en continu (notamment via les chaînes d'information télévisées). Plus généralement, cette accélération a deux principales conséquences pour la démocratie :

1) L'accélération de l'agenda politique.

L'accélération de l'agenda politique a modifié le fonctionnement des institutions : instauration de la session unique conduisant paradoxalement à une surcharge de l'ordre du jour ⁽²⁾, emballement de la procédure législative au détriment de la qualité des textes, passage du septennat au quinquennat visant à contracter le temps politique ⁽³⁾ ...

2) La communication au détriment du fond ?

La vie politique est elle-même devenue continue, comme en témoignent le nombre de matinales radio, de multiplex politiques le soir ou le dimanche, sans compter les effets induits par les nouveaux systèmes d'information (chaînes d'information continue, twitter, etc). Cette augmentation de l'offre ne se traduit pas toujours au plan qualitatif, mais surtout au niveau quantitatif ⁽⁴⁾. Pour M. Gilles Finchelstein, l'emballement du système politique provoque une « *nécessité de faire du remplissage [qui] conduit à faire du plein avec du vide ou à peu près* » ⁽⁵⁾. Dans le même temps, les responsables politiques sont invités à réagir « à chaud » sur chaque événement, sans délai de réflexion nécessaire à la prise en compte de la situation.

Ce phénomène produit des effets qui sont aujourd'hui critiqués, à la fois sur l'image que renvoient les institutions comme sur les nouvelles attentes qui émergent chez les citoyens :

a) Le message politique est donc omniprésent mais pas forcément pertinent. Un paradoxe qui produit parfois des **effets indésirables**. Du côté de l'exécutif, le système médiatique renforce l'hyperpersonnalisation des acteurs, à commencer par le Président de la République, et accentue la mise en scène des rapports de force. Côté législatif, les médias se focalisent, par exemple, sur les questions au Gouvernement, qui ne sauraient pourtant constituer la principale forme de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement.

(1) Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Fayard, 2011.

(2) Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

(3) Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

(4) En témoigne la croissance du nombre de sondages réalisés pour les élections présidentielles : 111 en 1981, 153 en 1988, 157 en 1995, 193 en 2002, 293 en 2007 et 409 en 2012.

(5) Gilles Finchelstein, « Les chaînes d'info en continu ont une incidence sur la hiérarchie de la parole politique », *Le Monde*, 7 décembre 2013.

b) Cette omniprésence peut également générer une forme de **frustration** chez les citoyens. Le message et l'action politiques s'affichent en continu et en temps réel alors que les résultats concrets ne peuvent se manifester que dans une perspective temporelle plus éloignée. D'où l'instauration d'un cercle vicieux que décrit M. Gilles Finchelstein, celui de faire du remplissage en attendant le temps du concret. « *Tout va plus vite et rien ne change : le paradoxe de l'accélération* » écrit ainsi M. Michaël Foessel ⁽¹⁾. Le système institutionnel est confronté au problème du temps, aussi bien à court terme qu'à long terme.

c) Cette nouvelle temporalité conduit à placer le politique sous l'empire des émotions et du « *storytelling* ». Cependant comme le notait M. Michaël Foessel, lors de la réunion du 10 avril 2015, si « *la politique ne se déploie pas dans la neutralisation des émotions* » elle suppose « *la conquête de temporalités dépassionnées, comme celles de la négociation, de la délibération et de la réflexion ne faisant pas appel aux sentiments* ».

En outre, les mécanismes de communication sont d'autant plus contreproductifs qu'ils sont désormais immédiatement « décodés » par les citoyens, comme le souligne Mme Cécile Duflot : « *Face à cette impasse, il faut privilégier l'honnêteté. Des chercheurs et des communicants américains ont montré que la politique s'inscrivait dans un cycle long ; l'identité des personnes politiques, leur action et le paysage qu'elles composent dans la durée possèdent une grande importance.* » ⁽²⁾.

Les médias portent évidemment une part de responsabilité. Ainsi, selon M. Bernard Thibault : « *le temps d'écoute des journaux télévisés et radiophoniques demeure très élevé, mais le taux de défiance envers l'information diffusée atteint, lui aussi, de hauts niveaux. Plusieurs responsables de médias en sont conscients, mais aucun changement n'est conduit dans ce domaine. Le pluralisme des médias est trop faible et résulte de la contrainte économique et financière qui pèse sur les entreprises de ce secteur, et cette situation s'avère préjudiciable à la démocratie* » ⁽³⁾.

Pour autant, la responsabilité du système médiatique ne saurait être totale.

a) D'abord, le système institutionnel régule lui-même le système médiatique, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur les nouvelles missions et perspectives du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ensuite, il est aussi un acteur de son orientation, par le biais du service public audiovisuel et radiophonique. Enfin, les médias restent un outil essentiel de démocratisation (les citoyens peuvent désormais regarder un meeting de campagne présidentielle sans être militant, ni se déplacer) et de maintien du pluralisme en France.

(1) Michaël Foessel, « *Tout va plus vite et rien ne change : le paradoxe de l'accélération* », Esprit, 2010/6, p. 212.

(2) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(3) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

b) M. Jean-Claude Guillebaud ⁽¹⁾ parle à propos des médias d'un « empire (...) *sans empereur* », au caractère « *liquide* » et diffus au sein de l'ensemble de la société. La question de la constitution d'un réel contre-pouvoir, régulé et solidifié ⁽²⁾ se pose, tout comme celle de l'adaptation du système institutionnel aux nouveaux impératifs de la communication et de l'information.

*
* *

En conclusion, le constat dressé ne « *doit pas aboutir à l'idée qu'il y aurait un âge d'or de la République à jamais disparu. Nous devons surtout, (...) prendre en compte les bouleversements de l'histoire depuis un demi-siècle. (...) La question (...) est de savoir comment, face aux nouvelles conditions de travail et de vie, nous pouvons "refaire du collectif" – et de savoir si des réformes institutionnelles peuvent y contribuer* », comme le rappelait M. Michel Winock ⁽³⁾.

La quasi-totalité des membres du groupe de travail en sont convaincus. D'une part, parce que les « *institutions sont l'une des clefs pour faire revivre [les] principes* » républicains, comme le notait Mme Karine Berger. D'autre part, parce qu'il ne peut y avoir de définition d'un projet de société et de vie commune, sans des institutions permettant aux citoyens et aux citoyennes d'être les acteurs de sa construction.

Comme le résumait M. Michaël Foessel, lors de la réunion du 27 novembre 2014 : « *On s'égarerait en pensant que la question des institutions est seconde et qu'on ne peut tenter de repolitiser le débat politique – ou les citoyens – autrement qu'en parlant d'économie et de social. C'est en effet par les institutions – qui ne doivent pas être entendues comme un simple partage du pouvoir mais doivent faire l'objet d'une réflexion sur ce qu'est le pouvoir dans un monde où il semble être de plus en plus évanescent, voire invisible – que l'on peut espérer que les citoyens, à condition de les associer le plus largement possible (...), se retrouveront dans un jeu auquel, il faut bien le dire, ils sont une majorité à ne plus croire. Et l'un des moyens fondamentaux pour que les citoyens s'intéressent à nouveau à un jeu auquel ils ne croient plus, c'est de leur donner la possibilité d'en récrire au moins partiellement les règles* ».

(1) Jean-Claude Guillebaud, « La question médiatique », *Le Débat*, n° 138, 2006/1, p. 95.

(2) Le système médiatique doit, au même titre que le système institutionnel, regagner la confiance des citoyens : en 2014, la presse n'est jugée « crédible » que par 55 % des Français ; la radio par 58 % et la télévision par 50 % (sondage TNS Sofres, Baromètre de confiance dans les médias 2014).

(3) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

Le groupe de travail a choisi *in fine* d'écarter la question du passage éventuel d'une V^e à une VI^e République. Changer le numéro de la Constitution pourrait, certes, permettre d'adresser un message fort à des citoyens impatients de voir le fonctionnement des institutions révisé en profondeur. Cependant, l'Histoire incite à davantage de prudence. L'avènement des différentes républiques, en France, a toujours résulté jusqu'à présent de crises – internes ou externes – particulièrement graves et douloureuses. En outre, plusieurs intervenants ont souligné que sitôt une VI^e République adoptée, des voix s'élèveraient pour appeler de leurs vœux l'avènement d'une VII^e. Enfin et surtout, il est possible de faire sensiblement évoluer les institutions en modifiant la Constitution de 1958, sans pour autant modifier le nom de cette dernière – qui n'est d'ailleurs qu'un nom d'usage qui n'apparaît à aucun moment dans le texte constitutionnel ⁽¹⁾. « *Certains juristes américains parlent de Constitution vivante. Je pense vraiment qu'un système né en 1787 – en 1958 pour nous – peut évoluer sans qu'on le révisé formellement* », affirmait ainsi M. Denis Baranger lors de la réunion du 27 novembre 2014.

Plus généralement, le groupe de travail s'est intéressé à cinq thèmes.

La question de **la représentation**, au carrefour des crises politique, économique, sociale et institutionnelle est le premier thème qu'ont choisi d'aborder les membres du groupe

Elle invite, en creux, à s'interroger sur la notion de **participation des citoyens**, deuxième thème de ce rapport.

La nécessité de revaloriser la démocratie représentative a ensuite conduit le groupe de travail à aborder l'architecture générale des institutions de la V^e République, se penchant successivement sur le **fonctionnement de l'exécutif**, et plus précisément sur le problème de l'« hyper-présidentialisation » (thème n° 3) et sur **l'avènement d'un Parlement du non-cumul**, plus démocratique et plus efficace (thème n° 4).

Enfin, le groupe de travail s'est interrogé sur la **revalorisation de la justice** (thème n° 5).

(1) Rappelons que la Constitution du 4 octobre 1958 a d'ores et déjà fait l'objet de 24 révisions constitutionnelles et que l'actuelle Constitution diffère sensiblement du texte d'origine.

THÈME N° 1 : RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

Le « gouvernement représentatif », rappelle M. Bernard Manin⁽¹⁾, a été conçu pour contenir et encadrer la démocratie, et non pour l'accomplir. Il s'agit, néanmoins, d'un système « plastique », qui n'a cessé d'évoluer depuis le XVIII^e siècle pour répondre aux attentes des citoyens.

Mais ceux-ci se reconnaissent de moins en moins dans leurs représentants. Selon Pierre Rosanvallon⁽²⁾, la démocratie souffre ainsi des dysfonctionnements des mécanismes de représentation, maladie qu'il nomme « mal-représentation ».

« Ceux qui ont parlé [de la représentation] ont été unanimes à dénoncer les inégalités observables sur ce plan, dans toutes les assemblées, qu'il s'agisse de la surreprésentation des diplômés du supérieur, des fonctionnaires et des catégories dirigeantes au détriment des populaires, des inégalités entre jeunes et personnes âgées ou entre hommes et femmes. Sans aller jusqu'à préconiser des assemblées-miroirs reflétant scrupuleusement la société, on ne peut que constater que les écarts sont plus profonds que jamais. Comment y remédier ? », s'interrogeait M. Michel Winock lors de la réunion du groupe de travail du 27 mars 2015.

Afin de renforcer le caractère démocratique de la représentation et de restaurer la confiance dans le lien représentatif, le groupe de travail a retenu deux axes de propositions :

– renouveler les élus et diversifier leur profil en mettant en œuvre des mécanismes incitatifs ou contraignants, plutôt que de nouveaux quotas, tels **le non-cumul des mandats dans le temps (proposition n° 1)** et la mise en place d'un vrai **statut de d'élus (proposition n° 2)** ;

– modifier le mode de scrutin aux élections législatives, en introduisant un **scrutin proportionnel (proposition n° 3)**, pour favoriser la représentation des opinions et des différentes composantes de la société.

(1) Bernard Manin, Principes du Gouvernement représentatif, Calmann-Lévy, 1995.

(2) Pierre Rosanvallon, Le Parlement des invisibles, Éditions du Seuil, Raconter la vie, 2014.

I. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE FACE AUX ATTENTES DES CITOYENS

A. UN SYSTÈME AMBIGU ET PLASTIQUE

1. Démocratie et représentation ont pu être présentées comme antagonistes

La démocratie athénienne, souvent idéalisée, était fondée sur le tirage au sort et la participation directe des citoyens. « *Le suffrage par le sort* », écrivait Montesquieu dans *L'Esprit des lois*, « *est de nature démocratique ; le suffrage par le choix est celui de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir la patrie* ».

Au Moyen Âge, se sont développés, au sein de l'Église, les premiers éléments d'un système représentatif. « *Les grands inventeurs des systèmes électoraux, dans l'Occident européen, sont en effet les ordres religieux qui ont peaufiné, à partir du XII^e siècle, tous les systèmes électoraux possibles, avec l'idée que la succession des tours provoquait un affinement du jugement électoral. Dans certains ordres religieux, on procédait même à un dernier tour à l'occasion duquel tout le monde votait de la même façon que la majorité obtenue au tour précédent, afin de montrer que, par la progression des esprits, on atteint l'unanimité, sortant de ce fait de la division* » rappelait ainsi M. Jean-Claude Casanova ⁽¹⁾. Mais ce n'est qu'au XVIII^e siècle, dans le contexte de l'effervescence intellectuelle qui précéda les révolutions américaine (1787) et française (1789), que s'est véritablement produite la rencontre historique entre les concepts de démocratie et de représentation. La politologue Nadia Urbinati, dans un entretien publié en 2008, résumait l'enjeu de la représentation du Moyen Âge à nos jours : « *La question était de résoudre le problème du lien entre centre et périphérie* » ⁽²⁾.

Les justifications classiques du système représentatif continuent d'alimenter une certaine suspicion. Le premier argument, admis par Rousseau lui-même, est d'ordre pratique : les grands États, qui comptent une population nombreuse, ne peuvent la rassembler en une même assemblée et sont donc contraints de renoncer aux principes de la démocratie directe. Le second argument faisait de la représentation une nécessité pour assurer la direction des affaires par les plus compétents. Dans *L'Esprit des lois*, Montesquieu écrivait ainsi : « *Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la*

(1) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(2) « *La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ?* », entretien avec Bernard Manin et Nadia Urbinati, *La Vie des idées*, 2008.

démocratie ». Cette affirmation, élitiste, continue d'inspirer les critiques formulées contre le système représentatif.

L'interdiction du mandat impératif, qui figure à l'article 27 de la Constitution de 1958 et répond à la préoccupation de faire de l'élu un représentant de la Nation et non d'intérêts catégoriels, accentue le caractère ambigu de la démocratie représentative : une fois élu, le représentant serait libre d'agir à sa guise. Condorcet exprime cette idée : « *Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes : l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui.* » Raymond Carré de Malberg en tire une conclusion cruelle : « *Il faudrait être bien crédule pour se laisser persuader que les volontés énoncées par une oligarchie sont l'expression de la volonté générale de la communauté, alors surtout que les soi-disant représentés sont exclus de la possibilité d'opposer une volonté contraire à celle qui passe pour représenter la leur* »⁽¹⁾.

Ainsi, pour Jean-Jacques Rousseau, qui ne conçoit de démocratie que directe, le concept de « démocratie représentative » relève de l'oxymore : « *La souveraineté ne peut être représentée pour la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point. (...) Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement* »⁽²⁾. La représentation serait, par essence, une trahison de la démocratie.

2. Le système représentatif est en constante évolution

Il serait faux, néanmoins, de considérer le système représentatif comme monolithique. M. Bernard Manin souligne, dans son ouvrage *Principes du gouvernement représentatif*⁽³⁾, la complexité de ce concept qui agglomère dans un même mouvement des éléments démocratiques et non-démocratiques. Le système représentatif est ainsi façonné par les époques qu'il traverse.

Loin d'être un pis-aller, la démocratie représentative, rendant possible la stabilité politique, surpassait, pour Thomas Paine, la démocratie directe. Il ajoutait qu'en créant un espace dans lequel les citoyens ne parlaient pas en leur nom propre mais au nom de ceux qu'ils représentaient, elle permettait le dépassement de l'intérêt particulier et la pensée de l'intérêt général. Ces arguments conservent toute leur actualité. Mme Nadia Urbinati⁽⁴⁾ ajoute que la démocratie représentative donne une « voix » à ceux qui, dans le cadre de la lutte de « tous contre tous » que constitue la démocratie directe, seraient privés de parole. Le principe représentatif,

(1) Raymond Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale*, 1931.

(2) Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social ou Principes du droit politique*, 1762.

(3) Bernard Manin, *op. cit.*

(4) Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, 2006.

constitutif de notre système démocratique, n'est cependant pas monolithique et il ne saurait être question pour les institutions de se protéger derrière un concept figé, celui de la volonté générale absolvant la démocratie représentative de tout impératif d'identification aux représentés. M. Denis Baranger mettait en garde le groupe de travail lors de sa réunion du 22 mai 2015 : *« La démocratie a changé car la société n'est plus homogène, et le système représentatif doit intégrer cette évolution (...) Il serait tentant de se contenter de reprendre l'idée du XVIII^e de la représentation de l'ensemble de la Nation, mais une telle attitude alimenterait des crises sociétales et des radicalisations. Le salut du régime représentatif passe par une prise en compte renouvelée des exigences démocratiques, car si la représentation constitue un phénomène stable, la démocratie repose sur un mouvement et sur un processus d'identification des gouvernants et des gouvernés ».*

B. UN DÉFAUT DE REPRÉSENTATIVITÉ

Dans le cadre de la démocratie représentative, l'élu se voit confier une double mission : incarner celui qui l'a désigné et agir en son nom. Les critiques auxquelles la démocratie représentative est aujourd'hui en butte témoignent d'une certaine confusion entre ces deux principes. Parce que les citoyens peinent à se reconnaître dans l'action des élus qu'ils ont désignés, ils exigent une plus grande similitude entre leurs représentants et eux-mêmes.

1. Le contexte politique et économique rend plus difficile le fonctionnement de la démocratie représentative

La perte de vitalité démocratique que connaît notre pays – qui se traduit par une forte abstention et par une moindre adhésion des citoyens aux partis politiques – n'est pas étrangère au rejet des élites. Faute de ligne idéologique fermement définie, ou de débat politique largement ouvert au peuple, les citoyens se reconnaissent moins dans l'action mise en œuvre par leurs représentants.

M. Bernard Manin évoque ainsi le passage d'une « *démocratie des partis* », à une « *démocratie du public* », marquée par la personnalisation du choix électoral, l'affaiblissement du débat idéologique et la défiance croissante des citoyens envers leurs représentants.

Le sentiment de dissimilarité entre représentants et représentés est accentué par l'accroissement des inégalités économiques et sociales. Le ressentiment vis-à-vis du système représentatif tend en effet à s'accroître à mesure que les citoyens ressentent de manière violente une crise qui semble épargner leurs représentants. Mme Cécile Duflot estimait ainsi, lors de la réunion du 22 mai 2015, que *« l'accentuation de la non-représentativité se conjugue à l'aggravation des inégalités économiques et sociales pour nourrir la crise démocratique très profonde que nous connaissons ».*

La double conjonction de l'affaiblissement des enjeux partisans et de la déconnexion des réalités entre représentants et représentés nourrit la défiance qui distend le lien entre les citoyens et leurs représentants et alimente l'idée fausse selon laquelle les élus devraient représenter de façon parfaite la diversité de la société. Comme le soulignait le Président Claude Bartolone, « *la demande d'une Assemblée nationale qui serait le miroir de la société s'exprime de plus en plus souvent, sans que soient bien mesurées toutes les difficultés que cela peut présenter* »⁽¹⁾. M. Bernard Manin affirmait, lors de la réunion du 29 mai 2015, que « *la similarité sociale ne peut, ni d'un point de vue normatif ni d'un point de vue pratique, constituer le principe de base de la représentation* ». D'une part, « parce qu'il existe une sorte d'arbitraire des catégories à représenter » et, d'autre part, parce que « *chaque électeur appartient à plusieurs catégories à la fois et se définit par un ensemble d'attributs – sexe, profession, origines –, et (que) faire reposer la représentation sur la similarité des caractères sociaux conduirait à réifier ces appartenances, à les politiser et à en faire des enjeux de compétition* ».

C'est de ce malentendu, sans doute, que naît le fantasme de la « représentation-miroir ». Fantasme car, s'il faut accroître la représentativité du système français, on ne peut espérer réconcilier représentants et représentés et restaurer la confiance qu'en revivifiant la démocratie française dans son ensemble : dans ce domaine, le rôle des partis et des acteurs de la démocratie sociale apparaît d'une importance cruciale.

M. Bernard Manin a résumé l'approche que le groupe de travail a choisi de retenir : « *Il est possible que les électeurs veuillent de la similarité, mais cela ne signifie pas qu'il faille céder à cette demande, car, à s'engager dans cette voie, on risque d'adopter des solutions de court terme représentant des coûts considérables à moyen-long terme* ». En d'autres termes, si le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de renforcer la représentativité des élus, il ne croit pas à un parlement-miroir de la société.

2. Malgré des efforts, notamment dans le domaine de la parité, la représentativité des élus demeure insatisfaisante

Il ne saurait exister de représentation parfaite et idéale, mais le manque actuel de représentativité des élites politiques pose un problème démocratique. On retiendra l'avertissement formulé par Mme Dominique Schnapper : « *Lorsque de nombreuses catégories ont le sentiment d'être exclues de la représentation, un dysfonctionnement se produit au regard des exigences démocratiques* »⁽²⁾. Mme Marie-Anne Cohendet précisait à juste titre que « *l'on ne pourra obtenir un*

(1) Réunion du 22 mai 2015.

(2) Réunion du 30 janvier 2015.

Parlement miroir mais entre le miroir et le gouffre, peut-être pourrions-nous trouver un intermédiaire raisonnable » ⁽¹⁾.

Ce besoin de proximité et de reconnaissance se traduit par un rejet des représentants mais aussi par le développement de nouvelles formes d'engagement ou de participation politique auxquelles ce rapport consacre sa deuxième partie. L'individualisme et le repli sur la sphère privée ne peuvent donc expliquer le moindre engagement des citoyens dans la vie politique. Il résulte bien de dysfonctionnements du système représentatif.

Sur le long terme, l'écart entre le profil socio-professionnel des représentants et celui des représentés semble pourtant se réduire. L'élargissement du droit de vote a permis de transformer les assemblées notabiliaires en assemblées plus démocratiques. Le suffrage universel masculin fut appliqué pour la première fois à l'occasion de l'élection des députés à la Convention en 1792. Il fut d'abord inscrit dans la Constitution de l'an I puis dans la Constitution du 22 frimaire an VIII, avant d'être aboli en 1815 au profit de l'établissement d'un suffrage censitaire – il fallait alors avoir trente ans minimum et payer au moins trois cents francs d'impôts directs pour être électeur et quarante ans minimum et au moins mille francs d'impôts directs pour être éligible. La révolution de 1848, qui conduisit à l'avènement de la II^e République, permit l'instauration du suffrage universel masculin. Les femmes ne firent leur entrée à l'Assemblée qu'en octobre 1945, peu après avoir obtenu le droit de vote. En 1974, le droit de vote fut abaissé à 18 ans. La possibilité d'être élu de plus en plus jeune dans les assemblées représentatives fut ouverte par le passage, en 2003, de l'âge minimum pour être élu sénateur de 35 à 30 ans, puis en 2011 de 30 à 24 ans. La loi organique du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs a également abaissé l'âge d'éligibilité des députés de vingt-trois à dix-huit ans. « *La question de la représentation est d'abord liée au droit de vote* », rappelait M. Michel Winock ⁽²⁾.

Néanmoins, la représentativité sociale des élus est aujourd'hui en régression, tandis que le renouvellement générationnel et les efforts pour imposer la parité et assurer la représentation des minorités issues de la diversité doivent être consolidés.

Quatre points doivent faire l'objet d'une attention particulière : a) les progrès de la parité ; b) la représentativité sociale des assemblées élues ; c) le renouvellement générationnel des élus ; d) la représentation des minorités issues de la diversité.

(1) Réunion du 29 mai 2015.

(2) Réunion du 22 mai 2015.

a) Le nombre de femmes élues députées en 2012 est le plus élevé de la V^e République. Elles étaient huit en novembre 1958 ⁽¹⁾, 36 en juin 1981, 107 en juin 2007 et 155, soit presque 27 %, en juin 2012.

Il n'en demeure pas moins que la France reste sur ce point derrière de nombreux pays, comme le Népal et l'Équateur, et au sein de l'Union européenne, très loin derrière certains États membres, comme la Suède, qui compte près de 44,7 % de femmes députées.

Par conséquent, si la parité est en progression constante, l'efficacité des contraintes légales doit être toutefois nuancée. Même le groupe majoritaire Socialiste, républicain et citoyen, issu d'une formation politique qui fait partie des rares à avoir respecté l'obligation légale de présenter 50 % de femmes aux élections législatives, ne comptait qu'un tiers de femmes en son sein au lendemain du scrutin. Un mécanisme plus contraignant a été mis en place à l'occasion des élections départementales de mars 2015 avec la mise en place de binômes paritaires de candidats : ce système a permis une parité totale au sein des assemblées départementales mais a eu moins d'effet sur l'accession des femmes à la tête des exécutifs départementaux puisque, sur 101 départements, seuls 10 sont aujourd'hui présidés par des femmes.

La retenue de la première fraction de l'aide financière publique versée par l'État aux partis politiques est le principal instrument pour réaliser la parité aux élections législatives. Cette retenue a récemment été augmentée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, passant de 75 % à 150 % de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe lorsque celui-ci dépasse 2 %. Il s'agissait de corriger l'écart encore trop important en faveur des candidats masculins constaté lors élections législatives de 2012. Il faudra attendre les élections législatives de 2017 pour voir si cette mesure produit les effets escomptés.

b) Dans une étude portant sur la diversité des députés élus en 2012 ⁽²⁾, le politologue Luc Rouban notait le manque de représentativité sociale de l'Assemblée nationale. Un seul député est ouvrier. Rappelons que lors de la première législature de la IV^e République (1946-1951), ils étaient près de 65, notamment en raison de l'élection de 150 députés communistes. En France, 19,3 % de la population de quinze ans et plus non scolarisée n'ont aucun diplôme et seuls 8 % ont un diplôme sanctionnant des études supérieures à bac + 2. À l'Assemblée nationale, ces proportions sont respectivement de 2,6 % et 76 %. Le secteur public est nettement surreprésenté : 55 % des députés en sont issus. Ce sont, pour la majorité, des fonctionnaires de catégories intermédiaires. Dans leur rapport d'information sur le statut de l' élu publié en juin 2013, MM. Philippe Doucet et

(1) Contre 33 en octobre 1945.

(2) Luc Rouban, « Les électors politiques. Les députés de 2012 : Quelle diversité ? », Élections 2012, n° 8, Cevipof, juillet 2012.

Philippe Gosselin ⁽¹⁾ indiquent que les ouvriers représentent respectivement 4,8 % des conseillers municipaux ⁽²⁾, 2 % des maires ⁽³⁾, 0,4 % des conseillers généraux ⁽⁴⁾ et 1,1 % des conseillers régionaux ⁽⁵⁾ alors qu'ils constituent 13,5 % de l'ensemble de la population.

c) Les élus de la XIV^e législature sont âgés en moyenne de 54,6 ans, contre 55,1 pour ceux de la XIII^e législature. La moyenne d'âge des nouveaux entrants est de 49,8 ans contre 58,2 pour les députés réélus. Si ces chiffres témoignent d'un certain rajeunissement des représentants de la Nation, la situation est loin d'être satisfaisante : en 1958 comme en 1981, qui étaient il est vrai des années de fort renouvellement, la moyenne d'âge des députés était de 49 ans.

Sans participer à un « jeunisme » quelque peu convenu, il semble néanmoins nécessaire de favoriser un renouvellement générationnel des élus dans la mesure où certaines décisions politiques, notamment dans le domaine de l'environnement et des finances publiques, engagent les générations à venir, dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux des décideurs actuels. De plus, la situation économique difficile place les jeunes dans une position inédite vis-à-vis de l'emploi – mais aussi de la consommation – qui conduit à l'émergence de pratiques et de valeurs nouvelles devant être prises en compte dans le débat public. Ce renouvellement générationnel est entravé par une moindre disponibilité des étudiants et des jeunes actifs, par une difficile mobilité territoriale du fait d'une ségrégation spatiale de plus en plus nette, par un rapport distancié vis-à-vis de la politique traditionnelle qui se traduit par une forte abstention et par la nécessité, pour parvenir à obtenir un mandat national, de mener en amont une carrière de long terme au niveau local, ce qui constitue un des facteurs de la professionnalisation de la vie politique.

d) Le dernier point à aborder – et sans doute le plus délicat – concerne la question de la représentation des minorités issues de la diversité. L'élection de quelques députés issus de la diversité, très largement commentée en 2012, reste largement insuffisante.

3. L'affaiblissement de la démocratie sociale renforce ce sentiment de « mal-représentation »

Le déclin des organisations chargées traditionnellement d'un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions corrobore le sentiment de désaffection. Les partis et les acteurs de la démocratie sociale, chargés

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2013 et présenté par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin.

(2) Aux élections de 2008.

(3) Aux élections de 2008.

(4) Aux élections de 2011.

(5) Aux élections de 2010.

traditionnellement d'institutionnaliser les conflits qui parcourent les sociétés démocratiques, semblent susciter le même désintérêt que les institutions représentatives.

« Une part de l'affaiblissement de notre démocratie politique provient de la diminution de l'influence de la démocratie sociale ; on a trop tendance à opposer l'une à l'autre alors qu'il n'y a qu'une démocratie, alimentée par les champs politique et social », affirmait M. Bernard Thibault lors de la réunion du 27 mars 2015.

Les syndicats furent légalisés par la loi du 21 mars 1884 et leur action consacrée dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : *« Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix »*. L'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 rappelle que la France est une République *« démocratique et sociale »*.

La démocratie sociale française présente néanmoins certaines spécificités. Ainsi, l'extension des conventions collectives y est quasi-automatique, avec un taux de couverture qui avoisine 93 % des salariés en 2008. Le taux d'adhésion syndicale, à l'inverse, est le deuxième plus faible de l'Union européenne, 8 % seulement des salariés étant syndiqués en 2010. M. Jean-Emmanuel Ray, lors de son audition le 27 mars 2015, soulignait le peu d'appétence des plus jeunes pour l'engagement syndical : *« (...) le problème démographique se posera avec une acuité croissante, les militants les plus aguerris étant de plus en plus nombreux à partir à la retraite. Les jeunes salariés ne frappent plus à la porte des syndicats pour des raisons idéologiques, mais, en général, pour solliciter un service, par exemple à l'occasion d'un licenciement. »*.

Le problème de la représentativité des syndicats se pose dans les mêmes termes que celui de la représentativité des responsables politiques. Comme le soulignent Mmes Marine Cheuvreux et Corinne Darmaillacq⁽¹⁾ : *« L'intérim et les contrats à durée déterminée, touchant dans près de quatre cas sur cinq des ouvriers ou des employés, ne sont en effet pas propices à l'adhésion syndicale : seule une très faible proportion des salariés intérimaires sont syndiqués ; les salariés en CDD [contrat à durée déterminée] le sont un peu plus souvent, mais à un niveau inférieur à celui des salariés en CDI [contrat à durée indéterminée] et surtout à celui des titulaires de la fonction publique »*. Les syndicats sont implantés de façon comparable dans le secteur public et les grandes entreprises privées, mais beaucoup moins présents dans les petites et moyennes entreprises du secteur privé.

Contrairement à la plupart des pays européens où la démocratie sociale est considérée comme fonctionnant de manière exemplaire, l'adhésion à un syndicat n'apporte aux salariés aucun droit, ni aucune prestation particulière. Lors de la

(1) Marine Cheuvreux, Corinne Darmaillacq, « La Syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives », Trésor-éco, n° 129, mai 2014.

réunion du 5 février 2015, M. Bernard Thibault rappelait cependant son attachement au système syndical français : *« Sans plaider pour un modèle plus qu'un autre, je ne suis toutefois pas un fervent partisan du mécanisme qui, dans les pays nordiques, contraint les salariés au chômage à se syndiquer pour être indemnisés. On peut se satisfaire que le taux de syndicalisation dans ces pays soit très élevé, autour de 70 %. Mais le taux de syndicalisation augmenterait mécaniquement en France si les mêmes règles s'appliquaient. Pour autant, la démocratie sociale s'en porterait-elle mieux ? Je n'en suis pas convaincu. »*.

Le groupe de travail estime ainsi nécessaire de revitaliser la démocratie sociale qui joue un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions et dont les dysfonctionnements renforcent la crise de confiance qui menace aujourd'hui la légitimité et l'efficacité de l'ensemble du système politique.

II. PROPOSITIONS : RENFORCER LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA REPRÉSENTATION

Le groupe de travail s'est longuement interrogé sur la question des quotas d'élus et sur l'opportunité de les étendre au-delà de la seule question de la parité.

Cette éventualité a été écartée pour trois raisons. D'abord le choix des catégories à représenter est apparu délicat et potentiellement arbitraire. Les appartenances multiples de chaque citoyen à plusieurs catégories rendraient plus complexe encore la mise en œuvre de cette mesure. Faudrait-il se définir par son sexe, sa profession ou son origine ? Comment faire entrer la complexité de toute identité humaine dans un système de « cases » sans en donner une image réductrice et figée ? Cela ne conduirait-il pas nécessairement à réifier une catégorie particulière ou à valoriser certains réflexes communautaires ? Enfin, comme l'affirmait M. Bernard Manin lors de la réunion du 29 mai 2015, *« le fait qu'il existe une distorsion dans la représentation ne prouve pas que les catégories sous-représentées voient leurs intérêts négligés »*. Ce constat renvoie de nouveau à la question de la représentation miroir.

Lors de son audition, M. Bernard Manin a suggéré trois critères qui, combinés, lui semblaient permettre d'identifier les situations dans lesquelles une politique de quota pouvait s'avérer salutaire : *« Il s'agit des cas où l'on a affaire à des distorsions résistantes, durables, se manifestant dans d'autres domaines [que le champ du pouvoir] et résultant de discriminations avérées »* ⁽¹⁾. La parité femmes-hommes répond à ces critères. L'inégalité est avérée et se trouve facilement mesurable puisque les femmes représentent environ la moitié de la population. Ainsi, une politique de quota sur la parité se justifie aussi bien dans le monde politique que professionnel. Lors de la réunion du 22 mai 2015, Mme Marie-Louise

(1) Réunion du 29 mai 2015.

Antoni observait que « *les quotas avaient permis l'arrivée des femmes dans les conseils d'administration, [ils] déclenchent un cercle vertueux permettant à l'entreprise de se rendre compte que la complémentarité entre le regard des hommes et celui des femmes améliore les offres faites aux clients. Ces dispositions transforment donc radicalement l'entreprise !* ». Comme le soulignait M. Alain-Gérard Slama lors de la même réunion, les quotas ne peuvent tout régler : « *Le problème est vaste : il touche aux mentalités et, au-delà de la responsabilité du législateur, engage celle des médias, de l'université et de toutes les associations et organisations qui composent notre société* ».

Hors le cas de la parité, comment mettre en place une politique de quota sans contrevenir aux principes républicains qui fondent notre société et notre conception de la citoyenneté ⁽¹⁾ ? Ainsi, la possibilité de produire des statistiques ethniques ou religieuses a été immédiatement écartée par le groupe de travail. M. Ferdinand Mélin-Soucramanien soulignait ainsi : « *L'universalisme républicain repose peut-être sur un mythe, mais ce mythe est nécessaire. Je veux demeurer aveugle, et je veux surtout que la République continue de demeurer aveugle aux couleurs de peau et aux certificats de baptême* » ⁽²⁾.

Le groupe de travail a choisi d'orienter ses propositions dans deux directions :

– d'abord, il s'agit de renouveler les élus et diversifier leur profil en mettant en œuvre les mécanismes suivants : **le non-cumul des mandats dans le temps**, la mise en place d'un vrai **statut de l' élu** et l'orientation de certains financements publics des partis politiques vers **l'éducation populaire** ;

– la modification du mode de scrutin aux élections législatives, en instaurant un scrutin **proportionnel**, devrait favoriser la représentativité des opinions et des différentes composantes de la société tout en renforçant le système représentatif.

A. FAVORISER UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU PERSONNEL POLITIQUE

Proposition n° 1 : Imposer le non-cumul des mandats dans le temps

Les membres du groupe de travail ont estimé dans leur majorité que l'interdiction du cumul des mandats dans le temps – s'entendant comme la possibilité d'exercer plusieurs fois successivement le même mandat – pourrait favoriser l'accès de jeunes élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils.

(1) Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, 2003.

(2) Réunion du 17 avril 2015.

Depuis 2008, cette mesure s'applique au Président de la République qui ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs. Pour les autres élections, le groupe de travail s'est majoritairement prononcé pour **une limitation à trois mandats successifs**, sans emporter la conviction du Président Claude Bartolone.

Plusieurs arguments ont été mobilisés contre cette réforme. Le risque d'affaiblissement de la position de l'élu tout d'abord, en particulier dans ses relations avec l'administration. Le Président Claude Bartolone affirmait ainsi, lors de la réunion du 13 février 2015 : *« Je sais, pour avoir affronté l'administration lorsque j'étais ministre, quel peut être son pouvoir face à des responsables politiques qui ne restent jamais très longtemps en fonction. Si nous n'affirmons pas la prééminence du politique, non seulement il sera difficile d'expliquer à nos concitoyens qu'il faut indemniser des élus sans pouvoir, mais la démocratie sera affaiblie. Ainsi une limitation du cumul des mandats dans le temps, qui accélérerait la rotation des élus, ne peut se concevoir sans un affermissement du rôle des partis politiques. Sinon, le pouvoir sera exercé par d'autres institutions : l'administration, les médias ou la justice »*. De même, Mme Cécile Duflot soulignait au cours de la même séance : *« En limitant le cumul des mandats dans le temps, on viderait de sa substance la fonction de responsable politique en la réduisant à un rôle de communication de décisions prises par des techniciens convaincus que, si la décision que le politique veut prendre est mauvaise, il leur suffit de faire traîner les choses jusqu'à ce qu'il s'en aille »*.

Par ailleurs, comme le soulignait M. Bernard Manin : *« la limitation du nombre de mandats dans le temps prive le système électif d'une de ses propriétés les plus attractives et les plus incitatives : la capacité, pour les élus, de se figurer ce qu'il leur arrivera lorsqu'ils se présenteront à nouveau devant les électeurs (...) Pour des responsabilités parlementaires nationales, il convient de ne pas supprimer la perspective, très importante dans le fonctionnement du système représentatif, de devoir rendre des comptes devant les électeurs et d'être sanctionné le cas échéant »*⁽¹⁾.

Il a néanmoins été souligné qu'une limitation du nombre de mandats à trois successifs ne remettait pas en cause l'obligation pour les élus de rendre des comptes de leur mandat puisque ce seuil offre deux possibilités de réélection. De plus, l'élu amené à exercer de nouvelles responsabilités restera toujours redevable de celles exercées précédemment, surtout s'il envisage de se représenter ultérieurement. Ensuite, le non-cumul des mandats dans le temps n'affaiblirait pas nécessairement l'élu en limitant les compétences qu'il serait susceptible d'acquérir dans le temps puisqu'au contraire, il est possible d'imaginer que les mandats exercés seront plus variés et, ainsi, plus riches. Enfin, cette mesure ne concernerait qu'une minorité d'élus. Sous la XIV^e législature, 40 % des élus commencent leur premier mandat, 20 % en comptent deux et 15 % trois. 25 % seulement des députés dépassent donc cette potentielle limitation.

(1) Réunion du 27 mai 2015.

*

* *

Proposition n° 2 : Mettre en place un véritable statut de l' élu

S'agissant de la meilleure représentation des salariés du secteur privé et, plus spécifiquement, des employés et des ouvriers dans la sphère politique, un véritable statut de l' élu offrant des garanties solides à ceux dont le mandat arrive à terme, valorisant leur expérience et n'entravant pas la progression de leur carrière, apparaît aujourd' hui indispensable aux membres du groupe de travail.

« Il faut donc, au niveau législatif, donner les outils dont ils ont besoin à ceux qui veulent s' engager dans la vie publique en plus de leur vie professionnelle et personnelle. Et, pour cela, il faut parler sereinement, une fois pour toutes, du statut de l' élu » affirmait M. Luc Carvounas lors de la réunion du 22 mai 2015.

Cette proposition se veut audacieuse, dans un contexte de défiance des citoyens envers leurs élus. Les élus, en particulier locaux, ne sont pas des privilégiés. Ils rencontrent d' importantes difficultés de reconversion une fois leur mandat achevé, de manière prématurée ou non. Deux objectifs sont ici recherchés : ouvrir plus largement les mandats électifs aux salariés du secteur privé et éviter une trop grande professionnalisation de la classe politique en favorisant une meilleure reconversion des élus.

La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l' exercice, par les élus locaux, de leur mandat, issue des travaux de la mission d' information sur le statut de l' élu, a, de ce point de vue, constitué un progrès important en développant notamment le droit individuel à la formation ainsi que les dispositifs de validation des acquis de l' expérience pour les élus locaux. Il conviendra d' en mesurer les effets.

Le groupe de travail s' est prononcé pour la création d' un **statut de personnel protégé**. Il n' est pas acceptable que des salariés du secteur privé soient empêchés de mener une campagne ou d' exercer librement leur mandat lorsqu' ils souhaitent également conserver leur activité professionnelle. Comme le soulignait Mme Karine Berger, lors de la réunion du 13 février 2015 : *« Il est vrai qu' en tant que salarié, on manque de disponibilité pour exercer une activité politique, non seulement pour mener campagne mais aussi pour participer à la vie du parti, ne serait-ce que pour assister à des réunions. La première question qui se pose est donc celle du temps dont dispose un salarié pour avoir une activité militante, citoyenne ou associative. »*.

*

* *

Les partis politiques souffrent d'un déficit de confiance auprès des Français. Les personnes interrogées dans le cadre du « Baromètre de la confiance » publié en janvier 2015 par le Cevipof plaçaient les partis politiques en dernière position, parmi quatorze institutions dont les hôpitaux, l'armée, les syndicats et les médias. Seulement 9 % d'entre elles avaient « confiance » ou « plutôt confiance » en eux. Les partis politiques sont ainsi les premiers concernés par le discrédit général qui touche le système représentatif.

Si l'on en croit M. Pierre Rosanvallon, les partis ont vu « *leur fonction représentative s'éroder puis disparaître à partir des années 1990* » et cela pour deux raisons. D'une part, la société est devenue « *plus opaque, illisible à certains égards, et donc moins aisément représentable que l'était une société de classes aux contours et aux caractéristiques bien dessinés* ». D'autre part, en raison du « *glissement [des partis] du côté de la fonction gouvernante (...). Les partis sont (...) devenus des éléments auxiliaires de l'activité du pouvoir exécutif ; ce sont eux qui mènent le combat pour essayer d'assurer une légitimation continue du pouvoir, ou préparer au contraire sa défaite aux prochaines élections en faisant la preuve du caractère néfaste de sa politique. Ils représentent en fait plus la raison des gouvernements auprès des citoyens qu'ils ne représentent ces derniers auprès des premiers. (...) L'activité des partis s'est du même coup réduite à la gestion électorale, l'élection présidentielle en constituant le pivot central (...)* » ⁽¹⁾.

Le groupe de travail estime néanmoins que les partis, loin d'être condamnés, peuvent jouer un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie.

Ainsi, le rôle des partis pour améliorer la représentativité des élus est primordial. En tant qu'appareils partisans responsables des investitures, ils influent sur le profil des élus. Ils ne peuvent plus se cantonner à concourir « *à l'expression du suffrage* » comme l'indique l'article 4 de la Constitution : ils doivent aussi s'impliquer pleinement dans le processus, de formation, de renouvellement et de diversification du personnel politique.

Aussi, le groupe de travail a-t-il estimé que les partis politiques devraient développer leur appui à des dispositifs d'éducation populaire et des programmes de formation. Il s'agit notamment de favoriser l'engagement des jeunes, des minorités défavorisées et des citoyens qui sont aujourd'hui éloignés du débat public. Cette mesure permettrait de sensibiliser à la citoyenneté, de permettre à des hommes et des femmes d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences, d'inciter les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales, à voter ou encore à s'engager dans les structures de démocratie locale.

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

Une telle mesure pourrait être également de nature à favoriser le débat d'idées au sein des partis qui semble s'être réduit avec le déclin des idéologies. Comme le relevait Mme Marie-George Buffet au cours de la séance du 13 février 2015 : « *Dans un parti comme le mien, la question de l'éducation populaire était centrale. Nous avons fondé des écoles de formation car, pour répondre à l'exigence de débat, il fallait former nos adhérents, qui étaient d'origine populaire. Prendre la parole dans nos structures était un acte militant important, exigeant de la personne qui intervenait connaissances et réflexions.* ».

B. INTRODUIRE UN MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL

Si la quasi-totalité des membres du groupe de travail se sont prononcés *a minima* pour l'introduction d'une dose de proportionnelle, la très large majorité d'entre eux – dont les deux coprésidents – proposent d'aller plus loin.

Proposition n° 3 : Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale

1. Les effets attendus du scrutin proportionnel

Les auditions menées par le groupe de travail ont relativisé les craintes, présentées comme largement infondées, de l'instabilité institutionnelle qu'entraînerait ce mode de scrutin. Selon Mme Marie-Anne Cohendet, il « *n'y a pas de corrélation mathématique entre instabilité gouvernementale et scrutin proportionnel* » ⁽¹⁾.

Il convient de rappeler que l'instabilité de la France sous les III^e et IV^e Républiques n'était pas la conséquence du mode de scrutin – la III^e République ayant d'ailleurs presque constamment pratiqué le scrutin majoritaire – mais bien du système des partis qui s'était pernicieusement installé. M. Jean-Claude Casanova ⁽²⁾ soulignait que la stabilité gouvernementale de la V^e République était moins liée au scrutin uninominal majoritaire à deux tours qu'aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme mis alors en œuvre. La sociologie du personnel politique a considérablement changé et les mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire – qui prendraient d'ailleurs beaucoup mieux leur sens dans un système de représentation proportionnelle – devraient permettre d'éviter l'instabilité.

Il a d'ailleurs été observé que de nombreux pays ont adopté ce mode de scrutin, parfois intégral, sans en souffrir.

(1) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(2) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

La deuxième critique développée contre le scrutin proportionnel tient au fait qu'il favoriserait l'élection de députés appartenant à des formations politiques extrémistes, actuellement non ou très peu représentées à l'Assemblée nationale.

Notons, tout d'abord, que des aménagements du mode de scrutin pourraient réduire, voire supprimer ce risque : le maintien d'un second tour favorisant des alliances entre formations non extrémistes et l'introduction d'une prime majoritaire permettraient d'éviter que ces formations n'obtiennent un nombre de sièges qui leur confèrerait un pouvoir de blocage. En tout état de cause, il n'est pas certain que le maintien du scrutin majoritaire empêchera, à terme, l'élection de nombreux candidats appartenant à ces formations dans des circonscriptions où ceux-ci s'implantent progressivement pour atteindre des scores compris entre 30 et près de 50 % des voix.

Enfin et surtout, l'endiguement et l'exclusion d'un parti du seul fait d'un mode de scrutin ne font que nourrir la défiance des citoyens vis-à-vis du système institutionnel et même de manière paradoxale renforcer ce parti.

La question du scrutin proportionnel a été liée, dans les réflexions du groupe de travail, à celle de la représentation. Il apparaît en effet que l'introduction de ce mode de scrutin permettrait de favoriser la représentation des différentes opinions et composantes de la société. M. Frédéric Sawicki rappelait, lors de la réunion du 13 février 2015, que le scrutin proportionnel est une revendication historique pour certains partis car il offre une meilleure représentation de la diversité de la société que le scrutin majoritaire.

Dans ce cadre, le scrutin de liste présente de nombreux avantages, parmi lesquels le fait qu'il permet de réaliser une parité réelle, c'est-à-dire une parité d'hommes et de femmes effectivement élus. Les scrutins de liste régionaux, européens et municipaux (dans les communes de plus de 1 000 habitants) en sont l'exemple. Ainsi, pour Mme Marie-Anne Cohendet, « *on observe au niveau mondial une corrélation quasi parfaite entre la proportion de femmes élues au Parlement et le mode de scrutin* » ⁽¹⁾.

La législation actuelle, s'agissant du scrutin uninominal majoritaire, prévoit seulement, pour les élections législatives, des sanctions financières pour les partis qui ne présentent pas le même nombre de candidats de chaque sexe. Et même pour ceux qui respectent cette obligation, cela ne garantit pas la parité dans le nombre de leurs élus. À mode de scrutin constant, il ne semble pas possible de passer d'une parité dans les désignations à une parité de députés effectivement élus. La mise en place d'un scrutin binominal paritaire à l'occasion des élections départementales de mars 2015 a certes produit des effets salués par le groupe de travail, mais ce dernier

(1) Réunion du 22 mai 2015.

n'a pas jugé qu'il serait souhaitable d'étendre ce mode de scrutin aux élections législatives.

Pour toutes ces raisons, c'est donc vers un scrutin de liste proportionnel que le groupe de travail propose de s'orienter.

2. Pour l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale

La majorité du groupe de travail s'est accordée en faveur de **l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle**. En effet, il apparaît que si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'influer sur la représentativité des élus ne pourrait être atteinte.

Plusieurs modalités ont été envisagées par le groupe de travail : un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, sur le modèle de celui actuellement en vigueur pour les élections régionales et municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants ; un système proportionnel, d'inspiration allemande, avec prime personnalisée et un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire.

Les membres du groupe de travail n'ont pas arrêté de position majoritaire sur l'une ou l'autre de ces modalités. Ils ont toutefois estimé que, quelles que soient les formes retenues, le cadre régional serait le plus adapté pour la constitution des listes et que, par ailleurs, ces listes devraient obtenir 5 % des suffrages exprimés pour prétendre à la répartition des sièges.

THÈME N° 2 : UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS

*« D'un point de vue métaphysique, s'il a manqué quelque chose à [la Constitution de la V^e République], c'est de n'avoir pas intégré à sa vision, à ses prévisions, les faiblesses, les fatigues, les contradictions de la nature humaine », écrivait en 1996 le doyen Jean Carbonnier dans son ouvrage *Droit et passion du droit sous la V^e République*. Dès la première réunion du groupe de travail, le 27 novembre 2014, les réflexions du Président Claude Bartolone firent écho à cette préoccupation : « Nous avons des institutions construites sur des certitudes et nous devons intégrer le doute. C'est cela aussi qui entraîne cette nécessité de clarifier leur avenir ».*

Le XX^e siècle a été, pour les démocraties occidentales, celui de la fragilité, face à la menace exercée par les totalitarismes.

Sous d'autres formes, au XXI^e siècle, cette fragilité perdure. Fragilité de l'environnement, menacé par une crise sans précédent. Fragilité face aux incertitudes qu'engendrent la mondialisation et les aléas de la construction européenne. Fragilité face à la menace terroriste. Fragilité du lien social, avec l'apparition de nouvelles fractures et l'ébranlement des principes de la République. Fragilité, enfin, des institutions, en particulier des institutions représentatives et du lien de confiance qui unit les citoyens à leurs représentants.

Lors de la réunion du 27 novembre 2014, le Président Claude Bartolone déclarait ainsi : *« Comment nos institutions peuvent-elles – car elles le doivent – contribuer à rétablir le lien de confiance entre les élus et leurs électeurs ? Comment faire en sorte que le peuple français ait à nouveau le sentiment d'être maître de son destin ? L'une des clefs réside sans doute dans notre capacité à remettre le citoyen au cœur des institutions, à lui rendre le pouvoir qui est le sien, lui qui s'estime trop souvent dépossédé et, par voie de conséquence, incapable de s'inscrire dans un projet commun ».*

Plus récemment, M. Pierre Rosanvallon écrivait : *« Les nouvelles pathologies du XXI^e siècle ont changé de nature. Elles dérivent maintenant de la restriction de la démocratie gouvernante à sa simple procédure d'autorisation »,* c'est-à-dire à l'élection ⁽¹⁾.

Remettre le citoyen au cœur des institutions, telle est la solution préconisée par le groupe de travail.

La fragilité des démocraties modernes impose, en effet, de repenser le rôle des citoyens, de renforcer leurs droits politiques, tout en affirmant leur responsabilité.

(1) Pierre Rosanvallon, op. cit.

Cette idée de responsabilité des citoyens et des citoyennes n'est pas nouvelle. Dans le domaine environnemental, dès les années 1970, la crise écologique a conduit à mettre en avant la responsabilité de chaque individu. *Le Principe de responsabilité* du philosophe Hans Jonas, publié en 1979, témoigne de ce changement de paradigme vis-à-vis de la nature.

Certes, dans le domaine politique, l'idée est plus récente. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, malgré la proposition de l'abbé Grégoire d'y adjoindre une déclaration des devoirs, ne concerne que les droits. Si la Constitution du 22 août 1795 est précédée d'une déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, c'est bien la notion de droits des citoyens qui domine l'histoire politique et institutionnelle de la France jusqu'au début du XXI^e siècle.

Pour autant, chaque citoyen est responsable du fonctionnement du système politique dans lequel s'inscrivent son existence et la vie de la cité et doit, en conséquence, accepter de se plier à certains devoirs. En retour, cette responsabilité du citoyen, comprise comme la capacité à user avec sagesse et prudence des instruments placés entre ses mains, doit conduire, selon le groupe de travail, à lui ouvrir de nouvelles formes de participation, telles que l'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire.

En résumé, il s'agit de placer au cœur des institutions un citoyen non seulement libre mais responsable et de promouvoir une citoyenneté plus active et plus exigeante.

Une chose demeure certaine : c'est en s'ouvrant aux citoyens que les institutions pourront surmonter leur fragilité. Il importe également de prolonger les espaces de démocratie qui se développent parfois en marge du système institutionnel.

Les auditions ont permis de mettre en avant un élément majeur pour y parvenir : le référendum. Le groupe de travail propose ainsi **de développer la pratique du référendum (proposition n° 4)** en élargissant son champ et surtout **en instaurant une initiative populaire** encadrée par un contrôle juridictionnel et assortie d'un quorum.

Le groupe de travail s'est également préoccupé de l'importante croissance du phénomène de l'abstention et a réfléchi aux moyens d'encourager le vote d'un point de vue purement institutionnel. Le groupe de travail propose pour cela de **réviser les procédures d'inscription sur les listes électorales (proposition n° 5)**.

I. LA PARTICIPATION ÉLECTORALE EST EN CRISE, ALORS QUE D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT SE DÉVELOPPENT

A. LA PARTICIPATION POLITIQUE S'EST, DEPUIS LE XIX^E SIÈCLE, CONFONDUE AVEC « L'ACTE DE VOTE »⁽¹⁾ QUI EST AUJOURD'HUI EN CRISE

1. La participation politique a longtemps été limitée à la participation électorale

a. La conception française du suffrage fait de celui-ci un droit personnel du citoyen, fondement de la démocratie représentative

Dès le XVIII^e siècle, deux conceptions de l'électorat se sont opposées. La première, théorisée par les constitutionnalistes sous le nom d'« *électorat-droit* », trouve son origine dans la pensée de Jean-Jacques Rousseau et fait du vote un droit individuel exercé, en toute liberté et en toute responsabilité, par un citoyen éclairé, dépositaire d'une fraction de la souveraineté nationale. Dans la seconde, celle de l'« *électorat-fonction* » que l'abbé Sieyès théorisa dans son opuscule *Qu'est-ce que le Tiers-État* en 1789, le vote appartient à la Nation et n'est qu'une fonction attribuée, ou non, à l'ensemble ou à une partie des citoyens. La conception du suffrage qui prévaut aujourd'hui et qui domine la culture politique française est, naturellement, la première.

L'élargissement progressif du suffrage universel en France, au cours des XIX^e et XX^e siècles, fait du suffrage universel une conquête. Cette « épopée » renforce l'idée selon laquelle le vote est un droit, avant d'être un devoir. Instauré brièvement en août 1792, le suffrage universel masculin ne fut pleinement mis en œuvre que par le décret du 5 mars 1848 dont l'article 5 dispose : « *Le suffrage sera direct et universel.* » Les femmes n'obtinrent cependant le droit de vote qu'en 1944, après un long combat. Cette lutte pour l'accès aux droits civils et politiques fait du suffrage, conçu comme un droit individuel, le symbole de la citoyenneté. Un véritable cérémonial s'y attache d'ailleurs : on vote le dimanche, dans un lieu public transformé en bureau de vote pour l'occasion, grâce à des instruments – l'isoloir et l'urne sauf recours au vote électronique – qui revêtent eux aussi une dimension symbolique.

Le vote, conçu comme un droit du citoyen, est donc au cœur d'un « rituel » républicain.

Dans le cadre d'une enquête menée en février 2015 par le Cevipof⁽²⁾, à la question « *Selon vous, qu'est-ce qui permet aux citoyens d'exercer le plus d'influence sur les décisions prises en France* », 62 % des 1 524 personnes

(1) Yves Deloye, Olivier Ihl, *L'acte de vote*, Presse de Sciences-Po, 2008.

(2) Baromètre de la confiance Cevipof, 6^e vague bis, février 2015. Publication en ligne : <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague6/vague6bis/>

interrogées répondaient, en premier ou second choix : « voter aux élections ». **Voter demeure donc un élément essentiel de la participation citoyenne** et, ainsi que l'écrit M. Pascal Perrineau⁽¹⁾, « *en dépit d'un déclin avéré, la participation électorale reste, en France, relativement élevée et, en tout cas, aucune autre activité de participation politique n'atteint un tel niveau* ».

L'enquête d'opinion réalisée par Harris interactive⁽²⁾ pour la mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine a ainsi révélé que le premier mot qui vient à l'esprit des Français lorsqu'on leur parle d'« engagement citoyen » est le mot « vote »⁽³⁾.

Pour M. Pierre Rosanvallon, « *le vote est la forme la plus visible et la plus institutionnelle de la citoyenneté* »⁽⁴⁾ car ce geste superpose trois types d'interactions entre gouvernants et gouvernés. Le vote permet tout à la fois aux citoyens de se concerter et, partant, de construire un « monde commun » – c'est ce que M. Pierre Rosanvallon appelle « la démocratie d'implication » –, de sanctionner leurs élus en émettant sur leurs actions un jugement – il s'agit là de la « démocratie d'expression » – et de réaliser des préférences définies collectivement – on parle, dans ce cas, de « démocratie d'intervention ».

La participation électorale est donc au cœur du contrat qui lie le représentant au représenté et fonde la légitimité de la démocratie représentative.

b. Cette conception limite cependant les autres formes de participation

« *Le suffrage universel dit à tous, et je ne connais pas de plus admirable formule de la paix publique : « Soyez tranquilles, vous êtes souverains » (...). Puis, pour ceux qui seraient tentés d'être récalcitrants, il dit : - Avez-vous voté ? Oui. Vous avez épuisé votre droit, tout est dit. Quand le vote a parlé, la souveraineté a prononcé. Il n'appartient pas à une fraction de défaire, ni de refaire l'œuvre collective* », déclarait Victor Hugo, le 21 mai 1850, à la tribune de l'Assemblée nationale législative⁽⁵⁾.

La conception traditionnelle de la participation politique tient dans ces quelques mots : elle se résume et s'épuise avec la participation du citoyen au vote.

(1) Pascal Perrineau, « Les usages contemporains du vote », Pouvoirs, n° 120, 2006.

(2) Enquête Harris Interactive pour l'Assemblée Nationale, la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Jean Jaurès, réalisée en ligne du 6 au 11 mars 2015 sur un échantillon de 2 000 personnes.

(3) À égalité avec le mot « respect ».

(4) Pierre Rosanvallon, « Le Mythe du citoyen passif », Le Monde, 19 juin 2004.

(5) Le projet de loi, auquel il s'opposait avec tant de force, fut adopté le 31 mai 1850 et eut pour conséquence, en imposant une résidence de trois ans minimum au même endroit, de réduire de trois millions le nombre d'électeurs.

Le caractère représentatif de la démocratie vient accroître cette limitation en restreignant, pour l'essentiel, le champ du suffrage à la désignation des représentants.

La V^e République a opéré, de ce point de vue, une rupture. La Constitution de 1958 prévoit expressément, à son article 3, que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». La pratique du référendum n'a cependant pas été probante, alors même que l'absence de responsabilité politique du Président de la République durant l'ensemble de son mandat et de responsabilité effective de l'exécutif a renforcé les aspirations à un exercice plus fréquent et plus direct du suffrage.

De fait, certains s'interrogent sur les limites apportées au développement du processus référendaire : 84 % des personnes interrogées par le Cevipof dans le cadre du « Baromètre de la confiance » publié en février 2015 estimaient que « *les référendums sont un bon moyen de décider sur les questions importantes* ».

2. La montée de l'abstention est perçue comme un signe de l'affaiblissement de la vie démocratique française et des institutions

a. L'abstention est en forte hausse depuis les années 1970, notamment dans certaines catégories de la population

La montée de l'abstention, qui touche il est vrai l'ensemble des démocraties occidentales, peut être constatée, en France, depuis la fin des années 1970. Quelques chiffres permettent de prendre la mesure du phénomène.

L'abstention aux élections législatives n'a jamais dépassé 20 % – sauf en 1962 – entre les années 1920 et 1970. Elle ne cesse d'augmenter depuis les années 1980, atteignant, au premier tour, 34 % en 1988, 31 % en 1993, 32 % en 1997, 35,5 % en 2002, 39,5 % en 2007 et 42,8 % en 2012 ⁽¹⁾. Plus spectaculaire, alors que les compétences de l'Union européenne n'ont cessé de croître, le taux d'abstention des électeurs français aux élections européennes, qui était de 39,29 % en 1979, a atteint 56,5 % en 2014. Au second tour des élections départementales, organisé le 29 mars 2015, l'abstention a atteint 50,02 %. Seule l'élection présidentielle paraît aujourd'hui encore mobiliser les électeurs, sans être néanmoins épargnée par l'érosion de la participation : au premier tour de l'élection de 2012, 20,52% des citoyens inscrits sur les listes électorales se sont abstenus de voter, contre 16,22 % en 2007.

L'abstention est donc un phénomène massif, mais pour autant « ciblé ».

(1) Il faut cependant noter que lorsqu'elles furent découplées de l'élection présidentielle, et donc plus incertaines, le taux d'abstention fut plus faible : 31,07 % en 1993 et 32,08 % en 1997.

La participation politique des jeunes est, de ce point de vue, très spécifique ⁽¹⁾. Lors des élections municipales de 2014, 57 % des électeurs âgés de dix-huit à vingt-quatre ans se sont abstenus, contre 36,5 % pour l'ensemble de la population, soit un écart de participation de plus de 20 % selon Mme Anne Muxel ⁽²⁾, le même que lors des élections municipales de 2008.

L'abstention est particulièrement marquée chez les personnes exclues de l'emploi, les habitants de zones urbaines sensibles, les salariés intérimaires ou en contrat à durée déterminée, les parents de familles monoparentales, les ouvriers non-qualifiés et les employés de commerce. Les salariés de la fonction publique votent, statistiquement, davantage que ceux du secteur privé. À l'inverse, les retraités et, plus largement, les électeurs âgés de plus de cinquante ans, les habitants de communes à dominante rurale et les cadres participent davantage au scrutin.

Il existe, ainsi, aujourd'hui, un décalage très net entre la composition du corps électoral participant et celle du corps électoral potentiel – c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens français en âge de voter –, ce qui peut poser un problème de légitimité des représentants issus du suffrage universel.

b. L'abstention peut revêtir un sens politique

L'abstention ne témoigne pas nécessairement d'un rejet en bloc du système politique. Elle est, en effet, rarement systématique : seule une part relativement faible et stable des citoyens – environ 10 % du corps électoral potentiel – s'abstient à tous les scrutins. Le vote intermittent, en revanche, progresse fortement. Le nombre de citoyens participant aux élections en fonction des enjeux et de l'importance qu'ils leur prêtent est donc en forte augmentation.

On note, par ailleurs, une plus grande volatilité du choix des électeurs et une « *indécision génératrice d'abstention* » ⁽³⁾ croissante. Ces deux tendances affectent particulièrement le comportement électoral des plus jeunes. Ainsi, à l'élection présidentielle de 2002, 31 % des votants âgés de dix-huit à vingt-quatre ans ont décidé pour quel candidat ils allaient voter quelques jours avant l'élection ou le jour même contre 15 % des plus de 65 ans. Seuls 35 % des électeurs âgés de vingt-cinq à trente-quatre ans disent avoir été fidèles à leur précédent vote, contre 60 % des votants âgés de plus de cinquante-cinq ans.

S'ils reflètent en partie la « maturation politique » progressive des électeurs, ces éléments conduisent néanmoins à s'interroger sur la faible structuration du débat idéologique et le rôle déclinant des partis dans la vie

(1) Anne Muxel, « La participation politique des jeunes : soubresauts, fractures et ajustements », Revue française de science politique, vol. 52, 2002/5.

(2) Anne Muxel, « Pourquoi moins d'un jeune sur deux a voté au premier tour des municipales », Le Monde, 28 mars 2014.

(3) Anne Muxel, « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », Pouvoirs, n°120, 2006.

politique française, tandis que la Constitution, en son article 4, les charge de contribuer à « l'expression du suffrage ».

Enfin, voter ne signifie pas nécessairement que le citoyen adhère au fonctionnement du système politique : le vote protestataire ou, apparu plus récemment, le vote de « *désélection* »⁽¹⁾ sont des instruments de « *contre-démocratie* »⁽²⁾ fréquemment employés, qui modifient le sens et la portée de la participation électorale.

Il demeure que l'abstention intermittente peut revêtir un caractère politique. Mme Anne Muxel distingue les abstentionnistes « *hors-jeu* », qui se tiennent à l'écart du fonctionnement démocratique et dont le comportement accrédite la thèse d'une « *apathie politique* », des abstentionnistes « *dans le jeu* », dont l'attitude est un message politique qui s'intègre dans le réseau complexe des relations unissant dirigeants et citoyens.

Mme Dominique Schnapper⁽³⁾ affirmait ainsi que « *décider de ne pas voter [est] une forme d'expression politique qu'il [faut] non pas corriger, mais comprendre.* »

c. L'abstention résulte également, pour partie, de l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains

Cette déformation du corps électoral participant n'est pas uniquement due à la non-participation volontaire au vote, elle s'explique aussi par l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains. Deux phénomènes concourent à ce que Mme Cécile Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen⁽⁴⁾ appellent « *l'exclusion électorale* » : la non-inscription et la mal-inscription.

La non-inscription sur les listes électorales, bien que relativement limitée, demeure problématique, d'autant qu'elle concerne prioritairement les catégories de la population qui tendent le plus à s'abstenir. 85 % des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans de nationalité française sont inscrits sur les listes électorales et, parmi eux, neuf sur dix ont bénéficié d'une inscription d'office sur le fondement de l'article L. 11-2 du code électoral, issu de la loi du 10 novembre 1997. Malgré ce dispositif, 15 % des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans de nationalité française ne sont donc pas inscrits sur les listes électorales. **Au total, en France, en 2012, 3 millions de Français en âge de voter n'étaient pas inscrits sur les listes électorales**⁽⁵⁾.

(1) Pascal Perrineau, « Les usages contemporains du vote », Pouvoirs, n° 120, 2006.

(2) Pierre Rosanvallon, La Contre-démocratie, Le Seuil, 2006.

(3) Réunion du 30 janvier 2015.

(4) Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, La Démocratie de l'abstention, Gallimard, 2007.

(5) Rapport d'information n° 2473 sur les modalités d'inscription sur les listes électorales enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014 présenté par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann.

La mal-inscription pose, plus largement, le problème de l'adaptation de nos méthodes de vote aux modes de vie contemporains caractérisés par une plus grande mobilité. Elle désigne une situation dans laquelle, après un déménagement, le citoyen demeure inscrit dans un bureau de vote qui ne correspond plus à son lieu de résidence effectif. Ce type de difficulté touche prioritairement les jeunes, en particulier les étudiants, du fait de leur inscription automatique, mais aussi les électeurs les plus diplômés, les cadres et les professions intellectuelles supérieures, invitant à nuancer le profil de l'abstentionniste « type ». Mme Cécile Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen y voient « *une conséquence indirecte et largement non désirée de la mobilité résidentielle* », qui témoigne de l'inadaptation d'une procédure électorale « *conçue au sein d'une France encore largement rurale et surtout marquée par une importante stabilité résidentielle* ».

Un dernier exemple de mal-inscription sur les listes électorales permet d'illustrer les carences actuelles de leur gestion. Le politologue Antoine Jardin a ainsi calculé, en se basant sur le taux d'inscription par tranche d'âge et le taux d'émargement lors des scrutins, qu'il y a trois fois plus d'électeurs inscrits qu'il n'y a de personnes vivantes dans la catégorie des personnes âgées de plus de quatre-vingts ans en France ⁽¹⁾.

3. Le vote obligatoire en débat

Face au constat d'une abstention préoccupante, le groupe de travail a débattu de la proposition de rendre le vote obligatoire.

Si cette question a été soulevée, en France, de manière récurrente – quatre-vingt-une propositions de loi ont été déposées en ce sens, dans l'une ou l'autre des assemblées, entre 1871 et 2015 –, la réflexion prend tout son sens dans le contexte actuel de réaffirmation des valeurs républicaines. La mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine s'est prononcée en faveur de l'instauration du vote obligatoire ⁽²⁾. Cette réforme, toutefois, irait à l'encontre de la traditionnelle conception française du « vote-droit ». **Le groupe de travail s'est ainsi partagé sur cette question.**

Les membres du groupe de travail favorables au vote obligatoire ont estimé que **son introduction devait s'accompagner de deux mesures :**

- **Pour garantir son effectivité, l'instauration du vote obligatoire devrait être assortie d'une sanction.**

En Belgique, une première abstention non justifiée est sanctionnée, selon le cas, par une réprimande ou une amende dont le montant est compris entre trente et

(1) Audition de la mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine du jeudi 5 mars 2015.

(2) Rapport de la mission « Engagement citoyen et appartenance républicaine » présidée par Claude Bartolone, Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique. La République par tous et pour tous, avril 2015.

soixante euros. En cas de récidive, le montant de l'amende varie entre soixante et cent cinquante euros. Enfin, un citoyen s'abstenant au moins quatre fois en quinze ans peut être privé de ses droits civiques pour dix ans. Ce dispositif gradué, ainsi que la possibilité de commuer une amende en réprimande ou travaux d'intérêt général, permet de dépasser le paradoxe qu'énonçait en 1922 Joseph Barthélémy lorsqu'il s'interrogeait sur la nature de la sanction devant être appliquée aux abstentionnistes : « *sévère, elle est odieuse ; légère, elle est inopérante* » ⁽¹⁾.

- **Il serait en outre nécessaire d'offrir un canal d'expression à l'abstention protestataire.**

Un sondage publié en avril 2015 par Harris Interactive portant sur « *Le regard des Français sur le vote obligatoire* » montre qu'une majorité des personnes interrogées (56 %) est aujourd'hui favorable à **l'instauration d'une telle obligation, mais que cette proportion augmente fortement, atteignant 67 % des personnes interrogées, lorsqu'elle est assortie d'une comptabilisation des votes blancs parmi les suffrages exprimés.**

La loi du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections constitue une première étape : elle prévoit, en effet, que la mention du nombre de votes blancs doit être indiquée dans les résultats du scrutin. Faudrait-il aller plus loin en comptabilisant les votes blancs parmi les suffrages exprimés ⁽²⁾ au risque que les votes blancs représentent, lors d'une élection, une majorité relative forte ou même une majorité absolue ?

B. D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION TÉMOIGNENT D'UNE RÉELLE VITALITÉ DÉMOCRATIQUE

1. Même en marge des institutions, le citoyen reste au cœur de la vie publique

La participation directe des citoyens dans la sphère publique a gagné en légitimité. Manifester dans la rue, boycotter entreprises et produits, prendre part à une grève, signer une pétition citoyenne ou, plus simplement, échanger sur des forums ou des blogs consacrés aux politiques publiques sont autant de moyens de peser sur la prise de décision.

L'acte de manifester semble acquérir une légitimité croissante. Il n'est plus l'apanage d'une culture politique particulière, mais un outil utilisé par tous, indépendamment des sensibilités politiques. Plus remarquable encore, les grandes manifestations ne semblent plus seulement des instruments de protestation, mais permettent aussi de construire un monde commun. Ainsi, le 11 janvier 2015, les

(1) Joseph Barthélémy, « Pour le vote obligatoire, rapport fait au nom de la commission du Suffrage universel », Revue de droit public, 1922.

(2) Cette disposition ne concernerait pas l'élection du Président de la République qui continuerait à être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés, comme le prévoit l'article 7 de la Constitution.

différentes « marches citoyennes » organisées en France ont rassemblé plus de 3,7 millions de personnes.

L'engagement associatif, y compris des actifs ⁽¹⁾, témoigne lui aussi d'un fort investissement des citoyens dans la vie de la cité. Ainsi, le rapport *La Situation du bénévolat en France* publié par France Bénévolat en 2013 décrit une hausse « considérable » du nombre de bénévoles qui atteint, en 2013, 20,9 millions, soit 14 % de plus qu'en 2010. 67 % des Français s'estiment aujourd'hui « engagés » ⁽²⁾.

2. Les institutions tendent également à ouvrir la prise de décision publique à la participation citoyenne

La participation directe des citoyens à la prise de décision publique entre les échéances électorales semble inscrite dans le processus de développement du système démocratique. Paul Ricœur écrivait ainsi : « *La démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain* ».

Des dispositifs de participation directe sont mis en œuvre à l'échelle locale ou nationale. Ainsi, sur le modèle du budget participatif mis en œuvre en 1989 à Porto Alegre (Brésil), de nombreuses villes du monde, dont Paris en 2014, ont invité leurs habitants à prendre part à l'élaboration du budget municipal. Les instances de démocratie participative se sont multipliées, des conseils de quartier créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité jusqu'aux conseils citoyens introduits par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Parallèlement à la mise en place de ces instances s'est développée une nouvelle forme de démocratie locale, notamment au moyen du référendum local prévu depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 par le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution et ouvert à toutes les collectivités territoriales.

De manière générale, les technologies de l'information et de la communication ouvrent un champ, encore largement inexploité, au développement de la démocratie directe et participative.

(1) Amandine Hubert, Charles-Benoît Heidsieck, Laure Vicard, L'Engagement associatif des actifs : rapport du groupe de travail piloté par le ministère chargé de la vie associative et l'association Le Rameau, La Documentation française, novembre 2014.

(2) Enquête Harris Interactive pour l'Assemblée nationale, la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Jean Jaurès précitée.

3. Dans certains domaines, notamment l'environnement, de nouveaux modes de participation, mais aussi de représentation, doivent être développés

« Soyons lucides : c'est la survie de notre société, de nos enfants et petits-enfants qui est en jeu, ce qui mérite bien que l'on bride un peu la toute-puissance de nos nombrils ambulants » déclarait Mme Marie-Anne Cohendet ⁽¹⁾, mettant en évidence l'urgence de réagir collectivement à une crise environnementale dont les conséquences sont, dès la conférence de Stockholm en 1972 et le rapport Brundtland publié en 1987 et significativement intitulé *Notre avenir à tous*, perçues comme désastreuses.

« La notion d'environnement, qui date des années 1980 et 1990, correspond à une vision ancienne des enjeux qui s'imposent à nous ; aujourd'hui, alors que l'environnement ne nous environne plus, mais se niche dans toutes les décisions que nous prenons – sur le chômage, les entreprises ou l'énergie –, elle n'a plus guère de sens. Plutôt que de parler de démocratie environnementale, mieux vaut parler de démocratie tout court » affirmait M. Bruno Latour, lors de son audition par le groupe de travail le 5 février 2015, avant d'établir un lien clair entre la gestion de l'environnement et les institutions : « Il n'est pas plus pertinent d'opposer démocratie environnementale et démocratie représentative, car si celle-ci représente mal, c'est aussi parce qu'elle ne représente pas nos décisions et la façon dont nous habitons le territoire. (...) La démocratie représentative doit apprendre à représenter le territoire ».

La question environnementale, au carrefour de la démocratie représentative et participative, conduit à repenser ces deux modèles et leur articulation. Les institutions représentatives doivent, en effet, faire place à la société civile ainsi qu'aux experts, afin de favoriser une meilleure prise en compte de ces enjeux. L'incertitude domine et oblige à repenser les modalités de la prise de décision publique. Les débats passionnés que le principe de précaution a suscités au sein du groupe de travail témoignent de cette difficulté à prendre des décisions éclairées dans une « société du risque » ⁽²⁾.

« Doit-on constituer un impératif démocratique pour l'indécidable ? » s'interrogeait Mme Virginie Tournay ⁽³⁾, mettant en évidence la difficulté à distinguer les champs strictement scientifiques et ceux, plus politiques, dans lesquels l'« indécidable » oblige à construire un nouveau modèle de décision. « Plus variées sont les voix qui participent à une discussion, plus éclairée est la décision prise et plus facile son application » affirmait ainsi M. Guillaume Tusseau ⁽⁴⁾, résumant d'une formule le principe de la démocratie délibérative. Dans le domaine environnemental, il est particulièrement indispensable d'offrir selon les termes d'André Gortz, aux citoyens, aux collectivités et aux institutions

(1) Réunion du 5 février 2015.

(2) Ulrich Beck, *La Société du risque*. Sur la voie d'une autre modernité, Suhrkamp, Berlin, 1986.

(3) Réunion du 27 novembre 2014.

(4) Réunion du 26 juin 2015.

« les capacités de réfléchir ensemble à leurs fins communes, de se concerter » sur la transformation de leur milieu de vie, de telle sorte qu'ils comprennent « le sens de ce à quoi ils concourent » »⁽¹⁾. Ainsi, le Grenelle de l'environnement organisé en France en 2007 s'inscrivait dans cette perspective au travers de larges consultations publiques. En 1992, à Rio de Janeiro, lors du sommet de la Terre, cent soixante-dix-huit chefs d'État ont adopté la démarche « Agenda 21 » qui propose une série de principes et de méthodes permettant l'élaboration d'un projet de territoire répondant au principe du développement durable. Le chapitre 28 souligne la nécessité de mettre en œuvre un « mécanisme de consultation de la population » pour atteindre ces objectifs.

La décision politique en matière environnementale constitue ainsi un champ d'expérimentation pour la démocratie participative et invite, dans le même temps, à adapter la démocratie représentative à ces enjeux.

II. PROPOSITIONS : PERFECTIONNER L'OUTIL RÉFÉRENDAIRE ET RÉVISER LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Proposition n° 4 : Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire

Le référendum est apparu au groupe de travail comme l'instrument privilégié d'expression de la volonté populaire. **La proposition d'en développer l'usage a fait l'objet d'un large consensus.** Ainsi que l'a exposé Mme Laurence Morel lors de son audition⁽²⁾, l'élargissement et le perfectionnement du recours au référendum présenteraient un double intérêt : d'une part, en ouvrant aux citoyens l'accès à la décision publique, ils renforceraient la confiance dans le système politique, d'autre part, en contribuant à la légitimité des décisions publiques, ils amélioreraient l'adhésion qu'elles suscitent. En effet, rappelait-elle, « *un des meilleurs spécialistes de la démocratie directe suisse (...) M. Yannis Papadopoulos, soulignait ainsi que la principale vertu de la démocratie directe en Suisse est la légitimation du système politique, et même le fait qu'elle génère une sorte de "patriotisme constitutionnel", expression qu'il emprunte à Habermas : non seulement les Suisses ont une confiance élevée dans leurs institutions, mais, plus encore, s'y identifient. Il ne faut donc pas négliger l'effet possible d'un développement de la procédure référendaire sur la confiance* ».

La pratique bonapartiste – voire gaullienne – qui alimente encore aujourd'hui la défiance à l'égard du recours au référendum n'est plus d'actualité. C'est en multipliant la fréquence de son utilisation, et en mettant fin au monopole de l'exécutif sur cet instrument, que les dérives protestataires et anti-plébiscitaires prendront fin au profit d'un véritable instrument de participation des citoyens.

(1) André Gortz, *Écologica, Galilée*, 2008.

(2) Réunion du 30 janvier 2015.

Par ailleurs, comme le notait Mme Marie-Jo Zimmermann, lors de la réunion du 30 janvier 2015, notre société a évolué : *« les citoyens sont de mieux en mieux informés et, grâce à Internet, ils disposent désormais de toutes les données dont ils ont besoin pour se prononcer – même s’il faut parfois qu’ils les trient. On ne peut pas aborder la question du référendum sans considérer que le citoyen est un adulte »*.

Il importe donc, en premier lieu, d’étendre à d’autres champs les dispositifs référendaires existants et, plus particulièrement, celui prévu au premier alinéa de l’article 11 de la Constitution.

1. Élargir le champ du référendum

Le champ du référendum, élargi par les lois constitutionnelles des 4 août 1995 et 23 juillet 2008, demeure actuellement limité aux *« projet[s] de loi portant sur l’organisation des pouvoirs publics, [aux] réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d’un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »*.

Le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, suggérait, en 1993, d’élargir le champ du référendum aux *« garanties fondamentales des libertés publiques »*. Le groupe de travail estime aujourd’hui nécessaire d’en faire un référendum dont le champ renverrait explicitement au domaine de la loi, tel que défini par l’article 34 de la Constitution. L’exclusion de certaines matières ne semble plus se justifier.

2. Créer un véritable référendum d’initiative populaire

L’idée est ancienne. Dès 1993, le comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, écrivait : *« le référendum d’initiative minoritaire constitue une réforme qui, sous réserve de certaines précautions, élargirait la démocratie. La difficulté consiste à concilier l’initiative citoyenne qui est la raison d’être d’une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l’entourer afin d’éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s’ensuivrait. La maturité de la démocratie française, les instruments institutionnels dont elle dispose afin de veiller à ce que le droit ne soit pas dévoyé, incitent le comité à proposer les grandes lignes d’une telle réforme (...) »*.

Le groupe de travail fait siennes ses réflexions.

D’une part, l’instauration d’un véritable référendum d’initiative populaire, permet de donner aux citoyens un véritable « pouvoir d’interpellation » et de ne plus cantonner les liens entre les citoyens et leurs représentants aux moments électoraux.

D'autre part, le référendum d'initiative populaire a également pour effet de dépersonnaliser la question et de focaliser les débats sur le fond du sujet abordé. La France est, en effet, avec la Turquie, l'un des rares pays en Europe à avoir confié un quasi-monopole de l'outil référendaire au pouvoir exécutif ⁽¹⁾. Or, comme l'écrivait Guy Carcassonne : « *Toute l'ambiguïté du référendum français est là : le monopole donné, en fait, au chef de l'État conduit fatalement à ce que les électeurs répondent non seulement à la question, mais aussi, dans une proportion variable, à son auteur* » ⁽²⁾.

Le dispositif résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 apparaît peu satisfaisant, bien qu'il présente l'intérêt d'associer parlementaires et citoyens. Son effectivité est limitée, voire inexistante. Mme Laurence Morel ⁽³⁾ résumait ainsi la difficulté de la mise en œuvre d'un tel dispositif : « *En l'état actuel, le nombre de signatures requis est exorbitant : il doit impérativement être ramené à un niveau plus raisonnable. Songez que le « dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », qui est exigé, correspond à 4,5 millions de signatures : c'est absolument ridicule ! (...) Nous ne pouvons pas conserver sous sa forme actuelle un dispositif aussi hypocrite* ». Le fait que les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution n'aient encore jamais été mises en œuvre témoigne de leur caractère inopérant.

Le groupe de travail propose donc d'en faire un véritable référendum « d'initiative populaire » à l'accès facilité. En contrepartie, devraient être instaurés un contrôle constitutionnel ainsi qu'une condition de quorum pour la validité de ses résultats.

- La hiérarchie entre parlementaires et citoyens, qui remet, dans les faits, l'initiative référendaire entre les mains des premiers, fait du référendum prévu au troisième alinéa de l'article 11 un référendum à l'initiative d'une minorité de parlementaires, plutôt qu'un instrument de démocratie directe. L'association entre parlementaires et citoyens semble pertinente et doit être conservée mais le groupe de travail estime que leurs initiatives doivent être placées à égalité. Autrement dit, une minorité parlementaire pourra être sollicitée pour cosigner un texte législatif conçu et proposé par une minorité citoyenne.

- Le nombre de soutiens citoyens requis pour la mise en œuvre de la procédure est, par ailleurs, trop élevé. Rassembler 10 % du corps électoral, soit 4,5 millions de signatures – contre 1 à 2 % en Espagne et en Italie, soit 500 000 signatures – semble presque impossible. À l'inverse, le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution prévoit que le quorum de 1/5 des parlementaires

(1) Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des États européens, 2 novembre 2005.

(2) Guy Carcassonne, Marc Guillaume, La Constitution commentée, Paris, Éditions du Seuil, douzième édition, 2014.

(3) Réunion du 30 janvier 2015.

pourra permettre l'association de membres des deux chambres ⁽¹⁾ ce qui rend cette limite atteignable, y compris pour des groupes d'opposition. Il importe, pour rendre effectif l'accès des citoyens à l'outil référendaire, d'abaisser le nombre de soutiens populaires requis pour la mise en œuvre de cette procédure.

- Il est, par ailleurs, **indispensable de garantir la tenue effective de la consultation populaire**, sauf adoption de la proposition de loi en l'état par le Parlement. Le texte actuel de l'article 11 de la Constitution prévoit, en effet, que « *si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum* », permettant ainsi de vider la procédure de sa substance en soumettant le texte au Parlement qui ne l'adoptera pas ou le modifiera en profondeur.

L'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire nécessite, néanmoins, aux yeux du groupe de travail, au moins deux précautions :

- **La validité d'une consultation de ce type doit être conditionnée par l'obtention d'un quorum** afin qu'une minorité trop étroite ne soit pas en mesure de prendre des décisions en misant sur l'indifférence politique d'une majorité des citoyens.

- Enfin, un **contrôle constitutionnel a priori** de la proposition référendaire apparaît indispensable pour éviter toute dérive. Il importe, par ailleurs, de définir des règles précises pour la formulation de la question posée et pour la bonne information des citoyens appelés à voter. En Italie, des normes de simplicité, de clarté et d'unicité ont ainsi été déterminées.

*

* *

Proposition n° 5 : Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales

Les procédures d'inscription sur les listes électorales doivent être révisées afin de simplifier l'accès des citoyens aux urnes.

Une part importante de l'abstention résulte de la non-inscription ou de la mal-inscription des citoyens sur les listes électorales et celle-ci serait mécaniquement réduite si ces inscriptions étaient, du moins partiellement,

(1) Le Conseil constitutionnel considère, dans sa décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, que « le mode de présentation spécifique de la proposition de loi portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et à laquelle est applicable la procédure prévue aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 permet à des membres d'une assemblée, en s'associant, le cas échéant, avec des membres de l'autre assemblée, de signer et déposer de telles propositions de loi sur le Bureau de l'assemblée qu'ils choisissent ; qu'en instaurant un tel mode de présentation, le législateur organique a mis en œuvre les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 en vertu desquelles « un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement » et « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi ».

automatisées. Dans cette perspective, il pourrait être mis en place une base de données centralisée gérée par un opérateur unique. Un rapport récent de l'Inspection générale de l'administration propose ainsi l'actualisation automatique des listes électorales à l'occasion de certaines procédures administratives particulièrement sécurisées (immatriculation d'un véhicule, demande d'une prestation sociale, établissement de papiers d'identité ou inscription à l'université, non exclusivement) au moyen d'une case « *je souhaite être inscrit sur la liste électorale à l'adresse fournie dans ce formulaire* » que l'électeur aurait simplement à cocher⁽¹⁾.

Les administrations qui recueilleraient ces formulaires seraient ensuite chargées, à intervalles réguliers, de transmettre ces informations à l'opérateur centralisé. Cette obligation de transmission de l'information relative à la résidence effective des électeurs pourrait être étendue aux entreprises chargées d'une mission de service public, telle qu'Électricité de France.

(1) Moderniser l'organisation des élections, *rapport de l'Inspection générale de l'administration*, octobre 2014.

THÈME N° 3 : UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

« Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République. », affirmait le garde des Sceaux et futur Premier ministre Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Il faisait ainsi écho aux propos de Pierre Cot, plusieurs fois ministre sous la III^e République et ancien député, qui, décrivant la IV^e République, affirmait : « La clé de voûte du régime est l'Assemblée nationale ».

L'avènement de la V^e République constitua une rupture par rapport aux régimes précédents et marqua la volonté d'instaurer des institutions qui permettent de trouver une solution à la crise algérienne. « La puissance du pouvoir exécutif en France (...) résulte d'un retour de balancier », résumait M. Michel Winock lors de la réunion du 13 mars 2015.

L'élection du Président de la République au suffrage universel a évidemment renforcé la puissance du chef de l'État. La construction européenne, qui n'était qu'embryonnaire en 1958, puis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral applicables à partir de 2002, ont pesé dans le même sens. Celui qui ne s'est jamais contenté d'être un « arbitre » serait-il devenu, tout à la fois, « le chef de l'État, le chef du Gouvernement et le chef de la majorité » ⁽¹⁾ ? M. Bastien François résumait en ces termes le déséquilibre sur lequel repose l'architecture institutionnelle de la V^e République : « Pensée pour réduire le rôle d'un Parlement jugé structurellement instable et indiscipliné, et renforcer symétriquement le Gouvernement, avec un garde-fou présidentiel en cas de crise, elle abrite désormais un jeu politique totalement différent : un Président de la République tout puissant, ayant accaparé l'essentiel du pouvoir gouvernant, s'appuie sur une majorité parlementaire à sa dévotion, sans contre-pouvoirs à la mesure de sa puissance » ⁽²⁾.

Aux termes de sa mission, le groupe de travail estime que « l'hyper-présidentialisation » des institutions de la V^e République a contribué à accentuer la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions, en concentrant les pouvoirs entre les mains d'un seul homme que le peuple investit d'attentes démesurées et, nécessairement, déçues. Une relation passionnée, mais sans doute excessive, s'instaure entre le Président de la République et les citoyens. En témoigne la succession – de plus en plus rapide – d'un « état de grâce » qui suit l'élection présidentielle, puis d'une phase d'impopularité du chef de l'État. Cette relation demande à être normalisée. Cet accaparement de l'espace institutionnel par un

(1) Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 28^e édition, Paris, Montchrestien, 2014.

(2) Réunion du 13 mars 2015.

seul homme se joue aux dépens d'autres acteurs – et notamment le Parlement – dont le rôle doit être renforcé.

Le groupe de travail est bien évidemment conscient que ce phénomène de présidentialisation et de prédominance de l'exécutif est loin de se limiter à la France. Comme l'a montré M. Pierre Rosanvallon, c'est au contraire devenu le modèle dominant dans le monde. Et si le régime parlementaire continue à prédominer en Europe, il n'a toutefois pas échappé à un « *phénomène de polarisation-personnalisation lié à la domination de l'exécutif* », tant et si bien que « *la science politique a pu parler en conséquence d' « élections masquées » pour qualifier le mode de désignation des Premiers ministres dans la vieille Europe* » ⁽¹⁾.

Pour autant, c'est moins la seule prédominance du président de la République, que le manque de mécanisme institutionnel visant à en contrôler l'action qui apparaît problématique. Dès la première réunion du groupe de travail, le 27 novembre 2014, la question fut ainsi soulevée par Mme Marie-Anne Cohendet : « *Nous avons un Président de la République qui est très puissant dans les faits, et qui n'est pas contrôlé. Nous avons un Président de la République qui s'est octroyé le droit de révoquer le Gouvernement, mais qui ne peut être contrôlé par le Gouvernement. Nous avons un Président de la République qui a le droit de dissoudre l'Assemblée, mais que l'Assemblée ne peut renvoyer.* ». Le décalage entre l'immense légitimité dont jouit un Président élu directement par les Français et doté de pouvoirs extrêmement étendus et sa quasi-irresponsabilité est apparu comme une anomalie qu'il importait d'atténuer.

Pour cela, le groupe de travail a dégagé trois axes de réformes visant à réaménager l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif, d'une part, et entre celui-ci et le Parlement, d'autre part :

- **redéfinir le rôle du Président de la République (*proposition n° 6*)** en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre, et en faisant de ce dernier le garant des valeurs de la Nation et des enjeux du long-terme ;
- **instaurer un mandat de sept ans (*proposition n° 7*)**, non renouvelable, pour le Président de la République, ou, à défaut du rétablissement du septennat, inverser à nouveau le calendrier électoral pour que les élections législatives aient lieu avant les élections présidentielles ;
- **renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes (*proposition n° 8*)**.

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

I. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES INITIAUX DE LA V^E RÉPUBLIQUE REND NÉCESSAIRE UNE RÉFORME D'AMPLEUR

A. LA PRIMAUTÉ DU CHEF DE L'ÉTAT S'EST MUÉE, DANS LA PRATIQUE, EN UNE TOUTE-POUISSANCE

1. Les pouvoirs du Président de la République empiètent sur ceux du Premier ministre

La dyarchie de l'exécutif est inégalitaire, du moins dans les faits et hors période de cohabitation, au point que l'on peut véritablement parler d'une hiérarchie entre le Président de la République et son Premier ministre. Cette mainmise du Président résulte notamment de la légitimité que procure une élection au suffrage universel direct et de la pratique des institutions.

Aux termes de l'article 20 de la Constitution : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». En vertu de son article 5, le Président de la République joue un rôle d'arbitre et veille au « *fonctionnement régulier des pouvoirs publics* », à « *la continuité de l'État* », à « *l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et [le] respect des traités* ». Dans les faits, le Président assume un rôle qui excède celui que lui destine le texte constitutionnel. M. Michel Winock rappelait une formule du général de Gaulle dans un entretien accordé à Alain Peyrefitte : « *Le chef du Gouvernement, c'est moi !* » ⁽¹⁾.

Cette pratique des institutions, du moins dans les faits et hors période de cohabitation, entérinée par le premier Président de la V^e République, n'a été démentie par aucun de ses successeurs.

La responsabilité du Gouvernement n'est prévue, aux termes des articles 49 et 50 de la Constitution, que devant le Parlement ⁽²⁾. En réalité, en dehors des périodes de cohabitation, le Président de la République n'hésite pas, s'il l'estime nécessaire, à démettre le Premier ministre de ses fonctions. Dès 1970, Jacques Chaban-Delmas – qui sera contraint à la démission par le Président de la République en juillet 1972, quelques mois à peine après avoir obtenu une majorité lors d'un vote de confiance à l'Assemblée nationale – avait considéré qu'un Premier ministre qui refuserait de se rendre à la demande du chef de l'État ne serait qu'un « *triste sire* ». Le régime de responsabilité moniste introduit par la Constitution de 1958 a ainsi débouché sur une double responsabilité du Gouvernement vis-à-vis du Parlement et du Président de la République. Durant les périodes de cohabitation, le Gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale, conformément à la lettre de la Constitution.

(1) Réunion du 13 mars 2015.

(2) Sa responsabilité ne pouvant être mise en jeu que devant l'Assemblée nationale.

2. Le Président de la République n'est pas responsable politiquement

Dans *Le Président de la République*⁽¹⁾, Mme Marie-Anne Cohendet soulignait la disjonction entre les pouvoirs dont jouit le Président de la République, sa légitimité grandissante et sa quasi-irresponsabilité politique.

La légitimité du Président de la République a été considérablement renforcée par son élection au suffrage universel direct, introduite dans la Constitution en 1962 et effective depuis 1965. Dans l'esprit de Michel Debré, celle-ci ne pouvait qu'affecter l'équilibre de la V^e République : « *Le suffrage universel ne donne pas un corps électoral normal dans un régime parlementaire. Le Président qui est l'élu du suffrage universel est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du gouvernement et du commandement ; recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée* »⁽²⁾.

Alors que les députés sont élus à l'échelle de la circonscription et que le Premier ministre est issu de la majorité parlementaire et nommé par le Président de la République, seul ce dernier dispose d'une légitimité aussi large et directe.

Ce mode d'élection du Président de la République n'est pas une exception en Europe et ne saurait donc expliquer – du moins à lui seul – sa place centrale dans les institutions. Si l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct n'est pas une spécificité française au sein de l'Union européenne, le Président de la République française est néanmoins le seul à disposer de pouvoirs aussi étendus.

Aucune forme d'engagement de la responsabilité du Président de la République n'existe, sinon – et ce n'est pas négligeable – une responsabilité politique lorsque celui-ci se présente à sa propre succession.

Certes, le Général de Gaulle engageait sa responsabilité à l'occasion des référendums qu'il provoquait : lorsque 52,4 % des Français votèrent « non » au référendum sur la réforme des régions et la transformation du Sénat⁽³⁾, il quitta le pouvoir et se retira de la vie politique. Mais aucun de ses successeurs n'a plus engagé sa responsabilité sur le résultat d'un référendum, Jacques Chirac restant en fonctions après l'échec du référendum de 2005.

De même, la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement pour sanctionner indirectement l'action du Président de la République ne représente plus un moyen d'action depuis l'apparition du fait majoritaire. Aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962, lorsque, une fois connue la proposition du Général de Gaulle de faire élire le chef de l'État au suffrage universel, le gouvernement de Georges Pompidou fut renversé : l'épisode entraîna alors la

(1) Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2015.

(2) Michel Debré, *discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État*.

(3) Voir le thème n°4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

dissolution de l'Assemblée, les nouvelles élections n'ayant lieu qu'après l'adoption de la réforme par référendum.

L'un des problèmes institutionnels de la V^e République est donc bien celui du découplage entre la responsabilité politique et l'exercice du pouvoir.

3. L'articulation des institutions européennes et françaises impose de repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République

L'absence de responsabilité du Président de la République se manifeste avec une particulière acuité dans la conduite des affaires européennes. Le chef de l'État, qui siège seul au Conseil européen, n'a pas à rendre compte des négociations. Le chancelier allemand, à l'inverse, négocie avec le *Bundestag*.

« Les Français ont souri quand la Chancelière allemande, en réponse à la proposition de M. Sarkozy de réformer l'Europe, a dit qu'elle devait consulter son Parlement. M. Sarkozy semblait alors en position de force mais, sitôt le Parlement consulté, la Chancelière l'était bien davantage. En outre, elle pouvait s'abriter derrière celui-ci pour justifier un refus. Le régime parlementaire, bien que contraignant, donne de la puissance à l'exécutif », déclarait M. Bastien François⁽¹⁾, soulignant la puissance que confère à son mandataire l'appui de son Parlement.

Aucune disposition dans la Constitution ne vient encadrer l'exercice de cette politique européenne, dont l'importance est pourtant devenue considérable. L'article 88-1 prévoit bien que *« la République participe à l'Union européenne »*, mais les mécanismes institutionnels sont insuffisants pour que cette participation puisse être considérée comme satisfaisante d'un point de vue démocratique.

B. LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ONT, PARADOXALEMENT, ACCENTUÉ CES DÉRIVES

1. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et la majorité parlementaire

Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'article 6 de la Constitution dispose que *« Le Président de la République est élu pour cinq ans »*. Jusqu'alors et depuis l'adoption de « l'amendement Wallon », le 30 janvier 1975, il était élu pour sept ans. En alignant le temps présidentiel sur le temps parlementaire, le quinquennat a limité le risque de cohabitation mais a poussé le chef de l'État, déjà très présent dans le quotidien, à s'y investir davantage encore.

L'inversion du calendrier électoral a fait des élections législatives une conséquence de l'élection présidentielle : elles sont destinées à fournir au Président nouvellement élu une majorité qui permettra la mise en œuvre de son

(1) Réunion du 13 mars 2015.

programme. La légitimité personnelle du Premier ministre, issu de cette majorité à la légitimité « secondaire », apparaît moindre.

2. Malgré la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Président de la République demeure un acteur politique et institutionnel largement irresponsable

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République insistait, en 2008, sur la nécessité de réexaminer les pouvoirs dévolus au Président de la République : « *Les exigences d'une démocratie qui se veut exemplaire s'accommodent de moins en moins d'un exercice du pouvoir qui n'est, en pratique, borné par aucun contrôle* ». L'ambition de développer une responsabilité politique réelle du Président de la République ne déboucha, cependant, loin des ambitions initiales, que sur une modification de l'article 18 de la Constitution, lui permettant de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, sa déclaration ne pouvant donner lieu à un débat que hors de sa présence et sans vote.

De manière générale, peut-on se satisfaire d'un système dans lequel la responsabilité politique du Président de la République n'est mise en jeu qu'au moment des élections ? M. Bastien François indiquait lors de son audition le 13 mars 2015 : « *Ce qui est déterminant, ce qui manque dans notre pays, c'est la nécessité pour l'exécutif de rendre compte de son action, d'expliquer ses actes et, en cas de contestation, de répondre. Un droit de suite doit exister* ».

II. PROPOSITIONS : VERS UN NOUVEAU RÔLE ET UNE NOUVELLE DURÉE DE MANDAT POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Proposition n° 6 : Redéfinir le rôle du Président de la République

1. Maintenir l'élection au suffrage universel direct

L'élection au suffrage universel direct du Président de la République, sur laquelle se fonde la légitimité immense dont il jouit, a été identifiée par le groupe de travail comme l'une des causes de sa toute-puissance. Ce n'est cependant pas la seule, comme l'a expliqué M. Bastien François lors de son audition : *« À supposer qu'une telle réforme soit faisable – il me paraît difficile de transformer le Président de la République en reine d'Angleterre –, elle repose sur l'idée selon laquelle c'est parce que le Président de la République est élu au suffrage universel qu'il gouverne. Or, si quatorze des vingt-huit pays de l'Union européenne ont un Président de la République élu au suffrage universel, souvent avec des pouvoirs comparables au nôtre, aucun des homologues européens du Président français ne joue un rôle comparable au sien. Aucun n'accapare comme lui le pouvoir gouvernant. La spécificité française n'est donc pas l'élection du président de la République au suffrage universel direct, mais le fait que, doté de moyens d'action très large, il soit en position de détenir une part importante du pouvoir gouvernant, ce qui procède moins d'une architecture institutionnelle ou d'un système électoral que d'une histoire politique singulière »*⁽¹⁾.

Il paraît donc inenvisageable de priver les citoyens français de ce qui constitue un moment démocratique majeur – bien qu'imparfait. Évoquant la question des temps politique et médiatique, Mme Géraldine Muhlmann affirmait : *« Je pense que la raison politique est riche d'émotions et qu'il serait très dangereux qu'elle s'en dépouille trop. Car l'émotion est l'un de ses matériaux majeurs, qu'elle doit évidemment travailler, mais dont elle ne saurait se séparer »*⁽²⁾. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue – le très fort taux de participation des citoyens en témoigne – un moment d'émotion politique partagée important pour le sentiment d'appartenance à la communauté nationale.

Les membres du groupe de travail ont estimé que réorienter la fonction du Président de la République vers les missions que lui confère l'article 5 de la Constitution n'impliquait pas non plus de lui retirer les pouvoirs qu'il tire de la pratique institutionnelle et de la légitimité conférée par le suffrage universel.

Ainsi, dans sa majorité, le groupe de travail n'a pas retenu de proposition remettant en cause les pouvoirs essentiels du Président de la République. Le Président de la République doit continuer à présider le Conseil des ministres,

(1) Réunion du 13 mars 2015.

(2) Réunion du 10 avril 2015.

comme le prévoit l'article 9 de la Constitution, et demeurer seul détenteur du droit de dissolution prévu par son article 12. Il ne doit pas être tenu de désigner à la tête du Gouvernement le chef du parti devenu majoritaire à l'issue des élections législatives, comme certains ont pu le préconiser. Enfin, la pratique développée en marge de l'article 8 et qui rend le Premier ministre, en dehors des périodes de cohabitation, responsable devant le Président de la République ne doit pas nécessairement être remise en cause, selon la majorité des membres du groupe.

En conservant le principe de séparation souple des pouvoirs qui a assuré la longévité de la V^e République et la forme originale de son régime parlementaire, des évolutions restent cependant possibles. **Entre le régime parlementaire traditionnel à l'anglaise et présidentiel, la majorité des membres du groupe de travail a estimé qu'une troisième voie devait être empruntée pour réorienter le rôle du Président de la République.**

2. Moderniser le rôle d'arbitre

Les membres du groupe de travail se sont accordés pour redéfinir le rôle du chef de l'État **en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre**. Il s'agit de **réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation**. Selon la majorité des membres du groupe de travail, il ne convient pas de remettre en cause la pratique du « domaine réservé » que le Président détient en matière de politique étrangère et de défense nationale.

Assumant le rôle d'arbitre que la Constitution lui destine, le Président de la République, « *placé au-dessus des partis* », pourrait, dès lors, jouer un rôle de garant de l'intérêt général et des générations futures. « *Il faut profiter de la légitimité et de l'audience que confère l'élection au suffrage universel pour inventer un nouveau rôle au Président de la République : un rôle fort, intéressant, prestigieux, de gardien des droits fondamentaux et de garant des intérêts des générations futures* », proposait ainsi M. Bastien François lors de son audition du vendredi 13 mars 2015, tout en suggérant de réduire les pouvoirs du Président de la République pour qu'il puisse remplir ce rôle d'arbitre.

Le groupe de travail estime pour sa part que c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible.

*
* *

Proposition n° 7 : Réinventer le septennat

1. Vers un mandat de sept ans non renouvelable

« L'introduction du quinquennat, en particulier, était présentée comme le moyen d'éviter la cohabitation ; le septennat était de plus perçu comme anti-démocratique, le Président ne donnant pas suffisamment la parole au peuple depuis l'abandon de la pratique gaullienne du référendum par les successeurs du Général. Mais le quinquennat a eu pour effet de renforcer le présidentielisme majoritaire ; la réforme s'est, de plus, accompagnée de l'inversion du calendrier électoral, ce qui a eu pour conséquence de faire des élections législatives une simple confirmation de l'élection présidentielle – elles ont perdu leur autonomie. Désormais, la majorité présidentielle et la majorité parlementaire se confondent », expliquait Mme Marie-Claire Ponthoreau lors de son audition le 13 mars 2015.

Le groupe de travail a été ainsi amené à reconsidérer le bilan de l'instauration du quinquennat. Il semble en avoir résulté une accélération du temps politique et une omniprésence de la figure du Président de la République qui ont contribué à l'aggravation des déséquilibres institutionnels. En réduisant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans et en faisant précéder les élections législatives de l'élection présidentielle, le constituant et le législateur ont accentué le fait majoritaire et, partant, les pouvoirs du Président. *« Nous nous accordons tous sur le fait que le passage au quinquennat a été une erreur »* concluait M. Arnaud Richard ⁽¹⁾. **Le retour à l'équilibre de 1875, pensé alors comme une solution provisoire, mais qui avait été confirmé par les constituants de 1946, puis de 1958, semble aujourd'hui préférable afin de placer le temps présidentiel « au-dessus » du temps parlementaire.**

Sept années de mandat représentent néanmoins une durée certaine. Le groupe de travail s'est prononcé en faveur du caractère non renouvelable de ce mandat. M. Alain Tourret appuyait en ces termes cette mesure lors de la réunion du 13 mars 2015 : *« François Luchaire, constitutionnaliste éminent, défendait l'idée d'un septennat non renouvelable, qui a l'avantage de déconnecter le Président de la République de la gestion quotidienne des affaires publiques, en lui permettant d'être à la fois un président respecté et un président qui gouverne, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. La durée est essentielle, surtout si l'on ne fait rien au cours des deux premières années, pour se lancer ensuite dans une course à l'échalote. »*. Cette restriction pourrait permettre l'émergence de personnalités au profil différent des actuels candidats à la présidence. Échappant aux jeux des partis et au rôle d'éternel candidat à la réélection, le Président y gagnerait une autorité morale en conformité avec le rôle d'arbitre que lui destinait le Général de Gaulle.

(1) Réunion du 13 mars 2015.

2. Pour une inversion du calendrier électoral, en cas de maintien du quinquennat

Une autre réforme consisterait à « réinverser » le calendrier électoral pour que les élections législatives précèdent l'élection présidentielle. Les chefs des formations politiques mèneraient alors campagne pour obtenir une majorité et devenir Premier ministre. Le Président de la République, bien que légitimé par le suffrage universel, ne pourrait plus s'opposer « frontalement » à un Premier ministre fort de sa légitimité parlementaire. Il est possible d'imaginer que ce dernier, dans les faits et conformément au texte de la Constitution, ne soit plus responsable que devant sa majorité.

En cas de maintien du quinquennat, **le groupe de travail souhaite donc que le calendrier électoral soit réinversé pour que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.**

*
* *

Mme Laurence Parisot a proposé, lors de son audition ⁽¹⁾, d'instaurer un délai, par exemple de cent jours, entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction, sur le modèle du dispositif en vigueur aux États-Unis. Ce délai permettrait de séparer le temps de la campagne du temps de l'action et donnerait au candidat élu la possibilité de préparer plus sereinement sa prise de fonction.

Une telle mesure pourrait contribuer à placer le président de la République dans une nouvelle temporalité, plus favorable à un rythme démocratique apaisé. Le groupe de travail s'est partagé sur cette question sans parvenir à définir une position commune, estimant notamment que c'est lors de ces cent premiers jours que le Président de la République dispose de la plus grande légitimité et donc de la plus grande liberté d'action.

*
* *

(1) Réunion du 16 janvier 2015.

Proposition n° 8 : Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes

Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Afin de renforcer la responsabilité de l'exécutif, le groupe de travail a estimé, dans sa majorité, qu'un vote d'investiture devait être rendu obligatoire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.

Il est également essentiel que la conduite de la politique européenne par l'exécutif soit mieux contrôlée. Le Président de la République, qui siège seul au Conseil européen, n'est redevable d'aucune des positions qu'il y défend ni des décisions qui en résultent. Il en découle une mauvaise information des citoyens sur les mesures qui sont prises au niveau européen et une absence totale de responsabilité de la politique qui y est menée.

Un certain nombre de propositions seront développées pour favoriser une meilleure prise en compte des questions européennes au sein du Parlement ⁽¹⁾ ; quoi qu'il en soit, il apparaît nécessaire que l'exécutif soit amené à négocier la position qu'il défend sur la scène européenne et à rendre compte des décisions qui y sont adoptées.

Les deux débats organisés à l'Assemblée nationale, en application de l'article 50-1 de la Constitution, les 8 et 15 juillet 2015, relatifs à la situation de la Grèce, témoignent de la nécessité de permettre aux parlementaires de peser sur les décisions qui sont prises au niveau européen. Ils marquent un progrès dans la nécessaire démarche d'explication par l'exécutif de la politique qu'il mène sur la scène européenne.

Trois limites sont cependant apparues. D'abord, le Premier ministre a naturellement été chargé d'exposer la position de l'exécutif alors que le Président de la République était le principal acteur de ces négociations. Ensuite, le premier débat ne fut pas suivi d'un vote ce qui priva l'Assemblée nationale de la possibilité de s'exprimer clairement et, *a fortiori*, de donner, implicitement ou explicitement, un mandat au Président de la République : les députés ne purent que valider *a posteriori* le résultat de ces négociations, sans réellement influencer sur celles-ci. Enfin, ces débats ont été organisés à l'apogée d'une crise européenne, alors que ce type de question aurait gagné à être abordé en amont et plus régulièrement.

Dans cette perspective, **le groupe de travail propose que puissent être organisés à l'Assemblée nationale, avant les Conseils européens, des débats avec le Président de la République, qui pourraient prendre la forme de questions-réponses et être suivis d'un vote.** Lors de cette séance, il serait débattu

(1) Voir le thème n° 4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

de l'actualité européenne et de la position de la France sur les questions abordées lors des Conseils européens. Le chef de l'État y proposerait un mandat, ou du moins une position de principe, qui serait ainsi validé par la représentation nationale et déterminerait l'action de la France sur la scène européenne.

Cette mesure – qui nécessite de revenir sur la règle qui interdit au chef de l'État de se rendre au Parlement – ne serait en aucun cas un facteur d'affaiblissement du Président de la République. Elle se limiterait à la politique européenne et serait de nature à renforcer le chef de l'État sur la scène européenne en lui conférant davantage de légitimité.

THÈME N° 4 : LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

« *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. À la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté* », déclarait Michel Debré, alors garde des Sceaux, devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Soucieux de bâtir un système capable d'échapper à l'instabilité des régimes précédents, le constituant a eu à cœur de garantir la prédominance de l'exécutif et de rationaliser le parlementarisme. M. Olivier Duhamel décrit une Constitution « *juridiquement parlementaire* » mais « *politiquement présidentielle* »⁽¹⁾. « *Un corset de fer est passé au Parlement en vue de surmonter son incapacité à dégager une majorité* », écrit le professeur Jean Gicquel⁽²⁾.

Les réformes successives menées depuis les années 1960 ont cherché à libérer les assemblées de ce corset, sans mettre en péril l'équilibre de la V^e République. Le comité consultatif pour la révision de la Constitution institué en 1992 émet des recommandations visant à faire émerger un « *Parlement plus actif* » ; le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République formé en 2007 appela de ses vœux « *un Parlement renforcé* » ; en 2012 la commission de rénovation et de déontologie publique plaidait pour « *un Parlement plus représentatif* ».

Un Parlement plus actif, renforcé, plus représentatif : ces expressions sont significatives. Elles traduisent le double mouvement qui sous-tend les réformes successives du Parlement : le renforcement de ses pouvoirs et sa modernisation, que vint couronner la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Le Parlement doit aujourd'hui tout à la fois « *épouser son temps* », selon l'expression du général de Gaulle, résister à ses excès, notamment à son accélération qui caractérise la modernité⁽³⁾, et le devancer.

Épouser d'abord son temps en réduisant le nombre de parlementaires (**proposition n° 9**) et en fusionnant le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental pour rénover le bicamérisme (**proposition n° 10**).

(1) Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, pp. 435-436.

(2) Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 28^e édition, 2014

(3) Hartmut Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2013.

Résister à son temps en limitant les pouvoirs du Gouvernement au sein de la procédure législative pour les aligner sur ceux des parlementaires et des commissions (**proposition n° 11**), en modernisant la procédure législative (**proposition n° 12**) et en renforçant les instruments de contrôle (**proposition n° 13**).

Devancer enfin son temps en plaçant le citoyen et l'Europe au cœur de cette architecture parlementaire renforcée (**proposition n° 14**).

Le temps est désormais celui du Parlement du non-cumul.

*
* *

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) pour renforcer leur poids dans les institutions.

Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.

Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans :

- Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes.
- Libérer le droit d'amendement des parlementaires dans le domaine financier.
- Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, *a minima*, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.

Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi :

- Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.
- Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives.
- Rénover la procédure de discussion des textes.
- Rénover la procédure d'examen des amendements.

Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition :

- Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions et redéployer les séances de contrôle sur l'ensemble de l'année.
- Instituer un contre-rapporteur de l'opposition.
- Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement.
- Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.
- Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.

Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes :

- Développer les ateliers législatifs citoyens.
- Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens.
- Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement.

*

* *

I. LA REVALORISATION DU PARLEMENT EST AU CŒUR DES RÉFORMES VISANT AU RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS

A. L'ENJEU DE LA REVALORISATION DU PARLEMENT SE HEURTE À DES ATTENTES PARADOXALES

1. Le temps législatif n'est pas le temps médiatique

La procédure législative française est parfois jugée lente, complexe et anachronique. Elle coïnciderait mal avec les temps politique et médiatique, marqués par l'immédiateté.

En réalité, les assemblées sont capables, lorsque les circonstances l'exigent, d'adopter des mesures de manière rapide. Ainsi, la proposition de loi abrogeant le contrat de première embauche ⁽¹⁾ fut définitivement adoptée trois jours après son dépôt. Il a même suffi de deux jours pour adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2008 ⁽²⁾, discuté au cœur de la crise financière. Les outils existent pour y parvenir, notamment la procédure accélérée (procédure d'urgence avant 2008) qui permet de s'affranchir des délais constitutionnels prévus par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de sa discussion et de réduire à une le nombre des lectures devant chaque assemblée.

De fait, les comparaisons internationales relativisent les accusations de lenteur parfois formulées contre le Parlement français. Le délai moyen, en France, d'adoption des projets de loi, hors lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et conventions internationales, est de 149 jours. Cette durée est inférieure à celle qui a cours au Royaume-Uni (164 jours), en Italie (180 jours), aux Pays-Bas (environ 400 jours) et en Suisse (481 jours). Elle est comparable aux durées moyennes d'adoption des lois en Irlande (147 jours), en Belgique (149 jours) et en Allemagne (156 jours). Seuls les parlements monocaméraux ont une procédure législative significativement plus rapide : la Hongrie (34 jours), le Danemark (64 jours), la Suède (72 jours) et la Norvège (86 jours).

Ces remarques ne doivent cependant pas occulter les critiques qui sont émises contre le rythme d'adoption de la loi et l'écho certain qu'elles trouvent. Ainsi, le chef de l'État, lors d'une interview télévisée, déclarait en avril 2015 : « *On a un système parlementaire hérité du XIX^e et du XX^e siècle. (...) Quand on prend une décision et qu'elle met six mois, un an pour être votée, il y a des gens qui disent : "Moi, je ne peux plus attendre, je ne peux pas attendre."* ».

Il s'agit donc de trouver un équilibre, forcément délicat, entre efficacité de la procédure législative et qualité de la loi.

(1) Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

(2) Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

2. L' « inflation législative », source d'insécurité juridique, alimente la défiance des citoyens

À rebours des accusations de lenteur qui pèsent sur le parlement français, le thème de la dégradation de la qualité de la loi et de l'« inflation législative », au cœur de nombreuses réflexions depuis la fin des années 1970 ⁽¹⁾, tend à faire penser que la « *fabrique de la loi* » s'emballerait. Le Conseil d'État y a consacré deux rapports, en 1991 et 2006. Le Conseil constitutionnel s'est emparé de la critique au début des années 2000 par la voix de son président ⁽²⁾ mais aussi de sa jurisprudence ⁽³⁾. Les présidents successifs de l'Assemblée nationale ont souhaité que les lois soient mieux faites et moins nombreuses, appel relayé avec force par le Président Claude Bartolone ⁽⁴⁾ qui, souhaitant une réaction, a créé, à la fin de l'année 2013, une mission d'information pour « améliorer la fabrique de la loi », laquelle a rendu son rapport en octobre 2014 ⁽⁵⁾.

L'accélération du temps n'est pas pour rien dans cette évolution. Guy Carcassonne rappelait : « *Quelques grands textes anciens sont toujours en vigueur. Ils naquirent fréquemment d'un processus patient qui leur avait permis de mûrir, de sorte que les évolutions ultérieures les ont complétés sans les remettre en cause. Peut-être ceci n'est-il pas étranger à cela. La loi du 29 juin 1881 sur la liberté de réunion est née d'une proposition déposée en 1878, rapportée en 1879, discutée en 1880. (...) Quant à la séparation des Églises et de l'État, le Parlement y avait travaillé pendant plusieurs années avant d'y consacrer 45 jours de séance à la Chambre (entre le 21 mars et le 3 juillet 1905) et encore 21 de plus au Sénat, pour l'adoption conforme d'où est sortie la loi du 11 décembre 1905* » ⁽⁶⁾.

De même, que reste-t-il de l'adage selon lequel légiférer peu permettrait de légiférer bien ? « *À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un Gouvernement pour refuser cette satisfaction*

(1) Rachel Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s]*, Revue d'histoire politique, 2009/1 (n° 11).

(2) Pierre Mazeaud, discours de vœux au Président de la République, 3 janvier 2005, publié dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, juillet 2005. Voir, dans le même sens, le discours de vœux au Président de la République prononcé le 6 janvier 2014 par le président Jean-Louis Debré, constatant que « le Conseil constitutionnel a aujourd'hui à connaître de lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées. Il fait face à des dispositions incohérentes et mal coordonnées. Il examine des textes gonflés d'amendements non soumis à l'analyse du Conseil d'État. Il voit revenir chaque année, notamment en droit fiscal, des modifications récurrentes des mêmes règles. Bref, il subit des bégaiements et des malfaçons législatives qui ne sont pas nouvelles mais sont fort nombreuses ».

(3) Voir, notamment, la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

(4) Conférence de presse du Président Claude Bartolone, mercredi 8 octobre 2014.

(5) Laure de La Raudière, Régis Juanico, Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi, rapport d'information n° 2268, octobre 2014.

(6) Guy Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005.

de papier à son opinion publique », écrivait déjà en 1979 le doyen Carbonnier, soulignant les dangers de soumettre le temps législatif au temps médiatique ⁽¹⁾.

Certes, la Constitution de 1958 a opéré une « véritable révolution juridique » en instituant une séparation entre le domaine de la loi et le domaine réglementaire. Michel Debré expliquait ce changement dans les termes suivants, le 27 août 1958, devant le Conseil d'État : « *Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dix dernières années, était de « désencombrer » un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative* ». Le Parlement n'en est pas moins sorti de son supposé domaine de compétence, avec l'aval du Conseil constitutionnel qui a jugé, en 1982, que, « *par les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* » ⁽²⁾.

Paradoxalement, cette jurisprudence a été confortée par la décision du 21 avril 2005, *Loi pour l'avenir de l'école* ⁽³⁾, par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré réglementaires des dispositions ayant empiété sur le domaine du règlement, ce qui devait permettre au Gouvernement de les modifier par décret sans qu'il lui soit nécessaire de consulter le Conseil sur le fondement de la procédure de « déclassement » prévue par l'article 37, alinéa 2 de la Constitution. En les déclarant réglementaires, il renonçait définitivement à les juger contraires à la Constitution. Cette décision a d'ailleurs fait l'objet d'un commentaire éclairant dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, qui mettait en exergue la difficulté d'une telle orientation : « *La censure des dispositions réglementaires conduirait à un revirement de jurisprudence d'une portée incommensurable, inopportun du point de vue de la lisibilité des textes (la loi peut légitimement combler un « interstice » de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant) et soulevant de redoutables problèmes vis-à-vis du Parlement (il suffit de songer à la loi sur les retraites, dont les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme)* ».

Il est d'ailleurs significatif que l'évolution de 2005, pourtant modeste, ait été abandonnée dès 2012. Le commentaire de la décision du 15 mars 2012, *Simplification du droit* ⁽⁴⁾ est également éclairant : « *Cette décision de 2005 constitue une décision d'espèce, rendue dans le contexte particulier d'un débat sur la qualité de la loi. Elle n'avait pas de précédent et le Conseil constitutionnel*

(1) Jean Carbonnier, *Essai sur les lois*, Paris, Répertoire du notariat Defrénois, 1979.

(2) Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, cons. 11.

(3) Décision n° 2005-512 DC.

(4) Décision n° 2012-649 DC.

n'a pas estimé nécessaire de lui donner une suite. La jurisprudence du Conseil constitutionnel reste fondée sur la décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 ».

La responsabilité dans ce phénomène qui, depuis les années 1970, a vu la loi se gonfler de dispositions réglementaires, est largement partagée. M. Pierre Mazeaud l'admettait, en 2005, dans le discours précité, lorsqu'il déclarait que le Conseil constitutionnel devait « *faire son autocritique* » : « *n'a-t-il pas contribué lui aussi, au cours des années, à vider l'article 37 de son contenu et à pousser le législateur à surcharger la loi, en interprétant trop extensivement l'article 34 de la Constitution, qui énumère les sujets réservés à la loi, en assimilant la notion de « principes fondamentaux » à celle de « règles » (pourtant explicitement distinguées par l'article 34 de la Constitution) ou en décelant trop prestement une « incompétence négative » dans le seul fait qu'un encadrement législatif soit « taisant » sur tel ou tel point* ». Mme Laurence Parisot y a fait allusion lors de son audition : « *Bien que l'article 34 dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale », il y a bien des années que la loi n'en détermine plus les principes fondamentaux mais les moindres détails* »⁽¹⁾.

L'« inflation législative » a également pris la forme d'une multiplication de dispositions non normatives. Ces dernières ont été dénoncées par la doctrine ainsi que par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision précitée du 21 avril 2005, faisant écho au discours préliminaire de Portalis sur le projet de code civil – « *La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense* » – a jugé qu'il résultait de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Mais, depuis la censure prononcée en 2005, le Conseil n'a pas déclaré contraires à la Constitution d'autres dispositions de caractère non normatif figurant dans les lois.

Cela nourrit, à l'évidence, un cercle vicieux : « *Mal légiférer conduit non seulement à faire peser sur les destinataires de la loi des charges excessives et des contraintes irréalistes, mais aussi à légiférer encore davantage, puisqu'il faut une nouvelle loi pour réparer les malfaçons (...) d'une loi antérieure mal préparée* », soulignent ainsi Mme Laure de la Raudière et M. Régis Juanico dans leur rapport précité sur la qualité de la loi.

Cette « inflation législative » se manifeste moins par l'augmentation du nombre de lois votées annuellement – qui reste stable – que par celle de la longueur de ces textes, à laquelle l'exercice du droit d'amendement contribue pour une bonne part. Le projet de loi pour la croissance et l'activité, enregistré à la

(1) Réunion du 16 janvier 2015.

présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014, comptait 106 articles. Il comprenait, après la première lecture à l'Assemblée nationale, 295 articles. La loi définitivement adoptée le 10 juillet 2015 comprenait, au terme de la navette, pas moins de 308 articles. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte comptait 64 articles lors de son dépôt le 30 juillet 2014. 215 articles furent définitivement adoptés le 22 juillet 2015.

M. Bernard Accoyer, lors de la réunion du 7 mai 2015, ajoutait : *« L'évolution du temps parlementaire a également conduit à multiplier les initiatives parlementaires. J'ose le dire : parfois, dans cette maison, il faut, pour exister, déposer des amendements, des propositions de loi, se singulariser, au lieu de s'en tenir à la modeste tâche qui consisterait à améliorer l'existant – c'est-à-dire, notamment, à le simplifier. »*

B. DES RÉFORMES SUCCESSIVES ONT DÉJÀ DOTÉ LE PARLEMENT DE NOMBREUX OUTILS

1. Les réformes ont cherché à améliorer le fonctionnement du Parlement

Huit des vingt-quatre révisions constitutionnelles votées depuis 1958 ont concerné le Parlement.

- **En matière d'organisation des travaux parlementaires :**

Les réformes intervenues en matière d'organisation des travaux parlementaires ont eu pour objectif de faciliter l'exercice par le Parlement de ses missions constitutionnelles.

Ainsi a été instituée, en 1995, la session unique de neuf mois, pour que les activités législatives mais surtout de contrôle – si l'on s'en tient à l'intention du constituant – puissent s'exercer de façon plus permanente.

En 2008 ont été approuvées de nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour : deux semaines sur quatre sont depuis lors réservées par priorité à l'examen des textes et aux débats demandés par le Gouvernement ; l'ordre du jour des deux autres semaines est fixé par l'Assemblée, l'une de ces deux semaines étant consacrée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ; un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires. Le Gouvernement dispose néanmoins de priorités : sur les semaines réservées au Parlement, le Gouvernement peut ainsi inscrire les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le partage de l'ordre du jour a eu des conséquences au plan législatif : le dépôt d'une proposition de loi n'est plus un acte symbolique. La part des propositions dans l'ensemble des textes adoptés a progressé au point de s'élever à environ 40 %, hors conventions internationales, au cours de la session 2013-2014,

ce qui est notable, même si un décompte par articles ou par caractères conduit plutôt à situer autour de 6 ou 7 % la place de ces initiatives dans la législation. La possibilité de saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi, alors que celui-ci n'examinait auparavant que les projets de loi, a accompagné cette évolution.

- **En matière législative :**

Depuis 1958, le constituant a étendu le domaine de la loi à l'égalité entre les femmes et les hommes (1999), à la préservation de l'environnement (2005), à l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, à la garantie des expressions pluralistes des opinions et de la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance des médias, au régime électoral des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ainsi qu'aux orientations pluriannuelles des finances publiques (2008).

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté de six à huit le nombre des commissions permanentes qui peuvent être créées dans chaque assemblée. Surtout a été modifié l'article 42 de la Constitution, qui dispose, désormais, qu'en règle générale, les projets de loi sont examinés en séance publique sur la base du texte adopté en commission. Mme Céline Vintzel a insisté, lors de son audition le 22 mai 2015, sur le caractère fondamental de cette avancée. En effet, ce retour à la pratique antérieure à 1958 donne plus de poids aux délibérations des commissions puisque le Gouvernement doit désormais déposer des amendements s'il souhaite revenir sur des dispositions insérées dans ses projets, ce qui se révèle moins aisé que de faire voter contre un amendement de la commission.

Il a résulté de cette règle deux conséquences. Le Conseil constitutionnel en a déduit, tout d'abord, le 9 avril 2009, que le Gouvernement devait pouvoir « *participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance* »⁽¹⁾. Par ailleurs, les travaux des commissions sont ouverts à la presse et retransmis sur le canal interne et sur le site Internet des assemblées⁽²⁾. Le Conseil avait d'ailleurs jugé, le 25 juin 2009, « *que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* »⁽³⁾.

(1) Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 36.

(2) L'article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié dans le sens d'une plus grande publicité par la résolution du 28 novembre 2014.

(3) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 12.

Des délais ont été instaurés afin que la fonction législative puisse s'exercer dans de meilleures conditions. Ainsi, un délai, respectivement, de six ou quatre semaines a été prévu entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de son examen en séance, ces délais ne s'appliquant pas, cependant, lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée. À l'occasion de la réforme de son Règlement, en 2009, l'Assemblée a par ailleurs prévu, pour le dépôt des amendements parlementaires, un délai de trois jours en commission (article 86) et en séance (article 99).

Enfin, la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution imposent au Gouvernement de déposer, en même temps que la plupart des projets de loi, une étude d'impact. Ce document, mis en ligne et publié à la suite du texte auquel il se rapporte, présente les objectifs poursuivis, justifie le recours à la loi et évalue les résultats escomptés.

- **En matière de contrôle et d'évaluation :**

En 1974 ont été instaurées les questions au Gouvernement.

En 1996 a été introduite la procédure des lois de financement de la sécurité sociale, qui permettent au Parlement d'exercer son contrôle sur les comptes sociaux.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit à l'article 24 de la Constitution la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques parmi les missions du Parlement. Dans ce domaine, la Cour des comptes est désormais chargée d'assister le Parlement (article 47-2).

Plusieurs mesures ont donné à cette reconnaissance du contrôle et de l'évaluation une portée concrète. Ainsi, sous réserve des priorités reconnues au Gouvernement, notamment pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, une semaine d'ordre du jour sur quatre est désormais dédiée à cette activité. L'obligation d'organiser chaque semaine des séances de questions au Gouvernement a été étendue aux sessions extraordinaires (article 48) ⁽¹⁾. L'existence des commissions d'enquête a été consacrée dans la Constitution et l'opposition s'est vue reconnaître la possibilité d'en créer une, de droit, une fois par session ordinaire (« droit de tirage »). L'Assemblée nationale, enfin, s'est dotée d'un organe spécifique, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Par ailleurs, le Gouvernement est tenu d'informer le Parlement lorsque les forces militaires françaises sont engagées à l'étranger ; lorsque la durée de

(1) Le Conseil constitutionnel a considéré que le non-respect de cette prescription entacherait d'inconstitutionnalité les textes adoptés au cours de la semaine considérée, voir la décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012, cons. 2 à 4.

l'intervention excède quatre mois, il soumet sa prolongation au Parlement (article 35).

Les assemblées peuvent, enfin, adopter des résolutions (article 34-1), comme elles pouvaient le faire avant 1958, pour émettre un avis sur une question déterminée, sous réserve de ne pas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou de lui adresser une injonction. Le vote de ces résolutions constitue également une voie d'affirmation du Parlement, lui permettant d'exercer une expression distincte de la réponse législative.

2. Des outils nombreux, mais sans doute insuffisamment utilisés, sont désormais à la disposition des parlementaires

Les parlementaires disposent donc de leviers nombreux, tant en matière législative qu'en matière de contrôle. Un net décalage existe, néanmoins, entre les pouvoirs dont ils disposent et leur mise en œuvre effective. *« On peut rappeler les avertissements prodigués depuis longtemps par des juristes éminents tels que Guy Carcassonne ou Pierre Avril : ce qui manque au Parlement français, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux, mais la volonté de bien exercer ceux qu'il détient déjà »*, affirmait M. Armel Le Divellec ⁽¹⁾.

Ainsi, les pouvoirs accordés aux groupes d'opposition ou minoritaires sont un levier de la démocratisation des assemblées dans la mesure où, comme le soulignait Mme Céline Vintzel, *« un Parlement puissant est un Parlement dans lequel l'opposition est forte »*, invitant le groupe de travail à prendre conscience que le régime parlementaire repose sur une dichotomie entre le Gouvernement et sa majorité, d'un côté, et l'opposition, de l'autre, plutôt que sur une séparation stricte – d'ailleurs illusoire – entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Dans cette perspective, le contrôle – notamment celui exercé par l'opposition – revêt une importance particulière : *« La fonction législative est, en effet, partout exercée principalement par le Gouvernement. Il est donc nécessaire d'accorder une place privilégiée au contrôle et de donner aux parlementaires le maximum de moyens pour exercer cette fonction »*, affirmait encore Mme Céline Vintzel. Or, l'ordre du jour des semaines consacrées au contrôle et à l'évaluation est généralement « léger » et ne suscite guère l'intérêt ni des parlementaires, ni des médias. Sans doute le cadre de la séance publique n'est-il pas le plus propice à l'exercice du contrôle parlementaire.

Quant aux journées réservées à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires, elles se déroulent dans une certaine indifférence, au sein d'un hémicycle clairsemé, faute d'enjeux puisqu'il est rare que les textes en discussion aient vocation à être adoptés.

(1) Auditionné par le groupe de travail lors de sa réunion du jeudi 7 mai.

C. CERTAINES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ONT EU POUR CONSÉQUENCE, PARFOIS INDIRECTE, D'AFFAIBLIR LE PARLEMENT

1. La mise en œuvre du quinquennat

L'adoption de la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République a réduit celui-ci de sept à cinq ans : le temps présidentiel est désormais calqué sur le temps parlementaire. Comme on l'a déjà souligné, l'inversion du calendrier électoral a fait précéder par l'élection présidentielle les élections législatives, donnant le sentiment que celles-ci ont pour objet de fournir au Président nouvellement élu ou réélu la majorité qui lui est nécessaire.

La légitimité que confère au Président de la République une élection au suffrage universel direct à l'échelle nationale en fait le chef véritable de la majorité et renforce la prédominance de l'exécutif, accentuant le phénomène du fait majoritaire et l'affaiblissement du Parlement.

2. La session unique

L'instauration de la session unique par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 est une réforme sur laquelle il semble difficilement concevable de revenir. Que les assemblées siègent tout au long de l'année coïncide avec le caractère continu de l'actualité, les nécessités du contrôle – en particulier de l'activité de l'Union européenne – et, sans doute, les attentes des Français. Il demeure que la session unique a sans doute favorisé le phénomène de l'inflation législative – le fait que les assemblées se réunissent tout au long de l'année constituant une tentation forte de faire voter plus de lois – et contribué à l'augmentation de la durée des séances, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Ainsi, le nombre de jours de séance que l'Assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire, fixé à 120 par l'article 28 de la Constitution, a été dépassé lors des sessions 2008-2009 (131 jours) et 2012-2013 (132 jours). Ce seuil a été franchi dès le 9 juin lors de la session 2014-2015 (131 jours au total).

En 2004, le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, demandait « *que l'on puisse revenir à deux sessions annuelles, de trois à quatre mois chacune* », justifiant ce changement par la nécessité d'empêcher le Gouvernement de « *soumettre le Parlement à des rythmes excessifs* » et de l'obliger à faire « *l'effort de distinguer dans l'ordre du jour l'essentiel de l'accessoire* ». La même année, le président du Sénat qualifiait la mise en place de la session unique de « *fausse bonne idée* » ayant « *exacerbé le zèle législatif des ministères, multiplié les séances de nuit et banalisé le recours aux sessions extraordinaires* ». De fait, loin de devenir exceptionnelles comme on pouvait le penser en 1995, les sessions extraordinaires sont devenues systématiques en juillet et en septembre.

Une analyse comparée illustre la surcharge de travail à laquelle est confronté le Parlement français. Entre 2009 et 2013 le *Bundestag* a siégé 253 jours en séance publique, pour une durée totale de 2 010 heures (soit 492 heures par an). À titre de comparaison, la XIV^e législature, commencée en 2012, comptait déjà, au 30 juin 2015, 446 jours de séance et 3 745 heures de débats. Au cours de la seule année 2013, l'Assemblée a siégé plus de 1 440 heures. Les séances de nuit se sont allongées et multipliées, au point que l'Assemblée a ressenti la nécessité, à l'initiative de son Président, de durcir les conditions de leur prolongation au-delà d'une heure du matin en modifiant, le 28 novembre 2014, l'article 50 de son Règlement. Il est également devenu fréquent que les assemblées siègent non seulement les jours prévus par leur règlement – les mardis, mercredis et jeudis – mais aussi les lundis et vendredis : en dépit du fait que, conformément à l'article 28 de la Constitution, *« les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée »*, le Conseil constitutionnel a jugé, à deux reprises au cours de la période récente, que les règlements des assemblées *« ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par le premier alinéa de l'article 50 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »*⁽¹⁾.

3. Le partage de l'ordre du jour

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait pour objectif, en instaurant un partage de l'ordre du jour, d'accroître la maîtrise du Parlement sur le processus législatif et de créer des conditions favorables au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Cet objectif a été en partie atteint mais selon des modalités qui ont eu des conséquences négatives sur l'organisation du travail parlementaire.

Les semaines consacrées à un ordre du jour gouvernemental, tout d'abord, sont particulièrement chargées, forçant les députés à travailler dans des conditions difficiles. Le recours aux ordonnances est devenu d'autant plus attractif, privant le Parlement d'une part de sa maîtrise de la norme. Ainsi, Mme Mireille Imbert-Quaretta soulignait qu' *« [a]près la réforme de 2008, les recours aux ordonnances ont littéralement explosé, et pas seulement pour des raisons de codification. Confier l'élaboration de la loi à l'exécutif revalorise-t-il le rôle du Parlement ? La réponse me paraît évidente. C'est par voie d'ordonnance, par exemple, qu'a été supprimée la distinction entre filiation naturelle et filiation légitime. Les Français ont connaissance des débats parlementaires, qui font l'objet de comptes rendus ; mais les ordonnances, elles, passent tout à fait inaperçues. Le choix des ordonnances n'est pas moins problématique pour la future réforme du droit des*

(1) Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 (Règlement de l'Assemblée nationale), cons. 21 ; décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 (Règlement du Sénat), cons. 52.

obligations. L'enjeu est d'importance puisqu'il s'agit de combattre, dans le domaine économique, le droit des contrats anglo-saxon. Un tel sujet eût mérité un vrai débat parlementaire. »⁽¹⁾

Le Gouvernement est également amené à empiéter sur les semaines réservées à un ordre du jour parlementaire. Il lui est loisible, en effet, de demander l'inscription par priorité des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sur les semaines réservées au contrôle ou à l'initiative parlementaire. De ce fait, l'intégralité des mois d'octobre et la presque totalité des mois de novembre et décembre sont réservées, à l'Assemblée nationale, à un ordre du jour fixé par le Gouvernement. De même, le Gouvernement peut, sur celle des deux semaines d'initiative parlementaire qui n'est pas consacrée au contrôle, demander l'inscription des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, le temps restant disponible pouvant être utilisé, sous réserve de « créneaux disponibles », pour examiner des textes de loi. Il n'est pas rare, enfin, que le groupe majoritaire inscrive de lui-même des projets de loi ou au moins la poursuite de leur discussion, dans une semaine d'initiative parlementaire.

Ainsi, dans les faits, le Parlement cède-t-il au Gouvernement une grande partie de l'ordre du jour qui devrait lui revenir. Le travail parlementaire n'en est pas moins « saccadé » au rythme des priorités des uns ou des autres. Les semaines d'initiative parlementaire n'ont conservé qu'une partie de leur originalité et les semaines de contrôle, déjà d'un intérêt variable, sont souvent entrecoupées de discussions législatives.

Le bilan de l'ordre du jour partagé n'est donc pas convaincant même si, là encore, on peine à imaginer un simple retour à la situation antérieure.

(1) Réunion du 27 mars 2015.

II. PROPOSITIONS : FONDER LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

Ces propositions viennent compléter celles énoncées dans la première partie du rapport, consacrée à la représentation et, en particulier l'instauration d'une dose de proportionnelle dans l'élection des députés.

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions

La réduction du nombre des parlementaires est, en France, une question récurrente. Notre pays compte 14 parlementaires (députés et sénateurs) par million d'habitants, contre 1,7 aux États-Unis, pays certes fédéral. La France se positionne cependant dans la moyenne des démocraties occidentales.

L'adoption de la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur permet d'envisager cette option sous un nouvel angle. Lors de la réunion du 13 février 2015, M. Frédéric Sawicki déclarait ainsi : *« Se pose notamment la question du nombre de parlementaires : une fois que l'interdiction du cumul des mandats sera appliquée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés »*.

L'interdiction du cumul des mandats devrait changer le rôle des parlementaires et incite, en conséquence, à réorganiser les moyens mis à leur disposition. Il ne s'agit pas de réduire les coûts de fonctionnement du Parlement, mais bien de renforcer les moyens mis à la disposition de ses membres, désormais en mesure de s'investir pleinement dans leur mission. *« Il y aura une évolution inéluctable avec la fin du cumul des mandats. Mais je me garde de tomber dans un discours populiste : les propositions que j'ai formulées à titre personnel, notamment la diminution du nombre de députés, visent non pas à "économiser sur la démocratie", mais à répartir des moyens différemment, pour que l'Assemblée et les parlementaires soient actifs »*, expliquait le Président Claude Bartolone lors de la réunion du 13 février 2015. En outre, ajoutait-il : *« Des parlementaires moins nombreux, ce sont des parlementaires mieux identifiés et plus puissants »*.

Cette mesure s'inscrit en cohérence avec la proposition du groupe de travail de mettre en place un véritable statut de l' élu, plus protecteur, qui favorise le renouvellement et la diversification de la classe politique.

Le groupe de travail propose, en conséquence, de réduire le nombre des députés à 400, contre 577 actuellement, et celui des sénateurs à 200, contre 348 actuellement.

La réduction du nombre des parlementaires rendrait nécessaire un redécoupage des circonscriptions. Celui-ci accentuera mécaniquement le décalage démographique qui existe déjà entre les circonscriptions – ou parfois la seule – de départements peu peuplés, la Lozère ou la Creuse notamment, et les départements plus peuplés, sauf à renoncer à ce que chaque département ait au moins un élu, ce

qui ne semblerait concevable que si cette circonscription territoriale était amenée à disparaître.

Il convient de noter que **cette mesure ne nécessite pas de révision constitutionnelle** dans la mesure où l'article 24 de la Constitution ne fixe qu'un plafond du nombre de parlementaires, et non un seuil.

*
* *

Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme

« Le bicamérisme a toujours été en France une évidence et un problème. Une évidence car il est le fruit de la réalité et de l'expérience contre la théorie – celle du peuple unique ou du « peuple tout entier » ; un problème car il donne le sentiment de n'être jamais totalement assuré de son avenir et de son équilibre »⁽¹⁾. Une évidence sur laquelle le groupe de travail n'a pas jugé souhaitable de revenir. Néanmoins, une modernisation du bicamérisme est aujourd'hui indispensable.

Le groupe de travail a estimé de façon consensuelle, par dix-sept voix, que le rôle du Sénat devait être modifié, cinq membres se prononçant néanmoins pour le maintien du statu quo.

Soulignons que cette réflexion n'est pas propre à la France. La place et la fonction de la seconde chambre sont interrogées dans de nombreux pays, notamment en Europe. On citera pour exemple la réforme actuellement conduite en Italie qui prévoit de passer d'un bicamérisme absolu à un Sénat au rôle essentiellement consultatif, sa compétence législative étant réduite aux seules réformes constitutionnelles et traités internationaux. Le nombre de sénateurs est également considérablement réduit, de 315 à 100. Le 7 août 2015, le Sénat italien a adopté, en première lecture, ce projet de réforme.

La première option étudiée par le groupe de travail, majoritaire, consisterait à fusionner le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le Sénat. Soulignons que cette proposition a néanmoins partagé le groupe de travail : soutenue par douze membres, elle a été en revanche rejetée par neuf d'entre eux, deux préférant s'abstenir.

En France, le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone suggérait déjà, en 2014, dans son ouvrage *Je ne me tairai plus*⁽²⁾ : « En ce qui concerne le Sénat, tout en réduisant aussi le nombre de ses membres, je pense qu'il pourrait être fusionné avec le Conseil économique, social et environnemental, comme le proposait déjà en son temps le général de Gaulle ».

(1) Alain Delcamp, *Préface au Sénat en devenir de Jean-Louis Hérin*, Montchrestien, Paris, 2012.

(2) Avec Hélène Bekmezian, éditions Flammarion.

Le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, soumis au référendum en 1969, prévoyait, en effet, dans son titre II, que le Sénat serait chargé de représenter non seulement les collectivités territoriales, mais aussi les Français établis hors de France et, surtout, les activités économiques, sociales et culturelles. Les sénateurs chargés de la représentation de ces deux dernières catégories seraient désignés par des organismes représentatifs, tandis que ceux représentant les collectivités territoriales auraient continué à être élus au suffrage universel indirect. Le général de Gaulle concevait ce Sénat renouvelé comme une instance consultative dont les compétences se seraient substituées à celles du Conseil économique et social que supprimait le projet de loi. Celui-ci fut rejeté par référendum, le 27 avril 1969, conduisant le général de Gaulle à quitter la présidence de la République. Néanmoins, ce n'est sans doute pas principalement sur cette question que les Français se sont prononcés.

Quoi qu'il en soit, quarante-cinq ans plus tard, la question de l'avenir de ce conseil, devenu en 2008 CESE, se pose avec une acuité renouvelée. La représentativité et le mode de désignation de ses membres continuent de faire l'objet de critiques. Malgré plusieurs réformes, le CESE peine à trouver sa place dans le système institutionnel français. La vingtaine de rapports et d'avis qu'il rend annuellement peut être parfois redondante avec les travaux menés au sein des assemblées. Le nombre de saisines, gouvernementales comme parlementaires, demeure faible et les conditions de recevabilité très strictes des pétitions citoyennes ont empêché l'essor de ce dispositif, pourtant prometteur.

L'importance de la société civile et des corps intermédiaires est aujourd'hui trop essentielle pour que les représentants désignés par les organisations syndicales, patronales, agricoles, mutualistes, les fédérations d'associations familiales, étudiantes et environnementales demeurent confinés dans une institution dont la voix ne porte pas.

La fusion du Sénat et du CESE redonnerait tout son sens à un bicamérisme fondé sur la complémentarité et offrirait une tribune plus efficace aux forces actives de la Nation pour faire entendre leur voix. **L'enjeu d'une telle réforme n'est pas de diminuer le rôle du Sénat mais de mettre fin aux doublons et aux redondances de la procédure législative.** La V^e République établit déjà un bicamérisme inégalitaire, il s'agit d'en tirer enfin les conséquences.

En plusieurs points, néanmoins, le projet porté par le groupe de travail s'écarte de celui proposé en 1969.

Le Sénat pourrait conserver une compétence législative, néanmoins plus limitée puisqu'il s'agira d'orienter davantage son action sur l'évaluation et le contrôle. Le groupe de travail a, en effet, réaffirmé au cours de ses travaux son attachement au bicamérisme, qui concourt à la qualité de la loi et à l'expression du pluralisme.

Les amendements sénatoriaux devraient, dans ce cadre, être adoptés à une majorité positive des 3/5. Ces amendements seraient ensuite examinés par l'Assemblée nationale qui les reprendrait ou non. Cela permettrait d'assurer une meilleure qualité de la loi par l'adoption d'amendements à de larges majorités et **redonnerait tout son sens à la navette parlementaire**, trop souvent utilisée par deux chambres aux majorités opposées pour « faire et défaire » un même texte.

Le Sénat deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire » et, corrélativement, assisté plus étroitement par la Cour des comptes, il pourrait assumer une fonction d'expertise de la qualité de la norme, en amont et en aval du vote de la loi. Il reprendrait ainsi une partie du travail qu'effectue actuellement le CESE. En amont de la procédure législative, il pourrait produire un rapport en menant de larges consultations, y compris citoyennes. Il pourrait contrôler la pertinence des études d'impact transmises par le Gouvernement. En aval, il contrôlerait l'application de la loi et analyserait ses impacts.

Quelle que soit la nouvelle voie qui se dessinerait pour le Sénat, une révision de l'article 89 de la Constitution pourrait être envisagée, afin de lui retirer tout pouvoir de blocage en matière de révision constitutionnelle. Si le Sénat doit pouvoir exprimer son opinion sur ces sujets, c'est l'Assemblée nationale, élue directement par le peuple, qui doit avoir le dernier mot. **La réforme de la composition du Sénat que suggère le groupe du travail rend plus nécessaire encore cette « normalisation » de ses pouvoirs.**

La composition du Sénat serait enfin renouvelée.

La loi du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs a étendu le scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs au moins et a augmenté le nombre de délégués pour les grandes villes. Ces mesures constituent une première étape, nécessaire mais pas suffisante, vers un plus grand respect du principe d'égalité devant le suffrage. Elle doit être amplifiée pour que les membres élus de ce Sénat soient réellement représentatifs de la diversité des élus et des collectivités territoriales. Il pourrait être ainsi proposé de **régionaliser leur échelon d'élection.**

Dans la mesure où le Sénat conserverait une compétence législative, **les membres représentants des forces actives du pays pourraient non pas être désignés** comme ils le sont actuellement au CESE, **mais élus**, selon un scrutin de liste, par les membres des corps et organismes qu'ils ont vocation à représenter.

Certains membres du groupe de travail, à l'instar de M. Bernard Thibault et de M. Michel Winock, ont exprimé leur préoccupation de voir une chambre, composée pour partie de personnalités non élues par les citoyens, mais par les corps intermédiaires, disposer d'un pouvoir législatif. Cet obstacle pourrait néanmoins être surmonté par une séparation en deux collèges distincts lorsque le Sénat serait amené à exercer sa compétence législative

Il convient de noter que des propositions alternatives ont été discutées par le groupe de travail. Une seconde option consisterait notamment à limiter les pouvoirs législatifs du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales. En parallèle, le CESE serait rénové pour devenir une chambre de l'expression citoyenne et de la démocratie participative. La commission nationale du débat public et le CESE pourraient être, dans ce cas, fusionnés.

*
* *

Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans

1. Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes

De l'avis de bien des observateurs, la principale mesure de la réforme de 2008 ayant effectivement permis une revalorisation du travail parlementaire est la révision de l'article 42 de la Constitution qui dispose, désormais, au premier alinéa, que, sauf exception, le texte examiné en séance est celui adopté par la commission.

Le pouvoir exécutif s'est toujours méfié du travail des commissions permanentes. Poincaré les qualifiait de « *Parlements dans le Parlement* » et d'« *organes parasites* » ; Roger Latournerie, en 1958, critiquait ces « *véritables ministères parlementaires* ». Cette défiance motiva le choix du constituant, en 1958, de limiter à six le nombre des commissions permanentes et de faire de la commission spéciale la règle de droit commun. La pratique ayant démenti ce choix initial, il a été décidé, en 2008, d'ériger en règle de droit commun le renvoi des textes à une commission permanente, la constitution d'une commission spéciale restant une exception.

Renforcer le poids du Parlement implique donc, premièrement, de renforcer ses commissions permanentes, qui sont en première ligne de l'activité de contrôle – via les missions d'information, le suivi de l'application des lois, les auditions, le vote sur les nominations – mais aussi de l'activité législative – l'examen en commission étant devenu un niveau de lecture à lui seul.

La limitation du nombre de commissions permanentes, prévue par le constituant de 1958, a été confirmée par la révision constitutionnelle de 2008, même si leur nombre maximal a été porté de six à huit. Mme Céline Vintzel, lors de l'audition du 22 mai 2015, s'appuyant sur les exemples allemand et anglais, suggérait de supprimer toute limitation afin de renforcer leur poids et leur activité. Cette mesure permettrait que celles-ci puissent s'organiser plus librement et, éventuellement, en cohérence avec le découpage des ministères afin de contrôler plus efficacement l'activité du Gouvernement et de mieux répartir la charge de travail.

2. Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier

L'article 40 de la Constitution dispose que *« 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 »*.

La V^e République n'est pas la première à formaliser une telle règle : une limitation de l'initiative financière des parlementaires figurait déjà dans le règlement de la Chambre des députés dès 1920, puis à l'article 17 de la Constitution de 1946. Elle n'en est pas moins emblématique de la rationalisation du Parlement voulue par le constituant de 1958 et cette rédaction plus sévère n'a pas été modifiée depuis cette date.

Cette règle constitue une restriction à la liberté de l'initiative parlementaire. L'article 40 n'a, par ailleurs, pas empêché la dégradation des finances publiques. Pire, il prive les parlementaires de toute responsabilité en matière budgétaire et accrédite l'idée qu'une réduction fiscale, qui peut être « gagée » par une recette fiscale de même ampleur, serait moins préjudiciable qu'une dépense budgétaire qui ne peut pas être compensée.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République proposait déjà, en 2007, *« que le mécanisme de l'irrecevabilité financière, prévu à l'article 40 de la Constitution, soit assoupli de telle sorte que les amendements et les propositions des parlementaires ne soient irrecevables que lorsqu'ils entraînent une aggravation des charges publiques et non d'une seule charge publique »*.

De manière plus radicale, en 2008, MM. Didier Migaud et Jean Arthuis, respectivement présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, proposèrent l'abrogation de l'article 40, affirmant qu'*« on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution »*.

Le groupe de travail juge également souhaitable de permettre aux parlementaires d'exercer leur droit d'amendement dans toute sa plénitude et, partant, de supprimer l'article 40 de la Constitution.

3. Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, a minima, soumettre ses amendements à un délai de dépôt

Le Gouvernement jouit, dans la procédure parlementaire, de prérogatives justifiées. Dans la pratique, néanmoins, certaines d'entre elles créent un déséquilibre trop important entre les parlementaires et le Gouvernement et perturbent le bon déroulement du travail législatif. Le deuxième alinéa de l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi : *« Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précédent [trois jours avant le début de la discussion], sont seuls recevables les amendements déposés par le*

Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel ».

Cette exception – certes tempérée par la réouverture du délai de dépôt opposable aux députés – peut permettre au Gouvernement de disposer du temps nécessaire pour aboutir à un accord ou à un compromis. Dans la pratique, néanmoins, le Gouvernement abuse de cette latitude et dépose de nombreux amendements que les députés n'ont pas le temps d'étudier. Ces amendements ne font pas l'objet d'une concertation interministérielle, ne sont pas étudiés par le Conseil d'État et ne donnent lieu à aucune étude d'impact. Le nombre des amendements déposés hors délai laisse parfois penser que certains projets sont déposés trop tôt, sans avoir été suffisamment préparés. « *Entre 2012 et 2014, 1 767 amendements gouvernementaux ont été adoptés, soit deux fois plus qu'il y a dix ans* », soulignait M. Régis Juanico lors de son audition par le groupe de travail le 7 mai 2015, tandis que le Président Claude Bartolone affirmait : « *Jamais nous n'avons examiné, depuis l'instauration du quinquennat, autant d'amendements d'origine gouvernementale, et ce alors même qu'on nous recommande d'alléger le travail parlementaire ! Cela signifie que l'on écrit la loi au fil de l'eau.* ».

Il est donc proposé de supprimer le droit d'amendement du Gouvernement. *A minima*, il serait opportun, pour garantir le respect du travail parlementaire, de soumettre ses initiatives à un délai de dépôt, soit légèrement différé par rapport à celui qui pèse sur les amendements parlementaires, soit identique à celui-ci. Les compromis qu'impose parfois le déroulement de la discussion pourraient aussi prendre la forme de sous-amendements.

*
* *

Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi

1. Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté

La procédure accélérée qui a succédé, avec la réforme du 23 juillet 2008, à la procédure d'urgence, permet à la fois de limiter le nombre de lectures préalables à la réunion d'une commission mixte paritaire et de s'affranchir des délais constitutionnels de six et quatre semaines entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de sa discussion.

La XIV^e législature est marquée par un recours élevé à cette procédure. Au 31 mai 2015, alors que la législature n'est pas achevée, 131 textes y ont déjà été soumis, contre 88 sous la XIII^e législature.

S'il peut parfois apparaître nécessaire de limiter le nombre de lectures devant chacune des assemblées, s'exonérer du délai constitutionnel de six ou quatre semaines se justifie plus rarement.

L'emploi de la procédure accélérée pourrait ainsi être restreint à un ou deux textes par session, hors textes socio-financiers.

Parallèlement, et pour compenser cette restriction, pourrait être créée une nouvelle forme de procédure accélérée qui ne permettrait de s'affranchir que de la deuxième lecture devant chaque assemblée et dont le Gouvernement pourrait faire usage sans limite. Elle ne remettrait cependant pas en cause le délai constitutionnel de six ou quatre semaines. Ainsi serait possible l'adoption rapide d'un texte, sans mettre en péril la qualité du travail des commissions.

Bien évidemment cette proposition n'a de sens qu'aussi longtemps que le bicamérisme demeure dans sa forme actuelle.

2. Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives

Empêcher les incursions du législateur dans le domaine du règlement s'apparente à un « serpent de mer ». Sa mise en œuvre est délicate. Les dispositions de l'article 41 de la Constitution permettent au Gouvernement et aux présidents des assemblées d'opposer l'irrecevabilité à une proposition de loi ou à un amendement qui n'est pas du domaine de la loi, le Conseil constitutionnel étant amené à trancher en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée. Toutefois, ces dispositions, qui ne visent pas les projets de loi, sont tombées en désuétude, notamment parce que leur mise en œuvre peut aboutir à retarder la procédure législative s'il apparaît nécessaire de saisir le Conseil constitutionnel.

Il conviendrait de réfléchir à un nouveau système de contrôle, soit *a priori*, au sein des assemblées, soit *a posteriori*, sans doute par le Conseil constitutionnel.

Un tel contrôle pourrait également porter sur le caractère normatif des dispositions législatives.

3. Rénover la procédure de discussion des textes

Toutes les conséquences de la révision de l'article 42 de la Constitution intervenue en 2008 n'ont pas encore été tirées. L'examen du texte de la commission en séance a profondément changé la procédure d'élaboration de la loi, la discussion en commission s'apparentant désormais à un véritable niveau de lecture. Il est donc nécessaire de réajuster la procédure législative afin de la rendre plus efficace et moins redondante.

Lors de son audition le 22 mai 2015, Mme Céline Vintzel rappelait qu'il existe en Allemagne une contrainte politique et au Royaume-Uni une contrainte juridique qui obligent à la **tenue d'un débat préalable aux travaux des commissions sur les grands principes d'un texte examiné ultérieurement**. L'adoption en droit français d'une disposition similaire, déjà envisagée en 2009 mais malheureusement écartée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, pourrait permettre, en amont, d'arrêter les grands principes d'un texte autour desquels pourront se structurer les débats en commission et en séance. Selon M. Olivier Rozenberg ⁽²⁾, *« cela permettrait aux groupes d'opposition de marquer publiquement leur position dès le début de l'examen d'un texte, mais aussi d'anticiper les conséquences d'une législation [et] cela forcerait le Gouvernement à prendre du temps »*.

En conséquence, la discussion générale telle qu'elle existe aujourd'hui en séance, souvent longue et fastidieuse, n'aurait pas lieu d'être lorsqu'un débat préalable aurait été tenu.

Nombreux sont ceux qui considèrent que le débat en séance publique n'est qu'une redite de ce qui se passe en commission. Ce constat a d'ailleurs servi d'argument au Premier ministre lorsque celui-ci décida, à l'été 2015, d'engager la responsabilité du Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, au stade de la nouvelle lecture et de la lecture définitive, avant même la discussion générale et la discussion des articles.

Ce constat pourrait conduire à s'interroger sur l'application de la **procédure d'examen simplifiée**, en séance publique après un examen approfondi en commission, à des domaines autres que celui des traités et accords internationaux dans lesquels elle est actuellement cantonnée par la pratique, ou **sur la possibilité de mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique. Il pourrait ainsi être mis en place une procédure visant à écarter de la discussion en séance publique les amendements déjà discutés en commission**. Le débat en séance se focaliserait sur les mesures nouvelles issues des travaux de la commission et les principaux points de divergence politique. Il doit être rappelé que, d'ores et déjà, l'article 44 de la Constitution dispose que le droit d'amendement *« s'exerce en séance ou en commission »* et non pas en séance **et** en commission. Mais aucune conséquence n'a, jusqu'à présent, été tirée de cette rédaction constitutionnelle. **Il pourrait, enfin, être envisagé de s'inspirer du modèle parlementaire anglais dans lequel le Speaker peut décider de « sauter » l'examen des amendements identiques ou similaires (procédure dite du « kangourou »).**

*

* *

(1) Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Règlement du Sénat, cons. 17 et 18.

(2) Réunion du 7 mai 2015.

Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition

1. Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions

Les semaines de contrôle n'ont pas trouvé leur « rythme de croisière » et n'intéressent que peu les députés et les citoyens. **Cette désaffection n'est cependant pas le signe d'une faiblesse du contrôle parlementaire** : elle témoigne, plutôt, que ces activités sont continues et prennent davantage place au sein des commissions – commissions d'enquête, missions d'information, commissions permanentes –, tout au long de l'année et non sur une seule semaine.

Il pourrait être envisagé de supprimer cette semaine au profit d'une semaine consacrée aux travaux des commissions. Cette mesure contribuerait elle aussi à renforcer leur poids dans la mesure où elles seraient libres d'organiser leurs travaux sur toute une semaine sans être contraintes par les impératifs de la séance publique, tout en renforçant l'activité de contrôle puisque ce sont les commissions qui assurent en premier lieu cette fonction. Des séances de contrôle pourraient être maintenues en séance publique mais celles-ci seraient organisées tout au long de l'année, notamment pendant les semaines de l'Assemblée.

2. Instituer un contre-rapporteur d'opposition

Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires ont été renforcés, notamment par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. M. Olivier Rozenberg⁽¹⁾ proposait d'aller plus loin en instituant un « *shadow rapporteur* » pour chaque texte examiné dans les assemblées, s'inspirant ainsi du modèle britannique, mais aussi du Parlement européen. Le rapporteur de l'opposition, nommé au côté du rapporteur principal, disposerait de droits et de moyens en propre. En séance publique, il serait autorisé à émettre un avis sur les amendements au même titre que le rapporteur.

Cette mesure est apparue importante au groupe de travail dans la mesure où elle responsabiliserait l'opposition dans la discussion de la loi et pourrait améliorer la qualité de celle-ci. En effet, le rapporteur d'opposition serait amené non pas à faire de l'obstruction mais à développer un point de vue différent qui enrichirait les débats.

Une telle logique est déjà mise en œuvre lors de la discussion budgétaire puisque des rapports, spéciaux ou pour avis, sont confiés à des parlementaires d'opposition. Surtout, il doit être observé que des mesures allant dans ce sens ont été insérées dans le Règlement de l'Assemblée nationale par la résolution du 28 novembre 2014 : le député, autre que le rapporteur, chargé du suivi *ex post* de l'application de la loi, appartient obligatoirement à l'opposition si, comme c'est

(1) Réunion du 7 mai 2015.

généralement le cas, le rapporteur est de la majorité. Il peut être désigné dès le renvoi du texte à la commission concernée (article 145-7, alinéa 2). Il peut insérer dans son rapport une contribution écrite, laquelle peut porter, s'il y a lieu, sur l'étude d'impact (article 86, alinéa 7).

3. Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement

Dans le cadre des séances bi-hebdomadaires de questions au Gouvernement, les ministres disposent de deux minutes à l'Assemblée ⁽¹⁾ pour répondre aux interrogations qui leur sont adressées. La brièveté de l'exercice permet cependant aux ministres interrogés de faire diversion et de « meubler » ces quelques minutes sans apporter de réponse précise à la question posée.

Ainsi, un « droit de réplique », comme celui en vigueur aujourd'hui dans le cadre des questions orales sans débat, pourrait permettre de rendre de la vigueur à ce qui avait été conçu en 1995 comme un instrument de contrôle et qui tend à devenir, aujourd'hui, un simple « exercice de style », à la fois critiqué et critiquable pour la mauvaise image qu'il donne parfois des travaux de l'Assemblée. Le Sénat a prévu la possibilité d'une telle réplique dans le cadre des questions au Gouvernement dans la récente réforme de son Règlement ⁽²⁾.

4. Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5

Pour certains emplois et fonctions, dont la liste est fixée par la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conditionné le pouvoir de nomination du Président de la République à l'avis public de la commission compétente dans chacune des assemblées. La nomination ne peut avoir lieu si le total des votes exprimés au sein des commissions est négatif à plus des 3/5.

Cette disposition a renforcé les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif. Le groupe de travail estime qu'il faut désormais aller plus loin et propose que ces nominations soient conditionnées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 des membres des commissions compétentes. Cette mesure favorisera la recherche du consensus et renforcera le poids du Parlement.

Cependant, une telle mesure devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant d'éviter tout risque de blocage, telle que l'exigence d'une majorité simple après deux tours de scrutin.

(1) Deux minutes trente au Sénat pour la séance hebdomadaire de questions.

(2) Résolution du 13 mai 2015 réformant les méthodes de travail du Sénat.

5. Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois

Il est souvent affirmé que le Parlement ne contrôle pas suffisamment l'application des lois et la publication des textes de nature réglementaire. Or, de longue date s'agissant de la commission des finances et depuis 2004 s'agissant des autres commissions, ce contrôle est assuré à l'Assemblée nationale de façon effective : les travaux réalisés en la matière donnent lieu à des rapports sur le fondement de l'article 145-7 du Règlement. Le suivi de l'application des lois nécessitant la publication de textes de nature réglementaire fait ainsi l'objet, six mois après leur entrée en vigueur, d'un rapport présenté à la commission compétente par deux députés dont l'un fait partie d'un groupe d'opposition.

Le groupe de travail propose de créer une obligation pour le Gouvernement de venir justifier devant ladite commission la non-publication des décrets d'application à l'expiration de ce délai de six mois.

*
* *

Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes

1. Développer les ateliers législatifs citoyens

La démocratie ne saurait se limiter à la désignation, à intervalles réguliers, des représentants par les citoyens. Mme Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire, a fait ce constat et formulé une proposition : « *Je pense par exemple aux ateliers législatifs citoyens créés en Saône-et-Loire, qui donnent aux habitants la possibilité de s'exprimer en amont de l'examen des projets de loi. Ce type d'action devrait être développé sur tout le territoire* ».

Ces ateliers, organisés au niveau local, permettent de réunir citoyens, associations et professionnels, afin de leur présenter un texte, en amont de sa discussion au Parlement. Un débat est ensuite organisé, permettant au député qui en est à l'origine, d'enrichir sa réflexion. Il peut ensuite, éventuellement, défendre en séance des amendements suggérés par les citoyens de sa circonscription.

Il est proposé d'expérimenter la généralisation de ces ateliers et leur inclusion dans la procédure législative, en amont de la discussion de la loi.

2. Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens

Il a également été proposé, notamment par Mme Seybah Dagoma, députée de Paris, d'accorder au citoyen un droit d'amendement, au moyen d'une

plateforme sur Internet. M. Henri Verdier, lors de son audition, a suggéré la même idée, à titre expérimental : *« On ne peut se contenter de dire aux gens qu'on les écoute, qu'on les consulte, mais qu'on ne modifiera pas sa manière de travailler. Si c'est le cas, ils quitteront vite la table de négociation. Ce serait une excellente expérience que de construire, même une fois, un processus législatif qui donne au citoyen la possibilité de rédiger les amendements, surtout si l'on adopte une logique d'apprentissage par itération, qui consiste à tester, à apprendre, à recommencer et à améliorer. C'est ainsi qu'on invente les pratiques durables. Pourquoi la représentation nationale, qui vote les amendements, aurait-elle le monopole de leur rédaction ? Peut-être serait-on surpris par la qualité du travail des citoyens »*.

Ces amendements pourraient être librement déposés par des citoyens sur une plateforme en ligne développée par les assemblées, et être cosignés par d'autres citoyens. Les parlementaires pourraient en reprendre certains afin de les déposer formellement pour que ceux-ci soient défendus en commission ou en séance. Ce type d'amendement serait donc mixte, déposé formellement par un député mais cosigné par des citoyens. La plateforme sur Internet pourrait être conçue comme une sorte de « réserve » à amendements, dans laquelle les députés seraient libres de « puiser ».

Il faut cependant avoir à l'esprit que cette démarche se heurte à plusieurs difficultés de principe et d'ordre matériel. Théoriquement ouverte à tous, elle favorise les personnes familières des nouvelles technologies. En outre, ce sont celles qui ont les positions les plus tranchées qui auront tendance à se manifester au détriment des plus modérées. D'une manière générale, l'identité et la représentativité des contributeurs sont difficilement contrôlables. Lobbies et groupes d'intérêt seraient susceptibles de chercher par ce biais à influencer la procédure législative, en « avançant masqués ». Le Président Claude Bartolone soulignait ainsi les limites d'une telle proposition : *« S'agissant du droit d'amendement citoyen, on comprend bien l'intention. Ensuite, est-ce le meilleur mécanisme pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration de la loi ? La question se pose. De plus, en tant que président de l'Assemblée nationale, je ne peux que constater que nous croulons d'ores et déjà sous les amendements : 24 000 amendements ont été déposés pour la seule session 2014-2015 ! Pouvons-nous garantir qu'en instaurant un tel mécanisme nous ne serons pas, demain, submergés par des milliers d'amendements supplémentaires ? Il suffit d'imaginer un tel droit d'amendement sur la loi Macron...amender un texte est une technique compliquée qui nécessite de bien connaître la procédure législative. On peut alors légitimement se demander si le véritable problème ne réside pas plutôt dans l'absence d'un véritable référendum d'initiative populaire dans notre pays, simple et accessible par tous. »* ⁽¹⁾

(1) Interview accordée par M. Claude Bartolone au journal en ligne Next Impact le 4 août 2015. Publication en ligne : <http://www.nextinpact.com/news/96052-interview-claude-bartolone-nous-parle-revolution-numerique-l-assemblee-nationale.htm>.

3. Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement

L'importance prise par les politiques européennes et leur insuffisante prise en compte à l'échelon national appellent à une profonde réflexion sur la place de l'Union européenne au sein de nos institutions, et plus particulièrement du Parlement.

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, joue un rôle croissant. Son affirmation sur la scène européenne est un **véritable défi en matière de contrôle parlementaire**. En effet, les mécanismes de contrôle ont été conçus pour suivre l'élaboration d'actes législatifs, et non des décisions prises par des chefs d'État ou de Gouvernement. Le mode de fonctionnement des réunions du Conseil (relative opacité, mode de décision par consensus) ne facilite pas les choses. Cette problématique est amplifiée en France par le fait que le Président de la République conduit la délégation au Conseil européen mais n'est pas responsable devant le Parlement.

Lors de la réunion du 16 janvier 2015, M. Yves Bertoncini faisait ainsi état du « *profond déséquilibre, en France, entre l'exécutif et le parlementaire, et plus particulièrement un déficit du contrôle parlementaire* » en affirmant que « *ce phénomène [tenait] davantage à la nature de la V^e République qu'à la construction européenne, laquelle ne [faisant] que l'aggraver* ». M. Jean Quatremer ajoutait, lors de la même réunion, que « *le système institutionnel français (...) concentre les pouvoirs dans les mains de l'exécutif, et plus particulièrement à l'Élysée ; si bien qu'il donne aux Français une impression légitime de dépossession sur des questions qui, dans n'importe quel pays démocratique, relèvent de la souveraineté nationale* ».

Il apparaît donc qu'un réel contrôle parlementaire est primordial. En effet, les réunions du Conseil européen, particulièrement médiatiques et de plus en plus fréquentes, sont politiquement sensibles. Par ailleurs, le Conseil européen n'est pas responsable devant le Parlement européen, contrairement à la Commission européenne.

Dans la plupart des parlements, des débats consacrés aux Conseils européens ont été mis en place. À l'Assemblée nationale le contrôle s'améliore également, des séances de questions européennes étant organisées de façon quasi-systématique en amont des sommets importants.

Deux parlements sont particulièrement en pointe :

– **en Allemagne**, l'objectif principal est de peser davantage sur les décisions prises lors du Conseil européen plutôt que d'informer les parlementaires de celles-ci : des sessions spécifiques sont donc organisées en séance plénière en amont et devant la commission des affaires européennes en aval ;

– **au Danemark**, des sessions plénières sont dédiées au Conseil européen avant et après la réunion de celui-ci, qui combinent ainsi contrôle et information.

Afin de mieux prendre en compte les enjeux européens et de peser sur la conduite de la politique menée par l'exécutif, le groupe de travail propose :

– d'instaurer un **débat, en séance publique, à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République**, éventuellement sous forme de questions-réponses, suivi d'un vote, **en amont des Conseils européens** (*voir proposition n° 8*). En aval, le ministre chargé des affaires européennes rendrait compte des conclusions du Conseil devant les commissions compétentes des Assemblées ;

– de **créer une commission des affaires européennes de plein exercice**. Cette mesure sera permise par la suppression de la limitation du nombre de commissions (*voir proposition n° 11*) ;

– de **consacrer une séance mensuelle de questions au Gouvernement aux affaires européennes**. Les séances déjà organisées avant les Conseils européens deviendraient ainsi plus fréquentes .

THÈME N° 5 : CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT

Lors de la réunion du vendredi 12 juin 2015, M. Michel Winock est revenu sur l'histoire complexe de la justice en France, notamment sous l'angle de son indépendance par rapport au pouvoir politique ou aux autres pouvoirs. Citons sa conclusion : « *Cet exposé fait apparaître le « pouvoir judiciaire », dont l'expression a cessé d'être constitutionnelle depuis 1848, comme fort peu autonome par rapport au pouvoir politique. On peut se demander si la théorie de la séparation des pouvoirs n'a jamais été qu'un leurre. La procédure de nomination, les pressions fréquentes exercées par le pouvoir exécutif, les scandales qui émaillent l'histoire de la justice devraient nous amener à réfléchir sur l'institution d'un véritable pouvoir judiciaire et sur les moyens d'assurer son autonomie* ».

Pourquoi l'idée d'une justice indépendante a-t-elle tant de mal à s'imposer en France ? Sans doute peut-on trouver des éléments de réponse dans la sacralisation de la loi, qui caractérise notre pays et trouve son origine dans ce que le doyen Carbonnier nommait la « *nomophilie fanatique des révolutionnaires* » : l'héritage de Jean-Jacques Rousseau, qui voyait dans la loi « *l'expression de la volonté générale* » et auquel a fait écho l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Les institutions de 1958 sont le fruit de cette histoire. Tandis qu'on parle d'un « pouvoir » exécutif ou législatif, le titre VIII de la Constitution de 1958 ne se réfère encore, pour la justice, qu'à une « autorité ». L'article 64 condense, en une formule, le paradoxe d'une justice qui se veut indépendante et se voit pourtant soupçonnée de soumission à l'exécutif : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

Critiquée, la justice est néanmoins considérée comme le lieu privilégié de résolution des différends et les attentes des citoyens à son égard ne cessent de croître. Elle est chargée, selon les termes de M. Denis Salas ⁽¹⁾, d'absorber « *les conflits d'une société tout entière au travers de sa rencontre avec la démocratie concrète* ».

Dans ces conditions, comment réformer l'organisation de la justice ?

« *L'État de droit mérite d'être stabilisé* » déclarait M. Denis Salas, en guise de conclusion de son intervention. Le groupe de travail n'a pas la prétention d'avoir examiné toutes les questions susceptibles de se poser, notamment parce qu'il ne s'est pas interrogé sur la justice administrative et le double ordre de juridiction. Mais il est significatif que, parmi les propositions formulées, celles qui

(1) Réunion du 12 juin 2015.

allaient dans le sens d'une plus grande indépendance de la justice aient été les plus consensuelles.

Le groupe de travail a donc dégagé trois grandes pistes de propositions pour stabiliser l'État de droit au sein des institutions :

– **pour la juridiction judiciaire**, renforcer son indépendance (**proposition n° 15**) en consacrant la justice comme pouvoir, en garantissant l'indépendance du Parquet, et en faisant du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le garant de cette indépendance ;

– **pour la justice sociale**, d'étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre de juridiction (**proposition n° 16**) ;

– **pour la justice constitutionnelle**, consacrer le Conseil constitutionnel (**proposition n° 17**) en le qualifiant de Cour constitutionnelle, en renouvelant sa composition et son mode de nomination et en rénovant son fonctionnement.

I. INVESTIE D'ATTENTES CROISSANTES DE LA PART DES CITOYENS, LA JUSTICE FAIT PARADOXALEMENT L'OBJET DE NOMBREUSES CRITIQUES

A. ATTRIBUT ESSENTIEL DE L'ÉTAT, LA JUSTICE PEINE À AFFIRMER SON INDÉPENDANCE

1. Le juge a longtemps été cantonné à un rôle de « bouche » de la loi

La crainte du gouvernement des juges hante l'histoire de la République. Dans la tradition jacobine, l'émergence de ce pouvoir est considérée comme une menace pour la majesté du Parlement et de la loi, expression de la volonté générale. M. Denis Salas a ainsi écrit : « *La République est enfermée dans un cercle qui unit la loi, le droit et la volonté générale* » ⁽¹⁾.

La théorie de la séparation des pouvoirs, sur laquelle est fondée l'exigence d'indépendance de la justice, est elle-même ambiguë. Montesquieu, dans *De l'Esprit des lois*, soulignait qu'il « *n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur* ». Mais il nourrissait dans le même temps une profonde méfiance à l'encontre des juges et des marges éventuelles d'interprétation de la loi qu'ils pourraient s'attribuer : « *Si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être à un tel point qu'ils ne soient jamais qu'un texte précis de la loi. S'ils étaient une opinion* ».

(1) Denis Salas, *Le Tiers pouvoir*, Fayard, 2013.

particulière du juge, on vivrait dans la société sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte. (...) Les juges de la Nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur »⁽¹⁾.

2. L'indépendance de la justice, inachevée, doit être consolidée

Devant les membres du groupe de travail, M. Pierre Joxe livrait ce constat sévère : « *Il n'y a pas de pouvoir judiciaire en France ! La Constitution parle de l'autorité judiciaire et, compte tenu de la manière dont sont nommés les magistrats et dont est décidé le budget dont ils disposent, on ne peut parler de pouvoir judiciaire, puisque celui-ci est à la fois défini par le pouvoir de nommer les magistrats et par la capacité à décider de son budget.* »⁽²⁾.

La place de la justice, sous la V^e République, est tributaire d'une tradition qui fait d'elle, selon le mot de M. Denis Salas, un « tiers-pouvoir » et non un « troisième pouvoir ».

Les constituants de 1958 ont considéré l'autorité judiciaire comme « fondue » dans le pouvoir exécutif : il ne s'agissait pas alors de jeter les bases de l'indépendance judiciaire dans un cadre constitutionnel, mais de rétablir la continuité de l'État républicain. En témoignent, à des niveaux différents, l'article 17, qui confie un droit de grâce personnel au Président de la République, et l'article 64, qui dispose que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », assisté dans cette tâche par le CSM.

M. Denis Salas soulignait ainsi, lors de son audition, le poids de l'histoire : « *J'ai rappelé deux siècles de culture d'obéissance, de soumission, de déférence. Les hommes et les femmes de ce corps très hiérarchisé devront s'autoriser à prendre une place qui n'est pas celle que l'histoire les avait habitués à occuper. L'acquisition de cette culture d'autonomie dans les décisions et les réquisitions prendra du temps. Les justiciables seront confrontés à des hommes et à des femmes, non pas à des principes, qui devront se persuader que leur culture n'est plus celle de la soumission mais de l'autonomie raisonnable* »⁽³⁾.

Deux instances concentrent les enjeux relatifs à l'indépendance de l'ordre judiciaire : le CSM et le parquet.

« *Création continue de la République* », selon l'expression du professeur Jean Gicquel, le CSM est né sous la III^e République, mais il n'est devenu un organe constitutionnel qu'avec la Constitution du 27 octobre 1946. Placé sous la présidence du Président de la République et sous la vice-présidence du garde des Sceaux, il comprend alors six personnalités élues par l'Assemblée nationale,

(1) Montesquieu, De l'Esprit des lois, chapitre VI du livre XI « des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution ».

(2) Réunion du 12 juin 2015.

(3) Réunion du 12 juin 2015.

quatre magistrats élus par leurs pairs et deux membres désignés par le Président de la République ; ses compétences sont larges, puisqu'il est chargé de proposer au Président de la République la nomination des magistrats du siège, d'assurer la discipline et l'indépendance de ces magistrats, ainsi que l'administration des tribunaux judiciaires. Il n'exercera pas, en fait, cette dernière compétence.

Confirmant son ancrage constitutionnel, sa présidence par le Président de la République et sa vice-présidence par le garde des Sceaux, la Constitution du 4 octobre 1958 a profondément modifié la composition du CSM, en la réduisant à neuf membres nommés par le chef de l'État, soit directement s'agissant des deux personnalités qualifiées, soit sur proposition du bureau de la Cour de cassation concernant six magistrats ou de l'assemblée générale du Conseil d'État pour un conseiller d'État. Elle a par ailleurs limité ses prérogatives. Confirmé comme conseil de discipline des magistrats, le CSM ne propose plus au Président de la République que la nomination des magistrats du siège à la Cour de cassation et des premiers présidents de cour d'appel. Il donne un avis simple sur le projet de nomination des autres magistrats du siège.

L'aspiration à l'autonomie du CSM et un besoin de rénovation et d'équilibre renforcé ont finalement conduit à le réformer, en diversifiant sa composition et en renforçant ses pouvoirs.

La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 et la loi organique du 5 février 1994 ont apporté trois modifications importantes. Une diversification du mode de désignation des membres du CSM a tout d'abord été introduite. Elle a conduit à rassembler au sein de deux formations distinctes, l'une compétente pour les magistrats du siège et l'autre pour les magistrats du parquet, six magistrats élus dans chacune d'elles à côté desquels prennent place quatre membres communs aux deux formations désignés respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et l'assemblée générale du Conseil d'État. Un accroissement sensible des attributions du Conseil à l'égard des magistrats du siège a été opéré par l'extension de son pouvoir de proposition aux présidents de tribunaux de grande instance et l'attribution d'un pouvoir consultatif s'exprimant par des avis conformes pour toutes les autres nominations. Enfin, une compétence nouvelle a été reconnue au CSM à l'égard des magistrats du parquet par l'attribution à la formation compétente d'un pouvoir consultatif s'exprimant par avis simple.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 22 juillet 2010 ont réformé une nouvelle fois le CSM, sur trois points. Elles ont d'abord porté le nombre des personnalités extérieures à la magistrature, communes aux deux formations compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, à huit : un conseiller d'État élu par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil et six personnalités nommées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, plaçant

ainsi les magistrats en situation de minorité au sein du Conseil dans les formations compétentes pour les nominations et en situation de parité dans les formations disciplinaires.

Il a été mis fin à la présidence du CSM par le Président de la République. Le nouvel article 65 de la Constitution résultant de la loi du 23 juillet 2008 distingue trois formations placées sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite Cour. Ainsi, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation, non seulement pour leur discipline, ce qui était le cas jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, mais aussi pour leur nomination. De manière symétrique, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation, compétente dans cette nouvelle configuration, non seulement pour la discipline des magistrats du parquet, mais aussi pour leur nomination. Une formation plénière, présidée par le premier président de la Cour de cassation, a été instituée pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit par le garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les questions de déontologie et de fonctionnement de la justice. Enfin, la révision constitutionnelle de 2008 a introduit la possibilité pour les citoyens de déposer une plainte contre un magistrat auprès du CSM, lorsqu'une faute disciplinaire a été commise dans le cadre d'une procédure.

Malgré les réformes visant à accroître son indépendance et contrairement aux institutions équivalentes en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique, le CSM ne dispose ni d'un pouvoir budgétaire (même si la loi organique de 2011 a affirmé le principe de son autonomie financière), ni de compétence en matière de formation des juges, de gestion des carrières et d'inspection, tandis que ses pouvoirs en matière disciplinaire et de nomination sont limités.

- Le parquet désigne, au niveau du tribunal de grande instance, l'ensemble des magistrats du ministère public chargés de requérir l'application de la loi et de conduire l'action pénale au nom des intérêts de la société.

En France, à l'exception du parquet général près la Cour de cassation, les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux, ministre de la justice et, partant, de l'exécutif. L'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature statutaire dispose que « *les magistrats du Parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice.* »

Cette proximité entre le parquet et le pouvoir exécutif alimente la méfiance des citoyens vis-à-vis d'une justice soupçonnée d'acointance avec le pouvoir politique. La critique a pris, à l'aune de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen, une autre dimension. Ainsi, dans les arrêts *Medvedyev c/ France* (10 juillet 2008 et 29 mars 2010) et *Moulin c/ France*

(23 novembre 2010), la Cour européenne a estimé que le statut des membres du ministère public en France ne leur permettait pas de satisfaire à l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif qui caractérise le « magistrat » au sens de l'article 5§3 de la Convention. Cette jurisprudence a été reprise en droit interne dans une décision du 15 décembre 2010 de la Cour de cassation.

La loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique a instauré un principe de suppression des instructions et d'impartialité du parquet. Mais ces progrès demandent à être consolidés.

B. LA JUSTICE FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET DE FORTES ATTENTES ET DE VIVES CRITIQUES

1. La « judicialisation » de la société est à l'œuvre

Lors de son audition, M. Denis Salas⁽¹⁾ a décrit l'avènement d'un phénomène de judicialisation de la société française.

La judicialisation de la société française peut être définie comme la tendance croissante à faire du juge l'arbitre ultime de conflits jusqu'alors résolus dans un cadre autre que juridique. Cette judicialisation est à la fois qualitative et quantitative. Qualitative car la justice s'impose progressivement dans des domaines nouveaux : *« Ainsi dit-on que la montée en puissance du Conseil constitutionnel a judicialisé le processus législatif, que la création de la Cour pénale internationale a intensifié la judicialisation de la vie internationale, ou encore que la multiplication des affaires de corruption qui perturbent, voire mettent un terme à des carrières politiques, a judicialisé la vie politique. Certaines professions qui jouissaient d'une immunité de fait se sont vues dans les mêmes années attirées devant la justice : les médecins poursuivis par leurs patients, les autorités militaires attaquées en justice par des familles de soldats morts au combat, ou encore les congrégations religieuses à qui des prêtres défroqués demandent la requalification de leurs vœux en contrat de travail. »*⁽²⁾. Quantitative car la masse de contentieux présentés devant les juridictions est en constante augmentation.

Quelques chiffres permettent de prendre la mesure de l'emprise de la justice sur la vie des citoyens. En 2013, 75 833 agents travaillaient pour le ministère de la justice. L'ordre judiciaire comptait 136 tribunaux de commerce, 6 tribunaux du travail, 210 conseils de prud'hommes, 307 tribunaux d'instance et de police, 115 tribunaux des affaires de sécurité sociale, 155 tribunaux pour enfants, 4 tribunaux de première instance, 161 tribunaux de grande instance, ainsi

(1) Réunion du 12 juin 2015.

(2) La Prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI^e siècle, rapport de la mission de réflexion confiée par Madame Christiane Taubira, garde des Sceaux, à l'Institut des hautes études sur la justice, sur l'évolution de l'office du juge et son périmètre d'information, mai 2013.

que 36 cours d'appel, un tribunal supérieur d'appel et la Cour de cassation. Le Conseil d'État, quant à lui, est au-dessus de 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs. Au cours de l'année, 2 698 628 décisions ont été rendues en matière civile et commerciale, 1 195 698 en matière pénale et 221 882 affaires ont été réglées dans le cadre de la justice administrative ⁽¹⁾. Soulignant la diversité des personnes prêtant leur concours au bon fonctionnement de la justice, M. Denis Salas déclarait lors de son audition : « À côté de quelque 8 500 magistrats, il y a plusieurs centaines de juges de proximité ; 3 000 juges consulaires ; 15 000 conseillers prud'homaux, ce qui est très important ; environ 20 000 jurés tirés au sort chaque année ; et 56 000 avocats, dont le nombre a doublé en dix ans. Cela montre à quel point cette institution est irriguée par la société tout entière et sert de réceptacle aux demandes démocratiques qu'elle va tenter de satisfaire » ⁽²⁾.

2. La justice suscite cependant méfiance et critiques

Considérée comme le moyen privilégié de résoudre les conflits qui parcourent la société, la justice est pourtant mal considérée. 70 % des personnes auditionnées dans le cadre d'un sondage publié par l'institut IFOP en août 2013 estimaient que la justice fonctionnait plutôt mal tandis que 72 % d'entre eux considéraient que ses moyens étaient insuffisants.

- L'idée d'une « justice à plusieurs vitesses » a ainsi pu être avancée. Cette thèse trouve un écho dans les réflexions menées par certains praticiens du droit : « *Étendant la comparaison, au-delà des juridictions spécialisées dans la justice des mineurs ou dans le droit social, à l'ensemble de notre appareil judiciaire, je suis parvenu à la conviction que si ces deux secteurs sont si mal traités, c'est parce qu'ils sont les parents pauvres d'une justice pauvre* » ⁽³⁾.

- L'insuffisance des moyens mis à la disposition de la justice accrédite la thèse d'une autorité impuissante, alors même que les demandes qui lui sont adressées augmentent.

En 2015, le budget du ministère de la justice a atteint 7,98 milliards d'euros, soit une hausse de 2,3 % par rapport à l'année précédente, qui fait suite à une hausse de 1,7 % en 2014 et de 4,6 % en 2013. Mais il importe de noter que presque la moitié de ce budget est affectée à l'administration pénitentiaire (3,079 milliards d'euros) et non aux tribunaux ou à l'aide judiciaire.

En outre, les comparaisons ne sont pas à notre avantage. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice estimait ainsi que la part du budget consacrée en France à la justice représentait 1,9 % de celui-ci, contre 2,2 % en

(1) Les Chiffres-clés de la Justice – édition 2014.

(2) Réunion du 12 juin 2015.

(3) Pierre Joxe, Soif de justice, Fayard, 2014.

moyenne dans le reste de l'Europe. Un Français verse 61,2 euros en moyenne par an pour la justice, contre 114,3 pour un Allemand et 197,7 pour un Suisse.

En pratique, la France est le pays européen qui doit, avec le plus faible nombre de procureurs, gérer le plus grand nombre d'affaires.

- La justice est parfois accusée d'être peu accessible. Cette notion recouvre deux réalités distinctes : d'une part l'accessibilité matérielle ou géographique et d'autre part le coût réel de l'accès au juge pour le justiciable.

S'agissant de l'accessibilité géographique, la France compte 10,7 juges pour 100 000 habitants, contre 24,7 en Allemagne et 21 en moyenne pour l'ensemble de l'Europe.

La gratuité a été consacrée par la Constitution de la I^{ère} République en 1791. La loi du 30 décembre 1977 a supprimé les droits de timbre et d'enregistrement, puis la loi du 29 juillet 2011 a instauré une « *contribution pour l'aide juridique* » pour toutes les instances judiciaires, à l'exception de quelques rares matières, mais celle-ci a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2014.

L'accès à la justice, dans les faits, demeure onéreux : ministère d'avocat obligatoire et divers frais continuent à constituer de sérieux obstacles pour les plus modestes. L'aide juridictionnelle est un instrument puissant mais n'est naturellement accessible que sous conditions de ressources et les plafonds prévus à cet effet excluent nombre de personnes modestes.

L'effectivité de l'accès des justiciables à l'aide juridictionnelle a fait partie des préoccupations du groupe de travail. Le 12 juin 2015, Mme Christine Lazerges s'inquiétait ainsi : « *Quant à l'aide juridictionnelle, elle a donné lieu à plusieurs scandales. De nombreux avocats refusent de solliciter l'aide juridictionnelle pour leurs clients qui pourraient pourtant y prétendre en raison de leurs revenus. Les barreaux me semblent très peu respectueux de la déontologie dans ce domaine. J'en ai des exemples récents. Une employée de maison à temps très partiel gagnant 700 euros par mois a sollicité un jeune avocat membre du Syndicat des avocats de France, pourtant réputé protéger les plus faibles. Celui-ci lui a fait valoir que la demande d'aide juridictionnelle était une démarche trop compliquée. Après s'être enquis de ses revenus, il lui a demandé 2 100 euros en trois fois, plus les frais, sans aide juridictionnelle. Comment avancer vers plus de déontologie ?* »

- La justice française, accusée de lenteur, fait régulièrement l'objet de condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de la violation de l'article 6-1 de la Convention qui garantit que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable* ».

- La complexité des procédures et du langage juridique constitue également une barrière entre les justiciables et la justice, alors même que le principe d'accessibilité et d'intelligibilité du droit constitue désormais un objectif à valeur constitutionnelle.

II. PROPOSITIONS : RENFORCER LES JUSTICES JUDICIAIRE, SOCIALE ET CONSTITUTIONNELLE

Les propositions visant à stabiliser l'État de droit ont fait l'objet, au sein du groupe de travail, d'un large consensus.

Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice

1. Consacrer l'indépendance et l'impartialité du « pouvoir » judiciaire dans le titre VIII de la Constitution

« La justice n'est pas « hors sol », la scène judiciaire constitue un lieu privilégié du débat démocratique, dont les règles de procédure garantissent le respect. Pour regagner la confiance des citoyens légitimement exigeants envers leurs juges, ceux-ci doivent porter au plus haut les valeurs qui la fondent, et d'abord celle de l'indépendance, de laquelle découle d'ailleurs l'impartialité », écrivent Mmes Caroline Diot, Simone Gaboriau et M. Jean-Paul Jean dans le *Manifeste pour la justice* ⁽¹⁾.

Le groupe de travail estime aujourd'hui nécessaire de consacrer dans le titre VIII de la Constitution l'existence non pas d'une « autorité » judiciaire, mais bien d'un « pouvoir » judiciaire. De même, l'indépendance et l'impartialité de ce pouvoir judiciaire doivent être affirmées au plus haut niveau de la hiérarchie des normes.

2. Réformer le Parquet pour accroître son indépendance.

« La question de l'indépendance du parquet n'est pas simple. Aux États-Unis, le parquet – ou la fonction, car il n'y a pas de mot équivalent – est considéré comme relevant du pouvoir exécutif et de la compétence exécutive – alors qu'en France on aurait tendance à penser qu'il relève nativement du pouvoir judiciaire. La preuve, c'est qu'il a fallu, à une certaine époque, créer des procureurs indépendants de l'exécutif », déclarait M. Denis Baranger au cours de la réunion du groupe de travail du 12 juin 2015.

Cette ambiguïté, qui alimente une certaine défiance des citoyens vis-à-vis de leur justice et la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, doit être levée.

Dans la mesure où le parquet est conçu comme relevant du pouvoir judiciaire, le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux doit être rompu et l'avis simple du CSM transformé en avis conforme sur les nominations qu'il propose.

(1) Thomas Clay, Pierre Joxe, Christine Lazerges et Jean-Pierre Mignard (dir.), *Manifeste pour la Justice*, Paris, Éditions du Cherche-Midi, 2012, chapitre 2 « pour une justice indépendante ».

3. Faire du Conseil supérieur de la magistrature le garant de l'indépendance de la justice

a. Le CSM apparaît comme le garant légitime de l'indépendance de la justice.

L'article 64 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, dispose que « *le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », ce qui induit une forme de confusion des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. **Le groupe de travail propose donc de confier cette fonction au CSM.**

b. La composition du CSM, dans cette perspective, doit être révisée.

Il ressort des auditions que la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit continuer à être ouverte aux personnalités qualifiées. Mme Christine Lazerges affirmait ainsi : « *Toute autre chose est la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ou Conseil de justice, puisque ses membres n'ont pas vocation à résoudre des problèmes de droit, mais à choisir au mieux les personnes exerçant des compétences dans l'institution. Dans le cas du Conseil supérieur de la magistrature il me paraît extrêmement positif que des non-magistrats en fassent partie, à condition que quelques magistrats en soient membres tout de même.* » ⁽¹⁾.

Le groupe de travail suggère de réformer à nouveau la composition du CSM afin qu'il compte parmi ses membres **autant de magistrats que de personnalités qualifiées.**

Le mode de désignation des membres du CSM semble devoir être modernisé, notamment pour laisser une place plus importante au contrôle du Parlement. Le groupe de travail suggère – en cohérence avec ses propositions visant à renforcer le pouvoir des commissions parlementaires – de substituer à la règle des 3/5 de voix négatives au sein des commissions des lois des deux assemblées pour s'opposer à une nomination **une majorité d'approbation, toujours aux 3/5.**

Cependant, de la même manière que pour les nominations relevant de l'article 13 de la Constitution, une telle mesure devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant d'éviter tout risque de blocage, telle que l'exigence d'une majorité simple après deux tours de scrutin.

c. Les pouvoirs du CSM doivent, en conséquence, être élargis

Il semble tout d'abord nécessaire d'élargir les compétences du CSM en matière de formation des magistrats. M. Denis Salas exposait les enjeux attachés à cet objectif en comparant les pouvoirs du CSM à ceux attribués aux institutions équivalentes en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique : « *Dans les pays*

(1) Réunion du 12 juin 2015.

que je viens d'évoquer, le pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature est considérable : il gère le budget de la justice, les carrières des magistrats, la formation des juges et leur discipline ; il définit des modèles d'excellence professionnelle, les diffuse, les conceptualise, les met en discussion dans la profession ; il généralise des expériences judiciaires majeures. Si la magistrature italienne a tenu le choc face à la mafia et au crime organisé, c'est parce que l'indépendance professionnelle, adossée à cette jurisprudence du Conseil supérieur, lui a donné les moyens intellectuels et humains nécessaires pour garantir l'État de droit ».

Pour rendre effectif le pouvoir disciplinaire qui revient au Conseil supérieur de la magistrature, il conviendrait de lui confier des pouvoirs d'inspection, comme le suggérait M. Denis Salas : *« Il conviendrait aussi de (...) lui attribuer tout le corps d'inspection des magistrats. Celui-ci relève actuellement du ministre, alors qu'il devrait relever du Conseil supérieur qui a la charge de la discipline des magistrats, sans disposer d'aucuns moyens pour cela : je ne comprends pas que le Conseil supérieur de la magistrature ne soit pas partie prenante de l'inspection des magistrats du siège, qui est de la compétence exclusive du garde des Sceaux, alors que, par nature, ces magistrats sont inamovibles et indépendants. Que l'exécutif exerce encore un tel contrôle me semble extrêmement choquant. »* ⁽¹⁾.

Surtout, les pouvoirs de nomination accordés au CSM doivent être étendus à l'ensemble des magistrats du siège. En effet, en l'état actuel du droit, le CSM propose la candidature de magistrats pour pourvoir environ 400 postes – premier président, présidents de chambre, conseillers, conseillers en service extraordinaire, conseillers référendaires et auditeurs de la Cour de cassation, premiers présidents de cours d'appel et présidents de tribunaux de grande instance. Pour les autres nominations des magistrats du siège, le pouvoir de proposition revient au ministre de la justice, le Conseil supérieur ne pouvant émettre qu'un avis, qui, cependant, lie le garde des Sceaux.

Enfin, les méthodes de travail du Conseil supérieur de la magistrature pourraient être modernisées, afin de satisfaire à des exigences croissantes de transparence et de publicité. Le groupe de travail propose d'autoriser, au CSM, **la publication des opinions dissidentes.**

*

* *

(1) Réunion du 12 juin 2015.

Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales

De multiples juridictions ont pour rôle de faire respecter le droit social en France. Il s'agit, notamment, des conseils de prud'hommes, des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et des commissions départementales de l'aide sociale, qui connaissent à la fois une hausse importante des affaires en instance et des contraintes budgétaires qui entravent leur bon fonctionnement.

Ces juridictions sont identifiées comme les parents pauvres du système juridictionnel tout en concentrant elles-mêmes ce que M. Pierre Joxe appelle le « *droit des pauvres* »⁽¹⁾, c'est-à-dire des affaires concernant essentiellement les citoyens les plus défavorisés. Dans l'ouvrage qu'il consacre à la défense de la constitution d'un ordre de justice sociale, celui-ci cite un article du professeur Pierre-Henri Imbert qui interroge de manière pertinente la réalité préoccupante de ces juridictions : « *Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ?* »⁽²⁾.

Il n'est pas satisfaisant que tout un pan de la justice, et particulièrement celle concernant les citoyens les plus défavorisés, soit laissé pour compte au sein de nos institutions. Dès lors il s'agit de savoir comment revaloriser ces juridictions ? **La création d'un véritable ordre des juridictions sociales**, constitue une piste intéressante qui doit être approfondie et examinée plus en détail. Elle pourrait incontestablement permettre une meilleure organisation de ces juridictions, une unification de leur fonctionnement, un meilleur accès à la justice et, partant, une meilleure garantie des droits des citoyens. Il n'en demeure pas moins que la création d'un troisième ordre de juridictions, pourrait également avoir pour effet de complexifier le système juridique, et ce qu'il est convenu d'appeler le « dialogue des juges ». Pour cette raison, cette question mériterait sans doute d'être davantage approfondie.

*

* *

Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel

Une réflexion globale sur la place de la justice dans les institutions doit intégrer la question de la justice constitutionnelle. La réflexion est légitime : « *Proposer de réformer un organe constitutionnel qui tient son rang dans le système politique et juridique français, c'est peut-être toucher aux grands équilibres patiemment recherchés. Mais justement, tout équilibre finit toujours par*

(1) Pierre Joxe, *Soif de Justice : Au secours des juridictions financières*, Fayard, 2014.

(2) Pierre-Henri Imbert, « *Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexion sur les droits économiques, sociaux et culturels* », *Revue de droit public*, 1989, p. 179 ss.

être instable, au gré d'événements extérieurs qui viennent en troubler la sérénité », écrivait déjà en 2003 le professeur Guillaume Drago ⁽¹⁾.

1971 (consécration de la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958, lequel renvoie au préambule de 1946 et à la Déclaration de 1789), 1974 (révision constitutionnelle élargissant le droit de saisine à soixante députés ou sénateurs), 2008-2009 (introduction de la question prioritaire de constitutionnalité) : le Conseil, qui rend désormais quatre fois plus de décisions *a posteriori* que de décisions *a priori*, n'est plus ni le « *chien de garde de l'exécutif* » imaginé par Michel Debré ni le « *canon braqué vers le Parlement* » que décrivait le professeur Charles Eisenmann, ni même un « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » comme il se qualifia lui-même en 1962. Son rôle de protecteur des droits fondamentaux est désormais consacré, il s'est définitivement « *transformé en une juridiction constitutionnelle pleine et entière* », comme l'a écrit le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas ⁽²⁾. « *Du carcan d'origine, le Conseil constitutionnel s'est progressivement libéré* », écrivait M. Robert Badinter au lendemain de la dernière révision constitutionnelle ⁽³⁾.

1. Renouveler sa composition et son mode de nomination

Malgré de nombreuses évolutions, la composition du Conseil constitutionnel n'a jamais été revue. Elle fait pourtant l'objet de critiques récurrentes.

On observe, en premier lieu, qu'il n'existe, aujourd'hui, aucune condition pour y être nommé. L'accroissement des affaires traitées et la complexité des dossiers, notamment pour l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), rendent **nécessaire la détention d'une certaine compétence juridique** pour siéger au Conseil constitutionnel, que celle-ci résulte d'une carrière professionnelle ou universitaire ou de l'exercice de mandats, fonctions et responsabilités. Cette mesure constituerait une garantie et viendrait renforcer la crédibilité du Conseil et de ses membres. Notons d'ailleurs, qu'en l'état actuel de sa composition, l'ensemble des membres qui siègent au Conseil constitutionnel possèdent une solide expérience juridique.

Le groupe de travail recommande en revanche de veiller à ne pas restreindre l'accès au Conseil constitutionnel aux seuls professionnels du droit. L'audition par les commissions des lois des deux assemblées des personnes pressenties est sans doute le meilleur moyen, sinon le seul, de contrôler leur compétence.

(1) Guillaume Drago, « Réformer le Conseil Constitutionnel ? », *Pouvoirs*, 105, 2003.

(2) Rapport d'information n° 842 déposé le 27 mars 2013 par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la question prioritaire de constitutionnalité.

(3) Robert Badinter, « Une longue marche « Du Conseil à la Cour constitutionnelle » », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, août 2009.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution pour soumettre les nominations des membres du Conseil à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13, s'agissant du Président de la République, et à une procédure similaire pour celles effectuées par les présidents des deux assemblées.

Les nominations proposées par le Président de la République sont empêchées, lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission compétente représente au moins 3/5 des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

S'agissant des choix faits par les présidents des deux chambres, seul est recueilli l'avis de la commission compétente de l'assemblée concernée qui peut empêcher la nomination lorsque sont exprimés 3/5 de suffrages négatifs.

Afin de favoriser la nomination de figures politiques consensuelles ou de personnalités qualifiées, les nominations au Conseil constitutionnel pourraient être subordonnées à une approbation formelle par la commission compétente. **Le groupe de travail propose que cette approbation se fasse aux 3/5^e favorables.**

Cette mesure, qui devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant de surmonter tout risque de blocage, comme cela a déjà été dit à propos du CSM, orienterait le choix des membres du Conseil constitutionnel, notamment dans leur profil, tout en préservant la liberté des autorités de nomination.

L'introduction de la QPC a rendu plus vive encore la question de la présence des anciens présidents de la République au sein du Conseil. Elle a renforcé, en effet, le caractère juridictionnel de l'institution. **Lorsque les présidents de la IV^e République Vincent Auriol et René Coty participaient à des délibérés, dans les premières années de l'institution, cette présence était moins choquante : les exigences démocratiques étaient moins fortes et le Conseil constitutionnel n'avait pas le statut qu'il détient aujourd'hui. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, et cela malgré les règles de déport et les mécanismes de récusation qui ont été mis en place.**

En conséquence, le groupe de travail estime nécessaire de **supprimer le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, avec éventuellement un effet immédiat, afin de mettre un terme à la présence au Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République.**

2. Réformer son fonctionnement

La QPC a parachevé le processus engagé depuis 1971, donnant au Conseil un caractère réellement juridictionnel. Le temps est-il venu d'en tirer les conséquences ? Des changements symboliques pourraient consacrer cette évolution.

Un premier changement consisterait à prendre acte de la nouvelle nature du Conseil constitutionnel **en modifiant sa dénomination**. Le terme de « Conseil » étant peu adapté pour une juridiction qui n’a évidemment pas vocation à ne rendre que des avis, le groupe de travail suggère de lui substituer le nom de « **Cour constitutionnelle** ».

Des transformations plus profondes sont également envisageables, qui impliquent une réflexion d’ampleur. Faut-il instituer deux chambres au sein du Conseil, la seconde étant exclusivement consacrée au traitement des QPC ? Faut-il augmenter le nombre des membres du Conseil constitutionnel pour accompagner cette évolution ? Une réflexion supplémentaire s’imposerait pour pouvoir répondre à ces questions.

Une réforme immédiatement applicable, que soutient le groupe de travail, est de permettre **la publication d’opinions dissidentes** de la part de ses membres. Cette mesure aurait le mérite de faire vivre le débat et le droit constitutionnel au sein et en dehors du Conseil, sans pour autant rompre avec le secret de la délibération, ni affaiblir la portée de ses décisions. Elle permettrait également d’assumer la diversité – y compris politique – des membres qui y siègent.

Comme le soulignait M. Pierre Joxe, lors de son audition ⁽¹⁾ : « *En Allemagne (...) il existe une Cour constitutionnelle qui règle la jurisprudence des cinq ordres de juridiction de façon lisible. En outre, les arrêts y sont motivés, sans quoi le droit n’est pas clair, et les opinions divergentes y sont publiées depuis toujours, comme elles le sont à la Cour suprême des États-Unis depuis quelque deux siècles, comme elles l’ont toujours été à la Cour européenne des droits de l’homme et dans les juridictions européennes. En France, ce n’est pas le cas. Pour le justifier, on invoque le refus d’attenter au secret du délibéré, ce qui est totalement mensonger. En effet, violer le secret du délibéré, ce serait dire ce qui s’est délibéré. Publier les opinions divergentes, c’est indiquer qu’à un moment donné au cours du débat, tel ou tel n’est pas d’accord avec la décision vers laquelle on s’oriente, et prend ses responsabilités en déposant son projet de résolution. Si celui-ci est accepté, il deviendra la décision ; sinon, il sera publié et l’on saura ce que la majorité a refusé et ce que cette personne a proposé.* ».

Dans cette même perspective d’amélioration du fonctionnement du Conseil constitutionnel, il conviendrait également de rendre transparente la procédure de désignation des rapporteurs.

(1) Réunion du 12 juin 2015.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

Proposition n° 1 – Imposer le non-cumul des mandats dans le temps.

- Limiter à trois le nombre de mandats identiques successifs.

Proposition n° 2 – Mettre en place un véritable statut de l'élu.

Proposition n° 3 – Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale.

**UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR
DES INSTITUTIONS**

Proposition n° 4 – Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d’initiative populaire.

- Élargir le champ du référendum prévu au premier alinéa de l’article 11 de la Constitution à l’ensemble des matières énumérées à l’article 34 de la Constitution.
- Créer un véritable référendum d’initiative populaire encadré par un contrôle juridictionnel et assorti d’un quorum.

Proposition n° 5 – Revoir les procédures d’inscription sur les listes électorales.

UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

Proposition n° 6 – Redéfinir le rôle du Président de la République.

- Maintenir l'élection au suffrage universel direct.
- Moderniser le rôle d'arbitre du Président de la République en réorientant son action vers les enjeux de long terme.

Proposition n° 7 – Réinventer le septennat.

- Instaurer un mandat de sept ans non-renouvelable.
- En cas de non-rétablissement du septennat, procéder, *a minima*, à l'inversion du calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

Proposition n° 8 – Renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes.

- Rendre obligatoire le principe d'un vote d'investiture par l'Assemblée nationale lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.
- Instaurer un débat à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République, en amont des Conseils européens.

LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions.

Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.

- Fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE), en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays.
- Le Sénat conserverait une compétence législative, mais son action serait davantage orientée vers l'évaluation et le contrôle. Plus étroitement assisté par la Cour des comptes, il deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire ».
- Tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle serait retiré au Sénat.
- L'échelon d'élection des sénateurs serait régionalisé.
- À défaut, limiter les compétences du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales et faire du CESE la chambre du débat participatif.

Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans.

- Supprimer la limitation du nombre de commissions.
- Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier en abrogeant l'article 40 de la Constitution.
- Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, *a minima*, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.

Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi.

- Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.
- Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives.
- Rénover la procédure de discussion des textes.
- Rénover la procédure d'examen des amendements.

Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition.

- Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions.
- Instituer un contre-rapporteur de l'opposition.
- Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement.
- Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.
- Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.

Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes.

- Développer les ateliers législatifs citoyens.
- Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens.
- Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement en créant une commission des affaires européennes de plein exercice et en consacrant aux affaires européennes une séance mensuelle de questions au Gouvernement.

CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT

Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice.

- Consacrer dans le titre VIII de la Constitution l'existence non d'une « autorité » judiciaire, mais d'un « pouvoir » judiciaire.
- Consacrer l'indépendance et l'impartialité de la justice dans le titre VIII de la Constitution en faisant du Conseil supérieur de la magistrature le garant de cette indépendance en lieu et place du Président de la République.
- Accroître l'indépendance du parquet en rompant le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux et en conditionnant les nominations qu'il propose à un avis conforme et non plus simple du Conseil supérieur de la magistrature.
- Réviser la composition du Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il compte autant de magistrats que de personnalités qualifiées.
- Réviser le mode de désignation du Conseil supérieur de la magistrature en conditionnant la nomination des personnalités qualifiées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans les commissions compétentes de chacune des deux assemblées.
- Étendre les pouvoirs de nomination du Conseil supérieur de la magistrature à l'ensemble des magistrats du siège et lui confier des pouvoirs d'inspection.
- Permettre la publication, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, des opinions dissidentes.

Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales.

Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel.

- Conditionner la nomination des membres du Conseil constitutionnel à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans chacune des commissions parlementaires compétentes.
- Mettre un terme à la présence de droit, au sein du Conseil constitutionnel, des anciens Présidents de la République.
- Prendre acte de l'évolution du rôle du Conseil constitutionnel en modifiant sa dénomination et en consacrant ainsi l'existence, en France, d'une véritable « Cour constitutionnelle ».
- Permettre la publication d'opinions dissidentes dans le cadre des travaux du Conseil constitutionnel.

CONTRIBUTIONS

Contribution de M. Bernard Accoyer, député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale

Après un siècle et demi d'instabilité constitutionnelle et ministérielle, les institutions de la V^e République ont su conjuguer alternance démocratique et stabilité de l'exécutif. Ces institutions ont fait la preuve de leurs qualités, suffisamment solides pour permettre à notre pays de surmonter des crises de différentes natures durant plus de cinq décennies et suffisamment souples pour s'adapter aux hommes et aux circonstances.

Dès lors, les fondements et les grands principes de la V^e République ne nous paraissent pas devoir être remis en cause. D'autant que la Constitution a été révisée de façon importante en 2008 et que nous ne disposons pas toujours, après sept années, du recul nécessaire pour apprécier tous les effets de la mise en œuvre de certains des nouveaux dispositifs.

Si les évolutions résultant de la pratique constitutionnelle peuvent justifier des aménagements du fonctionnement de nos institutions, toute révision des textes eux-mêmes ne doit être envisagée qu'avec prudence. Prenons garde, en particulier, à ne pas chercher à rigidifier inutilement certaines dispositions textuelles qui doivent pouvoir être interprétées et appliquées avec souplesse pour tenir compte des circonstances et éviter toute situation de blocage institutionnel.

Nous sommes opposés à toute réforme qui viendrait remettre en cause le rôle et les prérogatives au sein de nos institutions du Président de la République « homme de la nation » en charge de « l'essentiel ». Il convient que le chef de l'État continue à présider le conseil des ministres, à pouvoir exercer le droit de dissolution le cas échéant comme à pouvoir « changer le Premier ministre lorsqu'il estime que la tâche qui lui était destinée est terminée », (Général de Gaulle, conférence de presse, 31 janvier 1964).

L'instauration du quinquennat a indéniablement bouleversé certains équilibres constitutionnels. Revenir au septennat imposerait l'organisation d'un référendum. Dans le même temps, instituer un mandat présidentiel non renouvelable empêcherait le Président sortant de rendre compte de l'exercice de son mandat devant le peuple français, et avec son approbation éventuelle à poursuivre son action.

Nous ne sommes pas favorables non plus à l'instauration d'un régime présidentiel, inspiré du modèle américain, entraînant la suppression de la fonction de Premier ministre, de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et du droit de dissolution. Ce type de régime présente le risque, presque à coup sûr,

dans un pays soumis aux passions politiques fréquentes, de conduire à des blocages institutionnels. Le chef de l'État doit conserver la capacité d'en appeler à l'arbitrage du peuple souverain en cas de crise grave ou de conflit entre les pouvoirs constitués. En outre, le maintien de la fonction de Premier ministre, interlocuteur naturel du Parlement devant lequel il est responsable, nous paraît éminemment souhaitable dans notre régime parlementaire.

Quant au fonctionnement du couple exécutif formé par le Président de la République et le Premier ministre, il a beaucoup évolué et fluctué dans ses équilibres depuis 50 ans, y compris au cours des mandats exercés par un même président. Plusieurs lectures de la Constitution sont possibles, comme Michel Debré l'avait souligné dès 1978 : « Une première lecture fait du gouvernement plus particulièrement l'affaire du Président. Une seconde lecture donne au Premier ministre une autorité fortement individualisée grâce, notamment, au soutien du Parlement. » Laissons cette souplesse au fonctionnement du couple exécutif autorisée par le texte constitutionnel.

Concernant les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, l'équilibre actuel, issu de la révision de 2008, nous paraît globalement satisfaisant. Bien loin de marquer une subordination du Parlement, cet équilibre est fait de rapports subtils, évoluant selon les personnalités aux responsabilités ou les situations politiques entre le gouvernement, la majorité parlementaire et le Parlement dans son ensemble.

Gouverner c'est légiférer, comme l'a écrit Stuart Mill. Le Gouvernement doit disposer effectivement des moyens de mettre en œuvre son programme législatif validé par le suffrage populaire. Il convient donc de maintenir les principaux dispositifs du parlementarisme rationalisé inscrits dans la Constitution en 1958 à l'initiative notamment des anciens présidents du conseil de la IV^e République Guy Mollet et Pierre Pflimlin. D'autant qu'ils ont déjà été réformés en 2008 et que tous les enseignements et les avantages de cette réforme n'ont pas encore été tirés. La possibilité de recourir – dans la mesure du raisonnable – à la procédure accélérée, l'irrecevabilité des amendements parlementaires entraînant des dépenses supplémentaires ou le dispositif de l'article 49 alinéa 3, déjà considérablement encadré en 2008, doivent ainsi être conservés.

Ceci n'interdit pas, au contraire, de réfléchir notamment à des évolutions pour conforter le travail du Parlement. La modernisation de l'institution parlementaire et de procédures ou pratiques souvent héritées de l'époque du parlementarisme classique est un impératif, constamment poursuivi par les présidents de l'Assemblée nationale depuis Jacques Chaban-Delmas jusqu'à aujourd'hui.

Il convient de réduire le nombre de parlementaires dans chacune des deux assemblées. En effet, malgré les nouvelles technologies et leurs gains de productivité, ce nombre a été accru au fil du temps, et notamment, pour les

députés, par l'instauration du scrutin proportionnel à l'initiative de François Mitterrand en 1986.

Si le Parlement légifère trop, il ne contrôle et n'évalue pas assez les projets législatifs ni les politiques publiques. Il n'a pas non plus pris la mesure de ce que les nouvelles technologies peuvent apporter afin de rapprocher les citoyens du travail parlementaire.

En matière de procédure législative, nous devons remédier à la surcharge et l'encombrement des débats parlementaires par la multiplication de textes et d'amendements de nature réglementaire, qu'ils soient issus de l'initiative gouvernementale ou parlementaire. La mise en place d'études d'impact des amendements substantiels déposés par le gouvernement ou les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour est indispensable. Il convient, enfin, de mieux tirer les conséquences de la nouvelle répartition du travail législatif entre commissions et séance publique issue de la révision de 2008 et d'examiner dans quelle mesure la coordination entre elles pourrait être encore améliorée. Nous devons aussi renforcer le suivi de la mise en œuvre des textes de loi adoptés.

Dans le domaine de l'évaluation et du contrôle parlementaire, la révision constitutionnelle de 2008 et la réforme des règlements des assemblées en 2009 ont donné de nouveaux et importants moyens et prérogatives aux assemblées pour contrôler l'action gouvernementale et évaluer les politiques publiques (séances publiques consacrées au contrôle, création facilitée des commissions d'enquête, instauration du Comité d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale). Les parlementaires doivent, surtout, mieux utiliser dans la pratique tous ces nouveaux outils. Leur mise en œuvre a incontestablement amélioré le contrôle parlementaire même s'il doit encore être renforcé, notamment en ce qui concerne le contrôle comme le suivi des actes et des décisions de l'Union européenne, ainsi que des positions défendues par le gouvernement français au sein des instances communautaires. Aussi, supprimer la semaine consacrée au contrôle inscrite dans l'ordre du jour des assemblées constituerait, à notre sens, un mauvais signal annonçant le renoncement à plus ou moins brève échéance à toute activité de contrôle dans l'hémicycle. Au contraire, les assemblées devraient consacrer plus de temps au contrôle et moins de temps à légiférer.

Quoi qu'il en soit, réfléchir aux améliorations possibles à apporter au travail législatif et à l'exercice du contrôle parlementaire impose de conduire une véritable concertation avec le Sénat sur le rôle et les attributions respectifs des assemblées dans ces deux domaines. Le bicamérisme constitue, en effet, une véritable richesse pour la démocratie. Il convient de ne pas la remettre en cause inconsidérément. Ces améliorations sont d'ailleurs à rechercher en priorité dans la pratique plutôt que par une refonte des textes constitutionnels ou réglementaires.

Quant à une fusion éventuelle entre le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), elle soulèverait des problèmes majeurs et rédhibitoires. En revenant sur le bicamérisme pilier de la démocratie parlementaire et gage d'un meilleur travail législatif et de contrôle. En écartant du travail législatif, la représentation parlementaire territoriale. En créant une confusion entre démocratie politique et démocratie sociale. En mélangeant élus politiques et élus sociaux, ce qui ne manquerait pas de poser problème comme le Président de la République l'a exprimé devant les membres du groupe de travail qu'il recevait le vendredi 25 septembre 2015.

Changer les modes de scrutin est une spécificité française étonnante. Nous sommes opposés à l'instauration du scrutin proportionnel pour l'élection des députés que ce soit intégralement ou pour une part d'entre eux. À faible dose, la proportionnelle peut être source d'instabilité parlementaire en cas d'élections serrées, à forte dose elle est pratiquement toujours synonyme de paralysie institutionnelle, de déficit démocratique, voire de danger pour la cohésion de la société.

Paralysie institutionnelle parce qu'en gonflant mécaniquement la représentation des extrêmes la proportionnelle rend les assemblées instables et, par conséquent, les pays ingouvernables. Déficit démocratique parce qu'elle prive le peuple des choix décisifs en rendant possible, après l'élection, tous les accords d'état-major et compromis de couloirs débouchant sur des coalitions les plus improbables, les plus éphémères et incompréhensibles pour les électeurs. Danger pour la cohésion nationale, parce que la proportionnelle institutionnalise les divisions de la société et encourage l'expression des intérêts catégoriels ou communautaristes.

Combiner instauration de la proportionnelle et remise en cause du parlementarisme rationalisé conduirait inmanquablement à un retour à l'instabilité ministérielle que la France a connu sous la III^e et sous la IV^e République. Nos institutions en seraient dangereusement fragilisées.

Nous considérons que s'il serait souhaitable de faire davantage appel au référendum, en particulier pour faire valider par les Français les grandes réformes de structures indispensables, pour ce faire il ne nous semble pas nécessaire de modifier les textes constitutionnels relatifs à la mise en œuvre de la procédure référendaire issue de la révision de 2008

Pour ce qui relève de l'association des partenaires sociaux à la procédure législative, il convient, selon nous, avant d'envisager toute réforme constitutionnelle en la matière, de tirer le bilan de la mise en œuvre de la loi Larcher du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social et des protocoles adoptés en 2010 par l'Assemblée nationale et le Sénat organisant la consultation préalable des partenaires sociaux sur les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles relatives à l'Autorité judiciaire, il ne nous paraît pas nécessaire de les modifier ou de les compléter après les révisions déjà survenues en ce domaine au cours des années passées.

Eu égard aux prérogatives nouvelles et importantes données au Conseil constitutionnel par la révision constitutionnelle de 2008, il nous paraît nécessaire que la nomination de ses membres puisse être désormais approuvée par les 3/5 des voix des commissions parlementaires compétentes et que, pour l'avenir, les anciens Présidents de la République ne siègent plus de droit au sein du Conseil.

En définitive, et sous réserve de quelques aménagements destinés à renforcer le rôle et les prérogatives du Parlement au sein de nos institutions, nous ne croyons pas, au moment où notre système politique entre dans une ère tripolaire pouvant rendre son fonctionnement erratique, qu'il faille remettre en cause un édifice constitutionnel qui a déjà rendu tant de services à la France.

Contribution de Mme Marie-Louise Antoni, personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise

S'il est vrai, comme toutes les voix s'unissent pour le dire, que la lutte contre le chômage doit être la mère de toutes les batailles. S'il est vrai que ce cancer ronge notre cohésion sociale exacerbe la peur de l'autre et du lendemain alors nos institutions n'y résisteront pas. Et cela quelle que soit la pertinence des réformes proposées par le groupe de travail sur l'avenir des institutions. Il n'est donc pas inutile d'entendre ce que les créateurs d'emplois ont à nous dire. Au-delà du vacarme des revendications catégorielles il est une demande lancinante et unanime qui monte de la cohorte des petites grandes moyennes entreprises. C'est celle d'une plus grande liberté de mouvement juridique et social pour faire corps avec le monde qui vient, pour libérer les énergies.

Est-ce une aspiration illégitime ?

C'est désormais un constat assez largement partagé au travers d'ouvrages et de rapports récents : notre système de régulation sociale n'est plus au diapason des enjeux. Il semble asphyxié sous l'effet d'une double poussée contradictoire. D'abord celle d'un interventionnisme législatif originel qui par le truchement d'un code du travail hypertrophié a laissé s'empiler un mille feuilles de règles juridiques de plus en plus complexes, de moins en moins intelligibles pour les non-initiés.

Conscient de cette rigidité anachronique le législateur a tenté d'inverser le mouvement, en incitant dès 1998 à la négociation collective par branche ou par entreprise. Tous les ministres du travail successifs ont apporté leur pierre à cet effort sans parvenir néanmoins à définir le bon niveau de délégation, sans réussir à contenir l'interventionnisme de l'administration ou du juge. Dans son rapport pourtant tout en nuance Jean-Denis Combrexelle chargé par le Gouvernement d'une mission sur la négociation collective, le travail et l'emploi en fait le constat : « Cette saturation de la négociation par des strates successives du code du travail a une conséquence paradoxale : plus le législateur insiste sur la négociation plus elle apparaît comme une négociation formelle pour l'entreprise ».

Au mieux « une obligation administrative au même titre qu'une formalité à remplir ».

Au pire, un frein à l'embauche et à la respiration du marché du travail c'est donc tout à l'honneur d'un Gouvernement de gauche que de vouloir s'attaquer aux racines de ce dysfonctionnement en revitalisant le dialogue social dans notre pays.

Étrangement ceux qui vont devoir agir semblent tétanisés par l'ampleur de la tâche. Comme s'ils étaient au pied d'un Everest constitué du poids de notre

culture, de notre attachement au principe d'égalité, des aspirations de notre société à toujours plus de sécurité, des torts partagés entre des syndicats trop faibles et des entreprises trop méfiantes, peu rompues à l'art du compromis.

Et pourtant avec trois millions et demi de chômeurs avons-nous d'autres choix que d'inventer un nouveau contrat de confiance ? Il devra être co-construit sans l'illusion du grand soir ou du big-bang mais néanmoins sans laisser trop de temps au temps.

Si cette voie est choisie elle mettra les parties prenantes sous forte contrainte. Avec pour le législateur la nécessité de redéfinir le champ de ses interventions en concentrant sa tâche sur la définition et le respect des règles d'ordre public social. « Il faut concilier fermeté sur l'essentiel et souplesse dans l'adaptation à la variété des situations » résume Jean Pisani Ferry, commissaire général de France Stratégie.

La contrainte ne sera pas moins forte pour l'entreprise qui devra faire la preuve que la négociation au plus près du terrain est – comme elle l'affirme – un levier de performance économique et sociale.

Sur cet espace de liberté concédée il lui faudra charpenter un dialogue fécond. En jouant le jeu de la pédagogie et de la transparence. En favorisant la montée en compétence des syndicats. En élargissant le dialogue à tous les collaborateurs. En associant plus profondément tout le corps social à la gestion des changements.

C'est ce défi qu'il faut collectivement relever : revivifier les valeurs de la République. À côté de la fraternité et de l'égalité donner toute sa force d'entraînement à la liberté et y adjoindre son corollaire indispensable : la responsabilité.

Contribution de M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas

« NOTRE CONSTITUTION » ⁽¹⁾

Avant tout, je dois exprimer ma reconnaissance à nos deux co-présidents, Claude Bartolone et Michel Winock. L'initiative de créer une telle commission n'allait nullement de soi. C'était une « première » de convoquer un groupe de travail sur l'avenir des institutions ayant pour cadre l'Assemblée Nationale. Ce choix n'était nullement anodin. Les précédentes commissions de la même sorte étaient des émanations du pouvoir exécutif. Le Parlement est un lieu particulier : un lieu de parole et un lieu de liberté. Nous en avons fait l'agréable expérience. Une autre « première », en effet, fut que notre travail prit la forme de séances publiques immédiatement retransmises sur le site de l'Assemblée et rapidement retranscrites par les fonctionnaires de l'assemblée. Je dois aussi, à ce sujet, exprimer ma reconnaissance, dont je sais que tous les membres de la « mission » la partagent, pour les administrateurs et les services de l'assemblée nationale, dont l'efficacité, la compétence sur les questions institutionnelles, et la courtoisie, ont fait mon admiration. Les auditions et les débats ont été de grande qualité, et comme j'aurai l'occasion de le dire, leur apport m'a semblé décisif. Les discussions entre personnalités d'origine très diverses ont été marquées par une grande franchise, un effort de réalisme aussi bien que par une capacité à s'élever au niveau des grands principes et des grands débats. J'ai considéré comme un privilège d'assister à ces discussions. J'ai beaucoup appris, et je remercie tous ceux qui m'ont aidé à le faire.

Contrairement à d'autres commissions passées, la nôtre savait que ses réflexions avaient peu de chances de conduire immédiatement à une révision constitutionnelle. Cela tenait à la configuration partisane dans les deux chambres, la constitution exigeant comme on le sait une majorité des trois cinquièmes pour toute révision votée par le Congrès (art. 89). Mais ce qui aurait pu sembler à première vue démobilisateur m'a toujours paru au contraire une véritable chance. Il était possible de faire avec réalisme un bilan des institutions. Et il était tout autant possible de formuler des propositions librement, sans être placé sous la contrainte des arrangements politiques ou des blocages institutionnels. Je ne crois en aucun cas que « l'avenir de nos institutions » passe nécessairement par des révisions constitutionnelles formelles. Notre travail ne fut donc nullement handicapé par l'absence de perspective immédiate de révision.

(1) Cette contribution a été écrite avant que je ne prenne connaissance du rapport définitif de notre groupe de travail et des propositions qu'il contient.

Il y a trois parties dans cette contribution. Je voudrais d'abord montrer à quel point le contexte politique dans lequel fonctionnent nos institutions a changé (I). Je voudrais ensuite dresser un état des lieux de notre constitution, ou plutôt, comme j'aurai l'occasion de m'en expliquer de « nos » constitutions (II). Enfin, je voudrais mettre l'accent sur quelques réformes et évolutions qui me semblent d'une plus particulière importance (III).

I. LA POLITIQUE A CHANGÉ

La vie politique sous toutes ses formes a considérablement évolué. L'écart avec 1958, ou même avec il y a deux décennies, est immense. Telle est la première conclusion que je retire des nombreuses auditions effectuées et des interventions des membres de la commission. Cela ne veut nullement dire que nos institutions sont devenues inadaptées. Le propre des institutions, quand elles sont bonnes, c'est d'offrir un cadre stable à une vie politique en permanente mutation. Le constitutionnaliste a le devoir de comprendre comment se déroule la politique réelle, qui n'est en aucun cas déconnectée de ses préoccupations. Elle est en réalité, au minimum l'arrière-plan, et plus fréquemment encore, la matière première de ses réflexions sur le droit et les institutions. C'est dans cet esprit, et non pas pour exprimer des opinions politiques personnelles qui n'auraient pas lieu d'être ici, que j'évoque cette mutation.

Quiconque prendra connaissance de nos travaux ne pourra échapper au diagnostic préoccupant effectué dès la première séance par Michel Winock : « un malaise général hante notre vie publique » ⁽¹⁾. Le bilan ne fait guère débat : la crise sociale et économique a conduit beaucoup de citoyens à perdre confiance : dans leurs élus, dans les partis, dans les institutions, et peut-être avant tout dans le pouvoir de la politique de changer leur existence. Dans le même temps, cela ne signifie pas que la politique ne les intéresse plus. De surcroît, le pessimisme ne sert pas à grand-chose, et les transformations en cours ont aussi des aspects positifs. Ainsi, le déclin de la déférence est dû au fait que les individus sont plus éduqués, moins enclins à accepter sans contestation ce qu'on leur impose d'en haut. Par rapport à 1958, nous sommes sortis de l'âge héroïque et de l'ère de la déférence. On sait que les institutions ont été faites sur le patron du grand homme qui les a créées. Mais on s'est habitué à l'idée que cette conception haute et exigeante de la politique n'était plus actuelle. La fin de l'âge héroïque de la fondation de la V^e République nous permet de sortir d'une époque où l'on associait autorité de l'État et défiance vis-à-vis du pluralisme. Dans beaucoup de cas, l'attrance des Français pour des positions extrémistes est à relier au manque de prise en considération de leurs souffrances effectives, et à ce manque de pluralisme ressenti que traduisent les expressions de « langue de bois » ou de « pensée unique ». Pour ne prendre qu'un exemple désormais lointain : quand, à

(1) *Assemblée Nationale, Compte-Rendu du Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance n°1, p. 3 (ensuite : CR, n° de la séance, page)*

l'époque du général de Gaulle, on verrouillait la parole publique dans les médias audiovisuels, on faisait, sans le vouloir, le lit de mai 68.

Notre vie politique est enfermée dans un cycle qui n'est pas vertueux. Ce cycle, calé sur les grandes échéances électorales, commence par de grandes espérances politiques et se poursuit assez mécaniquement par une grande déception, voire un sentiment de trahison. L'art politique de notre temps consisterait peut-être à savoir réduire le gouffre entre les promesses et les réalisations. La formule pour y parvenir reste probablement à découvrir. À défaut d'identifier cette formule magique de la politique représentative, à même de réconcilier la conquête du pouvoir avec son exercice, on prend le risque d'un durcissement de l'atmosphère dans laquelle se déroule la vie institutionnelle. La vie politique se fait désormais dans une ambiance plus violente, moins apaisée. Nos séances, étalées sur un an, ont fait de nous les témoins d'événements tragiques qui, tous, disaient cela d'une manière ou d'une autre. Nous avons siégé quelques jours seulement après les attentats terribles de janvier 2015, et l'une de nos réunions ultérieures fut interrompue par l'annonce de l'attentat dans une usine chimique à Saint-Quentin-Fallavier, dans l'Isère. Des événements, bien sûr infiniment moins préoccupants, m'ont aussi frappé dans une période où j'étais plus porté à suivre l'actualité parlementaire. Par exemple, au printemps 2015, lors d'un débat en commission, une ministre fut traitée, dans un « tweet » rapidement connu de tous, d'un qualificatif peu amène et peut-être pas indispensable. Les pratiques de la politique démocratique « de terrain » ont toujours été assez mouvementées, et notre époque n'est certainement pas plus rude de ce point de vue que beaucoup d'autres. Mais la donne a changé du fait de la médiatisation de l'action politique, le fait que tout ce qui est dit est immédiatement connu et largement relayé. J'ai pu mesurer à d'autres occasions combien les politiques étaient les premiers à subir ce raidissement de la vie politique, à travers par exemple la manière dont ils sont traités par les médias d'information continue, ou du fait de l'émergence de formes d'expression politique ou para-politique plus dures que par le passé. Je pense par exemple au militantisme écologiste radicalisé, sur lequel je ne porte aucun jugement de valeur mais dont je constate qu'il vient fréquemment bousculer la discussion politique traditionnelle dont, par définition, il ne se satisfait pas ⁽¹⁾. Il y a aussi simplement le fait qu'une carrière politique n'est pas un long fleuve tranquille et est constamment confrontée à l'échéance de la réélection. La classe politique s'adapte en permanence à ces changements, et certains de ses membres peuvent être portés à moins de modération verbale, ou à adhérer à des « agendas » moins centristes, s'ils observent que la société se durcit. On pourrait résumer tout cela par un propos du sociologue Vilfredo Pareto qui opposait, en bon lecteur de Machiavel, les élites rusées et les élites brutales. Nous sommes peut-être passés insensiblement, et pas seulement dans les élites politiques, des premières aux secondes. Certes, les électeurs savent sanctionner les comportements excessifs. Mais ces comportements n'en sont pas moins de nature à fragiliser les institutions. Plus généralement, la crise sociale et économique, la

(1) Nous avons pu le constater avec les échanges assez vifs de la séance du 5 février 2015 : CR, 5, 21 s.

souffrance des individus en situation de précarité, ne peuvent pas ne pas avoir de retentissement sur la vie politique et sur les institutions.

Un défi pour les institutions

Cette mutation de la politique pose un défi aux institutions. On constate que leur représentativité est en crise. On constate dans le même temps que la capacité des institutions à gouverner notre société s'étiole, pour ne pas dire comme certains que celle-ci est devenue ingouvernable. Le droit constitutionnel ne peut pas dire comment on gouverne les peuples. Il est là, seulement, pour en créer les conditions. Une bonne constitution associe une représentation politique adéquate, un gouvernement efficace et un exercice responsable du pouvoir. Elle fait en sorte que l'exigence d'efficacité gouvernementale et le respect des grands principes (tout particulièrement la démocratie et la promotion des droits de l'homme) ne soient pas des impératifs qui divergent excessivement. Tel est le « bon gouvernement » des temps modernes.

Notre commission a été traversée par une ligne de clivage portant sur la question du régime représentatif. D'éloquents partisans d'une refonte du régime dans le sens de la démocratie directe (comme Mme la députée Cécile Duflot) ont échangé des arguments avec des tenants non moins persuasifs d'un régime représentatif classique (comme M. Alain-Gérard Slama). J'avoue avoir été très hésitant sur cette question, qui comporte à mon sens deux facettes. *D'un côté*, je ne crois pas qu'on gouverne autrement que représentativement. L'idée de démocratie directe ne me semble nullement convertible en un dispositif institutionnel réaliste. Et cela est vrai alors même qu'on ne remet nullement en cause le principe de la légitimité démocratique. Dire qu'on ne se gouverne que représentativement, cela ne revient nullement à conclure que l'impératif démocratique n'est pas d'une importance cardinale. Mais la place propre de l'impératif démocratique n'est pas d'être un mode de gouvernement. La démocratie est un principe de légitimité, pas une manière de gouverner. *D'un autre côté*, comment ne pas être attentif à la crise de représentativité de nos institutions et de notre personnel politique ? Des sondages, des études en tout genre, mais aussi tout simplement le sentiment commun des membres de la commission et beaucoup des personnes auditionnées, allaient dans ce même sens.

Ce dilemme est cependant moins fort du moment que l'on constate que la finalité d'une assemblée représentative n'est pas tant de refléter de manière mimétique l'électorat et la société que de les connaître et de bien les gouverner. Par conséquent, toutes les propositions tendant à créer des contraintes pesant sur la sélection des élus (quotas, etc.) si elles sont tout à fait envisageables, ne conduiront pas nécessairement à une meilleure représentation : un parlement composé d'élus plus jeunes, ou avec une représentativité sociale élargie, ne donnerait pas nécessairement un meilleur parlement ou un parlement plus puissant. D'autre part, une telle diversification semble également de la responsabilité première des partis politiques eux-mêmes. Il n'en reste pas moins que seules des politiques volontaristes semblent de nature à faire évoluer la donne

dans certains domaines. Je pense en particulier à la parité homme-femme, sur laquelle je reviendrai dans la troisième partie de cette contribution. Toutefois, la technique des quotas pour être efficace, doit ...être respectée. Le fait que les partis aient le plus grand mal à présenter des candidatures respectant ces quotas pose question de ce point de vue.

« Gouverner démocratiquement », cela veut dire : gouverner représentativement dans le respect de l'impératif démocratique. Faire de la démocratie une manière de gouverner, c'est l'affaiblir ; c'est prendre le risque de faire persister des illusions, et de fragiliser les institutions. Faire de la démocratie un impératif pesant sur les gouvernants, qui représentent le peuple et qui doivent être responsables devant lui, c'est la renforcer. Or, en tant que principe de légitimité, notre démocratie fonctionne plutôt bien. Lorsque l'opinion veut s'exprimer, elle sait le faire. Lorsque le « peuple » veut désavouer (mai 1968, 1984, 1986, 1995, ...) ou soutenir (juin 1968, janvier 2015, ...) ses gouvernants, il sait comment s'y prendre. La rue a brisé des carrières politiques promises à un remarquable avenir, et fait échec à des réformes qui ne semblaient pourtant pas indéfendables sur le papier. On pourrait ranger dans cette liste le référendum négatif de 2005 sur le projet de constitution pour l'Europe, même si je n'ignore pas que la ratification parlementaire du Traité de Lisbonne en 2008 peut facilement être comprise comme un désaveu... du désaveu populaire de 2005.

Nos grands référendums, ce sont nos grands rendez-vous électoraux. Nos grands moments de démocratie directe, ce sont ceux où, dans une tradition française de longue durée qui n'a d'ailleurs pas que des avantages, l'opinion s'exprime avec ses propres forces, en dehors des canaux institutionnels. C'est la raison pour laquelle, je reste sceptique quant à la création de nouveaux mécanismes de démocratie « directe » à côté de ceux qui existent déjà (et dont beaucoup ne servent pas...). Il vaudrait mieux assouplir, dans le sens de la liberté, les régimes juridiques encadrant les grandes libertés d'expression politique. Je pense en particulier au droit de manifestation et le droit de la diffamation publique dans notre pays. On ne manifeste pas assez librement dans notre pays, quiconque a essayé de manifester le sait fort bien, même lorsqu'aucune problématique d'ordre public n'est réellement en cause. Le droit de la diffamation, dont les principes et les modalités d'application sont exagérément rigoureux, convertit en atteinte à l'honorabilité réprimée par la loi des formes pourtant tout à fait légitimes d'expression politique. Il faut aussi, dans le même ordre d'idées, attirer l'attention sur la concentration des médias audiovisuels, ce qui relève à la fois du droit des libertés fondamentales et du droit public économique. Ce ne sont que quelques exemples : le droit des libertés publiques est le vrai garant de la démocratie « directe ». C'est lui qui doit être repensé.

Pour le reste, je pense qu'il faut déconnecter la question de la démocratie directe et celle de ce qu'un de nos membres a opportunément appelé « l'ingénierie participative ». Ce n'est pas la même chose. Accroître la participation des citoyens à la décision politique est une bonne chose. Cela peut se faire au niveau local, comme le montrent les ateliers législatifs de Mme la députée Cécile Untermaier.

Cela peut aussi être envisagé au niveau national. La pratique des assemblées consistant à avoir recours à des mécanismes de consultation directe, pour recueillir des observations sur les études d'impact ou des avis sur des réformes, ne peut qu'être encouragée. De ce point de vue, l'existence des chaînes télévisées parlementaires, où l'on voit régulièrement les débats en commission et les réunions avec des experts et des représentants de la société civile, ne peut aussi qu'être approuvée. Enfin, pourquoi pas le tirage au sort ? Les arguments de M. Bernard Manin en faveur du recours mesuré à ce mécanisme, sur le modèle essayé avec succès au Canada et en Irlande ⁽¹⁾, m'ont semblé, à la réflexion, persuasifs. On verrait par-là que le citoyen mis en situation de gouverner rencontre les vraies contraintes du pouvoir, cette « realpolitik » de tous les jours et sur tous les sujets, qui est le lot quotidien de ses élus. Il devient un « citoyen-représentant », peut-être plus prudent et moins radical, mais aussi peut-être plus réaliste et moins enclin aux compromis avec les groupes d'intérêts. Mme la députée Cécile Untermaier a dit, lors d'une de nos séances, une chose qui m'avait frappée : « il faut expliquer aux électeurs pourquoi nous n'arrivons pas à faire les choses ». Si on parvenait à faire cela, beaucoup de postures extrémistes ou radicales de tout bord se verraient couper l'herbe sous le pied. Mais rien, naturellement n'est plus difficile... Je repense aussi au propos de Mme la députée Marie-George Buffet, qui est un utile rappel aux réalités du terrain : « dans ma circonscription, lorsqu'on vient à ma permanence, ce n'est pas pour discuter des lois, c'est le plus souvent pour demander un logement » ⁽²⁾.

II. « NOS » CONSTITUTIONS : UN ÉTAT DES LIEUX

Nos constitutions : le pluriel s'impose car il faut distinguer différentes strates qui ne sont pas justiciables de la même analyse. J'en distinguerai trois : la constitution des valeurs (les grands principes) ; la « constitution des pouvoirs » (notre mécanique institutionnelle), et enfin une série de branches plus spécialisées mais non moins importantes et peut-être sous-estimées.

La constitution des valeurs

Le groupe de travail et les personnalités auditionnées ont travaillé sur fond d'accord concernant les grands principes de notre constitution. Qu'il s'agisse d'une démocratie ; que cette démocratie porte une attention privilégiée aux droits de l'homme et à des principes universalistes ; que cette démocratie soit attachée aux principes républicains qui ont présidé à sa naissance et se sont consolidés à travers son histoire : tout cela n'a pas fait débat.

(1) Assemblée Nationale, Compte-Rendu du Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance 14, p. 4 (ensuite : CR, n° de la séance, page).

(2) Je cite ici de mémoire la discussion en séance. Cf. sur ce point : CR, 14, 10 (M.G. Buffet) et 16 (C. Bartolone).

Je voudrais ici, à la rubrique des principes constitutionnels supérieurs, n'aborder que l'un d'entre eux, à savoir la nature républicaine du régime. Nous avons pu voir l'idée républicaine revenir sur le devant de la scène au moment où elle était méprisée et foulée aux pieds par des attentats terroristes. La République est redevenue une idée que tous voulaient partager, un mot que tous voulaient mettre en commun, même si cela a pu aussi conduire le vocable de « républicain » à être choisi comme le nom propre d'un de nos grands partis. Mais quel contenu donner à cette idée de République ? Des propositions éclairées sont venues de notre co-président historien, Michel Winock, qui a su synthétiser le contenu de cette idée républicaine à travers notre histoire.

Il importe seulement de relever que ce débat éminemment constitutionnel a été quelque peu négligé dans notre pays, là où la constitution est censée se faire, c'est-à-dire devant nos plus hautes juridictions. On sait que, pour le Conseil constitutionnel, la référence à la forme républicaine de gouvernement ne lie nullement le pouvoir constituant, qui reste « souverain », du moment semble-t-il qu'on ne retombe pas en régime monarchique. Cette jurisprudence, tout à fait logique d'un certain point de vue, n'a pas permis l'émergence d'un corpus constitutionnel de valeurs républicaines. Si on cherche un exemple du fait que cette stérilisation du débat n'allait pas de soi, il suffit de prendre le cas de la cour constitutionnelle allemande. À travers une série de décisions, dont la plus saillante est la décision *Lisbonne* du 30 juin 2009, le juge de Karlsruhe, sans tomber dans la politisation partisane, a été capable de faire émerger un corpus de principes et de valeurs exprimant l'identité constitutionnelle démocratique de l'Allemagne. Avons-nous su faire de même ? Probablement pas. La faute n'en incombe pas seulement à notre juge constitutionnel. Elle est imputable à nous tous, tant que nous ne saurons pas comment débattre activement et utilement de nos grands principes constitutionnels ⁽¹⁾.

La constitution des pouvoirs

Par-delà la VI^e République... Notre commission a rapidement mis de côté la discussion sur l'opportunité d'une « VI^e République ». Personne n'a souhaité en rester à ce problème de numérotation, et la discussion a plutôt porté sur l'économie concrète des pouvoirs. La discussion a, par contre, fréquemment opposé les tenants d'un maintien du noyau institutionnel de 1958-1962 (comme le président B. Accoyer) à ceux qui insistent, non sans arguments, sur les graves inconvénients de l'hyperprésidentialisation du régime (comme ma collègue Marie-Anne Cohendet). Les deux positions peuvent s'appuyer sur des arguments solides. Il est très respectable d'insister sur les qualités d'un régime qui a su nous apporter une réelle stabilité institutionnelle au moyen d'un président fort. Il est tout aussi parfaitement légitime de déplorer la surpuissance du président de la République. Mais ce qui permet d'envisager une réconciliation entre ces points de vue

(1) On pourrait en dire de même de la notion d'identité constitutionnelle de la France. La question, en contentieux constitutionnel, a été ramenée à un critère assez opaque et peu utile (en tout cas peu utilisé) de la constitutionnalité de la transposition des directives européennes.

divergents, c'est que la nature même du phénomène a changé sous nos yeux. Nous sommes passés en deux quinquennats de l'hyperprésidence à la présidence faible. Il y a de la faiblesse à ne pas être en mesure d'exercer un pouvoir fort. Tel est le sort d'un président armé de tous les pouvoirs mais qui, pour différentes raisons, se trouve constamment entravé dans son action. Mme la députée Cécile Duflot, lors d'une de nos séances, avait judicieusement relevé que la présidence forte était (aussi) un fardeau pour le Chef de l'État. La réforme du quinquennat me semble devoir être interprétée dans ce contexte même. Elle n'a rien changé aux prérogatives du président. Elle a semblé le mettre plus en phase avec le rythme de la gouvernance dans un État moderne. Mais en réalité, elle a probablement déclenché cette inversion des tendances, ce retournement de l'hyperprésidence au profit d'une présidence faible, que nous avons observé depuis le milieu du précédent quinquennat. Le quinquennat a suscité la tentation de la présidence hyperactive et la montée en puissance d'hommes et de femmes politiques au profil nouveau ⁽¹⁾. C'est un processus nouveau de légitimation politique qui s'est imposé. Le quinquennat n'a fait que le sanctionner, ou l'accélérer. Mais cette mutation dont le quinquennat est avant tout le symptôme a suscité ses propres antidotes. Intervenant dans tous les domaines et à toutes les occasions, le Président de la République s'est exposé à des formes de sanction politique nouvelles, nées spontanément du fait même que la constitution rend le président politiquement irresponsable : non-renouvellement d'un premier mandat, ou impopularité persistante. La présidence faible est un état de la constitution comme il y a différents états de la matière. Cette situation peut disparaître ou persister, et ces changements d'état peuvent même se faire dans le court terme. Mais je pense qu'il faut intégrer ce nouvel état d'équilibre dans l'appréciation que nous portons sur la problématique des relations entre Président, gouvernement et parlement sous la V^e République. La République gaullienne reposait sur un partage des rôles entre chef de l'État (chargé de l'essentiel) et Premier ministre (chargé du quotidien de l'action gouvernementale). À ce partage correspondaient institutionnellement l'irresponsabilité politique du Président et la soumission du gouvernement à la responsabilité parlementaire. Désormais, avec le brouillage des niveaux de responsabilités au sein de l'exécutif, on ne sait plus très bien qui est en charge des grands équilibres et qui se charge de la gestion quotidienne : dans le couple exécutif, c'est « un peu tout le monde ». Le Président s'est toujours occupé de tout, y compris des détails, et cela depuis de Gaulle. Mais on constate désormais qu'il s'en occupe *autrement* : de manière visible, très médiatisée, et de façon à retirer parfois aux ministres jusqu'aux apparences de l'exercice du pouvoir. On constate aussi, et on passe alors de l'hyperprésidence à la présidence faible, que le Premier ministre, quand il en a les moyens politiques, n'hésite pas à imposer sa voix et son autorité sur des sujets très « présidentiels ».

(1) Je cite ici Claude Bartolone : « Ce genre de responsables politiques, patinés par l'histoire et dont la parole devient presque sacrée, s'est éteint avec Jacques Chirac [autrement dit avec le septennat] Après lui, les enfants de la télé sont arrivés au pouvoir » : in C. Bartolone et H. Bekmezian, *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, Flammarion, 2014, p. 66.

L'irresponsabilité présidentielle n'en est que plus problématique. Certes, la procédure de déchéance de l'article 68 de la constitution issue de la révision de février 2007 apporte désormais une exception à cette irresponsabilité politique, puisque les manquements du Président « à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » peuvent désormais être susceptibles d'une destitution prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. Mais les conditions politiques du recours à cet « impeachment à la française » ne seront pas réunies de sitôt. Auraient-elles été réunies, par exemple, en 2006 lorsque le Président de l'époque avait refusé de promulguer la loi sur le CPE ? Qui en aurait pris le risque ?

Revenons à la préoccupation qui était celle de notre mission : l'avenir du régime. C'est une question pragmatique, pas une affaire d'options idéologiques ou de grands principes de philosophie politique. Tous les points de vue se défendent. On peut tout aussi bien se réjouir de l'existence d'un exécutif fort qui nous aurait fait sortir des ornières de l'avant-1958 que déplorer une hyperprésidentialisation et une impunité des gouvernants qui sont jugés anti-républicains par beaucoup et ne vont pas dans le sens de la démocratie moderne. Mais à vrai dire, la question me semble se poser sur un terrain légèrement différent : peut-on y changer quelque chose ? C'est la question qui se pose au détenteur du pouvoir constituant. Celui-ci n'a pas toute latitude. Il y a une dynamique des institutions qui échappe aux acteurs et aux intentions des acteurs. Imaginons qu'on en revienne, par un passage à une VI^e République, à un système parlementaire classique, plus ou moins aménagé. Il aurait toutes les vertus des précédents régimes parlementaires que la France a connus, mais très probablement aussi leurs défauts. Et rapidement, la psychologie politique des français, plus attachée qu'on ne le croit à un pouvoir exécutif solide, en viendrait à leur faire regretter un(e) chef de l'État doté(e) d'assez d'autorité pour les gouverner. Ce qui fait la robustesse de la V^e République est son hybridité et son aptitude aux géométries variables. Le régime est bel et bien parlementaire, mais il doit être corrigé par un dispositif de consolidation et de stabilisation qui passe par le fait de doter l'exécutif d'une légitimité distincte (élection du président au suffrage universel direct) et de prérogatives de régulation (parlementarisme rationalisé). Le noyau institutionnel de la V^e République, difficile à saisir intellectuellement, et que beaucoup confondent avec un régime « présidentiel » (ce qui n'est nullement le cas), doit son existence à cette réalité, et non à l'idéologie de tel ou tel père fondateur. Si De Gaulle n'était pas advenu, d'autres auraient peut-être imaginé une autre solution institutionnelle comparable. À défaut, la France serait tristement restée une sorte de sœur jumelle de la République italienne. Autrement dit : il est très légitime de critiquer les excès de l'interprétation présidentialisiste de la constitution. Encore faut-il trouver une alternative cohérente et je ne suis nullement certain qu'elle soit disponible. Les autres régimes parlementaires européens, qui fonctionnent bien sans président fort, n'ont pas notre culture politique, pas plus qu'ils n'ont notre État et notre technocratie. Si on me pardonne un raccourci un peu facile, nous sommes un peuple qui voudrait toujours à la fois jouir des avantages combinés de la convention de 1793, ou de la Commune de Paris, et de

l'absolutisme louis-quatorzien, le tout avec le confort et la tempérance du régime parlementaire de Westminster. Et, au total, nous courons le risque d'avoir l'instabilité de la première, la tendance au despotisme du second, et les vices inhérents au troisième, tel du moins qu'il a été transposé dans le contexte français. De ce dernier point de vue, ne négligeons pas que nous sommes toujours menacés de retomber dans les errements d'un gouvernement parlementaire au mauvais sens du terme qui a fait une si mauvaise réputation au parlementarisme dans notre pays. La multiplication des « affaires » et autres scandales ne permet pas d'exclure que notre V^e République ait déjà fait de grands pas dans cette triste direction. Qui dit une vie politique et parlementaire de cette sorte dit mécaniquement une montée de l'anti-parlementarisme et plus généralement de la défiance vis-à-vis des institutions.

La triple crise. La V^e République gravite autour d'un noyau institutionnel composé d'un exécutif fort et d'un parlement représentatif. Ce cœur du régime obéit à une logique profonde. Il répond à des nécessités historiques et, désormais, à des attentes du peuple démocratique, qui fait de l'élection présidentielle un moment majeur de sa mobilisation. On peut donc le considérer comme un socle qui n'a pas vocation à être remis en cause. Mais encore faut-il que l'exécutif ne soit pas un géant impuissant, et que le parlement assume pleinement sa fonction de représentation. Cette fonction de représentation consiste pour une large part dans le fait d'établir des ponts entre le principe de légitimité démocratique et l'exercice concret du gouvernement, dont nul n'attend dans les régimes modernes qu'il soit le fait des chambres parlementaires. Or ces exigences de base (un exécutif qui gouverne, un parlement qui représente le peuple, qui légifère efficacement, et qui s'acquitte de sa fonction de contrôle) sont frappées d'une crise dont les facettes sont multiples. Si crise de notre « constitution des pouvoirs » il y a aujourd'hui, elle prend une triple forme : crise de l'autorité présidentielle, crise de la solidarité gouvernementale, et crise du « fait majoritaire ». Ces pathologies ne datent pas d'aujourd'hui. Déjà sous le précédent quinquennat, les ministres ont pris l'habitude de jouer un jeu personnel. Tout en étant privés d'une partie de leurs attributions effectives, ou peut-être à cause de cela même, ils et elles ne manquaient pas à l'occasion de prendre leurs distances par rapport aux orientations gouvernementales ou de rendre publics leurs désaccords avec leurs autres collègues du gouvernement. Il en est allé de même avec la majorité parlementaire, dont les membres estiment dorénavant qu'ils ne sont pas tenus à une stricte discipline de parole, voire de vote. On n'en est plus du tout au stade des parlementaires « godillots » du gaullisme, suivant sans discuter les consignes de leur parti. Cette crise du principe de majorité ne date pas de ces dernières semaines. Jean-François Copé, devenu président du groupe parlementaire UMP sous le précédent quinquennat, avait évoqué une « co-production législative » avec l'exécutif. C'est un propos qui aurait été incompréhensible pour un gaulliste traditionnel. La formule était, au passage, d'un saisissant réalisme. Car le parlement, à lire l'article 24 de la constitution, n'a pas à espérer devenir un « co-producteur » de la loi, puisque, de par ce texte, c'est lui et lui seul qui l'adopte.

À l'époque du général de Gaulle ou de Georges Pompidou, si un ministre avait parlé à la télévision des autres membres du Gouvernement dans les termes dont certains ministres usent depuis sept ou huit ans, il aurait immédiatement été rappelé à l'ordre. Sans doute aurait-il perdu son maroquin. Il est compréhensible que les politiques tiennent à pouvoir dire ce qu'ils pensent, mais la solidarité gouvernementale est une composante indispensable du régime parlementaire. On pourrait désormais ajouter une crise de l'homogénéité partisane. Les deux grandes formations de la droite et de la gauche sont contestées sur leur flanc, et traversée par une grave crise interne qui porte sur leur orientation idéologique fondamentale. Cela retentit sur les institutions, en particulier en ce qui concerne le parti qui est actuellement au pouvoir. L'autorité des deux têtes de l'exécutif – Président et Premier Ministre – en est amoindrie. Le fait majoritaire est fragilisé, puisque le parti dominant n'est pas en accord avec lui-même. Mais paradoxalement, cela conduit à une vie institutionnelle à certains égards plus active et riche idéologiquement. On peut regretter *politiquement* (ou pas) que la majorité ne parle pas d'une seule voix ou que la discipline de vote peine à être imposée. Mais, à dire vrai, c'est un phénomène absolument normal dans un régime parlementaire. La divergence n'est pas nécessairement une dissidence. Les voix discordantes ne sont pas pour autant des trahisons. Tout exécutif, même sous la V^e République, est tenu à un effort permanent de conviction et de négociation avec sa majorité. Il n'a pas de droit acquis à la discipline de ses « troupes » (et la connotation militaire est ici plutôt malencontreuse). C'est bien l'automaticité de la discipline de vote qui est étonnante, et pas nécessairement saine. Le « régime parlementaire assaini » de Michel Debré, qui produisait ce résultat par le moyen des mécanismes du parlementarisme rationalisé, comportait en lui quelque chose qui n'avait rien de « sain » : le verrouillage de la parole politique, la perte d'indépendance des représentants de la nation, et ultimement leur perte de légitimité vis-à-vis des électeurs. La République héroïque du Général de Gaulle, la République quelque peu autoritaire de Georges Pompidou ou quelque peu aristocratique de Valéry Giscard d'Estaing, la République hautement personnalisée de François Mitterrand, portaient en elles les germes de leur renversement : le pouvoir désenchanté, la volatilité des majorités, la libération parfois brouillonne de la parole politique, la difficulté persistante (et dangereuse pour leur équilibre interne) des partis à trouver les « grands hommes » capables d'occuper ces fonctions faites pour des géants.

Les autres constitutions (dont on ne parle pas assez...)

Au lieu de se focaliser sur des questions institutionnelles classiques, touchant à ce que j'ai appelé la « constitution des pouvoirs », notre groupe de travail a diversifié ses préoccupations et élargi son champ de réflexion. C'est une excellente chose, car cela rejoint la nécessité pour le droit constitutionnel de ne pas s'en tenir à ses débats habituels, trop peu renouvelés. C'est une manière de rendre la constitution plus vivante que d'élever à la dignité constitutionnelle des questions souvent traitées seulement sur les deux plans, disjoints, de la politique partisane et de la technique normative. Lorsque les deux plans se rejoignent, on fait ce qu'au XIX^e siècle on appelait avec un certain bonheur de la « politique

constitutionnelle ». Je m'en tiens ici à quelques thèmes et à des remarques fatalement impressionnistes.

La constitution sociale. C'est le type même du sujet où la discussion au niveau constitutionnel est souhaitable, mais évidemment délicate tant les divergences sont profondes. Il est évident que la « constitution sociale » qui résulterait des vœux du patronat n'aurait pas le même contenu que celle rédigée par les syndicats de salariés. Pourtant, le problème n'est pas de parvenir à un consensus, mais pour chaque groupe d'intérêt ou courant d'opinion de formuler ses idées sur le plan constitutionnel. J'en prends deux exemples. B. Thibault a pu à juste titre relever qu'il n'y avait pratiquement plus d'élections sociales en France, maintenant que les élections prud'homales étaient supprimées (depuis la loi du 18 décembre 2014). Pierre Joxe a pu avec force et conviction soulever le problème que posait la crise des juridictions sociales en France. On pourrait aussi soulever le problème des déficits sociaux et de la manière dont sont discutées à l'assemblée les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Donner sens à la « République sociale » de l'article 1^{er} de la constitution ne va pas pour autant de soi, et on peut être sensible à l'appel du prof. J.E. Ray invitant à « refuser de constitutionnaliser la négociation légiférante » ⁽¹⁾.

La constitution écologique. L'écologie est un problème à part, mais cela ne signifie pas qu'il doive recevoir un traitement à part. De ce point de vue, je ne suis pas favorable, comme cela a pu être proposé (comme en 2003 par Bruno Latour) de créer un Sénat environnemental, ou de fusionner à cette fin le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental (ensuit CESE). Le propre de la représentation politique, c'est d'être en mesure de se saisir des problèmes nouveaux qui se présentent. Elle le fait certes moins bien pour l'écologie que pour d'autres enjeux, car l'écologie est un problème plus insaisissable, qui imposerait des choix à rebours d'autres grandes décisions collectives (par exemple, pour certains, le renoncement à la croissance économique), et à un horizon beaucoup plus lointain que d'autres politiques publiques. Mais l'enjeu est d'intégrer la politique écologique au reste de la politique, pas d'isoler le traitement de la question environnementale au sein des institutions. Qu'y gagnerait-on ? Sans en remonter à des débats trop philosophiques, le problème de fond est que nous sommes quelque peu désemparés vis-à-vis de problèmes environnementaux face auxquels nous ne savons pas faire *de la* politique, ni conduire *des* politiques. Heureuse était l'époque où l'on pouvait opposer nature et culture, ou bien le « nomos » (la loi) et la « phusis » (la nature) des anciens Grecs. Mais cette époque n'est plus la nôtre. L'environnement questionne notre capacité à l'autonomie individuelle et collective. De ce point de vue, j'ai du mal à trouver que la Charte constitutionnelle de l'environnement (constitutionnalisée en 2005) soit un grand succès. Elle crée des « droits » quelque peu insaisissables, et difficilement justiciables (par exemple dans son article 1^{er}). Elle crée aussi des devoirs, ce qui

(1) « La place de la négociation collective en droit constitutionnel », Cahiers du Conseil constitutionnel, n°45.

tranche avec la tradition française remontant à la déclaration de 1789 et consistant à ne pas inclure les *devoirs* dans les déclarations de *droits* de l'homme. Elle pose donc éminemment le problème de notre liberté collective en regard des problématiques environnementales. La question n'est pas littéraire. Mme Karine Berger a pu se demander si la loi Neuwirth aurait pu être promulguée sans être censurée par le Conseil constitutionnel si le principe de précaution, constitutionnalisé par la charte, avait été en vigueur en 1969, sachant qu'on ne pouvait garantir à l'époque que la contraception était sans risque sanitaire pour les femmes ? ⁽¹⁾

Il m'aurait semblé tout aussi intéressant de se pencher sur d'autres parmi ces nombreuses « constitutions ». Je pense par exemple à notre *constitution économique*, qui a profondément évolué avec la globalisation et les réactions à la crise financière de 2008. Par exemple, on sous-estime l'importance dans nos institutions de la Banque Centrale Européenne, ou de dispositifs tels que le mécanisme européen de stabilité (MES). Je pense aussi à notre *constitution internationale*, puisque désormais les principes supérieurs du droit existent aussi à un niveau supérieur à celui des États. Mais je laisse cela de côté dans la présente contribution.

III. CE QUI POURRAIT CHANGER

Cette dernière partie de ma contribution est consacrée aux propositions concrètes. Je n'ai pas cherché à évoquer tous les sujets, ce qui aurait répliqué inutilement le rapport adopté par la commission. J'ai préféré me concentrer sur certaines réformes particulières, en renonçant donc à être exhaustif et en abordant des thèmes d'inégale importance.

Les grands équilibres ?

Dans cette partie de ma contribution, j'ai pris le parti « méthodologique » de ne pas remettre en cause ce noyau dur des institutions de la V^e République que sont le statut des autorités exécutives et le cœur de leurs relations avec le parlement (responsabilité, dissolution). J'en ai traité dans la seconde partie où je tentais un bilan des institutions et de leur pratique. Mais, à tort ou à raison, je ne vois pas d'évolution plausible dans le sens d'une remise en cause des « fondamentaux » du régime actuel. Les possibilités d'aménagement institutionnel me semblent réduites. Ainsi, interdire la révocation du Premier ministre, comme le propose M. Bastien François ⁽²⁾, peut sembler séduisant. Mais même si cette prérogative, implicite dans la constitution, lui est explicitement déniée, un Président de la République pourra toujours la reprendre indirectement. Il lui suffirait de demander à ses soutiens dans la majorité de faire, par l'intermédiaire de quelques fidèles relais et d'énergiques cheveau-légers, tomber ledit Premier ministre. Le Premier ministre ne peut échapper à ce sort que si le fait majoritaire

(1) CR, 5, 17.

(2) CR, 7, 7-8.

(une majorité parlementaire qui se comprend en même temps comme majorité soutenant le Président) disparaît. Et tant que le fait majoritaire persiste, le Premier ministre ne peut échapper au désaveu présidentiel.

Ce parti consistant à ne pas remettre en cause les grands équilibres de la « constitution des pouvoirs » ne signifie pas que je suis indifférent au problème que pose la surpuissance présidentielle au sein de notre régime. Dans l'idéal, j'aimerais tout autant qu'un autre que notre système soit plus équilibré. Il est permis de ne pas se satisfaire du traitement qu'on réserve en général aux assemblées dans notre système, du fait à la fois de la puissance excessive de l'exécutif et de la manière dont cette puissance est confortée par une jurisprudence constitutionnelle excessivement défavorable aux droits du parlement. Mais l'important ne consiste pas ici dans les opinions de tel ou tel observateur. La question réside dans les possibilités effectives de changement. Or ces possibilités sont objectivement limitées : si l'on écarte la possibilité d'un choc exogène (grave crise, guerre,...), le « noyau dur » du régime est assez solide pour résister aux assauts de réformateurs bien intentionnés. Il l'est parce que ses raisons d'exister sont fortes, et parce que le constituant ne fait pas tout ce qu'il veut d'un trait de plume. On le voit bien au fait que les tentatives « internes » pour revoir ce volet de la constitution n'ont pas prospéré. Il faut en comprendre les raisons. L'expérience de 2008 aidant, il faut être attentif aux contraintes pesant sur un éventuel exercice de révision constitutionnelle. J'en veux pour preuve les conclusions sur ce point du rapport de la commission « Balladur » de 2007 ⁽¹⁾. Soit ses préconisations ont été introduites dans la constitution, mais sans grand résultat concret (comme en ce qui concerne le discours présidentiel devant les chambres créé par l'article 18, al. 2). Soit encore, la commission elle-même a renoncé à modifier des dispositions problématiques de la constitution, parce que cette modification textuelle aurait été inutile ou périlleuse. Soit enfin elle s'est risquée à des préconisations qui n'ont pas été suivies par le constituant. L'exemple type est celui de l'article 20 de la constitution : ce n'est pas en vérité le gouvernement qui « détermine et conduit » la politique de la nation. Mais si on inscrit dans la constitution le principe selon lequel c'est le président qui « définit la politique de la nation » (pour reprendre la proposition de la commission Balladur), on se heurte à l'obstacle d'une éventuelle cohabitation, et au fait que ce président n'est pas, contrairement au gouvernement, responsable de la politique ainsi déterminée. Le constituant a donc renoncé à adopter cette rédaction alternative.

L'institution parlementaire

Le renforcement du Parlement. Le thème du rééquilibrage des institutions au profit du parlement occupe les esprits depuis longtemps et on en trouve la marque dans les travaux de la commission « Balladur » et dans les révisions opérées dans la constitution en 2008. C'est un vaste sujet, et je ne veux ni ne peux

(1) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, « Une Ve République plus démocratique », La Documentation Française, 2007.

le développer ici comme il le mériterait. Toutefois, il me semble possible de dire que tout rééquilibrage au profit du parlement suppose que celui redevienne une force d'impulsion de la politique nationale. Tant que c'est le gouvernement qui, seul et sans partage, « détermine », selon la formule de l'article 20 de notre constitution, « la politique de la nation », le Parlement restera au mieux un organe de contrôle, de discussion et de modification à la marge. Ce n'est déjà pas mal, et c'est le sort de la grande majorité des parlements modernes. En France, toutefois, nous avons conservé le principe révolutionnaire selon lequel c'est la loi, et à travers elle le parlement, qui exprime la volonté générale (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). C'est le grand « reste » du républicanisme traditionnel de l'avant 1958 qui n'a pas été jeté à bas par l'avènement de la V^e République. Le parlement doit retrouver les moyens d'exprimer plus fortement la volonté nationale. Il peut le faire à travers la loi, et de ce point de vue, je pense qu'il faudrait d'une manière ou d'une autre revenir sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel prohibant les « neutrons législatifs », c'est-à-dire les dispositions non-normatives contenues dans la loi. Même si elle semble logique d'un point de vue de bonne « légistique », cette jurisprudence fait échec à une fonction légitime du parlement, qui peut et doit, à travers la loi, exprimer des positions générales, assurer une fonction déclaratoire, et exprimer de grands principes qui ne sont pas nécessairement « normatifs » au sens restrictif des décisions du Conseil constitutionnel. Une autre manière de le faire consiste dans les « résolutions » de l'article 34-1 de la constitution, issu de la réforme de 2008. Céline Vintzel, lors de son audition, a proposé que les commissions permanentes puissent examiner ces résolutions avant de les proposer à l'assemblée plénière ⁽¹⁾. Il serait également heureux – même si ce n'est pas réaliste dans l'état actuel de notre jurisprudence constitutionnelle – que ces résolutions de l'article 34-1 puissent comporter des critiques de la position politique du gouvernement. Je ne vois pas ce que cela aurait d'illégitime. En France, la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement ne peut être renforcée que si les chambres se souviennent qu'elles sont l'organe légitime d'expression (j'allais dire : *de la pleine expression*) de la volonté générale. Les résolutions de l'article 34-1 pourraient permettre d'exprimer la volonté de la Nation, non pas par des normes, mais par l'expression de grands principes et de grandes orientations politiques. À défaut, on peut toujours parler d'un rééquilibrage des institutions et d'une revalorisation du parlement. Mais on relèvera toujours et encore de la sentence bien connue (et souvent mal citée) de Bossuet ⁽²⁾ : « *Dieu se rit* des prières qu'on lui fait pour détourner les malheurs publics, quand on ne s'oppose pas à ce qui se fait pour les attirer ».

Les commissions parlementaires. Une grande quantité d'observations « vécues », précieuses pour le constitutionnaliste, ont été livrées par les membres parlementaires sur les conditions du travail en commission. Il serait heureux d'en tirer certaines conséquences, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs des

(1) CR, 12, 4.

(2) Dans son Histoire des variations des Églises protestantes, au livre IV.

commissions d'enquête : pouvoirs d'instruction, et éventuel pouvoir de sanction ou de déclenchement de procédures de sanction. Claude Bartolone a ouvert le débat sur la remise en cause du principe de la *res judicata* : autrement dit, reste-t-il pertinent de refuser aux commissions d'enquête « le droit de se pencher sur des faits dans lesquels la justice enquête déjà » comme c'est le cas fréquemment en droit comparé ⁽¹⁾. Le député Alain Tourret a également pu regretter que les commissions ne puissent se faire communiquer le dossier pénal ⁽²⁾. De fait, le pouvoir des commissions est trop réduit à cet égard. L'atteinte à la séparation des pouvoirs n'est pourtant pas manifeste. Les commissions parlementaires américaines, par exemple, ont des pouvoirs quasi-juridictionnels significatifs, sans qu'on déplore une telle remise en cause de la séparation des pouvoirs.

La procédure législative

Revoir la pratique et le droit des études d'impact. Le rapport La Raudière-Juanico de 2014 a dressé sur ce point un bilan sévère : les études d'impact sont souvent mal faites, et leur mauvaise préparation est un des facteurs de l'inflation législative ⁽³⁾. Sur ce point, le problème me semble le suivant : les études d'impact sont l'œuvre de ceux-là mêmes qui préparent les textes de loi. En un mot : des ministères et de leur administration. C'est placer l'exécutif, véritable auteur de la majorité des normes législatives, en position à la fois de juge et de partie. On ne peut s'en satisfaire, et le rapport La Raudière-Juanico est là pour nous montrer que ce n'est pas une pratique satisfaisante. Je propose plutôt de confier la supervision des études d'impact préparées par les ministères à un Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) rénové, doté des moyens nécessaires pour ce faire. Si le CESE doit être par excellence l'organe de réflexion sur nos politiques publiques, lui confier cette compétence aurait un sens. Cette idée n'est pas irréaliste : dans plusieurs pays européens, les études d'impact sont contrôlées par une autorité indépendante ⁽⁴⁾. À défaut, on pourrait envisager des contre-études d'impact, réalisées par des institutions de la société civile (syndicats, ONG,...) dotées de leur propre capacité d'expertise. On devrait aussi, en toute logique, étendre l'obligation de soumettre une étude d'impact aux propositions de loi, en révisant en ce sens l'article 39 de la constitution, ainsi qu'aux ordonnances. Et le fait que les amendements gouvernementaux déposés en cours de procédure législative échappent à l'obligation de comporter une telle étude d'impact constitue un argument sérieux en leur défaveur.

Limiter constitutionnellement le recours à la procédure accélérée. On connaît les reproches formulés à juste titre contre cette procédure, et surtout contre son usage toujours croissant. Je voudrais seulement ajouter un argument

(1) Je ne me tairai plus, p. 46.

(2) CR, 7, 23.

(3) *Assemblée Nationale, Rapport d'information n°2268, Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi, oct. 2014, p. 17.*

(4) *Regulatory Policy Committee au Royaume Uni ; Normenkontrollrat en Allemagne. Cf. le rapport La Raudière-Juanico, p. 57.*

supplémentaire. La procédure accélérée est une forme implicite, discrète mais tout à fait efficace, de question de confiance. C'est à sa manière un mécanisme d'engagement de responsabilité. Depuis 2008, la constitution limite le recours à la procédure de l'article 49, al. 3 à un usage par session (en pratique : *par loi au sein d'une session*, ce qui peut conduire à plusieurs recours au 49. 3 lors de la même session, comme le montre l'épisode du vote de la loi « Macron » qui en a requis pas moins de trois). Il faut en faire de même, peut-être avec une limite de deux ou trois par sessions, en ce qui concerne la procédure accélérée. L'urgence, qui consiste à dire aux parlementaires « faites-moi confiance, nous allons faire vite », doit rester l'exception.

Limiter les amendements gouvernementaux en cours de procédure. Cette « pathologie » de la pratique législative a été déplorée à plusieurs reprises pendant les travaux de la mission, et plus récemment encore par la commission des lois, par la voix de son président ⁽¹⁾. Au demeurant, ces articles additionnels ne sont rien d'autre qu'une forme cachée d'urgence législative. Pour limiter ce phénomène, il faut en comprendre l'origine, qui tient à la manière dont travaille l'exécutif et les contraintes sous lesquelles ce travail s'effectue. La solution ne passe probablement pas par une disposition du règlement, qui limiterait le droit constitutionnel d'amendement que détient le gouvernement, et serait donc potentiellement inconstitutionnel. Au demeurant, le Conseil constitutionnel s'est récemment refusé à sanctionner cette pratique gouvernementale, du moment qu'elle ne tombait pas sous le coup de la prohibition des « cavaliers » législatifs ⁽²⁾. On peut certes envisager de réformer la constitution sur ce point. Mais le remède pourrait venir aussi, et plus simplement, d'un réajustement des pratiques tel que celui envisagé par le président de la commission des lois, qui a tout récemment invité les députés de la majorité à rejeter les amendements gouvernementaux nouveaux, sauf pour l'exécutif à rapporter la preuve qu'ils sont justifiés ⁽³⁾.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental

Beaucoup a été dit dans notre commission sur la possibilité d'une fusion entre le Sénat et le CESE, défendue comme on le sait par le Président Claude Bartolone. Je voudrais soutenir un point de vue qui n'est finalement pas si éloigné, et qui tient en trois points. 1/ Le Sénat ne peut, dans son propre intérêt, rester ce qu'il est. 2/ Il sera néanmoins difficile de le fusionner avec le CESE, car il fera jouer son « veto » constitutionnel pour s'y opposer. 3/ On pourrait cependant faire avancer l'idée sous-jacente qui préside à cette proposition, consistant notamment à redonner ses chances au « temps long » dans la discussion politique. Il faudrait,

¹ V. aussi Je ne me tairai plus, p. 56.

² *Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015*, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « 7. Considérant qu'est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives à la présentation des projets de loi à l'encontre de dispositions nouvelles introduites par voie d'amendement au cours de l'examen du projet de loi ».

³ V. le blog de J.J Urvoas : <http://www.urvoas.bzh/2015/07/21/travail-parlementaire-prendre-des-bonnes-resolutions>.

pour cela, au lieu de cette fusion avec le Sénat, *revitaliser le CESE* en y faisant entrer plus de politique. On m’a objecté très pertinemment (P. Jan et F. Mélin-Soucramanien) que le risque était alors de créer une troisième chambre, ce qui fait un peu trop. L’objection est forte. Mais faire entrer la politique au Palais d’Iena, ce n’est pas nécessairement le convertir en troisième chambre, parce que la politique n’est pas seulement partisane et politicienne. Au Royaume Uni, pour des raisons historiques, la Chambre des Lords est, en, même temps qu’une chambre politique une chambre d’expertise où siègent nombre de grands professionnels venus d’horizons très variés. En France, il semble difficile de combiner de cette manière débat politique et représentation socio-professionnelle. Mais on pourrait redonner souffle à la chambre d’expertise socio-professionnelle qu’est le CESE, et que la constitution, dans sa sagesse, ne fait pas participer aux fonctions que, dans son article 24, elle assigne à l’Assemblée Nationale et au Sénat (voter la loi, contrôler l’exécutif, évaluer les politiques publiques).

Nos auditions et nos débats ont montré que la composition du CESE pouvait être changée. Ainsi, Jean-Noël Jeanneney s’est montré hostile à la nomination des membres du CESE par les organisations syndicales. Selon lui, au CESE, « les nominations représentent souvent une récompense attribuée à de bons et loyaux soldats du syndicalisme patronal, ouvrier ou agricole, blanchis sous le harnois (...) il vaudrait mieux que les représentants des organisations soient issus de leurs forces vives – ce qu’une désignation par élection permettrait sans doute davantage » ⁽¹⁾. L’idée de l’élection me semble très bonne, mais il ne paraît pas impossible de la réaliser au sein du CESE lui-même, comme cela a été dit par M. Bernard Thibault lors de la même séance ⁽²⁾. On pourrait aussi repenser les compétences du CESE, qui pourrait devenir le lieu naturel de l’expertise, de la réflexion, et du débat public. Autrement dit : à chaque fois qu’on envisage de créer un nouveau « comité Théodule », le principe serait que la mission d’expertise est confiée au CESE, sauf à démontrer qu’une exception s’impose ⁽³⁾.

La responsabilité des gouvernants

La responsabilité politique de l’exécutif. Ayant pris le parti de ne pas questionner les grands équilibres du régime, je ne m’appesantis pas sur la possibilité de rendre le Président lui-même responsable devant les chambres. J’ai déjà évoqué le dispositif de l’article 68, intéressant en soi mais dont l’efficacité pratique me semble douteuse, hormis une situation extrême où le manquement d’un chef de l’État à ses devoirs ne ferait de doute pour personne et créerait au sommet de l’État une situation insupportable. Nul ne peut espérer qu’on en arrive là, et tant que cet extrême n’est pas atteint, l’article 68 n’apporte pas, il me semble, de correctif significatif à l’irresponsabilité politique du Président. En ce qui concerne les mécanismes de l’article 49, je ne vois pas de raison non plus de les remanier, spécialement après le toilettage effectué en 2008. En particulier, je

(1) CR, 10, 10.

(2) CR, 10, 12.

(3) *Ce qui n’est pas très loin de la proposition faite par C. Bartolone* : Je ne me tairai plus, p. 51.

ne pense pas qu'il faille, comme cela a pu être préconisé, supprimer la question de confiance posée sur un texte, prévue à l'article 49, al. 3 de la constitution. Je crois très profondément qu'un parlementaire qui critique une mesure, même venue d'un gouvernement qu'il soutient, ne commet aucune déloyauté. C'est le jeu normal de la vie parlementaire. Mais symétriquement le « 49-3 » est un outil bien pensé et qui place les rebelles face à leurs responsabilités. Avec le « 49-3 », la parole est libre, mais le vote reste discipliné. La procédure, avec un certain nombre d'autres, ouvre un espace pour la discussion au sein de la majorité sans déboucher sur l'instabilité gouvernementale. Dans le même temps, l'exécutif consomme une « cartouche » qui n'est plus renouvelable, et consomme une partie de son capital de confiance auprès de sa majorité, qui ne goûte guère qu'on la corsète pareillement. Même si la réforme de 2008 n'avait pas limité l'usage du 49-3 à un par session, l'époque du recours massif à cette procédure me semble révolue du fait même de l'érosion du fait majoritaire. La doctrine « Jospin » du non-recours ne me semble pas plus réaliste, tout gouvernement pouvant avoir besoin d'un tel outil.

La responsabilité pénale des ministres : supprimer (enfin) la Cour de Justice de la République. Le bilan de cette institution est tristement négatif. Il a été très bien résumé par sa grande spécialiste, le professeur Cécile Bargues : « atypisme de ses organes constitutifs, compétence à géométrie variable, résurgence régulière d'une justice fondamentalement politique, contrôle pratiquement inexistant de la Cour de cassation (...) composition et verdicts politiques, et « soupçons de clémence coupable » de la part de juges en majorité parlementaires. » ⁽¹⁾. On pourrait ajouter la grande lenteur avec laquelle cette institution instruit les affaires relevant de sa compétence. La C.J.R. est un dispositif hybride, mi-juridiction pénale, mi-organe politique, qui a donné des résultats parfois insatisfaisants, parfois purement et simplement choquants. Il faut maintenant aller de l'avant et passer, s'agissant de la responsabilité pénale des ministres pour les faits relevant de leurs fonctions, au droit commun pur et simple. C'est ce qu'avait préconisé la commission « Jospin », avec une restriction consistant dans la création d'une « commission d'examen préalable » visant à faire échec aux plaintes abusives. Ses propositions ont été reprises dans un projet de loi constitutionnelle de 2013 qui n'a jamais été soumis au Congrès. On ne peut que souhaiter qu'il le soit aussi vite que possible.

Partis et élections

Le mode de scrutin. Il ne faut pas avoir de métaphysique du mode de scrutin, dont le choix est dépendant des nécessités politiques d'une certaine nation à un certain moment de son histoire. Il ne faut pas non plus, à l'inverse, le traiter cyniquement en simple outil permettant à un moment donné de parvenir à une certaine fin politicienne. Notre constitution nous dicte une partie du choix, notre

(1) C. Bargues, « Cour de justice de la République : pour qui sonne le glas ? », <http://juspoliticum.com/Cour-de-justice-de-la-Republique,818.html>

culture politique fait le reste. Du point de vue de la constitution, le but premier doit rester la formation d'une majorité stable. Pour autant, si le scrutin majoritaire a pu y contribuer, il n'est nullement une garantie en la matière : qu'on pense aux périodes de coalition difficile, sur le modèle de la gauche plurielle, voire de la première vraie cohabitation, celle (violente) entre Valéry Giscard d'Estaing et son premier ministre Jacques Chirac, chef du principal parti de la majorité, entre 1974 et 1976. On ne peut pas non plus dissocier l'élection de l'Assemblée nationale de celle du Président de la République, dont le mode de scrutin est rarement contesté. La raison d'être du scrutin majoritaire, aujourd'hui et depuis les débuts de la V^e République, et c'est ce qui explique sa pesanteur, est qu'il s'accorde avec l'interprétation présidentialisée des institutions.

Notre culture politique nationale, pour sa part, n'a pas de goût prononcé pour les coalitions. On voit mal les Français s'accommoder de la formation de grandes coalitions à l'allemande, unissant au pouvoir la droite et la gauche. Les coalitions, même au sein du même camp politique (droite ou gauche) fonctionnent mal : elles ne sont pas en phase avec la présidentialisation du pouvoir, ni avec l'idée corrélatrice de « fait majoritaire ». Que donnerait, compte tenu de notre culture politique et du régime de 1958, un système mixte à l'allemande, associant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle ? Nous ne le savons pas, parce que le cas français est bien trop éloigné du cas allemand pour permettre une extrapolation. Les effets systémiques d'une telle réforme sont pratiquement imprévisibles. La présente contribution n'est pas le lieu d'un examen approfondi de ce problème complexe. Mais je pense qu'il est désormais raisonnable d'aller dans cette direction. Il me semble toutefois qu'en France, la part de sièges pourvus à la représentation proportionnelle (RP) devrait être révisée à la baisse par rapport au système allemand. La RP doit permettre l'expression plus fidèle des courants d'opinion. Et pour reprendre une formule de Claude Bartolone, « une dose de proportionnelle » (qu'il situe entre 10 et 20 %) serait « de nature à adoucir l'affrontement bipartisan dans notre pays » ⁽¹⁾. Mais elle doit être suffisamment basse pour ne pas fragiliser les majorités de gouvernement ou favoriser les revirements entre coalitions élues et coalitions gouvernantes reposant sur des changements d'alliances. La proportionnelle doit permettre que les partis ayant un poids significatif ne restent pas à la porte du Palais-Bourbon. Son introduction ne doit pas fragiliser la formation d'une majorité gouvernementale. La logique du régime doit rester majoritaire. Un pourcentage de 10% de sièges (58 députés) élus à la RP, tel que celui retenu par la commission « Jospin » ⁽²⁾ semble à ce titre un objectif raisonnable.

La parité. Une meilleure représentation des minorités est nécessaire, mais on voit mal comment elle peut être réalisée par voie de texte juridique contraignant. Les quotas sont un dispositif mal adapté pour améliorer la

(1) Je ne me tairai plus, p. 44-45.

(2) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, Documentation française, Paris, 2012, proposition n°7, p. 38.

représentation des minorités. Par contre, la parité homme-femme au sein des institutions peut être améliorée par des mécanismes légaux, en particulier financiers, et il faut continuer à travailler en ce sens. Les quotas hommes/femmes, « pire des solutions à l'exception de toutes les autres », s'il est permis de s'exprimer ainsi, ont démontré leur capacité à faire évoluer des situations apparemment bloquées, tant dans le secteur privé (conseils d'administration) que dans le secteur public. Les quotas sont toutefois difficilement envisageables pour certaines élections (l'élection présidentielle...) ou pour la désignation des ministres. Mais on pourrait les généraliser s'agissant des institutions représentatives. En ce qui concerne les quotas homme/femme, on peut reprendre les observations du Haut Conseil à l'égalité entre les Hommes et les Femmes dans son rapport de 2015 : « 15 ans après la réforme constitutionnelle et l'adoption de lois dites sur la parité, le bilan est mitigé. L'égal accès entre les femmes et les hommes n'est pas une réalité pour tous les mandats électoraux et fonctions électives : En l'absence de contrainte légale, les hommes sont très majoritaires parmi les maires, les président-e-s de conseils départementaux, régionaux ou les président-e-s d'intercommunalité. En présence d'incitation légale, telles que les retenues financières pour non présentation de candidatures paritaires aux élections législatives, les résultats sont peu probants. En présence de contrainte légale, les femmes représentent à peu près la moitié des élu-e-s, comme au sein des conseils municipaux des communes de mille habitant-e-s et plus ou dans les conseils régionaux » ⁽¹⁾.

Le financement des partis. Je m'en tiens à une recommandation : supprimer les micro-partis. Ils sont devenus un dispositif de contournement de la législation limitant le financement privé aux partis politiques. Ils permettent en effet à tout homme ou femme politique de percevoir des dons individuels. Cela ne peut que conduire à des dérives, voire à des illégalités. Et même sans en aller jusque-là, les micro-partis ne sont pas non plus un facteur positif dans la vie politique, car ils favorisent la création d'écuries internes, personnalisant fortement la vie interne des partis et mettant en péril leur cohésion. Reste que si on les supprime, se posera la question épineuse du financement des primaires.

Plus généralement, même si notre droit positif est pour le moment protégé contre ce risque, il faut rester attentif à la question du financement privé, qui ne peut pas ne pas se poser avec le développement du marketing politique : « on imagine bien comment, si on ne le réforme pas, l'arrivée de financements privés pourrait affaiblir la démocratie. Quand on voit le budget nécessaire à une campagne électorale qui fasse surtout appel à la publicité à la télévision, on imagine les dérives auxquelles on pourrait assister » ⁽²⁾. Le cas américain est là pour nous le rappeler : le danger ploutocratique n'est nullement un vain mot dans une démocratie moderne, où la démocratie d'opinion (dans laquelle l'opinion tend parfois à l'emporter sur la démocratie) et le pouvoir économique, tenté de

(1) Rapport n° 2015-02-26-PAR-015 publié le 26 février 2015.

(2) C. Bartolone, CR, 6, 16.

l'influencer, se rencontrent et interagissent. La question du financement des partis n'est d'ailleurs pas la seule concernée à ce point de vue. Une question majeure, à cet égard, est celle de la concentration du pouvoir médiatique et du manque de pluralisme des médias. Notre constitution est aussi devenue une constitution médiatique, et ce qui se passe dans les médias audiovisuels et sur les réseaux sociaux est désormais un enjeu décisif, tout autant que difficile à saisir, pour le droit constitutionnel.

La justice en France

Je m'en tiendrai à quelques observations sur deux thèmes touchant de manière plus directe aux aspects constitutionnels de l'organisation judiciaire.

Le Conseil constitutionnel. La juridiction de la rue de Montpensier est revenue souvent dans nos débats. Son statut constitutionnel appelle sans nul doute une refonte, qui est en quelque sorte la rançon de son succès. Celui-ci n'est d'ailleurs pas sans mélange : si la place du juge constitutionnel en France est désormais indiscutable, les modalités de son action ne sont pas totalement exemptes de critiques ou de regrets. En particulier, peut-on réellement se satisfaire d'un juge qui motive aussi pauvrement ses décisions ? La critique n'est pas seulement le fait des professeurs de droit. Elle vient aussi désormais des politiques, comme l'a montré une intervention en ce sens de Mme la députée Karin Berger. Un peu plus tôt, une chronique publiée par *Le Monde* et signée des « frondeurs » du parti socialiste avait, en passant, déploré la manière quelque peu expéditive dont le juge constitutionnel avait tranché une question, qui, selon les signataires, relevait de la décision politique, non de l'autorité d'une juridiction, aussi légitime soit-elle ⁽¹⁾. La discussion n'a pas été moins vive dans le camp adverse à l'occasion de certaines réformes « sociétales » (comme le mariage pour tous). Enfin, Pierre Joxe a livré à notre mission des souvenirs en demi-teinte de son passage rue de Montpensier ⁽²⁾. Lorsqu'on aura avancé sur cette question de la manière de rendre la justice constitutionnelle en France, notamment en admettant les opinions minoritaires, et en favorisant donc une véritable délibération *publique* sur le fond des décisions entre des tenants de positions différentes, on pourra aborder la question de la composition du Conseil constitutionnel. Cette question me semble liée à la manière dont on instruit et à la manière dont on délibère des projets de décision au sein de cette haute juridiction. Une véritable juridiction constitutionnelle est une institution au sein de laquelle on ne dissocie pas trop nettement d'un point de vue organique la préparation des décisions (on sait en France le rôle que joue de ce point de vue le Secrétaire Général du Conseil constitutionnel) et la délibération des membres du « panel » sur leur contenu.

(1) *Le Monde*, 15 août 2014 : « Il y aurait beaucoup à dire sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et sur les pouvoirs qu'il s'est octroyés. (...) on peine à trouver, dans la Constitution, les articles pouvant légitimer de telles règles. Les justifications apportées par les Sages dans ces décisions tiennent d'ailleurs en quelques formules lapidaires ».

² CR, 14, 5 ; v. aussi D. Salas, CR, 14, 29.

Cette dissociation n'existe nullement à la Cour Suprême des États-Unis ou au sein de la Cour constitutionnelle allemande. Dans cette dernière institution, les juges, qui sont de grands experts du droit, rédigent *eux-mêmes* de très longs rapports préliminaires pour préparer chaque décision. C'est comme cela qu'une juridiction constitutionnelle peut espérer devenir, selon la formule du philosophe américain John Rawls, un « forum des principes ». Le paradoxe est d'autant plus grand que plusieurs nominations récentes (et, dit-on, à venir) ont tendance à faire du Conseil constitutionnel le lieu où se terminent de brillantes carrières politiques. Ce n'est peut-être pas avec cette stratégie de nominations que l'on fera du Conseil constitutionnel une véritable cour constitutionnelle.

Le statut de l'autorité judiciaire : il faut (enfin) abroger l'article 64 de la constitution. Je n'entre pas dans le détail des discussions relatives au statut des magistrats et à la réforme du CSM. Mais si une chose semble évidente, c'est que le socle constitutionnel sur lequel repose l'autorité judiciaire en France, à savoir l'article 64 de la constitution, a fait son temps. En d'autres époques, on pouvait concevoir que le Président, héritier du monarque d'Ancien Régime, soit le « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Tel n'est plus le cas. L'oxymore que contient l'article 64 dans sa rédaction actuelle (une « indépendance » qui repose sur la dépendance vis-à-vis d'une autorité appartenant à un autre pouvoir de l'État) saute désormais aux yeux et n'est plus guère tolérable. On pourrait en profiter pour parler enfin en France d'un véritable « pouvoir judiciaire » et non d'une simple « autorité », car le mot est le plus souvent interprété comme ayant une connotation péjorative. Mais, après tout, la réalité des dispositifs institutionnels de garantie de l'indépendance compte plus que les termes employés. Par ailleurs, le mot « d'autorité » a lui aussi sa noblesse. Qu'on laisse donc à la fonction judiciaire son *auctoritas*, du moment qu'on la met à l'abri de la *potestas* exécutive...

*

Je referme cette contribution par où elle a commencé, c'est-à-dire par le titre que je lui ai choisi : « *notre constitution* ». La constitution est l'affaire de tous. Si la constitution n'est plus notre affaire, elle mourra d'asphyxie. Ce n'est pas un simple propos incantatoire, qui négligerait le caractère relativement secondaire de la discussion constitutionnelle et institutionnelle au sein du débat public dans notre pays. C'est une conséquence du fait qu'il s'agit d'une constitution démocratique. Or le danger que la constitution ne soit pas « nôtre » et se dévitalise n'est pas absent. La constitution française de 2015, quoi qu'on en dise, n'est nullement assez vivante. Elle n'est pas assez présente dans le débat public, et ses valeurs ne sont pas assez défendues. On croit que la constitution est désormais plus effective du fait qu'on s'efforce de prendre en compte plus efficacement la « contrainte constitutionnelle ». Bien souvent, la réalité semble plus en demi-teinte. La « prise » du droit constitutionnel jurisprudentiel contemporain sur les grands équilibres politiques et sur les questions centrales qui se posent dans le forum démocratique ne me semble pas aller de soi. Le texte constitutionnel est devenu un

complexe de règles, certaines anciennes, d'autres issues d'adjonctions souvent techniques opérées dans les deux dernières décennies. Il est désormais illisible sans prendre en compte un important corpus de décisions du Conseil constitutionnel. Il faut constamment se demander si ce « nouveau droit constitutionnel » est à la hauteur des attentes les plus hautes du constitutionnalisme : sommes-nous désormais un peuple plus libre ? Le *management* de la norme constitutionnelle est certes optimisé, mais fait-on pour autant efficacement obstacle aux atteintes aux libertés dans notre pays ? Nos gouvernants sont-ils plus responsables ? Notre constitution énonce-t-elle les principes dont nous avons besoin pour rester une république vivante ? Chacun répondra différemment, avec plus ou moins de pessimisme ou d'optimisme. J'aimerais simplement qu'on ne cesse pas de se poser la question.

Contribution de Mme Marie-George Buffet, députée de la Seine-Saint-Denis

POUR UNE VI^E RÉPUBLIQUE

Je voudrais d'abord souligner la qualité des travaux du groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place par MM. Claude Bartolone et Michel Winock. Les débats et la réflexion sur les institutions et la démocratie ont toujours été alimentés par les expériences des élu-e-s et, en contrepoint, les analyses des juristes.

Les conclusions portent nombre de propositions constructives comme la mise en place d'un véritable statut de l'élu, l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée Nationale, l'élargissement du champ du référendum, l'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire. Mais également la volonté de rétablir le septennat pour la présidence de la République et l'inversion du calendrier électoral donnant la primauté à l'élection législative, la volonté de rénover le bicamérisme en fusionnant le Sénat et le Conseil Économique Social et Environnemental, et le renforcement du poids du Parlement. En fait, toutes ces propositions positives témoignent des carences de la cinquième République, mais elles ne permettent pas de renverser la tendance d'une confiscation du pouvoir par quelques-uns.

Le fossé qui s'est instauré entre les citoyens et citoyennes et les institutions de la République n'appellent pas que des corrections, mais une rupture avec les pratiques en place.

J'ai soutenu l'idée d'une rupture, car parler de cinquième ou de sixième République n'est pas neutre. Passer d'une République à une autre témoignerait de notre volonté de modifier notre système politique en profondeur. C'est pourquoi proposer aux français-e-s de travailler, dans le cadre d'une assemblée constituante, à une sixième république serait un acte mobilisateur des valeurs de la République et d'une nouvelle citoyenneté.

Cela demande, au-delà des mesures préconisées par le rapport, d'aller vers des élections à la proportionnelle permettant la juste représentation des choix de nos concitoyen-ne-s et une véritable parité femmes/hommes dans toutes les assemblées, une Constitution actant les moyens d'une véritable démocratie participative et un Président de la République garant de l'unité nationale aux côtés d'un exécutif et d'une Assemblée Nationale en charge des choix politiques et de leur mise en œuvre.

Cela demande une véritable démocratie sociale permettant d'acter, pour l'ensemble des salarié-e-s, de droits assurés par la République. Une protection de l'action et des libertés syndicales.

Promouvoir une sixième République n'est pas un slogan. C'est donner la parole au peuple. Rappelons comment est née la République française le 21 septembre 1792 après l'irruption du peuple sur la scène politique et sa volonté de garder la parole. Aujourd'hui, alors que chacun, chacune constate l'élévation du niveau d'éducation, le niveau de la circulation des informations, et, *a contrario*, l'échec des représentations politiques actuelles, la sortie de cette crise démocratique ne peut se concevoir que par le renversement des pouvoirs dans le pays et cela passe par la Cité comme par le lieu de travail.

Contribution de M. Luc Carvounas, sénateur du Val-de-Marne

UN « SPOIL SYSTEM » FRANÇAIS

Il est une question institutionnelle souvent éludée qui doit être pourtant partie prenante de notre réflexion : l'articulation entre les responsables politiques et l'administration centrale, appelée également « haute administration ». C'est aux responsables politiques que reviennent l'action et la décision, et charge à l'administration de les mettre en œuvre. En d'autres termes, c'est aux politiques de faire société et non à l'administration.

Trop souvent, des décisions politiques ne sont pas ou mal appliquées. Les raisons peuvent en être nombreuses. Certaines d'entre elles sont imputables au politique lui-même : lorsqu'une décision est hâtive ou mal préparée, ou lorsque la commande politique n'est pas exprimée avec suffisamment de précision, elle sera difficile à mettre en œuvre et qu'elle n'atteindra pas ou mal ses objectifs.

À l'inverse, il peut arriver qu'une décision politique soit mal, ou pas du tout mise en œuvre pour des raisons qui ne tiennent pas à ses qualités intrinsèques mais à l'inaction ou au retard volontaire ou inconscient d'une administration qui n'est pas convaincue par la justesse d'une politique qu'elle n'a pas choisie.

De tels cas se présentent souvent dans les premiers mois qui suivent l'alternance du pouvoir. Ils constituent alors un redoutable défi pour une démocratie qui, s'il n'est pas relevé peut se transformer en un véritable déni de démocratie.

Le quinquennat nous oblige à agir dès les premiers mois du mandat

En France, l'avènement du quinquennat, et l'accélération du temps politique nous obligent à revoir singulièrement le rapport politique-administration.

Pour prendre des exemples récents, les emplois d'avenir mis en place par le Gouvernement Ayrault dès octobre 2012 nécessitaient, pour réussir dans le secteur non marchand, que les employeurs publics (administrations publiques et opérateurs) soient pleinement mobilisés autour d'un dispositif placé dès l'origine sous la responsabilité des préfets.

Mais les premiers mois de sa mise en place ont été marqués par un manque certain de mobilisation des acteurs publics lui faisant prendre du retard dans de nombreux départements.

Ce dispositif qui permet pourtant de former et de réduire efficacement le chômage des jeunes non diplômés a fini par atteindre son objectif de 100 000 emplois d'avenir en 2013 grâce à une mobilisation tardive, et à une ouverture

opportune au secteur marchand en fin d'année 2013.

D'autres dispositifs comme les Contrats de Génération ou le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) ont nécessité une forte mobilisation et une grande coordination des acteurs publics et du monde économique qui n'a été rendue possible que par l'action et l'impulsion des préfets et, pour le CICE, des services fiscaux déconcentrés.

Le retard pris dans l'appropriation par les entreprises de ces deux dispositifs tient en partie à la méconnaissance que ces dernières avaient de leur fonctionnement et de leur champ d'application. Là aussi la mobilisation de tous les acteurs était nécessaire dès l'origine pour garantir une certaine efficacité, qui n'a d'ailleurs pour l'heure toujours pas été atteinte pour les contrats de génération.

On le voit, alors que le quinquennat produit ses effets sur l'accélération du temps politique, notre système doit clairement évoluer, pour que les mesures sur le terrain correspondent rapidement à la décision politique. C'est pourquoi, comme nous le faisons lors des changements de majorité politique dans une commune, il semble nécessaire que les majorités politiques aient, à l'échelle nationale, la possibilité de se doter d'une administration en adéquation avec le choix démocratique exprimé par les Françaises et les Français.

Nécessité d'un *spoil system* à la française

Pour être efficace, un *spoil system* à la française doit tenir compte des spécificités de notre système politico-administratif qui le distingue des autres pays qui pratiquent déjà le *spoil system*.

La France repose sur une articulation forte entre les organes politiques élus, les cabinets ministériels et la haute administration. Cette dernière est historiquement forte dans notre pays. Ses fondations et son système hiérarchique qui remontent à Napoléon en ont fait une administration composée de hauts-fonctionnaires dont la carrière dépend peu du pouvoir politique sur une courte période (à l'exception des postes les plus exposés) mais est largement influencée par le pouvoir politique sur le long terme, pouvant donner l'illusion d'une neutralité vis-à-vis de ce dernier.

Si à chaque changement de majorité, les cabinets sont totalement remaniés, il n'en va pas de même de la haute administration. Au niveau central, son rôle ne se résume pourtant pas à exécuter purement et simplement les décisions politiques, mais à les concevoir avant de les proposer au pouvoir en place. En ce sens, le rôle de la haute administration centrale est un rôle politique.

Au niveau déconcentré, la haute administration représentée essentiellement par le corps préfectoral conserve un rôle majeur dans la coordination des administrations déconcentrées pour assurer une bonne exécution des politiques publiques. Cette coordination ne s'opère plus seulement au niveau des autres acteurs publics mais fait de plus en plus souvent intervenir le monde économique

et marchand.

Dans les deux cas, les hauts fonctionnaires en place au moment des changements de majorité ont la responsabilité de faire abstraction de leurs idées politiques conformément aux statuts de la fonction publique, mais aussi de leur proximité avec les équipes dirigeantes précédemment en place.

Sur le fondement du principe de neutralité de l'administration, les changements de majorité politique n'entraînent pas nécessairement le remplacement des hauts fonctionnaires en place dans les ministères. Si dans la théorie cette nécessité de neutralité peut sembler souhaitable, elle est bien moins évidente dans la pratique. En effet, il n'est pas rare que de façon insidieuse ce mouvement de remplacement des hauts fonctionnaires s'opère dans l'opacité la plus complète, allant à l'encontre de ce principe de neutralité. La proximité de ces hauts fonctionnaires avec les cabinets ministériels peut nourrir de fait une suspicion pour l'équipe qui arrive en responsabilité.

Cela incite donc les ministres en exercice à doubler les fonctions de leurs directeurs administratifs par des conseillers, pour s'assurer la loyauté et l'application fidèle des décisions prises, au détriment de la clarté de la hiérarchie et donc de l'efficacité de la communication entre les décisionnaires et les exécutants.

C'est à ces défis que le *spoil system* doit répondre.

Diversifier les parcours et changer les modes de désignation des hauts-fonctionnaires

Pour cela, une solution pourrait être de favoriser la diversification des parcours dans la haute fonction publique et de faire progressivement évoluer le mode de désignation et de cessation de fonctions d'un certain nombre de postes de direction d'administration centrale et de membres du corps préfectoral.

Pour ces postes qui pourraient être définis par décret, les missions des agents pourraient prendre automatiquement fin à l'issue de chaque mandat présidentiel, une mission de suivi des affaires courantes leur étant confiée le temps de procéder aux nouvelles désignations.

Il ne s'agirait dans les faits que d'acter juridiquement un état de fait : lorsqu'il y a alternance, un haut fonctionnaire responsable sait que pour pouvoir poursuivre sa mission il doit s'assurer de la confiance du nouveau pouvoir en place. Le manque de transparence et de cadre juridique du système actuel est source de trop de polémiques inutiles créées lors des mouvements de hauts fonctionnaires décidés dans chacun des conseils des ministres qui suivent immédiatement l'élection présidentielle. Ils sont source d'inefficacité et d'insécurité aussi pour les hauts fonctionnaires qui attendent parfois des mois avant d'être confirmés ou infirmés, de manière souvent implicite par le pouvoir en place.

Un *spoil system* à la française pourrait utilement y mettre un terme.

Les États-Unis reposent, à l'inverse sur une administration d'emplois qui utilise des méthodes de management proches du privé. Le fédéralisme, la défiance historique des Américains vis-à-vis du « *Big Gouvernement* » et un certain culte de la transparence s'accommodent d'une gestion plus souple des emplois dans la haute fonction publique américaine et laisse une grande place au *spoil system*.

Il n'est pas choquant d'y voir à chaque alternance des milliers de fonctionnaires cesser leurs missions et être remplacés par d'autres agents plus proches du pouvoir et souvent issus du secteur privé.

La durée du mandat du président américain, quatre ans, incite évidemment le pouvoir à modeler rapidement son administration pour la rendre opérationnelle et efficace. Aux États-Unis, lorsque le président est élu, on le dit élu avec « son » administration.

En France, après avoir consacré notre exception culturelle, nous avons inventé, sans le souhaiter, un « *spoil system* français » où ce qui change en bloc n'est pas l'administration avec le président élu mais le Parlement du fait du quinquennat, de l'inversion du calendrier électoral et du régime désormais présidentiel que nous vivons. Pourquoi nos collectivités sont-elles autant des leviers utiles pour l'économie française en matière d'emploi, de construction de logements ou d'investissements publics ? Très certainement parce que les exécutifs dirigent leur administration qui n'est pas un facteur de résistance aux choix politiques.

Cette exception française que je qualifie de « mal français », nous devons la corriger. Sans quoi ne changeront finalement que les représentants du peuple, leur mode de désignation, le fonctionnement des institutions qu'ils représentent, mais pas le cœur même du dispositif qui permet d'être efficace.

Contribution de Mme Marie-Anne Cohendet, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Ce groupe de réflexion a fonctionné avec une totale liberté et un grand respect de la diversité des points de vue. Il a produit une véritable réflexion collégiale, marquée par la recherche d'un consensus. L'auteure de ces lignes approuve la plupart de ses conclusions mais tient à exprimer des précisions ou divergences sur quelques points.

- En ce qui concerne la présidence de la République.

Comme cela a été justement rappelé dans ce rapport, la Constitution dispose que le Président est un arbitre et un garant (art. 5) et que c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation (art. 20), sous la direction du Premier ministre (art. 21).

Le fait que le Président soit élu directement par le peuple depuis 1962 ne change pas le sens de ces règles. C'est justement parce qu'elles n'ont pas été supprimées ni modifiées qu'en période de cohabitation elles sont respectées pour l'essentiel. De même, dans tous les autres pays de l'UE (soit près de la moitié des pays de l'UE) qui ont, comme nous, un régime parlementaire ⁽¹⁾ dans lequel le Président est élu directement par le Peuple c'est le Gouvernement qui dirige la politique nationale, pas le Président.

Si la Constitution (en France et à l'étranger) prévoit que ce sont les ministres qui dirigent la politique, c'est pour permettre au Peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, de contrôler le pouvoir exécutif. Le Chef de l'État est seulement un arbitre car il n'est pas politiquement responsable. En effet, il ne peut pas être écarté du pouvoir en cours de mandat s'il gouverne d'une manière qui ne plaît pas au peuple.

Quand le Président s'arroge les pouvoirs des ministres, il enlève en fait au Peuple le pouvoir de contrôler et sanctionner les gouvernants en cours de mandat. En effet, le directeur réel de la politique nationale devient le Président incontrôlable et non plus les ministres contrôlables. Si l'Assemblée Nationale renverse les ministres, elle risque d'être dissoute par le Président. Dans les autres pays, le droit de dissolution appartient en réalité pour l'essentiel au Premier ministre, de sorte qu'il y a un meilleur équilibre des armes.

(1) La très grande majorité des auteurs admet que le critère du régime parlementaire est la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Dès lors que le Gouvernement est responsable devant le Parlement, la V^e République est donc un régime parlementaire. Au sein de la famille des régimes parlementaires, il appartient à une sous-catégorie dans laquelle le Président est élu directement par le peuple. Treize États de l'Union européenne (dont la France) ont ce régime parlementaire bi-électif (souvent appelés « semi-présidentiel »), soit près de la moitié (13/28).

Ce déséquilibre des armes en France conduit à un déséquilibre entre la puissance du Président, qui est très grande, et sa responsabilité politique, qui est presque nulle. Au contraire, le Gouvernement est très responsable mais ses pouvoirs sont largement confisqués par le Président. Quant à l'Assemblée Nationale, elle peut être dissoute par le Président, mais elle ne peut pas se défendre contre lui (sauf cas exceptionnel).

Ainsi, la surpuissance du Président de la République ne résulte pas de la lettre de la Constitution, mais de l'interprétation contestable qui en est souvent faite.

Elle trouve surtout sa source dans la soumission de la majorité au Président, de sorte qu'elle n'existe presque plus en période de cohabitation. Cette soumission s'explique par les précédents historiques rendus possibles surtout par le fait que le Président a le droit de dissolution et que la majorité est disciplinée notamment du fait du scrutin majoritaire.

La pratique présidentialiste conduit à des violations de la Constitution et elle peut être un jour dangereuse pour nos droits et/ou nos institutions.

Le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions a clairement souligné les problèmes posés par le déséquilibre présidentialiste qui s'impose en fait le plus souvent.

Ce groupe de travail a dès lors majoritairement considéré qu'il faut :

- « revoir le rôle du Président de la République »,
- « revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 » et
- « réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la nation » (réponses aux points n° 2, 2.1 et 2.1.1 du questionnaire, voir p. 205).

Cependant, la majorité des membres de ce groupe (qui n'est cependant pas une Assemblée) a estimé qu'il ne convenait pas de remettre en cause plusieurs pouvoirs importants du Président, pouvoirs de droit ou de fait, comme son droit de dissolution (prévu par la Constitution) ou la faculté qu'il s'est octroyée, hors cohabitation, de révoquer le Premier ministre (qui ne lui est pas reconnue par la Constitution), ou encore la direction de la défense et de la diplomatie (qu'il s'arroge en marge de la Constitution, toujours hors cohabitation).

On peut au contraire considérer que l'on ne parviendra pas à rééquilibrer les institutions si l'on ne réduit pas les pouvoirs du Président de manière plus substantielle.

C'est pourquoi nous avons proposé, avec Bastien François et d'autres auteurs, de réduire les pouvoirs de droit et de fait du Président, notamment pour proscrire des interprétations contestables de la Constitution. Ainsi, il pourrait être

bien plus largement l'arbitre souhaité en 1958, avec aussi le devoir de veiller au long terme et en particulier à la protection de l'environnement¹. Dans cette optique, il resterait élu au suffrage universel direct, mais il ne pourrait plus par exemple diriger le Conseil des ministres, ni révoquer le Premier ministre, ni procéder librement à des nominations, ni prétendre diriger la politique nationale à la place des ministres responsables. Il ne disposerait plus d'un « domaine réservé ». La politique nationale serait dirigée par le Gouvernement, comme dans presque toutes les autres démocraties européennes. Le président surveillerait l'action des autres organes pour pouvoir alerter le Peuple, le Parlement ou le juge en cas de problème, conformément au texte proposé par de Gaulle et adopté par le Peuple en 1958. Les propos de Bastien François cités dans ce rapport ont été prononcés dans cette optique. De même, le septennat préconisé dans ce rapport prend tout son sens si les pouvoirs du Président sont réduits. Cela suppose aussi que ce septennat soit non renouvelable.

Une véritable réduction des pouvoirs présidentiels permettrait de renforcer les pouvoirs de contrôle du peuple, à travers les parlementaires, sur la politique nationale.

Il est notamment souhaitable que toutes les nominations faites par le Président de la République soient soumises à une majorité positive des 3/5^e des commissions parlementaires compétentes et que toutes les autres nominations relèvent de la compétence du Gouvernement et de son chef qu'est le Premier ministre. Cette proposition va donc plus loin que celle du rapport⁽²⁾.

- En ce qui concerne le Parlement.

Le **scrutin** à la proportionnelle intégrale a été écarté par la majorité du groupe. Plusieurs options ont été envisagées. Pratiquement toutes visent à réunir les avantages du scrutin majoritaire (formation d'une majorité relativement aisée) et de la proportionnelle (représentation plus importante de la diversité des opinions). Il en va ainsi, par exemple, du mode de scrutin adopté en Allemagne.

La réforme du **Sénat** est indispensable, notamment du fait de la surreprésentation des communes rurales.

Il peut être intéressant de le fusionner avec le **CESE**⁽³⁾, comme cela a été proposé. Il ne serait alors pas souhaitable qu'il dispose d'un pleinement pouvoir législatif à égalité avec les députés, puisque seuls les représentants du peuple peuvent disposer de ce pouvoir. Néanmoins, il serait utile qu'il puisse faire des propositions aux députés, contribuer au sérieux des études d'impact, et jouer un

(1) Voir not. D. Bourg et alii, Pour une 6^e République Écologique, O. Jacob. et M.-A. Cohendet, Droit constitutionnel, LGDJ, 2015.

(2) Sur l'extension contestable du pouvoir de nomination présidentiel, v. not. les travaux de B. François, de M.-A. Cohendet, et L. Sponchiado, La compétence de nomination du Président de la Cinquième République, thèse, Paris I, 8 juillet 2015.

(3) Comité Économique, Social et Environnemental.

rôle important pour éclairer l'Assemblée dans le contrôle de l'exécutif. Il deviendrait essentiellement une chambre de réflexion qui pourrait aider l'Assemblée. Cette chambre aurait un pouvoir de proposition, mais pas forcément de décision en matière législative.

La nouvelle chambre résultant de cette fusion pourrait contenir deux sections, le Sénat, composé d'élus locaux et le CESE (modifié). Elles siègeraient le plus souvent ensemble, mais pourraient être séparées quand le Sénat se prononcerait en matière de collectivités locales, seul domaine dans lequel il participerait réellement au pouvoir législatif, avec les limites proposées dans le rapport.

Si le Sénat est modifié ou si le pouvoir de blocage du Sénat en matière de **révision de la Constitution** est supprimé, il conviendra de sécuriser la procédure de révision de la Constitution, en particulier par un quorum, pour éviter qu'une minorité active puisse dicter sa Constitution à la majorité du Peuple.

*

Ce rapport a permis de faire émerger de nombreuses propositions consensuelles et intéressantes, grâce au sérieux et à l'ouverture d'esprit de ses présidents et de ses membres. Au-delà de ces opinions, l'auteur de ces lignes tenait à les en remercier.

Contribution de M. Michaël Foessel, professeur de philosophie à l'école Polytechnique

SORTIR DE L'IMPASSE : INSTITUER L'AVENIR

« Les institutions sont les événements d'une expérience qui la dotent de dimensions durables, par rapport auxquelles toute une série d'autres expériences auront sens, formeront une suite pensable ou une histoire... »

Maurice Merleau-Ponty

En France, le discours politique contemporain se déploie sur deux registres principaux : le registre économico-social et le registre idéologico-culturel. Sur le premier versant, domine à tort ou à raison le sentiment d'une grande impuissance des pouvoirs publics. Les mesures adoptées en matière de politique économique et d'emploi tardent à produire des effets notables. Une partie de plus en plus grande de l'opinion considère surtout que ces mesures sont dictées par des impératifs qui relèvent moins du choix des représentants élus du peuple que de règles économiques produites par la technostructure. De là une difficulté à relier le lieu du pouvoir aux institutions démocratiques censées le détenir.

De ce déficit de *pouvoir* naît une demande d'*autorité* à laquelle on répond par des discours identitaires sur la Nation, la République, les Valeurs ou le Peuple – toujours avec des majuscules. La souveraineté qui semble perdue dans le champ économico-social, on tente de la retrouver dans le champ idéologico-culturel, comme si la question de l'identité nationale pouvait devenir un objet de législation.

Contrairement à ce que l'on croit, ce déplacement du politique sur des enjeux culturels (religieux, sécuritaires, liés à l'immigration) s'est avéré incapable de rétablir la confiance des citoyens dans leurs représentants. Imaginées pour remobiliser politiquement les Français, les réponses identitaires à la crise politique n'ont renforcé que le parti qui revendique être hors du « système ». C'est la conséquence inévitable de l'apparition d'un *discours anti-institutionnel au cœur même des institutions*. Ce discours renforce le sentiment d'une impuissance généralisée du politique qui pousse les citoyens, soit à se réfugier massivement dans l'abstention, soit à rejoindre les rangs d'un vote protestataire devenu vote d'adhésion (on peut adhérer à une logique du refus).

La constitution de la V^e République, tant vantée pour sa « stabilité », n'a pas permis d'immuniser les élites politiques contre les passions anti-institutionnelles. La sacralité qu'elle installe à tous les niveaux du pouvoir (en particulier au plus haut d'entre eux) est en décalage permanent avec la perception de plus en plus désabusée des citoyens. La personnalisation du pouvoir est devenue l'instrument d'une personnalisation des exaspérations collectives, au point que l'effondrement de la popularité des Présidents de la République est désormais devenu structurel. La déception et la colère sont à la mesure des attentes placées dans un régime présidentiel qui continue à entretenir la fiction de la toute-puissance du politique.

Il est donc urgent pour les partis républicains de prendre la mesure de l'échec (pour eux et, plus gravement, pour la démocratie) de la « culturalisation » du débat public. C'est ici que se pose, avec la même urgence, la question institutionnelle. Sans préjuger de l'avenir des politiques en matière économique et sociale (pour lesquelles les options alternatives doivent demeurer ouvertes), il n'y a qu'une seule manière de politiser les problèmes « identitaires » : les relier aux institutions démocratiques. Autant les réponses culturalistes cherchent dans un *passé* plus ou moins idéalisé une solution à la crise du politique, autant les réponses en termes d'institutions misent sur *l'avenir* de la démocratie.

Il n'y a aucune raison de penser que les questions constitutionnelles laissent les citoyens indifférents. Encore faut-il qu'elles soient envisagées au niveau où elles se posent effectivement, c'est-à-dire au plus loin des abstractions juridiques où on les cantonne souvent. L'intensité du débat autour du Traité constitutionnel européen de 2005 a démontré que les Français sont désireux de se mobiliser sur la manière dont ils entendent se gouverner eux-mêmes. Il ne s'est pas agi, alors, de vaines proclamations sur l'identité française, mais de l'avenir de la démocratie française au sein de l'Europe. Il en va de même de la crise grecque (et européenne) de l'été dernier. Quel que soit le jugement que l'on porte sur son dénouement, c'est sur le terrain institutionnel que s'est jouée une mobilisation politique transnationale inédite : où se situe le pouvoir ? Quel est le poids d'une décision référendaire par rapport aux règles inscrites dans les traités ? Quels sont les obstacles rencontrés par la parole publique sur le chemin de la réalisation des promesses électorales ⁽¹⁾ ?

Pourquoi ces débats intéressent-ils ? Parce qu'ils interpellent les individus en tant que citoyens, et donc indépendamment de leurs appartenances culturelles. Plutôt que la question du partage et de l'usage du pouvoir (qui est en jeu dans les élections), la discussion institutionnelle pose celle de la nature du pouvoir, des formes de son exercice et des conditions de sa légitimité. Elle est susceptible d'intéresser ceux qui se sont détournés du jeu électoral, non parce qu'ils ne font pas de politique, mais parce qu'ils ne trouvent plus le moyen d'articuler leurs

(1) Il n'est pas interdit de penser que, en dépit des promesses non tenues, Alexis Tsipras a conservé la confiance d'une grande partie du peuple grec parce qu'il lui a officiellement demandé « pardon » pour ne pas avoir pu respecter son programme. Une telle attitude est inimaginable en France où la hiérarchie des institutions favorise la fiction de l'infailibilité du chef.

pratiques collectives (associatives, par exemple) à la représentation qui en est donnée au niveau institutionnel. C'est d'abord une question de langage : il s'agit de faire percevoir aux individus qu'ils font de la politique sans le savoir ; qu'ils sont concernés par l'établissement des règles du jeu même lorsqu'ils croient ou ne désirent plus « jouer ».

À cet égard, la réforme des institutions permettrait aux responsables politiques de tenir à nouveau un discours qu'ils semblent avoir abandonné : celui de la *pédagogie*. Un débat constitutionnel de grande envergure offrirait l'opportunité aux élus de s'adresser aux citoyens d'« égal à égal » puisqu'il s'agit justement de rebattre les cartes sans préjuger de la hiérarchie des places et des fonctions. Comme on l'a vu récemment en Islande, ce genre de débats rend l'égalité démocratique tangible alors même qu'elle est perçue de plus en plus souvent comme un mythe. Débattre de la constitution, c'est aborder le pouvoir d'une manière que l'on a un peu oublié aujourd'hui : indépendamment du désir de se l'approprier. La politique cesserait alors d'apparaître comme l'objet d'une lutte entre des prétendants.

Le rapport rédigé par la présente Commission comporte un certain nombre de propositions qui vont dans le sens d'une réappropriation du politique par les citoyens (je pense à l'introduction de la proportionnelle et à l'idée d'ateliers législatifs). Il préconise aussi une mesure susceptible de rendre à la durée publique une certaine autonomie par rapport au temps médiatique : l'adoption du septennat non-renouvelable pour le Président de la République. Ce sont là des étapes importantes qui permettraient au moins de réorienter le débat public autour d'enjeux compatibles avec l'approfondissement de la démocratie.

Aux grands récits identitaires sur la nation française, il est devenu urgent d'opposer l'imagination concrète des possibles. Le débat sur les institutions est une manière pour la société d'envisager son avenir autrement que sur un mode mélancolique. Ouvrons-le.

Contribution de M. Alain-Gérard Slama, historien, éditorialiste

Je souhaite d'autant moins exprimer une opinion dissidente en marge du présent rapport que la mise en œuvre et la conduite du groupe de travail sur l'avenir des institutions, sous la direction de MM. Claude Bartolone et Michel Winock, m'ont paru exemplaire. Je voudrais seulement apporter deux points au débat.

La nécessité de la mise en place de ce groupe de travail s'imposait, à mes yeux, comme une évidence. Depuis au moins 1989, il apparaît de plus en plus clairement que, de toutes les démocraties occidentales, notre pays, construit et unifié par son État, est celui qui a été le plus fortement ébranlé par le choc de la mondialisation. La volonté de vivre ensemble est affaiblie par la remise en cause des repères de tous ordres – politiques, sociaux, culturels – indispensables à l'expression du débat démocratique et, par là même, à la cohésion de la société. Devant la perspective d'un vaste travail de reconstruction de la nation inévitablement inscrit dans la longue durée – et cela d'autant plus qu'il lui faut prendre en compte l'ouverture au projet européen –, la première tâche qui s'impose, la plus urgente, est de consolider, à la base, les institutions. C'est par là qu'il faut commencer. Parti, pour certains de ses membres, avec la conviction qu'il fallait, à cette fin, changer de République, notre groupe de travail s'est accordé à reconnaître que la Constitution de la V^e République a plus besoin d'être adaptée que d'être refondée. Entre le culte de l'État et l'individualisme qui caractérisent le tempérament français, la Constitution de 1958-1962 a, pour la première fois dans notre histoire institutionnelle, réussi à établir un point d'équilibre qui a préservé la paix civile pendant près de soixante ans. Cet équilibre, concrétisé dans la dyarchie entre le Président de la République et le Premier ministre, a dû être, certes, constamment réajusté. Il a été sérieusement remis en question par la réforme du quinquennat qui a fortement fait pencher la balance en faveur du chef de l'État. Il n'en reste pas moins que, en l'état actuel de fragilité de la société française, la perspective d'un réajustement est apparue plus souhaitable que les solutions théoriques inspirées soit du système présidentiel américain, soit du modèle parlementaire dominant en Europe. La réflexion du groupe de travail s'est ainsi orientée vers des propositions visant à rétablir la répartition des fonctions de l'exécutif dans l'esprit initial de la Constitution, à améliorer les conditions de l'élaboration de la loi en vue d'inscrire celle-ci dans la longue durée et à renforcer la responsabilité de l'exécutif devant le parlement.

Je regretterai seulement pour ma part que le groupe de travail n'ait pas tiré toutes les conséquences de l'idée selon laquelle une des explications du fossé creusé entre l'opinion et le pouvoir est le détournement abusif du principe d'irresponsabilité du chef de l'État en faveur de son maintien chaque fois que, à l'opposé de l'exemple donné par le fondateur de la V^e République, celui-ci s'est trouvé désavoué par le corps électoral à la suite d'une dissolution ou d'un

référendum. Le malaise est d'autant plus grand que le Président peut, en cas de conflit, dissoudre l'Assemblée, quand cette dernière ne peut pas, en cas de défaite, le contraindre à se retirer. Jean-Marcel Jeanneney, qui ne passait pas pour éloigné de l'inspiration gaullienne, a suggéré dans un article du *Débat* d'avril 2006 de corriger cette dissymétrie, en imaginant, en cas de désaccord majeur entre le Président et le Parlement, la possibilité d'un vote de défiance aux 3/5 de l'Assemblée et du Sénat, dont le chef de l'État pourrait faire appel devant le pays. Il est dommage que, sous une forme ou sous une autre, cette idée, fortement encadrée de façon à ne pas favoriser un retour à l'instabilité des Républiques précédentes, n'ait pas été retenue.

La mise en œuvre du groupe de travail sur l'avenir des institutions trouve une autre justification, mais peut-être aussi sa limite, dans un second constat. Plus la civilisation matérielle tend à uniformiser la planète, par la voie des échanges économiques et techniques, plus les groupes sociaux tendent à se replier, à tous les niveaux, depuis le local jusqu'au national, sur une conception étroite, déterministe et défensive des caractères qui leur sont propres, censés fonder leur différence. Qu'il soit communautaire, corporatiste, ethnique, religieux ou nationaliste, l'identitarisme est devenu la principale cause idéologique de la montée des intolérances et des conflits entre les citoyens et les peuples. On ne le redira jamais assez, si la France est fracturée en deux, ce n'est plus en raison de l'affrontement des intérêts sociaux au seul regard de l'égalité et de la justice inspirant la lutte des classes ; la « *summa divisio* » est désormais celle qui oppose à l'universalisme laïque, hérité des Lumières, des revendications identitaristes qui gagne de plus en plus de terrain dans l'opinion en se réclamant du droit à la différence, au nom du pluralisme démocratique. Là réside le principal danger qui pèse sur le fonctionnement normal des institutions, et la France est loin d'être seule concernée. La plupart des mouvements totalitaires qui percent au Moyen-Orient, voire en Europe centrale, imposent leur hégémonie en invoquant les principes du pluralisme et de la démocratie participative. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à ces principes, qui correspondent à des aspirations légitimes de notre modernité : le groupe de travail y a veillé. Mais il faut se garder aussi de leur détournement. De ce point de vue, la réduction du Sénat, chambre de réflexion, à une vocation territoriale, et l'inclusion du CESE en son sein, même assorti des précautions prévues dans le projet de rapport du groupe de travail, comporte, à mon sens, le risque de dévoiement de l'intérêt général par la pression des intérêts corporatistes et communautaires.

Le référendum d'initiative populaire soulève, à un moindre degré, la même réserve. Au-delà des tentations populistes et des entraînements passionnels que favorise la démocratie directe, il est important de souligner que l'incontinence législative, dont les dirigeants se plaignent autant que les électeurs, ne résulte pas seulement de la transgression des limites prévues par les articles 34 et 37 de la Constitution. On néglige trop le fait que la multiplication des normes et des interdictions procède des demandes des groupes sociaux en quête de droits et de reconnaissance, au moins autant que de l'initiative du législateur. La démocratie participative est constructive quand elle contribue, sous une forme consultative, à

éclairer la conduite des affaires publiques et la réflexion du parlement. Elle favorise la prolifération des règles et des normes au détriment des libertés civiles quand elle tend à se substituer à la démocratie représentative dans l'initiative et l'élaboration de la loi.

Pour la même raison, la question peut être posée de savoir si l'introduction de la proportionnelle serait souhaitable dans les conditions actuelles du rapport de force à l'intérieur de la société. Limitée à 15 % des sièges, une telle réforme pourrait avoir la vertu de couper court au chantage classique à l'exclusion formulé par les formations politiques trop faibles pour accéder à la représentation nationale dans le cadre du scrutin majoritaire. Mais porté à 50 %, voire conçue comme intégral, le scrutin proportionnel créerait une situation plus dangereuse encore que ce n'eût été le cas dans les années 1930. Le Front national n'est plus en effet une petite formation sur les marges de notre spectre politique. On ne peut pas raisonner avec lui comme on le ferait s'il s'agissait d'un simple agrégat de mouvements contestataires. Dans l'histoire politique de notre pays, les formations d'extrême-droite ont toujours été divisées en une poussière de tendances et d'intérêts sociaux incompatibles entre eux et, avant Le Pen, aucun dirigeant n'était jamais parvenu à les unifier en un parti stable et fort. Aujourd'hui, le Front national exploite la crainte inspirée par la montée d'identitarismes religieux étrangers à la culture nationale et il utilise les thèmes idéologiques de la laïcité républicaine, et les ressorts institutionnels de la démocratie, à seule fin de s'imposer à leur couvert comme le grand rassemblement répondant aux aspirations de la société française, qu'il radicalise autour d'un contre-modèle nationaliste et identitaire. Il n'a plus besoin de la proportionnelle pour accéder à la représentation nationale, et la seule barrière qui continue à lui être opposée est la vigilance des partis républicains qui répugnent à s'allier avec lui. Il est probable que, loin d'encourager cette vigilance et d'assagir le discours contestataire, le recours à la proportionnelle favoriserait au parlement une arrivée massive d'élus Front national dont l'influence pèserait – là où on attendrait l'inverse – sur une droite institutionnelle actuellement incertaine et instable.

Mais je reconnais volontiers qu'il s'agit là de la part d'incertitude inhérente à un esprit de réforme, dont je ne conteste pas la nécessité.

Contribution de Mme Virginie Tournay, chercheure en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po ⁽¹⁾

EFFETS DE LA NUMÉRISATION DE NOS SOCIÉTÉS SUR LA VIE POLITIQUE

Je souhaiterais apporter un approfondissement de ma contribution du 26 juin 2015 présentée lors de la dernière séance de restitution de nos travaux. Si les dysfonctionnements de la machine représentative, de nos partis politiques et de notre justice contribuent à la crise des institutions politiques, ces aspects ne constituent qu'une dimension du problème de la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus. Quand on parle de « crise » des institutions, il est avant tout question du ressenti des citoyens, notamment d'une perte de croyance collective dans la capacité de nos institutions à résoudre leurs problèmes concrets, du quotidien. Dès lors, la relation de cause à effet entre la mécanique interne de nos institutions et la perception citoyenne de leur fonctionnement n'est pas directe. **Il faut donc braquer le projecteur de l'analyse au niveau de ce qui touche directement le quotidien des citoyens, c'est-à-dire les terminaisons de l'action publique qui assurent le relais du pouvoir politique jusqu'aux espaces publics. Selon moi, ce niveau est à souligner dans la hiérarchie des variables explicatives de la défiance politique.** J'ai insisté sur quatre courroies de transmission institutionnelle : le travail et les guichets administratifs, le champ associatif, les institutions de mémoire, les politiques culturelles et scientifiques. Dans le cadre de cette contribution libre, je voudrais mettre l'accent sur les changements liés à la culture numérique qui s'adressent à une fraction croissante de nos concitoyens d'une part et, qui s'intègrent, d'autre part, au cœur même du fonctionnement de nos institutions politiques, depuis la machine représentative jusqu'aux terminaisons administratives.

Au cours de nos travaux, les effets de la numérisation des sociétés sur la vie politique ont été abordés suivant un triple regard. Tout d'abord, ce sont les préoccupations de *l'open data* et de *l'open gouvernement*, c'est-à-dire l'émergence de stratégies institutionnelles fondées sur les données numériques au service de la prise de décision politique qui a été discutée (*Audition de M. Henri Verdier ; 30/01/2015*). Ensuite, la commission s'est penchée sur l'utilisation des nouvelles technologies pour améliorer la proximité entre les représentants et les citoyens dans le cadre des campagnes électorales (*Audition de M. Guillaume Liegey ; 13/02/2015*). Enfin, les articulations entre les temporalités médiatique et politique ont été appréhendées à l'aune de la saturation informationnelle des espaces de nos sociétés numériques (*Audition de Mme Géraldine Muhlmann ;*

(1) Virginie Tournay remercie Bruno Cautrès, spécialiste de l'analyse des comportements et des attitudes politiques pour leurs discussions autour de ce texte, en soulignant l'importance des clivages politiques liés à la numérisation dans un monde globalisé. Pour une analyse des relations entre l'Union Européenne et ses citoyens, voir Cautrès (Bruno), Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?, Paris, Documentation française, Réflexe Europe - Débats, juillet 2014.

10/04/2015). Indispensable, l'examen de ces aspects par la commission renvoie aux procédures internes de nos institutions politiques (Audition 1), à la communication électorale (Audition 2) et médiatique (Audition 3). Globalement, les nouvelles technologies numériques ont été appréhendées comme des opérateurs instrumentaux dont l'impact sur nos institutions politiques est essentiellement d'ordre fonctionnel. Je voudrais plutôt questionner ici l'impact du développement brutal de ces nouvelles infrastructures (GAFAM) ⁽¹⁾ sur la nature même de nos institutions politiques. Les GAFAM sont-elles en mesure de conduire à des modifications substantielles de nos institutions politiques, c'est-à-dire de transformer à la fois les **systèmes d'acteurs impliqués**, leur **matérialité** et leur **logique symbolique** ? Jouent-elles un rôle dans les perceptions que peuvent avoir les citoyens de leurs institutions politiques ?

En dépit de l'omniprésence de ces technologies numériques dans le quotidien des Français et des Européens, l'horizon prédictif de leurs effets politiques est très difficile à envisager compte tenu de leur irruption brutale dans nos sociétés (quelques années) et du fait que leurs manifestations régaliennes commencent seulement à se faire sentir ⁽²⁾. Plutôt que de laisser cette problématique en suspens dans nos réflexions sur l'avenir des institutions, il m'apparaît indispensable de la soumettre à l'examen de nos concitoyens tout en étant conscient qu'il subsiste un grand nombre de points aveugles en raison du fait que nous nous situons au tout début de cette innovation de rupture ⁽³⁾. À défaut de trouver de solides repères dans la trajectoire à venir de ces technologies digitales, l'approche sociohistorique des techniques constitue un angle d'attaque possible pour aborder cette problématique. Aussi, doit-on considérer que l'impact des GAFAM sur nos institutions politiques, est de même portée que ne l'a été celui de la radio et de la télévision dans la première moitié du vingtième siècle ? Les GAFAM se situent-ils dans la continuité de la révolution informationnelle rattachée au développement des médias modernes ? Si tel est le cas, faut-il uniquement penser l'impact des GAFAM sur nos institutions politiques en termes de nature, de quantité et de cinétique des flux d'informations traversant nos institutions politiques et la société civile ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette interrogation, les propriétés technologiques des GAFAM seront brièvement rappelées dans la perspective de leurs effets politiques, notamment sur la perception citoyenne des institutions politiques (I), puis mises en relation avec certains résultats de l'enquête d'opinion

(1) L'acronyme GAFAM fait référence aux quatre grandes firmes informatiques américaines Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft qui dominent le marché du numérique depuis ces dernières décennies. Certains auteurs lui préfèrent l'acronyme GAFAY (Yahoo).

(2) Conseil national du numérique, Rapport Ambition Numérique – Pour une politique européenne et française de la transition numérique, à la demande du Premier ministre, 18 juin 2015.

(3) Une technologie est dite de « rupture » lorsqu'elle remplace ou/et renouvelle un mode de production de biens ou de services amenant à de nouveaux marchés. Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma*, Harvard Business School Press, 1997.

« les fractures françaises » de la Fondation Jean Jaurès ⁽¹⁾ afin de discuter ce « pouvoir horizontal » (II) et de proposer quelques pistes pour accompagner le développement numérique dans la vie politique (III).

I. LES EFFETS POLITIQUES DES GAFAM

Pour *l'utilisateur*, les caractéristiques visibles des outils numériques sont de deux ordres. La première, la plus évidente, est liée à la capacité à rechercher, à stocker et à échanger d'énormes quantités de données sur une interface dématérialisée (le « cloud »). Outre le fait que ces produits évoluent très vite, le nombre d'utilisateurs en fait un phénomène mondial. En 2015, 42 % de la population mondiale est connectée dont deux milliards d'inscrits sur les réseaux sociaux. Au niveau de la France, 83 % de sa population utilisent internet et 68 %, les réseaux sociaux. Dans cette économie informationnelle, il n'y a plus de récepteur « passif » au sens classique du terme mais des utilisateurs dont on peut suivre les traces numériques, et auxquelles les entreprises participant à cette économie des « big data » sont en mesure de proposer des anticipations de leurs besoins. Ainsi, cette révolution numérique modifie le *système organisateur des perceptions* ⁽²⁾ individuelles en plaçant continûment la condition humaine dans une situation interactive généralisée. En particulier, les modalités d'acquisitions culturelles sont en cours de reformatage compte tenu du fait que l'information devient accessible en un clic. Cela a pour effet une montée en puissance de revendications de connaissance plurielles qui se situeraient toutes sur un même plan de légitimité, avec le risque d'accentuer la confusion entre ce qui relève de l'opinion et ce qui relève d'un savoir produit par des institutions scientifiques. La deuxième caractéristique de cette révolution numérique est la forte croissance de l'internet des objets connectés dans le secteur de la santé marqué par une ambition prédictive à partir du recueil de renseignements personnels. Est-il possible que la santé mobile et connectée soit prise en charge par l'Assurance maladie ? Comment ces bénéfices seront-ils mesurés et quantifiés ?

Les institutions politiques sont touchées de plein fouet par cette révolution digitale. On assiste à une multiplication des objets numériques dans les débats parlementaires depuis que les salles de commission et l'hémicycle permettent un accès libre à internet. L'inflation de la communication électronique assigne aux regards extérieurs le statut de « publics vivants » au point que l'usage de Twitter est devenu une norme chez les députés ⁽³⁾. En outre, le rapport des citoyens aux administrations devient de plus en plus dématérialisé et déterritorialisé, simplifiant ainsi le quotidien des administrés. Cette libération des données administratives,

(1) Gérard Courtois, Gilles Finchelstein, Pascal Perrineau et Brice Teinturier, *Fractures françaises* (1), Fondation Jean Jaurès, septembre 2015.

(2) Stéphane Vial, *L'être et l'écran – Comment le numérique change la perception*, PUF, 2013.

(3) Jonathan Chibois, *Twitter a-t-il bousculé le droit parlementaire ?*, *Politics & social media*, Nov. 2014, Dijon, France, *Formes et fonctions de participation politique dans un monde numérique* <halshs-01153633>

également en cours dans les collectivités territoriales, engendre des remaniements dans la manière administrative de travailler les données afin de les constituer en bien public. Elle bouleverse les conceptions de la *street-level bureaucracy* et distend les contacts entre citoyens et fonctionnaires. Le risque étant que ces derniers ne s'inscrivent plus dans un rapport situé, vivant avec leurs administrés et qu'ils n'incarnent plus les terminaisons de l'action publique. Les technologies digitales retentissent donc sur la **territorialité de l'État**. Un portail dédié à l'Open Data « data.assemblee-nationale.fr » a été récemment mis en ligne. Ces nouveaux modes d'archivage en voie de généralisation, plus exhaustifs, vont impacter sur la façon dont les citoyens de demain appréhenderont le passé de leurs institutions politiques. Les technologies digitales retentissent également sur la **mise en mémoire de l'État**, susceptible de faire l'objet d'histoires concurrentielles.

Le modèle régalien de justice sociale est déstabilisé par les technologies digitales, à travers les dispositions de droit du travail (la mise à mal de professions réglementées par les sociétés Uber, Airbnb...), les démarcations entre vie privée et espace public (affaire Snowden, les réseaux sociaux), les enjeux sécuritaires (traçabilité des déplacements avec les objets connectés, cybercriminalité, renseignements personnels sur la santé) et les formes d'e-activisme (allant de la constitution de contre-pouvoirs au sein du monde arabe jusqu'aux formes d'embrigadements terroristes sectaires). Parce que les GAFAM retentissent sur la vie des individus et leur système de relations, il est indéniable que la perception classique d'un État Providence territorialisé, marqué par certains équilibres économiques et par des règles particulières au regard des lois du marché dans un souci de justice sociale, risque d'être sérieusement affaibli dans les années à venir. Si l'arrivée des médias télévisuels avait grandement modifié la communication politique, on peut penser que le numérique impliquera un renouveau de notre modèle de l'État-nation puisqu'il retentit sur sa matérialité, son système d'acteurs et sa logique symbolique.

II. LES FRACTURES FRANÇAISES. LES EFFETS DU NUMÉRIQUE SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ POLITIQUE

Pour certains analystes et entrepreneurs de politiques publiques, l'open data intervient comme un facteur de capacitation des citoyens (*empowerment*) parce qu'il donne accès à des ressources leur permettant de contribuer de façon plus éclairée au débat public. Au niveau de l'accompagnement de la décision publique, il est certain qu'une politique d'ouverture des données publiques est en mesure de faciliter la concertation entre les différents acteurs territoriaux et d'articuler les échelles décisionnelles. Ainsi, la publication en open data de cartes géo-localisées des accidents de la route ou des itinéraires pour personnes en fauteuil roulant est susceptible de constituer la base d'une concertation entre associations locales et municipalités et conduire à de meilleurs aménagements routiers et améliorer des services de proximité. Cela étant, si la constitution de biens publics numériques peut s'avérer précieuse en termes d'action publique, il n'est pas certain que la mise à disposition publique des big data suivant cette logique de transparence se

traduise par une amélioration de la représentativité politique, ni par un accroissement de la proximité entre le citoyen et l'élus susceptible de répondre à la crise des corps intermédiaire et des institutions de médiation (média, partis, syndicats).

On assiste à une profonde crise de la représentation politique mais l'interprétation à donner à cette crise est très complexe. Il est tentant de déduire que cette crise résulte d'un écart trop important entre la représentativité politique et la représentativité sociale, ce que certains traduisent par un besoin irrésistible de démocratie participative. De fortes nuances doivent être apportées à ce constat. Si les aspirations à la démocratie « horizontale », plus participative, sont présentes au niveau local, de même qu'une demande accrue de libertés privées, Pascal Perrineau souligne la coexistence avec une demande de démocratie verticale plus rigoureuse : « On veut revenir au marbre gaullien. On veut un De Gaulle, mais un De Gaulle postmoderne » ⁽¹⁾, couplé à une forte demande de protection économique, voire culturelle. Ce paradoxe trouve en partie réponse dans le fait que « plus les individus réclament une liberté privée, plus le besoin d'un principe de régulation centrale se fait sentir » ⁽²⁾. Si bien que l'intervention des technologies numériques dans la machine représentative (e-vote, communication des élus via les réseaux sociaux) est susceptible de faciliter l'acquisition d'informations dans le cadre de campagnes électorales et de participer à la simplification administrative des actes civiques. Pour autant, ces technologies ne seront probablement pas en mesure de jouer un vecteur de médiation entre le monde des citoyens et celui des gouvernants. Elles n'interviendront probablement pas de façon déterminante dans l'amélioration de la machine représentative mais seront susceptibles de mieux accompagner les décisions politiques au niveau local et de jouer sur la proximité.

III. QUELQUES PISTES POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE DANS LA VIE POLITIQUE

Le projet de loi pour une « République numérique » comporte déjà plusieurs dispositions visant à réduire la fracture numérique (création d'un service public de la donnée accessible à tous) et à faire émerger de nouveaux droits pour les citoyens. Néanmoins, il subsiste un impensé, difficilement transposable dans le droit, lié aux effets de la numérisation de la société sur la nature même de nos institutions.

- Tout d'abord, les institutions politico-administratives (place, statut et symbole du fonctionnaire qui n'est plus directement accessible par ses administrés ; impacts de la déterritorialisation des services publics sur les représentations de l'État) ;

(1) Enquête réalisée par Ipsos/Steria pour la Fondation Jean-Jaurès, Le Monde et Sciences Po (programme « vie politique »), avril 2015, p. 22.

(2) Pascal Perrineau, *ibid.* p. 9.

- Ensuite, les institutions scientifiques (la démocratisation accrue des affaires scientifiques et l'efficacité rhétorique de certains blogs conduisant à un affaiblissement de la distinction entre opinion et savoir ; la participation ne peut pas remplacer l'acquisition classique de connaissances) ;
- Enfin, les institutions culturelles (comment définir leurs rôles dans une société où le défi n'est plus l'accès à l'information mais celui d'apprendre à hiérarchiser les différentes sources par ordre d'importance avec un souci de véracité ; leur place dans la lutte contre les embrigadements sectaires).

À côté de ce travail juridique, une réflexion sociologique et anthropologique doit s'engager sur le régime institutionnel de nos sociétés numérisées.

Cette première lecture des effets du numérique sur la vie politique doit être complétée par la prise en compte de notre situation au sein de la globalisation en cours.

Contribution de Mme Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire

Que le Parlement prenne en main l'avenir des institutions, on ne peut que s'en féliciter, et remercier vivement les Présidents de la mission, Claude Bartolone et Michel Winock, d'avoir ramené la réflexion constitutionnelle au cœur de la Représentation nationale. À titre personnel, je remercie également l'ensemble des membres du groupe de réflexion avec qui les échanges riches et toujours cordiaux n'ont pas cessé de stimuler ma réflexion, et m'ont permis de partager mon expérience de députée et d'évoluer dans mes idées à partir de la confrontation des opinions et des pratiques de chacun.

Les échanges nourris au sein du groupe de travail ont démontré l'importance de la question de l'avenir des institutions de notre pays. Si le Président François Hollande a déjà initié de grands chantiers tels que la limitation du cumul des mandats exécutifs ⁽¹⁾, la lutte contre la fraude fiscale, les conflits d'intérêts, le développement de la déontologie publique, d'autres réformes s'avèrent tout aussi indispensables, et les querelles politico-politiciennes ne doivent pas freiner les révisions constitutionnelles que la Représentation nationale doit aux Français et aux Françaises. Ce sont sur ces réformes que je souhaite insister, ainsi que sur quelques pistes de réflexion qui pourraient faire l'objet d'une mise en œuvre immédiate. Il va de soi que sont considérées ici comme établies les bonnes pratiques que sont un délai suffisant pour l'examen des textes, un calendrier raisonnable et une préparation aboutie des projets de loi évitant ainsi des amendements tardifs et conséquents.

Parmi les propositions qui pourraient être rapidement mises en œuvre, je pense à la valorisation des **Ateliers Législatifs Citoyens** que je porte depuis le début de mon mandat dans ma circonscription ⁽²⁾. Les députés doivent être encouragés à utiliser cette forme de démocratie participative, aujourd'hui incontournable pour restaurer la confiance des citoyens. Dans cette optique, les rapports parlementaires relatifs aux textes législatifs mais aussi aux missions, devraient mentionner, en annexe, les Ateliers ainsi organisés et faire état des observations et des amendements déposés dans la suite de la discussion citoyenne menée localement. Cette reconnaissance officielle de la participation citoyenne à laquelle j'ai déjà procédé dans plusieurs rapports, n'est pas symbolique, elle est l'expression dans une certaine mesure, d'une appropriation par le citoyen, d'un texte législatif qui lui est par nature destiné. Chaque député, enfin libéré de tout cumul avec un mandat exécutif local, pourrait ainsi développer un vrai travail de

(1) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « *Le non cumul des mandats ou l'occasion d'un renouveau délibératif de la démocratie* », Fondation Jean Jaurès, *Observatoire de l'action publique*, 8 oct. 2014.

(2) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « *Les ateliers législatifs citoyens (ALC4)* », Le Panorama de l'innovation locale - édition 2015, T. Germain (dir.), Fondation Jean Jaurès (en collaboration avec), Les Nouvelles Éditions François Bourin, coll. *Savoir citoyen*, nov. 2014 ; « *Les Ateliers législatifs citoyens. Partage d'une expérience de démocratie participative* », Fondation Jean Jaurès, *Observatoire de l'innovation locale*, 17 oct. 2014.

terrain, **prendre en compte et rendre compte**, mieux faire connaître son rôle de parlementaire trop longtemps considéré comme l'accessoire du maire ou du président d'une collectivité importante. La grande variété des thèmes, des publics, des lieux choisis, des modalités d'organisation, laisse à chaque député une grande liberté dans la personnalisation de son travail sur le terrain. C'est une démarche essentielle pour la lisibilité de la politique menée.

À ce propos, il convient de préciser que la réforme sur le non-cumul des mandats ne peut avoir pour conséquence, comme j'ai pu l'entendre, une réduction significative du nombre des députés. Un tel raisonnement méconnaît les objectifs poursuivis par ladite réforme et la réalité du travail parlementaire à mener à l'échelon local, dans le cadre du non-cumul des mandats ⁽¹⁾. Trois points peuvent ici servir à réfuter une telle réduction. Tout d'abord, une telle mesure signifierait étendre les circonscriptions et donc couper un peu plus les citoyens de leurs représentants, alors qu'il nous faut restaurer le lien de confiance. Dans le prolongement de cette idée, elle aurait pour effet de créer un parlementaire « hors-sol » (celui que dénoncent les opposants au non-cumul des mandats), alors qu'il nous faut plus que jamais prendre en compte et rendre compte, travailler en amont avec les citoyens et restituer le travail mené à l'Assemblée nationale. Une très grande circonscription ne peut qu'encourager ce phénomène d'isolement, préjudiciable à la démocratie. Enfin, dans un système administratif tel que nous l'avons en France, réduire le nombre de députés renforcerait inexorablement le poids de la bureaucratie, de la Haute administration, au détriment de celui du politique. Une cure d'amincissement de l'Assemblée nationale ne serait pas en cohérence avec le nécessaire renforcement du pouvoir législatif du Parlement. Le non-cumul imposera de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux liens avec le citoyen, c'est dans cette voie que nous devons travailler.

Et si l'argument budgétaire était malencontreusement mis en avant, il me semble que nous devrions d'abord, toujours dans la logique de cette importante réforme, envisager la suppression des indemnités pour tout autre mandat local exercé par un parlementaire. Celles-ci pourraient venir utilement alimenter les moyens en personnel que requiert l'exercice de ce mandat national.

Dans le prolongement du développement de la participation citoyenne, je me prononce en faveur de la mise en place, après expérimentation, d'un mécanisme au niveau national de dépôt d'amendements citoyens, sous réserve de sanctionner les pratiques abusives. De tels amendements ne peuvent qu'enrichir le débat législatif, et atténuer l'impression constante des citoyens que la loi se fabrique sans eux, voire contre leurs opinions et intérêts. Il s'agirait également d'identifier et de responsabiliser les lobbies qui s'exprimeraient publiquement, d'enrichir la transparence de l'action politique et le débat public. Il convient donc d'expérimenter dans un premier temps, puis de généraliser la pratique des amendements citoyens afin de redonner tout son sens à la représentation politique.

(1) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « Réduction du nombre de députés. Pourquoi c'est une fausse bonne idée », Atlantico, 26 oct. 2014.

Devrait également faire l'objet dès à présent d'une réflexion partagée, **la création d'un véritable droit gouvernemental**. Dans son dernier ouvrage, Pierre Rosanvallon a démontré l'écart qui existe désormais entre le véritable lieu de pouvoir que représente le pouvoir exécutif et la quasi-absence d'encadrement juridique de l'action du Gouvernement. Depuis plusieurs décennies, le pouvoir politique s'est décentré et a glissé du Parlement vers le Président de la République et le Gouvernement sans être accompagné d'une réglementation juridique à l'instar des règlements parlementaires. Une grande opacité règne au sein du pouvoir exécutif, même pour les parlementaires, qui découvrent parfois dans des délais trop brefs, l'existence de projets de loi et se heurtent à une administration centrale qui n'est pas toujours coopérative. La fabrication de la loi au sein du Gouvernement doit être plus lisible. Un droit gouvernemental pourrait utilement être codifié afin de permettre une plus grande transparence de l'action gouvernementale. Pourraient-être ainsi spécifiés avec précision la composition des cabinets ministériels et le statut de leurs membres comme de leurs fonctions, ainsi que les rapports existants entre les différents ministères (moyens de rencontre, lieu, fréquence, objet) et entre ces derniers et la Haute administration. Des comptes rendus de réunions pourraient être publiés permettant de connaître l'état d'avancement d'un projet de loi ou d'un décret, les arbitrages rendus par le Premier ministre sur certains dossiers, etc. Ce droit gouvernemental éclaircirait, au moins partiellement et dans le respect des règles constitutionnelles, l'ambiguïté de la relation qui unit le Président de la République et le Premier ministre, et clarifierait finalement la répartition de leurs compétences respectives.

Si ces différents points peuvent être mis en œuvre par la voie législative, réglementaire, ou bien encore par le biais de simples circulaires, et donc sans révision constitutionnelle, il n'en est pas ainsi des autres réformes sur lesquelles je souhaite ici insister.

La procédure parlementaire doit être renouvelée au regard de la pratique qui en est faite depuis plusieurs présidences de la République. En raison du décentrement du pouvoir en faveur de la Présidence et du Gouvernement évoqué plus haut, l'épée de Damoclès que représente la dissolution pèse d'un poids trop lourd sur l'action de l'Assemblée nationale. Alors que la fabrication de la loi échappe déjà en grande partie aux parlementaires, ceux-ci ne peuvent prendre librement position sur les projets de loi ou l'action gouvernementale dans son ensemble sans craindre d'engager la responsabilité collective de leur chambre. Pour cette raison, je suis favorable à **la suppression du droit de dissolution du Président de la République**. Cette asymétrie me paraît préjudiciable à l'équilibre des pouvoirs. Les députés sont élus par les citoyens et ces derniers attendent de leur part une liberté d'expression et d'action que le droit de dissolution tend à altérer fortement.

Afin de ne pas déséquilibrer les rapports entre les pouvoirs, il convient de mettre en place des mécanismes évitant qu'à leur tour les parlementaires abusent de leur position. En supprimant le droit de dissolution, le risque est de connaître une instabilité gouvernementale caractéristique du régime d'assemblée, l'Assemblée nationale votant des motions de censure dès qu'un désaccord surgit avec le pouvoir exécutif ce qui contribuerait à un retour aux III^e et IV^e Républiques. C'est pourquoi le système allemand de la motion de défiance constructive peut éventuellement servir de modèle à une réflexion sur un nouvel équilibre des pouvoirs législatifs et exécutifs. Une telle réorganisation institutionnelle garantirait que le choix du Premier ministre, et des membres du Gouvernement en général, prenne davantage en compte l'opinion des députés de la Majorité.

Mon expérience de députée m'amène également à proposer **une profonde réforme de la navette parlementaire**. Alors que la procédure de droit commun prévue par la Constitution consiste à effectuer deux lectures dans chaque assemblée avant de réunir la commission mixte paritaire (CMP), la pratique actuelle consiste à multiplier les recours à la procédure accélérée prévoyant une seule lecture. Cette pratique, contraire au texte constitutionnel, m'incite à proposer de réviser la Constitution afin de transformer la procédure accélérée en procédure de droit commun et de réunir la CMP à l'issue d'une seule lecture. En effet, une deuxième lecture ne permet pas de régler les désaccords entre les deux chambres. La réunion de la CMP à l'issue d'une seule lecture permet de combiner lisibilité de la procédure, efficacité, rapidité et qualité de la loi. Cette réforme doit s'accompagner d'une nouvelle garantie constitutionnelle permettant à chacune des deux chambres de disposer d'un délai plus important que celui déjà prévu pour travailler les projets de loi. En contrepartie d'une navette parlementaire réduite et simplifiée, je propose donc d'accroître le temps de travail disponible pour chaque chambre.

Si le bicamérisme permet d'améliorer la qualité de la loi, celui-ci doit être profondément remanié. Précisons d'entrée qu'aucun argument de quelque nature que ce soit, justifie que le sénateur dispose d'un régime juridique plus favorable que celui du député et que la réserve parlementaire des sénateurs, concernant les collectivités locales, donc leurs électeurs, ne satisfait pas aux exigences de l'éthique en politique.

Dans un autre registre et de manière plus fondamentale, **le veto du Sénat sur toute révision constitutionnelle est devenu injustifiable** du point de vue démocratique et bloque le réformisme de la France souhaitée par la Majorité actuelle comme par les citoyens. Une réforme du Sénat est donc souhaitable, laquelle passe à mon sens nécessairement par la suppression du veto sénatorial sur les révisions de la Constitution. Selon cette hypothèse, le dernier mot d'une telle révision ne peut être accordé qu'à l'Assemblée nationale ou aux citoyens, ce qui n'empêche pas de donner au Sénat les moyens de s'exprimer pour enrichir le débat public.

Par ailleurs, la société bloquée qu'est progressivement devenue la France exige de donner la parole aux forces vives de la Nation. Dans cette optique, il nous faut travailler au projet d'un Sénat qui pourrait fusionner avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin de devenir une chambre parlementaire pleinement représentative des professions et des territoires de la France. Il s'agirait toujours d'une seconde chambre parlementaire, et surtout pas d'une instance consultative, qui comporterait non pas les représentants de certains groupes de pression, mais de véritables représentants des intérêts qui composent la société française. Une telle perspective serait complémentaire de la représentation de la Nation de l'Assemblée nationale, et permettrait d'enrichir très substantiellement le débat public. Cette réforme exige de repenser le mode de scrutin du Sénat, et surtout le mode de sélection des candidats, qui constitue une des raisons des profondes défaillances de la Chambre haute aujourd'hui. Une telle révision constitutionnelle que le Sénat ne manquerait pas de rejeter doit être portée par les forces vives de la Nation elles-mêmes, et tous les citoyens.

Enfin, **un État de droit ne peut se satisfaire d'une institution telle que le Conseil constitutionnel**, en charge d'un travail juridictionnel majeur confié à des femmes et des hommes politiques. Un tel dispositif fait naître le soupçon, en dépit même de la qualité du travail de ses membres. Ne serait-ce qu'au nom du principe européen des apparences, si ce n'est pour des raisons plus graves d'indépendance et d'impartialité de la justice, cette institution doit être rénovée et garantir la présence de personnalités compétentes en matière juridique. Le Conseil constitutionnel doit être une véritable juridiction, composée d'un service juridique renforcé, notamment de magistrats et de professeurs d'Université dont la qualité juridique ne peut être prise en défaut.

Dans le prolongement de cet impératif catégorique d'une justice indépendante et impartiale, **une réforme du Conseil d'État doit être évoquée**. Si de nombreux aménagements ont déjà été réalisés en raison de la pression effectuée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour améliorer le fonctionnement de cette juridiction, sa double fonction de conseiller du Gouvernement et de juridiction contrarie les exigences de l'État de droit. Plusieurs options sont possibles pour réformer le Conseil d'État, chacune d'entre elles s'engageant vers une plus stricte séparation de ses deux fonctions. Soit deux institutions distinctes sont créées maintenant, en l'état, l'organisation de la juridiction administrative d'un côté et, d'un autre côté, une nouvelle institution de conseil et d'expertise au service du Pouvoir exécutif, et pourquoi pas également du Parlement. Soit, la chambre contentieuse du Conseil d'État devient une chambre spécialisée dans les affaires administratives au sein de la Cour de cassation, laissant subsister le Conseil d'État en tant qu'institution consultative. En dépit de la grande qualité du travail effectué par cette autorité, une réforme du Conseil d'État est nécessaire pour répondre aux exigences éthiques et déontologiques de notre société du XXI^e siècle.

Si l'actuelle majorité a démontré sa capacité à porter des réformes majeures comme le non-cumul des mandats par exemple, le débat reste devant nous. Il s'avère nécessaire, en s'inspirant de la fameuse formule du Général De Gaulle de 1964 – « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique » – de trouver les moyens de renverser l'esprit actuel de notre Constitution en ce qu'elle écrase trop le Parlement au profit du pouvoir exécutif, au détriment de l'efficacité de l'action publique et de la confiance des citoyens, et d'inventer de nouvelles pratiques en faveur de l'expression citoyenne.

L'Avenir des institutions ne dépend pas des seules analyses et techniques juridiques, mais de notre capacité à dresser un constat honnête et à entendre les aspirations de la société française. Sans doute, pourrions-nous, en cohérence avec ce qui précède, ouvrir cette mission et ses passionnants travaux, aux citoyens, de sorte qu'ils puissent – pourquoi pas, au cours d'une journée citoyenne – en débattre.

Contribution de Mme Marie-Jo Zimmermann, députée de la Moselle

Dans un contexte où le citoyen aujourd'hui est de plus en plus méfiant à l'égard du politique, réfléchir sur l'avenir des institutions est une mission nécessaire mais ne doit sûrement pas aboutir à une totale remise en cause des institutions de la V^e République.

Dans l'esprit du Général de Gaulle lorsqu'il l'avait proposé au peuple français, les institutions de la V^e République avec aujourd'hui un recul de près de 60 ans, montre à la fois la solidité de celles-ci pour permettre de surmonter les crises de différente nature mais également, la souplesse pour s'adapter à ceux qui gouvernent.

De plus, une réforme des institutions ne doit pas être une manipulation politicienne conjoncturelle. Il serait tout à fait inacceptable qu'à un an d'échéances électorales aussi importantes que des élections présidentielles ou législatives, on modifie les règles du jeu pour satisfaire des arrière-pensées électorales. Si une réforme était adoptée à un an des échéances de 2017, elle ne devrait donc pas s'appliquer à celles-ci. À ce titre, quelques réflexions sont nécessaires pour redonner aux Français, la confiance en ceux qui sont leurs représentants.

Avant toute proposition, reprenons un extrait du discours de Neuilly, 12 octobre 1952 du Général de Gaulle : *« Le régime politique que nous entendons établir, c'est la séparation et l'arbitrage des pouvoirs, l'arbitrage direct appartenant au peuple par le référendum ou la dissolution »*.

À cet effet, la base de la Constitution mettait en avant la séparation des pouvoirs, là aussi dans l'esprit du Général de Gaulle, voulant que les pouvoirs publics procèdent du peuple, aussi bien le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif, et ne procèdent pas des partis voulant également qu'ils soient séparés. Gouverner est une fonction, légiférer en est une autre. Elles ne se confondent pas.

LE POUVOIR EXÉCUTIF

Mandat présidentiel

L'expérience montre que l'instauration du quinquennat est une très mauvaise réforme car le président de la République gère dans le court terme et se préoccupe plus de sa réélection que de l'avenir à long terme de la France.

La meilleure solution est celle d'un septennat non renouvelable. De la sorte, le président élu s'occuperait uniquement de l'intérêt de la France et non de son avenir personnel. Il aurait alors le courage de proposer les mesures nécessaires, fussent-elles impopulaires.

L'élection du Président doit se faire **au suffrage universel**. Le Président de la République nomme le Premier ministre qui est chargé avec lui, d'exécuter la politique nationale, sachant que le Président de la République est à la fois, chef des armées et responsable de la politique internationale.

Le Gouvernement est fait pour gouverner, le Parlement destiné à représenter la volonté politique de la Nation, à voter les lois, à contrôler l'exécutif sans prétendre sortir de son rôle, chacun ayant sa responsabilité.

LE POUVOIR LÉGISLATIF

L'Assemblée nationale

- **Nombre des parlementaires**

Une réduction du nombre de parlementaires est souhaitable. Jusqu'en 1986, il y avait 493 députés. C'est le président Mitterrand qui a fait passer leur nombre à 577 et la France n'est pas mieux gérée pour autant. Un retour à l'ancien chiffre de 493 serait emblématique. Une réduction dans les mêmes proportions du nombre des sénateurs devrait en être le corollaire.

- **L'élection des députés**

Pour l'élection des députés, je suis favorable à une dose de proportionnelle. Il n'est pas démocratique que des partis représentant 20 % des électeurs, soient quasiment privés de toute représentation parlementaire alors que des partis ne représentant que quelques pour-cent de l'électorat, ont assez de députés pour former un groupe à l'Assemblée nationale.

Toutefois, la proportionnelle ne doit pas priver les électeurs de la possibilité de choisir leurs élus. Cela ferait sinon le jeu des apparatchiks des partis politiques. Les députés élus au titre du scrutin proportionnel devraient donc être choisis parmi les candidats non élus au scrutin majoritaire qui ont obtenu plus de voix.

Par ailleurs, afin que le levier de proportionnalité soit suffisant, l'attribution des sièges à la proportionnelle devrait se faire en tenant compte de ceux que chaque parti a déjà obtenus au scrutin majoritaire (cf., ma proposition de loi n° 163 du 12 septembre 2012).

Le Sénat :

- **L'élection des sénateurs**

Pour les sénateurs, il est fondamental de maintenir le principe d'une élection au suffrage universel direct ou indirect comme actuellement. Par contre, une réflexion sur le mode de scrutin des sénateurs est indispensable, surtout compte tenu de l'effacement progressif du rôle des communes. Une élection des sénateurs

au suffrage universel direct pourrait être envisagée après le renouvellement municipal de 2020, mais avec un scrutin proportionnel dans le cadre départemental ou régional.

En effet, dès 1969, une réflexion était menée quant au rôle du Sénat. Aujourd'hui à nouveau se pose la question, à savoir s'il est nécessaire de rapprocher le Sénat et le conseil économique et social. Il me semble que c'est à la suite de la mise en place réelle de la réforme territoriale que l'on pourra apporter une véritable réponse.

Rappelons simplement que cette position était largement défendue en avril 1969 par le Général de Gaulle. C'est en fait, revenir là aussi sur les réflexions menées depuis près de 50 ans. **Aujourd'hui, je reste favorable au bicamérisme car le Sénat reste encore la représentation des collectivités territoriales, mais la question de la fusion reste entière et bien entendu, elle doit être menée conjointement par le Sénat et le Conseil économique et social** car le Conseil économique et social est composé de personnes désignées en dehors de la politique, par les organisations professionnelles et syndicales du pays et de l'Outre-mer. Il fournit ses avis au Parlement et au Gouvernement. Continue-t-il aujourd'hui à jouer ce rôle ?

Ce qui est aujourd'hui indispensable, c'est le travail qu'effectuent ceux qui sont chargés d'écrire et de voter les lois.

Et c'est là où il est indispensable de montrer à quel point, l'écriture de la loi demande un véritable travail, **tant au niveau de l'étude d'impact** de ces lois avant qu'elles soient votées, mais également **un suivi de la loi** indispensable afin de ne pas rentrer dans une législation médiocre, dans une augmentation de la masse des dispositifs législatifs, qui est le vrai symptôme du mal légiférer. C'est là que l'on trouve la vraie séparation entre les Français et le législateur.

LE POUVOIR JUDICIAIRE

Sur le fond comme sur la forme, indépendance totale par rapport au pouvoir exécutif et législatif.

Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel œuvre pour la qualité de la loi. Celle-ci est d'abord le fait de ceux qui préparent et votent la loi. Et c'est là où il est urgent qu'il y ait une prise de conscience renouvelée des exigences en cette matière.

Quant au Conseil constitutionnel, il remplit un rôle essentiel : la nomination de ses membres doit être approuvée par les 3/5 des voix des commissions parlementaires compétentes et je serais favorable à ce que les anciens Présidents de la République ne siègent plus au sein de ce conseil.

La Constitution de la V^e République met en lumière l'avènement du peuple, à la fois comme la source directe du pouvoir du chef de l'État, la source directe pour l'élection des députés mais également, par la voix du référendum.

Le référendum prévu par l'article 11 de la Constitution n'a pas suffisamment été mis en œuvre et aujourd'hui, il me semble que les Français pourraient se réconcilier avec leurs représentants si, sur des grandes questions de société, on leur donnait la parole et qu'on respecte le résultat du vote. Les démocrates ne doivent pas craindre le peuple.

En replongeant dans les fondements de la V^e République, on peut constater qu'aujourd'hui elle est véritablement actuelle si on en respecte ses articles car elle permet à la fois une stabilité pour gouverner mais aussi, une possibilité extraordinaire de permettre aux Français de s'exprimer

Il est essentiel, non pas de vouloir imaginer une nouvelle Constitution et passer à la VI^e République mais il faut tout simplement appliquer avec dignité et responsabilité, les principes de la V^e République.

QUESTIONNAIRE ⁽¹⁾

Réponses :

5 = *tout à fait d'accord* ; 4 = *plutôt d'accord* ; 3 = *abstention* ; 2 = *plutôt pas d'accord* ; 1 = *pas du tout d'accord*

I. RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS ⁽²⁾ ?

► Le Président de la République et le Gouvernement

1. Faut-il revenir sur le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ?

1	2	3	4	5

2. Faut-il revoir le rôle du Président de la République ?

1	2	3	4	5

➤ Dans l'affirmative :

- 2.1. Faut-il revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 ?

1	2	3	4	5

- 2.1.1. Faut-il réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long-terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la Nation » ?

1	2	3	4	5

- 2.2. Le Président de la République doit-il conserver un « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ?

1	2	3	4	5

(1) Ce questionnaire a été rempli par tous les membres du groupe de travail. Les réponses qui y ont été apportées ont permis de déterminer les orientations et les propositions contenues dans le présent rapport (voir annexe 2).

(2) Le terme « pouvoir » est entendu au sens de la Constitution, « l'autorité judiciaire » n'est donc pas mentionnée dans cette partie.

2.3. Faut-il que le Président de la République soit tenu de désigner à la tête du Gouvernement celui qui a mené la campagne législative au nom du parti devenu majoritaire à l'Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5

2.4. Faut-il prévoir que le Gouvernement « *n'est responsable que devant le Parlement* » et qu'ainsi le Président de la République ne peut exiger la démission du Premier ministre et de son gouvernement ?

1	2	3	4	5

2.5. Faut-il supprimer la règle de la présidence du conseil des ministres par le Président de la République et que celui-ci soit à l'avenir présidé par le Premier ministre ?

1	2	3	4	5

2.6. Faut-il confier le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale au Premier ministre, et non plus au Président de la République ?

1	2	3	4	5

2.7. Faut-il, à l'inverse, supprimer le poste de Premier ministre et faire du Président de la République le chef unique de l'exécutif ?

1	2	3	4	5

2.8. Quelle doit être la durée du mandat du Président de la République ?

4 ans	5 ans	6 ans	7 ans

2.9. Le mandat du Président de la République doit-il être non-renouvelable ?

1	2	3	4	5

► **Le législatif et l'exécutif**

3. Faut-il renforcer le poids du Parlement ?

1	2	3	4	5

4. En cas de maintien du quinquennat, faut-il inverser le calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle ?

1	2	3	4	5

5. Faut-il que les membres du Gouvernement soient choisis parmi les membres du Parlement afin de « faire contrepoids à l'hyperprésidence » ?

1	2	3	4	5

6. Faut-il rendre compatibles les fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice du mandat parlementaire ?

Observation : « les ministres seraient à la fois membre du Gouvernement et membre d'une commission législative, renforçant ainsi le poids du Gouvernement au Parlement ».

1	2	3	4	5

7. Faut-il mettre en place un système inspiré des « *parliamentary private secretaries* » britanniques ?

Observation : ce sont des parlementaires de la majorité travaillant aux côtés d'un ministre. Ils apprennent ainsi ce qu'est la fonction de ministre ; ils n'ont pas de charge officielle mais ils accompagnent le ministre, le remplacent parfois. L'idée étant que « de jeunes députés peuvent ainsi se frotter aux responsabilités gouvernementales ».

1	2	3	4	5

8. Faut-il supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution ?

1	2	3	4	5

9. Faut-il prévoir la possibilité pour l'Assemblée nationale de « renverser » le Président de la République ?

1	2	3	4	5

10. Faut-il rendre obligatoire le principe d'un vote de confiance par la majorité parlementaire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement ?

1	2	3	4	5

11. Faut-il instaurer une responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant le Parlement ?

1	2	3	4	5

► **Question annexe :**

12. Faut-il instaurer un délai de « carence » entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction ?

1	2	3	4	5

II. MODERNISER LE PARLEMENT ?

► **Le nombre de parlementaires**

13. Faut-il réduire le nombre de députés (actuellement 577) ?

1	2	3	4	5

- 13.1. **Dans l'affirmative**, à combien leur nombre doit-il s'élever ?

500	450	400	350	300	250	200	Autre :

14. Faut-il réduire également le nombre de sénateurs (actuellement 348) ?

1	2	3	4	5

- 14.1. **Dans l'affirmative**, à combien leur nombre doit-il s'élever ?

300	250	200	150	100	Autre :

► **Le mode de scrutin pour les élections législatives**

15. Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin proportionnel à l'Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l'affirmative :**

15.1. **Selon quel mode ?**

15.1.1. **Option 1 :** Faut-il basculer vers un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale (modèle israélien) ?

1	2	3	4	5

15.1.2. **Option 2 :** Faut-il adopter un mode de scrutin mixte ?

Cf le modèle allemand, qui peut se réclamer du texte de 1926 de Léon Blum, inspiré d'Étienne Weill-Raynal. Dans ce cadre, la moitié des candidats est élue au scrutin majoritaire et l'autre au scrutin de liste, les listes étant établies par les partis, dans un cadre régional.

1	2	3	4	5

15.1.3. **Option 3 :** Ou faut-il seulement qu'une part restreinte de parlementaires soit élus au scrutin proportionnel ?

1	2	3	4	5

15.1.3.1. **Dans l'affirmative,** quel pourcentage ?

25 %	20 %	15 %	10 %	5 %

15.2. Faut-il prévoir une prime majoritaire ?

1	2	3	4	5

15.3. Faut-il prévoir la fixation d'un seuil de suffrage pour être représenté ?

1	2	3	4	5

15.3.1. **Dans l’affirmative**, quel pourcentage ?

1 %	3 %	5 %	7,5 %	10 %

15.4. Faut-il prévoir un mécanisme obligeant les partis politiques à indiquer, avant les élections, les coalitions auxquelles ils pourraient consentir en cas de victoire ?

1	2	3	4	5

15.5. Faut-il prévoir un scrutin à deux tours ?

1	2	3	4	5

► **Le vote de la loi**

16. Faut-il réformer en profondeur la procédure législative ?

1	2	3	4	5

17. Faut-il supprimer l’article 49, alinéa 3 de la Constitution ?

Aux termes de l’article 49, alinéa 3 de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l’Assemblée nationale sur le vote d’un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l’alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »

1	2	3	4	5

18. Faut-il supprimer l’article 40 de la Constitution ?

Aux termes de l’article 40 de la Constitution : « 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. »

1	2	3	4	5

19. *Ou* : faut-il permettre de compenser une hausse des charges par une hausse des recettes ?

1	2	3	4	5

20. Faut-il limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou à deux textes par session ?

Rappel : la procédure accélérée permet de réunir une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, au lieu de deux dans la procédure normale. Lorsqu'elle est mise en œuvre, le délai minimal de six semaines entre le dépôt du projet ou de la proposition et le début de son examen en séance publique par l'assemblée saisie en premier lieu - ou de quatre semaines entre sa transmission et son examen par l'assemblée qui n'a pas été saisie la première - ne s'applique pas. Ne s'applique pas non plus le délai réglementaire minimal de sept jours entre la publication du texte adopté par la commission saisie au fond et sa discussion en séance publique.

1	2	3	4	5

21. Faut-il créer, concomitamment, une nouvelle forme de procédure accélérée, dont l'usage ne serait pas contingenté, mais qui permettrait uniquement de s'affranchir de la deuxième lecture devant chaque assemblée ?

1	2	3	4	5

22. Faut-il appliquer la « procédure d'examen simplifiée » dans tous les domaines, alors qu'elle n'est aujourd'hui pratiquée que pour les traités et accords internationaux ?

Rappel : lorsque la « procédure d'examen simplifiée » est mise en œuvre, ce qui suppose qu'aucune opposition ne soit exercée, il n'y a pas de discussion générale. Seuls les articles faisant l'objet d'amendements sont appelés et mis aux voix ; il n'y a pas d'intervention sur les articles, et sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Quand il n'y a pas d'amendements, l'ensemble du texte est immédiatement mis aux voix. L'extension de cette procédure à d'autres catégories de textes peut se faire à droit constant.

1	2	3	4	5

23. Faut-il permettre qu'un premier débat d'orientation puisse être organisé en séance publique avant l'examen des textes de loi par les commissions ?

Rappel : en l'état actuel du droit, tout texte est renvoyé au préalable à l'examen d'une commission.

1	2	3	4	5

24. Faut-il interdire au Gouvernement de pouvoir amender ses propres projets de loi ?

Observation : le Gouvernement pourrait en revanche toujours s'opposer aux amendements parlementaires visant à modifier son texte. Il pourrait également sous-amender. En revanche il ne pourrait pas amender, postérieurement à son dépôt au Parlement, le texte qu'il a lui-même décidé de soumettre.

1	2	3	4	5

25. Faut-il sinon soumettre à un délai de dépôt les amendements d'origine gouvernementale, comme le sont déjà les amendements parlementaires, afin d'empêcher le dépôt d'amendements gouvernementaux de dernière minute ?

Rappel : en l'état actuel du droit, les amendements des membres du Parlement doivent être déposés trois jours ouvrables avant le début de la discussion en séance.

1	2	3	4	5

26. Faut-il mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique, en prévoyant que puissent être déclarés irrecevables les amendements qui ont été déjà discutés en commission (modèle britannique) ?

1	2	3	4	5

27. Faut-il faire respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, en interdisant, dans la Constitution, que figure dans un projet ou une proposition une disposition de nature réglementaire ?

1	2	3	4	5

28. Faut-il prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives ?

1	2	3	4	5

► **L'organisation interne du Parlement :**

29. Faut-il supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes ?

Rappel : ce nombre a été porté de 6 à 8 par la révision constitutionnelle de 2008.

1	2	3	4	5

30. Ou Faut-il conserver une limitation du nombre des commissions permanentes, mais l'augmenter ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l'affirmative**, à combien ce nombre doit-il être fixé ? :

31. Faut-il calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères ?

1	2	3	4	5

32. Faut-il institutionnaliser un « shadow rapporteur » ?

Observation : sur le modèle du parlement britannique, ou du Parlement européen, dès le dépôt d'un texte, un rapporteur principal de l'opposition est nommé, et dispose de droits particuliers ; il peut s'exprimer dans les rapports écrits, et on pourrait imaginer de lui demander, de façon symétrique à ce qui se fait pour le rapporteur de la commission, son avis en séance publique.

1	2	3	4	5

► **Le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques**

33. Faut-il systématiser le contrôle parlementaire de l'application de la loi en obligeant le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois ?

1	2	3	4	5

34. Faut-il modifier les questions au Gouvernement en instaurant un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur de la question ?

1	2	3	4	5

35. « Faut-il organiser tous les mois, par exemple, une séance de questions / réponses avec le Président de la République à l'Assemblée nationale », et permettre ainsi au Président de venir au Parlement ?

1	2	3	4	5

36. Faut-il supprimer la semaine de contrôle prévue à l'article 48 de la Constitution ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l'affirmative :**

36.1. Faut-il en faire une semaine « blanche », au cours de laquelle l'Assemblée ne siégerait pas et qui permettrait aux parlementaires de se consacrer à leur circonscription ?

1	2	3	4	5

36.2. Ou faut-il en faire une semaine réservée au travail des commissions ?

1	2	3	4	5

36.3. Ou faut-il restituer cette semaine au Gouvernement, en échange d'une plus stricte limitation des journées siégées aux mardi, mercredi et jeudi ?

1	2	3	4	5

36.4. Ou faut-il redistribuer la semaine de contrôle au profit de séances spécifiquement dédiées à cette activité tout au long de l'année ?

1	2	3	4	5

37. Faut-il renforcer le contrôle du Parlement sur les nominations envisagées par le Président de la République ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l’affirmative :**

37.1. Faut-il substituer au système actuel (majorité des 3/5 négative) une majorité simple ?

1	2	3	4	5

37.2. Faut-il substituer au système actuel une majorité aux 3/5 positive ?

1	2	3	4	5

► **Le bicamérisme**

38. Faut-il modifier le rôle de l’Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5

39. Faut-il modifier le rôle du Sénat ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l’affirmative :**

39.1. **Option 1 :** Faut-il fusionner le Sénat avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ?

1	2	3	4	5

39.1.1. Faut-il que le Sénat s’ouvre à d’autres catégories socio-professionnelles que celles qui sont déjà représentées au CESE ?

1	2	3	4	5

39.1.2. Faut-il que le Sénat comprenne également des membres tirés au sort ?

1	2	3	4	5

39.1.3. Quelles conséquences faudrait-il en tirer en termes de pouvoirs ? (*plusieurs réponses possibles*)

Sénat strictement consultatif	Maintien d'une compétence législative	Contrôle de l'application de la loi	Élaboration des études d'impact	Évaluation des études d'impact
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

39.2. **Option 2 :** le Sénat doit-il plutôt se limiter à la représentation des collectivités territoriales ?

1	2	3	4	5

39.2.1. Avec quelles conséquences en termes de composition ? (*plusieurs réponses possibles*)

Des membres de droit	Des élus
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

39.2.2. Avec quelles conséquences en termes de pouvoirs ? (*plusieurs réponses possibles*)

Suppression de tout pouvoir de blocage	Pouvoir de blocage uniquement en matière constitutionnelle	Pouvoir de blocage sur les seules lois relatives aux collectivités territoriales	Possibilité d'adopter des amendements mais uniquement aux 3/5 (amendements ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale)
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

40. Faut-il modifier le mode de scrutin actuel des élections sénatoriales ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l’affirmative :**

40.1. **Option 1 :** Faut-il s’orienter vers un mode de scrutin strictement proportionnel au Sénat ?

1	2	3	4	5

40.2. **Option 2 :** Faut-il modifier le corps électoral afin que les petites communes rurales ne soient pas surreprésentées ?

1	2	3	4	5

III. FAVORISER UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE ?

► Représentation et mandats

41. Faut-il limiter le nombre de mandats identiques successifs ?

1	2	3	4	5

41.1. **Dans l’affirmative**, à combien de mandats ?

5	4	3	2	1

42. Faut-il introduire de nouveaux quotas sur le modèle de la loi sur la parité ?

1	2	3	4	5

► Les partis politiques et le statut de l’élu

43. Faut-il exiger des partis politiques qu’ils consacrent une partie des sommes publiques qu’ils perçoivent à des organismes ou des programmes de formation et d’éducation populaire ?

1	2	3	4	5

44. Faut-il permettre aux citoyens d'affecter directement une partie des dotations publiques aux partis politiques au moyen de l'impôt ?

1	2	3	4	5

45. Faut-il créer un véritable statut de l' élu, qui sécurise le parcours professionnel des élus ?

1	2	3	4	5

46. Faut-il accorder aux élus le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux, afin de favoriser l'engagement politique des salariés et donc une meilleure représentation des élus issus du secteur privé ?

1	2	3	4	5

► **La participation des citoyens**

47. Faut-il rendre automatique l'inscription des citoyens sur les listes électorales ?

1	2	3	4	5

48. Faut-il rendre le vote obligatoire ?

1	2	3	4	5

➤ **Dans l'affirmative**

- 48.1. Faut-il prévoir une sanction ?

1	2	3	4	5

- 48.2. Faut-il comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés ?

1	2	3	4	5

49. Faut-il développer le vote électronique ?

1	2	3	4	5

50. Faut-il expérimenter le dépôt d'amendements citoyens ?

1	2	3	4	5

51. Faut-il développer les ateliers législatifs citoyens ?

1	2	3	4	5

► **Le référendum**

52. Faut-il développer l'usage du référendum en France ?

1	2	3	4	5

53. Faut-il élargir au Premier ministre la possibilité de recourir au référendum prévue par l'article 11 de la Constitution ?

1	2	3	4	5

54. Faut-il instaurer un véritable référendum d'initiative populaire, encadré par un contrôle juridictionnel ?

1	2	3	4	5

55. Faut-il exiger un quorum de participation ?

1	2	3	4	5

56. Faut-il élargir le champ actuel du référendum à toutes les matières définies par l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire à toutes les matières législatives ?

1	2	3	4	5

57. Faut-il instaurer une procédure de référendum révocatoire ?

1	2	3	4	5

► **Démocratie sociale et démocratie politique**

58. Faut-il adosser à la Constitution une Charte sociale et économique, sur le modèle de la Charte de l'environnement ?

1	2	3	4	5

59. Faut-il renforcer la place des partenaires sociaux dans la Constitution ?

1	2	3	4	5

60. Faut-il redéfinir la place de la démocratie sociale dans la hiérarchie des normes ?

1	2	3	4	5

61. Faut-il généraliser le système du « chèque syndical » ?

1	2	3	4	5

62. Faut-il rendre incitative l'adhésion à un syndicat (« syndicat de service ») ?

1	2	3	4	5

63. Faut-il rendre obligatoire l'adhésion à un syndicat ?

1	2	3	4	5

IV. EUROPE

64. Faut-il organiser en amont et éventuellement en aval des conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement, une séance de questions / réponses à l'Assemblée nationale avec le Président de la République ?

1	2	3	4	5

65. Faut-il organiser une séance mensuelle obligatoire à l'Assemblée nationale de questions au Gouvernement consacrée aux affaires européennes ?

1	2	3	4	5

V. LA JUSTICE

► L'indépendance de la justice

66. Faut-il réviser la Constitution pour consacrer la justice comme pouvoir ?

1	2	3	4	5

67. Faut-il inscrire dans la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

1	2	3	4	5

68. Faut-il consacrer dans la Constitution l'indépendance et l'impartialité de la Justice ?

1	2	3	4	5

69. Faut-il faire évoluer la composition du CSM pour que les magistrats redeviennent plus nombreux que les personnalités qualifiées ?

1	2	3	4	5

70. Faut-il que le CSM soit composé d'autant de magistrats que de personnalités qualifiées ?

1	2	3	4	5

71. Faut-il que les membres du CSM soient désignés à la majorité des 3/5 par les commissions des lois des deux assemblées ?

1	2	3	4	5

72. Faut-il renforcer les compétences du CSM en lui donnant le pouvoir de nommer tous les magistrats du siège ?

1	2	3	4	5

73. Faut-il que les magistrats du parquet soient nommés sur proposition du garde des Sceaux mais avec avis conforme du CSM ?

1	2	3	4	5

74. Faut-il créer un ordre des juridictions sociales à côté des juridictions judiciaires et administratives ?

1	2	3	4	5

75. Faut-il autoriser, au CSM, la publication des opinions dissidentes ?

1	2	3	4	5

► **Le Conseil constitutionnel**

76. Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation à la majorité simple par la commission compétente ?

1	2	3	4	5

77. Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation aux 3/5 des voix par la commission compétente ?

1	2	3	4	5

78. Faut-il mettre fin à la présence au Conseil des anciens Présidents de la République ?

1	2	3	4	5

79. Faut-il exiger des candidats aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel une compétence juridique ?

1	2	3	4	5

80. Faut-il autoriser, au Conseil constitutionnel, la publication des opinions dissidentes ?

1	2	3	4	5

81. Faut-il faire du Conseil constitutionnel une « Cour constitutionnelle » ?

1	2	3	4	5

► **La responsabilité de l'exécutif**

82. Faut-il mettre un terme à l'inviolabilité dont jouit le Président de la République ?

1	2	3	4	5

83. Faut-il supprimer la Cour de justice de la République pour les membres du Gouvernement ?

1	2	3	4	5

RÉSULTATS AGRÉGÉS DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

N°	Question	Réponse moyenne ⁽¹⁾
1	<i>Faut-il revenir sur le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ?</i>	1,9
2	<i>Faut-il revoir le rôle du Président de la République ?</i>	3,9
2.1	<i>Faut-il revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 ?</i>	3,2
2.1.1	<i>Faut-il réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long-terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la Nation » ?</i>	3,4
2.2	<i>Le Président de la République doit-il conserver un « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ?</i>	3,3
2.3	<i>Faut-il que le Président de la République soit tenu de désigner à la tête du Gouvernement celui qui a mené la campagne législative au nom du parti devenu majoritaire à l'Assemblée nationale ?</i>	2,9
2.4	<i>Faut-il prévoir que le Gouvernement « n'est responsable que devant le Parlement » et qu'ainsi le Président de la République ne peut exiger la démission du Premier ministre et de son gouvernement ?</i>	3,0
2.5	<i>Faut-il supprimer la règle de la présidence du conseil des ministres par le Président de la République et que celui-ci soit à l'avenir présidé par le Premier ministre ?</i>	2,3
2.6	<i>Faut-il confier le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale au Premier ministre, et non plus au Président de la République ?</i>	2,3
2.7	<i>Faut-il, à l'inverse, supprimer le poste de Premier ministre et faire du Président de la République le chef unique de l'exécutif ?</i>	1,8
2.8	<i>Quelle doit être la durée du mandat du Président de la République ?</i>	7 ans ⁽²⁾
2.9	<i>Le mandat du Président de la République doit-il être non-renouvelable ?</i>	2,9
3	<i>Faut-il renforcer le poids du Parlement ?</i>	4,7
4	<i>En cas de maintien du quinquennat, faut-il inverser le calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle ?</i>	3,5
5	<i>Faut-il que les membres du Gouvernement soient choisis parmi les membres du Parlement afin de « faire contrepoids à l'hyperprésidence » ?</i>	2,5
6	<i>Faut-il rendre compatibles les fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice du mandat parlementaire ?</i>	2,1
7	<i>Faut-il mettre en place un système inspiré des « parliamentary private secretaries » britanniques ?</i>	2,9

(1) Plus la moyenne est forte, plus le degré de consensus est élevé. Une note supérieure à 3, sur une échelle de 1 à 5, indique qu'une majorité du groupe de travail a approuvé la proposition.

(2) 16 membres se sont prononcés pour un mandat de 7 ans.

8	<i>Faut-il supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution ?</i>	1,9
9	<i>Faut-il prévoir la possibilité pour l'Assemblée nationale de « renverser » le Président de la République ?</i>	2,1
10	<i>Faut-il rendre obligatoire le principe d'un vote de confiance par la majorité parlementaire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement ?</i>	3,8
11	<i>Faut-il instaurer une responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant le Parlement ?</i>	2,7
12	<i>Faut-il instaurer un délai de « carence » entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction ?</i>	3,0
13	<i>Faut-il réduire le nombre de députés ?</i>	3,7
13.1	<i>À combien leur nombre doit-il s'élever ?</i>	400 ⁽¹⁾
14	<i>Faut-il réduire le nombre de sénateurs ?</i>	4,1
14.1	<i>À combien leur nombre doit-il s'élever ?</i>	200 ⁽¹⁾
15	<i>Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin proportionnel à l'Assemblée nationale ?</i>	4,0
15.1.1	<i>Faut-il basculer vers un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale ?</i>	2,0
15.1.2	<i>Faut-il adopter un mode de scrutin mixte ?</i>	3,0
15.1.3	<i>Ou faut-il seulement qu'une part restreinte de parlementaires soit élus au scrutin proportionnel ?</i>	3,3
15.1.3.1	<i>Dans l'affirmative, quel pourcentage ?</i>	15 % ⁽¹⁾
15.2	<i>Faut-il prévoir une prime majoritaire ?</i>	3,8
15.3	<i>Faut-il prévoir la fixation d'un seuil de suffrage pour être représenté ?</i>	4,2
15.3.1	<i>Dans l'affirmative, quel pourcentage ?</i>	5 % ⁽¹⁾
15.4	<i>Faut-il prévoir un mécanisme obligeant les partis politiques à indiquer, avant les élections, les coalitions auxquelles ils pourraient consentir en cas de victoire ?</i>	3,2
15.5	<i>Faut-il prévoir un scrutin à deux tours ?</i>	3,9
16	<i>Faut-il réformer en profondeur la procédure législative ?</i>	4,2
17	<i>Faut-il supprimer l'article 49, alinéa ,3 de la Constitution ?</i>	2,7
18	<i>Faut-il supprimer l'article 40 de la Constitution ?</i>	3,0
19	<i>Ou : faut-il permettre de compenser une hausse des charges par une hausse des recettes ?</i>	4,0
20	<i>Faut-il limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou à deux textes par session ?</i>	3,6
21	<i>Faut-il créer, concomitamment, une nouvelle forme de procédure accélérée, dont l'usage ne serait pas contingenté, mais qui permettrait uniquement de s'affranchir de la deuxième lecture devant chaque assemblée ?</i>	3,4

(1) Moyennes des réponses libres données par les membres.

22	<i>Faut-il appliquer la « procédure d'examen simplifiée » dans tous les domaines, alors qu'elle n'est aujourd'hui pratiquée que pour les traités et accords internationaux ?</i>	3,1
23	<i>Faut-il permettre qu'un premier débat d'orientation puisse être organisé en séance publique avant l'examen des textes de loi par les commissions ?</i>	3,0
24	<i>Faut-il interdire au Gouvernement de pouvoir amender ses propres projets de loi ?</i>	3,6
25	<i>Faut-il sinon soumettre à un délai de dépôt les amendements d'origine gouvernementale, comme le sont déjà les amendements parlementaires, afin d'empêcher le dépôt d'amendements gouvernementaux de dernière minute ?</i>	4,4
26	<i>Faut-il mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique, en prévoyant que puissent être déclarés irrecevables les amendements qui ont été déjà discutés en commission (modèle britannique) ?</i>	3,5
27	<i>Faut-il faire respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, en interdisant, dans la Constitution, que figure dans un projet ou une proposition une disposition de nature réglementaire ?</i>	4,0
28	<i>Faut-il prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives ?</i>	3,7
29	<i>Faut-il supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes ?</i>	3,4
30	<i>Ou Faut-il conserver une limitation du nombre des commissions permanentes, mais l'augmenter ?</i>	2,9
31	<i>Faut-il calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères ?</i>	2,6
32	<i>Faut-il institutionnaliser un « shadow rapporteur » ?</i>	3,9
33	<i>Faut-il systématiser le contrôle parlementaire de l'application de la loi en obligeant le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois ?</i>	4,7
34	<i>Faut-il modifier les questions au Gouvernement en instaurant un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur de la question ?</i>	3,7
35	<i>Faut-il organiser tous les mois, par exemple, une séance de questions / réponses avec le Président de la République à l'Assemblée nationale, et permettre ainsi au Président de venir au Parlement ?</i>	2,1
36	<i>Faut-il supprimer la semaine de contrôle prévue à l'article 48 de la Constitution ?</i>	3,1
36.1	<i>Faut-il en faire une semaine « blanche », au cours de laquelle l'Assemblée ne siégerait pas et qui permettrait aux parlementaires de se consacrer à leur circonscription ?</i>	2,4
36.2	<i>Ou faut-il en faire une semaine réservée au travail des commissions ?</i>	3,3
36.3	<i>Ou faut-il restituer cette semaine au Gouvernement, en échange d'une plus stricte limitation des journées siégées aux mardi, mercredi et jeudi ?</i>	2,2

36.4	<i>Ou faut-il redistribuer la semaine de contrôle au profit de séances spécifiquement dédiées à cette activité tout au long de l'année ?</i>	3,2
37	<i>Faut-il renforcer le contrôle du Parlement sur les nominations envisagées par le Président de la République ?</i>	4,5
37.1	<i>Faut-il substituer au système actuel (majorité des 3/5 négative) une majorité simple ?</i>	3,4
37.2	<i>Faut-il substituer au système actuel une majorité aux 3/5 positive ?</i>	3,5
38	<i>Faut-il modifier le rôle de l'Assemblée nationale ?</i>	2,3
39	<i>Faut-il modifier le rôle du Sénat ?</i>	4,1
39.1	<i>Option 1 : Faut-il fusionner le Sénat avec le Conseil économique, social et environnemental ?</i>	3,1
39.1.1	<i>Faut-il que le Sénat s'ouvre à d'autres catégories socio-professionnelles que celles qui sont déjà représentées au CESE ?</i>	2,9
39.1.2	<i>Faut-il que le Sénat comprenne également des membres tirés au sort ?</i>	2,2
39.1.3	<i>Quelles conséquences faudrait-il en tirer en termes de pouvoirs ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
*1	<i>Strictement consultatif</i>	2,5
*2	<i>Maintien d'une compétence législative</i>	3,9
*3	<i>Contrôle application de la loi</i>	4,0
*4	<i>Élaboration études impact</i>	4,1
*5	<i>Évaluation études impact</i>	3,8
39.2	<i>Option 2 : le Sénat doit-il plutôt se limiter à la représentation des collectivités territoriales ?</i>	2,4
39.2.1	<i>Avec quelles conséquences en termes de composition ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
*1	<i>Avec des membres de droit</i>	2,3
*2	<i>Avec des élus</i>	4,4
39.2.2	<i>Avec quelles conséquences en termes de pouvoirs ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
*1	<i>Suppression de tout pouvoir de blocage</i>	3,1
*2	<i>Pouvoir de blocage en matière constitutionnelle</i>	2,5
*3	<i>Pouvoir de blocage sur les seules lois relatives aux collectivités territoriales</i>	2,2
*4	<i>Possibilité d'adopter des amendements mais uniquement aux 3/5 (amendements ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale)</i>	3,1
40	<i>Faut-il modifier le mode de scrutin actuel des élections sénatoriales ?</i>	4,0
40.1	<i>Option 1 : Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin strictement proportionnel au Sénat ?</i>	2,6
40.2	<i>Option 2 : Faut-il modifier le corps électoral afin que les petites communes rurales ne soient pas surreprésentées ?</i>	4,0

41	<i>Faut-il limiter le nombre de mandats identiques successifs ?</i>	3,8
41.1	<i>Dans l'affirmative, à combien de mandats ?</i>	3 ⁽¹⁾
42	<i>Faut-il introduire de nouveaux quotas sur le modèle de la loi sur la parité ?</i>	2,2
43	<i>Faut-il exiger des partis politiques qu'ils consacrent une partie des sommes publiques qu'ils perçoivent à des organismes ou des programmes de formation et d'éducation populaire ?</i>	3,8
44	<i>Faut-il permettre aux citoyens d'affecter directement une partie des dotations publiques aux partis politiques au moyen de l'impôt ?</i>	2,8
45	<i>Faut-il créer un véritable statut de l'élu, qui sécurise le parcours professionnel des élus ?</i>	4,3
46	<i>Faut-il accorder aux élus le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux, afin de favoriser l'engagement politique des salariés et donc une meilleure représentation des élus issus du secteur privé ?</i>	4,0
47	<i>Faut-il rendre automatique l'inscription des citoyens sur les listes électorales ?</i>	4,3
48	<i>Faut-il rendre le vote obligatoire ?</i>	2,9
48.1	<i>Faut-il prévoir une sanction ?</i>	3,7
48.2	<i>Faut-il comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés ?</i>	4,3
49	<i>Faut-il développer le vote électronique ?</i>	2,4
50	<i>Faut-il expérimenter le dépôt d'amendements citoyens ?</i>	3,2
51	<i>Faut-il développer les ateliers législatifs citoyens ?</i>	3,6
52	<i>Faut-il développer l'usage du référendum en France ?</i>	3,7
53	<i>Faut-il élargir au Premier ministre la possibilité de recourir au référendum prévue par l'article 11 de la Constitution ?</i>	3,1
54	<i>Faut-il instaurer un véritable référendum d'initiative populaire, encadré par un contrôle juridictionnel ?</i>	3,9
55	<i>Faut-il exiger un quorum de participation ?</i>	4,4
56	<i>Faut-il élargir le champ actuel du référendum à toutes les matières définies par l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire à toutes les matières législatives ?</i>	3,3
57	<i>Faut-il instaurer une procédure de référendum révocatoire ?</i>	2,4
58	<i>Faut-il adosser à la Constitution une Charte sociale et économique, sur le modèle de la Charte de l'environnement ?</i>	2,8
59	<i>Faut-il renforcer la place des partenaires sociaux dans la Constitution ?</i>	3,0
60	<i>Faut-il redéfinir la place de la démocratie sociale dans la hiérarchie des normes ?</i>	3,0
61	<i>Faut-il généraliser le système du « chèque syndical » ?</i>	3,0
62	<i>Faut-il rendre incitative l'adhésion à un syndicat (« syndicat de service ») ?</i>	3,6

(1) Moyenne des réponses libres données par les membres.

63	<i>Faut-il rendre obligatoire l'adhésion à un syndicat ?</i>	2,1
64	<i>Faut-il organiser en amont et éventuellement en aval des conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement, une séance de questions / réponses à l'Assemblée nationale avec le Président de la République ?</i>	4,3
65	<i>Faut-il organiser une séance mensuelle obligatoire à l'Assemblée nationale de questions au Gouvernement consacrée aux affaires européennes ?</i>	4,4
66	<i>Faut-il réviser la Constitution pour consacrer la justice comme pouvoir ?</i>	4,3
67	<i>Faut-il inscrire dans la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?</i>	4,2
68	<i>Faut-il consacrer dans la Constitution l'indépendance et l'impartialité de la Justice ?</i>	4,5
69	<i>Faut-il faire évoluer la composition du CSM pour que les magistrats redeviennent plus nombreux que les personnalités qualifiées ?</i>	2,1
70	<i>Faut-il que le CSM soit composé d'autant de magistrats que de personnalités qualifiées ?</i>	3,8
71	<i>Faut-il que les membres du CSM soient désignés à la majorité des 3/5 par les commissions des lois des deux assemblées ?</i>	3,9
72	<i>Faut-il renforcer les compétences du CSM en lui donnant le pouvoir de nommer tous les magistrats du siège ?</i>	3,7
73	<i>Faut-il que les magistrats du parquet soient nommés sur proposition du garde des Sceaux mais avec avis conforme du CSM ?</i>	4,1
74	<i>Faut-il créer un ordre des juridictions sociales à côté des juridictions judiciaires et administratives ?</i>	3,5
75	<i>Faut-il autoriser, au CSM, la publication des opinions dissidentes ?</i>	3,3
76	<i>Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation à la majorité simple par la commission compétente ?</i>	2,7
77	<i>Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation aux 3/5 des voix par la commission compétente ?</i>	3,2
78	<i>Faut-il mettre fin à la présence au Conseil des anciens Présidents de la République ?</i>	4,7
79	<i>Faut-il exiger des candidats aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel une compétence juridique ?</i>	4,0
80	<i>Faut-il autoriser, au Conseil constitutionnel, la publication des opinions dissidentes ?</i>	4,1
81	<i>Faut-il faire du Conseil constitutionnel une « Cour constitutionnelle » ?</i>	3,9
82	<i>Faut-il mettre un terme à l'invulnérabilité dont jouit le Président de la République ?</i>	2,9
83	<i>Faut-il supprimer la Cour de justice de la République pour les membres du Gouvernement ?</i>	3,0

COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS

Réunion constitutive du groupe de travail le jeudi 27 novembre 2014

M. le président Claude Bartolone. Je suis très heureux de pouvoir procéder aujourd'hui à l'installation de notre groupe de travail sur l'avenir des institutions, aux côtés de Michel Winock. En notre nom à tous deux, je salue les membres ici présents et les remercie sincèrement d'avoir bien voulu participer à cette aventure. Tant les parlementaires – députés et sénateur – que les personnalités qualifiées qui ont accepté de venir travailler au sein de cette mission, et ce à titre bénévole.

De la même manière, je tiens à vous remercier, cher Michel Winock, d'avoir accepté de coprésider avec moi cette mission, vous qui n'avez cessé, à travers vos ouvrages et vos enseignements, d'éclairer notre présent à la lumière du passé. Un passé qui, en matière d'institutions, nous invite à beaucoup d'humilité.

En 1793, les constituants de la I^{ère} République proclamèrent à l'article 28 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans sa version de l'époque : « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. » Force est de constater que notre pays a suivi ce principe à la lettre. La France a ainsi connu près d'une quinzaine de constitutions – au sens large que peut recouvrir ce terme –, une monarchie constitutionnelle, deux empires, cinq républiques... Tant et si bien qu'il est légitime de se demander si, en vérité, changer nos institutions n'est pas un tropisme français face à l'adversité. Mais vous reviendrez sans doute, cher Michel Winock, sur cette « exception française ».

Pour ma part, je voudrais vous dire pourquoi cette réflexion sur l'avenir de nos institutions m'apparaît indispensable et pour quels motifs j'ai souhaité la création de ce groupe de travail.

Bien évidemment, j'entends ceux qui nous expliquent que l'urgence est économique et que la question des institutions serait, en vérité, secondaire. J'entends ceux qui soutiennent que le problème ne relève pas des institutions mais du comportement des hommes et des femmes politiques. J'entends ceux qui affirment que la Constitution de la V^e République garantit la stabilité de notre pays et que, par conséquent, toute révision constitutionnelle serait dans le contexte actuel une prise de risque majeure.

J'entends, mais je ne partage pas totalement leur avis. Que les dérives d'une minorité aient contribué à ronger la confiance entre les citoyens et leurs élus, qui peut le nier ? Que, plus généralement, les hommes politiques aient leur part de responsabilité dans la situation sociale et économique dans laquelle se

trouve notre pays, qui peut le nier ? Mais qui peut nier également que les comportements et les actions politiques sont pour une part déterminés par les institutions et par les règles que nous fixons ?

De la même manière, s'il s'agit d'affirmer que le fait de réviser la Constitution n'est pas un acte anodin, qu'une révision de notre norme suprême doit avoir été mûrement réfléchie, j'en suis le premier convaincu. Que la V^e République ait réussi à apporter de la stabilité à notre pays, qu'elle ait su surmonter toutes les crises depuis 1958, j'en suis conscient. Mais qu'elle soit restée la même depuis sa naissance, je ne le crois pas. Doit-on rappeler que notre Constitution a connu vingt-quatre révisions ?

Et s'il s'agit d'envisager le risque que présenterait une réforme constitutionnelle insuffisamment pensée, alors il conviendrait d'abord d'évoquer certaines des dernières révisions constitutionnelles. Je ne suis pas sûr, par exemple, que toutes les conséquences politiques du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral aient été véritablement anticipées. L'erreur selon moi est que, bien souvent, nous avons cédé à des modes ou procédé à des modifications par petites touches, sans jamais engager une véritable réflexion sur ce que nous attendions de nos institutions.

Enfin, s'agissant de l'urgence économique, il est évident que la situation préoccupante dans laquelle se trouvent bon nombre de nos concitoyens doit être la priorité. Mais cela n'exclut nullement de s'interroger sur nos institutions, bien au contraire. Car il ne peut y avoir de réponses que collectives aux problèmes que traverse notre pays. Or, un projet collectif nécessite nécessairement de disposer d'une démocratie qui fonctionne et à laquelle participent véritablement ses citoyens.

Aujourd'hui, le fonctionnement de nos institutions est mis en cause sur deux points essentiels. Les Françaises et les Français se sentent, tout d'abord, insuffisamment écoutés, reconnus et représentés. Ce n'est d'ailleurs pas spécifique à notre pays. La question se pose dans un grand nombre de démocraties représentatives, qui voient la défiance s'accroître et le fossé entre les élus et les électeurs se creuser chaque jour un peu plus.

Beaucoup de nos compatriotes doutent ensuite de la capacité de la politique à pouvoir changer le cours des choses. Beaucoup pensent que le cours de l'histoire serait désormais entre les mains de la mondialisation, de l'économie, de l'Europe et du marché, que le peuple français ne serait plus maître de son avenir.

Voilà deux questions essentielles sur lesquelles nous devons nous pencher. Comment nos institutions peuvent-elles – car elles le doivent – contribuer à rétablir le lien de confiance entre les élus et leurs électeurs ? Comment faire en sorte que le peuple français ait à nouveau le sentiment d'être maître de son destin ? L'une des clefs réside sans doute dans notre capacité à remettre le citoyen au cœur des institutions, à lui rendre le pouvoir qui est le sien, lui qui s'estime trop

souvent dépossédé et, par voie de conséquence, incapable de s'inscrire dans un projet commun.

Voilà quelques-unes des réflexions qui m'ont conduit à créer ce groupe de travail en tout point exceptionnel. Exceptionnel parce que, pour la première fois sous la V^e République, l'avenir de nos institutions est pensé non dans le cadre d'une commission ou d'un comité créés par l'exécutif, mais dans celui d'un groupe de travail de l'Assemblée nationale, placé sous le regard des citoyens. Exceptionnel, parce que ce groupe de travail n'est pas uniquement composé de spécialistes et de techniciens, comme cela a toujours été le cas depuis 1958, mais plus largement de femmes et d'hommes politiques, de juristes, d'universitaires, d'intellectuels, d'acteurs de terrain.

Car notre objectif ambitieux n'est pas simplement de proposer une révision constitutionnelle, mais d'identifier ce que devraient être selon nous les institutions françaises au XXI^e siècle, dans un pays qui a connu depuis 1958 de profondes mutations, que ce soit la mondialisation, la montée en puissance de l'Union européenne, la décentralisation, l'émergence d'enjeux de long terme, la contraction du temps médiatique, les nouvelles revendications des individus ou encore la place accrue prise par les experts dans l'espace public.

Le constat sera à mon sens tout aussi important que les propositions que nous formulerons. Sur ce point, il n'est d'ailleurs pas nécessaire de nous livrer à un inventaire à la Prévert, mais plutôt d'identifier quelques mesures phares de nature à changer véritablement le cours des choses.

J'aimerais également vous dire dans quel état d'esprit j'aborde cette mission. Nous sommes beaucoup ici à avoir d'ores et déjà formulé des propositions. Nous les évoquerons, bien évidemment. Mais, si nous voulons que nos travaux débouchent véritablement sur quelque chose, nous devons être capables de nous mettre d'accord sur quelques principes, et chacun devra aborder nos débats moins avec l'idée de défendre ses positions que de faire émerger des propositions communes. Je le dis ici, je veillerai à respecter moi-même ce principe. Car qu'on se le dise : cette mission ne poursuit aucun plan caché. Elle ne répond à aucun agenda. Le rapport qu'elle remettra, et dont nous serons avec Michel Winock les rapporteurs, n'aura pour objet que d'éclairer le débat, qui *in fine* devra être tranché par les Françaises et les Français – peut-être, qui sait, lors des prochaines élections présidentielles ?

J'aimerais, pour conclure, vous dire combien cette réunion a pour moi valeur de symbole. Nous vous proposons de nous attarder, dans le cadre de nos débats, sur la question du « Parlement du non-cumul ». La suppression du cumul des mandats, qui entrera en vigueur en 2017, nous invite en effet à réfléchir sur ce que devra être, demain, un parlementaire. Un parlementaire encore plus actif qu'aujourd'hui, certes, mais pour poursuivre quelles missions et quels objectifs ? Pour ma part, je suis convaincu qu'une partie des réponses à la crise démocratique que traverse notre pays se trouve ici, au Parlement. Une chose est sûre : pendant

des décennies le Parlement a attendu d'être revalorisé, comme si cela devait nécessairement provenir d'une décision extérieure. Avec ce groupe de travail, il a l'occasion de prouver qu'il est peut-être le plus à même de penser son avenir.

M. le président Michel Winock. Nous en avons tous conscience : un malaise général hante notre vie publique. Il a pris la forme d'un écart profond entre la classe politique et les citoyens, comme plusieurs signes l'attestent : le niveau record de l'abstention aux dernières élections, la montée en puissance du populisme, le rejet des partis politiques de gouvernement. Le problème est double : il s'agit d'une perte de confiance de la part des citoyens en ceux qui les gouvernent mais aussi du problème de la représentativité des électeurs, qui se reconnaissent de moins en moins dans leurs mandataires.

Loin de moi l'idée qu'une nouvelle réforme de la Constitution, si profonde soit-elle, puisse être une panacée. Du moins peut-on se demander si certains aspects de notre Constitution ne contribuent pas à la désaffection des citoyens ; et si, inversement, certaines réformes tendant vers plus de démocratie ne seraient pas souhaitables, afin de combler le fossé entre les Français et ceux qui les gouvernent.

En introduction à nos débats, je vous propose de retracer à grands traits notre histoire constitutionnelle, avant d'en venir à la V^e République.

La Révolution a liquidé la vieille société fondée sur les privilèges, inauguré une ère nouvelle avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et instauré de manière définitive l'égalité civile. Mais elle a échoué dans sa volonté de donner aux Français un régime constitutionnel stable, et cet échec va peser lourd sur toute la suite de l'histoire républicaine. Relevons au passage cette différence entre la France, l'Angleterre et les États-Unis. La Glorieuse Révolution de 1688 établit en Grande-Bretagne un régime de monarchie constitutionnelle, qui évoluera dans le sens démocratique mais dont le cadre ne changera pas. La Révolution américaine aboutit à la Constitution de 1787 qui, quels que soient les amendements qui l'ont modifiée, reste la base de la vie politique des États-Unis. En revanche, la Révolution française, en raison des profondes divisions du pays, n'a jamais pu stabiliser un régime politique – monarchique ou républicain – ni en 1791, ni en 1793, ni en 1795, la décennie révolutionnaire s'achevant par le coup d'État de Napoléon Bonaparte. De 1791 à 1958, la France a connu quinze constitutions successives. Cette instabilité est une des marques originales de notre histoire ; ce n'est pas la plus exemplaire.

La révolution de 1848, qui ouvre un nouveau cycle républicain, a inventé le Président de la République. L'Assemblée constituante, composée en majorité de républicains modérés, confia la préparation du projet constitutionnel à une commission de dix-huit membres, dont le plus distingué était certainement Alexis de Tocqueville, l'auteur de *La Démocratie en Amérique*. Ladite commission, en abordant le chapitre du pouvoir exécutif, parle, chose étonnante, d'une seule voix : « On aura peine à croire, écrit Tocqueville dans ses *Souvenirs*, qu'un sujet si

immense, si difficile, si nouveau, n'y fournit la matière d'aucun débat général, ni même d'aucune discussion fort approfondie. On était unanime pour vouloir confier le pouvoir exécutif à un seul homme.» L'un des membres de la Commission, Dupin aîné, propose alors qu'il porte le titre de Président de la République, ce qui fut adopté !

Le projet constitutionnel – celui d'une assemblée législative unique et d'un président de la République élu au suffrage universel masculin – est mis à la discussion par la Constituante en octobre. Là, point d'unanimité : le modèle de la Convention reste prégnant dans bien des esprits ; la gauche, sans désavouer le choix d'un président, veut que celui-ci n'émane que de l'Assemblée unique et soit soumis à celle-ci ; Jules Grévy, quant à lui, l'assimile à un simple président du Conseil, révocable.

L'extrême gauche est cependant très minoritaire. Tocqueville, au nom de la Commission, défend la thèse de la « division des pouvoirs » et l'autonomie du Président. Un gouvernement d'assemblée unique, plaide-t-il, qui possède la plénitude des pouvoirs législatifs, mais encore la plénitude du pouvoir exécutif, serait « un gouvernement tracassier, tyrannique, un gouvernement changeant, violent, irréfléchi, étourdi, sans tradition, sans sagesse... » L'équilibre ne peut être réalisé que par l'élection du Président par les citoyens. Ce n'est nullement un retour à la monarchie : « La République, pour un grand nombre de Français, diffère de la monarchie en ceci que, dans l'une, le pouvoir exécutif est nommé par les citoyens, tandis que, dans l'autre, il tire son droit de Dieu ou de sa naissance. »

Pour quelles raisons l'Assemblée a-t-elle suivi la Commission, favorable à un Président de la République élu au suffrage universel – un suffrage universel ne s'appliquant en réalité qu'au premier tour, l'Assemblée votant, en cas de second tour, parmi les cinq candidats arrivés en tête –, à la fois chef d'État et chef de gouvernement ? La première raison tient au refus du retour à un régime de type conventionnel – celui que défend l'extrême gauche –, derrière lequel se profilait le souvenir de la Terreur. En second lieu, l'élaboration de la Constitution s'est faite dans un climat d'extrême tension sociale et politique. L'Assemblée, le 15 mai, avait été envahie par des manifestants qu'emmenaient Blanqui et Barbès. En juin, l'abolition des Ateliers nationaux avait provoqué une insurrection terrible, la guerre civile à Paris et une répression impitoyable. Le pouvoir était alors passé de la Commission exécutive à une sorte de dictature romaine, dont le général Cavaignac fut chargé. En octobre, l'état de siège était encore maintenu. Les Constituants ont donc voulu donner à la République une autorité capable de maintenir l'ordre et, à cet effet, il importait aux yeux de beaucoup de personnifier cette autorité étatique. Enfin, et peut-être surtout, le modèle américain, inventeur de la présidence de la République, avait inspiré les Constituants, comme l'attestent les nombreuses références à « l'Amérique » au cours des discussions.

Finalement, la Constitution du 4 novembre 1848, qui est adoptée par 739 voix contre 30, attribue au Président de la République, élu pour quatre ans au suffrage universel et non immédiatement rééligible, de vastes pouvoirs : il a le

droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée par les ministres ; il dispose de la force armée ; il a le droit de grâce – qu'il exerce après l'avis du Conseil d'État ; il promulgue les lois ; il nomme et révoque les ministres... En revanche, il ne dispose pas du droit de dissolution : selon l'article 68, « toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale ».

Ce régime cependant est mal défini : régime présidentiel ou régime parlementaire ? Dans un premier temps, il a l'allure d'un régime parlementaire : Louis-Napoléon Bonaparte, élu Président en décembre 1848, fait appel, pour former le gouvernement, à Odilon Barrot, chef nominal du ministère, président du Conseil sans le titre : l'Élysée et l'Assemblée sont en harmonie. Mais, en octobre 1849, à la suite d'un désaccord de politique étrangère – au sujet du pape –, le Président demande aux ministres leur démission, alors qu'ils n'étaient pas mis en minorité par l'Assemblée. Louis-Napoléon Bonaparte entend cumuler désormais la fonction de chef d'État responsable et de chef de gouvernement, – un gouvernement qu'il compose d'hommes nouveaux pris en dehors de la majorité.

Destinée à assurer l'équilibre des pouvoirs, la Constitution en organisait surtout la séparation étroite, sans aucun organisme d'arbitrage entre l'exécutif et le législatif, et alors que le Président n'avait pas le droit de dissolution. Les conflits entre le Président et l'Assemblée deviennent fréquents et parfois profonds. Ainsi, en mai 1850, l'Assemblée conservatrice est-elle à l'origine d'une loi qui restreint le suffrage universel, contre l'avis de Louis-Napoléon Bonaparte. La même année, le Président destitue le général Changarnier, gouverneur antibonapartiste de la place de Paris, au scandale de la majorité. L'Assemblée refuse sa confiance au ministère, qui démissionne, mais n'ose attaquer le Président.

On sait que Louis-Napoléon Bonaparte, élu en décembre 1848, voulut se maintenir à la tête de l'État au-delà de son mandat de quatre ans ; qu'il échoua à convaincre les trois quarts requis de l'Assemblée pour la révision constitutionnelle nécessaire ; que, pour parvenir à ses fins, il fit le coup d'État du 2 décembre 1851 et, un an plus tard, rétablit l'Empire. Ainsi, l'élection d'un Président au suffrage universel avait été le tremplin du retour à la dictature bonapartiste. Les républicains s'en souviendront.

Les débuts de la III^e République sont singuliers, puisque, née de la défaite militaire de Napoléon III et de la journée révolutionnaire du 4 septembre 1870, elle est remise en cause par une majorité monarchiste issue des élections du 8 février 1871 à l'Assemblée nationale. Thiers est alors élu « Chef de l'Exécutif », avant de devenir, par la loi Rivet du 31 août 1871, « Président de la République », responsable devant l'Assemblée. Pour la majorité, il ne s'agit que d'une transition, en attendant la restauration monarchique. Thiers, jouant son propre jeu et devenu favorable à une « république conservatrice », est renversé et bientôt remplacé par

le maréchal Mac-Mahon. C'est toujours une période d'attente pour les monarchistes. Cependant, lorsqu'il finit par s'avérer en 1873 que, en raison de l'intransigeance du prétendant, le comte de Chambord, la restauration est remise aux calendes grecques, la majorité de l'Assemblée vote la loi du septennat – « Le Pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon » –, nouvelle mesure pensée comme provisoire, mais qui deviendra, en fait, un article constitutionnel jusqu'en 2000.

En 1875, le rapprochement du centre droit – les orléanistes désabusés – et de la gauche – les républicains modérés – permet le vote des lois constitutionnelles. Dans l'esprit des orléanistes, celles-ci ne doivent pas hypothéquer la possibilité d'une restauration, mais la force des choses les amène bientôt à reconnaître la République – de façon subreptice, peut-on dire. Le tournant est pris, en effet, à la suite de l'amendement Wallon – ancien monarchiste rallié à la République –, voté à une voix de majorité, le 30 janvier 1875, et selon lequel : « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. » Ce titre de Président de la République avait été attribué personnellement, à titre individuel, d'abord à Thiers, puis à Mac-Mahon ; cette fois, l'impersonnalité de la fonction est reconnue et, partant, la forme du régime : puisqu'il y a un Président de la République, il faut bien qu'il y ait une République ! Tel est le paradoxe de cet amendement Wallon : c'est au moyen de l'institution présidentielle, dont les républicains, échaudés par le 2 décembre, n'étaient pas vraiment partisans, que la République, cessant d'être un régime provisoire, devenait le régime officiel des Français.

Tout n'était pas dit pour autant. La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics définissait les larges pouvoirs du Président. Élu et rééligible par le Sénat et la Chambre des députés, il avait l'initiative des lois, « concurremment avec les membres des deux assemblées » ; il détenait le droit de grâce ; il disposait de la force armée ; il nommait à tous les emplois civils et militaires ; il avait le droit de dissoudre la Chambre, sur l'avis conforme du Sénat. C'était là des pouvoirs considérables, que les républicains modérés avaient acceptés pour faire accoucher d'une République une assemblée en majorité monarchiste.

Les élections législatives de 1876 ayant donné la majorité aux députés républicains, la France fait l'expérience de ce qu'on appellera plus tard la cohabitation. Se pose alors la question : qui, du Président ou de la Chambre, aura la prééminence du pouvoir ? La réponse est donnée par la crise du 16 mai 1877, déclenchée par Mac-Mahon qui, en désaccord avec le président du Conseil Jules Simon, force celui-ci à la démission, pour le remplacer par un des siens, le duc de Broglie. Ce nouveau gouvernement minoritaire étant intenable, Mac-Mahon dissout la Chambre. Les élections qui suivent sont décisives. Les républicains l'emportent, Mac-Mahon doit se soumettre. Et, lorsque ce dernier finit par démissionner en 1879, la fonction présidentielle achève de se transformer. Sans que rien ait été changé à la lettre des lois constitutionnelles, les pouvoirs du

président de la République sont, dans les faits, sensiblement amenuisés. Des juristes parleront de la « Constitution Grévy », du nom du successeur de Mac-Mahon, qui redonne la pleine suprématie des pouvoirs au Parlement et affaiblit du coup les siens.

Cet épisode, resté dans l'histoire sous le nom de « crise du 16 mai », a été déterminant. Une révision de fait avait eu lieu : la lecture parlementaire des lois de 1875 l'emportait. De ce jour, le Parlement devenait tout-puissant, et sans contrepartie. Un républicain en a vu le danger : Jules Ferry, qui passe à juste titre pour l'un des fondateurs de la III^e République, mais qui n'en a pas moins défendu l'équilibre des pouvoirs contre l'avis majoritaire des républicains. À ses yeux, cet équilibre exigeait le droit de dissolution pour le Président de la République. Dès 1877, il en affirmait le principe qui restera sa conviction : « C'est un droit nécessaire, c'est la régulation du régime constitutionnel, c'est le moyen de résoudre les conflits insolubles, qui peuvent se prolonger indéfiniment aux États-Unis pendant des années, mais qui ne peuvent se prolonger chez nous sans paralyser la vie nationale. La dissolution, c'est la seule forme sérieuse, efficace, pratique de l'appel au peuple. [...] Ôter au Président de la République le droit de dissolution, c'est le reléguer au rang d'une institution nominale ou décorative. J'aime mieux ceux qui le suppriment tout à fait. »

Conformément à la tradition de gauche hostile au pouvoir personnel, la III^e République, tout en gardant la fonction présidentielle, la vidait de sa substance originelle. Désormais, le Président désignerait le chef du gouvernement en tenant compte de la majorité de la Chambre des députés ; il se priverait de l'initiative des lois, qui revenait au Gouvernement et au Parlement, devant lequel celui-ci était responsable. Plus jamais, jusqu'à la fin de la III^e République, il n'userait de son droit de dissolution. Le pouvoir politique était passé, définitivement, de l'Élysée au palais Bourbon – la Chambre des députés fut transférée de Versailles à Paris par la loi du 21 juin 1879.

Le régime parlementaire se substituait au régime semi-présidentiel antérieur. L'interprétation *a minima* de la présidence par Jules Grévy fut imitée par ses successeurs et, lorsque en 1924 le Président de la République Alexandre Millerand manifesta des vellétés d'initiative, il fut acculé à la démission par la majorité parlementaire. La République avait toujours un président, mais il était interdit de gouvernement. On parla alors d'un « président soliveau ». La formule était exagérée, car il avait encore des pouvoirs réels, notamment celui de désigner les chefs de gouvernement. Comme il n'existait pas de parti dominant, il pouvait choisir les présidents du Conseil à sa guise, pourvu que ceux-ci aient l'approbation d'une majorité. Il avait surtout le pouvoir d'écarter les candidats qui ne lui plaisaient pas – c'est ainsi que Georges Clemenceau dut attendre d'avoir soixante-cinq ans pour devenir président du Conseil.

Les crises de la III^e République et son instabilité endémique furent mises au compte, par nombre de réformateurs, des faiblesses de l'exécutif, que d'aucuns proposèrent de renforcer, et notamment en restituant au Président des pouvoirs que

la pratique parlementaire lui avait confisqués. Malgré une agitation récurrente qui allait en ce sens, les manifestations des ligues et la journée du 6 février 1934, ils échouèrent dans cette volonté de réforme, tant les députés entendaient conserver leur pouvoir.

On peut dire aussi que l'instabilité de la III^e République provient tout autant, et peut-être plus encore, de la faiblesse même du Parlement, en apparence tout-puissant. En raison du multipartisme et de l'indiscipline des élus, une majorité durable était rare. Ce ne sont plus les institutions qui sont en cause, mais les mœurs politiques.

La question devait de nouveau se poser après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les Français élirent une assemblée constituante pour fonder la IV^e République. Le chef du Gouvernement provisoire, Charles de Gaulle, était désireux de restaurer un exécutif fort, dont le Président de la République serait la clef de voûte. Mais de Gaulle se heurtait à une majorité composée de socialistes et de communistes, qui entendaient bien, dans la tradition révolutionnaire, confier la réalité du pouvoir à une assemblée unique. De Gaulle donna alors sa démission en janvier 1946 : « Le régime exclusif des partis a reparu. Je le réprouve. Mais, à moins d'établir par la force une dictature, dont je ne veux pas, et qui, sans doute, tournerait mal, je n'ai pas les moyens d'empêcher cette expérience. Il faut donc me retirer. »

Le premier projet constitutionnel, qui limitait considérablement les pouvoirs du Président de la République, élu par l'Assemblée nationale, fut cependant rejeté par le référendum du 5 mai 1946. Le Général entreprit de défendre ses idées, qu'il exposa, notamment, le 16 juin à Bayeux. Peine perdue ! Le second projet constitutionnel, adopté le 13 octobre, rejetait la prépondérance de l'exécutif, attribuait au président du Conseil et aux membres du Parlement – le bicaméralisme était restauré – l'exclusivité de l'initiative des lois. Le droit de dissolution revenait au Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée – et à la condition que deux cabinets aient été renversés dans les dix-huit mois précédents, à la majorité absolue. Si le Président désignait le président du Conseil, celui-ci n'entrait en exercice que s'il était investi à la majorité par l'Assemblée nationale. De janvier 1947 à décembre 1958, en douze ans, la IV^e République compta ainsi vingt-deux gouvernements ; moyenne de durée : environ six mois.

La IV^e République, qui n'avait été approuvée que par une minorité des électeurs inscrits lors du référendum d'octobre, fonctionnait mal : elle était un régime d'assemblée, mais d'une assemblée privée de majorité stable. Il fallut, en décembre 1953, six jours de débats et treize tours de scrutin pour élire René Coty, un républicain modéré, comme successeur du socialiste Vincent Auriol à l'Élysée. En 1958, l'insurrection à Alger des Français d'Algérie, soutenus par l'armée, eut raison en moins de trois semaines d'un régime politique déliquescant. La chance fut enfin donnée au général de Gaulle de proposer la Constitution de ses vœux aux Français, qui la ratifièrent par référendum le 28 septembre 1958 par 80 % des

voix. La V^e République, rompant avec les deux précédentes et tournant le dos à la « tradition républicaine » qui remontait à la Révolution, adoptait la prépondérance de l'exécutif, dans la personne du Président de la République, élu par un suffrage élargi – en attendant de l'être au suffrage universel, à la suite de la révision constitutionnelle de 1962.

Lors de la discussion du projet constitutionnel, des leaders de la IV^e République devenus ministres du général de Gaulle, Pierre Pflimlin et Guy Mollet, insistèrent sur le rôle d'« arbitre » qui était conféré au chef de l'État. Mais, dans l'esprit du Général, le futur Président de la République ne pouvait pas être réduit à cette neutralité. Un de ses conseillers, Raymond Janot, qui joua un rôle important aux côtés de Michel Debré dans la rédaction du projet constitutionnel, traduisait dans une note sa conviction : « Un Président de la République arbitre est un personnage qui ne prend jamais parti sur les grands problèmes, qui ne prononce que des phrases très générales et dont l'autorité morale est d'autant moins contestée qu'elle ne s'exerce pratiquement pas. C'est bien évidemment à ce genre d'arbitre que pensaient MM. Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Il va de soi qu'une telle conception n'a aucun sens aujourd'hui. » Plus habile tacticien, de Gaulle accepta le mot d'« arbitre », de même qu'il garantit que le Président de la République, qui avait nommé le chef du gouvernement, ne pourrait mettre fin personnellement aux fonctions de celui-ci. Il n'en sera rien dans la pratique : de Charles de Gaulle à nos jours, le vrai chef de gouvernement a été – sauf dans les phases de cohabitation – le Président de la République en exercice. La coutume, autrement dit, l'a emporté sur le texte constitutionnel. Un surcroît de puissance était du reste attribué par l'article 16 au Président, qui pouvait, en cas de crise grave, saisir des pouvoirs exceptionnels. Enfin, l'élection du Président au suffrage universel, décidée et ratifiée en 1962, achevait de construire ce qu'on appelle la « monarchie républicaine » ou la « monarchie électorale » de la France.

Ce régime est unique en Europe, même si le renforcement de l'exécutif est observable dans la plupart des démocraties occidentales. Si quelques pays ont un Président de la République élu au suffrage universel – l'Irlande, la Pologne, le Portugal, la Finlande, entre autres –, aucun de ces présidents ne dispose d'autant de pouvoir qu'en France. Pour expliquer le cas français, on peut mentionner d'abord les causes conjoncturelles : c'est la guerre d'Algérie, où s'embourbe le régime parlementaire, qui décide le remplacement de celui-ci. La Constitution de 1958 dote le chef de l'État d'une autorité incontestable – notamment l'article 16 – qui lui permet de mettre un terme au conflit algérien. Un demi-siècle plus tard, nous serions encore tributaires d'un événement : le coup de force du 13 mai 1958. On peut dire autrement que la V^e République est la fille du FLN.

Il y a, à mon sens, une cause plus profonde, qui remonte à la chute de la monarchie. Depuis la Révolution, la France a balancé entre deux types de régime : tantôt un régime d'assemblée – celui des assemblées révolutionnaires, celui de la III^e et de la IV^e République –, tantôt un régime de pouvoir personnel – celui des Bonaparte et celui de la V^e République. Un véritable régime parlementaire n'a pu

s'enraciner en France. On en a vu l'ébauche sous la monarchie de Juillet ; on en a connu l'esquisse à la fin du Second Empire : ces deux régimes ont été, chacun pour des raisons particulières, balayés. Ni la III^e ni la IV^e Républiques n'ont été de vrais régimes parlementaires. Certes, dans les deux cas, le chef du gouvernement était responsable devant le pouvoir législatif, ce qui est le propre d'un régime parlementaire. Mais on n'a jamais vu sous ces républiques ce que l'on observe au Royaume-Uni ou en Espagne aujourd'hui, à savoir l'alternance au pouvoir de majorités stables, qui caractérise aussi le système parlementaire. Celui-ci ne fonctionne qu'en raison d'une certaine polarisation : deux partis principaux ou deux coalitions durables, qui ont vocation à gouverner. La vie politique française est caractérisée par le multipartisme, la division extrême des opinions, autant de tendances centrifuges héritées d'une histoire mouvementée. Aucun parti, de gauche comme de droite, sous la III^e ou la IV^e République, n'a été assez fort pour constituer une majorité de législature. La représentation courante d'un pays qui serait divisé entre la gauche et la droite apparaît comme un mythe ; la réalité s'apparente plutôt à une marqueterie de tendances, d'opinions, de partis, d'associations, de groupes et de groupuscules aux couleurs les plus variées, dont l'irradiation flatte notre goût de la politique mais n'avantage pas le bon fonctionnement d'un régime parlementaire. Au fond, l'individualisme collectif, que notait déjà Tocqueville à la veille de la Révolution, s'est accommodé d'un pouvoir exécutif fort : le régime parlementaire, lui, exige trop de discipline et de compromis.

Enfin, l'inaptitude – historiquement acquise – des Français au système parlementaire a eu pour effet un rejet intermittent de la politique. On votait sous la III^e et la IV^e République en ignorant qui gouvernerait le pays, tant le multipartisme rendait hasardeuses les combinaisons préalables à la formation d'un gouvernement. L'élection du Président au suffrage universel direct est populaire par sa simplicité : le citoyen choisit le chef de l'État entre les deux candidats restés en lice au tour décisif. D'où résulte sa popularité.

Paradoxalement, c'est le général de Gaulle, adversaire du clivage gauche-droite, qui a créé une certaine forme de bipartisme, le bipartisme du second tour de l'élection présidentielle. Un bipartisme qui s'est renforcé avec François Mitterrand et sa stratégie d'union de la gauche, qui a habitué les socialistes à refuser l'alliance avec le centre, comme l'avait souhaité Gaston Defferre et comme cela se pratiquait sous la IV^e République. Majorité et opposition sont devenues rigides, la première ayant pour rôle d'appuyer la politique du Président, la seconde prenant le contrepied quasi-systématique de cette politique. Cette polarisation, alimentée par le système électoral majoritaire, contraste vivement avec les vrais débats des précédentes républiques et contribue à l'abaissement de l'Assemblée aux yeux du public. Nous sommes donc face à un dilemme : d'un côté, l'élection présidentielle au suffrage universel a les faveurs des électeurs, et la puissance de l'exécutif corrige les tares du régime d'assemblée ; d'un autre côté, cette élection, devenue le moment-clé de la vie politique, a figé celle-ci dans le déséquilibre des pouvoirs.

Si j'avais à défendre la Constitution de la V^e République, je le ferais d'abord en la comparant aux constitutions qui l'ont précédée. Il est manifeste qu'auprès des défauts et des impuissances de la III^e et de la IV^e République, elle a fait preuve d'une solidité et d'une efficacité qu'aucun régime politique n'avait eu dans l'histoire française depuis la Révolution. Elle a permis aux gouvernements successifs de gouverner. Née dans des circonstances dramatiques – la guerre d'Algérie –, elle a permis à notre pays d'assumer la décolonisation, d'affronter les impératifs de la modernisation et d'entreprendre de grandes réformes sociales et sociétales. La victoire de la gauche en 1981 lui a conféré une dimension démocratique par la possibilité de l'alternance pacifique, un des fondements de la démocratie parlementaire ; elle a revivifié la société politique, et la cohabitation, malgré ses tares, a permis un certain rééquilibrage des institutions. Le tournant de 1983, mettant fin au projet de rupture avec le capitalisme, a favorisé l'apaisement de la vie politique. Malgré l'excès de pouvoirs détenus par le Président de la République, qui cumule ordinairement la fonction de chef d'État et de chef de gouvernement, la V^e République est restée un régime parlementaire : ce sont les élections législatives, c'est la majorité de l'Assemblée qui fondent en définitive le pouvoir du Président. Sans cette majorité, ses pouvoirs sont sensiblement limités, comme l'ont montré les phases de cohabitation. Un certain nombre de révisions, notamment celles de 1995 et de 2008, ont redonné une certaine vigueur aux assemblées législatives et corrigé les excès de la primauté présidentielle.

Malgré cela, nos institutions ne répondent plus exactement à l'attente des citoyens. La Constitution a été le fruit d'une période dramatique, à un moment où la France était au bord de la guerre civile. Elle fut approuvée par l'immense majorité du corps électoral, lassée d'une République irrésolue, divisée, incapable de faire face au terrible problème algérien. C'était il y a cinquante-six ans. Les temps ont changé, la demande est nouvelle.

Si j'avais à résumer ma critique du régime, j'emprunterais un concept à Georges Burdeau, celui de « démocratie gouvernée », qu'il oppose à la « démocratie gouvernante ». Le peuple souverain est consulté au suffrage universel par des élections libres, réglementées, épisodiques, mais sans pouvoir participer aux décisions de pouvoir. Une vaste étendue sépare les citoyens de leurs mandataires, où se projettent toutes les protestations, toutes les frustrations, toutes les colères. Certes, ce n'est pas nouveau, mais ce qui l'est, ce sont les nouvelles exigences d'une société qui a profondément changé depuis un demi-siècle, qui est beaucoup plus instruite et qui dispose de surcroît de moyens techniques d'information et d'expression sans précédent. Les élus, les gouvernants, les parlementaires et les ministres apparaissent de plus en plus comme une oligarchie qui se perpétue par endogamie : énarques, anciens élèves des grandes écoles, anciens assistants parlementaires... Les chiffres parlent d'eux-mêmes : aujourd'hui l'Assemblée compte 2 % de députés issus des classes populaires, employés et ouvriers. Dans la première législature, qui a suivi la Libération, on en comptait plus de 18 %. Vraie ou fausse, cette représentation d'une classe politique fermée de fait, d'une élite qui ignore les conditions de vie du plus grand nombre, est désormais devenue un lieu commun.

Il apparaît donc que le souci premier des politiques est de parer à ce risque de sécession entre le peuple et ses élites gouvernantes, dont l'abstentionnisme est le manifeste silencieux et dont le populisme sonore se nourrit. Redonner au peuple la parole, c'est le but d'une démocratie participative. Par quels moyens ? Ce sera à notre mission de les proposer. Préserver la faculté d'action d'un système politique qui a fait ses preuves et, en même temps, revitaliser la participation démocratique des citoyens : c'est, me semble-t-il, une nécessité et une urgence.

M. le président Claude Bartolone. Je remercie, en votre nom à tous, Michel Winock pour cette présentation historique particulièrement éclairante. Plus que d'une présentation, il s'est agi d'une véritable fresque, qui m'amène, une fois encore, à remarquer que la politique n'est pas faite par des machines, mais bien par des hommes. On a vu les raisons qui, individuellement et collectivement, ont conduit à proposer des formes d'organisation de nos institutions qui pèsent encore très lourd aujourd'hui – ainsi, lorsque l'on se rappelle de quelle manière le septennat a été accepté ou que l'on se remémore les raisons pour lesquelles le Président de la République n'a pas le droit de venir devant l'Assemblée nationale, on mesure à quel point, parfois, ce sont des comportements personnels qui sont à l'origine de « fondamentaux » de notre Constitution.

Avant de procéder à un premier tour de table, je dirai un mot de la méthode de travail que Michel Winock et moi-même vous proposons.

En plus de notre rencontre d'aujourd'hui, onze réunions sont d'ores et déjà programmées entre le 19 décembre et le 29 mai. Il s'agit le plus souvent de vendredis et nous nous réunirons de neuf heures à treize heures. Deux autres réunions sont prévues, les 12 et 26 juin, pour harmoniser nos points de vue et débattre de propositions dans la perspective de la présentation du rapport final. S'il s'avère nécessaire d'ajouter une ou deux séances, nous vous proposerons, en cours de route, de nouvelles dates.

Un thème sera associé à chaque réunion. Une liste de thèmes vous a été transmise. Ainsi, le 19 décembre, nous nous interrogerons sur la crise de la République et la difficulté à faire émerger un projet collectif. Nous aborderons, dans ce cadre, les grandes transformations survenues au cours des vingt dernières années, ainsi que les fractures qui traversent aujourd'hui notre pays. Il n'y aura pas d'audition dans le cadre de cette réunion du 19 décembre, l'idée étant plutôt de poursuivre le tour de table qui aura lieu aujourd'hui et de nous interroger sur les problèmes essentiels qui se posent dans notre démocratie et auxquels notre commission devra tenter de répondre.

Dans le cadre des séances ultérieures, nous traiterons de la mondialisation, de l'Europe, du rôle des citoyens, de la démocratie sociale et environnementale, des élus et des partis politiques, du pouvoir exécutif, des modes de scrutin, du Parlement, bien sûr, auquel trois réunions seront consacrées, de la justice enfin. Toutes ces réunions donneront lieu à deux auditions thématiques d'une ou plusieurs personnes. Avant chacune de ces auditions, vous recevrez un document

qui pourra servir de « fil rouge » pour la discussion ainsi qu’une note de cadrage. À l’issue des auditions, il y aura, lors de chaque séance, un échange entre nous.

Vous pouvez également nous transmettre le nom de personnes susceptibles de nous adresser une contribution écrite.

Nos réunions, ouvertes à la presse et au public, donneront lieu à un compte rendu et à une retransmission en direct sur le canal interne de l’Assemblée et sur *La Chaîne Parlementaire* (LCP). Une page est d’ores et déjà ouverte sur le site internet, qui comprend la liste des membres du groupe de travail ainsi que leur photographie et l’agenda des réunions, lesquelles pourront être visionnées en différé.

Mme Cécile Untermaier. Je vous remercie très chaleureusement, monsieur le président, d’avoir institué ce groupe de travail sur un thème qui m’intéresse tout particulièrement depuis le début de la législature. J’avais participé, déjà, à la mission sur la simplification législative que vous aviez mise en place et qui nous a permis de réfléchir de manière approfondie sur les modalités de « fabrication » de la loi en France et au sein des autres États européens.

Le présent groupe de travail ouvre un champ d’investigation d’une tout autre dimension et je remercie le président de l’Assemblée de me faire l’honneur d’y participer. Je dis tout mon plaisir de travailler avec les membres éminents qui la composent ainsi qu’avec mes chers collègues.

J’ai été sous-préfète, juge administratif et je suis désormais députée. J’ai donc exercé des fonctions au sein des trois pouvoirs de nos institutions. Pour ce qui concerne le dernier en date, qui m’intéresse au plus haut point, il est vrai que je suis une députée quelque peu candide. Je ferai par conséquent part de la réflexion « fraîche » que j’ai pu nourrir, et de ma surprise en découvrant le fonctionnement de l’Assemblée.

J’adhère totalement aux constats que vous avez formulés et aux orientations que vous souhaitez prendre. En tant que députée, il m’apparaît nécessaire de réfléchir aux institutions en vue de les aménager voire de les réformer en profondeur. Reste que, comme vous l’avez rappelé, messieurs les présidents, c’est bien l’homme qui se trouve au cœur des institutions, la question centrale étant par conséquent la manière dont travaillent les élus.

En 2012, nous avons lancé une réforme importante qui aura des effets sur nos institutions, à savoir le non-cumul des mandats – question qui doit être au cœur de nos travaux. Une fois qu’elle sera en vigueur, le travail du député sera nécessairement différent et ses relations avec les citoyens changeront.

J’ai beaucoup d’espoir. Nous avons une lourde responsabilité : il ne s’agit pas d’ajouter un rapport aux précédents mais bien d’engager le dialogue avec les citoyens qui attendent beaucoup de nous, de cette mission.

Mme Marie-George Buffet. Merci, monsieur le président, d'avoir pris l'initiative de ce groupe de travail. J'ai beaucoup apprécié la fresque que nous a brossée Michel Winock sur l'histoire de nos institutions.

Est-il important de nous pencher sur les institutions alors que nous connaissons une crise économique et sociale mondiale ? Je pense que c'est le cœur du sujet : nous ne pourrons pas surmonter cette crise si nous ne surmontons pas la crise démocratique à laquelle nous sommes confrontés et si nous ne faisons pas de nos compatriotes des citoyennes et des citoyens, les actrices et les acteurs des solutions à mettre en œuvre. Il faut redonner toute sa place au peuple souverain si nous voulons surmonter les autres crises.

Au-delà de la question des institutions, c'est celle des conditions du débat démocratique qui est posée, donc celle des partis, de leurs missions, de leur fonctionnement, mais également celle des conditions du débat pluraliste. Nous devons donc nous pencher sur l'information, sur tout ce qui permet aux citoyens et aux citoyennes de maîtriser les enjeux et d'appréhender différemment les décisions politiques puisqu'ils comprendront mieux les solutions entre lesquelles choisir.

D'une certaine manière, et je vais employer un mot un peu fort pour mieux me faire comprendre, nos compatriotes se sentent « éjectés » du champ politique. On a l'impression que le débat politique n'est plus qu'un débat économique, que les idées et les valeurs sont reléguées à l'arrière-plan. Et puisqu'il n'est plus question que de « contraintes économiques », ce n'est plus qu'une affaire d'experts. Dans quelle mesure, par conséquent, le simple citoyen et la simple citoyenne peuvent-ils débattre de ces questions aux mains d'experts qui remplissent les plateaux de télévisions, remplaçant de fait les politiques ?

Comment faire en sorte que les citoyens rentrent dans le champ politique ? Procéder par petites touches ne suffira pas ; nous devons sans doute adopter une démarche constituante, c'est-à-dire de construction d'institutions correspondant aux besoins d'une population qui peut disposer, à travers son éducation et les moyens d'information, de toute une série d'éléments pour faire son choix.

En ce qui concerne la méthode, parmi les thèmes prévus, la démocratie partagée, l'intervention citoyenne, n'a peut-être pas toute sa place. Vous avez évoqué, monsieur Winock, la Constitution de 1793. J'ai pris plaisir à relire, dernièrement, ce texte très beau.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Merci, monsieur le président Bartolone, d'avoir créé ce groupe de travail, très important pour moi. Il est en effet nécessaire de mener une réflexion sur les institutions dans la mesure où nous vivons une crise démocratique. Nous sommes tous conscients, et vous l'avez évoqué, monsieur le président Winock, que les citoyens ne s'expriment plus, ne votent plus. Il est donc urgent de faire un point d'étape sur les institutions de la V^e République – et j'ai beaucoup apprécié, à cet égard, votre fresque historique. On doit certes tenir

compte de l'aspect législatif et des aspirations de la société civile mais également, toujours, de la dimension historique. C'est sur ce point que le présent groupe de travail promet d'être si enrichissant : sa réflexion ne fait pas l'économie du passé.

Les institutions de la V^e République ont été solides parce que, comme vous l'avez très justement souligné, monsieur Winock, elles sont parvenues à passer le cap du septennat, celui du quinquennat, celui de l'alternance de 1981. Un socle existe mais il est nécessaire, urgent, de mener une réflexion sur les institutions elles-mêmes et sur la manière dont elles sont perçues par la population. Si nous n'avons pas forcément besoin d'une réforme constitutionnelle, ni même d'une nouvelle République, il y a sans doute quelques corrections à apporter. Il s'agit de savoir comment intégrer dans la loi la réflexion de nos concitoyens et la nôtre.

Notre travail a un caractère urgent, je l'ai dit, car tout va vite : nous passons d'un thème à l'autre et la réflexion manque. Or si nous ne menons pas avec intelligence cette réflexion en prenant en compte la perspective historique, nous allons, pour ainsi dire, louper une marche et nous ne serons pas à même de répondre aux attentes de nos concitoyens sur le plan économique comme sur le plan social. Souhaitons donc que ce groupe de travail apporte un souffle nouveau à notre V^e République.

M. Alain-Gérard Slama. Je remercie vivement Michel Winock pour son récit historique d'une clarté lumineuse – or plus le terrain est éclairé, plus on en voit les écueils.

Je souhaite mettre l'accent sur plusieurs points fondamentaux.

Sans aucun doute les institutions de 1958-1962 sont-elles l'enfant de la crise algérienne, mais elles sont aussi l'enfant du discours de Bayeux et d'une réflexion sur les dysfonctionnements des III^e et IV^e Républiques. Si la question du déséquilibre des pouvoirs entre, d'une part, le Président de la République et le Parlement et entre, d'autre part, les institutions politiques et la société civile, est très importante, il ne faut pas négliger la question du dysfonctionnement des pouvoirs et de la mauvaise application de la règle du jeu.

Ainsi, sous la III^e République, les majorités gouvernementales n'ont presque jamais correspondu aux majorités électorales. Au bout de très peu de temps, les remaniements entre les forces partisans allaient tout à fait à rebours de la majorité telle qu'exprimée par le vote. Entre 1924 et 1926, entre 1932 et 1934, entre 1936 et 1938, à chaque fois la majorité élue a été remise en question par les manipulations des partis. Ce fut l'une des raisons fondamentales de la politique menée par le général de Gaulle visant à remettre un peu de cohésion et de cohérence dans la politique gouvernementale.

Aujourd'hui, l'un des griefs du peuple à l'encontre des pouvoirs est le fait que la majorité électorale, à supposer qu'elle existe – il faudra revenir sur ce point –, ne correspond jamais à la pratique gouvernementale.

Sous la IV^e République, le mauvais fonctionnement des institutions tenait au fait que les gouvernements ne tombaient jamais selon la règle qui voulait qu'une majorité qualifiée vote contre le président du conseil. Il suffisait qu'il eût contre lui une majorité relative et il tombait. Ainsi s'explique l'instabilité de cette République. C'est si vrai qu'Edgar Faure, à la fin de 1955, quand pour la première fois, d'ailleurs à la suite d'une maladresse dans le décompte des votes, deux gouvernements étaient tombés en moins de dix-huit mois, n'a pas pu faire autrement que de dissoudre, à moins de revivre la crise du 16 mai. Il a dissous et ce fut l'arrivée du poujadisme.

Il faut donc faire attention au respect par les pouvoirs de la règle du jeu. C'est un premier point fondamental.

La question, ensuite, n'est pas seulement celle de la force des pouvoirs, celle de leur déconnection du peuple. Nous vivons une contradiction qu'il nous faudra aborder : d'une part, les citoyens sont attachés aux institutions de la V^e République – vous avez dit vous-même, monsieur Bartolone, que la mobilisation des citoyens doit passer par le canal des institutions –, et, d'autre part il y a de plus en plus d'objets dont seule la société civile peut se saisir. Aussi, plutôt que de conclure de manière un peu défaitiste à la nécessité d'affaiblir le pouvoir ou en tout cas d'introduire davantage de participation dans le champ décisionnel lui-même, il faudra dresser l'inventaire de ce qui doit continuer de relever du pouvoir et de ce qui relève de plus en plus des compétences de la société civile. Cela rejoint la question de la tyrannie de l'économisme. On le voit avec la réforme territoriale : c'est très bien de donner des pouvoirs aux territoires, encore faut-il qu'ils aient les moyens de les exercer.

Pour finir, je me rappelle une formule de François Mitterrand qui évoquait « la force injuste de la loi ». Non : il faut parler de la force non légitime de certaines lois injustes. À ne s'en tenir qu'à la formule mitterrandienne, les Français finissent par comprendre que la loi est injuste en soi – on le voit bien dans les débats soulevés par les écologistes. Il faut affronter la question de la montée du droit dans notre société. Un État de droit est un État soumis lui aussi au droit, certes, mais le doyen Carbonnier estimait qu'un État de droit était également un État qui joue avec le droit, ce qui peut devenir dangereux.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je viens ici sans préjugés même si, comme chacun d'entre nous, j'ai des préférences que je tairai même si elles sont connues.

J'ai en revanche deux convictions.

Je suis persuadé que la question posée est la bonne, que le moment est le bon et que l'institution choisie est la bonne. Voilà qui dévoile quelque peu mes préférences pour le régime parlementaire...

La seconde conviction dont je souhaite vous faire part concerne l'idée selon laquelle les Français ne s'intéresseraient plus à la question constitutionnelle,

à leur bréviaire républicain. Or ce type d'affirmation traduit à mes yeux une forme de mépris du peuple. Les Français, au contraire, ont une passion constitutionnelle très vive et ils en ont fait la preuve au long de l'histoire : comme vous l'avez rappelé, monsieur le président Winock, la France a connu une quinzaine de constitutions – ils les aiment tellement qu'ils en changent fréquemment. Ils en ont fait encore la preuve récemment avec le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen. On peut tirer les conclusions que l'on veut du rejet du texte ; reste qu'à cette occasion les Français ont montré leur attachement à la Constitution nationale et au pacte républicain.

Pour le reste, je suis ici dans un état d'esprit ouvert, autant que l'est le champ de la réflexion. Il faut en effet se défier des préjugés. Les travaux de cette commission vont peut-être faire ressurgir les débats sur la V^e République : faut-il la maintenir inchangée, faut-il une V^e République *bis*, une VI^e République ? Je ne me prononcerai pas sur cette question. On sait que l'institution du régime de la V^e République a sans doute, à un moment donné, sauvé la République – c'est en tout cas certain au regard de la crise algérienne – ; or on peut aujourd'hui se poser la question de savoir si ces mêmes institutions ne sont pas en train de faire dériver la République voire de la faire sombrer. J'espère avoir la réponse à cette question au mois de juin grâce à nos travaux, dont je me réjouis, messieurs les présidents, que vous les ayez placés à un niveau très élevé et qu'il faut maintenir afin précisément de ne pas mépriser les citoyens qui en attendent beaucoup.

Mme Karine Berger. Merci, monsieur Winock, pour cet exposé brillant et pour votre esprit critique.

Vous avez affirmé, que la simplicité finissait toujours par l'emporter dans les choix institutionnels ou politiques. Vous avez choisi l'exemple du parlementarisme, bien trop lourd en matière de compromis pour être préféré à une bonne version présidentielle des institutions. Ce message est décisif. La crise des institutions reflète la crise de l'identité du pays et de la façon dont il est représenté dans l'imaginaire collectif. Nous vivons un moment étonnant où l'on ne sait plus très bien « ce qui fait société ». La III^e République, et probablement, aussi, la IV^e, avaient mis la République au cœur du pacte social et national. La République a permis de surmonter plusieurs crises identitaires très difficiles de notre histoire, vous l'avez rappelé. En matière de représentation collective, les institutions remplissent-elles encore leur rôle ? Ainsi, qui, aujourd'hui, sait ce qu'est un préfet et quel est son pouvoir dans un département ou dans un territoire ? La manière dont les institutions appréhendent la question du territoire et de l'identité pourrait être un élément de réflexion de notre deuxième séance.

Deuxième point : vous avez affirmé que la V^e République était devenue mature au moment où, en 1983, la majorité d'alors a accepté d'abandonner l'idée de rupture avec le capitalisme. Vous comprenez que la députée de gauche que je suis s'est aussitôt interrogée sur le fait de savoir s'il fallait absolument rompre avec une doctrine économique pour être en conformité avec les institutions de la République. À vos yeux, la question économique se situe donc au même rang que

la question institutionnelle. Or, Marie-George Buffet l'a évoqué, nous n'avons pas inscrit à notre ordre du jour la question de savoir si, définitivement, le monde économique l'aurait emporté dans l'organisation même de la société et des institutions. Personnellement je ne le crois pas.

Troisièmement, j'ai été étonnée de l'absence, dans votre réflexion, du juge constitutionnel dont la place croissante, surtout depuis 1974, a totalement modifié l'équilibre de nos institutions. Nous sommes un certain nombre ici à nous être fait taper violemment sur les doigts par le Conseil constitutionnel ces deux dernières années. Ainsi nous sommes-nous rendu compte que la place prise par le juge constitutionnel dans les institutions bouleversait totalement la façon dont la politique et le pouvoir s'organisaient. Je souhaite que nous abordions cette question.

Enfin, sans forcément donner raison à Balzac, l'absence de réflexion sur le rôle des médias dans l'organisation de nos institutions est regrettable. Il faudra absolument intégrer dans notre travail le poids, le contre-pouvoir ou, pire, le pouvoir de certains médias dans les évolutions actuelles.

Mme Seybah Dagoma. À mon tour je vous remercie, monsieur le président, pour avoir mis en place ce groupe de travail. La question des institutions est en effet fondamentale. Je vous remercie pour le caractère novateur de ce groupe : il est bon qu'il émane du pouvoir législatif et la diversité des profils des participants laisse présager des débats très intéressants. Je partage en tous points votre constat sur la défiance des citoyens à l'encontre de leurs élus et je remercie M. Winock pour son exposé particulièrement éclairant.

Vous avez affirmé que les citoyens se sentaient dépossédés et qu'il était urgent de revitaliser la participation démocratique. À ce titre, j'ai trouvé l'expérience irlandaise très intéressante. Lorsqu'il s'est agi de réformer la Constitution, le gouvernement irlandais a mis en place, en décembre 2012, une convention composée à la fois de membres de partis politiques et d'un panel de citoyens. Un nombre de thèmes de travail a alors été fixé. Nous pourrions pour notre part associer les citoyens non dans le cadre d'un panel mais *via* Internet. Il faudrait en effet leur permettre d'apporter des contributions sur les sujets que nous avons retenus.

La liste de ces sujets me paraît très complète, mais nous pourrions en ajouter un : le temps. Les choses vont de plus en plus vite. Avec Internet, avec Facebook, les citoyens sont de plus en plus sensibles à ce que nous faisons. On peut relever par ailleurs une contradiction entre la durée de notre mandat, cinq ans, et le temps long dans lequel doivent s'inscrire nos décisions.

M. Michaël Foessel. Merci, monsieur le président, non pour m'avoir invité – seul l'avenir dira si c'était une bonne idée –, mais pour avoir mêlé à ce débat, outre des élus, des personnalités de la société civile qui, pour certaines, comme moi, ne sont pas des spécialistes du droit.

Comme Mme Dagoma, je souhaite en premier lieu aborder la question du temps. Le titre que vous avez donné à ce groupe de travail m'a intéressé : « L'avenir des institutions ». Il amène à réfléchir sur le temps des institutions, le temps politique, au moment où l'accélération, à la suite de progrès techniques – si tant est qu'il s'agisse de progrès –, rend le discours politique et la temporalité politique beaucoup plus complexes qu'auparavant. Ce qu'on appelle la crise des institutions – à tort ou à raison car le terme de « crise » est si souvent utilisé qu'il peut se révéler quelque peu égarant – et la difficulté de la représentation sont aussi liées, je le crois, à l'oubli de ce qu'est une durée politique, de ce qu'est la maturation de la décision politique, qui n'est précisément pas la durée médiatique ou la durée économique.

J'insisterai sur le rôle politique des institutions. On a tendance à penser que la finalité des institutions est la stabilité politique ou la stabilité de l'État, surtout en période de crise économique voire, M. Winock l'a très bien rappelé, au moment des guerres. Or cette exigence de stabilité au nom de laquelle on légitime les institutions en place doit être nuancée. Un principe énoncé par Rousseau fonde en effet le principe démocratique ou le principe républicain : ce que le peuple a fait, il peut le défaire. C'est ainsi qu'il ne faut pas préjuger de la capacité du peuple à vouloir transformer les institutions de fond en comble s'il s'empare de la question institutionnelle – ce qu'il faut souhaiter –, à un moment où il se sent dépossédé de la capacité d'agir de manière souveraine. Autrement dit, et il me semble que c'est l'élément le plus important à rappeler à ce stade de notre discussion, en deçà de l'institué, en deçà de la Constitution, du pouvoir constitué, il y a l'instituant, le constituant, à savoir la capacité des citoyens de s'emparer de la question du pouvoir non pas seulement pour le partager, non pas seulement pour l'exercer, mais pour poser la question de savoir ce qu'est le pouvoir, comment il s'exerce et quelle est sa capacité à agir sur le quotidien des individus.

Pour conclure, je rejoindrai Mme Buffet pour considérer que l'on s'égarerait en pensant que la question des institutions est seconde et qu'on ne peut tenter de repolitiser le débat politique – ou les citoyens – autrement qu'en parlant d'économie et de social. C'est en effet par les institutions – qui ne doivent pas être entendues comme un simple partage du pouvoir mais doivent faire l'objet d'une réflexion sur ce qu'est le pouvoir dans un monde où il semble être de plus en plus évanescent, voire invisible – que l'on peut espérer que les citoyens, à condition de les associer le plus largement possible –, ce qui n'implique pas nécessairement une constituante, mais qui implique en tout cas leur participation –, se retrouveront dans un jeu auquel, il faut bien le dire, ils sont une majorité à ne plus croire. Et l'un des moyens fondamentaux pour que les citoyens s'intéressent à nouveau à un jeu auquel ils ne croient plus, c'est de leur donner la possibilité d'en récrire au moins partiellement les règles.

M. Bernard Thibault. Merci pour ces propos éclairants sur notre histoire, monsieur Winock. En aparté, avant de nous retrouver ici, je faisais remarquer, en comparant les CV des uns et des autres, que je n'étais pour ma part ni élu, ni historien, ni spécialiste de nos institutions, et que ma formation initiale et mes

compétences se limitaient à la mécanique générale... L'avenir nous dira si la mécanique peut servir le « Meccano » institutionnel ; j'essaierai en tout cas d'apporter ma modeste contribution à cet ample défi.

J'insisterai sur les facteurs qui contribuent à l'affaiblissement de notre démocratie représentative – je pense que nous pourrions unanimement nous retrouver au moins sur ce constat. Ces facteurs sont multiples et certains reviennent peut-être aux citoyens eux-mêmes, encore qu'il soit dangereux de les considérer comme seuls responsables de cette situation. Les pratiques des partis politiques ont à l'évidence leur part, en effet, et d'autres causes sont à rechercher dans nos institutions, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille faire table rase du passé, si je peux me permettre cette référence... Il ne faut pas sous-estimer non plus le fait que certains mécanismes ne répondent plus aux aspirations de la société. Les réponses sont sans doute beaucoup plus longues et plus complexes à imaginer que ne le laisse imaginer l'énoncé des problèmes. Reste que la création de ce groupe de travail est tout à fait salutaire : elle permet d'ouvrir la discussion, de permettre l'échange, la contradiction.

Les citoyens s'expriment, et il faut savoir interpréter le silence et l'abstention, qui sont une forme d'expression. J'ai été particulièrement marqué par un fait démocratique important, déjà évoqué : le référendum de 2005, l'un des grands moments de débat démocratique au cours de la période récente. Le peuple a alors exprimé une opinion, mais dont on n'a pas tiré les conclusions. Une grande majorité de nos concitoyens ont fini par juger ce référendum inutile, puisqu'on a ensuite pris des décisions contraires aux résultats du vote. Je pense qu'il s'agit d'une séquence politique lourde de notre vie démocratique.

Je me félicite d'ailleurs qu'il soit prévu de réfléchir sur la capacité de nos institutions à s'insérer dans un contexte international, sujet complexe qui préoccupe les citoyens. Il s'agit en effet de ne pas nous isoler nous-mêmes.

Pour finir, chacun comprendra que mon expérience et ma sensibilité me conduisent à me préoccuper également de la démocratie sociale. Je me réjouis qu'il soit prévu d'y consacrer un morceau de séance. On a trop tendance à opposer démocratie politique et démocratie sociale alors que cette dernière fait partie de la démocratie en général. Or la démocratie sociale s'appauvrit elle aussi. J'espère, donc, que nous suggérerons des pistes pour la renforcer.

M. Denis Baranger. Je vous remercie très chaleureusement de l'honneur que vous m'avez fait, messieurs les présidents, en me conviant à ce groupe de travail.

Il est très important que cette réflexion sur les institutions se tienne à l'Assemblée nationale. Certains juristes américains emploient parfois le terme de *departmentalism* – généralement traduit par « départementalisme ». Si la République américaine repose comme la nôtre sur trois piliers – un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif, un pouvoir judiciaire avec la Cour suprême –,

chacun de ces trois pouvoirs, selon cette conception, doit disposer du droit égal d'avoir son interprétation de la Constitution – j'allais dire : sa vision des institutions. Il est donc particulièrement important qu'une vision des institutions naisse et se développe au sein de l'Assemblée nationale, et je vous suis très reconnaissant d'avoir invité pour cela des personnalités très diverses. En général, les universitaires viennent pour observer et comprendre ce qui se passe à l'Assemblée – ce qui a été mon cas auparavant –, et je suis très heureux de passer du statut d'observateur à celui de modeste participant à une discussion collective.

Par le passé, les assemblées ont été porteuses d'une vision de la Constitution. Ce fut profondément vrai sous les III^e et IV^e Républiques, un peu moins, peut-être, dans les débuts de la V^e République. Nous avons hérité cette habitude d'un système dans lequel l'interprétation de la Constitution relevait du Président de la République à cause de l'article 5 de la Constitution et, après 1971, à cause de la transformation du rôle du juge constitutionnel. Cette interprétation provenait en effet en grande partie de la rue de Montpensier et nous avons fait confiance à ce juge qui a réalisé un très bon travail, travail qui n'est toutefois probablement pas suffisant. Or, j'y insiste, la pluralité des points de vue sur la Constitution, la pluralité des idées – et des lieux où elles sont émises – sur notre système institutionnel est une condition de survie pour notre démocratie.

Que doit-on attendre des institutions ? Deux éléments. Dans une démocratie représentative, on attend d'abord qu'elles relaient la parole et la pensée des citoyens ; on attend que la démocratie soit vraiment, et au sens noble du terme, une démocratie d'opinion. Or nous sommes presque, aujourd'hui, dans une situation où l'opinion prévaut sur la démocratie, où certaines modalités d'expression de l'opinion, comme les réseaux sociaux ou la télévision, finissent par empêcher la démocratie d'être vivante, gouvernée autant que gouvernante, pour reprendre la formule de Burdeau que citait Michel Winock. On ne peut plus échapper à ces modalités d'expression politique qui peuvent presque dissoudre la politique, réduire la place du politique dans nos sociétés.

Ensuite, nous devons attendre des institutions d'être gouvernés efficacement, ce qui n'est pas si évident : la République américaine est en train de vivre une profonde crise constitutionnelle parce qu'il y a un tel conflit entre le Congrès et le Président qu'on ne parvient tout simplement pas à faire de lois. On ne parle pas de cohabitation mais de gouvernement divisé. Nous devons éviter une telle situation. Du reste, nous avons la possibilité d'y échapper parce que nous sommes en régime parlementaire, et s'il est vrai, sous certains aspects, que nous vivons une crise de régime, il faut également admettre que le régime conserve les ressources nécessaires pour fonctionner. Ainsi, quand un gouvernement est obligé de prendre en compte la pluralité de sa majorité, de prendre acte qu'y existent des points de vue différents, il ne s'agit pas, pour mon esprit de juriste – je ne porte là aucun jugement politique –, d'un dysfonctionnement : c'est le régime parlementaire lui-même. Plus qu'une crise de régime, nous vivons la crise d'une certaine conception du régime, celle de 1958 qui veut une majorité parfaitement

stable : on parle ainsi de « fait majoritaire », de « majorité présidentielle ». Il faut donc tenir compte du fait que le régime porte en lui la possibilité d'évoluer.

Cette analyse n'interdit cependant pas tout changement et nous sommes ici pour réfléchir aux transformations possibles. Je dirai simplement que changer la Constitution, ce n'est pas nécessairement la réviser. Il faudra certes probablement continuer de la réviser, ponctuellement, avec discernement, mais la Constitution change elle-même, et nous avons tous le pouvoir de la changer simplement en y réfléchissant.

Certains juristes américains parlent de Constitution vivante. Je pense vraiment qu'un système né en 1787 – en 1958 pour nous – peut évoluer sans qu'on le réviser formellement. Le lieu commun énoncé par le général de Gaulle est vrai : une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. Il est parfois difficile de changer les institutions, mais on peut réfléchir à l'esprit et le faire évoluer.

Cela ne tient pas seulement aux textes, cela ne se décrète pas, cela ne tient pas à la jurisprudence constitutionnelle, aussi bonne et aussi utile soit-elle. Au fond, ce que voit le juriste de droit constitutionnel, c'est qu'on nous parle beaucoup de jurisprudence, de droits fondamentaux, ce qui est certes impératif dans une démocratie comme la nôtre, mais qu'on ne parle pas tant que cela des institutions. Il y a eu une sorte de préemption de la réflexion sur les institutions, réflexion nécessaire dans un régime représentatif et démocratique, au profit de la seule question, aussi importante soit-elle, je n'en disconviens pas, des droits de l'homme, des droits fondamentaux. Viendra cependant un jour où, si nous n'avons pas une démocratie vivante, une Constitution vivante, nous n'aurons plus de droits fondamentaux non plus. La crise viendra de notre oubli de la politique et des institutions.

Au fond, si des parlementaires, des citoyens, des intellectuels, si la totalité des Français ne se saisissent pas des institutions, ne rendent pas à nouveau vivante la Constitution, elle sera éternellement malade, elle ne mourra peut-être pas mais sera moribonde et à ce moment-là nous vivrons une vraie crise de régime parce qu'un régime, c'est la vie civique avant tout, pas seulement les articles d'une Constitution.

Je répète donc être très heureux que ce groupe de travail soit l'occasion pour nous d'entamer cette tâche très noble.

Mme Cécile Duflot. Il est particulièrement intéressant de traiter de l'avenir des institutions au Parlement, au sein d'un groupe de travail qui réunit aussi bien des élus que des experts et des personnalités ayant des expériences et des pratiques diverses.

La question du temps du mandat, comparé au temps long nécessaire à la mise en œuvre de certaines politiques, est souvent évoquée. Si le Parlement a pu voter des dispositions engageant des politiques de long terme, visant par exemple

à lutter contre la crise écologique, je relève que ces mesures ont été, la plupart du temps, censurées par le Conseil constitutionnel au nom de l'égalité, notamment devant l'impôt, ce qui empêche d'organiser des systèmes différenciés. On le voit, certaines questions constitutionnelles ne concernent pas l'organisation des institutions, mais plutôt leur capacité à répondre aux enjeux auxquels elles sont confrontées.

Nous devons travailler en prenant garde aux *a priori*, nombreux dès lors qu'il s'agit des institutions. Comme le rappelait le professeur Mélin-Soucramanien, il est par exemple de bon ton de supposer que « les gens ne s'intéressent pas aux questions constitutionnelles ». Quant à la phrase « La V^e République est solide », il faudrait être sourd pour ne pas l'avoir entendu cent fois. « Le scrutin proportionnel, c'est le retour à la IV^e » est une autre antienne. La IV^e République est devenue pour l'immense majorité d'entre nous, qui ne l'avons même pas connue, une abomination qui disqualifie tout ce qu'elle touche. On entend souvent dire, enfin, qu'il est possible de faire évoluer le système à la marge, mais qu'il ne saurait être question aujourd'hui de convoquer une Constituante. Les propos introductifs de M. Winock étaient à cet égard passionnants, car ils montraient que ce qui avait pu paraître particulièrement stable dans l'histoire pouvait se transformer radicalement et très rapidement, par exemple lors d'une révolution.

Peut-être nous faut-il mettre en cause notre incapacité à faire évoluer progressivement le système sans qu'il soit besoin de changer brutalement de République. Au sein de mon mouvement politique, la question s'est posée au sujet de la VI^e République. Elle est devenue un objectif positif alors même le débat sur son contenu n'était pas lancé, et qu'elle peut être à la fois tout et son contraire. Il existe une sorte de fétichisme du chiffre : le désir pour la VI^e République est aussi irrationnel que le rejet de la IV^e.

Aujourd'hui, le peuple souverain vit l'épuisement d'un système présidentiel de plus en plus concentré depuis 1958. L'actuel Président de la République et le précédent ont, certes, des caractères, des convictions et des modes de communication opposés, mais ils rencontrent la même difficulté. En effet, le Président de la République n'est plus seulement celui qui maîtrise le système et exerce le pouvoir ; il en est aussi une victime. Et il ne peut à aucun moment s'en extraire puisque tout renvoie en permanence à sa décision, à son expression, et à sa personne même. Il est tout autant responsable de la situation qu'il en est l'otage.

Je m'étonne que nous n'ayons pas encore évoqué l'Union européenne. Peut-être s'agit-il de l'un des impensés de l'avenir de nos institutions. Leur histoire s'est déroulée dans l'espace politique bien défini d'un État-nation entretenant des relations, d'ailleurs le plus souvent conflictuelles, avec ses voisins. Aujourd'hui, nous évoluons dans un périmètre géographique totalement transformé où l'Union pèse malgré l'imperfection de son organisation et de ses institutions. Réalité ou fantasme, l'idée que les institutions nationales n'ont pas

toute compétence pour organiser l'avenir du pays est répandue. Nous devons réfléchir à l'amélioration de l'articulation entre institutions européennes et françaises.

Alors que la France a décidé de rendre incompatible le mandat de député ou de sénateur avec celui de parlementaire européen, ces élus européens n'ont que peu de reconnaissance dans la vie politique et institutionnelle nationale et sont, par exemple, très rarement entendus à l'Assemblée. À l'inverse, mis à part quelques cas exceptionnels, les élus nationaux sont totalement exclus des débats européens.

J'en viens à la question de la perméabilité entre mandat local et mandat national. Si certains élus indiquent sur leur papier à lettres qu'ils sont « député de la Nation », sans faire aucune référence à leur circonscription d'élection, il faut bien constater que l'affaiblissement de fait de la fonction amène les parlementaires à se replier sur des enjeux locaux. Il est indéniable que la politique menée aujourd'hui n'est pas en cohérence avec la majorité élue à l'Assemblée – ce qui peut faire dire que « la V^e République est solide », puisqu'elle fonctionne malgré tout, même si je ne suis pas certaine qu'elle fonctionne bien. Les parlementaires savent que, pour certaines grandes orientations, ils ne pèsent pas sur les choix de l'exécutif, qu'ils ne peuvent qu'amender à la marge ou accepter tels quels pour ne pas « affaiblir le Président de la République » – l'expression est désormais entrée dans le discours. L'élue devient alors le porte-parole de son territoire, et il en vient même à négocier sa voix et sa participation à la majorité, moins au nom d'une adhésion aux orientations choisies par le Gouvernement que pour obtenir des contreparties diverses qui bénéficient à son territoire, mais aussi à lui-même dans l'hypothèse de sa candidature à une réélection. J'ai conscience que mes propos ne sont pas « politiquement corrects », mais si nous voulons avancer, nous devons avoir un certain recul sur notre propre rôle. Le non-cumul des mandats ne constituera pas un remède définitif à ce repli local – même s'il est vrai que ce dernier phénomène prend des proportions bien plus importantes dès lors que le parlementaire est aussi élu local. Je puis témoigner que l'élaboration du volet urbanisme de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », peut être lue au travers du prisme du mandat local d'un certain nombre de parlementaires.

Nous pouvons toujours répéter que la « V^e est solide » et que nos institutions peuvent tout supporter, mais l'histoire nous apprend qu'à la veille d'un grand basculement institutionnel ou politique les acteurs qui se trouvent au cœur du système sont souvent ceux qui y sont le moins préparés et qui voient le moins venir le changement. Nous pouvons toujours discuter confortablement installés au sein de ce groupe de travail ; nous pourrions tous être subitement emportés par un mouvement qui a déjà donné quinze Constitutions à notre pays depuis 1791. Au cœur du système, nous ne sommes pas forcément les plus lucides pour le faire évoluer ; cela ne fait qu'accroître notre responsabilité.

M. Arnaud Richard. Je prends part à nos travaux à la fois comme simple citoyen et comme praticien. J'ai en effet eu la chance de me trouver au cœur de

l'exécutif durant sept ans passés au cabinet d'un ministre vibrionnant, qui a commencé à l'avant-dernière place d'un gouvernement, comme ministre délégué à la ville, pour finir numéro deux d'un autre, en tant que ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Nous avons accompli de belles choses au sein nos institutions.

Certains se demandent si la Constitution ou nos institutions sont aujourd'hui remises en cause. Pour ma part, je ne vois pas les choses ainsi. La V^e République, c'est un esprit et une pratique. M. Baranger a raison : ce ne sont pas tant les institutions qui vont mal que la manière dont nous les utilisons. Notre incapacité à trouver une bonne méthode de réforme met nos compatriotes en colère. Nous avons des difficultés à entendre la société et à faire vivre la démocratie sociale en reconnaissant le pouvoir intermédiaire des syndicats. À mon sens, le paritarisme est extrêmement malade dans notre pays. C'est la raison pour laquelle j'ai travaillé, en 2011, au sein de la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, dont le rapporteur était Nicolas Perruchot. Malheureusement, le rapport de cette commission d'enquête a été rejeté et n'a pas été publié : c'est un « loupé » au même titre, monsieur Thibault, que le référendum de 2005...

Il existe en France une vraie demande d'État, à condition que l'État fasse correctement ce qu'il doit faire. Aujourd'hui, il se contente d'imposer des contraintes, de demander des efforts, et d'engager nos compatriotes sur la voie des sacrifices. Peut-être Mme Duflot a-t-elle raison : peut-être sommes-nous au bord du précipice. Pour ma part, je ne le crois pas. Je suis convaincu que nos institutions sont solides et que la difficulté actuelle réside dans l'exercice du pouvoir et dans la méthode utilisée pour réformer.

Aujourd'hui, les gouvernements modifient l'organisation de l'État au gré d'une forme de marketing politique. Des administrations centrales sont ballottées d'un ministère à l'autre : l'emploi est tantôt à Bercy, tantôt aux affaires sociales, le commerce extérieur est tantôt aux affaires étrangères, tantôt à Bercy. Dans l'exercice du pouvoir, le diable est dans ce genre de détail. Je me souviens d'avoir vu un ministre du logement errer dans Paris durant trois ou quatre mois sans locaux. C'est la réalité au XXI^e siècle en France !

Certains sujets méritent assurément que nous y consacrons une réflexion approfondie : le cumul des mandats – quel sera, demain, le profil du parlementaire non cumulant ? –, la distance de nos compatriotes avec les institutions et les représentants, les médias, le temps, la nécessité de renforcer ou pas l'exécutif... Sur ce dernier sujet, j'estime que le pouvoir « extraordinaire » historiquement détenu par le Président de la République n'est pas la véritable question qui nous est posée. L'enjeu réside plutôt dans la capacité de ce dernier à exercer son pouvoir, ce qui nous ramène à la question de la méthode. En tout état de cause, pour avancer en la matière, il faut que les lois votées s'appliquent, ce qui n'est pas toujours le cas – je pense par exemple aux dispositions sur les « chibanis », sujet qui avait pourtant donné lieu, en 2013, à des propositions, votées à l'unanimité de

tous les groupes, d'une mission d'information de l'Assemblée sur les immigrés âgés.

La question du rapport à l'État local et celle des collectivités locales constituent également des sujets majeurs.

M. Alain Turret. En nous invitant à réfléchir sur la République au moment opportun, cher Claude Bartolone, vous avez pris une excellente initiative. La République, ce sont des institutions et une éthique.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'éthique en a récemment pris un sacré coup. Si elle ne se renforce pas, la République sera en danger.

Si l'on interrogeait les Français, ils seraient sans doute quasiment unanimes pour estimer qu'il existe une certaine usure des institutions. En fait, le système ne fonctionne pas trop mal, et il ne lui manque que de s'inscrire dans un processus de modernisation permanente. Je constate que le Congrès ne s'est pas réuni depuis longtemps : la droite parlementaire s'oppose systématiquement à cette voie d'évolution constitutionnelle, ce qui empêche de poser des questions importantes comme celle du vote des étrangers, pourtant à la base de la constitution du corps de la République.

Pour le radical que je suis, la démocratie ne peut-être que représentative. Le pouvoir législatif doit exercer sur l'exécutif un contrôle beaucoup plus fort qu'aujourd'hui. Pour ce faire, je souhaite notamment que la Cour des comptes dépende totalement du Parlement et devienne son bras armé contre l'administration, sur le modèle du *National Audit Office* britannique. Il est temps de rétablir un équilibre, qui n'existe plus depuis longtemps, entre législatif et exécutif.

La démocratie représentative ne peut se passer d'une réflexion sur le référendum, auquel je suis totalement opposé personnellement. Les députés et les sénateurs représentent la démocratie et la République ; créer, avec le référendum, une nouvelle source de droit est à mon sens à la fois totalement contraire aux règles de la démocratie, et extraordinairement dangereux. Les arguments de Bernard Thibault concernant le référendum de 2005 vont dans mon sens, et je rappelle le mot de « forfaiture » employé par Gaston Monnerville en 1962. Cette époque est peut-être révolue, mais je ne suis pas loin de penser comme lui.

Nous n'avons aujourd'hui aucune véritable réflexion sur l'intégration de la République et de l'Europe. Certes, la République est indivisible, mais peut-elle se moderniser et avancer vers un certain fédéralisme européen ? Les radicaux sont des fédéralistes européens qui ont toujours pensé que l'Europe avait été construite dans le mauvais sens : il aurait fallu transférer progressivement tout le système régalien et permettre ainsi la modernisation de la Constitution. Tôt ou tard, si nous ne donnons à l'Europe la possibilité de vivre, elle s'éteindra, et la République en prendra un sacré coup.

Mme Marie-Louise Antoni. Je crois que je représente ici le monde de l'entreprise. C'est une lourde responsabilité, car il s'agit d'un monde complexe. À vrai dire, je peux surtout parler modestement au nom de l'entreprise privée, voire de l'entreprise étrangère en France. Vingt ans passés dans la presse économique, puis vingt ans consacrés à l'entreprise m'autorisent à témoigner de ce que pense ce monde, un peu comme M. Bernard Thibault peut témoigner de ce que pense le monde salarié.

Le monde de l'entreprise est très pragmatique et il éprouve du respect pour les institutions. L'entreprise fait assez confiance aux institutions : elle considère que chacun doit faire son travail. Vos interventions successives prouvent d'ailleurs votre grande compétence ; elles me rendent assez sereine sur ce qui pourra être décidé ici.

Ce respect s'accompagne cependant aujourd'hui d'une sorte de crainte des conséquences qu'auront, sur le quotidien de l'entreprise, les décisions que vous prenez.

Le problème de la représentation doit aussi être posé. La faible représentation des classes dites populaires a été évoquée. À mon sens, il sera nécessaire que l'entreprise, qui est l'un des vecteurs essentiels du travail et de la création de richesse, soit aussi représentée.

Mme Christine Lazerges. C'est la première fois que je participe à un groupe de travail dont la composition est aussi diverse ; cela suffit à provoquer l'enthousiasme.

Monsieur Winock, vous avez conclu votre propos liminaire en évoquant « le risque de sécession entre le peuple et ses élites gouvernantes ». Je crains que nous n'en soyons plus au stade du risque et que cette sécession soit déjà quasiment acquise. La rupture est en quelque sorte consommée, et une partie du peuple français a « lâché » la question des institutions. C'est que sa déception est immense à l'égard de ceux qui le représentent, souvent à tort, terriblement à tort ! Il n'en reste pas moins que les médias renvoient une image du législatif, de l'exécutif ou de l'autorité judiciaire trop proche du fait divers. La gestion du pays ne les intéresse que sous cet angle ou sous celui des questions économiques. Le débat économique occulte d'ailleurs largement le débat sur les valeurs qui se limite éventuellement au questionnement de l'éthique individuelle de tel ou tel responsable politique.

Il me semble utile que nous débattions, lors de notre réunion du 19 décembre, de divers sujets essentiels, comme la crise de la démocratisation de l'enseignement. Quantité de jeunes n'ont effectivement aucune idée de ce qu'est un préfet, pas plus qu'ils ne savent ce qu'est une région, un département ou le pouvoir législatif. Peut-être l'Assemblée nationale ne s'est-elle pas assez interrogée sur les efforts pédagogiques qui doivent être les siens pour partager la charge de la transmission avec les enseignants dans les écoles, les lycées et les

universités ? Le déficit en matière de culture générale institutionnelle explique en partie la désaffection pour le politique. Je pense aussi aux questions d'éthique qui jouent un grand rôle dans cette désaffection qu'il faut bien interroger avant de se consacrer à la reconstruction de nos institutions.

En travaillant récemment sur la part du législateur dans la fabrication de la loi, j'ai constaté qu'elle diminuait au fil du temps. Peut-être un consensus se dessine-t-il déjà parmi nous sur le fait que le pouvoir législatif devrait retrouver une place qu'il n'a plus. Un exemple m'a frappé : au début de l'année, la majorité parlementaire a saisi elle-même le Conseil constitutionnel du projet de loi relatif à la géolocalisation. Le législateur est-il si peu sûr de son travail qu'il doive s'en remettre au Conseil constitutionnel ? Évidemment, il s'agissait de purger la nouvelle loi d'éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité, mais il est tout de même étrange que législateur se soumette d'entrée au juge constitutionnel, sans doute parce qu'il a travaillé trop rapidement et que la fabrication de la loi est enserrée dans des délais trop brefs. Pour redonner tout son poids au pouvoir législatif, nous ne pourrions pas nous passer d'un véritable travail sur cette fabrication. Il a déjà été entrepris, notamment par le président Bartolone, mais il n'est jamais terminé.

M. Luc Carvounas. Nous ne sommes ni au début ni à la fin d'une législature : c'est le moment propice pour la tenue d'un débat serein. Nous nous réunissons dans un format qui me paraît extrêmement bien pensé, car il rassemble tout « ce qui fait société et sens » dans notre République. Monsieur Thibault, nous avons évidemment besoin de votre expertise. Les élus ne peuvent pas se passer des acteurs et des spécialistes de la démocratie sociale. Ils ne peuvent se passer de confronter leurs réflexions et leurs expériences à celles des acteurs économiques et des universitaires réunis au sein de notre groupe de travail.

La Constitution de la V^e République a certes été révisée vingt-quatre fois entre 1960 et 2008, mais ces évolutions, souvent sous influence partisane ou populaire, ont rarement été les fruits d'une réflexion et d'une pensée globale. Hier, le quinquennat a probablement été adopté sans que l'on ait mesuré ses conséquences sur nos institutions. Demain, si nous ne préparons pas correctement la mise en œuvre, en 2017, des lois relatives au cumul des mandats, elles risquent de ne pas produire les effets attendus.

Si nous voulons intéresser nos concitoyens à la vie politique, il faut veiller à ce que la représentation nationale, qui compte moins de mille parlementaires, soit vraiment à l'image de la nation. La question des femmes est souvent posée à juste titre, mais qu'en est-il des jeunes, des Français issus de l'immigration ? Si nous voulons que nos concitoyens participent davantage aux élections, nous devons agir pour que nos assemblées, à commencer par les conseils municipaux, représentent la société française. Pour ce faire, après avoir donné plus de pouvoirs aux territoires, il ne faut pas oublier de donner un statut aux élus, y compris aux élus locaux. Il faut faciliter l'accès aux fonctions électives de représentants du monde rural et du monde de l'entreprise. En la matière, les textes que nous

adoptons doivent être appliqués, j'y reviens. Nous avons voté l'obtention de crédits d'heures pour les élus, mais elles sont souvent refusées par les patrons sur le terrain. L'engagement dans la vie politique fait peur aux jeunes auxquels on ne donne pas les moyens d'exercer leur mandat. Les élus sont en grand nombre aujourd'hui des membres des professions libérales, des retraités, des enseignants – parce que, dans certaines conditions, ces derniers peuvent travailler à mi-temps pour leur mandat, et être payés à plein temps –, et c'est tant mieux, mais il faut sérieusement réfléchir à la représentativité et aux rapports entre élus locaux et élus nationaux – les premiers étant sans doute appelés à devenir demain des sortes de lobbyistes auprès des seconds.

Le rôle des lobbies devra d'ailleurs être clarifié au sein du Parlement. La question de la démocratie participative pourra aussi être posée sachant toutefois que le rendez-vous démocratique majeur, le premier débat participatif, reste l'élection, projets contre projets. Aux élus d'animer ensuite la vie politique qu'elle soit locale ou nationale – à ce niveau, je pense aux référendums sur des grandes questions, qui à mon sens ne déposséderaient ni le législatif ni l'exécutif. N'oublions pas que, si nos concitoyens ont des droits, ils ont aussi des devoirs à l'égard de la démocratie française à l'heure où les populismes progressent.

J'estime que pour la mise en œuvre des politiques publiques choisies sur un projet présidentiel pour la durée du quinquennat, il faut poser la question d'un *spoil system* à la française applicable à la haute administration. Il faut aller jusqu'au bout du processus d'un choix démocratique qui concerne les citoyens, les élus et l'administration.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Sans doute mon parcours est-il plus intéressant pour notre groupe de travail que mes qualités de juriste, car il s'en trouve parmi vous de bien plus éminents que moi. J'ai été durant plus de vingt ans juge judiciaire avant d'appartenir durant près de dix ans à la haute fonction publique qu'évoquait mon prédécesseur, et je suis aujourd'hui membre d'autorités administratives indépendantes, ce qui me permet de poser la question de l'indépendance et de la légitimité du contrôle de façon générale.

Pendant quatorze ans, j'ai par ailleurs été membre du Conseil d'État qui conseille le Gouvernement, mais également le Parlement depuis 2008. Cela me permet d'entendre les remarques émises par Mme Lazerges sur la qualité de la loi, et de lui dire que son exemple concernant la loi relative à la géolocalisation trouve sans doute une sorte de réponse dans les échanges entre le Conseil d'État, en amont de la loi, et le Conseil constitutionnel, en aval.

Parmi les vingt-quatre révisions de notre Constitution, celle relative à la parité est particulièrement chère à mon cœur. J'ai eu l'honneur d'assister Mme Élisabeth Guigou, alors garde des sceaux, lorsqu'elle présentait cette réforme au Parlement. La reconnaissance de la moitié du ciel par nos institutions était attendue. Nous n'en sommes toutefois qu'au tout début. Si nous voulons replacer les citoyens au cœur des institutions, nous devons faire en sorte que les

femmes soient présentes partout, en toute égalité. Les résistances sont énormes, nous l'avons constaté lorsqu'il s'est agi d'appliquer la parité aux conseils généraux. La réforme de 1999, dont nous n'avons pas vraiment mesuré les conséquences, est peut-être moins spectaculaire que d'autres, mais ses effets souterrains sont bien réels et son impact est fondamental.

M. Bernard Accoyer. Monsieur le président de l'Assemblée nationale, je vous remercie tout d'abord de cette initiative utile, qui apparaît d'autant plus opportune dans la période que nous vivons. La perte de confiance que nos compatriotes éprouvent envers les élus – davantage d'ailleurs qu'envers les institutions –, le divorce qui marque leurs relations avec les « politiques », les pouvoirs et la haute administration nous interpellent. La diversité relative qui caractérise notre groupe de travail sera à même de nous aider à apporter un éclairage nouveau sur ce phénomène.

Je partirai d'un postulat qui n'est pas forcément partagé : selon moi, les institutions de la V^e République fonctionnent bien, notamment sur le plan démocratique. On ne peut que s'en persuader en tournant nos regards vers l'évolution politique de notre pays depuis cent cinquante ans, telle que l'a retracée Michel Winock dans son exposé liminaire.

Nos concitoyens peuvent choisir directement leurs dirigeants, ce qui autorise des alternances parfaitement démocratiques. Ces mêmes dirigeants disposent de prérogatives importantes et du temps nécessaire pour mettre en œuvre leur programme, ce qui apporte cette stabilité gouvernementale qui a tant manqué aux III^e et IV^e Républiques marquées par la souveraineté parlementaire – souvenons-nous des abominables conséquences que cela a eu pour notre pays et peut-être même pour la paix du monde. De Gaulle l'a dit lui-même. Je ne le citerai pas car, en vous écoutant, monsieur Winock, j'avais l'impression d'entendre le Général, notamment certains passages de ses *Mémoires d'espoir*, dont vous vous êtes peut-être inspiré puisque cela ne peut être l'inverse...

Notre pays traverse une crise : crise économique et sociale, personne ne peut le nier, mais aussi crise de démoralisation de nos compatriotes, crise morale engendrée par la succession de pitoyables affaires politico-financières. Pourquoi considérer qu'elle est liée au fonctionnement de nos institutions ? Cela n'a rien d'évident pour moi.

Nous devons donc nous interroger sur les causes de cette crise, réflexion qui constitue l'une des raisons d'être de notre groupe de travail.

Trois points me paraissent ici importants à souligner.

Premièrement, les hommes, les femmes politiques et les partis auxquels ils appartiennent sont en responsabilité : ils sont donc responsables.

Deuxièmement, modifier les règles du jeu ne doit pas être exclu, mais n'empêche pas d'analyser la responsabilité des élus et des partis et le poids de la

suradministration dont souffre notre pays. Pourquoi change-t-on si souvent les règles constitutionnelles ? Pourquoi change-t-on si souvent de mode de scrutin ? Nous détenons en ce domaine un record qui aurait pu nous être épargné si les constituants de 1958 avaient décidé d'inscrire dans la Constitution la nature du mode de scrutin, du moins pour les élections législatives.

Troisièmement, nous devons nous livrer à une analyse critique de l'usage que font de nos institutions les élus, qui arrivent au Parlement sans formation et sans connaissances institutionnelles ou économiques, à une analyse critique de l'activité des partis, à une analyse critique du fonctionnement de nos administrations, à une analyse critique des réformes souvent conduites sous le coup de l'émotion, improvisées dans l'urgence au gré des circonstances politiques. Le quinquennat n'est-il pas né d'une question posée au Gouvernement dans notre hémicycle un mercredi après-midi par un ancien Président de la République, qui n'était pas mécontent de faire ce coup au Président de la République en fonction, sous le regard amusé d'un président de parti approbateur et en présence d'un Premier ministre qui avait bien des raisons de rentrer dans le jeu ? On connaît les profondes modifications que cette réforme a entraînées dans le fonctionnement de nos institutions.

On peut toujours chercher à consolider nos institutions. Le président Hollande a disposé dans les deux assemblées d'une majorité qui aurait pu lui permettre de faire adopter dans les mêmes termes un projet de loi constitutionnelle en vue d'une réforme ; ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il n'est pas inintéressant – je le dis à l'intention de mon collègue Alain Tourret – de rappeler que la dernière réforme constitutionnelle, en 2008, a été acquise grâce à ses amis politiques, qui ont bien voulu sortir du clivage droite-gauche pour permettre son adoption à deux voix près. Comme quoi, il faut en matière d'institutions savoir dépasser les oppositions traditionnelles. Et je me réjouis de constater que, ce matin, nous avons été nombreux à le faire.

Quelques sujets me paraissent essentiels à notre réflexion, au premier rang desquels le quinquennat. C'est probablement sur cette question que nous pourrions travailler le plus efficacement car je pense qu'elle peut susciter un consensus, à de rares exceptions près.

Ensuite, nous devrions dresser le bilan de la révision de 2008, à laquelle j'ai été personnellement associé : elle comporte de très bonnes choses, d'autres qui le sont moins.

L'inflation législative est un mal profond dont souffre notre Parlement, qui se montre insuffisant dans sa mission, pourtant constitutionnelle, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Monsieur le président de l'Assemblée nationale, je sais votre attachement à cette tâche, dans la droite ligne de celui que j'ai manifesté lorsque j'occupais les mêmes fonctions que vous. Nous n'en ferons jamais assez en ce domaine, surtout si cela peut juguler la frénésie législative provoquée par le souci existentiel de tout parlementaire, dont je suis, de déposer

des propositions de loi et des amendements, qui sont autant de contraintes pesant sur les citoyens et les entreprises.

Il importera encore de se demander comment améliorer l'articulation entre notre parlement et les institutions européennes, compte tenu du poids prédominant du droit européen sur notre droit national.

Enfin, j'appelle votre attention sur la question déterminante de la représentativité. J'entends parler des critères d'état civil, d'âge, d'origine, mais, à mon sens, il faut d'abord constater le divorce entre la composition de notre assemblée et la société : sur 577 députés, seuls quelques-uns sont ouvriers ou agriculteurs, soixante seulement sont des cadres ou des employés du secteur privé, 250 sont agents du secteur public contre 9 % en Grande-Bretagne. À cela s'ajoute la professionnalisation des mandats locaux et nationaux qui aggrave encore ce divorce, qui compte parmi les causes de la montée de l'abstention et du vote protestataire.

Je m'interroge, messieurs les présidents, sur les thématiques retenues pour nos travaux : la démocratie sociale, la démocratie environnementale, la démocratie sanitaire. N'y a-t-il donc pas une seule démocratie ? Pourquoi vouloir la découper ainsi ? Je vous invite à lire les travaux de Dominique Schnapper sur cette dérive que j'estime dangereuse pour une bonne prise en compte de l'intérêt général.

Ne devons-nous pas aussi prêter attention aux instances qui existent déjà et dont le potentiel mérite d'être développé. Je pense à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), magnifique organisme dont la raison d'être est de lutter contre ce mal terrible dont souffre notre pays : la diminution de la place qu'occupe la science dans nos institutions, dans la haute administration, dans notre culture, dans les médias. Cette rétraction dramatique ouvre le champ aux passions, à l'émotion et à des décisions privées de fondement rationnel, ce que l'on ne peut que déplorer au pays de la philosophie des Lumières.

Pour finir, je forme le vœu que ce groupe de travail nous rassemble dans notre volonté de renforcer nos institutions au service de l'intérêt général, au service de la démocratie qui, pour moi, vous l'aurez compris, ne saurait être tronçonnée de quelque façon que ce soit.

Mme Virginie Tournay. Messieurs les présidents, sachez que je suis très honorée de participer à cet exercice démocratique, qui allie dimension expérimentale et dimension prospective. Si je suis chercheuse en sciences politiques au CNRS, ma formation initiale est la biologie cellulaire, et ce que j'ai gardé de mon immersion passée dans l'univers des sciences du vivant est une grande sensibilité aux enjeux de la démocratie technique.

L'avenir de nos institutions recouvre un vaste champ et j'aimerais m'attarder sur deux réflexions en particulier.

La confiance dans les institutions, thème souvent évoqué, suppose selon moi l'analyse de la confiance que chacun individuellement nous plaçons dans les institutions, d'où la nécessité d'adopter une approche ascendante, dite *bottom up*. Il est important de nous intéresser aux médiateurs de cette confiance dans sa dimension la plus concrète, autrement dit à la façon dont l'institution est vécue par les citoyens dans leur vie quotidienne, à travers leurs contacts avec l'administration, à travers les outils techniques, à travers la société de l'information. À cet égard, il me paraît bon de nous attarder sur la façon dont les médias structurent la perception des institutions. Ne perdons pas de vue que lorsque l'on parle de crise des institutions et de leur nécessaire adaptation, on parle avant tout de la modification d'une réalité perçue, comme l'a souligné Marie-Jo Zimmermann. Que le phénomène puisse s'analyser en termes de baisse de confiance ou d'augmentation de la défiance, c'est avant tout le citoyen dans ce qu'il ressent à travers sa relation immédiate avec l'institution qui en est à l'origine.

Deuxièmement, on a tendance à considérer que l'augmentation de la défiance témoigne d'une crise des institutions. Mais n'est-ce pas aussi le phénomène même de la défiance qui doit être analysé ? Cette problématique se pose très régulièrement dans les institutions scientifiques et les comités d'expertise. Quand faut-il mettre le citoyen au cœur de la démocratie scientifique et technique ?

S'agissant des préoccupations liées à la qualité de l'eau ou aux risques d'exposition à l'amiante, qui nous concernent tous, il paraît hors de question de tenir les citoyens à l'écart des réflexions. Mais qu'en est-il des sujets où l'incertitude prédomine ? Pensons au procès de L'Aquila, en Italie, ouvert à la suite d'une plainte déposée par un comité de citoyens à l'encontre de sismologues pour avoir sous-évalué les risques sismiques alors qu'aucune prévision certaine n'était possible.

En matière d'ingénierie participative, il me paraît important de distinguer, d'une part, les contextes d'incertitude et, d'autre part, ce qui relève de la quantification effective des risques ou des questions de société – nous pouvons saluer sur ce point l'initiative du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, qui a créé une conférence de citoyens destinée à recueillir les opinions autour de la fin de vie. Cette problématique de l'incertitude est omniprésente dans les débats relatifs à la science et à la technologie. Pour des questions à fort degré d'incertitude, l'impératif démocratique s'impose-t-il inconditionnellement ? Je ne sais pas. Ce que je peux dire, c'est qu'il existe très clairement une situation de défiance à l'égard de l'autorité sociale de la science, renvoyant dans certains cas à un déficit d'information et de culture scientifique.

Par ailleurs, doit-on oui ou non donner une place aux citoyens dans les affaires scientifiques ?

Historiquement, les non-experts ont toujours participé à la recherche : pensons au rôle des amateurs dans la consolidation de la botanique ou de

l'astronomie ; pensons encore aux formes d'activisme médical qui ont conduit à la reconnaissance de maladies rares comme le SIDA au début des années quatre-vingt.

Le problème aujourd'hui, c'est que nous sommes en face d'une pluralité d'économies de la connaissance qui supposent différents formats de gouvernance. Chaque cas appelle une réflexion différente sur la place toujours variable à donner aux citoyens. Étudier les institutions de la connaissance est un bon laboratoire pour analyser les différentes formes sociales de l'ingénierie participative. Cela suppose d'établir une distinction entre les sujets relevant de la « République des sciences », à laisser entre les mains des experts, les sujets permettant d'inclure les membres de la société civile, et les sujets relevant du pouvoir politique. Or cette distinction ne se fait pas aisément. Il existe une tendance à englober sous une même terminologie des questions renvoyant à des risques quantifiables sur lesquels les experts s'accordent et d'autres où il n'est pas possible de trancher. À cet égard, l'expression de « choix scientifiques et technologiques » recouvre une très grande variété de formats institutionnels et d'impératifs démocratiques.

Ce sont ces contextes à haut degré d'incertitude qui m'intéressent. Doit-on constituer un impératif démocratique pour l'indécidable ? Pour tenter de répondre à cette question, il me paraît intéressant d'interroger les médiations politiques de la science et de la culture à travers ce travail prospectif sur les institutions qui s'ouvrent à nous.

M. le président Michel Winock. Ce premier tour de table est déjà très fructueux, et la grande richesse des problématiques auxquelles nous devons répondre rend à mes yeux passionnant l'avenir de ce groupe de travail.

J'aimerais revenir sur un point particulier. Karine Berger, d'une manière un peu ironique, a évoqué mes propos sur le tournant de 1983. Entendons-nous bien : je ne prenais parti ni pour ni contre la rupture avec le capitalisme, je faisais seulement une remarque objective. L'historien qui s'occupe des institutions ne peut mettre entre parenthèses les conflits idéologiques : une société démocratique est par nature pluraliste et conflictuelle. Notre histoire a été ainsi jalonnée par les conflits idéologiques, certains plus profonds que d'autres.

Sous la III^e République, c'est le problème de l'Église catholique qui a joué un rôle majeur. Le choix, heureux à mes yeux, de la laïcité a eu pour conséquence de mettre une forte minorité de citoyens hors course puisque durant toute cette période, aucun Gouvernement n'a été dirigé par un catholique revendiquant son catholicisme. Cela a contribué à l'instabilité du régime, toute véritable alternance ayant été empêchée.

La IV^e République, elle, a été marquée par la décolonisation et la Guerre froide.

Avec la V^e République, le conflit s'est cristallisé autour du problème économique-social. Il opposait une majorité favorable au système libéral et une

opposition, appelée à devenir majorité en 1981, qui voulait, depuis le congrès d'Épinay, une autre société et d'autres institutions – souvenez-vous du *Coup d'État permanent* de François Mitterrand. Jusqu'au début des années quatre-vingt, une incertitude a ainsi plané sur l'avenir de la V^e République. 1983 a constitué un tournant : sans le dire, la majorité a renoncé à son programme initial et il s'est peu à peu constitué une forme de consensus sur la renonciation de la gauche et de l'extrême gauche à l'idéal et au projet révolutionnaire. La gauche est alors entrée dans une autre ère, que l'on nomme parfois « social-démocrate » – le mot n'est pas juste mais peu importe. L'enjeu économique-social ne divisait plus : un certain consensus s'est installé autour d'un régime de capitalisme contrôlé, régulé par la réforme. C'est ce cadre qui prévaut encore aujourd'hui, qu'on le veuille ou non.

Derrière les institutions, il y a toujours l'histoire, le rapport des classes, les conflits idéologiques, qui sont autant de dimensions à prendre en compte dans la problématique de notre groupe de travail.

Bref, l'exercice auquel nous nous livrons me paraît plus aisé aujourd'hui que s'il avait eu lieu, disons, en 1956.

Mme Marie-Anne Cohendet. Je vous remercie, à nouveau, pour avoir convoqué, vous, représentants du Parlement, cette assemblée très diverse. Il me semble important de souligner que, pour une fois, ce n'est pas l'exécutif qui est à l'initiative d'un groupe de réflexion de ce type.

Cette première réunion nous a donné une idée de la richesse et de la variété des interventions. Pour ma part, je ne suis pas tout à fait convaincue que nos institutions fonctionnent bien. J'observe en effet une concentration des pouvoirs, en fait et non en droit, depuis fort longtemps, dans les mains du Président de la République, orientation qui ne me semble pas conforme aux principes démocratiques.

Nous évoquions tout à l'heure l'enseignement. Je dois dire que j'ai été stupéfaite d'entendre mes enfants me dire que leurs professeurs de lycée leur apprenaient que, sous la V^e République, tout le pouvoir appartenait au chef de l'État, et que c'était normal puisque c'était lui le chef. Sommes-nous dans une démocratie ou dans une dictature ?

Il existe une dissociation entre la légitimité, la responsabilité et le pouvoir : le pouvoir vient-il du peuple ? Le peuple peut-il contrôler le pouvoir ? Les pouvoirs sont-ils équilibrés ? En outre, la dissociation joue entre les pouvoirs comme à l'intérieur des pouvoirs.

Nous avons un Président de la République qui est très puissant dans les faits, et qui n'est pas contrôlé. Nous avons un Président de la République qui s'est octroyé le droit de révoquer le Gouvernement, mais qui ne peut être contrôlé par le Gouvernement. Nous avons un Président de la République qui a le droit de dissoudre l'Assemblée, mais que l'Assemblée ne peut renvoyer.

Les déséquilibres des pouvoirs se manifestent également par rapport aux institutions européennes, sur lesquelles nous devons revenir.

Il faut partir de ces diagnostics tout en prenant en compte notre histoire, comme nous y invite avec raison Michel Winock.

En 1848, lors du débat sur l'élection directe du Président de la République à l'Assemblée constituante, Félix Pyat avait lancé cette mise en garde : « Le suffrage universel est un sacre bien autrement divin que l'huile de Reims et le sang de Saint-Louis. Il ne faut pas tenter Dieu, encore moins l'homme. Le Président pourra dire à l'Assemblée : “Vous n'êtes que les neuf centièmes du peuple. Je suis à moi seul le peuple tout entier”. On croit entendre parler certains de nos présidents de la République ! L'avertissement était clair, pourtant nous n'en avons pas encore tiré tous les enseignements.

Au cours de notre histoire, nous n'avons jamais été capables d'associer légitimité, responsabilité et pouvoir. Nous avons eu un Parlement qui se transformait en assemblée de marionnettes affolées car la menace de la dissolution ne pesait pas sur lui. Il faut bien voir que le vice fondamental des III^e et IV^e Républiques ne trouve pas son origine dans la toute-puissance des assemblées mais dans des abus de pouvoir présidentiels : abus de pouvoir de Mac-Mahon dans son bras de fer avec l'Assemblée, abus de pouvoir de Jules Grévy qui, non content de saborder l'institution présidentielle avec la suppression du droit de dissolution, a continué de refuser de nommer comme président du Conseil le leader de l'Assemblée. C'est ainsi qu'il n'y a jamais pu y avoir un chef de gouvernement qui soit à la fois choisi par la majorité parlementaire, contrôlé par elle, et puissant. L'instabilité a caractérisé les III^e et IV^e Républiques.

Sous la V^e République, la confiscation par le Président de la République des pouvoirs des autres institutions, et donc la négation du pouvoir fondamental du Parlement de contrôler l'exécutif, a abouti à des déséquilibres. Ce sont ces déséquilibres que nous devons prendre en compte si nous voulons parvenir à un fonctionnement plus satisfaisant de nos institutions.

La crise à laquelle nous assistons est une crise d'usure de la V^e République. Les vices de la pratique institutionnelle sont parvenus à leur point ultime. Sous la précédente présidence, l'ultra-présidentialisation du pouvoir a posé de réels problèmes. L'actuel président, très discrédité, continue de diriger les institutions. Comment voulez-vous que les Français adhèrent à un système dans lequel un pouvoir ressenti comme n'étant plus légitime dirige encore ? Cela mérite réflexion.

Si nous tournons nos regards vers l'extérieur, nous voyons que la moitié des pays de l'Union européenne élisent leur président directement. Mis à part Chypre qui a un régime présidentiel, ce sont tous des régimes parlementaires – autrement dit : où le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Et dans ces pays, c'est le Gouvernement qui dirige la politique nationale. Pourquoi ? Pour

une raison extrêmement importante : le Gouvernement est légitimé par la majorité car le calendrier électoral est l'inverse du nôtre et les citoyens élisent d'abord une majorité qui se choisit ensuite un chef ; par ailleurs, le Gouvernement peut gouverner car il est contrôlable. Ainsi quand un gouvernement gouverne d'une manière jugée non satisfaisante par le peuple, il est renversé. En France, quand le Président gouverne d'une manière qui est jugée non satisfaisante par le peuple, il peut rester en place pendant cinq ans !

Nous avons beaucoup d'autres questions à évoquer, notamment celle de la composition du Conseil constitutionnel et celle plus large de la représentativité des élus. Je me réjouis que, pour y répondre, il y ait tant de diversité de points de vue au sein de notre groupe de travail.

M. le président Claude Bartolone. Dès sa première réunion, notre groupe de travail vient de justifier sa composition très diversifiée. La présence d'un philosophe est apparue indispensable, car beaucoup d'interventions ont relevé davantage d'une réflexion sur l'existence même que sur nos institutions.

Dans la perspective de cette réunion, j'ai pu constater, me tournant vers l'histoire de nos institutions, à quel point nous avons vécu sur des certitudes. Nous portons dans nos gènes Bonaparte, qui avait la certitude de pouvoir enraciner le code civil et dessiner les frontières. Autre certitude, moins lointaine, celle du Conseil national de la Résistance : on ne se rend pas assez compte de ce qu'a pu représenter cet acte incroyable, au début de la Guerre froide et de la division en bloc, de déclarer que la France allait avoir son propre système économique et social.

Aujourd'hui, nos institutions sont confrontées au doute. Quelquefois dans mon bureau, j'ai l'impression d'entendre la voix du général de Gaulle – je ne sais si cela arrivait aussi à mon prédécesseur.

M. Bernard Accoyer. Si, je suis persuadé que son fantôme nous accompagne...

M. Claude Bartolone. Je l'entends demander à Michel Debré des institutions qui seraient démocratiques tout en lui évitant que les élus ne lui « cassent les pieds ». Cela a bien fonctionné. Avant la décentralisation, les élus avaient la possibilité de jouer les notables au niveau de leur circonscription, à travers l'aide sociale, l'éclairage, les colonies de vacances ou les routes, et restaient dans la main des préfets. Puis toute cette organisation a volé en éclats.

Combien de réformes majeures ont introduit le doute !

Lorsque nous décidons de renoncer à certaines de nos compétences au profit de l'Union européenne, imaginez l'effet produit : certains pouvoirs ont échappé d'un seul coup au contrôle du citoyen.

Lorsque nous décidons de la décentralisation, imaginez la confusion que cela a introduit : quelles compétences relèvent de l'État et quelles autres des collectivités locales ?

Lorsque nous décidons de passer du franc à l'euro, imaginez le trouble que cela a jeté chez nos concitoyens.

Lorsque nous introduisons la problématique de la mondialisation en même temps que celle de la transition énergétique, imaginez les changements que cela exige dans nos manières de penser et d'agir.

Nous avons des institutions construites sur des certitudes et nous devons intégrer le doute. C'est cela aussi qui entraîne cette nécessité de clarifier leur avenir.

L'Assemblée nationale se penche en ce moment sur trois chantiers : son Règlement, à travers une proposition de résolution examinée hier en séance ; l'avenir de nos institutions, à travers le présent groupe de travail ; la fabrique de la loi, à travers un colloque qui se tiendra demain. Tous sujets qui se répondent les uns les autres : les institutions ne pourront être fortifiées que si la qualité de la loi est améliorée. Aujourd'hui, les parlementaires sont devenus des machines à fabriquer la loi. Après que le regretté Philippe Séguin a institué la session unique pour éviter les séances de nuit et améliorer la qualité du travail de notre assemblée, nous avons assisté à un processus d'inflation législative. On a même vu le Gouvernement profiter du temps qui lui était donné pour présenter des projets de loi mal ficelés, qu'il réécrivait devant les députés impuissants en déposant des amendements parfois en plus grand nombre que ceux d'origine parlementaire ! Nous avons oublié les études d'impact préalables au dépôt des lois ; or, sans études d'impact, nous aurons du mal à donner aux commissions d'évaluation la possibilité de déterminer si l'objectif visé par le législateur a été atteint.

Il me reste, mesdames, messieurs, à vous remercier et à vous donner rendez-vous le 19 décembre pour une réunion qui aura pour thème : « La crise de la République ».

**Réunion sur le thème : « Une crise de la République ? »,
le vendredi 19 décembre 2014**

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le président, cher Michel Winock, mesdames et messieurs les parlementaires, chers collègues, mesdames et messieurs les personnalités qualifiées, je suis très heureux de vous retrouver pour cette deuxième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions.

Je souhaite que cette séance nous permette de poursuivre le tour de table entamé il y a déjà deux semaines et que nous puissions établir ensemble un premier constat sur l'état actuel de notre démocratie et de notre République.

Les auditions commenceront à l'occasion de la prochaine séance qui sera consacrée à l'Europe et à la mondialisation et, surtout, à la manière dont nos institutions prennent ou non en compte ces deux éléments majeurs du XXI^e siècle.

La séance d'aujourd'hui est particulièrement importante. En effet, au fond, et je l'ai brièvement exprimé la dernière fois, depuis 1958, la Constitution a été pensée de manière très administrative. Des rapports ont été rédigés par diverses commissions, désignées par l'exécutif et liées par une lettre de mission.

Du coup, nous sommes peut-être passés à côté de l'essentiel. L'important, selon moi, n'est pas simplement d'identifier telle ou telle faiblesse de notre norme suprême, mais d'abord de comprendre les grands changements survenus au cours des dernières décennies, d'identifier les problèmes que connaît notre démocratie et de se demander si ceux-ci pourraient, ou non, être résolus – du moins en partie – par une transformation des institutions. En d'autres termes, avant de se demander : « Quelles institutions ? », encore faut-il se poser la question : pour quelle nation et pour quelles missions ? Voilà la question que s'est posée, en son temps, le général de Gaulle, lui qui rappelait dans le discours de Bayeux la célèbre réponse du sage Solon aux Grecs qui l'interrogeaient sur la meilleure constitution : « Dites-moi d'abord pour quel peuple et à quelle époque. » Voilà les premières questions que nous devons nous poser : pour quel peuple et pour quelle époque ?

Beaucoup de ceux qui me connaissent le savent, j'aime citer cette phrase d'Antonio Gramsci : « La crise consiste dans le fait que le vieux monde se meurt, que le nouveau monde tarde à apparaître et que, dans ce clair-obscur, surgissent les monstres. » Or si crise il y a, c'est en effet, selon moi, parce que nous sommes entrés dans un nouveau monde. Je crois d'ailleurs que nous partageons cette idée avec Michel Winock : nous ne vivons pas le retour de je ne sais quelle époque.

Notre République, notre nation, est bousculée, interpellée par la mondialisation, l'émergence de l'Europe, les mutations de l'individu, la révolution numérique, la montée en puissance des enjeux écologiques, la redéfinition de l'espace public, ou encore l'accélération du temps qui rythme nos vies mais aussi

celle de nos institutions. Tous ces problèmes bouleversent un grand nombre de démocraties représentatives. Les monstres qui surgissent dans ce clair-obscur sont partout un peu les mêmes : xénophobie, populisme, antiparlementarisme, crispations identitaires, idéalisation du passé et peur de l'avenir. Ils ne sont pas le monopole des pays frappés par la crise ; ce qui nous prouve bien, d'ailleurs, que l'urgence n'est pas simplement économique et que tout ne se résoudra pas avec le retour de la croissance.

Au fond, les démocraties représentatives font face à deux défis majeurs : une crise de la représentation et une crise du pouvoir lui-même qui ne semble plus être en mesure d'influer sur le réel.

Bien évidemment, la V^e République ne peut être accusée d'être l'unique responsable de cette situation, que l'on retrouve, j'y insiste, dans bon nombre de pays. Toutefois, non seulement notre régime ne répond pas à cette crise démocratique, mais il l'aggrave : en asphyxiant le débat, en limitant la responsabilité politique des acteurs, en ne prenant pas suffisamment en compte l'Europe ou la mondialisation.

Vous avez reçu une note préparatoire qu'on peut considérer comme une note de « débroussaillage ». Vous êtes, bien sûr, totalement libres par rapport à elle. Elle n'a pour vocation que d'amorcer un débat essentiel, peut-être l'un des plus importants que mènera ce groupe de travail : quel peuple, quelle nation ?

M. le président Michel Winock. Je vous propose une introduction qui ne sera pas du tout d'ordre institutionnel, le thème de notre réunion étant la crise de la République. Je vais revenir en effet sur une demi-douzaine de principes afin que nous nous demandions s'ils ne sont pas ébranlés. La République n'est pas seulement un système institutionnel — celui qui a remplacé la monarchie et l'empire bonapartiste. C'est aussi une communauté de citoyens soudée par un attachement sentimental et culturel à un régime instauré de haute lutte.

Le premier de ces principes est la foi dans le progrès.

Cette idée, très puissante, très profonde, issue du siècle des Lumières, de la Révolution, de Condorcet qui l'a formulée au mieux, a été à la base de la philosophie républicaine. Ne parlons pas du progrès de la science et des techniques, restons-en au progrès social. La République contient, ou contenait, une promesse de progrès social – sur les modalités duquel les républicains pouvaient être partagés.

Les républicains libéraux – que Jules Ferry incarnait au mieux – pensaient que le meilleur instrument du progrès social était l'école, une école devenue gratuite, obligatoire et laïque dans les années 1880. L'émancipation par l'école, un système de bourses devait la permettre aux plus démunis. L'historien Jacques Ozouf employait à ce propos l'expression d'« optimisme pédagogique ». Les fondateurs de la III^e République avaient le sentiment qu'avec l'école on disposait

de l'instrument, de l'arme de la promotion sociale, de l'émancipation des individus.

Une autre tendance, plus radicale – elle était en effet incarnée par les radicaux-socialistes, et en particulier par Clemenceau, avant de l'être par les socialistes –, estimait que l'école ne suffisait pas et qu'il fallait, contrairement à ce que pensait Jules Ferry, l'intervention de l'État pour corriger le libéralisme pur, réglementer le travail et, de manière générale, faire avancer une législation sociale. Or cette notion de progrès social, on en trouve encore la marque dans l'article 1^{er} de la Constitution de la V^e République : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. »

Cette notion de progrès, depuis, disons, la fin des « Trente Glorieuses », a cessé d'être un article de foi pour la majorité des Français. Dans le domaine intellectuel, c'est une idéologie de la décadence, du déclin, qui a pris forme. Je regardais hier soir une émission de télévision, « La grande librairie », au cours de laquelle le dessinateur Enki Bilal a déclaré, sans faire hurler ses interlocuteurs, que nous étions entrés dans une ère de régression dans tous les domaines. Et ce n'était pas un avis purement personnel : on sent bien que cette idée du déclin est très forte. Or, si la République perd en route la notion de progrès, elle perd certainement l'un de ses fondements intellectuels. Ajoutons au déclin de l'idée de progrès les menaces d'ordre écologique qui peuvent elles aussi peser sur la représentation de l'avenir.

Deuxième principe, l'égalité, valeur fondamentale du modèle républicain, demeure un principe actif, comme le prouve l'évolution du droit contre les discriminations : droits de l'enfant, parité, mariage des homosexuels... Reste que, dans les représentations, la société apparaît de plus en plus inégalitaire. Les chiffres et l'évolution des écarts de revenus sont discutés, mais il ne fait aucun doute pour personne que la pauvreté s'est accrue. Il y a cinquante ans, les mots « pauvre » et « pauvreté » n'appartenaient pas au langage politique ; on évoquait les « prolétaires » ou les « travailleurs ». La distribution de repas par les Restaurants du cœur bat tous les records. Et quiconque marche dans la rue s'aperçoit du contraste entre les mendiants que l'on croise tous les cent mètres, tandis que circulent sur la chaussée d'énormes 4x4, contraste qui montre à quel point la société est divisée entre riches et pauvres. La violation du principe d'égalité est bien connue des juristes, mais elle est une réalité sociale vécue par plus de huit millions de personnes pauvres selon les critères officiels.

Le principe d'égalité est donc remis en cause non pas dans le discours, mais dans les faits.

Troisième principe : la solidarité, qu'on appelait, en 1848, fraternité. La législation et la générosité des personnes privées démontrent que la solidarité est encore vivante. Cependant, ce que Mark Lilla, professeur à l'université Columbia, a appelé la « double révolution libérale » des trente dernières années, en a changé la donne. La première révolution libérale est celle du marché ; la seconde est la

révolution des mœurs. Entre les deux, entre ce que nous appelons ici néolibéralisme et la révolution des mœurs, il n'y avait pas, à l'origine, de point commun ; mais l'une et l'autre ont fini par converger dans le triomphe de l'individualisme. D'un côté, le culte de la performance, la valorisation des résultats individuels ; de l'autre, l'exaltation de l'épanouissement de chacun contre les tabous et les traditions.

Le collectif est perdu de vue au bénéfice de la singularité. Nous sommes dans une société, écrit Robert Castel, où « les individus ont plus le souci d'affirmer leurs différences et leur singularité que de cultiver ce qui en fait des semblables ». Et Pierre Rosanvallon emploie des expressions telles que « capitalisme de la singularité », opposé au capitalisme d'organisation, et « société des individus », dans laquelle les appartenances collectives se délitent, les « solidarités se défont ».

Quatrième fondement : le patriotisme.

L'idée républicaine, depuis la Révolution, était inséparable du patriotisme. Il faut en convenir, le patriotisme était étroitement lié à la menace ou au souvenir de la guerre. Il avait partie liée avec la défense nationale. Dans une Europe occidentale en paix depuis près de soixante-dix ans, le patriotisme d'Ernest Lavisse, de Charles Péguy ou de Louis Aragon n'a plus lieu d'être, n'est plus entendu faute d'ennemi potentiel ou héréditaire.

Le patriotisme républicain, c'était aussi la conviction de former une nation à l'égard de laquelle on avait des devoirs civiques. Bien des esprits jugent aujourd'hui que cette idée de nation est obsolète, que la construction européenne, la mondialisation et l'immigration provoquent une crise du sentiment national, à laquelle le national-populisme s'efforce de répondre par les diverses formes de ce qu'on pourrait appeler l'idéologie protectionniste.

Il existe bien un ébranlement de la conscience nationale, toute une littérature en témoigne ; en effet, nombre de livres s'intitulent : « Qu'est-ce que la France ? », « Qu'est-ce qu'être Français ? », nombre de colloques se tiennent sur le sujet. Et je ne reviendrai pas sur les efforts d'un Président de la République pour lancer le grand questionnement sur l'identité nationale.

La question de l'école est étroitement liée à ce problème. A-t-elle encore vocation non seulement à instruire, mais à éduquer les futurs citoyens ? Et, si c'est le cas, remplit-elle son rôle ? Je me pose en particulier la question de l'enseignement de l'histoire qui, pour le coup, est vraiment en régression. L'esprit républicain était fondé sur une conscience historique, une perception de la durée et de l'héritage. Pierre Nora a pu parler de la « déshistorisation » des nouvelles générations.

Cinquième principe : la laïcité.

Le mot est une invention de la République au XIX^e siècle. Il n'existe dans aucune autre langue, sauf, notamment, en turc et en espagnol du Mexique. Les pays européens, pour la plupart, n'ont pas de terme équivalent. Il s'agit d'une invention française, née du combat des républicains, au XIX^e siècle, contre la puissance de l'Église catholique – contre, précisément, le cléricalisme puisqu'elle entendait intervenir aussi bien au sein de la société civile que politique. L'Église du XIX^e siècle, ne l'oublions pas, était profondément conservatrice, antilibérale, antidémocratique et, selon le terme du pape Pie IX, antimoderne. Aussi les républicains, pour établir un régime de liberté et d'égalité, ont-ils eu à se battre non pas contre la religion catholique, contre le christianisme, mais contre la puissance politique de l'Église.

Cette bataille a abouti à la loi de séparation des Églises et de l'État en 1905. La liberté religieuse était affirmée, mais l'État refusait désormais toute subvention à aucun culte. Ce conflit entre la République et l'Église catholique a été long, mais l'apaisement, moyennant quelques concessions de part et d'autre, a été réalisé.

Or voici qu'une forte minorité, composée de plusieurs millions de personnes, issues de l'immigration, a introduit une religion qui n'existait pas en France au moment de la discussion de la loi de 1905 – l'islam. Si nous en croyons les sondages, une grande partie des Français considèrent la présence d'une communauté musulmane comme une « menace » ; ses fidèles sont étrangers au principe de laïcité : le port du voile par les femmes, l'affaire de la crèche Baby Loup, la viande halal, toute une série d'épisodes, voire de faits divers, donnent ce sentiment qu'une minorité de Français ne respecte pas la laïcité.

Inversement, le discours de la « différence » amène certains responsables à ne plus respecter eux-mêmes la laïcité. En Vendée, on a vu une crèche catholique de Noël installée dans une mairie. Dans plusieurs municipalités, on organise des repas du ramadan. Bref, les tendances communautaristes s'accroissent et la laïcité est devenue un mot d'ordre de l'extrême droite, ce qu'on n'avait encore jamais vu. Toutefois, avec elle, la laïcité n'est plus un facteur d'intégration mais d'exclusion.

À tort ou à raison, nombre de citoyens se demandent si nous sommes encore dans une République laïque.

Sixième et dernier principe : l'intégrité, ou la vertu.

Les scandales financiers, la concussion, la corruption ont émaillé l'histoire des républiques. On les oublie ou on les ignore. Notre attention est polarisée par ce qui se passe aujourd'hui. Une série de scandales atteignent les partis, les élus et même les ministres, et jusqu'aux syndicats, qui ont progressivement laissé croire aux Français que leurs dirigeants étaient corrompus. En décembre 2011, un sondage révélait que 72 % des Français interrogés estimaient que la plupart des responsables politiques étaient « plutôt corrompus » – ce chiffre était le plus élevé de ceux enregistrés depuis 1977. Les médias ont leur part de responsabilité dans ce

phénomène, mais ce sont d'abord les comportements des hommes qui sont en cause. Montesquieu, vous le savez, écrivait dans *De l'esprit des lois* qu'il ne saurait exister de démocratie sans la vertu. La monarchie ou l'État despotique n'ont pas besoin de probité, disait-il, car la force leur suffit. La République démocratique ne peut exister que par la confiance mutuelle des citoyens les uns envers les autres.

La responsabilité des élites est en cause – et pas seulement dans le domaine politique. Ce sont elles qui donnent l'exemple, et leurs malversations une fois connues provoquent le scepticisme et la désaffection croissante envers la politique : 62 % des Français sondés éprouvent en 2011 « méfiance et dégoût » pour la politique contre 33 % en 1988.

Cet ébranlement des principes républicains ne doit pas aboutir à l'idée qu'il y aurait un âge d'or de la République à jamais disparu. Nous devons surtout, comme nous y invitait le président Bartolone, prendre en compte les bouleversements de l'histoire depuis un demi-siècle. Le facteur économique est capital : le chômage de masse durable est une cause d'anomie, de désintégration sociale, comme le déclin profond des normes collectives telles qu'elles existaient dans la société industrielle. La question, à mon sens, est de savoir comment, face aux nouvelles conditions de travail et de vie, nous pouvons « refaire du collectif » – et de savoir si des réformes institutionnelles peuvent y contribuer.

M. le président Claude Bartolone. Le cadre est posé. Il n'est pas contraignant, mais indique la tonalité de la réunion d'aujourd'hui : il s'agit d'analyser la manière dont sont ressenties nos institutions, et d'identifier des pistes de réflexion.

J'ouvre maintenant notre nouveau tour de table.

Mme Marie-George Buffet. « Crise de la République » ? Oui, et pour plusieurs raisons. Je partage entièrement l'intervention de Michel Winock. J'ajouterais cependant trois idées.

Il faut tout d'abord mesurer le niveau de souffrance sociale, qu'elle soit, bien sûr, matérielle – crise économique et sociale, bas salaires, précarité –, liée à l'insécurité, ou encore liée au passage du droit vers l'assistance. Or l'assistance est source de division entre les gens car face à un droit nous sommes tous et toutes égaux alors que, face à des aides, à des allocations, nous ne le sommes plus : l'autre ne touche pas ce que je touche, ou bien perçoit plus que moi.

Vous avez abordé la question de l'école comme lieu de promotion, ce qui a été une réalité profonde du vécu populaire. Il ne faut pas oublier la promotion dans l'entreprise. À une certaine époque, les entreprises formaient des gens qui entraient avec un CAP et qui parvenaient ensuite à des positions de responsabilité. Les grandes entreprises permettaient cela – je pense en particulier à l'industrie automobile. La promotion interne est beaucoup moins une réalité aujourd'hui : les

grandes écoles industrielles, les écoles patronales, comme on les appelait, ont quasiment disparu, même si on note que le secteur aéronautique semble y revenir.

Je ne définirais pas la pauvreté comme vous l'avez fait, monsieur Winock. La pauvreté, ce n'est pas seulement le SDF à côté duquel circulent des 4x4 – ce n'est pas la configuration des rues de ma ville en tout cas. La pauvreté, c'est le bas salaire. À cause du bas salaire, la pauvreté est quotidienne et s'installe dans le long terme. Le mur est là. La précarité vient de ce qu'on vit, de plus en plus souvent, avec moins que le SMIC – 1 444 euros – puisque l'on travaille de moins en moins 35 heures par semaine.

À cela s'ajoute la marginalisation territoriale. Je suis une ennemie des politiques de la ville. Ce n'est pas la qualité des ministres concernés qui est en cause. Mais les notions de quartier, d'association de proximité, de terrain de proximité, de centre social de quartier... ont conduit à enfermer des quartiers, à effacer l'idée de commune, de bassin de vie.

Deuxième point : certes, la mondialisation, la question écologique, les tensions internationales sont sources d'angoisse. Mais les politiques sont responsables de l'utilisation de ces angoisses pour justifier leur incapacité à modifier les choses. Combien d'hommes et de femmes politiques ont-ils utilisé l'Union européenne, la mondialisation, pour expliquer qu'ils ne pouvaient pas réformer car ils étaient « contraints » – un mot parmi les plus prononcés par eux ? Nous contribuons donc nous-mêmes à dire aux gens qu'il n'y a pas de possibilité de s'en sortir. C'est pourquoi j'en reviens à l'idée que vous avez développée au début de votre intervention, selon laquelle le progrès était l'un des principes fondateurs de la République : ceux que nous mettons aujourd'hui au pouvoir nous disent qu'il ne peut plus y avoir de progrès à cause de ces fameuses contraintes.

Si l'on veut reconstruire l'idée de nation, de République, il faut un projet, ce qui est impossible quand on se contente de gérer le quotidien.

Enfin, troisième point, les institutions ont-elles à voir avec tout cela ? À lire la note préparatoire qu'on nous a distribuée, je me suis demandée pourquoi nous nous réunissions, tant j'avais l'impression qu'elles étaient marginales dans l'affaire qui nous occupe. Or, qui sont les acteurs et les actrices de toute construction au sein de la République ? Très peu de gens, et qui sont même de moins en moins nombreux : des « experts ». Les hommes et les femmes politiques ne sont-ils pas en train de devenir des « experts » ? Pour créer une dynamique de débat autour d'un projet de société, d'un projet de « vivre ensemble », il va bien falloir que nous nous donnions les formes institutionnelles permettant aux hommes et aux femmes d'être acteurs et actrices de cette construction.

Mme Karine Berger. Merci beaucoup à Michel Winock pour son exposé limpide et terriblement simple dans la présentation des difficultés que ma génération aura à résoudre pour reconstruire l'idée même de République.

Vous terminez sur la question de savoir quel est le lien entre les principes républicains et les institutions. Ce lien me paraît le plus direct qui soit, et je suis convaincue que les institutions sont l'une des clefs pour faire revivre ces principes. Or on observe depuis quelques années un mécanisme de désinstitutionnalisation : aux yeux de la collectivité, l'efficacité, l'utilité des institutions disparaît. Aussi les institutions, pour nos concitoyens, ne représentent-elles plus une référence.

Ce phénomène peut s'expliquer parce que les institutions n'influent plus sur le cours des choses. Pour ce qui concerne les principes rappelés par M. Winock – progrès, égalité, patriotisme, laïcité... –, les institutions, notamment celles de la V^e République, ne dirigent plus le courant mais l'accompagnent. Je prendrai l'exemple de la laïcité : ici, il n'est même plus question d'accompagner le courant, mais de le subir ; ainsi, même des élus qui se disent très attachés à la laïcité se rendent es qualités à des cérémonies religieuses.

Avant d'être élue, j'ai recensé les lois adoptées entre 1789 et 1792. J'en suis restée stupéfaite : on a tout changé en trois ans, tout – les droits de la personne, le droit du commerce, le système de mesures... En trois ans, nos grands anciens ont réécrit l'intégralité des règles de vie en commun, règles qui, pour certaines, sont toujours en vigueur. Comment donc expliquer qu'en trois ans on se soit montré capable de refonder les règles de vie en commun et donc d'infléchir le courant, alors que la jeune députée que je suis a l'impression que, pendant les deux années et demie qui viennent de s'écouler, on a eu quelque difficulté à ne serait-ce qu'analyser la vitesse du courant qui nous emporte ?

Enfin, je suis passée par une école très républicaine, née au moment de la constitution de la République, et dont la devise est « Pour la patrie, les sciences et la gloire ». J'y réfléchis depuis vingt ans ; or vous n'avez pas évoqué l'image que la France a d'elle-même. L'idée de gloire nous invite à aller bien au-delà de la société telle qu'on la « gère » actuellement. Cette idée ne devrait-elle pas faire corps avec ces institutions vers lesquelles nous devrions tendre, et qui se situent largement au-dessus de nos têtes quand celles d'aujourd'hui se trouveraient plutôt sous nos pieds ?

M. Luc Carvounas. Je ne fais pas partie de ceux, nombreux parmi nous, qui emploient le mot « déclinisme ». Quand on se rend à l'étranger, l'image de la France est bien meilleure que celle qu'en ont les Français eux-mêmes. « Crise de la République » ? Très certainement à mes yeux car il y a une perte de repères. On a évoqué l'école : l'ascenseur républicain n'est plus un repère puisque, même quand on sort de l'école avec une formation diplômante, on n'a pas forcément un emploi. Montrer que ce qui fonde notre modèle social – l'égalité pour tous par le travail, l'école et l'apprentissage des savoirs – ne fonctionne pas, nous conduit à nous interroger sur le fait de savoir quel pays, quel développement nous voulons.

À propos de ces repères, quelle définition donner de la laïcité, par exemple ? Pardon, mais quand je participe, en tant que maire, aux fêtes de l'Aïd

ou bien de Hanoukka, je ne considère pas être communautariste. Je suis un élu républicain qui, au nom des valeurs de la laïcité, fait en sorte de participer au « mieux vivre ensemble ». Et il y a une forme d'hypocrisie générale aujourd'hui : quand nous nous interrogeons sur la manière d'accompagner la pratique des cultes, la réponse est difficile à apporter – elle est même tellement difficile que, souvent, nous n'y arrivons pas, à moins de biaiser. Et nous devons penser à l'intrusion dans nos territoires de pays étrangers qui entendent apporter, justement, leur réponse à ces problèmes. Nous devons par conséquent faire en sorte que chacun puisse vivre sa religion dans les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire pas dans une cave, pas dans la rue. Cette recherche du « mieux-vivre ensemble » doit donc être aussi une référence pour notre nation.

Un récent sondage, paru dans un quotidien, révèle que 66 % des Français consultés souhaitent une VI^e République. Dans le même temps, nous serions surpris de leur réponse si on les interrogeait sur la V^e République. Les Français souhaitent très majoritairement une nouvelle République et, très majoritairement aussi, ils ne participent pas aux rendez-vous démocratiques importants que sont les élections. Ici, c'est certain, on note un déclin de la participation démocratique. Nous pouvons peut-être y apporter quelques réponses, réfléchir sur la manière de réenchanter la promesse républicaine.

À cette fin, la classe politique ne doit pas représenter une forme d'élite qui s'autoreproduit, mais doit ressembler à la société. Lorsque le politique prend un engagement, il doit le tenir. Comment voulez-vous que les nouvelles générations ne considèrent pas avec défiance ce que nous représentons, quand nous n'avons pas su leur donner, pas plus qu'à leurs parents, le droit de vote ne serait-ce qu'aux élections municipales ? Comment pouvons-nous reconquérir la confiance de nos concitoyens quand nous ne savons plus inventer des modes de collaboration, de participation citoyenne ? Olivier Faure évoquait la création d'« amendements citoyens » par le biais d'internet – pourquoi pas ? Devons-nous instaurer le vote obligatoire contre le déclin de la participation ? Les plus jeunes, ceux de seize ans notamment, ne pourraient-ils pas participer à la vie de la cité ? Voilà qui pourrait redonner confiance à nos concitoyens, permettre de renouer le dialogue avec eux.

Qu'est-ce qui crée la défiance ? C'est que le monde de 2014 n'est pas celui de 1958 ! Il faut désormais compter avec l'Europe, qui prend des décisions importantes pour notre vie quotidienne. Quand les agriculteurs défilent dans les rues, comme il y a quelques mois, parce qu'ils ne comprennent pas que leur production, à cause de contraintes européennes, ne finisse pas dans les cantines scolaires, ne devons-nous pas réinventer la pédagogie de notre action ? L'Assemblée nationale et le Parlement européen ne sont pas des entités distinctes ! De nos jours, je crois, six ou sept dixièmes des lois sont d'origine européenne. Le fil n'a pas été perdu : il n'a pas été créé – il faut donc bien l'inventer.

Nous devons repenser notre modèle républicain, notre modèle social fondé sur la redistribution. Il vaut mieux régler les problèmes en amont. Plutôt que de redistribuer, ne faudrait-il pas inventer un système de pré-distribution ? Cela

nécessiterait des moyens et de nouvelles organisations. Les institutions peuvent servir de pare-feu à une crise latente. Mais les politiques doivent se réformer : il nous faut recréer du lien avec nos populations à l'aide de moyens précis et non plus de formules incantatoires ; il faut créer ce lien indispensable avec le Parlement européen.

Mme Cécile Untermaier. Il ne faut pas confondre crise politique et crise des institutions : si elles sont liées, elles n'en sont pas moins dissociables. Ces dernières années, le politique s'est très facilement dédouané de ses propres insuffisances en mettant en avant les insuffisances supposées des institutions. Nous devons, en la matière, parler « vrai » avec les citoyens. Nous ne pouvons pas nous affranchir de l'analyse des politiques que nous menons sur nos territoires.

Indépendamment d'une réforme institutionnelle, il existe une marge d'action importante. Les hommes sont au cœur des institutions et ce sont d'abord eux qui les font vivre et sont responsables de leurs dysfonctionnements. Déjà, nous avons progressé en cherchant à renforcer la transparence et l'exemplarité, éléments nécessaires à la vérité que nous devons à nos concitoyens.

Nous devons également lever les malentendus entre les attentes de ces derniers et les capacités réelles des politiques. Il nous faut donner les vraies raisons pour lesquelles nous ne faisons pas les choses, dévoiler les vraies contraintes à cause desquelles nous ne pouvons pas aller dans telle ou telle direction. En clair, il ne faut pas prendre les citoyens pour des imbéciles mais, au contraire, travailler intelligemment avec eux et dans le respect d'une relation construite.

Les institutions n'influent plus sur le cours des choses, c'est vrai, sinon d'une manière opaque ; aussi faudrait-il donner une vision claire des compétences de chacun.

Il faut par ailleurs travailler sur le paradoxe selon lequel le citoyen attend tout du politique et des institutions, tout en leur reprochant leur impuissance. Cette attitude est sans doute le fruit de notre propre comportement. Reste que ce malentendu alimente la défiance et nécessite, j'y insiste, une redéfinition du champ du politique.

Il nous est difficile de répondre aux attentes immédiates tout en menant une politique de long terme. Nous savons que celle-ci n'est pas payante à brève échéance. Aussi nous faut-il trouver les moyens, peut-être institutionnels, de permettre à une politique de long terme de ne pas « tuer » le politique ; il faut au contraire faire en sorte que son courage et son sens pédagogique soient reconnus. Il convient, en outre, de trouver les moyens institutionnels de déconnecter le politique – et la politique – de la surmédiation.

C'est en ce sens que notre réflexion est importante. Il faudra la diffuser dans nos territoires. Et je pense aussi à l'« académie du futur » de Pierre Rosanvallon, intéressante à ceci près que les politiques en sont exclus.

M. Bernard Thibault. J'ai travaillé à partir de la note qui nous a été distribuée, et dont j'ai bien compris qu'elle n'était pas exhaustive et n'avait vocation qu'à poser des jalons. Elle revient à plusieurs reprises sur les liens supposés entre la crise possible – probable – des institutions de la V^e République et certaines caractéristiques d'une crise plus globale.

Il semble évident que la crise économique et son fort impact social ne sont pas sans répercussions sur la perception de l'efficacité d'institutions qui apparaissent en décalage par rapport à ce que nombre de nos concitoyens considèrent comme prioritaire, d'institutions qui sont parfois dans l'ignorance, voire la négation de ces urgences. En retour, si les institutions ne peuvent être présentées comme étant à l'origine de la crise économique et sociale, elles peuvent néanmoins alimenter le sentiment de ne pas en prendre l'exacte dimension et, de ce fait, quitte à généraliser sans doute à l'excès, contribuer elles-mêmes au désamour dont elles sont victimes, voire à leur discrédit.

La crise, dans sa dimension économique et sociale, ne remonte pas à 2007, même si c'est depuis cette année-là qu'elle a pris une nouvelle dimension par son étendue internationale et par la brutalité de son impact sur des centaines de milliers de nos concitoyens et donc sur leurs familles. La progression du chômage est bien antérieure à 2007, mais elle atteint désormais des sommets qui provoquent un grand nombre de fléaux qui marquent durement le quotidien et qui interrogent sur la solidité du pacte républicain dont M. Winock nous rappelait les grands principes.

L'intégration, l'ascension sociale, le « vivre ensemble », l'égalité des droits et des devoirs, autant de principes qui, s'ils ne sont pas remis en cause dans leur fondement, sont ébranlés par l'expérience et le vécu ordinaire de nombreux Français. Si le chômage ne peut expliquer à lui seul une certaine crise de la République, il semble évident qu'il ne contribue pas à renforcer les repères républicains. Lorsqu'on n'a que son travail comme source de revenus pour soi et sa famille et que l'on en est privé, le monde s'effondre. De plus, il ne suffit plus de recenser uniquement les chômeurs pour avoir une idée de l'étendue du problème : il faut intégrer la précarité causée par nombre d'emplois à temps partiel, en contrats à durée déterminée – autant de sources d'instabilité sociale. La première des insécurités est l'insécurité sociale.

Il ne suffit pas, il ne suffit plus de travailler pour être à l'abri : c'est là une autre tendance lourde des dernières décennies, une évolution considérable dans la représentation qu'on peut se faire du travail. La note déjà évoquée pointe à juste titre l'explosion des problèmes de logement, y compris pour des travailleurs qui n'ont pas les moyens de faire valoir ce droit élémentaire – car on peut travailler et être SDF.

Le nombre de familles se privant de soins pour des raisons économiques augmente. Une nouvelle catégorie apparaît d'ailleurs dans les statistiques : les travailleurs pauvres. Ainsi la perception selon laquelle les générations à venir

risquent de vivre plus difficilement que celles qui les ont précédées progressent avec l'angoisse que cette évolution produit dans la société. C'est là aussi un bouleversement d'ordre très pratique.

Au cours de cette crise, la valeur du travail a été largement dévalorisée, qu'il s'agisse de la représentation du travail ou – il faut bien en parler – de sa valeur monétaire. Les mécanismes de solidarité sont à leur tour déstabilisés et menacés – je pense à la solidarité intrafamiliale, qui continue à fonctionner mais qui ne peut plus fonctionner partout avec la même intensité : elle atteint aussi ses limites du fait de la pyramide des âges, avec une proportion croissante de personnes de plus de soixante ans. Des institutions comme les caisses de retraite, la sécurité sociale, n'incarnent plus comme auparavant le même degré de sécurité – voilà un autre élément de déstabilisation.

D'aucuns y verront un tableau sombre ; c'est pourtant une réalité criante – et le tableau n'est pas complet ! Cette réalité ne marque pas le quotidien de chacun avec la même intensité mais elle imprègne et influence la vie de toute la société et de tous les citoyens, directement ou indirectement, et qu'ils en aient conscience ou non. La question du « vivre ensemble » ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes selon que l'on atteint ou pas le plein emploi.

Cette réalité est matière à débat politique, et si l'on n'en discute pas suffisamment à mes yeux, le mécanisme de représentation en est en partie responsable.

Je me suis penché sur la représentativité des élus à l'Assemblée nationale. Je ne verse pas là dans la démagogie : il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur les élus actuels. Reste que, quand on observe la représentation sociologique de l'Assemblée, des décalages manifestes sautent aux yeux, qu'il s'agisse de l'âge, de la parité ou des critères socioprofessionnels. Il suffit de comparer la proportion, au sein de la population, des ouvriers, des employés, des professions intermédiaires, des cadres, des professions intellectuelles supérieures, avec la proportion des mêmes catégories au sein de l'Assemblée. Je n'ai pas la solution et je n'imagine pas qu'il faille recourir au système des quotas, mais il y a là un problème d'ordre politique.

Je ne dirai qu'un mot de la représentation sociale. On va sans doute décider la disparition des élections prud'homales. Après la disparition, depuis 1983, des élections des représentants des salariés aux caisses de sécurité sociale, il n'y aura bientôt plus en France de consultation nationale de la représentation sociale. C'est un vide sidérant qu'il faudra, d'une manière ou d'une autre, combler : il ne sera pas possible de rester dans cette situation.

Je pense que la suppression des élections à la sécurité sociale a largement contribué à déresponsabiliser le citoyen vis-à-vis de ce qu'est la sécurité sociale en tant qu'instrument collectif de solidarité. Interrogez les gens dans la rue sur ce qu'est la sécurité sociale : ils vous répondront qu'il s'agit d'une administration de

l'État, ou bien d'un service à une entreprise. L'élection participe donc de l'implication du citoyen vis-à-vis d'une institution – en l'occurrence, d'une caisse de sécurité sociale. Et quand j'apprends que l'un des motifs de la disparition des élections prud'homales est leur coût, je me dis qu'une démocratie commence à être malade lorsqu'elle considère le coût des élections comme un facteur négatif... Je n'imagine pas que l'on supprime les élections législatives partielles sous prétexte qu'il n'y a que 25 % de votants !

Il n'y a donc plus de consultation à caractère social permettant une représentation sociale plus démocratique et banalisée. Je suis plutôt convaincu que la négociation en cours sur le droit à la représentation sociale pour tous les salariés quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle ils travaillent n'aboutira à aucune traduction législative. Se posera dès lors la question de l'intervention politique : est-ce que les élus de la nation s'accommodent de l'idée selon laquelle, contrairement au Préambule de la Constitution, tous les salariés n'auraient pas le droit d'intervenir, par le biais de leurs délégués, sur le fonctionnement et la gestion de leur entreprise ? C'est pourtant une réalité : des millions de salariés sont privés de ce droit élémentaire prévu par la Constitution.

Le droit social évolue, mais il évolue vers une plus grande individualisation des situations. Ce processus n'est pas spécifique à la France : les organisations patronales, les employeurs en général, à une échelle internationale, prônent de plus en plus un droit social qui se décline entreprise par entreprise, avec la difficulté de définir ce qu'est une entreprise. Les situations sont en effet très disparates. Et cela va encore plus loin en matière de décentralisation du droit social, puisque ce dernier est de plus en plus individualisé. Si bien que, alors que le travailleur a besoin d'un cadre collectif pour réguler le rapport de subordination qui sous-tend le contrat de travail, cette aspiration à un droit collectif est contredite par l'individualisation progressive des situations. La dimension collective qu'incarne la République s'en trouve malmenée.

Cette situation alimente des fléaux qui minent notre société et le rapport à la République, fléaux au nombre desquels je mentionnerai la progression du travail informel. On ne peut pas avoir plusieurs catégories de citoyens ou de travailleurs. Vous le savez, je suis désormais engagé auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT). J'ai pu constater que la France demeurait un des pays réputés fidèles aux droits internationaux en matière sociale. Constater dans ce même pays une progression inexorable du nombre des activités et de salariés travaillant dans des zones « grises », voire dans des situations d'esclavage – j'utilise le mot à dessein parce qu'il recouvre une réalité –, est d'autant plus insupportable.

Je pense également à la fraude aux cotisations sociales et à la fraude fiscale. Si, dans une République, il y a des droits et des devoirs – devoirs que certains s'efforcent de contourner –, nos institutions ne semblent pas suffisamment présentes pour lutter contre ces fléaux, au point que certaines situations semblent tolérées.

Dernier point, les institutions de notre République ont un grand défi à relever, celui du rapport à l'entreprise. Mme Untermaier suggérait de redéfinir le champ du politique. Selon une perception assez largement répandue, le politique peut faire beaucoup de choses, sauf au sein de l'entreprise, soit qu'il ne le souhaite pas, soit qu'on l'en croit interdit. Mais, pour des dizaines de millions de nos concitoyens, l'entreprise, c'est la vie quotidienne et j'ai déjà dit combien en être privé pesait lourd pour le salarié, y compris en sa qualité de citoyen.

L'entreprise est-elle dans la République ? L'entreprise est-elle elle-même porteuse de solidarité ? L'entreprise alimente-t-elle mécaniquement le progrès social ? L'entreprise est-elle patriote ? L'entreprise est-elle vertueuse et intègre ? Je ne vous propose pas de réponses, de peur d'être trop long, mais le seul énoncé de ces questions vous les suggère. Voilà en tout cas des défis importants lancés à notre République. Veuillez m'excuser pour la longueur de mon propos.

M. le président Claude Bartolone. Chacun a sans nul doute été intéressé par cette intervention dont la tonalité manque parfois à nos débats. Il était donc important que vous exprimiez votre point de vue.

M. Alain-Gérard Slama. J'emprunterai la magnifique piste ouverte par Michel Winock et partirai du constat selon lequel les principes sur lesquels repose notre République conservent leur pertinence. Notre pays adore les ruptures, que les médias exploitent en les attisant. Nous assistons aujourd'hui à un double mouvement de remise en cause et d'exacerbation de ces principes – sur ce dernier danger, le remarquable livre de Mme Dominique Schnapper, intitulé *L'esprit démocratique des lois*, s'avère particulièrement éclairant. Ces deux tendances suivent une voie paroxystique qui deviendra bientôt ingérable.

La foi dans le progrès par l'école ou l'État s'est affadie, et M. Bernard Thibault vient d'évoquer la rupture entre le champ de l'activité de création de richesses, qui ne relève ni de la vertu ni des valeurs qu'on exige des hommes politiques, et l'action politique, qui se nourrit de la production économique. Notre civilisation matérielle se développe de manière extraordinaire, au point de menacer jusqu'à l'avenir de la planète. Ainsi, plus la civilisation matérielle s'étend et plus chaque groupe cherche un ressourcement réactif – pas forcément réactionnaire – dans des valeurs traditionnelles. Les deux camps s'opposent devant la loupe déformante des médias, les élus devant s'efforcer de tirer le meilleur parti du progrès de la civilisation matérielle et d'en maîtriser les effets pervers pour nourrir la solidarité et la redistribution.

L'égalité et la solidarité constituent deux notions inséparables ; la quête d'égalité que Tocqueville estimait inhérente à tout processus démocratique risque de déboucher dans les impasses de l'égalitarisme, qui considère toute inégalité comme insupportable. D'un autre côté, ne pas prendre en compte les nécessités de la solidarité revient à oublier de relier l'égalité à la notion fondamentale de justice. Il appartient aux gouvernants et aux législateurs de veiller constamment à la justice, alors qu'ils doivent faire face à ceux qui leur réclament davantage

d'égalité ou de solidarité réduite à des communautés, des associations ou des tribus qui se pensent dans un champ extérieur à celui de la solidarité nationale. Lorsque les politiques sacrifient la justice, ce sont les magistrats qui définissent ce qui est juste. Comme à l'école, à qui l'on demande d'assurer la justice sociale et de former le citoyen, on demande au juge de résoudre les problèmes non traités par les politiques. La justice et le droit s'engouffrent dans la défaillance – voire la démission – des responsables politiques. On donnait souvent comme sujet de dissertation aux étudiants en philosophie cette phrase de Léon Brunschvicg : « Le monde serait depuis longtemps sauvé si la qualité des hommes pouvait dispenser de la qualité des idées. » Ne devrait-on pas inverser la formule aujourd'hui et se demander si la France ne serait pas sauvée si la qualité des idées pouvait dispenser de celle des hommes ? Nous avons besoin d'hommes respectueux des institutions qu'ils incarnent. Notre propension culturelle à vouloir résoudre des problèmes qui tiennent au respect de la règle du jeu par une réforme profonde des institutions alimente l'irrespect envers les institutions, ce dont nous déplorons les effets.

L'extension de la civilisation matérielle engendre des réactions identitaires – qu'il convient de ne pas juger moralement –, et nous nous trouvons aux prises avec une double dérive d'un mondialisme et d'un nationalisme effrénés. Les médias ne mettent plus en scène que ces deux discours, alors que la grande majorité des Français ne se reconnaissent dans aucun de ces deux courants de pensée. Ils savent que l'on doit négocier – dans des assemblées comme la vôtre, mesdames et messieurs les députés – la position du curseur.

L'État a construit la France en créant la nation, ce qui rend notre pays plus vulnérable à la mondialisation que ceux façonnés par un peuple ayant cherché son État. Les citoyens ont le sentiment que l'État a perdu de son pouvoir au profit de l'Union européenne et des enceintes où se rencontrent les pays les plus avancés économiquement comme le G7 et le G20. Pourtant, il subsiste un champ immense d'action pour les responsables politiques à l'intérieur de chaque nation.

La laïcité à la française diffère fortement de celle pratiquée dans d'autres pays, et nous assistons également dans ce domaine à des évolutions importantes. Si un maire a pris en compte les souhaits de ses administrés en installant une crèche avec le petit Jésus à l'hôtel de ville, la traduction juridique de cette situation peut s'avérer dangereuse. Si la justice administrative ne donne pas droit à la plainte déposée par une association laïciste contre la commune, celle-ci sera bientôt obligée de fêter Souccot – que les juifs de France ne célébraient pas jusque récemment. Ces événements religieux renaissent car les fidèles se sentent encouragés par le phénomène de « montée aux extrêmes » – selon la formule de Clausewitz – qui caractérise notre débat public. Il convient de raison garder, et je souhaite que les journalistes éclairent ces problèmes à l'attention des citoyens, ces derniers étant tous capables de comprendre le monde qui les entoure. On doit trouver la juste position du curseur entre nos institutions et le mouvement de l'époque.

M. Michaël Foessel. L'impression selon laquelle la démocratie s'arrête aux portes de l'entreprise s'avère très répandue. La dynamique égalitaire portée par la démocratie se heurte en effet, dans le monde social et économique, au capitalisme. Au-delà de la tension entre l'économie et la démocratie, n'en existe-t-il pas une autre, plus difficile à percevoir, opposant la démocratisation de nos aspirations aux limites de la représentation politique ? Cette question renvoie à ce que l'on peut encore attendre du politique et à ce qu'il représente.

La notion de démocratie représentative constitue un oxymore : les révolutionnaires anglais, les Pères fondateurs américains, les constituants français ont pensé le système représentatif non pas indépendamment de la démocratie, mais contre elle. À leurs yeux, la démocratie incarnait ce système hérité de l'Antiquité, propre à de petites cités, dans lequel les citoyens avaient le pouvoir de légiférer et d'appliquer la loi. Ces personnes ont donc conçu la représentation comme un rempart au pouvoir direct des masses et des individus, et comme une médiation permettant d'éviter la dimension la plus subversive de la démocratie, à savoir le fait qu'elle repose non pas sur le pouvoir de tous, mais sur celui de n'importe qui. Ces acteurs historiques associaient la démocratie au tirage au sort et au mandat impératif, non à l'élection et au mandat représentatif.

Il serait inopportun d'attendre des institutions et d'une constitution davantage que ce qu'elles peuvent apporter ; dans un État moderne, le citoyen comme volonté – c'est-à-dire l'action directe dans le champ politique et la représentation – diffère de la citoyenneté comme magistrature, qui repose sur l'exécutif. Dans notre système, la souveraineté du peuple signifie le consentement au pouvoir et le contrôle de celui-ci, mais non l'accession et l'exercice du pouvoir. Cela n'empêche pas l'existence d'éléments démocratiques dans le régime représentatif, l'instauration du suffrage universel en étant la composante principale.

Si la démocratie s'avère un processus infini – celui-ci ne résolvant jamais le conflit et ne statuant pas par avance sur la légitimité –, l'État est une institution et se trouve, à ce titre, limité. L'enjeu réside dans la capacité à ne pas penser cette finitude comme clôture de la dynamique démocratique. On évoque souvent la stabilité des institutions, vertu réelle qui ne doit néanmoins pas annihiler le caractère illimité de la démocratie ; veillons à ce que la stabilité des institutions ne les pétrifie pas dans une ritualisation déconnectée des aspirations sociales.

La dimension égalitaire de la démocratie ne peut pas se retrouver dans la représentation, car celle-ci crée un lien hiérarchique entre le représentant et le représenté. Le terme de représentation se révèle ambigu, puisqu'il contient à la fois une composante juridique – la volonté du représentant s'exprime pour celle du représenté pendant la durée de son mandat – et un élément théâtral, celui de la ressemblance. Certains défendent l'idée d'une nécessaire similitude entre le représentant et le représenté pour assurer l'égalité ; cette vue peut sembler vertueuse, mais elle nourrit un discours de communication renforcé par la figure individuelle du président de la République dans nos institutions. Cette conception

exige en effet du président qu'il incarne la République et la société, ce qui conduit au triomphe d'un discours détaché du réel, une seule personne ne pouvant pas refléter une société aussi complexe que la nôtre. Il s'avère d'ailleurs antidémocratique et dangereux de penser qu'un individu réussisse cette prouesse. Comme le disait Claude Lefort, la démocratie est « le lieu vide du pouvoir », c'est-à-dire qu'il ne saurait exister de lieu, d'instance, d'autorité ou de personne unique dans lesquels le pouvoir pourrait s'incarner.

Il convient de valoriser l'action politique et démocratique conduite dans la société civile et en-dehors des institutions – dans les associations, les mouvements sociaux ou les micro-résistances. La démocratie se joue là aussi, car le politique ne réside plus exclusivement au Parlement ou à l'Élysée, mais se déploie dans la société civile. Néanmoins, nous n'avons pas intérêt à séparer l'ordre de la démocratie participative et celui des institutions qui régissent le partage du pouvoir.

Si l'on veut réconcilier la logique froide des institutions et la logique chaude de la démocratie vivante, il convient de réfléchir à la rédaction d'une nouvelle constitution – le chemin y conduisant étant plus important que le résultat final –, car cette démarche permet de se pencher sur la nature et l'étendue du pouvoir politique. Les citoyens estimant que les politiques ne possèdent plus de prise sur le réel, les laisser dessiner le champ politique constitue la solution la plus intéressante et la plus productive : puisqu'ils ne veulent plus jouer, donnons-leur les moyens de reformuler la règle du jeu. C'est à cette condition que la démocratie redeviendra – au-delà du seul cadre des procédures – un ensemble d'expériences qui fasse leur place aux discussions, aux conflits, à l'élaboration de nouvelles normes et qui élargisse ainsi l'horizon des possibles.

M. Denis Baranger. La République française est solide et existe depuis longtemps. La tradition républicaine nous apparaît si forte que nous pouvons être frappés de cécité sur ce qu'elle nous apporte. Un sentiment de malaise s'est développé du fait de l'écart entre la République du passé et la réalité présente de la vie sociale, qui s'avère de plus en plus décevante. On peine aujourd'hui à articuler la relation entre le passé et le présent sur laquelle repose la notion de tradition. Une République est composée d'institutions, porte des valeurs et crée une culture.

Nos institutions républicaines dépendent d'une certaine vision de la société. L'autorité de l'État gage l'unanimité de la société ; l'État français fonctionne bien – je recommande souvent à mes étudiants de le comparer au Kosovo ou à la Californie – et maintient l'édifice social. L'absolutisme de la monarchie, l'autoritarisme de la République et la culture gaulliste ont alimenté la tradition de l'unanimité placée sous l'égide de l'État. Ce dernier exprime la volonté de la nation au nom de tous, et contient le risque de guerre civile. Je doute néanmoins que cette construction subsiste en 2014 : en effet, les souffrances et le capitalisme culturel tendent à rendre la société plurielle. Il y a lieu d'adapter les institutions à ce mouvement ; celles de l'unanimisme républicain nous empêchaient de sombrer dans la guerre civile, mais nous pourrions la rouvrir si

nous ne nous rendions pas compte que la société des années cinquante et soixante n'existe plus.

La justice est rendue au nom du peuple français dans un registre intellectuel et rhétorique d'unanimité. L'affaire Dieudonné a été résolue par des décisions du Conseil d'État reposant sur de grandes formules issues de la tradition républicaine, comme la « dignité de la personne humaine », la « cohésion nationale » ou la « lutte contre les discriminations ». La simple énonciation de ces phrases sacramentelles semble suffisante, aux yeux de ceux qui les emploient, pour résoudre les problèmes, alors que tel n'est plus le cas. Ainsi, les protestations devant les palais de justice ou les institutions juridiques sont appelées à se développer, à l'image de la violente manifestation de féministes devant le Conseil constitutionnel après la censure par ce dernier, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, de la loi sur le harcèlement sexuel. La culture de l'unanimité génère dorénavant l'expression de réactions vives et nombreuses à son encontre.

Lorsque nous réfléchissons aux institutions, nous ne devons pas oublier les syndicats, les universités et les Églises, auxquels il convient de faire une place dans l'élaboration de la volonté générale. Ce mouvement sera complexe, les syndicats et les universités ayant occupé cette fonction plus ou moins brièvement et l'intégration des Églises se heurtant au principe de laïcité. Néanmoins, n'oublions pas que si la République s'est constituée contre l'Église – comme nous l'a rappelé M. Winock –, elle ne doit pas aujourd'hui les exclure. Ne soyons pas pessimistes sur ce point, la France ayant déjà compté des institutions sociales solides, notamment au XIX^e siècle : nous pourrions ainsi remodeler le Conseil économique, social et environnemental ou repenser la seconde chambre du Parlement pour les accueillir et pour rompre avec cette culture de l'unanimité qui appartient au passé.

La Constitution devrait affirmer nos valeurs : je ne suis pas certain que l'on soit encore capable de formuler efficacement les principes qui comptent pour notre société ; les espoirs placés en 2004 dans la rédaction d'une Charte de l'environnement intégrée au bloc de constitutionnalité ont été déçus. Attaquer la Constitution devant les cours de justice européennes ou par la question prioritaire de constitutionnalité est positif, mais insuffisant, la société devant également débattre de la norme constitutionnelle.

Qui fait de la politique doit produire du politique ; le légicentrisme – aujourd'hui relégué – constitue l'une des grandes composantes de notre tradition républicaine et il nous faut le réactiver, la loi devant exprimer la volonté générale. Bridé la loi, lui assigner le rôle d'un simple rouage normatif et empêcher la représentation nationale d'exprimer des vœux et des aspirations s'avèrent dommageable. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a opportunément ouvert la possibilité pour le pouvoir législatif de formuler des résolutions – comme celle qu'il vient d'adopter sur la reconnaissance d'un État palestinien. Le Parlement doit retrouver cette fonction d'expression de la volonté générale qui ne peut être dévolue aux juges.

La place du capitalisme culturel dans notre société est considérable : Tocqueville affirmait que la démocratie était « providentielle », mais aujourd'hui c'est la révolution du capitalisme culturel qui est paré de cet attribut, non pas au sens où elle serait bonne, mais où elle s'avère inévitable. Il est impossible d'empêcher les enfants de dix ans de s'inscrire sur Facebook, les adultes de regarder cette variante de la télé-réalité qu'est l'information en continu, et les politiques d'aller sur Twitter – sous ce dernier aspect, on peut douter qu'il soit possible d'énoncer la volonté générale en cent quarante signes... Néanmoins, il convient de se pencher sur ces questions, car la culture fait partie de nos institutions.

Au total, nous disposons d'un capital républicain doté d'institutions, de valeurs et d'une culture que nous devons réactualiser. Nous parviendrons toujours à élaborer des normes institutionnelles, mais la tâche principale de ce groupe de travail réside dans sa contribution à la réactivation de la culture républicaine.

M. Guillaume Tusseau. Je partage, comme les orateurs précédents, le constat de crise qui sert ce matin d'hypothèse de travail à notre groupe. Or la crise, c'est, selon l'étymologie grecque, le moment de la décision, et peut-être s'agit-il aujourd'hui de prendre une décision, sans que celle-ci vienne nécessairement d'en haut.

Michel Winock a dressé dans son intervention liminaire un tableau de la République, fort juste mais qui repose, selon moi sur une prémisse majeure, laquelle, sans avoir été explicitement formulée, implique une vision constructiviste et volontariste de la République. Or cette conception d'une république constitutive de la société qu'elle va régir n'est pas neutre, ni idéologiquement ni en termes de valeurs, ni même au regard de ce que cela signifie en matière d'institutions, de formalisation et d'incarnation de la volonté politique du peuple. Et, puisque la crise nous y invite, sans doute est-ce le moment d'interroger ce présupposé, à tout le moins de l'appréhender comme tel.

Il existe ainsi une idéologie alternative de la République qui découle d'une notion que, de manière assez significative, Michel Winock n'a pas mentionnée parmi les six fondements républicains qu'il a énumérés : je veux parler de la liberté, principe pourtant inscrit, le premier, au frontispice de tous nos édifices publics.

Dans cette perspective, le rôle de l'État, de la République, des institutions ne consisterait plus à prendre en charge la vie des citoyens, en construisant une citoyenneté adossée à un modèle richement et précisément défini, mais à créer les conditions de ce qu'un auteur américain, Robert Nozick, a appelé une « utopie d'utopies ». L'État, la République et la société deviendraient, en d'autres termes, un socle minimal permettant à chaque groupe social, à chaque communauté de développer ses propres utopies et de les faire cohabiter dans une forme de pluralisme, auquel Denis Baranger faisait allusion.

Cela passe nécessairement par un ensemble d'éléments, au premier rang desquels le développement de l'école et de la capacité de cette dernière à instruire, davantage qu'à éduquer. Cela suppose également un niveau de prestations sociales qui garantisse à chacun la capacité de développer ses utopies et à tous les conditions de la coexistence. Il y a là autant d'enjeux qui dépassent de loin la seule question des institutions, et sur lesquels on peut d'ailleurs penser que ces dernières n'ont qu'une faible prise. On peut le regretter, on peut aussi estimer, précisément au nom du principe de liberté, qu'il est préférable que les institutions n'aient pas de prise absolue sur la vie des individus et qu'elles se limitent à garantir les conditions d'exercice de la liberté individuelle et collective, chacun assumant les conséquences de ses choix et gouvernant sa vie comme il l'entend, au lieu d'être pris en charge.

De ce point de vue, et dès lors que l'on aborde les choses sous l'angle de la crise de la représentation, il incombe à chacun de prendre ses responsabilités. Que les hommes politiques saturent de leur présence les chaînes d'information en continu, qu'ils utilisent Twitter, avec toutes les conséquences, délétères ou non, que cela peut avoir sur leur image ou leur discours, c'est leur choix. Face à la frénésie, à l'urgence et à la déception qu'elles engendrent inévitablement, la seule injonction qui peut leur être adressée est : « Retenez-vous ! », mais je ne pense pas que les institutions aient ici un rôle à jouer. Il est inimaginable d'envisager un système de contrôle ou de censure de la presse et, je le répète, l'État et la République doivent se borner à garantir les conditions d'une presse pluraliste, ce qui inclut les nouveaux médias, et en particulier les moteurs de recherche qui filtrent les informations fournies aux internautes. Notre seule exigence doit être que l'ensemble des médias soient soumis à l'impératif constitutionnel de respect du pluralisme des courants d'opinions, sans qu'il faille intervenir plus avant.

Il faut par ailleurs se garder d'une certaine cécité dans l'appréhension de la crise que traversent notre démocratie et nos institutions et ne pas perdre de vue les nouvelles formes de revendications démocratiques qui se font jour partout dans le monde. Qu'il s'agisse des *Indignados* en Espagne, du mouvement *Occupy* ou des manifestations citoyennes qui se développent dans notre pays contre certains projets d'aménagement, ces phénomènes, qui se situent hors du champ de la démocratie représentative traditionnelle, n'en relèvent pas moins, incontestablement, d'une pratique renouvelée de la démocratie, assise sur de nouvelles formes de mobilisation, de revendication et de production de la parole collective. Ces phénomènes méritent d'autant plus notre attention qu'ils surgissent précisément dans les sphères les plus déclassées de la société et s'opposent à une forme de démocratie plus lointaine qui serait, pour formuler les choses de manière abrupte, l'apanage des classes supérieures ou d'une élite parisienne.

Dans ces conditions, il est nécessaire que nos institutions s'interrogent sur leur capacité non à phagocyter ces formes nouvelles de démocratie – ce qui serait précisément les trahir –, mais à les intégrer ou, à tout le moins, à tirer bénéfice de la manière dont la parole collective se forme et s'incarne à travers elles. Cela implique qu'elles soient, d'une part, plus inclusives et, d'autre part, pour user d'un

anglicisme, plus « responsive », c'est-à-dire plus réactives aux mouvements de la population et des citoyens.

Des institutions plus inclusives supposent tout d'abord d'améliorer la capacité de représentation descriptive de la population : nos élites, nos élus ne sont en effet pas représentatifs de celle-ci au sens où, alors qu'ils sont censés parler en son nom, ils ne lui ressemblent guère. Je n'aurai guère ici les préventions des orateurs précédents à l'endroit de la question des quotas, qui mérite d'être posée, d'un point de vue social, ethnique, religieux mais également en termes de genre et, plus globalement, dans une perspective englobant la pluralité des vécus sociaux. Qu'on y soit favorable ou non, s'interroger sur les quotas procède d'un souci de garantir l'égalité – valeur fondamentale à laquelle il a d'emblée été fait référence dans nos discussions ; plus égoïstement, cela participe également de la volonté d'assurer la qualité épistémique de la décision. En effet, les études sociologiques qui nourrissent la théorie contemporaine de la décision ont montré que plus grande était la diversité de profils des personnes associées à la décision, plus celle-ci était éclairée et, *in fine*, mise en pratique de manière conforme à l'intention originelle, donc avec succès et efficacité.

Il importe également d'améliorer la représentation des différentes forces politiques et d'envisager, dans cette optique, l'introduction dans les scrutins d'une dose de proportionnelle. Sans doute y a-t-il là un risque d'instabilité pour nos institutions, mais je ne pense pas que ces dernières doivent être fossilisées. L'institutionnalisation de certaines procédures, par leur inscription, par exemple, dans la Constitution, ne doit en aucun cas être une manière de soustraire ces procédures à la discussion, en en faisant des présupposés que l'on s'interdirait de remettre en cause. Le choix d'un mode de décision, du bicaméralisme, de l'élection du Président de la République au suffrage universel, direct ou indirect, doivent au contraire trouver toute leur place dans le débat politique et, partant, dans le débat législatif.

Il faut enfin, pour accentuer le caractère inclusif des institutions et faire en sorte qu'elles reflètent davantage la pluralité des volontés populaires, renforcer la présence politique du peuple en leur sein. Au-delà du référendum, cela passe par le développement de la participation citoyenne, grâce notamment à tous les outils que met à notre disposition la technologie moderne : dépôt d'amendements par voie électronique, soumission de projets de loi à des jurys citoyens, consultations populaires et enquêtes préalables très en amont amélioreraient en aval la qualité de la décision et faciliteraient sa mise en œuvre. Dans cette optique et afin de rendre manifeste cette capacité inclusive des institutions contemporaines, pourquoi ne pas imaginer, à l'instar de ce que propose le constitutionnalisme chinois, d'inscrire dans la Constitution cette exigence d'un pouvoir citoyen, ce dernier étant entendu, par exemple, comme un droit d'initiative législative ou de révocation des élus, et assorti, naturellement, de toutes les conditions visant à empêcher les abus ? Cette forme d'intervention directe du peuple comporte certes des risques, mais s'inscrit dans une démarche centrée autour de l'exercice responsable de la liberté citoyenne.

J'en terminerai en évoquant l'idée d'un pouvoir déontologique, qui rejoint la sixième des vertus républicaines énoncées par Michel Winock. Au stade où en est notre démocratie et dans le contexte de crise actuel, peut-être serait-il bienvenu en effet d'inscrire dans la Constitution, comme une exigence fondamentale, le principe d'une déontologie de la chose publique, qui aille bien au-delà de la simple transparence.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Rompant avec la tonalité générale de nos débats, je voudrais ici, sans sous-estimer la crise économique et sociale que traverse notre pays, vous inviter à une forme de prudence dans la manière d'aborder nos institutions. Plus que la crise de confiance des citoyens envers leurs institutions, ce qui me frappe en effet, c'est le pessimisme dont font preuve aujourd'hui ceux qui, parmi nous, occupent des responsabilités politiques quant à l'efficacité de leur action. Or une République qui doute d'elle-même ne peut inspirer confiance aux citoyens, et c'est la raison pour laquelle j'aimerais vous retenir de brûler d'emblée notre Constitution. Gardons en effet à l'esprit que la Constitution de la V^e République est à ce jour, dans notre histoire, la seconde en termes de longévité. Plastique, hermaphrodite, elle nous a permis de changer, si j'ose dire, de sexe plusieurs fois. Autant je suis peu attaché à la lecture bonapartiste qui en fut faite après 1962 et à certaines périodes plus récentes, autant je souhaite mettre l'accent sur le fait qu'il s'agit d'un texte qui rappelle ce que sont les valeurs de la République, notamment en faisant référence aux textes antérieurs que sont la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui fonde une idéologie libérale et individualiste, et le Préambule de la Constitution de 1946, dans laquelle prédomine une vision sociale de la démocratie davantage empreinte d'idéologie démocrate-chrétienne.

Je veux également insister, d'une part, sur l'article 89, qui proclame en son dernier alinéa que « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision », et, d'autre part, sur l'article 1^{er}, qui énumère les cinq caractères définissant aux yeux du juriste positiviste que je suis la « carte d'identité » de notre République : indivisible – ce qui ne s'entend pas uniquement de notre territoire mais renvoie également à l'unité de la Nation ; laïque – et je rejoins ici Alain-Gérard Slama sur la conception française de la laïcité ; démocratique ; sociale – quand bien même il n'est tiré en droit positif aucune conséquence de cette affirmation, alors que la notion d'État social inscrite dans la Loi fondamentale allemande a des incidences concrètes sur la jurisprudence et les politiques publiques ; la République, enfin, assure l'égalité de tous devant la loi, sans discrimination.

Ce sont là, selon moi, cinq caractères qui correspondent à notre conception de la République et renvoient à des valeurs opérantes, dont je ne trouve pas qu'elles aient vieilli. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas, pour certaines d'entre elles, les fortifier, et je rejoins ici, avec quelques nuances, les positions de Guillaume Tusseau sur l'égalité et la discrimination positive. Je soutiens notamment toute action susceptible de renforcer l'égalité territoriale de la République, bien plus pertinente à mon sens que des formes de discrimination

positive relevant d'une logique de quotas organisée selon des critères aussi suspects que l'ethnie – mais c'est là une position personnelle.

Quoi qu'il en soit, je ne partage pas le constat d'impuissance des responsables politiques sur lequel se sont ouverts nos échanges d'aujourd'hui. Certes, la mécanique peu apparaître grippée ici ou là, et l'on pourrait rêver de politiques publiques plus audacieuses mais, pour reprendre l'un des items que nous a proposés Michel Winock en introduction, la laïcité me paraît un bon exemple de domaine où le législateur conserve des marges de manœuvre. Quoi qu'on pense du contexte politique dans lequel elles s'inscrivaient et des motivations de leurs promoteurs, la loi de 2004 sur les signes religieux dans les écoles publiques et celle de 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public sont appliquées et produisent leurs effets, tandis que se poursuivent les réflexions sur les actions envisagées par l'actuel Premier ministre alors qu'il était ministre de l'intérieur et sur les préconisations du Haut Conseil à l'intégration. J'y vois le signe qu'il existe dans l'espace public de la place pour une action politique visant à promouvoir une conception française de la laïcité qui n'a guère d'équivalent dans le monde, à l'exception du modèle proposé en Turquie à une certaine époque.

Pas plus que l'action politique n'a été défaillante en matière de laïcité, elle ne l'a été en ce qui concerne l'intégrité et la vertu. La France s'est, en la matière, dotée d'une trame juridique si fine que cette finesse même est remise en question et que l'on songe aujourd'hui à retoucher nos lois sur la transparence. Je rappelle que la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale, que j'ai l'honneur d'assumer aujourd'hui, a été créée en 2011 sous la présidence de Bernard Accoyer et qu'elle vient aujourd'hui d'être renforcée par son inscription dans le règlement de l'Assemblée. Par ailleurs, la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, instaurée par les lois du 11 octobre 2013, produit également ses effets en dépit de quelques affaires intempestives. C'est donc bien le signe que l'intégrité et la vertu se fortifient dans notre vie publique.

Je ne m'étendrai pas sur les autres valeurs qui caractérisent la République mais, même susceptibles d'être enrichies, elles sont aisément identifiables, en tout cas du point de vue du juriste.

Pour ce qui relève du « meccano institutionnel », des leviers existent, qui peuvent être actionnés et qui feront l'objet de nos discussions ultérieures. J'en reviens néanmoins à mon appel à la prudence, conscient que nous avons, par tradition, tendance à réagir avec trop de vigueur aux événements. Notre Constitution a bien des défauts, mais elle a aussi quelques vertus qu'il ne faut pas négliger. Elle nous a offert une stabilité gouvernementale fort précieuse et s'est révélée, quand cela fut nécessaire, un solide rempart contre d'éventuelles dérives.

J'ajoute enfin que les garanties solides dont la République peut se prévaloir ne sont pas forcément celles que l'on identifie toujours comme étant les plus importantes : ainsi, sous la V^e République, sont-ce les institutions à

proprement parler ou le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours – lequel relève de la loi – qui ont le mieux garanti notre stabilité gouvernementale ?

Vous l’aurez compris, mon propos se veut empreint d’optimisme et de modération, en écho au Préambule de la Déclaration des droits de l’homme de 1789, rappelant qu’il s’agit à tout instant d’œuvrer au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

Mme Christine Lazerges. La question primordiale que m’inspirent les principes et valeurs que nous a énumérés Michel Winock dans son introduction est de savoir lesquels d’entre eux doivent être revisités dans la perspective de les pérenniser comme des piliers de notre République. Je pense, en particulier, à la laïcité, qui exige quelques ajustements en raison des bouleversements que connaît la société française.

Cependant, plus que les valeurs et principes, ce sont les « monstres » qui m’intéressent. On a évoqué la crise de la représentation et l’antiparlementarisme, mais assez peu la xénophobie ou le populisme, et encore moins le délitement du sentiment d’appartenance, qui est pourtant à mes yeux l’indicateur le plus grave de l’écèlement dont souffre notre société, d’abord au plan générationnel : un adolescent considère souvent aujourd’hui qu’il n’y a plus de dialogue possible avec les responsables politiques, lesquels s’intéressent fort peu à cette catégorie, si ce n’est pour la stigmatiser, dénonçant les incivilités dont elle serait coupable et sa propension, sinon à la délinquance, du moins à troubler l’ordre public.

Ce délitement du sentiment d’appartenance doit interpeller les partis politiques comme les associations. Si les partis politiques perdent pied, c’est sans doute que, à l’image de l’Assemblée nationale, ils ne sont nullement représentatifs de la société française. Les associations, en revanche, sont une chance extraordinaire qui nous est offerte de retisser du lien social. En tant que présidente de la Commission nationale consultative des droits de l’homme, je peux ainsi témoigner, notamment en matière de lutte contre le racisme et la traite, de l’aide précieuse que nous apporte le monde associatif, qui se développe pourtant dans des conditions matérielles calamiteuses.

Puisque nous sommes là pour réfléchir sur les institutions, j’aurai une seule question : que peut-on demander aux institutions pour retisser le lien d’appartenance ? La loi – constitutionnelle ou non – ne peut pas tout produire et elle ne produit pas toujours ce qu’on attend qu’elle produise. Il est donc urgent que nous en mesurions les limites, si nous voulons entamer une réflexion féconde sur la manière de lutter, par la loi, contre les « monstres ».

Mme Cécile Duflot. Le fait que plus d’un quart des électeurs de moins de vingt-cinq ans n’aient pas voté à la dernière élection présidentielle doit nous conduire à un constat lucide : il y a bien un défaut d’adhésion au système. Je reprendrai donc à mon compte la proposition de Michaël Foessel : si l’on ne veut

plus jouer, changeons les règles du jeu, et tâchons pour cela de déterminer quelles sont les règles qui redonneront aux citoyens l'envie de jouer.

Un mot n'a pas encore été prononcé, alors qu'il est, dans notre tradition, intimement lié à celui de République, telle qu'elle s'est fortifiée, incarnée par un État fort, rayonnant – glorieusement – sur un territoire englobant les outre-mer : c'est celui de jacobinisme. Or il est nécessaire de réinventer aujourd'hui le rapport de la République à son territoire et aux citoyens, car la Constitution a beau consacrer le principe de décentralisation du pouvoir, la présence de l'État reste partout prégnante, doublée d'une imbrication par trop complexe des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités locales. En vérité, notre organisation relève moins de la décentralisation que de la translation d'un modèle jacobin reproduit à tous les échelons territoriaux inférieurs : les régions ont ainsi toute l'apparence de micro-républiques, sur lesquelles règnent des présidents de conseil régional à qui notre organisation constitutionnelle confère d'importants pouvoirs exécutifs et législatifs, sans que par ailleurs ces régions dialoguent ou collaborent les unes avec les autres ; dès lors, nous ne sommes plus dans une République décentralisée mais dans une République morcelée, et je crains que la réforme territoriale en cours ne fasse qu'aggraver les choses.

Face à cette conception jacobine de l'exercice du pouvoir, les notions de république inclusive ou « responsive » proposées par Guillaume Tusseau me semblent tout à fait pertinentes, et je voudrais vous proposer ici deux exemples nous invitant à réfléchir sur les nouvelles formes de partage des décisions et des responsabilités.

Après l'élection de Nicolas Sarkozy, a été créé un ministère du Grand Paris, puis votée une loi posant les bases d'un grand réseau de transport public à l'échelle de la région Île-de-France. Le projet, pourtant, s'est heurté à la fronde des élus locaux – municipaux, départementaux ou régionaux –, sans doute mieux habillés et moins adeptes du camping que ceux que l'on appelle communément les « zadistes », mais tout aussi virulents dans leur opposition. Pour sauver les financements, il a donc fallu réunir tout le monde autour d'une table, dans le cadre très officiel de la Commission nationale du débat public, ce qui a permis de faire évoluer le projet vers une forme plus consensuelle – et qui avait gagné en légitimité en impliquant davantage l'ensemble des acteurs.

En 2012, lors du changement de majorité, le projet s'est de nouveau trouvé compromis, non seulement du fait de l'alternance politique mais aussi à cause de la volonté de Bercy de bloquer les choses pour des raisons budgétaires. Le principe de la ZAD s'est alors inversé, et ceux-là mêmes qui étaient les plus opposés au plan initial se sont révélés les premiers défenseurs du projet tel qu'il avait évolué.

Aujourd'hui, les choses sont rentrées dans l'ordre, mais ces deux épisodes montrent qu'une décision qui associe l'ensemble des responsables et s'appuie non seulement sur les procédures de vote démocratique, au sein des enceintes

officielles, mais également sur un mode de concertation plus souple, en retire toujours davantage de force et de légitimité.

Cela m'amène aux nouveaux modes de communication et d'information. La question que nous pose Twitter est moins celle des cent quarante caractères que celle du raccourcissement extrême qui s'y joue entre le responsable politique et le citoyen. Autrefois, il était impensable de s'adresser directement au monarque ; quant au député, il fallait prendre rendez-vous, et encore ne fallait-il pas être identifié comme un fâcheux. Aujourd'hui, tous les filtres ont disparu, l'interpellation est publique et immédiate. Inversement, Twitter permet au responsable politique de contourner les médias traditionnels et de s'exprimer directement, en totale liberté, sans faire de déclaration officielle à l'AFP, ce qui n'est pas non plus sans conséquence sur la prise de décision.

Ce raccourcissement du temps démocratique heurte de plein fouet notre tradition républicaine, fondée sur un exercice des responsabilités hiérarchisé selon une mise en scène jusqu'à présent bien définie. D'où les récents débats sur la stature du Président de la République et la désacralisation de la fonction. Nous avons voulu fortifier la République en la parant des attributs du pouvoir monarchique et en assimilant le Président à un empereur à durée déterminée. Si l'on peut tolérer, d'un point de vue démocratique, cette forme d'exercice du pouvoir précisément parce qu'elle est temporaire, les enjeux, en termes d'autorité, n'en demeurent pas moins problématiques au regard des attentes de la société contemporaine. Il nous appartient donc de réinventer la République, une république, comme le suggérait Guillaume Tusseau, plus inclusive, dans laquelle le peuple ait davantage part à la décision : une décision prise par quarante personnes au sein du conseil général du Tarn est certes parfaitement légitime selon les critères de la démocratie représentative ; il n'empêche que les blocages auxquels elle aboutit la rendent inopérante, ce qui prouve que la méthode est mauvaise et qu'il faut changer les règles du jeu.

Denis Baranger a évoqué la culture de l'unanimité. J'ai pour ma part le sentiment que cette apparence d'unanimité tenait auparavant davantage au fait que la contestation disposait pour s'exprimer de beaucoup moins d'espace, de capacités d'analyse moindres et de contre-pouvoirs moins puissants. Aujourd'hui, pour toutes les raisons que nous avons déjà évoquées, prétendre à l'unanimité est devenu plus difficile. J'en veux pour preuve la multiplicité des « couacs » ministériels : autrefois, les dissensions au sein des gouvernements étaient sans doute aussi fortes et aussi nombreuses, mais elles étaient cachées.

Tout est donc affaire de perception. Cela doit nous inviter à repenser nos modes de décision comme nos modes de représentation. À ce titre, et bien que la parité reste encore à accomplir, il ne fait nul doute que l'entrée des femmes dans la vie politique a perturbé la République en transformant les règles et les habitudes. C'est évidemment un élément à prendre en compte dans notre réflexion sur la consolidation de nos institutions.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Il y a, dans les hypothèses de travail qui nous ont été proposées, un paradoxe assez déprimant qui consiste à faire le constat d'une crise à dimension multiple – crise sociale, crise de l'école, crise territoriale – contre laquelle le seul remède que nous pourrions nous autoriser serait celui d'une réforme limitée à nos seules institutions, au sens strict du terme, alors même que ces institutions sont devenues parfaitement étrangères à nos concitoyens.

J'y opposerai, pour ma part, une forme d'optimisme, confortée par certaines interventions de ce matin – celle de Bernard Thibault notamment, qui nous a proposé une approche plus élargie des institutions – et qui s'appuie surtout sur la conviction que nous disposons d'un véritable atout, celui d'un État fort. Sans État, en effet, il n'y a pas de droit, et c'est l'existence même de l'État qui garantit les droits des citoyens.

Cela étant, sans doute avons-nous à redéfinir le champ du politique, puisque le constat a été posé que les responsables politiques avaient perdu prise sur le réel. Il me semble qu'il leur incombe avant tout, pour remédier à cette situation, de prendre en charge l'explication du réel, de rendre simple – et non simpliste – la complexité du monde. Si l'on veut que les citoyens se rapprochent des institutions et participent à l'édification de leur propre avenir, ils doivent être des citoyens éclairés.

C'est la responsabilité des politiques et cela nécessite de leur part de la vertu, au sens non seulement de probité, mais également de tempérance et de frugalité. En d'autres termes, les interventions des politiques doivent être rares et pertinentes. Alain-Gérard Slama a raison de souligner que la modification incessante des règles, au motif qu'elles ne produisent pas d'emblée les résultats escomptés, aboutit à brouiller la perception qu'ont les citoyens de réformes mises en œuvre sans évaluation préalable.

La tempérance et la frugalité des politiques doit également s'appliquer à leur parole. On n'est jamais obligé de twitter ni de se rendre sur les plateaux de BFM TV ou d'i-Télé. La tâche est certes rendue difficile par l'évolution des médias, mais, à trop multiplier leurs interventions publiques, les responsables politiques finissent par vendre du pâté de cheval et d'alouette : l'information n'est plus hiérarchisée, seul prime le « buzz » ; or le « buzz » n'est ni un projet ni une promesse de changement.

Mme Virginie Tournay. Merci, monsieur le président Winock, pour votre propos introductif éclairant.

Je commencerai à mon tour par quelques remarques générales élaborées à partir de la note de synthèse préparatoire.

J'aimerais tout d'abord revenir sur le titre de cette séance, et plus particulièrement sur l'usage du terme de « crise » qui, me semble-t-il, mérite une réflexion en tant que tel. Votre note m'a conduit à me replonger dans les travaux de Myriam Revault d'Allonnes, qui part du constat que nous employons ce mot de

crise pour décrire des réalités sectorielles souvent très différentes : on parle de crise financière, de crise des valeurs, de crise de l'autorité, de crise de l'éducation, de crise territoriale, etc. Le problème est que cet usage généralisé du terme comme un « singulier collectif » peut avoir pour effet de déborder la signification qu'il possède dans tel ou tel domaine.

Étymologiquement, le mot « crise » correspond à un moment-clé, à un moment charnière paroxystique qui appelle un dénouement, une sortie de crise, une décision. Mais aujourd'hui, la crise ne désigne plus un moment : elle renvoie, de manière presque oxymorique, à un état permanent dont il n'est pas possible de sortir ; elle n'est pas perçue comme liée au tournant d'une décision, mais comme intervenant dans un univers où règne l'indécidable.

Si l'usage du terme en tant que tel n'est pas illégitime, il se caractérise par une inversion dans la façon d'expliquer les choses. Ainsi, on en vient parfois à dire que les conflits, le chômage, c'est la faute à la crise, alors qu'il faudrait plutôt expliquer les figures que recouvre cette dénomination générale de crise. En d'autres termes, on observe aujourd'hui une manière d'utiliser le mot « crise » qui fait de celle-ci ce qui explique et non ce qui est à expliquer.

Ma deuxième remarque est la suivante : l'idée d'instabilité, d'incertitude à laquelle l'homme moderne est confronté, est structurelle. Elle est à mon sens entièrement indissociable de la rupture avec la tradition, telle que la revendique la modernité, en lien avec la philosophie des Lumières et la Révolution française. En ce sens, dans la mesure où notre société est animée de la volonté de s'auto-instituer par le consentement des individus, qu'elle ne veut être tributaire ni d'une ultime vérité divine ni des promesses d'un régime autoritaire, nous devons accepter que la démocratie s'accompagne nécessairement d'incertitude. Mais il ne faut pas y voir quelque chose de négatif, plutôt reconnaître que nous sommes plongés dans une espèce de dynamique permanente qui ne peut jamais arriver à son terme et qui suppose un « vivre ensemble » voué à l'incertitude et au conflit. Autrement dit, le fait que nous soyons dans un temps sans promesses est consubstantiel à la réalité même du fonctionnement démocratique et de son inachèvement constitutif.

À la différence de la notion de crise, celle de démocratie peut s'entendre comme un singulier collectif. De ce point de vue, il faudrait revenir sur un usage des termes que nous avons tendance à banaliser alors qu'il a quelque chose de paradoxal. Je songe au fait d'appliquer le mot de démocratie à des secteurs d'activité. Plutôt que d'invoquer ainsi la « démocratie scientifique » ou la « démocratie environnementale », ce qui me semble relever d'un abus de langage, nous devrions parler d'une « politique scientifique » ou d'une « politique environnementale » qui, dans certains contextes, présuppose des formes de partenariat ou de collaboration avec différents acteurs de la société civile.

À l'instabilité constitutive que j'ai mentionnée s'ajoute la fragilisation de deux piliers de la modernité. D'abord, la mise à mal de l'idée d'État-nation,

marquée par des contradictions continues entre les principes républicains nationaux et la volonté de construire une entité supranationale européenne. Ensuite, l'effondrement du discours progressiste et des valeurs politiques des Lumières. Comme le dit Étienne Klein, on ne parle plus aujourd'hui de progrès, mais d'innovation, en partant du principe que l'État doit nécessairement anticiper tous les développements et prévoir tous les risques associés à l'innovation.

Le fait de banaliser le terme de « crise » peut avoir un double effet. Premièrement, nous empêcher de penser la complexité des problèmes secteur par secteur. Deuxièmement, faire de la crise un concept surplombant peut nous amener à nous exonérer de nos responsabilités quant aux injustices et aux inégalités auxquelles nous sommes quotidiennement confrontés.

J'en viens à la République : il me semble que nous vivons une crise de la République au sens de la politique, c'est-à-dire entendue comme un système politique, comme une administration politique. Plus particulièrement, la conception caricaturale d'un État républicain omniscient et surplombant peut entraîner des effets pervers. On le constate dans trois domaines : culturel, éducatif et territorial. Il y a un équilibre à trouver entre l'État instituteur du social, garant de notre horizon d'attente, et la réflexivité, l'auto-institution de la société.

En matière d'éducation, tout d'abord, on assiste à une dévalorisation de l'autorité culturelle détenue par la science et les arts. À l'instar des Américains, les Français ne nourrissent pas de défiance vis-à-vis de la science : ils se défient de ceux qui mettent en œuvre les politiques scientifiques ou les résultats de la science. C'est donc avec la politique qu'ils ont un problème, non avec les scientifiques eux-mêmes – ce qui ne vaut toutefois pas adhésion à un système de valorisation de la connaissance. Ainsi, la figure d'autorité culturelle que représentait Einstein ne pourrait pas exister aujourd'hui. Bref, il y a un désajustement entre l'image que la société a de la science et son autorité culturelle. Or ce désajustement est en partie lié au fait que l'on demande à l'État, comme à différents collectifs, d'administrer l'incertitude et de conserver un horizon de promesses alors que celui-ci ne peut plus être garanti.

Comment fortifier l'éducation civique et morale à l'école ? Ce problème extrêmement complexe doit être abordé du point de vue non seulement des publics, mais aussi des enseignants. Ceux-ci ont eux-mêmes du mal à faire aimer la République. Ce ne sont plus les « hussards noirs » d'autrefois, mais des personnes qui doutent, voire qui sont elles-mêmes confrontées à la perte des valeurs républicaines. C'est donc le contenu même de leur formation qu'il faut interroger, et ce qu'ils ont envie de transmettre dans la réalité actuelle.

Ensuite, les citoyens aspirent à la démocratie, mais pas à la République. Une bonne éducation civique suppose donc que l'on explique ce qu'est la démocratie, non pas uniquement comme organisation juridico-politique, mais en tant que « vivre ensemble », un « vivre ensemble » qui suppose nécessairement du conflit, des rapports de forces, où les droits se conquièrent au fur et à mesure et

doivent toujours être redéfinis au fil du temps. Comme le dit Myriam Revault d'Allonnes, la démocratie est une expérience nécessairement décevante à certains égards. Dans ce cadre, la responsabilité citoyenne ne consiste pas à être satisfait ou comblé par ce que l'on nous propose : c'est une modalité d'existence au sein de laquelle nous détenons une capacité d'action et une responsabilité.

Qu'est-ce que c'est que la transmission des valeurs, et où s'opère-t-elle ? Je suis personnellement assez frappée par la dévalorisation de l'enseignement technique et pratique. Un exemple très simple est fourni par le secourisme. Si quelqu'un tombe dans la rue, en ce qui me concerne je ne sais pas comment le secourir. L'acquisition de la capacité à porter secours à autrui a été assez tardivement et très timidement introduite dans les établissements scolaires, ce qui est difficilement compréhensible. Il est indispensable d'apprendre à faire face à des situations concrètes pour développer le sens civique.

En outre, des pans entiers de la jeunesse se socialisent en dehors des valeurs portées par l'école et plus généralement par les institutions publiques. Je pense à l'importance des industries culturelles, des médias, qui peut compliquer les rapports qu'entretient la jeunesse avec les valeurs de l'espace public. Nous sommes dans un monde où l'on ne peut pas parier sur l'automaticité des règles d'apprentissage des valeurs civiques.

Au niveau du territoire et eu égard au sentiment d'inclusion, mieux vaut, me semble-t-il, adopter une approche pragmatiste, fondée sur la coopération entre les territoires, sans trop se préoccuper des structures institutionnelles, au lieu d'une conception essentialiste républicaine qui commence par tenter de définir ce qu'est un territoire pour le faire ensuite travailler. Je suis plutôt favorable à un système de coopérations, à une politique de conventions que l'empreinte institutionnelle viendrait parachever : je ne pense pas que ce soit le système institutionnel qui définit le sésame de la coopération et de la solidarité. Il s'agit d'un processus que l'on construit ensemble et qui suppose un certain nombre de règles.

Un mot sur la fracture territoriale et la manière dont les formes de spatialisation de la société française sont source de division. À cet égard, il faudrait s'intéresser sans tarder au périurbain et à la spatialisation des villes, afin d'éviter un échec comparable à celui des quartiers de résidence créés par la puissance publique dans les années cinquante et soixante et où se sont entassés des pauvres, des immigrés, des personnes issues de l'exode rural : il en est résulté des non-villes, des systèmes urbains incomplets. J'ai le sentiment que l'on fait aujourd'hui un peu la même chose avec la partie inférieure des classes moyennes et la partie supérieure des classes modestes. Ce qui me conduit à penser que la structuration sociale spatialisée est une erreur fondamentale. Si celle-ci n'émane évidemment pas de l'État, celui-ci a du moins laissé faire, et peut-être renoncé à animer le débat.

J'aimerais m'inspirer pour conclure des travaux de Benedict Anderson sur l'imaginaire national. Pour cet auteur, la construction de l'idée de nation et de l'imaginaire national repose sur trois éléments : la cartographie, le recensement et le musée. Peut-être est-ce en ces termes que l'on peut reformuler comme suit les enjeux du débat. S'agissant tout d'abord de la cartographie : qu'est-ce qui définit aujourd'hui l'unité territoriale, en lien avec l'unité nationale et avec la construction européenne ? En ce qui concerne, ensuite, le recensement : qui est l'autre, qu'attendons-nous de lui comme membre de notre République, de notre État-nation ? Pouvons-nous vivre dans un système à la Habermas, ou à la Charles Taylor, de loyauté constitutionnelle intégrée à une société interculturelle et permettant d'éviter à la fois les replis identitaires et les dérives du multiculturalisme ? Enfin, qu'est-ce qui fait symbole national dans nos musées ? Si l'on part du principe que l'État n'est plus le garant de l'orthodoxie culturelle, comment voulons-nous, à travers nos collections, nos musées, nos institutions de mémoire, définir notre passé, notre rapport à l'histoire, et nous définir nous-mêmes ?

M. Bernard Accoyer. La note qui nous a été remise fournit un bon point de départ à la réflexion. Je trouve nos échanges passionnants et j'ai été emballé par votre exposé, monsieur Winock.

La question qui nous est posée – la crise de la République dépend-elle de nos institutions ? – suppose d'abord de s'interroger sur les raisons de la crise. Celle-ci accompagne l'appauvrissement de notre pays et le creusement des inégalités, que nous sommes unanimes à vouloir combattre.

Pour répondre à cette question, il convient d'abord d'examiner les mutations auxquelles la France est confrontée depuis plusieurs décennies. Géopolitiques, économiques, technologiques, sociologiques et religieuses, elles trouvent probablement leur point de départ dans les chocs pétroliers, que vont prolonger les défis fondamentaux de la ressource en eau, du climat, de l'énergie et de l'approvisionnement en matières premières. Parmi ces mutations, la construction européenne, avec ses effets positifs mais aussi ses contraintes, parfois fort mal vécues par nos compatriotes ; la fin du modèle communiste d'État et, en contrepoint, une économie de marché devenue hégémonique ; la mondialisation et les bouleversements géopolitiques ; la place qu'occupent désormais les puissances émergentes, véritables puissances-continentales ; les fabuleux progrès techniques et technologiques, face auxquels nous sommes restés plutôt passifs, qu'il s'agisse des transports et, surtout, des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou de la génomique et des biomédicaments. S'y sont ajoutées d'importantes migrations, qui se distinguent notablement des vagues précédentes en ce qu'elles proviennent des pays du Sud, dont la culture et la religion diffèrent des nôtres.

Comment les gouvernements ont-ils tenu compte de ces défis ? Il me semble que nous devons nous poser ces questions avant de prétendre changer la règle du jeu. Commençons par ce qui nous rassemble : le pacte social républicain.

Notre solidarité nationale repose sur des fondements démographiques, médico-sociaux, d'espérance de vie et de plein emploi qui datent de sept décennies. Tous ces paramètres ont entièrement changé, ce qui entraîne deux conséquences dont l'actualité témoigne de manière criante. D'abord, la perte de compétitivité de notre économie, c'est-à-dire la montée du chômage puisque c'est essentiellement la production, donc l'emploi, qui finance notre pacte social : nous avons été incapables d'imaginer et de mettre en œuvre autre chose. Ensuite, la menace terriblement préoccupante qui pèse sur l'avenir même de notre protection sociale du fait de l'allongement de la vie, d'un progrès médical de plus en plus coûteux et du chômage de masse.

Nous n'avons pas voulu regarder ces réalités en face ; nous n'avons pas eu le courage de réformer suffisamment ; nous avons, pour des raisons idéologiques, refusé d'instaurer une part significative de système par capitalisation, privant ainsi nos compatriotes d'un enrichissement collectif au service de nos régimes de retraite, ce qu'aucun autre pays n'a fait.

S'agissant de ce volet essentiel du pacte républicain, ce ne sont pas les institutions qui ont été défaillantes – elles ont d'ailleurs permis quelques réformes, dont celle de 1996 –, mais l'usage qu'en ont fait depuis quarante ans les gouvernants et leurs majorités, auxquels le système institutionnel de la V^e République donnait pourtant le pouvoir de réformer. La responsabilité est donc ici politique, et non institutionnelle.

De même, qu'avons-nous fait pour relever les défis nouveaux de manière à sauvegarder notre système économique et social ? Nous en sommes convenus, l'appauvrissement de la nation est le principal problème auquel nous sommes confrontés. Les institutions en sont-elles responsables, ainsi que de la crise sociale que nous traversons ? Je ne le crois pas. Michel Winock a magnifiquement développé les valeurs et les principes républicains dont la mise à mal est à l'origine de la crise. Le problème essentiel est à mon sens la perte de foi dans le progrès scientifique et social. Les deux sont totalement indissociables : le progrès scientifique, c'est le développement technique et industriel, l'enrichissement collectif par la production de biens et de services, la croissance, la création de richesses, donc la possibilité de partager celles-ci, au nom de la solidarité nationale.

La place de la formation scientifique dans l'enseignement a régressé, de l'école à l'entreprise ; la formation initiale, professionnelle et continue a été malmenée et la crise de l'éducation nationale ne fait qu'aggraver le problème. Mais c'est aussi le cas de la place du travail tout au long de la vie, de sa reconnaissance, de sa rétribution, comme de celles de la production – depuis les travailleurs jusqu'aux investisseurs, familiaux ou non, sans parler du capitalisme social que nous n'avons pas su inventer alors qu'il fleurit dans tous les régimes de retraite des pays développés. S'y ajoute la rétraction de la foi dans le progrès, qui conduit aux idéologies du déclin, de la peur et de la décroissance, porteuses à mon sens de régression sociale.

Là encore, celle-ci ne vient pas des institutions mais de causes dont nous, politiques, sommes responsables : c'est le cas de la diminution de la place accordée à l'enseignement des sciences et de la culture scientifique ; c'est le cas aussi du moindre respect dont jouit la vérité scientifique à l'école, à l'université ou auprès de certains experts autoproclamés auxquels les plateaux de télévision et les médias en général donnent régulièrement la vedette, mais aussi, hélas, dans la haute administration et parmi nous, politiques. À la République des ingénieurs, qui prévalait au début de la V^e République, s'est substituée celle des énarques et des juristes. Il n'y a d'ailleurs aucun scientifique autour de cette table.

Mme Christine Lazerges. Mais si !

M. Bernard Accoyer. Il n'est donc pas étonnant que les idéologies de peur, irrationnelles, pèsent sur les décisions politiques et, ce faisant, compromettent le progrès social.

Parmi les nombreux autres éléments relevés par Michel Winock, la régression de la notion de solidarité me paraît également essentielle. Elle est née du monopole que détient aujourd'hui l'économie de marché et de l'évolution libérale des mœurs. L'excellent ouvrage de Dominique Schnapper *L'Esprit démocratique des lois* montre comment cette dernière évolution débouche sur un communautarisme opposé à l'esprit de la République et sur la défense d'intérêts particuliers contre l'intérêt général. Michel Winock a raison : l'économie de marché doit être régulée, ce que nous n'avons probablement pas assez fait, alternant stigmatisation du marché et acceptation des pires dérives spéculatives et des monopoles, dont celui de la grande distribution hégémonique et inhumaine qui nourrit l'obsession d'une consommation débridée.

Vous l'aurez compris, ma conviction est que les institutions ne sont pas le problème. Elles sont au contraire, avec l'État, l'un des deux éléments qui tiennent encore en France. C'est aux élus, aux hommes et aux femmes qui choisissent de se faire désigner par nos compatriotes pour prendre des décisions, qu'il appartient de réinventer un idéal puisque c'est de leur responsabilité que relève la perte de confiance. Changer les règles du jeu n'est pas la solution.

Avons-nous d'ailleurs été bien inspirés de modifier la Constitution pour voter des lois de décentralisation qui ont fait exploser la dépense de fonctionnement des collectivités sans apporter de véritable amélioration au niveau local, notamment en matière d'emploi ? Avons-nous été bien inspirés de voter la session unique parlementaire, à cause de laquelle nous passons un temps excessif à légiférer, de sorte qu'il y a maintenant 500 000 normes dans notre pays et que le code du travail compte 10 600 articles, contre 600 en 1970 ? Avons-nous été plus inspirés lorsque nous avons voté le quinquennat ? Je ne le crois pas. Lors de ces réformes, les études d'impact et l'évaluation ont fait cruellement défaut et cela aussi relève de notre responsabilité.

Il faut former les élus qui, au Parlement comme ailleurs, sont responsables de tout, parlent de tout, décident de tout, font la loi sur tout, sans connaître grand-chose à l'économie ni à bien d'autres domaines. Nous devons utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour que les citoyens fassent directement part de leur opinion au pouvoir exécutif et au législateur, lequel pourra alors en tenir compte, fort de la légitimité qu'il tire de sa désignation démocratique. En revanche, je ne crois pas au changement pour le changement, ni au changement d'inspiration sondagière qui risquerait d'aggraver encore le mal.

Mme Marie-Anne Cohendet. Pour ma part, je ne trouve pas la note déprimante, mais plutôt lucide, et même optimiste puisqu'elle oublie la crise écologique alors que le réchauffement climatique n'a rien d'une vue de l'esprit.

Pour résoudre les problèmes qu'elle décrit, nous devrions, ainsi que l'a dit Michel Winock, en revenir aux valeurs fondamentales de la République – liberté, égalité, fraternité, laquelle suppose la solidarité –, ainsi qu'à la conception première de la démocratie comme l'a avancé mon collègue philosophe, notamment aux principes essentiels de la démocratie grecque qu'étaient l'isonomie et l'iségorie : l'égalité devant la loi, dans sa fabrication comme lors de sa réception – de son application –, et l'égalité dans l'expression, le droit égal à s'exprimer pour contribuer à l'élaboration de la loi, que l'on retrouve d'ailleurs dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

À n'en pas douter, les problèmes économiques, joints à d'autres aspects qui viennent d'être évoqués, contribuent à ce que l'on peut appeler sinon une crise, du moins un sentiment de mal-être et à l'impression qu'il est urgent de faire bouger les choses.

Faut-il en rester à une représentation unique de la volonté générale ou faire droit à d'autres formes de représentation ? Il me semble que l'on pourrait concilier les deux en conservant une Assemblée nationale qui serait la chambre de la volonté générale et en transformant profondément le Sénat pour y accueillir d'autres expressions. On conçoit parfaitement qu'une jeune femme d'origine immigrée vivant en banlieue ne se sente guère représentée par les institutions. Peut-être pourrait-on donc tenir compte dans la seconde chambre soit de quotas, soit de techniques de tirage au sort – pour revenir à la démocratie grecque – visant à permettre la représentation de toute la société et même la présence physique, pour contribuer à l'élaboration de la loi, de toutes ses composantes dont les ouvriers, les employés, les pauvres et jusqu'aux clochards. Cette chambre combinerait ainsi la représentation des collectivités locales, le tirage au sort et la représentation des associations dans tous les domaines – syndicales, de protection de l'environnement, de consommateurs, etc.

En ce qui concerne l'éducation, la démocratie s'apprend à l'école, mais l'enseignement que nous recevons demeure essentiellement autoritaire. Dans les écoles nouvelles, on enseigne dès la maternelle la démocratie comme fabrication collective d'une décision. Cela me paraît essentiel pour créer la solidarité, par

l'attention portée à autrui, au groupe, et la conscience du fait qu'une norme, en démocratie, résulte de la synthèse des volontés particulières pour former la volonté générale. Tout cela s'apprend à partir de l'âge de deux ans. Les jeunes enfants peuvent voter le règlement de l'école et apprennent aussi à cette occasion la réception de la norme : le fait qu'après l'avoir élaborée tous ensemble, on s'y soumet parce qu'elle émane de la volonté générale.

Tocqueville nous enseigne que la démocratie implique le respect non seulement de l'égalité, mais aussi de la liberté, ce qui suppose – je rejoins ici Guillaume Tusseau – de ne pas confier l'expression démocratique uniquement à une chambre purement jacobine, mais de l'étendre à d'autres formes de pouvoir, en particulier les associations et les collectivités locales.

Assurément, monsieur Accoyer, les institutions ne sont pas responsables de tout, mais elles détiennent une grande part de responsabilité. Leur image est catastrophique. Certes, les Français ne les connaissent pas en détail mais ils en ont une perception bonapartiste : de leurs cours au lycée, mes enfants retenaient qu'il est normal que le Président dirige tout ! C'est très problématique, mais cela reflète en un sens la réalité. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de crise des institutions quand on observe de tels taux d'abstention et une telle déception des citoyens.

Faut-il changer de Constitution ? Ce critère est purement formel : on peut très bien modifier entièrement la Constitution tout en conservant l'étiquette de la V^e République ou, à l'inverse, créer une VI^e République sans changer grand-chose. La question reste donc à débattre. Il me semble toutefois que, dans un système politique qui fonctionne si mal, où règne un tel mécontentement, où l'extrémisme se développe avec une telle violence, il pourrait être prudent de modifier la règle du jeu pour que les Français puissent davantage s'exprimer dans leur particularité, renouer le lien social à tous les niveaux, notamment au sein des associations et des collectivités, et développer la démocratie participative.

M. le président Michel Winock. Monsieur Tusseau, dans mon propos introductif, je n'ai évidemment pas oublié la liberté, valeur fondamentale et fondatrice. Simplement, outre que je n'ai pas voulu être exhaustif, je parlais essentiellement des représentations, de l'imaginaire, où cette valeur ne me paraît pas être véritablement en péril. Au contraire, nos concitoyens ont conscience du fait que nous vivons dans un pays de grande liberté.

M. le président Claude Bartolone. J'aimerais réagir, pour conclure ce tour de table, aux différentes interventions.

Si, comme l'a dit Karine Berger, en 1789 les débats étaient plus simples et plus courts qu'aujourd'hui, ce dernier adjectif est à prendre au pied de la lettre : c'est par des moyens physiques que l'opposition était très vite réduite !

M. le président Michel Winock. Mme Berger a parlé de la période de 1789 à 1792 : la guillotine ne fonctionnait pas encore !

M. le président Claude Bartolone. Plus sérieusement, j'aimerais en venir à la laïcité, pour rappeler que celle-ci n'équivaut pas au rejet des religions, contrairement à une interprétation aujourd'hui répandue et qui ne laisse pas de me surprendre. Ainsi certains parlementaires prennent-ils pour une atteinte au principe de laïcité la présence d'une personne portant un simple foulard parmi le public venu assister aux débats en séance. J'ai coutume de rappeler à ce propos que Philippe Grenier, élu député de Pontarlier en 1896, s'était converti à l'islam et siégeait dans l'hémicycle en costume traditionnel, et que l'abbé Pierre venait à l'Assemblée nationale en soutane lorsqu'il était député, sans que cela choque personne. Aujourd'hui, cela semble inconcevable : on occuperait l'Assemblée en signe de protestation !

Voilà un exemple de l'ignorance surprenante par l'opinion publique des principes mêmes qu'elle invoque, ici comme dans les autres domaines qui nous occupent. La loi de 1905 est une loi de liberté. Elle n'interdit nullement à un élu de se rendre dans un lieu de culte : l'essentiel, disait le général de Gaulle, est de n'y adopter aucune attitude qui puisse être interprétée comme une pratique religieuse.

Je suis d'accord avec Bernard Thibault sur le fait que, souvent, les citoyens ont l'impression que les sujets dont nous discutons ne sont pas ceux qui les préoccupent. Cela me soucie d'autant plus, comme président de l'Assemblée nationale, que nous avons même tendance à évacuer ces sujets du champ parlementaire pour les renvoyer à des comités Théodule, à de hautes autorités. Quels que soient mon amitié et mon respect pour le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, je regrette que le Parlement n'ait plus à se prononcer sur la désignation des dirigeants de l'audiovisuel public alors que le lien entre les médias et notre pratique démocratique est au cœur de nos discussions. Il en va de même de l'immigration et de l'intégration, pourtant confiées elles aussi à une haute autorité. Comment pouvons-nous donc relégitimer la parole politique ?

Bernard Accoyer a évoqué les lois de décentralisation, mais la manière dont a été traitée la parole des Français, en France et en Europe, au moment du Traité sur la Constitution européenne me paraît beaucoup plus néfaste à notre système démocratique, quelque position que l'on défende quant au fond. Après avoir demandé aux Français de s'exprimer, on leur a dit qu'ils s'étaient trompés et que l'on allait tout recommencer ! Les Irlandais ont d'ailleurs subi le même sort. Quels sont donc les points qui relèvent du débat démocratique, et comment montrer à nos compatriotes que, dans ces domaines, leur parole est prise en considération ? Tel est l'enjeu. Par ailleurs, ce n'est pas la décentralisation qui a affaibli nos institutions, mais le fait que nous l'ayons voulue sans remettre en cause le fonctionnement de l'État. Cela a conduit à des situations ubuesques dont j'ai été témoin comme président de conseil général : l'État décidait d'un ensemble d'actes déconcentrés sans modifier sa manière de fonctionner.

Voilà pourquoi nous avons tout intérêt à repenser notre rapport à de nouveaux lieux de pouvoir. Les parlements nationaux sont aujourd'hui totalement désarmés, en particulier face à la construction européenne. Nous n'avons pas notre

mot à dire à la veille d'un Conseil européen ou d'une réunion du G8, ce qui fait paraître les lieux de pouvoir encore moins accessibles aux citoyens.

J'approuve aussi une partie des propos qui ont été tenus sur la diversité sociale des députés. Les chiffres en valeur absolue sont parlants, au moins autant que les pourcentages. En 1945, 98 députés sur 522 étaient ouvriers ou employés ; en 2012, ils n'étaient plus que 11 sur 577. Le capital social requis pour devenir député, du fait de la pression sociale et scolaire, est bien plus élevé qu'autrefois. À l'heure où le politique apparaît totalement soumis à la finance et à l'économie, le non-économiste – le non-énarque, pour faire simple – voit sa parole disqualifiée. De même, si les femmes n'ont jamais été autant représentées à l'Assemblée que depuis 2012 – elles sont plus d'un quart des députés –, leur place au Parlement situe la France au soixante-quatrième rang mondial, derrière le Rwanda.

Cela plaide en faveur d'une réorganisation du mode d'expression politique. J'ai été surpris, cette fois comme responsable au sein d'une grande formation politique, de constater à quel point l'organisation du temps y était masculine. Au moment de désigner les candidats, c'est celui qui passe le plus de temps avec ses camarades, notamment lorsque les réunions ont lieu le soir ou le week-end, qui est favorisé, ce qui n'est évidemment pas sans effet sur la représentation des femmes au sein de la formation. Le respect de la parité conduirait à modifier radicalement cette organisation. Sans vouloir revenir sans cesse à l'exemple de ce pays, je me souviens que mes collègues suédois, lorsque j'étais ministre, avaient opposé une fin de non-recevoir à ma proposition d'une réunion le week-end, inconcevable en Suède car contraire à l'égalité entre hommes et femmes du point de vue de l'organisation temporelle.

Je remercie Michaël Foessel de son éclairage précieux sur la démocratie représentative, étudiée par Bernard Manin dans son grand livre *Principes du gouvernement représentatif* : il s'agit d'un régime mixte, qui comprend des éléments purement démocratiques et d'autres qui le sont moins. Michaël Foessel a ainsi souligné l'opposition entre la représentation-miroir – les représentants doivent être une photographie de la société – et la représentation-mandat selon laquelle ils sont désignés pour leurs qualités et leurs compétences, abstraction faite de leur milieu d'origine. Entre ces deux conceptions, notre pays n'a jamais tranché. Il me paraît possible de concilier les deux, mais surtout nécessaire de donner aux citoyens, quelle que soit l'option retenue, le sentiment que l'on prend leur point de vue en considération et que l'on comprend leur situation.

À propos de représentation, je précise à l'intention de Bernard Accoyer que Virginie Tournay est biologiste de formation. La science est donc éminemment représentée parmi nous.

Ferdinand Mélin-Soucramanien nous a rappelé l'article premier de la Constitution, qui établit la carte d'identité de la République : indivisible, laïque, démocratique et sociale. Le problème est que nous n'attribuons plus à ces mots la même signification qu'auparavant. Rappelons que la loi de 2010 interdisant la

dissimulation du visage dans l'espace public a pour fondement juridique non le principe de laïcité mais le principe de sécurité. Elle ne parle pas de signes religieux. De même Émile Poulat, immense historien de la laïcité qui vient de disparaître et auquel je veux ici rendre hommage, disait-il que la question du voile dans l'espace public n'avait rien à voir avec la laïcité. Lors de l'examen de la loi de 1905, on avait même rejeté un amendement visant à interdire le port de la soutane dans l'espace public au motif qu'il aurait été contraire au principe de laïcité, selon Briand et Jaurès ! On imagine ce qu'il adviendrait aujourd'hui de ce type de débat.

Institutions, difficultés sociales, projet de société : comme des souris dans un labyrinthe, nous avons cherché en vain, au cours de notre discussion, la sortie de crise. Mais c'est de tous ces éléments à la fois qu'il est question. Je disais hier à l'ambassadeur des États-Unis combien j'étais surpris, malgré les 40 % d'opinions favorables dont jouit le président Obama en dépit de ses difficultés, malgré la réduction du chômage et l'indépendance énergétique, par les taux d'abstention observés dans le pays et par le résultat des élections de mi-mandat. À l'heure où le grand projet fédérateur de la *pax americana* est en difficulté, pour ne pas dire en panne, quel projet alternatif présenter aux Américains ? C'est un problème dont nous ne devrions pas nous désintéresser.

En Europe, on lie souvent aux difficultés sociales l'émergence des « monstres » dont parlait Gramsci. Pourtant, en Autriche, où les populistes obtiennent 30 % des suffrages, le taux de chômage est résiduel. *A contrario*, en Espagne ou en Portugal, deux pays qui paient à la crise un tribut social terrible, l'ambiance est beaucoup plus optimiste que dans bien des grandes villes françaises.

Dans nos interrogations sont ainsi en jeu à la fois la question du projet, la crise sociale, le questionnement de certains de nos principes qui méritent d'être revivifiés, dont la laïcité, à mes yeux primordiale.

Au fond, on pourrait reprendre aujourd'hui, en l'inversant, le slogan fédérateur de Mai 68, « Métro, boulot, dodo », pour demander plus de métro – parce que nos territoires ne communiquent pas assez les uns avec les autres –, plus de boulot évidemment, plus de dodo à l'heure où la crise prive un nombre croissant de nos compatriotes d'un endroit où dormir. Inversé par rapport à l'époque où il mettait en question la société de consommation, ce triptyque interroge aujourd'hui comme hier le vivre ensemble, la nécessité de redéfinir notre ambition collective.

Nous sommes les héritiers d'une grande histoire. Napoléon Bonaparte, dont il est parfois de bon ton de se moquer, a ancré en nous l'idée de la France qui pouvait tout : il dessinait les frontières, il distribuait le Code civil. Dans le même ordre d'idées, j'ai été frappé, lors des cérémonies du 70^e anniversaire du Débarquement, par la force du message du Conseil national de la Résistance. Alors que le monde se divisait, celui-ci a fixé ses règles, économiques, sociales, sociétales, démocratiques. Voilà précisément ce qui nous met aujourd'hui à la

peine : comment définir un projet compatible avec le projet européen, avec une mondialisation dont on ne peut tenir compte de manière uniquement négative ? En somme, par quel projet fédérateur lier les différentes remarques qui ont été formulées ce matin ?

Quelques mots sur la suite de nos travaux. Vous pouvez, comme tout citoyen, trouver le compte rendu de nos débats sur la page du site Internet de l'Assemblée nationale qui est consacrée à notre groupe de travail. À partir de la prochaine séance, nos travaux seront organisés de manière plus interactive puisque nous procéderons à des auditions. Après le diagnostic, place au débat. La prochaine séance, le 16 janvier, sera consacrée aux « institutions françaises dans l'Europe et la mondialisation ».

Bonnes fêtes de fin d'année à tous !

Audition de Mme Laurence Parisot, vice-présidente de l'Institut français d'opinion publique et ancienne présidente du Mouvement des entreprises de France, et de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, sur le thème de la globalisation, le vendredi 16 janvier 2015.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le président, cher Michel Winock, mesdames et messieurs les parlementaires, chers collègues, mesdames et messieurs les personnalités qualifiées, je suis très heureux de vous retrouver pour cette troisième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions.

Avant d'évoquer la question mise à l'ordre du jour, comment ne pas avoir une pensée pour nos compatriotes récemment décédés ? Les journées que notre pays vient de traverser ne seront sans doute pas sans conséquences sur les réflexions qui nous animent au sein de ce groupe de travail. Des journées de terreur et de haine, au cours desquelles ont été sauvagement assassinés dix-sept de nos compatriotes. Parce qu'ils défendaient la liberté d'expression. Parce qu'ils nous protégeaient. Parce qu'ils étaient juifs. Des journées de terreur et de haine, auxquelles a répondu une journée d'unité et d'espoir, celle du 11 janvier 2015. Une journée rare, faite d'unité et de fraternité républicaine.

Notre mission a choisi de mettre la démocratie au cœur de ses réflexions. À ce titre, nous ne saurions passer à côté de ce qui s'est passé dimanche dernier, et cela pour au moins deux raisons.

La première, c'est que cette journée a été, selon l'heureuse formule de Michel Winock, la première « journée de l'internationalisme démocratique », une journée au cours de laquelle une partie du monde a rappelé qu'il ne pouvait y avoir de démocratie sans espace public et d'espace public sans liberté d'expression.

La seconde raison, c'est que cette journée a été celle de l'irruption du peuple français. Alors que l'on dit notre démocratie apathique, malade, se résumant à une masse faite d'individualismes, d'égoïsmes et de communautarismes, les Français sont descendus en nombre dans les rues de Paris, mais aussi dans celles de toutes les villes et de tous les villages de France. Non pour protester, revendiquer ou gronder, mais pour affirmer qu'ils n'avaient pas peur et qu'ils étaient unis pour défendre leur liberté.

Une chose est sûre : le peuple français a été à la hauteur de notre histoire en ces moments tragiques. La flamme qu'il a allumée le 11 janvier, bien sûr, n'appartient à personne, mais elle constitue un phare qui peut sans doute nous guider ; elle prouve que le peuple est vivant, qu'il est capable de s'engager et de transcender ses divisions même si cette manifestation ne règle pas tous les problèmes.

L'un des défis auxquels doivent aujourd'hui répondre nos institutions, c'est d'être capable de capter cette force de la multitude, d'en devenir le réceptacle, et que nos institutions permettent ainsi au peuple français de redevenir pleinement maître de son destin.

Redevenir maître de son destin en Europe et dans le monde, tel est justement le thème mis à notre ordre du jour.

Pour cette séance consacrée aux institutions françaises dans l'Europe et dans la mondialisation, nous avons le plaisir de recevoir Laurence Parisot et Jean Pisani-Ferry. Je les remercie sincèrement pour leur présence.

Laurence Parisot, nul besoin de la présenter. Qu'il me soit néanmoins permis d'indiquer, ici, que la question institutionnelle ne vous est pas étrangère. Vous déclariez d'ailleurs, l'année dernière, dans le journal *La Tribune* : « Le premier problème de la France, ce sont ses institutions », jugeant notamment qu'elles n'étaient plus adaptées à un monde en perpétuel mouvement. Nous serions heureux de pouvoir approfondir ce point avec vous.

Jean Pisani-Ferry, vous êtes un économiste renommé et aussi, depuis le 1^{er} mai 2013, commissaire général à la stratégie et à la prospective. Vous êtes, à ce titre, l'auteur du rapport de France Stratégie intitulé *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*. Dans cet ouvrage, vous écrivez notamment : « C'est donc bien à une réforme de la démocratie qu'il nous faut aujourd'hui procéder, pour renouer les fils de notre confiance dans l'avenir en réhabilitant le politique. »

Quelle prise ont et peuvent avoir nos institutions sur la mondialisation ? Comment, à travers les institutions, les Français peuvent-ils retrouver le sentiment d'être maîtres de leur destin ? Voilà quelques-unes des questions qui se posent aujourd'hui. Tous les membres ici présents ont, j'en suis sûr, de nombreuses autres questions à vous poser. Voilà pourquoi je vous propose, après un court propos liminaire de votre part, que s'engage notre conversation.

Mme Laurence Parisot. C'est un honneur pour moi d'être devant vous ce matin et d'avoir ainsi l'occasion d'échanger avec vous sur cette question éminemment importante. Ce que je vais dire est très directement lié à mon expérience de huit ans passés à la tête du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), car lorsque l'on est l'un des représentants des partenaires sociaux, on travaille tous les jours avec les représentants des institutions. De cette expérience j'ai tiré un certain nombre de réflexions très rapidement évoquées dans l'entretien que j'ai accordé à *La Tribune* et que vous avez évoqué, monsieur le président.

Si je me suis interrogée sur les institutions, c'est en particulier parce que j'ai été marquée par le fait que, ayant eu à travailler avec des hommes et des femmes, de droite comme de gauche, tous intelligents, compétents, sincères – sincères, j'y insiste –, j'ai eu la même difficulté à progresser et à « délivrer » – veuillez excuser cet emprunt au vocabulaire du *management* anglo-saxon. C'est à partir du constat de ce défaut d'efficacité que j'ai été amenée à douter d'un mien

présupposé – car j’ai fait des études de droit public et la question des institutions m’a toujours passionnée, un de mes anciens professeurs siège d’ailleurs autour de cette table... –, un présupposé selon lequel la solidité des institutions de la V^e République nous permettrait toujours de faire face aux difficultés. Or, ces difficultés ayant atteint un certain stade, j’ai pensé que cette solidité constituait au contraire le problème plus que la solution, un handicap plus qu’un avantage. Je souhaite appeler votre attention sur deux aspects en particulier.

En premier lieu, vous le savez, tout remonte, dans les faits, à un seul homme, et tout est concentré entre ses mains : le Président de la République. Comme si celui qui incarne cette institution était un homme-orchestre, un surhomme doté de toutes les compétences, de toutes les formes d’intelligence et, surtout, d’une capacité physique digne d’un médaillé d’or au marathon des Jeux olympiques. Et le marathon du Président de la République est quotidien.

Cela pose un problème majeur, et qui me fait penser à une phrase de Lionel Jospin quand il était Premier ministre : « Je n’ai même plus le temps de penser. » Je crois que c’est profondément vrai. Notre système a été conçu à une époque difficile, mais dont le degré de complexité n’était pas aussi élevé, car pour toute décision publique les interactions sont aujourd’hui très nombreuses, la technicité très pointue et la vitesse imposée prodigieuse. Un seul homme, même aidé d’une équipe – en général trop restreinte –, ne peut pas tout appréhender dans ces conditions. Toutefois, comme il y est obligé, il se fonde, pour agir et réagir, soit sur une pensée qui n’est pas la sienne – puisqu’il n’a plus le temps de penser –, soit sur la sienne – mais elle est généralement ancienne. Ainsi, sur le plan économique, j’ai souvent eu affaire, au plus niveau de l’État, à des personnes, qu’elles soient de droite ou de gauche, certes très intelligentes mais dont les connaissances dataient de dix ou quinze ans. Aussi la possibilité pour les responsables de nos institutions les plus importantes de penser et d’agir n’est-elle en rien anodine.

Je ne suis pas constitutionnaliste et il n’est pas dans mon intention, d’autant moins que je me trouve en présence d’éminents spécialistes, de vous dire de quelle manière réécrire la Constitution ; j’entends seulement vous faire part de ce qui me semble important et, à ce titre, vous proposerai une réforme : le Président de la République, une fois élu, devrait, comme le prévoit le système des États-Unis d’Amérique, avoir droit à un mois – voire trois mois – de délai avant son installation officielle. Il faut en effet rompre avec la folie d’une campagne présidentielle nerveusement épuisante, qui vous éloigne des grands mouvements du monde et vous confine dans des manœuvres électorales, campagne au lendemain de laquelle on doit composer sans délai un gouvernement, sans avoir le temps de récupérer physiquement ni de penser stratégiquement. Voilà qui me semble à l’origine du ratage de leurs « cent jours » initiaux par les quatre ou cinq derniers présidents.

Outre la question du temps d’installation, se pose celle de la délégation. Il faudrait vraiment préciser ce qui relève du domaine de compétences de chacun,

actualiser, sans doute, le principe selon lequel le Président de la République guide, arbitre, s'occupe de l'essentiel, tandis que le Premier ministre, à la tête du Gouvernement, agit en des matières certes tout aussi importantes mais d'une autre nature.

Le second axe de ma réflexion concerne l'architecture de nos institutions. Elle doit être à mon sens très souple, à l'image de ces constructions si flexibles qu'elles résistent aux tremblements de terre. Notre seule certitude est celle d'un monde incertain. Ce qui est important est imprévisible. Notre système institutionnel doit donc pouvoir réagir très soupagement et très rapidement aux crises imprévisibles. Il reste de nombreux progrès à réaliser en la matière, et surtout en lien avec l'architecture institutionnelle européenne.

Nous étions partis de l'idée d'une constitution européenne qui s'impose à nos différentes constitutions. Ne pourrions-nous pas procéder inversement et nous demander comment rapprocher nos institutions des institutions européennes, comment favoriser l'articulation entre le niveau national et le niveau européen ? Lors de la crise financière et économique de 2008-2009 et, pire, pendant celle de l'euro survenue en 2011, il a été très difficile de nous entendre avec nos partenaires européens, notamment avec l'Allemagne. Nous avons vécu des journées épouvantables parce que nous ne parvenions pas à nous comprendre : nos mécanismes institutionnels étaient tellement éloignés les uns des autres, les différentes procédures et les modes de réflexion respectifs si difficiles à admettre de part et d'autre...

En somme, pouvons-nous envisager, d'une part, de renforcer le caractère antisismique de notre système institutionnel, pour filer la métaphore, et, d'autre part, mieux redéfinir l'articulation de nos relations avec les autres pays européens et avec les institutions communautaires ?

Pour conclure, même si l'on touche peu aux institutions à l'issue du présent travail – il sera en effet difficile de nous mettre d'accord sur la définition d'une VI^e République, et je change moi-même d'avis tous les jours à propos du mode de scrutin : je me sens pro-proportionnelle certains jours, puis j'ai tellement peur des conséquences de son adoption avec une droite extrême forte que je reviens en arrière –, il reste un élément très gênant : les ambiguïtés de l'application de la Constitution, et plus précisément de certaines pratiques qui nous éloignent de la lettre du texte. Bien que son article 34 dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux [...] du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale », il y a bien des années que la loi n'en détermine plus les principes fondamentaux mais les moindres détails, et que les partenaires sociaux sont donc empêchés de jouer pleinement leur rôle et d'assumer leurs responsabilités. Il faut choisir. Il faut en finir avec ces ambiguïtés.

M. Jean Pisani Ferry. Je suis également très heureux que vous me donniez l'occasion de m'exprimer devant vous : la réflexion que vous conduisez me semble essentielle. Vous avez eu la gentillesse, monsieur le président, de citer

le rapport dont je suis l'auteur, intitulé *Quelle France dans dix ans ?*, travail qui, centré sur les questions économiques, sociales et sociétales, nous a conduits à aborder les questions institutionnelles. Nous avons, comme Mme Parisot, considéré en effet qu'on ne pouvait pas évoquer les problèmes de la France sans s'interroger sur le fonctionnement de ses institutions et sur la manière dont les ratés de la démocratie entraient en résonance avec d'autres dimensions de nos difficultés nationales.

Le sujet de la présente réunion, mondialisation et Europe, est abordé assez généralement sur le mode de l'attrition des capacités des instruments nationaux de décision, à la fois du fait de la concurrence du marché – avec la réduction de la sphère publique au profit de la logique marchande –, de l'expansion de la sphère de la décision internationale, enfin de l'imposition de règles, de contraintes à la liberté de décision. Ce phénomène est perçu comme réduisant le choix démocratique, entravant les gouvernants, limitant la responsabilité des élus et dépossédant les citoyens. Que penser de ces contraintes ? Sont-elles excessives ? Quel bon usage en faire ?

Vous connaissez sans doute le « triangle » de Dani Rodrik, qui a exprimé de la manière la plus saisissante le problème en expliquant qu'on ne peut avoir à la fois la démocratie, la décision nationale et la globalisation économique. Il s'agit, d'une certaine manière, du point ultime de la réflexion sur le sujet. Je persiste à penser que nous devons tâcher de faire le meilleur usage de l'espace qui nous est donné en même temps que réfléchir à sa transformation.

Je commencerai par évoquer les compétences. Les compétences de l'État national se réduisent-elles à l'excès ? On justifie l'attribution de compétences à des instances supranationales par l'existence de biens publics globaux ou régionaux. La stabilité financière, par exemple, a conduit récemment au transfert de responsabilités nationales à l'échelon global, sur le mode de la coordination, ou à l'échelon européen sur le mode de la décision et de la supervision. Un arbitrage doit dès lors s'opérer entre l'exercice de la démocratie au niveau national et l'efficacité collective. Les citoyens comprennent bien qu'il existe différents ordres de décision correspondant à différents niveaux de décision : on a toujours une préférence pour la proximité mais toujours le souci de l'efficacité.

On note cependant une frustration vis-à-vis d'un mode très technocratique de gestion de ces questions, vis-à-vis d'institutions internationales très peu ouvertes à la délibération démocratique, fonctionnant sur le mode de la spécialisation sans aucune forme de représentation qui permette un contrôle direct – c'est la limite de la démocratie transnationale. La manière dont ces problèmes sont traités dans l'espace européen suscite également une frustration spécifique.

Nous pourrions mieux faire sur plusieurs points. L'irréversibilité des transferts de compétence au niveau européen mérite d'être à nouveau discutée. À l'origine, il s'agissait de fabriquer une mécanique d'intégration à partir de transferts de compétences, certes limités mais très forts du fait de leur

irréversibilité. Cette construction stratégiquement très intelligente atteint ses limites au moment où l'on souhaite une clarification sur la répartition entre les compétences qui relèvent de l'échelon national ou infranational et celles qui relèvent de l'échelon européen. Il y a un désajustement entre ce qui est souhaitable et la réalité des compétences, dans un sens comme dans l'autre.

S'ajoute à cette nécessaire clarification une difficulté à bien traiter ces questions. En effet, nous n'avons pas de culture du fédéralisme, contrairement à d'autres pays où l'on a l'habitude de réfléchir à plusieurs niveaux et de considérer qu'il est naturel d'avoir des attributions déterminées de compétences et qui ne ressortissent pas *in fine* au niveau supérieur. Pourtant, du fait de la décentralisation et du fait de l'intégration européenne, nous sommes passés à un modèle beaucoup plus fédéral. La manière dont on « acclimate » ce modèle, dont on prend conscience de ce qu'il implique, dont on le rend lisible pour les citoyens, me semble très importante pour répondre à une situation qu'il ne faut pas systématiquement vivre sur le mode de la diminution des pouvoirs.

Selon Tommaso Padoa-Schioppa, ancien ministre de l'économie et des finances italien, on confond trop souvent pouvoir faible et pouvoir limité. Le pouvoir doit être limité : chaque niveau doit exercer pleinement des compétences définies. Or, on a plutôt tendance à organiser un système où les pouvoirs ne sont pas pleinement exercés. C'est pourquoi, au lieu de limiter le champ des compétences, on limite les capacités d'exercer ces compétences. La limitation du champ des compétences est tout à fait compatible avec l'exercice de la démocratie, tandis que la limitation de la capacité à exercer des compétences crée de l'insatisfaction à la fois chez les gouvernants et chez les citoyens. Cette distinction entre pouvoir faible et pouvoir limité vaut pour les échelons national, européen et international.

Après les compétences, je souhaite aborder la question de l'encadrement de la décision et de la limitation de la capacité discrétionnaire. Il y a deux modalités d'encadrement. La première revient à constitutionnaliser des politiques relevant du législatif. La seconde consiste dans l'emprise des règles d'origine européenne ou nationale, ou bien en la délégation de compétences à des autorités indépendantes.

On relève plusieurs modalités de constitutionnalisation en Europe, parmi lesquelles le traité. On songe bien sûr au traité constitutionnel européen, le paradoxe étant qu'il aurait précisément permis de distinguer ce qui relevait du constitutionnel et ce qui relevait du législatif. On a ensuite les obligations émanant du traité qui nous conduisent à constitutionnaliser un certain nombre de dispositions comme l'indépendance de la banque centrale, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – qui a conduit à la création du Haut Conseil des finances publiques. Une forme dégradée de cette modalité est l'unanimité ou la quasi-unanimité à cause desquelles certaines décisions ne sont plus modifiables dans les faits. Le risque est un mauvais partage entre le constitutionnel et le politique, avec tout ce que cela implique en matière de

perception d'une excessive rigidité et de restriction de l'exercice de la décision démocratique.

Nous acceptons un peu trop facilement, sans débat, un certain nombre de décisions sur lesquelles le Parlement pourrait davantage avoir son mot à dire. À l'occasion de la création du Mécanisme européen de stabilité (MES), j'ai été très frappé par la profondeur et la durée du débat chez plusieurs de nos voisins et par le caractère expéditif de la décision en France, le Parlement n'y ayant consacré qu'une demi-journée, et la même durée pour la décision d'aider la Grèce... Une lourde responsabilité a alors été prise, car nous savons aujourd'hui qu'il est possible que le ministre des finances revienne devant le Parlement pour expliquer que les créances sur la Grèce ne seront jamais recouvrées. Or cette question a donné lieu à un débat considérable en Allemagne. Qu'il s'agisse de la définition en amont, de la transcription législative ou du contrôle, il me semble qu'il y a une déficience du débat qui du reste constitue une faiblesse pour la France dans le cadre des discussions internationales.

Il n'est que de considérer l'importance prise par la cour constitutionnelle de Karlsruhe qui est l'expression ultime de cette réticence allemande à l'égard d'un certain nombre de décisions. Nous sommes tous suspendus aux arrêts de la cour constitutionnelle allemande, de la même manière qu'auparavant nous étions tous suspendus au vote du Bundestag. C'est pourquoi le caractère très limité du débat en France est un facteur de faiblesse externe.

En ce qui concerne les délégations à des instances indépendantes qui peuvent être imposées par l'ordre européen, nous vivons un peu trop la réduction de l'espace du discrétionnaire comme une réduction de l'espace démocratique, ce qui ne revient pas au même. Le fait de fixer avec précision une règle ou le mandat d'une institution, c'est une modalité d'exercice de la décision démocratique. On se prive de la possibilité de changer d'avis chaque année mais non de celle de décider quelle est la bonne règle, le bon mandat pour une institution. Là encore, nous n'avons pas assez investi en la matière. Par exemple, il ne me semble pas que le débat sur la nature du Haut Conseil des finances publiques, sur la nature du mandat qui devait lui être confié, ait été particulièrement riche. Si certaines dispositions sortent du champ de la décision discrétionnaire pour être confiées à des instances externes, si l'on se fixe une règle en matière de responsabilité budgétaire, l'investissement sur la définition de cette règle, de ce mandat, de ces principes de fonctionnement, de la composition d'une instance, est essentiel. Les Britanniques ont mené sur ce point une réflexion très intéressante. Chaque fois, au Royaume-Uni, que s'est posée la question de savoir comment accroître l'indépendance de la Banque centrale, comment créer l'*Office for Budget Responsibility*, il y a eu une réflexion très riche sur l'insertion de ces nouvelles instances dans un dispositif institutionnel et politique national.

J'aborderai en troisième et dernier lieu le contrôle des processus de coordination. La gouvernance supranationale ne s'organise pas exclusivement sur le modèle de la délégation, mais aussi sur celui de la coordination de décisions

nationales, c'est-à-dire sur le modèle de la négociation d'orientations générales. Au moment où on en vient à la décision nationale, on a déjà beaucoup discuté, préparé. C'est vrai dans le domaine économique et financier international où du reste on ne peut pas faire autrement puisque les pays émergents et les États-Unis sont très sourcilleux en matière de délégation. Dans le modèle européen, en revanche, c'est assez nouveau car il était traditionnellement un modèle de délégation. L'union économique et monétaire, impliquant beaucoup plus de politiques nationales, est donc un modèle qui emprunte à la coordination.

Comment fonctionner avec un modèle de ce type ?

La réflexion en amont, je le répète, me paraît essentielle. J'insisterai sur la socialisation des débats des parlements nationaux dans un cadre européen. Même si chaque parlement national se saisit d'une question et mène un débat riche, la réponse ne sera pas nécessairement satisfaisante, car chacun d'eux aura discuté en fonction de ses responsabilités, des citoyens devant qui il est comptable, et non pas en fonction d'un intérêt collectif européen sous-représenté. Le modèle de coordination pose le problème de savoir à quel moment on prend en compte et de quelle manière l'intérêt collectif européen. La réponse est très simple : quand on est au bord du précipice – ce que Mme Merkel a appelé l'*ultima ratio*. C'est uniquement lorsque la crise est vitale que l'on peut accepter de prendre certaines décisions. Ce modèle est donc quelque peu dangereux.

Existe-t-il des formes plus élaborées de débat que celles prévues à l'article 13 du TSCG, des modes de débat transparlementaire plus riches que celui auquel j'ai assisté avec Karine Berger à Rome il y a quelque temps ? À partir d'un modèle de coordination dans lequel les parlements nationaux sont nécessairement impliqués – le Parlement européen n'est pas la solution dans un cadre de coordination, mais il peut l'être dans un cadre de délégation – il faut réfléchir à des formes dans lesquelles une instance parlementaire aurait une composition plus précise, un mandat plus précis, une capacité d'expression, d'orientation et de contrôle plus précise.

Nous faisons face à des problèmes très importants, mais l'ampleur des solutions est un peu plus grande que celle habituellement perçue.

Mme Karine Berger. J'évoquerai la place des constitutions vis-à-vis du droit européen. On sait qu'aucun pays européen ne considère que sa propre constitution se trouve en deçà du droit européen. À l'inverse, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) considère que toutes les constitutions nationales devraient se plier à la hiérarchie des normes européennes. Jean Pisani-Ferry a parfaitement montré que, désormais, chaque fois qu'une décision constitutionnelle est prise en Allemagne, on est obligé de vérifier si elle ne va pas remettre en cause l'intégralité des décisions du Parlement européen, voire du Conseil européen. Or on n'a jamais décidé, en France, si la Constitution française devait être conforme au droit européen ou si c'était au droit européen de se conformer à la Constitution,

les conséquences n'étant pas tout à fait les mêmes en termes de démocratie et de souveraineté.

J'ajouterai que dans tout le débat très politique qui s'est tenu en France sur le fameux « ordo-libéralisme » allemand, c'est bien la place de la constitution allemande vis-à-vis du droit européen qui était en jeu.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. On a bien situé, me semble-t-il, la place respective de la Constitution et du droit européen. Le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation l'ont fait. La Constitution elle-même le précise. Faut-il évoluer ? On a posé la question en 2005, et la réponse a été tout de même assez nette : la Constitution prévaut sur le droit européen dans l'ordre public interne français.

La question de l'implication des parlements nationaux est très importante. Pour des raisons politiques et idéologiques claires, l'Allemagne est le très bon élève, le Royaume-Uni est l'un des plus mauvais élèves, la France étant, quant à elle, un élève moyen – moins, sans doute, pour des raisons idéologiques ou politiques que pour des raisons pratiques, liées au fait que la France, en Europe et dans le monde, est caractérisée par le cumul des mandats. Or le Parlement qui sera élu en 2017 sera celui du non-cumul et marquera donc, je l'espère, une évolution. Il faut donc se préparer à une implication plus grande du Parlement dans les institutions européennes.

J'avais été frappé par l'entretien de Mme Parisot auquel il a été fait allusion, si frappé que je l'ai donné à lire à mes étudiants. Si elle appelle de ses vœux, entre les lignes, une évolution profonde des institutions – au point qu'on pourrait presque envisager une VI^e République –, tout est possible, notamment de rêver à un futur institutionnel meilleur. Vous avez bien montré, madame, que tout ne passe pas nécessairement par un grand soir institutionnel, et je souscris tout à fait à certaines de vos propositions comme le délai de latence, propre d'une démocratie apaisée, qui renvoie à la très utile période d'installation du nouveau Président, aux États-Unis, entre novembre et le 20 janvier. Y sommes-nous prêts en France ? Il s'agit moins d'en passer par une réforme institutionnelle profonde que par une évolution des pratiques.

Vous ne paraissez pas remettre en cause l'élection du Président de la République au suffrage universel direct – acquis sur lequel il paraît difficile de revenir –, mais iriez-vous jusqu'à envisager que le chef de l'État ne préside plus le Conseil des ministres, pour en finir avec le « mal napoléonien » dénoncé par un ouvrage récent ?

Mme Laurence Parisot. Je n'ai jamais songé à remettre en cause la présidence du Conseil des ministres par le Président de la République. J'ai dit qu'il devrait se consacrer à l'essentiel – au sens de l'essence des choses. Les attentats de la semaine dernière nous l'ont bien montré : nous sommes tous d'accord pour considérer qu'il faut défendre nos principes de liberté, de laïcité, et

je ne suis pas sûre que le fonctionnement actuel des institutions permette au Président de se consacrer à cet essentiel-là. Or c'est précisément, à mon sens, pour s'assurer que la ligne directrice fondamentale n'est jamais oubliée, qu'il doit présider le Conseil des ministres. Il faut favoriser une certaine souplesse en évitant de créer de nouveaux blocs qui s'opposeraient les uns aux autres.

J'ajoute que le Président doit s'impliquer beaucoup plus qu'aujourd'hui dans le projet européen. Il doit donc présider le Conseil des ministres pour que personne n'oublie jamais que toute décision doit être préparée dans une perspective européenne.

Mme Cécile Untermaier. J'approuve l'absolue nécessité d'articuler davantage démocratie et globalisation. Les gens savent que des décisions sont prises à plusieurs niveaux. Ils l'acceptent, mais ils ont le sentiment que ces décisions sont de nature à se nuire les unes aux autres ; ils n'en perçoivent pas la cohérence, ce qui engendre une frustration mais aussi un doute profond sur la politique que nous menons. Nous devons vraiment réfléchir à la manière dont le Parlement pourrait aider à cette articulation. Les citoyens n'aimeront jamais l'Europe tant qu'ils auront le sentiment qu'il y a concurrence entre les États et que certaines décisions communautaires nuisent à la vie nationale. Nous avons donc la responsabilité de porter un message cohérent, de ne pas faire de l'Europe un bouc émissaire quand des décisions ne nous satisfont pas. Il nous faut adhérer, collectivement, à ces décisions prises à plusieurs niveaux.

La difficulté est que nous ne parvenons pas à débattre ensemble de ces décisions. Nous, parlementaires, transposons des directives, mais le travail en amont nous échappe. Ces transpositions sont des exercices techniques intéressants, mais il aurait été bien plus intéressant que le Parlement – et non pas uniquement le Gouvernement – soit saisi en amont. Or, avec le non-cumul des mandats, le Parlement va travailler autrement à partir de 2017, et il me semble que nous devrions être une des chevilles ouvrières de cette articulation avec l'Europe et les instances internationales, lesquelles n'ont de lien, pour le moment, qu'avec les gouvernements.

Nous devons réfléchir à la manière de créer ces liens et de faire comprendre aux citoyens à quoi servent les institutions internationales et comment elles participent de la résolution des problèmes qui se posent au niveau national et au niveau global.

Modestement, il me semble que nous pourrions songer à constituer un groupe parlementaire réunissant des sensibilités plus juridiques, économiques, sociales, qui établirait ce lien avec les organisations internationales et notamment avec l'Europe. Nous pourrions ainsi restituer aux citoyens une vision plus cohérente de ce dispositif global qui pèse sur les décisions locales.

M. Michaël Foessel. Madame Parisot, monsieur Pisani-Ferry, vous avez montré de manière intéressante que la décision politique s'inscrivait dans

l'urgence et la complexité, notamment dans le domaine économique. En se posant la question de l'adaptation des institutions aux exigences de réactivité et de meilleure appréhension de l'évolution du monde, ne risque-t-on pas d'oublier le fondement démocratique de la décision politique ? La délégation de celle-ci à des institutions plus technocratiques que démocratiques incarne ce danger. Plutôt qu'une logique d'adaptation, il conviendrait de privilégier le chemin d'une reconquête par le politique d'une temporalité propre à son action. Ainsi, comme l'a souligné M. Pisani-Ferry, le Parlement allemand a imposé à l'Europe le temps nécessaire à ses débats ; il s'avère donc possible de relativiser l'urgence de certaines décisions monétaires ou économiques et de les soumettre à l'exigence de la confrontation politique. Un équilibre entre les contraintes de notre monde et l'ambition du débat démocratique est-il possible ?

Le corps du Président de la République conserve une certaine charge symbolique – ce qu'il reste du corps du roi – et j'ai apprécié votre remarque, madame Parisot, sur l'exigence physique du poste.

Mme Marie-George Buffet. Madame Parisot, je note que vous n'avez pas crainte d'évoquer la VI^e République : la redéfinition du champ d'intervention du Président de la République et l'instauration de la proportionnelle pourraient se trouver au cœur d'une telle évolution institutionnelle.

L'enjeu pour l'action politique est de retrouver de l'efficacité et donc de la crédibilité. Le discours sur l'Europe se trouve centré sur l'idée de contrainte – qu'elle soit positive ou négative. Ainsi, le vocabulaire du droit européen – les « directives » et les « transpositions » – accrédite l'idée d'une instance qui décide et ne laisse aux autres que le soin de mettre en œuvre. Monsieur Pisani-Ferry, alors que les travaux du Parlement européen restent peu visibles, quel pourrait être le rôle nouveau des parlements nationaux pour élaborer en commun les grands choix pour l'Europe ? Nous ne devrions pas nous contenter de subir la mondialisation économique et retrouver une volonté politique de régulation.

Mme Seybah Dagoma. La construction européenne fait face à un péril démocratique, résultant du fossé qui ne cesse de se creuser entre les élites européennes, la majorité eurosceptique des citoyens et la minorité europhobe. La défiance des citoyens repose sur le sentiment que la Commission européenne décide sans subir de contrôle démocratique. Lors des dernières élections européennes, un débat nourri s'est développé sur le traité de libre-échange transatlantique (TIPP), au cours duquel l'absence de transparence a été pointée. En dépit de la procédure de codécision, instaurée par le traité de Lisbonne, et de l'élargissement du rôle du Parlement européen, beaucoup considèrent que l'information manque. Dans ce contexte, quel nouveau rôle pourraient jouer les parlements nationaux ?

M. Luc Carvounas. Quelle importance les partis politiques français accordent-ils au Parlement européen ? Cette question se pose lorsque l'on

compare le choix des candidats en France par rapport à d'autres démocraties où sont élus des députés s'engageant à long terme.

Les institutions de la V^e République fonctionnent, comme on vient de le constater à nouveau dans des circonstances dramatiques ; nous devons cependant les amender, les oxygéner, les moderniser afin de les adapter au monde d'aujourd'hui et de leur permettre de répondre aux aspirations de nos concitoyens. Les institutions européennes peuvent également nous permettre d'accroître notre efficacité ; je suis surpris d'entendre que les parlementaires nationaux pâtiraient d'un manque d'information sur les travaux européens.

Une délégation de parlementaires français est par ailleurs envoyée de longue date auprès du Conseil de l'Europe, organisme bien plus ancien que le Parlement européen. Ne devrions-nous pas travailler à approfondir également les liens entre ce dernier et le Parlement français ?

Nous avons une responsabilité collective qui nous enjoint de ne pas nous contenter de transposer sans réflexion politique les directives de l'UE et d'adapter la vie de nos chambres nationales aux temps d'aujourd'hui et de demain. Partons de l'existant et croisons les expériences.

M. Denis Baranger. Il existe un désajustement entre la Constitution et les domaines économique et social ; madame Parisot et monsieur Pisani-Ferry, quelles dispositions de la Constitution modifieriez-vous pour combler ce hiatus ?

Madame Parisot, vous avez rappelé que les constituants de 1958 ne pensaient pas le monde de 2014 ; vous avez tellement raison que, jusqu'aux années 1980, les banques centrales fixaient un taux dirigé. Ensuite, elles sont intervenues sur les marchés puis n'ont cessé d'accroître la complexité de leurs actions. Aujourd'hui, il paraît impensable que des États contrôlent une banque centrale – surtout la banque centrale européenne (BCE). Au moment de la crise financière de 2008, un banquier central avait affirmé que tout ce qui était jusqu'alors inconcevable devait désormais être mis en œuvre...

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) prouve que nous agissons dans un état d'exception permanent ; il a ainsi fallu sortir du cadre des traités européens pour élaborer cet instrument. Celui-ci s'avère tellement spécial qu'il pose la question du contrôle de ce type de décision. Un mécanisme aussi important que celui-ci n'a-t-il pas vocation à intégrer la Constitution, puisqu'il se situe entre les grands principes – heureusement stables depuis 1958 – et la décision politique immédiate ?

M. Arnaud Richard. Je trouve l'argument des cent jours très pertinent pour la méthode de gouvernance. Ce n'est pas notre Constitution qui se révèle défaillante, c'est la manière dont on la fait vivre. Les parlementaires n'utilisent pas tous leurs pouvoirs, mais les rapporteurs spéciaux qui les ont employés se sont attiré bien des problèmes.

Le principe du *spoil system*, bien qu'imparfait, permet à des hauts fonctionnaires de se préparer à l'exercice de certaines fonctions, et il conviendrait de réfléchir à l'importation de cette culture en France. La construction des équipes gouvernementales semble souvent résulter de l'improvisation, et certains directeurs ou directeurs-adjoints de cabinet ne sont pas formés à leur poste, qui exige pourtant d'eux de prendre rapidement des décisions importantes, le temps du politique différant du leur. Le *spoil system* permet également de mieux associer l'administration centrale, afin que ses directeurs accueillent sereinement les changements de gouvernement.

Le MES a été proposé au Parlement par un amendement déposé lors d'une séance de nuit à une heure et demie du matin. Seuls le rapporteur général du budget et le président de la Commission des finances étaient au courant des contours de ce mécanisme. Tout le monde a voté l'amendement, mais dans des conditions de travail très immatures.

Avant chaque Conseil européen, un débat est organisé au Parlement, mais il n'a de débat que le nom, car il s'agit de prises de parole non suivies de vote ; en Allemagne, au contraire, la Chancelière se rend à ces réunions munie d'une feuille de route établie par sa majorité parlementaire et, si elle doit changer de position, il lui faut demander une suspension de séance pour s'assurer à nouveau du soutien de sa coalition. Cette différence fondamentale explique en partie l'incompréhension qui règne parfois avec nos partenaires allemands.

Comme pour Mme Parisot, le dialogue social revêt une grande importance à mes yeux. Mais les gouvernements qui demandent au Parlement de transposer un accord national interprofessionnel (ANI) dans la loi exigent que les députés et les sénateurs ne procèdent qu'à une simple retranscription du travail des partenaires sociaux. Cette situation s'avère gênante et rend nécessaire la clarification du concept de démocratie sociale.

Enfin, les partis allemands membres de la coalition au pouvoir ont bâti pendant deux mois, à l'issue des élections, un programme de 160 pages qui traite de l'ensemble des sujets de politique publique qu'ils souhaitaient porter pendant la législature. En France, nos pratiques nous éloignent hélas d'une telle méthode.

M. Alain-Gérard Slama. Je remercie nos deux invités, qui ont bousculé mes idées reçues ; les propos de Mme Laurence Parisot au sujet du président de la République m'ont beaucoup touché. La manifestation du 11 janvier dernier a répondu à une réaction instinctive, décuplée par la force des réseaux sociaux. Elle a renforcé le Président de la République, dont la personne a réussi à incarner l'expression d'un sentiment collectif. Le problème du Président est qu'il s'occupe de tout car la cour qui l'entoure lui interdit de hiérarchiser les problèmes qu'il a à trancher. En raison de son parcours et de sa position, il a tissé des relations suffisamment étroites avec les décideurs de la société civile pour choisir les personnes dans l'administration et la société civile ; il y a donc lieu de ne pas lui octroyer en plus une capacité institutionnelle de nomination, que François

Mitterrand avait essayé de réduire sans y parvenir. Cette logique du pouvoir, décrite par les philosophes et les sociologues, s'avère paralysante et catastrophique pour notre pays, et le quinquennat n'a apporté aucune amélioration en la matière.

La proposition de Mme Parisot d'octroyer cent jours de réflexion au président élu présente l'inconvénient de paralyser le pouvoir sortant, les Américains appelant « période des canards boiteux » ces deux et quelque mois durant lesquels le chef de l'État sortant achève son mandat. L'instauration d'une telle période accroîtrait la personnalisation du choix du président de la République, car il serait censé ne pas avoir arrêté définitivement les grandes lignes de son mandat lors de la campagne ; en conséquence, le vote des électeurs reposerait sur une confiance *intuitu personae*. Il est vrai que la dérive consistant pour le Président à être élu sur le fondement d'un programme de plus en plus détaillé, ressemblant à un projet de gouvernement et s'éloignant de l'article 5 de la Constitution, s'avère néfaste, mais il convient de se méfier de la propension à élire une personne sur la simple foi de son apparence. J'approuve cependant la proposition de Mme Parisot de procéder à une évaluation du bilan de l'équipe sortante, car le nouveau président ne devrait plus pouvoir invoquer la découverte d'un héritage catastrophique aux fins de diluer sa propre responsabilité.

M. Jean Pisani-Ferry a regretté que la France manque d'une culture fédéraliste ; ce constat est évident, puisque c'est l'État qui a construit la nation dans notre pays. Michel Debré avait dit aux chefs d'État européens que le fédéralisme ne marchait pas ; son constat était juste, si l'on fait exception des États-Unis et de la Suisse. L'Allemagne est le seul pays de l'Union européenne (UE) à disposer d'une culture réellement fédéraliste ; la France, quoi qu'il en soit, en est dépourvue. L'Espagne et l'Italie doivent faire face à l'éclatement de leur nation et à la volonté de certaines de leurs régions d'adhérer directement à l'UE.

Nous pâtissons d'un manque de culture de l'évaluation ; la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a engendré de nombreuses déceptions et a montré que notre pays éprouvait de grandes difficultés à évaluer ses pratiques.

Madame Parisot, monsieur Pisani-Ferry, le problème que vous avez posé ne rejoint-il pas la question de la subsidiarité ? L'Église s'est heurtée à cette question, et très peu d'évêques laissent agir les curés de leur évêché, même quand les sujets à traiter relèvent de la compétence de ces derniers. Cela ne démontre-t-il pas que la pente naturelle de tout pouvoir conduit à refuser la répartition claire et efficace des tâches ? Il s'agit là d'un problème général pour lequel l'intervention des sociologues s'avère plus utile que celle des juristes.

Mme Marie-Louise Antoni. Toutes les entreprises se reposent la question de leur gouvernance et de l'adaptation de leur organisation, afin de faire face aux transformations du monde. Elles cherchent à mieux écouter leurs clients et à faire adhérer davantage leurs collaborateurs à leur action. Le dysfonctionnement n'est pas inquiétant si l'on reste à l'écoute du monde. Les sociologues et les consultants

peuvent nous aider à poser des questions d'intérêt commun. Nous nous trouvons sur un terrain certes mouvant, mais également fécond.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation et le Conseil d'État auraient tranché, nous dit-on, la question de la hiérarchie des normes en affirmant la primauté de la Constitution sur le droit européen, mais les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) s'imposent aux États, si bien que le débat reste ouvert.

Mme Marie-Anne Cohendet. La toute-puissance présidentielle émerge une nouvelle fois dans nos débats ; elle crée un problème pour notre démocratie, notamment parce qu'elle constitue un obstacle au développement d'une construction européenne saine. La faiblesse de la démocratie française par rapport à l'UE et à l'Allemagne résulte de l'absence de mandat donné au chef du Gouvernement par le Parlement avant chaque Conseil européen. Les Français ne choisissent pas directement le Premier ministre, contrairement à leurs voisins allemands, si bien qu'ils se sentent dessaisis du débat politique : ils signent un chèque en blanc tous les cinq ans à un Président omnipotent et incontrôlable. Comme le montre la richesse des débats parlementaires allemands, notamment en matière européenne, l'efficacité est le produit de la démocratie. Les institutions fonctionnent si les citoyens se sentent représentés, ce qui suppose du débat et de la participation.

La gouvernance des entreprises illustre également la conciliation entre efficacité et démocratie, conciliation que ne permet pas la prépotence présidentielle. Les grandes entreprises qui réussissent le mieux se révèlent les plus démocratiques : ainsi, la direction de Google consulte ses employés et organise de vrais débats pour prendre en compte l'opinion de chacun.

Si le Président de la République revenait à sa juste place, la question des cent jours ne se poserait plus. La récente embellie de la popularité présidentielle tient au fait que M. Hollande a épousé son vrai rôle de garant de l'unité de la nation. Lorsque le Président redevient un arbitre, l'adhésion de la population s'accroît, et les parlementaires peuvent à nouveau légitimer et contrôler le Gouvernement.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur Pisani-Ferry, vous êtes intervenu sur le lien entre pouvoir faible et pouvoir limité, et vous avez invoqué l'exemple du MES, au sujet duquel la démocratie n'a pas fonctionné : les organes démocratiques européens ont alors défailli, puisque les décisions n'étaient plus prises par la Commission, mais par le Conseil, si bien que le contrôle du Parlement européen disparaissait et que celui des parlements nationaux diffère d'un pays à l'autre. Nous devons donc nous interroger sur la redéfinition des lieux de pouvoir. M. Richard a souligné le fait que le Parlement français pourrait d'ores et déjà agir pour influencer la définition de la politique européenne et contrôler son exécution. Je regrette qu'il n'existe pas de commission permanente de plein

exercice dédiée aux questions européennes au sein de l'Assemblée nationale ; la délégation aux affaires européennes, devenue commission « transversale », nous a permis de rattraper une partie de notre retard, mais cela s'avère insuffisant.

Nous ne pourrions éluder la question de la nécessaire intégration des parlements nationaux au sein des institutions européennes, qui pourrait, à budget constant pour ne pas heurter nos amis allemands, prendre les traits d'un sénat ; en effet, le Parlement européen se révèle trop éloigné des citoyens et des parlementaires nationaux, et fonctionne selon une temporalité qui renforce cette distance. Si on explique que l'absence de contrôle démocratique constitue la méthode pour combattre la crise, on creuse le fossé entre l'Europe et les populations. La situation grecque a illustré les inconvénients d'un système où la trop longue prise de décision aggrave la crise. Il faut revenir au principe rousseauiste d'un contrôle démocratique identifié et approfondi.

Le retour en grâce du Président de la République découle davantage du caractère symbolique de sa fonction, qui s'est donné à voir à l'occasion de la crise ouverte par les attentats de la semaine dernière, que des décisions prises lors de ces événements. Si l'on devait célébrer l'action du Président de la République et du Premier ministre, on se réjouirait des nominations judicieuses opérées dans les services de renseignement et la police, ainsi que du bon fonctionnement de nos institutions, les forces de l'ordre étant intervenues sous le contrôle de la justice.

Cette situation nous ramène à la question de l'identification des titulaires du pouvoir et de l'intervention des acteurs étatiques. Comme cette interrogation reste souvent sans réponse, on soustrait au contrôle démocratique tout un pan de l'action publique. Alors que les sujets relatifs à l'immigration et à l'intégration nécessitent une analyse et des réponses politiques, on a créé un comité « Théodule » *ad hoc* qui enlève de l'influence au Parlement.

Vos deux interventions, madame, monsieur, nous indiquent la direction dans laquelle ce groupe sur l'avenir des institutions doit travailler.

Madame Parisot, vous avez évoqué la temporalité de la décision politique, sujet sur lequel il convient de se pencher. Quel est le système qui permet d'effectuer un contrôle démocratique adapté au temps politique ? Nos collègues du Bundestag se posent les mêmes questions que nous et ne comprennent pas que leurs travaux n'intéressent pas le peuple allemand ; or cela est dû au fédéralisme, car les responsables des sujets sociétaux sont les Länder et non l'État fédéral. Par ailleurs, les Allemands sont incapables de conduire une intervention militaire comme celle de la France au Mali.

Monsieur Alain-Gérard Slama, l'émotion a été provoquée la semaine dernière par l'assassinat de journalistes ; la mobilisation des médias n'est sans doute pas suffisante et une émotion partagée s'avère nécessaire pour que le peuple se rassemble ; j'ai ainsi été effrayé du silence de la nation française après

l'agression le 1^{er} décembre dernier à Créteil d'un couple juif dont la femme a été violée.

Comment utiliser positivement la colère à l'origine de la mobilisation des citoyens ? Pour répondre à cette question, il convient là encore d'identifier ceux qui peuvent agir. Sur ce terrain, on peut se demander si la limitation du pouvoir n'est pas un facteur de sa reconnaissance et donc de sa force.

Mme Laurence Parisot. Tout ne doit pas être fait en réaction immédiate aux événements. Lorsque j'étais présidente du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), j'avais instauré, sur la suggestion du secrétaire général de Force ouvrière, Jean-Claude Mailly, un temps de délibération précédant chaque négociation sociale. Il permettait de s'accorder sur des diagnostics, des définitions et des idées que l'on souhaitait présenter lors de la négociation. La délibération est importante et il s'avère nécessaire d'accorder plus de temps au débat, même si cela pose la question de la délégation.

L'onction démocratique n'est pas la seule source de légitimité : celle de la compétence compte également. M. Mohamed el-Baradei, président de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), affirmait qu'il n'y avait pas d'armes de destruction massive en Irak, alors que M. George Bush défendait la position inverse : entre les deux, c'est le premier qui possédait la compétence, donc la plus forte légitimité. Les élus démocratiques sont-ils prêts à accepter de déléguer une partie de leur pouvoir à des autorités non élues mais compétentes ? Dans le domaine du dialogue social, j'estime ainsi que des délégations peuvent être transférées aux partenaires sociaux.

J'aime le verbe « subsumer », insuffisamment employé à mes yeux et qui signifie « penser un objet individuel comme compris dans un ensemble », selon le *Petit Robert*. Le Président de la République devrait subsumer, c'est-à-dire penser les différents éléments individuels dans leur ensemble. Il faut donc penser la subsumption, la délégation, et la reconnaissance des légitimités autres que démocratiques.

Il y a lieu de s'interroger sur les voies par lesquelles le Parlement européen pourrait davantage s'intéresser aux parlements nationaux ; par ailleurs, la chaîne parlementaire (LCP) et Public Sénat devraient retransmettre davantage de débats du Parlement européen en direct, afin de renforcer la visibilité et la lisibilité de ceux-ci. On peut en effet avoir l'impression de subir des décisions par manque d'accès à l'information.

S'agissant du traité transatlantique, n'oublions pas que la Commission européenne a reçu délégation des gouvernements de l'UE pour le négocier avec les États-Unis. Contrairement à ce que l'on lit, cette négociation n'est pas opaque, et il est possible d'avoir accès à l'information ; d'ailleurs, toutes les fédérations professionnelles concernées par ce traité connaissent l'état des négociations et ajustent leur lobbying en fonction de celui-ci. Si les fabricants européens de pare-

chocs s'alarment à l'idée que pourraient leur être imposées les normes américaines, c'est bien le signe que l'information est disponible !

Je n'ai pas de conviction arrêtée sur le *spoil system*, mais il serait utile de l'approfondir car il existe dans les faits et, comme il n'est pas organisé, il s'avère délétère pour tout le monde.

La période des cent jours – qui pourrait être plus courte – n'induirait pas forcément une concentration de la campagne électorale sur la personne plutôt que sur le programme. Les élus et leurs équipes ont besoin d'un temps de travail pour préparer la mise en œuvre du projet pour lequel ils ont été élus. C'est d'autant plus important que l'on dresse toujours le constat que les difficultés naissent de l'exécution des idées et non de leur contenu. La mise en œuvre du bouclier fiscal par M. Sarkozy en 2007 et celle de la taxe de 75 % sur les hauts revenus par M. Hollande en 2012 ont été toutes deux désastreuses : remettre un chèque aux personnes détenant un patrimoine élevé dans le premier cas, déployer une mesure fiscale comportant autant d'effets pervers dans le second, ont condamné ces décisions à l'échec.

Enfin, nous devons réfléchir aux liens entre les institutions et le « quatrième pouvoir » : celui des médias et, aujourd'hui, des réseaux sociaux.

M. Jean Pisani-Ferry. Dans l'appréhension de la temporalité, il convient de distinguer les urgences réelles de celles qui ne le sont pas. Rien n'imposait d'expédier la discussion parlementaire sur le MES en fin de soirée, même si certains problèmes, y compris dans le domaine économique, exigent un traitement immédiat. Au moment de la crise financière en Europe, on a parfois décrété l'urgence de manière abusive, au détriment de la délibération. Là se trouve sans doute un terrain de reconquête démocratique.

Le tribunal constitutionnel de Karlsruhe a pris soin de renvoyer la question des opérations monétaires sur titres (OMT) à la CJUE tout en assortissant cette saisine de remarques visant à guider celle-ci dans sa prise de décision – même s'il semble bien qu'elle n'en tienne guère compte.

Le débat constitutionnel allemand sur les OMT se révèle très intéressant, car il s'articule autour de la répartition des compétences entre une banque centrale indépendante et un parlement démocratiquement élu. Dans la pensée allemande, la politique monétaire n'induit pas d'effets distributifs et peut donc être déléguée à une instance indépendante, alors que toutes les politiques ayant de tels effets doivent relever du Parlement. La contestation des OMT n'est donc pas uniquement mue par la volonté de défendre l'orthodoxie de la Banque centrale européenne : elle traduit également la conviction que la décision d'apporter une aide financière à un pays ne peut être du ressort d'une banque centrale. Il est nécessaire de disposer de principes fondamentaux en la matière, ce qui n'est pas le cas en France où l'indépendance de la banque centrale est récente. Si l'Allemagne

nous a bien imposé des politiques, nous l'avons également amenée à épouser certaines de nos volontés, parfois contre son inclination.

Tommaso Padoa-Schioppa distingue le pouvoir fort dans un domaine de compétence à l'étendue limitée, du pouvoir faible qui empêche toute lisibilité et engendre un mauvais fonctionnement démocratique. Or, des communes aux organisations internationales, nous présentons aujourd'hui aux citoyens une collection de pouvoirs faibles. L'enchevêtrement de compétences nourrit cette addition d'impuissances, qui noie la responsabilité et affaiblit l'adhésion à la démocratie. Le fédéralisme n'appartient pas à la culture française, mais nous vivons dans un modèle de décision segmentée. Cette question se pose encore plus au Royaume-Uni, qui a mis en œuvre la dévolution, et en Espagne, pays confronté aux revendications régionales ; nous constatons donc la généralisation du mouvement de décentralisation et d'intégration internationale, qui favorise les pays déjà fédéraux. Quant aux accords nationaux interprofessionnels (ANI), ils posent la question de la répartition horizontale des compétences entre l'État et les partenaires sociaux. Le modèle de la transposition se révèle mauvais, car il nie le pouvoir d'amendement du Parlement ; il serait préférable de déléguer à l'auteur du texte la capacité de décision.

Nous devons opérer une clarification approfondie de la répartition des pouvoirs, tout en sachant qu'elle ne sera pas totale puisqu'une partie de la décision repose sur la coordination liée à l'interdépendance de nombreuses politiques. Il convient de développer un mode efficace de coopération, même si on cherche à en restreindre l'étendue. À l'occasion de la création de programmes d'assistance comportant un engagement budgétaire pour les États-membres, les parlements nationaux sont irréversiblement entrés dans le jeu européen ; nous n'avons, par contre, pas encore trouvé la solution permettant de socialiser l'intervention de ces parlements. Les constructions institutionnelles gérant aujourd'hui l'assistance, notamment la « Troïka », sont des monstres ; d'ailleurs, la Commission européenne ne s'est jamais prononcée sur un seul programme de la « Troïka », alors même qu'elle y engage toute sa crédibilité, ses services l'aidant sous la tutelle de l'Eurogroupe, mais sans contrôle du Parlement européen.

Entre les derniers mois d'une campagne présidentielle américaine et le fonctionnement de croisière d'une nouvelle administration, il s'écoule neuf mois. Dans un système où l'élection présidentielle doit être suivie des élections législatives, il paraît douteux qu'un nouveau président accepte un délai de cent jours, car il pourrait voir sa popularité décliner au cours de cette période.

Je suis moins optimiste que Mme Parisot sur l'accès à l'information relative à la négociation du traité transatlantique et, à cet égard, je m'étonne que l'on reproduise les mêmes erreurs que par le passé.

On voit dans le *spoil system* la possibilité d'ouvrir les postes de responsabilité à des personnes ne provenant pas de l'administration et d'alimenter une culture de *think tank* qui permet de réfléchir à la mise en œuvre d'une

politique. Le système français s'est dégradé car la non-politisation de l'administration n'existe plus.

Il convient d'avancer pas à pas dans le domaine de l'évaluation, car s'y acclimater requiert du temps. Quel usage faire de l'expérimentation ? Constitue-t-elle une bonne réponse si le Parlement hésite sur une politique ? S'avère-t-il pertinent d'adopter des dispositions à durée limitée – ou *sunset clause* – subissant une évaluation au terme de la période prévue ? Se pencher sur ces questions permettrait d'élaborer une méthode efficace d'évaluation au service du travail législatif.

Mme Laurence Parisot. De la Constitution, je réécrirais l'article 34, et je donnerais un pouvoir normatif aux accords signés par les partenaires sociaux, à condition qu'il s'agisse d'accords majoritaires.

**Audition de MM. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors,
Jean-Louis Bourlanges, essayiste et ancien député européen, et
Jean Quatremer, journaliste, sur le thème de l'Europe
le vendredi 16 janvier 2015.**

M. le président Michel Winock. L'Europe est en panne. C'est là un constat que nous suggèrent au moins deux réalités : le fort taux d'abstention aux élections européennes et la montée en force des partis eurosceptiques et europhobes. D'une manière générale, on assiste à un déclin des opinions favorables à l'intégration européenne.

En 2014, le taux de participation pour ces élections s'est établi, en France, à 43,5 %, mais le décrochage remonte à 1999, année depuis laquelle ce taux est resté sous le seuil des 50 % – rappelons que les premières élections, en 1979, avaient mobilisé près de 61 % des inscrits. Ce phénomène est général au sein de l'Union, le chiffre français étant proche de la moyenne européenne, mais certains pays résistent mieux à l'abstentionnisme, comme le Danemark, l'Irlande ou l'Italie.

La montée en puissance des partis eurosceptiques et europhobes n'est pas non plus l'apanage de la France, mais, pour la première fois en 2014, le Front national a remporté les élections européennes avec près de 25 % des suffrages, passant ainsi de 3 à 24 sièges. À ces chiffres de l'extrême droite, il faut ajouter plus de 6 % de votes hostiles venus de l'extrême gauche.

Cette double opposition à l'Union européenne, les spécialistes l'expliquent de deux manières. À droite, le « syndrome de l'autoritarisme » serait un facteur déterminant : la relégation de l'espace national au profit de l'espace communautaire et les transferts de souveraineté laissent craindre une perte de l'autorité et de la cohésion nationales. Comme l'explique Bruno Cautrès, « autoritarisme, ethnocentrisme et pessimisme social constituent les traits caractéristiques d'une certaine catégorie de la population globalement intolérante, au sein de laquelle prévalent les valeurs d'ordre, d'appartenance nationale et une vision pessimiste de l'environnement social et politique ». À l'extrême gauche domine la crainte que l'Europe néolibérale ne remette en cause la protection sociale dont les Français bénéficient au niveau national.

Il est remarquable que le taux d'adhésion à l'Union soit proportionnel aux niveaux de revenus et d'instruction. D'après une enquête du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) en 2012, si 52 % des Français considèrent que l'appartenance à l'Union européenne est « une bonne chose », l'écart est sensible entre, d'une part, les cadres et professions intellectuelles supérieures – 78 % – et, de l'autre, les employés – 43 % – et les ouvriers – 40 %.

Pour expliquer le désamour ou l'indifférence, on a mis en cause la faible visibilité des questions européennes dans les médias et dans les campagnes électorales, toujours dominées par les enjeux nationaux. La chaîne publique France 2 a ainsi refusé, en 2014, de diffuser des débats entre candidats à la présidence de la Commission européenne, dans la crainte d'un taux d'écoute trop faible.

Au-delà des idéologies, nous devons nous demander si les institutions européennes ne sont pas par elles-mêmes la cause du rejet ou de l'indifférence. Complexes, bureaucratiques, technocratiques, elles sont fort mal comprises par nos concitoyens. Depuis les années 1970, le thème s'est développé du « déficit démocratique » de la communauté européenne. Ce thème était repris par la Déclaration de Laeken en 2001 : « À l'intérieur de l'Union, il faut rapprocher les institutions européennes du citoyen. [Ceux-ci] demandent moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence. [Les] citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique. » On peut certes noter un progrès, notamment avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel depuis 1979. Ce même Parlement s'est vu attribuer par les traités de Maastricht puis de Lisbonne des pouvoirs accrus en matière législative et budgétaire. Il a également le pouvoir d'élire le président de la Commission, sur proposition du Conseil européen. En 2014, ce dernier a proposé la nomination de Jean-Claude Juncker, candidat désigné par le parti ayant obtenu le plus de voix aux élections, dont il était ainsi tenu compte. Le président Bartolone a exposé, dans le document qui vous a été communiqué, la nouvelle Conférence budgétaire interparlementaire. On assiste donc à une sorte de parlementarisation de l'Union.

Toutefois, le Parlement ne dispose ni du pouvoir d'initiative des lois, ni du pouvoir constituant qui lui permettrait de modifier les traités de l'Union. D'autre part la composition de la Commission, qui est l'exécutif européen, reste indépendante des résultats électoraux, chacun des vingt-huit États membres désignant un commissaire. Une révision démocratique s'impose car, même si chacun des commissaires doit être confirmé par le Parlement, les électeurs n'ont pas de prise directe sur l'organe central de la gouvernance européenne. Certes, il existe des procédures de démocratie directe, comme le droit de pétition ou le recours au médiateur, mais ils sont mobilisés par une petite élite de gens informés.

Quelles seraient les réformes souhaitables pour donner plus de visibilité et plus de poids démocratique à ces institutions ? Faut-il élire un président de l'Union au suffrage universel ? La formation de partis européens, qui dépassent le cadre national, est-elle souhaitable pour les élections ? Quid de l'organisation de référendums simultanés ou d'un cahier des charges imposé aux chaînes de télévision publique pour les campagnes électorales ?

M. Jean-Louis Boursanges. Il est toujours intéressant, pour ceux qui, comme nous, sont impliqués dans les tribulations de la construction européenne, de s'exprimer devant un tel aréopage. Ce qu'a dit Michel Winock est juste, même

si je ne perçois pas forcément les choses dans l'ordre qui est le sien et, plus généralement, celui de l'opinion, tant certaines d'entre elles me semblent surdéterminantes par rapport à d'autres, pour emprunter au jargon sociologique de naguère.

En premier lieu, le tournant eurosceptique date du milieu des années 1990, lorsqu'une nouvelle génération de dirigeants a pris la relève des « euro-fervents » : Felipe Gonzales a été remplacé par José María Aznar, le démocrate-chrétien et le socialiste italiens Andreotti et Craxi par Berlusconi, Kohl par Schröder, lequel, alors adversaire de l'euro, confiait encore récemment que, lors de son arrivée au pouvoir, il n'avait pas effacé en lui toute trace de populisme. En France, Jacques Chirac avait sur l'Europe une position que l'on peut qualifier de pragmatique, et Lionel Jospin, beaucoup moins impliqué dans la construction européenne que Jacques Delors, avait confié à un journaliste que le seul reproche qu'il adressait à François Mitterrand était d'avoir choisi, lorsque il eut à le faire, l'Europe plutôt que le socialisme – il est d'ailleurs significatif que, dans l'esprit de M. Jospin, les deux fussent antagoniques.

La même tendance s'est observée sur la scène politique, avec la crise et la marginalisation des partis démocrates-chrétiens un peu partout en Europe – et même la disparition de l'Union pour la démocratie française (UDF) en France –, la crise de la social-démocratie dans de nombreux pays européens, et l'émergence conjointe de partis tels que Die Linke en Allemagne. L'équation qui en résulte est perverse, les nouveaux leaders assumant l'héritage, notamment la marche vers l'euro, tout en refusant d'aller plus loin ; elle détermine trois crises majeures : une crise institutionnelle survenue avec les référendums de 2005 ; une crise internationale avec l'explosion de l'Union sur l'affaire irakienne ; une crise économique, conséquence au fond très classique de l'absence de droit d'ingérence et de devoir de solidarité entre les membres d'un espace resté seulement monétaire. De fait, une politique économique sans un tel droit d'ingérence, assorti le cas échéant de sanctions – les critères relevant d'une plaisanterie perçue comme telle par les États –, rend inévitables les difficultés que l'on a vues.

Conjointement à ces phénomènes, on assiste à l'émergence de partis populistes, à la droitisation du néolibéralisme – du modèle Giscard vers un modèle Thatcher – et à la conclusion d'accords politiques entre partis de droite et partis populistes, par exemple aux Pays-Bas, en Autriche et au Danemark. Nous sommes ainsi dans une situation d'anomie, associant contradictoirement intégration monétaire et résistance identitaire. Cela fut d'ailleurs aggravé par la transition entre les années 1990 et les années 2000. Les premières furent des années d'illusion : l'Europe serait devenue inutile – dixit Gordon Brown –, les droits de l'homme auraient triomphé, consacrant la fin de l'Histoire, l'hyperpuissance américaine aurait aboli la politique étrangère et la mondialisation, heureuse, rendu inutile toute politique économique ; lorsqu'elle est toutefois ressentie comme malheureuse, on veut s'en prémunir, l'Europe apparaissant alors comme un espace d'interpellation ricardienne à des sociétés désireuses de rester keynésiennes.

L'euroscepticisme n'est donc pas apparu récemment ; il résulte de la fin de la Guerre froide. Le 11 Septembre marque en effet le retour de l'Histoire : nos sociétés ont découvert qu'elles étaient confrontées à l'islamisme intégriste et violent ou à la dichotomie chinoise entre capitalisme et démocratie ; de sorte que les valeurs que nous tenions pour universelles nous apparaissent plutôt comme le capital précieux de ce « petit cap du continent asiatique » évoqué par Valéry, ce qui implique que nous nous entendions. L'Europe cesse d'être inutile cependant que l'hyperpuissance américaine s'effondre ; elle fait face à trois théâtres de crise, en Afrique sahélienne, au Moyen-Orient et en Russie, sans y être préparée car elle a relâché ses efforts en matière de défense. Depuis l'admirable discours du président Mitterrand en 1983, le contexte a profondément changé ; il impose que nous affrontions les menaces solidairement.

Sur le plan économique, la mondialisation n'étant pas heureuse mais asymétrique, nous devons défendre collectivement nos intérêts, tout en assortissant notre politique monétaire d'une politique économique. L'an 2000 a marqué l'apogée de la schizophrénie entre, d'une part, le repli identitaire, le retour au culturel et à l'originaire contre l'idéologie, et, de l'autre, les défis que nous devons assumer solidairement ; d'une certaine façon, la manifestation de dimanche se voulait une réponse à cette dichotomie.

C'est à mon sens une erreur de présenter la crise politique comme une crise institutionnelle. Sans doute y a-t-il beaucoup à faire en matière institutionnelle – je suis pour ma part favorable au système proportionnel et à une plus grande souplesse, par exemple –, mais c'est considérer la crise par le petit bout de la lorgnette que de la résumer à ce seul aspect, y compris lorsque l'on prend le personnel politique comme bouc émissaire. En réalité, le problème est celui de l'insertion de la France dans une communauté de plus en plus mondialisée, partant de l'adaptation de l'État national aux enjeux mondiaux. De ce point de vue, la position du Front national est pour le moins paradoxale, qui plaide pour des frontières d'autant plus fermées que les enjeux les dépassent. Bref, la vraie question est celle d'une gouvernance européenne voire mondiale et, à l'intérieur de nos frontières, d'une nouvelle articulation entre l'État et la société, notre modèle d'intégration et de protection sociale souffrant de graves défauts. Incriminer les élus est une facilité : les élus ont tous les défauts que l'on veut, mais, que l'on me passe ce truisme, ce sont les électeurs qui les désignent. Il faudrait que notre pays cesse de considérer que l'objectif est d'empêcher ceux qu'il a choisis de faire leur travail.

Quoi qu'il en soit je récusé l'idée d'un déficit démocratique de l'Europe. Le système institutionnel avait atteint, à Maastricht, un équilibre qui fut malheureusement compromis à Nice, notamment avec l'attribution d'un poste de commissaire par État membre, aux dépens de la représentativité réelle, et la séparation – heureusement remise en cause à Lisbonne – entre deux chefs de l'exécutif, l'un en charge de la politique extérieure, l'autre à la tête de la Commission. Pour le reste, le système fonctionne, et il est représentatif ; au demeurant, que signifierait la démocratie directe pour une communauté de

500 millions d'habitants ? Nous devons nous réhabituer à faire confiance à nos représentants.

Aussi bien faut-il également relativiser, de mon point de vue, la crise de confiance dans les institutions. Dire que tout vient de l'Europe est un non-sens au vu du faible niveau de compétences dont dispose l'Union. Pour 80 % d'entre eux, les grands champs de la politique restent du domaine national, qu'il s'agisse de la politique étrangère et militaire, de l'économie, de la fiscalité, de l'éducation, de la protection sociale, du droit du travail, de la sécurité ou des collectivités territoriales. L'abstention se nourrit pourtant du sentiment que l'Europe se mêle de tout, sans qu'on sache très bien comment.

D'autre part, les élections présidentielle et législatives, en France, déterminent l'avenir du pays pour les cinq années qui suivent ; il en va tout autrement des élections européennes, dès lors que le Parlement de Strasbourg exerce un pouvoir au sein d'un système qui, fondé sur l'équilibre d'institutions dont chacune est démocratique, doit beaucoup plus à Montesquieu qu'à Rousseau. Le Conseil européen est composé, rappelons-le, de personnalités élues, directement ou indirectement, au suffrage universel et le Conseil de l'Union européenne, de membres de gouvernements responsables devant leurs parlements nationaux, eux-mêmes élus au suffrage universel.

Enfin, les électeurs doivent savoir qu'ils participent, au niveau européen, à une démocratie de négociation et de dosage, non à la démocratie de confrontation et d'exclusion qui caractérise notre système majoritaire. On ne peut à la fois célébrer ce que l'on célèbre depuis le 11 janvier et faire reproche à la gauche, au centre et à la droite modérée de négocier des solutions de compromis fidèles aux assises de la société.

La dualité des projets recouvre, c'est sans doute là le vrai problème, une dualité institutionnelle. En réalité, deux Europe coexistent. La première est l'Europe du marché commun, laquelle évolue vers une communauté politique – que certains voudraient fédérale – ou, en tout cas, vers la mise en commun de politiques qui dépassent le seul domaine monétaire, la crise de l'euro ayant montré la nécessité d'une politique active, solidaire et harmonisée au sein de la zone. L'autre Europe est celle de l'Association européenne de libre-échange, l'AELE, dont la capitale est Londres. La coexistence de ces deux Europe est intellectuellement possible, et elle serait même utile. La sortie du Royaume-Uni de l'Union serait une très mauvaise nouvelle – notamment au vu de nos responsabilités extérieures –, mais il est tout à fait possible de combiner une Europe élargie, communauté juridique de libre circulation et d'échange, avec une autre plus politique et plus volontaire au sein de la zone euro ; cette solution se heurte toutefois à des difficultés considérables, car les institutions que l'Europe restreinte voudrait approfondir sont l'apanage de l'Europe élargie. Il faudrait également doter la zone euro d'institutions renforcées, sans doute d'un responsable gouvernemental unique pleinement dédié à cette tâche et d'une assemblée parlementaire que, pour ma part, j' imagine composée de représentants

des commissions des finances des parlements nationaux et des deux commissions compétentes du Parlement européen. Or les Britanniques, les souverainistes et les exécutifs nationaux ne veulent pas de cette solution, non plus d'ailleurs que les responsables des institutions européennes, réticents à l'idée que celles-ci abritent en leur sein des organes à caractère fédéral. Aussi les dernières élections n'ont-elles pas permis de poser la vraie question, à savoir comment donner un prolongement institutionnel et politique à ce saut qualitatif que fut l'Union économique et monétaire. Nous sommes donc dans un entre-deux un peu étrange : alors que, empiriquement, deux tabous ont été levés – l'ingérence réciproque et la solidarité entre les membres –, la question de savoir comment donner à la politique économique et monétaire des assises gouvernementales et démocratiques plus fermes demeure sans réponse.

M. le président Claude Bartolone. Nous vous avons laissé plus de temps, monsieur Bourlanges, pour vous montrer que nous ne vous gardons pas rancune des critiques que vous aviez exprimées sur les ondes à l'égard de notre groupe de travail... (Sourires.)

M. Jean-Louis Bourlanges. Lorsque je formule des critiques, monsieur le président, je suis bien plus sévère que je ne le fus en cette occasion... (Sourires.)

M. le président Claude Bartolone. Nous allons maintenant entendre M. Yves Bertoncini, directeur de « Notre Europe », laboratoire d'idées fondé par Jacques Delors. Vous et votre équipe internationale avez réalisé, monsieur le directeur, des études de grande qualité sur la perception des questions européennes au sein des États membres.

M. Yves Bertoncini. S'agissant de l'Europe, le déficit de participation et de débat public traduit au fond le déficit de compétences et de pouvoir de l'Union ou de son Parlement. L'Union est, selon les mots de Jacques Delors, une fédération d'États-nations, où ces derniers détiennent l'essentiel des compétences. Dans ces conditions, l'idée d'un déficit de participation aux élections européennes est une prémisse totalement erronée.

Les comparaisons historiques sont trompeuses. L'anormal, c'est que plus de 60 % des électeurs européens aient voté, en 1979, pour élire un Parlement sans pouvoir au sein d'une communauté économique presque dépourvue de compétences. Les comparaisons géographiques avec d'autres systèmes fédéraux sont bien plus éclairantes. Depuis 1979, le taux de participation aux élections fédérales en Suisse, souvent regardée comme une démocratie exemplaire, oscille entre 42 et 49 %, et il reste bas aussi aux États-Unis. Pour l'Europe, la situation est donc désespérée mais pas grave – sur d'autres sujets, c'est peut-être l'inverse... Selon une idée reçue, 80 % de nos lois seraient d'origine bruxelloise, mais, en réalité, seules 20 % environ le sont. Lorsque l'Union exerce de vrais pouvoirs, alors les citoyens et les acteurs concernés – les agriculteurs, par exemple – s'impliquent, a fortiori lorsque la « Troïka » s'en mêle.

Nos études, comme celles de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), attestent un profond déséquilibre, en France, entre l'exécutif et le parlementaire, et plus particulièrement un déficit du contrôle parlementaire ; mais ce phénomène tient davantage à la nature de la V^e République qu'à la construction européenne, laquelle ne fait que l'aggraver. Lorsque Mme Merkel négocie à Bruxelles, elle en rend compte au Bundestag en amont et en aval ; or la Constitution française interdit au Président de la République de faire de même. C'est donc Manuel Valls qui, courageusement, vient vous rendre compte de réunions auxquelles il n'a pas participé... La réforme constitutionnelle de 2008 a renforcé le rôle du Parlement français, notamment sur ses missions de contrôle, mais la dyarchie que je viens d'évoquer subsiste.

Je souscris à la distinction entre euroscepticisme et europhobie ; le premier, M. Boursillon l'a rappelé, est un phénomène ancien, et le second suppose une expression plus virulente. Un parti europhobe veut sortir de l'Union, de l'espace Schengen ou de la zone euro ; un parti eurosceptique, lui, se montre très critique envers l'Union sans la rejeter. Autrement dit et par exemple, le Front national est europhobe, et la SYRIZA eurosceptique.

Des partis eurosceptiques occupent le pouvoir en Europe, par exemple au Royaume-Uni, en Hongrie ou, précédemment, en Pologne. L'europhobie s'est également exprimée à l'occasion des dernières élections européennes, où le Front national a recueilli 25 % des suffrages en France – et 33 % des sièges en vertu d'une répartition dont il ne se plaint pas –, et les partis europhobes représentent un peu plus de 10 % des effectifs du Parlement européen. Aucun État membre n'est cependant dirigé par un parti europhobe. L'Europe a sans doute bien des défauts, mais elle garantit, à travers le scrutin proportionnel, une expression démocratique qu'il faut bien entendu accepter. Europhobie et euroscepticisme ont à mon sens une racine conjoncturelle et une autre structurelle. La première renvoie à ce que l'on peut appeler l'« Europe-FMI » puisque l'Union, dans la période récente, a dû jouer le même rôle que le Fonds monétaire international ; solidaire de pays étranglés par les marchés financiers, mais non sans contreparties, elle est devenue aussi impopulaire que lui, et ce pour des raisons contradictoires : dans les pays sous programme, on lui reproche un excès d'austérité et, dans des pays comme l'Allemagne ou la Finlande, un excès de solidarité. Les difficultés rencontrées par les autorités européennes dans la prise de décision renvoient certes à un déficit de démocratie mais, au fond, elles reflètent des confrontations qui, pour le coup, sont pleinement démocratiques. Sans doute les décisions du Conseil européen sont-elles restées insuffisantes et tardives, mais pour la bonne raison que les chefs d'État et de Gouvernement qui le composent font face à leurs opinions publiques et à leurs parlements : pour le dire d'une formule simple, la majorité des Allemands n'a pas les mêmes positions que la majorité des Grecs...

Toute la difficulté, en France, est que nos concitoyens identifient le Président de la République, non le Premier ministre ou le secrétaire général des affaires européennes, comme le décideur suprême. Le ministre des affaires européennes pourrait incarner l'autorité de référence, pour peu qu'il cesse d'être

un intermittent du spectacle – puisqu’il ne reste en poste qu’un an en moyenne. Au reste, il n’a guère de pouvoirs : peut-être pourrions-nous envisager un système à l’italienne : un ministre des affaires européennes auprès du ministre des affaires étrangères, et un secrétaire d’État dédié auprès du Premier ministre. Quant aux députés nationaux, ils ont, contrairement à leurs homologues européens, un ancrage de proximité. Le déficit démocratique du Parlement de Strasbourg est lié à un effet numérique : avec le ratio de l’Assemblée nationale française, il faudrait, pour représenter les 500 millions d’Européens, non pas 751 mais quelque 5 000 députés. Le lien est d’autant plus distendu, d’ailleurs, qu’ont été créées des circonscriptions macro-régionales... Il est donc essentiel que les députés nationaux fassent le lien ; et, pour qu’ils le fassent, il convient de renforcer leur pouvoir, de sorte que les citoyens aient le sentiment que leurs représentants ont les moyens d’influer sur la politique européenne de la France.

Reste la démocratie participative. Jean-Louis Bourlanges n’y croit guère mais, pour le coup, la France est assez exemplaire en ce domaine, avec l’organisation de plusieurs référendums. Je passe sur celui de 1972, dont l’enjeu – l’entrée du Royaume-Uni – n’avait guère passionné les foules ; mais ceux de 1992 et de 2005, eux, ont suscité un intense débat démocratique. Lorsque l’on donne un vrai pouvoir aux citoyens, en France comme ailleurs en Europe, les citoyens s’en emparent sans hésiter ; dans le cas contraire, ils demeurent dans une relative apathie, interrompue seulement par de sporadiques poussées de fièvre.

M. le président Claude Bartolone. M. Quatremer, observateur chevronné, a formulé des propositions tendant à permettre à nos concitoyens d’« accéder au pouvoir européen ». Je suis donc heureux de lui céder la parole.

M. Jean Quatremer. Une audition comme celle-ci est un exercice inédit pour moi : j’ai l’impression de repasser mon bac... (Sourires.)

Mon professeur de droit européen à la Sorbonne, dans les années 1980, avait introduit son premier cours avec les mêmes mots que Michel Winock : « L’Europe est en panne »... Il faut en finir avec cette idée reçue, que démentent les progrès considérables réalisés depuis cette époque, en particulier, depuis trois ans, au milieu d’une tempête, en matière d’intégration communautaire. L’union bancaire représente le plus important transfert de souveraineté depuis le traité de Maastricht en 1992, notamment pour un pays comme la France où les conflits d’intérêts entre les milieux bancaire et politique sont majeurs. Jean-Claude Trichet, alors négociateur du traité de Maastricht, avait formellement exclu, rappelons-le, tout transfert du contrôle prudentiel des banques vers la Banque centrale européenne (BCE). La marche vers l’intégration se fait donc à pas rapides, et nos concitoyens le savent bien, qui ont conscience qu’une grande partie des politiques qui les concernent directement se jouent au niveau communautaire. Jean-Louis Bourlanges a statistiquement raison, mais les lois françaises influencées par Bruxelles, et même les politiques, sont de plus en plus fondamentales, qu’il s’agisse du droit du travail, des retraites ou des salaires. Quel changement par rapport aux années 1980 !

Le « déficit démocratique », dont on parle également depuis trente ans, est une autre « tarte à la crème ». Le déficit démocratique existe, c'est vrai, mais il n'est que français. Paris, faut-il le rappeler, n'est pas le centre du monde : à Berlin, à Rome, à Madrid ou à Lisbonne, ce prétendu déficit est absent des débats. En d'autres termes, c'est la France qui fait face à une grave crise démocratique, laquelle tient à ce que les citoyens ne se sentent plus représentés par les institutions. Il faut donc plutôt dire que le fonctionnement des institutions communautaires aggrave le déficit démocratique français. De ce point de vue, le fait le plus emblématique, M. Bertoncini a raison, est que le Président de la République ne rende compte à personne des réunions du Conseil européen. Avant le traité de Lisbonne, il était accompagné par son ministre des affaires européennes, lequel rendait compte au Parlement ; depuis, il siège seul. En Allemagne, Mme Merkel discute des réunions du Conseil européen, avant et après sa tenue, avec la commission parlementaire compétente et de plein exercice, et cette consultation est assortie d'un vote. Cette procédure, qui change évidemment tout, explique que le sentiment de déficit démocratique soit inexistant de l'autre côté du Rhin. Le système institutionnel français, lui, concentre les pouvoirs dans les mains de l'exécutif, et plus particulièrement à l'Élysée ; si bien qu'il donne aux Français une impression légitime de dépossession sur des questions qui, dans n'importe quel pays démocratique, relèvent de la souveraineté nationale. Le Président de la République, assisté de son conseiller pour les affaires européennes, décide seul de notre politique européenne pendant les cinq années de son mandat. En tant que journaliste spécialisé, mon interlocuteur exclusif est donc le conseiller pour les affaires européennes de l'Élysée, jamais les ministères concernés. À Berlin, sur les questions financières, je m'adresse à M. Schäuble et à ses conseillers ! Il ne me viendrait jamais à l'esprit d'interroger, en cette matière, le cabinet de Mme Merkel...

Permettez-moi une anecdote, qui me fera d'ailleurs briser un off. Lors de la négociation du traité d'union budgétaire, voulu par l'Allemagne, je fus reçu, avec six confrères, par le président Sarkozy. Compte tenu de l'opposition des Tchèques et des Britanniques, nous disait-il, il ne pouvait être question d'une conférence intergouvernementale qui eût impliqué le Parlement européen ; d'où le principe d'une négociation directe entre les États, dont je soulignai alors le caractère peu démocratique, surtout au vu du traité de Lisbonne : ne pourrait-on, observai-je, impliquer le Parlement européen, voire les parlements nationaux ? Un gros mot prononcé dans une réunion de famille n'eût pas suscité plus d'étonnement. « Mais, monsieur Quatremer », me répondit Nicolas Sarkozy, « la démocratie, c'est moi ! » Et d'ajouter que, si les Français étaient mécontents de sa politique européenne, ils ne le rééliraient pas en 2012 – pour le coup, c'était bien vu... Bref, la chose ne posait aucun problème à ses yeux, non plus qu'elle n'en pose, semble-t-il, à François Hollande : en matière de politique européenne, le Président de la République française est un monarque absolu. Si la France est le pays le plus intergouvernemental du monde, c'est précisément parce que cela renforce la concentration des pouvoirs dans les mains d'un seul homme et de son conseiller aux affaires européennes.

Cela dit, on constate un affaiblissement du pouvoir exécutif au sein de l'Union, et cela déplaît aux Français car, même si la France pèse davantage au sein du Conseil européen que Malte ou le Luxembourg, le Président de la République doit s'employer à convaincre ses homologues allemand, italien, espagnol ou britannique, sur des questions de plus en plus essentielles. Auparavant, les Français voyaient leur Président décider seul, par exemple sur les retraites ; aujourd'hui, il lui faut d'abord en discuter avec ses pairs européens. Pendant la campagne pour les présidentielles, François Hollande s'est ainsi engagé sur des promesses dont il savait fort bien qu'elles ne pourraient être tenues sans l'assentiment de ces derniers. Manuel Valls a justement rappelé, par exemple, qu'en matière de sécurité intérieure la plupart des mesures proposées doivent d'abord être discutées à Bruxelles.

Les Français sont habitués à ce système centralisé, même s'ils se montrent critiques à son égard ; et, puisque le Parlement est absent sur les questions européennes, ils ne savent pas où se prennent les décisions. Pour eux, le sentiment de dépossession est donc double : il provient à la fois des pouvoirs transférés à l'Europe et de l'affaiblissement, au regard de son fonctionnement même, d'un pouvoir exécutif en lequel repose toute légitimité démocratique.

Se pose enfin, cela a été dit, un problème spécifiquement européen. Les citoyens français perçoivent leurs institutions, à commencer par l'Assemblée nationale, comme des instances où l'on fait de la politique sans en avoir réellement les moyens ; à Bruxelles, en revanche, on décide de politiques sans faire à proprement parler de politique. Ce distinguo, fait par l'universitaire américaine Vivien Schmidt, auteure d'un ouvrage sur la démocratie en Europe, permet de soulever une vraie question : comment remettre la politique au cœur du système européen, et redonner les moyens de conduire des politiques en France ? La réponse, dans le second cas, passe par une réforme des institutions françaises et, dans le premier, par une association plus étroite des citoyens. Le système des Spitzenkandidaten, par exemple, permet aux citoyens de peser sur la désignation du président de la Commission européenne. Or, journaliste exilé de longue date à Bruxelles, je puis témoigner que la Commission, depuis la nomination de Jean-Claude Juncker, se remet à faire de la politique. Le jour succède à la nuit, selon le mot de Jack Lang en 1981... (Sourires.) Les commissaires ont le sentiment de tenir leur légitimité du Parlement européen, et cela change profondément le sens de leur mission. La BCE elle-même s'exprime sur les manifestations dans les rues ou sur les attentats : il n'est qu'à comparer ces discours avec ceux, technocratiques, de Jean-Claude Trichet il y a quatre ou cinq ans pour mesurer la différence. Bref, les institutions européennes font désormais de la politique.

L'Europe n'est pas, pour paraphraser Robert Schuman, une construction d'ensemble, mais une machine qui s'élabore progressivement. En dépit de préjugés contraires, elle fonctionne, malgré toutes les difficultés. Deux pays, en réalité, vivent douloureusement cette construction étrangère à la centralisation cartésienne : la France et, pour d'autres raisons, le Royaume-Uni. Pour conclure d'un mot, le problème de l'Europe aujourd'hui, c'est la France.

M. le président Michel Winock. J'aimerais revenir sur les deux « tartes à la crème » dont vous avez parlé, monsieur Quatremer – avec une éloquence vibrante qui nous convaincrait aisément que tout va bien en Europe et que tout va mal en France.

Lorsque j'ai dit que l'Europe était en panne, je ne pensais pas aux mécanismes ou aux travaux de l'Union européenne, mais à la manière dont nos concitoyens se représentent l'Europe. À cet égard, tous les sondages dont nous disposons font état d'une montée non seulement de l'europhobie, mais aussi de l'euroscpticisme, de l'indifférence à l'Europe. L'abstention aux élections européennes n'est pas un bon critère, dites-vous ; je vous l'accorde, et du reste, je l'ai bien dit, le taux d'abstention en France correspond au chiffre moyen de l'abstention en Europe : il n'est donc pas catastrophique. Mais enfin, vous l'avez vous-même rappelé, il était de 60 % lors des premières élections européennes, en 1979.

Ensuite, le déficit démocratique, une idée que je n'ai pas inventée puisqu'elle traîne dans tous les articles et commentaires sur le sujet depuis vingt ans, et qui me semble tout de même contenir une part de vérité. Je ne citerai que deux problèmes qui n'ont pas été approfondis, pour le moment du moins : celui de la Commission et celui de la personnification du pouvoir. S'agissant de la Commission, le choix de son président est désormais tributaire de l'avis du Parlement européen, ce qui constitue une nouveauté, au moins formelle, et un progrès : depuis 2014, le Parlement européen a davantage de prise sur sa désignation. Sur le second point, les Français, qui ont pris la mauvaise habitude d'un suprême pouvoir présidentiel issu du suffrage universel, s'étonnent que l'Europe soit dirigée par une Commission peu démocratique eu égard à la désignation de ses membres et s'interrogent sur la représentativité de son président.

Mme Karine Berger. Je suis frappée, messieurs les présidents, que vos invités du jour soient tous les trois pro-européens, ce qui fait immédiatement apparaître une forme d'opposition entre le fait de critiquer le fonctionnement des institutions européennes et la critique de l'Europe elle-même. Cela me rappelle 2005 – du point de vue de quelqu'un qui avait voté contre le Traité constitutionnel européen.

Monsieur Quatremer, vous considérez que les institutions européennes fonctionnent et que ce sont des problèmes institutionnels français qui bloquent le jeu. Il y aurait même, dites-vous, un approfondissement de la démocratie en Europe. Les élections qui auront lieu en Grèce le 25 janvier vont selon toute probabilité porter au pouvoir quelqu'un qui ne croit pas à ce phénomène démocratique européen. La manière dont M. Juncker s'est mêlé de ces élections nationales, une attitude à ma connaissance inédite de la part d'un président de la Commission européenne, vous paraît-elle vraiment confirmer cette supériorité des institutions et de la démocratie européennes sur le système national ? Pourrait-on

imaginer que des représentants des institutions européennes en viennent à se mêler de la même manière du fonctionnement de la démocratie française ?

J'aimerais revenir sur trois éléments évoqués lors de la précédente table ronde. Jean Pisani-Ferry a eu cette phrase incroyable : « La Troïka est un monstre » – un monstre institutionnel, fallait-il comprendre, et non, en l'occurrence, un monstre économique. Il a également été question du fait que le Mécanisme européen de stabilité (MES) n'a pas été validé par les institutions européennes ni nationales puisqu'il est né d'une décision politique du Conseil européen, ce qui faisait exception à la pratique habituelle. Enfin, même si le phénomène a été éclipsé par l'actualité française, on a assisté au cours des quarante-huit dernières heures sur les marchés des changes, entre euro et dollar et entre euro et franc suisse, à un krach de fait de notre monnaie sans qu'aucune décision politique ait été prise, la situation dépendant de la volonté d'un seul homme, Mario Draghi. Ces trois exemples vous paraissent-ils confirmer l'absence de tout problème institutionnel européen, du moins au regard des institutions nationales ?

Si, comme on l'a entendu, le pouvoir démocratique n'est pas remis en cause par la construction européenne, un peuple a-t-il le droit de quitter la zone euro s'il estime qu'il serait plus coûteux pour lui d'y rester ?

Mme Cécile Duflot. Je tiens tout d'abord à vous remercier de cette matinée de débats, car la réflexion sur les institutions françaises n'aurait guère de sens si elle ne s'inscrivait pas dans le cadre européen qui est de fait le nôtre.

Je suis d'accord avec Karine Berger. Une différence avec les années 1980, monsieur Quatremer, est que les plus fervents partisans de la construction européenne se sont un peu fatigués. En d'autres termes, le noyau d'europhilie principielle – pourtant essentielle puisqu'elle se fondait sur les idées de paix et de dépassement des nations – se rétracte, tandis que l'euroscepticisme, qui n'est pas le rejet de l'Europe, se développe : la zone grise, en quelque sorte, est en train de s'étendre.

Je le dis avec d'autant plus d'aisance que le parti politique dont je suis membre a toujours été considéré comme le plus europhile qui soit. Il l'est encore, mais il soutient résolument ce qui se passe en Grèce et critique avec virulence la manière dont la Commission européenne et certains de ses membres ont prétendu expliquer aux Grecs comment ils devaient voter. Nous ne pouvons pas accepter que la politique européenne ait pour résultat une hausse de 42 % de la mortalité infantile en Grèce. C'est injustifiable. Le sens de l'Europe, le fondement de l'europhilie, ce sont la paix et le progrès. On pourra dire ce que l'on voudra sur la situation budgétaire du pays, l'incapacité de l'État à faire rentrer les impôts, l'absence de cadastre ; tout cela est juste ; mais il incombait à l'Europe de pousser plus tôt aux réformes structurelles au lieu de fermer les yeux sur la situation.

Je partage le point de vue de Jean-Louis Bourlanges sur la solidarité, laquelle doit aussi se manifester lorsque les choses ne vont pas bien. Or les institutions européennes – c’est un point de désaccord avec Jean Quatremer – apparaissent désincarnées, et ce d’abord au sens où elles semblent froides, peu sensibles aux difficultés, incapables de porter le désir d’un destin commun au-delà des questions budgétaires et économiques. Aucun responsable européen ne décrit l’horizon enthousiasmant que l’on pourrait par exemple imaginer autour de la transition écologique, de la réduction des inégalités, de l’impossibilité de mettre en concurrence les ouvriers roumains et ceux du Sud-Ouest de la France dans certaines usines.

En revanche, je suis d’accord pour dire, à la lumière des débats de la dernière campagne pour les élections européennes, que cette incarnation est possible, si limitée et imparfaite soit-elle. J’ai personnellement aimé me reconnaître dans une Allemande qui parlait de l’Europe comme moi, sortir en somme du débat franco-allemand pour entrer dans le débat politique. Pour ces raisons, je suis absolument convaincue que les institutions évolueront dès lors que l’on saura animer le débat politique européen quant au fond : lorsque des convergences se créeront entre les responsables politiques des différents pays, selon des lignes de force qui l’emporteront sur les oppositions entre nations. C’est ainsi que nous avons constitué le seul véritable parti européen vivant, le Parti vert européen, moyennant de mémorables engueulades, mais toujours en parlant de politique.

Je remercie enfin Jean Quatremer d’avoir exprimé avec autant de fougue le problème de la personnification et de l’impasse de la V^e République, dont Laurence Parisot a aussi parlé tout à l’heure. Il est essentiel d’en débattre dans le pays, car l’incarnation est une nécessité en France autant qu’au niveau européen. Si l’attitude du Président de la République a été aussi appréciée au cours de la période très douloureuse que nous venons de vivre, c’est parce que nous avons tous besoin de nous identifier à une personne, à une parole. Les propos qu’il a tenus ce matin au sujet de l’islamophobie, pour la première fois, sont forts et nécessaires. En revanche, nous n’avons pas besoin d’un omniprésident qui a son mot à dire sur les méthodes d’harmonisation fiscale entre les différents États. La réforme dont nous avons vraiment besoin pour nous inscrire dans le débat politique européen, c’est le recul de cette omniprésidence de fait, qui nous nuit et dont le Président de la République lui-même est à la fois coupable et victime, tant il est impossible d’avoir réponse à tout – y compris physiquement, Laurence Parisot a eu raison de le dire.

Ce sont les débats européens qui feront évoluer les institutions. L’exemple de la commission d’enquête sur LuxLeaks est révélateur : le fait de porter le débat devant l’opinion publique des différents pays européens, sur un sujet compréhensible, modifie les majorités et révèle le poids que peut avoir le Parlement vis-à-vis de la Commission. L’essentiel est de réintroduire du politique dans le débat, et les institutions s’adapteront.

Soyons toutefois lucides quant à l'épuisement de ceux qui portaient le projet européen par-delà ses défauts. Il faut réagir : on ne peut pas se contenter de dire qu'il y a un problème institutionnel en France et que partout ailleurs tout va bien. Le délitement est indéniable et, je le répète, l'euroscepticisme, sinon le rejet de l'Union européenne, a beaucoup progressé. Il faudra aussi faire évoluer les institutions françaises, sans entrer dans le débat technique sur la représentation au Conseil, qui illustre le problème de manière évidente. C'est urgent, sans quoi l'euroscepticisme se fera beaucoup plus nationaliste : la vraie crise qui nous menace est là, au-delà des questions monétaires et budgétaires.

Mme Christine Lazerges. J'irai en grande partie dans le sens de ce qui vient d'être dit. Le drame est que l'Europe n'est considérée que comme une somme de contraintes pesant sur les citoyens – la communication sur les questions européennes ne dit que cela –, et non comme une fantastique ambition de paix et de garantie des libertés fondamentales. Les tragiques événements de la semaine dernière pourraient faire renaître l'espoir d'une prise de conscience de ce qu'ont toujours été les fondamentaux européens et du fait qu'en la matière, le cheminement n'a pas du tout abouti.

Un exemple : l'Europe policière et judiciaire, dont nous avons plus que jamais besoin. Peut-être est-ce par ce biais que l'on pourra faire à nouveau comprendre la nécessité de l'Europe.

Je suis par ailleurs un peu surprise que les institutions qui fonctionnent plutôt bien au niveau européen, à savoir le Conseil de l'Europe et en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, soient aussi absentes de nos débats. Nous ne devrions pas oublier l'Europe du Conseil de l'Europe, cet instrument construit pas à pas de façon absolument remarquable et que plus personne ne considère plus comme un gadget, même lorsqu'il n'émet que des recommandations, sans parler de ses avancées essentielles en matière de droits et de libertés fondamentales. Pourquoi dissimule-t-on à ce point le rôle extraordinaire de la Cour européenne des droits de l'homme ?

M. le président Claude Bartolone. On pourrait s'interroger sur l'utilité de nos travaux dès lors qu'une majorité des trois cinquièmes n'est pas réunie pour modifier la Constitution. Mais c'est à force de ne pas se poser les questions que nous soulevons ici, de considérer qu'il est interdit d'en débattre, que l'on s'en désintéresse. Le problème est le même s'agissant de la construction européenne. C'est à cette contradiction que Juncker s'est trouvé confronté après un beau début de parcours. De même, en France, le débat sur le référendum constitutionnel européen avait-il vite tourné à l'excommunication des hérétiques.

En Europe comme en France, le problème de la représentation se pose, mais aussi au sens de l'incarnation et de la représentation du projet. La manière dont l'Europe se nuit à elle-même est très préoccupante. Ainsi lorsqu'elle fait barrage, dans la période de grande inquiétude que nous traversons, à la proposition de notre Premier ministre sur le contrôle des passagers des compagnies aériennes.

Le fait que l'opposition la plus forte soit venue des Belges n'est pas sans ironie dans le contexte des événements que nous vivons depuis hier.

Dans vos interventions, vous renouez, messieurs, avec plusieurs des préoccupations que nous avons exprimées depuis le début de nos travaux. Quels sont les lieux de pouvoir, quel pouvoir ont-ils, quelle est leur responsabilité démocratique devant les Français ? Qui porte la parole de qui, dans quel rôle ? Je me contenterai de constater que nous retrouvons ces questions familières, sans me prononcer, je vous rassure, sur l'existence d'un Président de la République et d'un Premier ministre.

M. Jean Quatremer. J'aimerais dissiper un malentendu. Je n'ai pas dit que tout allait bien en Europe et mal en France. Je voulais simplement remettre les choses en perspective.

Une chose doit être claire pour nos partis politiques traditionnels – je ne parle pas des europhobes. Ils tombent dans le piège tendu par ces derniers en confondant les politiques européennes et le projet européen. On peut être en désaccord avec la politique menée par François Hollande sans être pour autant antifrançais. Pourtant, c'est l'Europe que critiquent ses détracteurs, non les politiques européennes. Vous croyez que j'étais d'accord avec la politique de la Commission Barroso ? Avec celle du Conseil européen lorsque Nicolas Sarkozy y siégeait ? Vous croyez que j'ai soutenu la création de la Troïka et les politiques d'austérité conduites en Grèce ? Jamais de la vie ; mais je n'ai pas pour autant versé dans l'europhobie ni même dans l'euroscpticisme. Je trouve ce mélange des genres très dangereux. Si la critique des politiques menées est légitime, celle du projet européen fait basculer à l'extrême droite, dans le nationalisme, le souverainisme.

J'en viens aux élections grecques. L'Europe était jusqu'à présent très désincarnée : c'était, en quelque sorte, les politiques sans la politique. On a tenté de remédier à ce problème en créant une Commission beaucoup plus politique. Or on ne peut pas à la fois vouloir une Europe plus politique et critiquer la Commission européenne lorsqu'elle fait de la politique. Que Jean-Claude Juncker, conservateur membre du Parti populaire européen, soutienne le gouvernement de Nouvelle Démocratie, qui fait partie du Parti populaire européen, ne me dérange pas. Crie-t-on au scandale quand Barack Obama se rend dans un État pour soutenir un candidat au poste de gouverneur ? Absolument pas : il fait de la politique ; c'est normal. Peut-être des commissaires de gauche – de la gauche radicale s'il en existait, ce qui n'est pas le cas puisque cette mouvance n'est au pouvoir dans aucun pays d'Europe – pourraient-ils soutenir de la même manière SYRIZA et la candidature d'Alexis Tsipras. Angela Merkel soutient elle aussi le gouvernement sortant, elle agit selon certaines sources la menace d'un « Grexit », mais c'est son problème, elle en a le droit. Protestons-nous, en France, contre l'interventionnisme de l'État central lorsqu'il se mêle des affaires locales ?

Dans une interview que je publie aujourd'hui dans Libération, Benoît Cœuré, membre français du directoire de la Banque centrale européenne, estime que si SYRIZA, qui refuse les politiques d'austérité, arrive au pouvoir, il faudra négocier avec ce parti pour parvenir à un accord, car c'est cela, la démocratie.

Mais je vous rassure : SYRIZA n'a pas l'intention de tout jeter par-dessus bord. Entre le parti de 2010 et ce qu'il est aujourd'hui, la différence est la même qu'entre le Parti communiste français des années 1960 et le Parti socialiste actuel ! Je voyage beaucoup en Europe et je connais particulièrement bien la Grèce. Voyez le programme de Thessalonique, programme de gouvernement adopté par SYRIZA en septembre dernier : il est très « social-démocrate compatible ». SYRIZA veut faire une réforme de l'État que, de l'avis de tous – y compris les représentants de la Commission sur place –, le gouvernement de Nouvelle Démocratie conduit par Antonis Samaras ne poussera pas jusqu'à son terme puisque cet État corrompu, clientéliste, c'est lui qui l'a fait, avec le PASOK : en le réformant plus avant, il se couperait de sa clientèle. Pour la Commission, la perspective de l'arrivée au pouvoir de SYRIZA est plutôt une bonne nouvelle : puisqu'ils n'ont pas les mains dans le pot de confiture, il y a une chance qu'ils fassent les réformes que les Européens demandent au pays depuis trois ans – réforme de la justice, indépendance de l'administration fiscale, constitution d'un cadastre, etc.

Bref, aujourd'hui l'avènement de SYRIZA ne fait plus peur à personne ; mais on fait mine du contraire, parce que c'est de la politique. Il n'y a pas lieu de s'en indigner. Le fait que tout le monde se sente concerné par ce qui se passe chez les autres est plutôt une bonne nouvelle.

Vous avez raison, madame, de dire que l'Europe est conçue comme une contrainte. Mais la faute à qui, sinon à nos dirigeants politiques, passés maîtres dans l'art de communautariser les échecs nationaux et de nationaliser les succès européens ? Souvenez-vous des vœux de Jacques Chirac en 2006 : à l'entendre, Ariane ou Airbus étaient des inventions françaises, inconcevables sans la France. Quant à François Hollande, je suis atterré – je le dis d'autant plus facilement que j'ai voté pour lui – par la manière dont il parle de l'Europe : aucune ambition, aucune direction, plus de projet. La personnification de l'Europe est peut-être inexistante à Bruxelles – et les Européens s'efforcent d'y remédier –, mais elle l'est tout autant à l'échelon national. Sur ce point, Cécile Duflot a raison. Pour un Cohn-Bendit, combien de technocrates froids ? Cohn-Bendit parti, je suis orphelin : je n'ai plus que Guy Verhofstadt à qui me rattacher ! Et quand j'entends les autres parler d'Europe, je n'ai qu'une envie : devenir souverainiste ! (Sourires.)

M. Yves Bertoncini. L'Europe fait barrage, dites-vous, monsieur le président. Mais il faut mettre des visages sur ces clivages, qui sont politiques. Vous avez fait référence aux discussions en cours au Conseil des ministres et au Parlement européen sur la directive dite « PNR » – pour passenger name record. Certains groupes politiques au Parlement européen n'y sont guère favorables : le

groupe socialiste et les Verts, ainsi que les libéraux ; il y a au Conseil des représentants d'États qui partagent cette position. Eh bien, il faut les convaincre : l'Union européenne est un combat, un combat politique, partisan. Du reste, quelle autre option avons-nous ? Des accords bilatéraux ? Mais il faudra toujours bien convaincre quelqu'un.

Il convient donc de distinguer, aujourd'hui plus que jamais, le projet européen des institutions européennes. Celles-ci sont utilisées par des acteurs politiques et produisent des résultats rarement satisfaisants – c'est un europhile qui vous le dit –, ce qui est logique dès lors qu'ils sont issus d'un compromis à vingt-huit.

En ce qui concerne la manière dont Jean-Claude Juncker s'est mêlé des élections grecques, je serai un peu moins conciliant que Jean Quatremer. La Commission ne peut pas être à la fois joueuse et arbitre sur les sujets qui concernent la zone euro. Jean-Claude Juncker aurait donc mieux fait de s'abstenir et d'adopter la même position que Pierre Moscovici ou Benoît Cœuré : laissons les Grecs voter, on discutera ensuite avec leur gouvernement.

Ce qui rejoint la question qui nous a été posée à propos des possibilités de sortie de la zone euro. L'Union européenne n'est pas une prison. On doit d'ailleurs au Traité constitutionnel l'existence d'une clause de sortie, reprise par le traité de Lisbonne en son article 50. Si les Britanniques veulent sortir de l'Union européenne, ils n'ont même pas besoin d'organiser un référendum, il suffit que leur Parlement en décide ainsi. Il en va de même pour les Grecs. Quant à la zone euro, personne ne veut en sortir. C'est un aspect assez frappant de la période récente : la volonté d'y rester en dépit de ses défauts a été majoritairement réaffirmée dans tous les pays. La zone euro, ce n'est pas « tu l'aimes ou tu la quittes » : peu de pays l'aiment, peu goûtent ses contraintes, notamment l'obligation de solidarité, mais on ne la quitte pas. Nous verrons bien si les Grecs votent pour des partis qui souhaitent sortir de la zone euro ; il reste que ceux-ci sont très minoritaires dans le pays.

On persiste à considérer que cette adhésion quelque peu négative au projet européen n'est pas une bonne chose. Il s'agit à mon sens d'une erreur politique. Car l'Europe, ce n'est pas seulement l'Hymne à la joie, c'est aussi l'hymne à la peur. C'est la peur qui a motivé la construction européenne à ses débuts : la peur de la menace stalinienne, la peur de retomber dans nos anciens travers et de nous refaire la guerre. C'est aussi sous cet angle qu'il faudrait raconter cette histoire. Si la plupart des Européens ne veulent pas quitter la zone euro, c'est parce qu'ils ont peur, peur que le retour aux monnaies nationales les expose au grand vent de la folie spéculative mondiale. L'Europe est à la fois une terre d'opportunités, un outil qui peut devenir une menace – c'est le cas de l'Europe-FMI, ce « monstre » selon Jean Pisani-Ferry – et une réponse aux menaces.

Encore faut-il l'incarner dans un projet, au-delà de la nécessité de respecter les règles que les États ont adoptées. Cette incarnation suppose des

visages. Lesquels ? D'abord ceux des chefs d'État et de gouvernement, d'ailleurs plutôt bien identifiés – on s'est assez moqué de leurs sommets de la dernière chance. Se pose alors le problème de la reddition des comptes auquel nous, Français, sommes confrontés. Mais ces visages sont aussi européens.

Les banquiers centraux européens ne sont pas élus, non plus d'ailleurs que leurs homologues dans le reste du monde. On leur a confié la gestion d'un bien public, la monnaie, parce que l'on a considéré que c'était une chose trop grave pour la laisser au caprice des politiciens. C'est la théorie du bien public, et il faut l'assumer. Les banques centrales sont donc indépendantes, ce qui ne signifie pas qu'elles ne doivent pas rendre des comptes, être transparentes. Mario Draghi a d'ailleurs décidé que les délibérations du Conseil des gouverneurs seraient publiques à partir de ce mois, ce qui représente un progrès. Mais nous n'irons pas jusqu'à élire les banquiers centraux européens, sauf à changer de modèle, et sans doute de monnaie faute de consensus européen à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, ce ne sont pas les banquiers centraux qui peuvent incarner l'Europe. Il reste donc les commissaires et les parlementaires européens. En modifiant les traités, on peut donner plus de pouvoir à ces derniers – c'est la tendance historique –, jusqu'à une codécision parfaite entre les États et le Parlement européen sur tous les sujets. J'y suis personnellement favorable.

Quant à la Commission, avec la procédure des Spitzenkandidaten, que je considère moi aussi comme un progrès, la désignation du président de la Commission est davantage liée au résultat des élections européennes. Il faudrait aller plus loin. Les commissaires actuellement en fonction ont été désignés par les États membres, d'ailleurs à l'issue d'un processus qui a déformé les rapports de force partisans : la Commission Barroso comptait 21 membres de droite pour 7 de gauche, le rapport est de 20 à 8 dans la Commission Juncker, alors que les rapports de force se sont rééquilibrés au cours de la dernière période. On pourrait donner au président de la Commission le pouvoir non seulement de « virer » les membres – qu'il détient depuis le traité de Nice, à la suite de la chute de la Commission Santer – mais aussi de les nommer lui-même. Il le ferait évidemment en lien avec les capitales nationales, mais peut-être en tenant davantage compte des rapports de force partisans. Aujourd'hui, il ne peut que s'opposer le cas échéant à leur nomination.

J'ajouterai, pour passer des aspects institutionnels à la pratique politique, que les commissaires devront être davantage présents sur le terrain. À cet égard, je trouve très satisfaisant que Pierre Moscovici se soit rendu plusieurs fois en Grèce au cours de la période récente, alors qu'Olli Rehn n'y était allé que deux fois en cinq ans. Il est bon que les commissaires viennent rendre des comptes, y compris dans les enceintes parlementaires nationales.

M. Jean-Louis Bourlanges. Permettez-moi, monsieur le président, de vous dire ma frustration de ne pouvoir répondre comme elles le méritent aux interventions des membres de la commission, toutes fort intéressantes. D'autant

que, sur les sujets européens en particulier, il est nécessaire de pousser les raisonnements jusqu'à leur terme. Car il s'agit d'une démocratie à part, une démocratie sans peuple, associant des peuples européens, et impliquant des mécanismes extrêmement complexes et originaux, très différents de ceux que nous connaissons à l'échelon national – ce qui explique en partie l'incompréhension entre les deux niveaux.

Jean Quatremer ne partage pas mon point de vue sur les compétences. J'estime quant à moi que si les contraintes qui pèsent sur les compétences nationales sont fortes, elles résultent en grande partie de la conjoncture économique, de la mondialisation, des marchés et de la jungle monétaire qui ne date pas d'hier, ni de l'existence de l'euro.

En ce qui concerne la chronologie, toutefois, il est un point que votre commission doit avoir à l'esprit, et à propos duquel je suis tout à fait d'accord avec Jean Quatremer. J'ai décrit un état de schizophrénie caractérisé par une marche vers l'union monétaire dont ni les dirigeants, ni les parlements, ni l'opinion ne voulaient, qu'ils soient europhobes ou eurosceptiques – n'oublions pas que, même si la distinction a du sens, l'euroscepticisme est d'abord un understatement, une invention hypocrite des Britanniques pour qualifier l'europhobie. Mais quelque chose s'est passé ces dernières années, dont l'Assemblée nationale a eu à connaître très directement, et dans des conditions assez mouvementées, lors de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Nous avons dû gérer les banquiers centraux, les chefs d'État et de gouvernement – M. Sarkozy, Mme Merkel et les autres – dans le pragmatisme, l'improvisation, l'empirisme, au gré d'un processus tantôt brutal, tantôt bloqué : nous, Européens, avons eu à sauver l'euro, et nous l'avons sauvé – peut-être pas pour toujours –, en levant les tabous que j'ai évoqués. Voilà ce que matérialise le Traité.

Nous avons donc résolu empiriquement le problème. Mais la crise de l'euro – plutôt que l'euro lui-même – a ainsi induit des compétences économiques et budgétaires renforcées, ce qui est une grande nouveauté. Nous qui nous plaignons depuis trente ou quarante ans de l'excès de pouvoir de l'Europe devons donc relever maintenant un grand défi : la gestion démocratique de ces nouvelles responsabilités économiques et budgétaires. Ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés, dont témoigne par exemple l'intervention de la Commission avant-hier. Le problème démocratique est un problème européen ; je n'entrerai pas dans la controverse sur l'échelon auquel il se pose le plus, car si la démocratie française est fragile, la démocratie européenne est imparfaite. Quoi qu'il en soit, les réponses institutionnelles à ce besoin de démocratie ne prendront sans doute pas, vu l'attitude des Britanniques, la forme d'un traité à vingt-huit, mais plutôt celle d'un accord intergouvernemental.

En ce qui concerne la Commission, c'est lorsque l'on a donné au Parlement européen le pouvoir non seulement d'en investir le président, mais aussi de donner un avis sur sa nomination, que tout a basculé. L'évolution s'est

manifestée lors de la désignation de M. Santer, en 1994 : l'avis du Parlement européen n'était alors que consultatif, mais le candidat a été obligé d'en faire dépendre le maintien de sa candidature, ce qui a conduit les autorités institutionnelles à inclure l'approbation pleine et entière du Parlement dans le traité d'Amsterdam.

Aux termes du traité de Lisbonne, c'est « en tenant compte des élections au Parlement européen » que l'on choisit le candidat à la présidence, ce qui va de soi dès lors qu'un vote d'investiture est prévu. J'avais personnellement voté contre M. Barroso en 2004 et mené, à la tête de la commission des libertés du Parlement, une procédure qui a en particulier entraîné l'élimination de M. Buttiglione, dont nous estimions qu'il ne défendait pas correctement les libertés fondamentales, parmi lesquelles le droit à l'orientation sexuelle. Il faut dire que M. Barroso avait jugé bon de confier le portefeuille des libertés publiques, de la justice et de l'immigration au candidat de Berlusconi : c'était un peu fort de café ! C'est alors que nous avons instauré la procédure qui a été appliquée – pas très bien, d'ailleurs – lors de l'investiture de la Commission.

En d'autres termes, monsieur Winock, la procédure, certes formalisée dans le traité de Lisbonne, était appelée dans les faits par l'existence d'une investiture parlementaire du président de la Commission, puis de la Commission elle-même. Il est d'ailleurs remarquable que nous ayons quasiment exercé en 1999 le droit de censure dont nous disposions dès le traité de Paris de 1951, en conduisant à la démission la Commission Santer, qui avait d'ailleurs été mal investie. M. Santer nous a devancés à la manière d'Aristide Briand, qui courait remettre la démission de son gouvernement au Président de la République dès qu'il se sentait menacé à la Chambre.

Le vrai défaut de la Commission est démographique. Un commissaire par État membre – regrettable invention du traité de Nice –, c'est une absurdité, qui entraîne des blocages et des dissymétries incroyables : les commissaires issus des États représentant 73 % de la population sont moins nombreux que ceux dont les pays d'origine n'en concentrent que 3 % ! La rotation automatique entre États, que l'on a envisagé d'instituer dans le Traité constitutionnel ou dans le traité de Lisbonne pour remédier au problème, aurait été encore pire : une fois sur trois, il n'y aurait eu aucun commissaire allemand, aucun Français ou aucun Anglais. Mieux vaut aller vers une présidentialisation accrue et développer le rôle des vice-présidents, comme le fait très bien M. Juncker actuellement.

M. Juncker est un bon choix eu égard à sa capacité politique : c'est un homme politique à part entière, qui, à ce titre, sait réagir aux problèmes les plus particuliers et bien diriger sa Commission. Je vois moi aussi une contradiction dans les reproches qui lui ont été adressés : il est logique que la Commission soit neutre si, comme le concevait Jean Monnet, elle n'est composée que d'experts indépendants ; mais, dès lors que les commissaires sont des hommes politiques comme les autres, qu'ils sont élus par une assemblée politique et responsables devant elle, on ne peut pas leur reprocher de marquer leur préférence dans tel ou

tel débat national. Je suis personnellement partisan d'une certaine réserve, mais je comprends que M. Juncker, comme d'autres, se sente concerné par ce qui va se passer en Grèce. Son attitude est-elle opportune alors qu'il risque de se trouver face à SYRIZA ? Il ne faut en tout cas rien commettre d'irréversible. Mais il est logique de défendre sa famille politique et ses idées d'abord, et ensuite de négocier comme le disait Benoît Cœuré, de discuter, de faire des compromis. Car on peut ne pas aimer la démocratie de compromis et de négociation, mais dans ce cas il ne faut pas être européen !

En réalité, ce qui nous gêne, c'est que nous ne sommes pas clairs s'agissant du projet européen. Au-delà de la politique économique, voulons-nous une communauté politique bâtie pour l'action ou une communauté d'échanges sans frontières ni ambition commune ? Ce second modèle – qui n'est pas peu de chose : Michel Rocard a dit à ce sujet des choses tout à fait remarquables – consiste à organiser juridiquement des échanges entre sociétés démocratiques, à créer une mini-Société des nations qui aurait vocation à s'étendre indéfiniment. Ces deux projets coexistent dans l'esprit des Européens comme au sein de l'Union européenne, entre l'Europe à vingt-huit et la zone euro ; il faut cesser de penser qu'ils ne s'y parasitent pas, clarifier la situation et s'efforcer d'articuler – car c'est possible – cette Europe volontaire, liée à la zone euro et à l'engagement politique de ses membres, et cette Europe de la libre circulation garantie par un système juridique approprié.

M. Jean Quatremer. Madame Berger, le traité créant le MES a été ratifié par l'Assemblée nationale le 21 février 2012.

Mme Karine Berger. Je vous rassure, monsieur Quatremer : j'étais au courant... Mais tel n'était pas l'objet de ma remarque.

M. Jean Quatremer. L'Assemblée a ensuite voté les garanties apportées par l'État français au MES. On ne peut donc pas dire que les parlements nationaux n'ont pas été impliqués.

M. le président Claude Bartolone. Merci à tous.

J'ai bien entendu la remarque de Karine Berger à propos du tropisme de nos invités. Nous verrons ce qu'il en sera dans la suite de nos travaux. Je me réjouis en tout cas que plusieurs éléments soulevés aujourd'hui fassent écho à nos préoccupations franco-françaises.

**Audition de M. Denis Giraux, maître de conférences à l'Université Paris II,
et de Mme Laurence Morel, maître de conférences à l'Université Lille II,
sur le thème du référendum,
le vendredi 30 janvier 2015.**

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le président, cher Michel Winock, mesdames et messieurs les parlementaires, chers collègues, mesdames et messieurs les personnalités qualifiées, avant de présenter les deux premiers invités qui nous font le plaisir d'être parmi nous aujourd'hui, je souhaite, à titre liminaire, évoquer la question de l'organisation de nos séances.

Michel Winock et moi-même pensons en effet qu'il serait utile, avant même le terme des séances thématiques, de faire un premier point sur nos discussions. Voilà pourquoi nous vous proposons de remplacer la séance du 27 mars, qui devait être consacrée aux modes de scrutin, par un point d'étape.

Si vous en êtes d'accord, nous ne procéderons pas ce jour-là à des auditions, et profiterons de la réunion pour débattre entre nous des principaux points qui semblent ressortir de nos premières réunions et des échanges que nous avons pu avoir.

Les séances thématiques seront décalées en conséquence. La question des modes de scrutin sera ainsi abordée le 10 avril. Je vous rappelle également que les séances thématiques seront suivies de deux ou trois séances de délibération, qui devraient avoir lieu au cours du mois de juin.

Vous trouverez dans le dossier qui vous a été remis un nouveau calendrier. Vous pourrez constater que nous n'avons pas modifié les dates de nos réunions : nous avons simplement décalé les séances à compter du 27 mars.

S'agissant des auditions, nous avons décidé de réduire le nombre de personnes auditionnées à quatre par séance afin de favoriser les échanges. Je vous rappelle par ailleurs que l'objet de ces auditions est de pouvoir interroger nos invités sur les questions institutionnelles. Nous aurons pour notre part le temps de détailler nos propres positions. Pour autant, il n'est évidemment pas interdit de faire part de son avis à ce stade, cela va sans dire. Mais efforçons-nous d'être brefs !

Les détails pratiques et méthodologiques ayant été évoqués, j'en viens sans tarder à la séance d'aujourd'hui, consacrée au référendum et aux nouvelles voies de la démocratie.

Le sujet qui nous réunit est d'autant plus essentiel qu'il est au cœur même de l'objet de cette mission. Cette séance trouvera, à ce titre, son prolongement

dans celle du 5 février prochain, qui sera consacrée à la démocratie sociale et environnementale.

Je vous propose maintenant d'entamer cette première table ronde consacrée au référendum.

En vertu de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » Pourtant, force est de constater que le référendum n'occupe plus aujourd'hui la place qu'il occupait dans les premières années de la V^e République. Peut-il et doit-il être réhabilité ? Peut-il permettre de combler le déficit démocratique qui semble se creuser entre les citoyens et les institutions ? Si oui, à quelles conditions ? La France doit-elle se doter d'un véritable et authentique système de référendum d'initiative populaire ?

Voilà quelques-unes des questions qui nous ont amenés à convier Mme Laurence Morel et M. Denis Giraux. Je tiens à les remercier tous deux pour leur présence.

Madame Morel, vous êtes maître de conférences à l'université de Lille, chercheuse au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), et vous étudiez depuis longtemps la question du référendum dans notre pays. C'est un plaisir de vous accueillir.

Nous sommes également très heureux de vous accueillir, monsieur Giraux. Vous êtes maître de conférences à l'université Panthéon-Assas Paris II et également l'un des spécialistes de cette question. Vous pourrez notamment nous éclairer sur la pratique référendaire chez nos voisins européens.

Je me suis engagé à être bref. Je cède donc sans tarder la parole à Michel Winock, qui, je crois, souhaite évoquer non seulement la question du référendum, mais aussi celle du droit de pétition.

M. le président Michel Winock. On peut considérer le citoyen d'un régime démocratique selon deux conceptions : comme simple mandant et contrôleur des mandataires et des pouvoirs, ou bien comme coopérant, comme participant à la délibération et aux pouvoirs.

Le philosophe Alain qualifie le pouvoir politique de « mal nécessaire » à la sécurité des citoyens : il faut à la fois lui obéir et lui résister. « Résistance et obéissance, voilà les deux vertus du citoyen. Par l'obéissance, il assure l'ordre, par la résistance, il assure la liberté. Obéir en résistant, c'est tout le secret. Ce qui détruit l'obéissance est anarchie ; ce qui détruit la résistance est tyrannie. »

Les vrais pouvoirs, à ses yeux, ce sont d'abord les bureaux, l'administration. « Non point un chef, mais des milliers de chefs ; non point une volonté, mais une effrayante machine. » C'est un « tyran sans visage ».

Dès lors, le mandat que le peuple confie aux députés est de contrôler la bureaucratie. Les ministres sont comme des tribuns romains : leur travail est de surveiller chacune « de ces puissantes administrations, qui toutes tyranniseraient si on laissait faire ».

Les députés, eux, doivent surveiller les ministres et, naturellement, les citoyens doivent surveiller les députés qu'ils ont élus.

Sous la III^e République se pratiquait d'ailleurs le « contrôle des mandats ». Un célèbre tableau de Raffaëlli représente Clemenceau devant des milliers d'électeurs dans l'arène du cirque Fernando, qui deviendra plus tard le cirque Medrano. Les relations que l'on peut en lire dans les journaux montrent qu'il ne s'agit pas d'un meeting unanimiste comme dans les campagnes électorales, mais bel et bien d'un compte rendu au cours duquel les citoyens – ceux de Montmartre en l'occurrence – ne se privent pas d'interpeller leur élu. Cette pratique se situe tout à fait dans l'optique d'Alain : les citoyens n'ont pas le pouvoir mais ils le contrôlent. Pour le philosophe, la démocratie se définit par « le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants ».

Dans les années 1930, on a assisté à une évolution sémantique du mot « démocratie » lui-même. Dans cette période où s'installaient ou se renforçaient des systèmes totalitaires qui menaçaient les démocraties, la notion, étymologiquement « gouvernement du peuple par le peuple », est devenue pour certains synonyme de « régime des libertés ». C'est ce que Pierre Rosanvallon a appelé la « démocratie négative », pensée comme un garde-fou contre les dictatures.

Karl Popper l'explique : « Réaliser la démocratie ne veut pas tant dire mettre le peuple au pouvoir que s'efforcer d'éviter le péril de la tyrannie. » La question de la démocratie se pose ainsi pour lui : « Comment concevoir l'organisation de l'État de façon à pouvoir nous libérer du gouvernement sans effusion de sang ? » Le pouvoir du citoyen n'est pas de commander mais de révoquer. La démocratie est le régime où il est possible d'évaluer, de juger et de récuser au besoin un gouvernement : les élections libres et régulières sont là pour exercer le rôle du « tribunal du peuple ». Et, pour Popper comme pour Alain, la représentation proportionnelle est à bannir. Seul le scrutin uninominal permet d'exercer ce rôle de tribunal, car « la fragmentation des partis aboutit à des gouvernements de coalition dans lesquels personne n'est responsable devant le tribunal du peuple, parce que tout se ramène nécessairement à des compromis ».

Dans cette conception, le citoyen n'est pas un coopérant mais un contrôleur du pouvoir.

La seconde conception du citoyen se réfère plus étroitement à l'étymologie du mot « démocratie ». Tandis que Popper défend une conception négative – empêcher la dictature, avoir la faculté de changer de gouvernants sans violence –, Paul Ricœur avance une conception positive : la participation

croissante des citoyens à la décision politique. Selon ses termes, « la démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain. »

La question est évidemment de savoir quels sont les moyens de cette démocratie participative.

Un premier moyen est le droit de pétition. Celui-ci a été adopté par la Révolution, au cours de laquelle l'activité pétitionnaire a été importante. Des délégués de pétitions pouvaient être reçus et pouvaient s'exprimer à l'Assemblée nationale ou à la Convention. Aboli par le régime napoléonien, le droit de pétition a revu le jour sous les monarchies constitutionnelles. Une commission parlementaire *ad hoc*, la commission des pétitions, était chargée de faire le tri, examinant si telle ou telle pétition méritait l'attention des députés. Avec la révolution de 1848 et l'instauration du suffrage universel masculin, ce droit de pétition est abandonné : pour beaucoup de théoriciens, il n'avait été qu'une ébauche du suffrage universel et n'avait dès lors plus lieu d'être. La Troisième République abolit, en 1879, la commission des pétitions.

Il y a encore aujourd'hui des pétitions, mais elles tombent en général dans le vide après avoir été plus ou moins relayées par les médias. Ainsi, en 2013, l'association Bloom en avait lancé une contre la pêche en eaux profondes qui avait recueilli 800 000 signatures. Jamais il n'en a été question au Parlement.

Sur certains sujets, la pétition peut attirer l'attention des élus. Première question, donc : la pratique des pétitions ne pourrait-elle pas être institutionnellement rétablie, moyennant des règles formelles ?

Se pose aussi la question du référendum, ou plutôt des référendums, puisque l'on peut imaginer leur organisation non seulement au niveau national mais aussi dans le cadre de la région, du département ou de la commune.

Ne voulant pas empiéter sur les interventions qui vont suivre, je rappellerai seulement le discrédit dont souffre cette pratique électorale. Dans les débuts de la III^e République, pourtant, un double mouvement de gauche et de droite s'est développé en faveur de la pratique référendaire.

À droite, il s'agit des mouvements plébiscitaires qui se trouveront unis pour un temps dans le boulangisme. Leur principe est celui de l'appel au peuple. Paul Déroulède souhaite remplacer la République parlementaire par une République plébiscitaire où les lois seraient soumises directement à la volonté populaire.

À gauche, dans les rangs socialistes, un Édouard Vaillant, un Jean Allemane, défendent la même procédure, qu'ils nomment « législation directe ». Ils ont pour référence, du reste, la Constitution de 1793 – jamais appliquée –,

selon laquelle les projets de loi du Corps législatif n'étaient que des lois proposées qui devaient être ratifiées par les assemblées primaires élues dans chaque canton.

Cependant, la pratique du référendum ne s'est jamais réalisée sous la III^e République. On impute cette disparition à la crise boulangiste – soit dit par parenthèse, le général Boulanger est le premier à parler de « référendum » : c'est le mot « plébiscite » qui était employé auparavant. Cette crise a profondément ému les républicains et discrédité cette pratique, assimilée à la volonté d'asseoir un pouvoir personnel. Peut-être était-ce aussi une défiance envers le suffrage universel direct. Les fondateurs de la III^e République n'étaient pas très sûrs d'un peuple jugé un peu trop immature pour avoir à se prononcer directement.

La IV^e République a utilisé le référendum pour naître et pour mourir : les projets constitutionnels ont été soumis à référendum en 1946 et en 1958. C'est la V^e République du général de Gaulle qui a restauré la procédure. Aux termes de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » Mais l'usage qu'en a fait le général de Gaulle, dénoncé comme un « référendum-plébiscite », en a renouvelé le discrédit.

Mme Laurence Morel. Je remercie votre groupe de travail et ses deux présidents de la confiance qu'ils me témoignent. Il s'agit, il est vrai, d'un sujet sur lequel je travaille depuis longtemps ; pour autant, je n'ai pas de positions catégoriques, car la matière est extrêmement complexe. Il est très difficile de parler du référendum en général tant les types de référendums sont nombreux. C'est pourtant ce que je m'emploierai à faire dans un premier temps.

Avant de répondre, dans cet exposé et ensuite dans la discussion, à quelques-unes des questions que vous m'avez préalablement adressées, je voudrais essayer de poser le problème du référendum en France selon mes propres termes.

La question de fond, s'agissant de l'avenir du référendum en France, est de savoir si un accroissement du recours au référendum, qui nécessite peut-être l'introduction d'un nouveau droit référendaire, est susceptible d'apporter une contribution à la crise que traverse actuellement notre système politique – crise dont il m'a semblé qu'elle était l'une des raisons d'être de votre groupe de travail.

Pour répondre à cette question, il faut donc partir de la crise de notre système politique. Essayer d'en déterminer les traits principaux n'est déjà pas chose facile. On peut néanmoins s'accorder sur le fait que cette crise est, au minimum, une crise de confiance des citoyens envers leurs institutions, leurs dirigeants politiques, leurs partis, leurs syndicats, c'est-à-dire envers les intermédiaires qui sont les acteurs de la démocratie représentative. La dernière vague du Baromètre de la confiance politique, mis en place depuis 2009 par le CEVIPOF, en témoigne amplement, confirmant ce que l'on avait déjà relevé les années précédentes.

On peut également s'accorder sur le fait que notre système politique vit une crise de fonctionnement. C'est en premier lieu parce que le défaut de confiance est lui-même un dysfonctionnement. La confiance, c'est en quelque sorte le carburant qui permet à la machine de tourner, autrement dit au système politique de produire des décisions et de les faire accepter. Mais il y a aussi crise de fonctionnement parce que la performance du système, c'est-à-dire sa capacité à résoudre ce que les citoyens considèrent comme les principaux problèmes de leur existence, semble s'être réduite, ou en tout cas – et c'est ce qui compte –, est considérée comme telle.

Dans ce contexte de double crise, la question du référendum peut donc être posée ainsi : l'augmentation de la place des référendums, ou des possibilités de référendum à travers le droit référendaire, est-elle susceptible d'apporter une contribution positive à la crise de confiance, de même qu'à la crise de fonctionnement, de notre système politique ?

Je crois que c'est par là qu'il faut commencer, même s'il est particulièrement difficile de raisonner en termes généraux tant il y a de variétés de référendums et tant les modalités et circonstances de leur tenue peuvent en altérer la pratique et la signification. Mais je crois qu'il y a tout de même un certain nombre d'effets que le référendum, ou au moins certains types de référendums, sont capables de produire, même si ces effets ne sont pas toujours garantis et peuvent nécessiter certaines précautions d'usage pour s'avérer en pratique.

Le référendum peut-il redonner confiance dans le système politique ?

On pourrait arguer que, si la défiance est principalement liée à la baisse de performance du système politique – aux « mauvais résultats », comme on dit plus couramment –, alors il faut aller directement à la seconde question et se demander en quoi le référendum pourrait éventuellement améliorer cette performance.

D'après la même enquête du CEVIPOF, la défiance, notamment celle qui s'exprime à l'égard des personnalités politiques, semble en effet liée en premier lieu à l'absence de résultats probants de leur action.

Pour autant, cela ne signifie pas, à mon avis, qu'une association plus grande des citoyens à la confection des politiques n'aurait aucun effet sur la confiance qu'ils ont dans leur démocratie représentative : on peut penser au contraire que la possibilité de contester les décisions politiques ou les textes législatifs, ou d'en proposer, en particulier au niveau local, aurait pour effet de responsabiliser davantage les citoyens, de mieux les intégrer au système politique, de les rendre plus conscients de la complexité des problèmes et, surtout, de leur donner le sentiment d'être écoutés – actuellement, près de 90 % des individus « pensent que les responsables politiques ne se préoccupent pas de leur avis ». Bref, le recours à la pratique référendaire pourrait accroître la confiance dans la démocratie, indépendamment même du bien-être collectif auquel cette pratique pourrait contribuer en termes de politique publique.

Un des meilleurs spécialistes de la démocratie directe suisse, qui faisait l'année dernière à Paris une conférence sur le sujet et qui ne passe pas pour un fanatique des référendums, M. Yannis Papadopoulos, soulignait ainsi que la principale vertu de la démocratie directe en Suisse est la légitimation du système politique, et même le fait qu'elle génère une sorte de « patriotisme constitutionnel », expression qu'il emprunte à Habermas : non seulement les Suisses ont une confiance élevée dans leurs institutions, mais, plus encore, s'y identifient. Il ne faut donc pas négliger l'effet possible d'un développement de la procédure référendaire sur la confiance.

En second lieu, le référendum peut-il améliorer le fonctionnement de notre système politique, en particulier sa performance, sa capacité à résoudre les problèmes ?

Il est beaucoup plus difficile de répondre à cette question, je serai donc plus prudente. Mais on ne peut l'éluder, car l'idée la plus répandue, l'argument le plus classique contre le référendum et la démocratie directe en général, c'est que le peuple serait inapte à gouverner. Les arguments sont nombreux : l'incompétence des citoyens, ou leur indifférence, les conduirait à des choix contraires à l'intérêt général, à être manipulés, notamment par des minorités ; ou, à l'inverse, ce seraient les minorités qui feraient les frais des décisions majoritaires du fait de la « tyrannie de la majorité » ; ou, enfin, les décisions populaires seraient potentiellement plus dangereuses pour les libertés et les droits individuels que celles des représentants élus. Au lieu d'améliorer la performance du système politique, sa capacité à produire des politiques adaptées, les référendums ne risquent-ils pas plutôt de la détériorer ultérieurement ?

Encore une fois, il est très difficile de répondre à cette question. En la matière, on ne peut que regarder les expériences réalisées dans les démocraties, et essayer de voir si ces craintes se sont révélées justifiées en pratique. Il est plus facile à cet égard d'évaluer d'éventuelles atteintes aux droits des minorités ou aux droits individuels qu'à l'intérêt général. Les Suisses se penchent régulièrement sur cette question, en ce qui concerne l'initiative populaire. Les études montrent que l'initiative populaire a rarement conduit à remettre en cause des droits acquis, mais qu'en revanche elle a parfois empêché une extension de ces droits. À ma connaissance, les études américaines sur la démocratie directe à l'intérieur des États parviennent aux mêmes conclusions.

Précisons cependant que la Suisse ne pratique qu'un contrôle juridictionnel très peu contraignant, et ce depuis 1999 seulement, sur les atteintes potentielles des initiatives populaires aux droits et libertés individuelles.

Par ailleurs, les Suisses se demandent souvent si certaines décisions populaires ont été préjudiciables à l'intérêt général. La question la plus discutée est évidemment celle du rejet par référendum de l'entrée dans l'Union européenne, contre l'avis de la grande majorité des partis et des élites. Mais les Norvégiens se posent la même question, de même que les Danois et les Suédois s'agissant du

rejet de l'euro, et l'on pourrait citer beaucoup d'autres exemples. En définitive, qui peut répondre à cette question ? Les peuples en question se porteraient-ils mieux s'ils avaient suivi l'avis de leurs élites ? Qui peut le dire ?

Ce que l'on peut dire, en revanche, c'est qu'il existe tout de même de nombreux moyens de réduire le risque de « mauvaises » décisions. Le contrôle juridictionnel de la conformité d'une proposition référendaire à la Constitution ou à d'autres textes en est un, très efficace, qui s'est beaucoup développé durant les dernières décennies, y compris en France. Beaucoup de pays, notamment l'Italie, ont défini des règles relativement à la question posée – simplicité, clarté, unicité – ou à la campagne référendaire, qui permettent de porter à un haut degré la capacité du vote à exprimer une volonté populaire authentique et informée sur la question posée. Certains organismes non gouvernementaux ont permis également de réaliser des progrès importants dans la définition des « *referendum best practices* » et dans le monitoring des référendums, notamment le suivi des campagnes, de plus en plus souvent assuré par des experts en mission d'observation. Le référendum écossais de cet automne était, de ce point de vue, un modèle du genre.

Je crois qu'il faut sortir d'une démarche un peu myope consistant à ne voir que l'impact du contenu des décisions référendaires, et prêter attention à d'autres effets, potentiellement très vertueux, du référendum sur la performance du système politique. J'ai parlé tout à l'heure de la capacité du référendum à redonner un peu de confiance dans les institutions. Or, s'il est vrai que la confiance est indispensable au bon fonctionnement des institutions, on tient déjà ici un premier impact positif sur la gouvernance. Dans un registre similaire, il faut tenir compte de la légitimité particulière dont jouissent les décisions populaires. Certes, cette légitimité, qui dépend de nombreux facteurs, est loin d'être automatique, mais elle constitue un « potentiel » spécifique du référendum.

S'agissant enfin de l'initiative populaire, on sait la contribution décisive qu'elle a apportée en Suisse à la « démocratie de la concordance », c'est-à-dire une démocratie qui procède à une concertation intense et très inclusive des intérêts en amont du processus législatif, de manière à éviter le déclenchement en aval des référendums. Sans doute la France ne deviendra-t-elle pas une démocratie de la concordance, mais cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux effets vertueux de l'initiative populaire, ne serait-ce que par son existence et par la « menace » qu'elle constitue pour des élus qui n'ont jamais très envie de voir des référendums organisés et qui pourraient ainsi être amenés à de meilleures pratiques.

Pour répondre aux deux questions que je posais en introduction, il me semble qu'une extension du référendum serait à même d'améliorer la relation des Français avec leurs dirigeants politiques et leurs institutions ; quant à la performance de nos institutions, elle ne peut que profiter d'un regain de confiance. À tout le moins, le référendum n'est pas voué, comme on le croit souvent – en France surtout –, à être la pire des choses : une conception attentive de ses modalités, notamment des questions sur lesquelles il peut porter sur le fond et sur

la forme, des détenteurs de son initiative, de l'échelle territoriale à laquelle il est appliqué, du contrôle juridictionnel et des règles de campagne, devrait aboutir à une pratique utile et vertueuse.

M. Denis Giraux. Je vous remercie de m'avoir invité mais crains que vous n'ayez très rapidement à le regretter. Pour avoir lu les premiers travaux de votre cénacle, j'ai perçu une sorte d'hostilité sourde à toute procédure référendaire, de la part des parlementaires en particulier, mais aussi, dans une certaine mesure, de mes collègues universitaires.

Je formulerai donc une première remarque à l'encontre des parlementaires, une seconde en direction de l'université et une troisième à propos de la mode des commissions.

Comme l'a très bien dit M. Michaël Foessel lors de votre séance du 19 décembre dernier, la notion de démocratie représentative constitue un oxymore. À l'université, pourtant, on enseigne volontiers que la démocratie, c'est la représentation.

Or, avec d'autres auteurs tels que Bruno Dugeron et Jean-Marie Denquin, je fais partie d'un courant informel qui pense que la démocratie ne peut pas être représentative, c'est-à-dire que la représentation n'est pas démocratique. Quand bien même ses modalités seraient démocratiques – faites par le peuple –, la représentation ne représente que ceux qui sont élus et non pas ceux qui ont participé à ce mode méritocratique et oligarchique tout à fait honorable, mais qui n'est pas la démocratie.

La démocratie représentative me semble être une sorte d'illusion à laquelle il faudrait, non pas mettre fin – je suis convaincu qu'il faut des représentants –, mais dont il conviendrait à tout le moins de montrer la limitation intrinsèque.

Ma deuxième remarque concerne, je l'ai dit, l'université. J'achève une minable carrière passée sur un strapontin dans une université prestigieuse qui ne s'est jamais véritablement intéressée à mes travaux. Le référendum, la Suisse, le référendum d'initiative populaire, tout cela, en France, sent le soufre ! Par une tradition imbécile, pardonnez-moi l'expression, on enseigne encore à l'université la distinction entre référendum et plébiscite, reprise à l'envi par nos élites et nos journalistes, alors que mon collègue Jean-Marie Denquin a tranché la question dans une thèse, publiée en 1976, qui démontrait que l'un est dans l'autre et réciproquement, même en Suisse ! Il serait temps d'en finir avec l'idée qu'il y aurait de bonnes consultations, les référendums, et de mauvaises consultations, les plébiscites.

L'absence d'intérêt de mes collègues pour mes travaux a un avantage : je suis dans le désert de Gobi et l'on m'y laisse tranquille. Inconvénient : dans ce désert, on rencontre peu d'autres universitaires et encore moins le peuple, ce peuple souverain que l'on place au sommet, mais qui ne laisse pas d'inquiéter nos élites lorsqu'il se met à demander des comptes.

J'ai commencé ces travaux en 1985. Je fête cette année les trente ans d'un ouvrage, publié aux Presses universitaires de France, qui n'est accessible que dans la « grande réserve » de la bibliothèque Cujas. Avec deux collègues, nous avons mené une étude de terrain en Suisse sur trois phénomènes.

Nous nous étions intéressés d'abord aux *Landsgemeinden*, les cantons où cette procédure directe se pratique encore. Nous avons pris des photos que d'aucuns qualifieraient de désobligeantes, puisqu'on y voit des gens qui participent à des assemblées populaires et votent à main levée. Je vous rassure : cette pratique est en voie de disparition, elle n'est plus en vigueur que dans deux cantons. Reste que, dans ces communautés de 40 000 à 50 000 personnes, on vote à main levée depuis le XVI^e siècle et on prend des décisions redoutables pour les instances élues. Cette démocratie directe « pure » a un pendant aux États-Unis avec les *town meetings*, sur lesquels aucune étude complète n'a été réalisée depuis Alexis de Tocqueville.

La démocratie directe suisse est très peu connue et très peu étudiée. Cela se passe à 500 kilomètres de Paris, mais mes collègues parlent de « folklore », oubliant que, dans le mot « folklore », il y a « *folk* », « peuple ». Cette pratique, j'y insiste, a un passé qui montre que cela peut fonctionner, d'autant qu'internet pourrait servir de palliatif.

La deuxième étude portait sur le référendum financier, procédure redoutable, totalement inconnue en France, qui empêche toute dérive des autorités élues en les contraignant de demander leur avis aux citoyens lorsqu'elles veulent engager une nouvelle dépense. La commune a-t-elle des difficultés financières, veut-elle faire un Disneyland ? Le peuple pourra dire non. Et il ne saurait être question de saucissonner la dépense pour contourner la procédure ! Voilà un des très nombreux types de référendums. La notion, comme l'a dit à juste titre Laurence Morel, recouvre une multitude de dispositifs si différents les uns des autres qu'il est impossible de les présenter de manière synthétique.

La troisième étude, enfin, concernait le référendum dit « d'initiative populaire ». J'ai écrit, toujours aux PUF, un article sur l'initiative populaire qui n'a pas plus été lu que les autres. Je le dis sans forfanterie : mes collègues n'ont pas le bon goût de me citer ; mais il est vrai que je ne suis que maître de conférences ! Bref, j'ai mené cette étude sur le référendum d'initiative populaire au niveau des cantons et des communes suisses, où il fonctionne de manière tout à fait satisfaisante. Ce n'est évidemment pas un idéal. Comme Laurence Morel, je suis dubitatif quant à l'intérêt de certaines mesures. Je constate néanmoins que cela marche en Suisse sans faire émerger de mouvement révolutionnaire ou réactionnaire. À ce niveau très local, on doit simplement tenir compte de toutes sortes de petits groupes qui considèrent, par exemple, que couper quelques arbres à tel endroit n'est pas une bonne chose, etc. On travaille donc en amont à un consensus pour éviter les mesures prises par les autorités après enquête publique. Soit dit en passant, ces enquêtes publiques sont toujours d'un niveau lamentable en France. Elles fonctionnent beaucoup mieux en Suisse, parce que l'on tient

compte de la position des individus. En Suisse, les citoyens sont au cœur du système. On ne peut rien faire sans eux : ils sont le souverain.

Ce n'est, semble-t-il, pas le cas en France, et c'est sans doute une des raisons pour lesquelles ce groupe de travail, dans un sursaut de lucidité, se penche sur l'avenir des institutions. Le déficit démocratique n'est pas seulement un problème de l'Union européenne, c'est un problème qui affecte aussi la France. Quelle place donner à ce peuple qui fait tellement peur et qui ne me rassure pas plus que vous ? Pas plus que vous, je ne suis le peuple, et l'on ne sait pas ce que celui-ci pourra faire demain. Avant mai 1968, tout allait bien en France. Cela n'a pas empêché la survenue de cet événement qui a surpris tout le monde. Tout peut donc arriver demain, et la crise économique que nous traversons n'est pas de nature à apaiser nos inquiétudes.

Je me suis aussi intéressé à la révocation populaire. Cette procédure existe dans huit cantons sans y avoir jamais été appliquée. Elle a été inventée par des Français. Les Suisses prêtent volontiers son origine à Nicolas de Condorcet ou à Gracchus Babeuf, mais je n'en ai jamais trouvé la trace précise, même aux archives Babeuf de Moscou. Toujours est-il que c'est nous, à travers le mouvement révolutionnaire, qui avons créé la démocratie suisse telle qu'elle fonctionne.

La révocation populaire, l'*Abberufungsrecht*, est possible dans huit cantons soit pour le Parlement, soit pour les autorités exécutives. Elle n'a jamais été appliquée, je l'ai dit, mais elle a servi de modèle à des hommes politiques californiens qui l'ont observée et introduite aux États-Unis en 1903, d'abord à Los Angeles. En effet, les compagnies de chemins de fer « arrosaient » les élus démocrates et républicains. Contre cette large corruption, une minorité de personnes « socialisantes » ont souhaité mettre sur pied des procédures permettant de révoquer des élus en cours de mandat. Le dispositif s'est répandu, à tel point que trente-six ou trente-neuf États américains – le chiffre fait débat – possèdent ces procédures à différents niveaux.

On est cependant à la limite du sulfureux : on sait bien que les prétendues « démocraties populaires » d'obédience bolchevique utilisaient de tels procédés pour ostraciser les hommes politiques qu'elles voulaient écarter. La procédure est dangereuse, donc, mais elle existe. On pourrait peut-être y réfléchir. « Pour quels mandats serait-[elle] éventuellement adapté[e] ? » est-il demandé dans votre questionnaire. Cela dépend, vous répondrai-je, de votre degré d'humour ! Faut-il le faire par le haut ou par le bas ? Je ne saurais le dire !

Je précise seulement que la procédure révocatoire présente l'intérêt de n'avoir aucune conséquence juridique : la personne perd simplement son mandat au cours de celui-ci. Aux États-Unis, néanmoins, les situations peuvent être plus complexes : ce n'est pas systématiquement pour des raisons de malversations qu'un élu peut être révoqué.

Enfin, j'ai écrit quelque part – toujours aux PUF – qu'il serait sans doute souhaitable de substituer aux parrainages présidentiels actuels un parrainage populaire. On mettrait ainsi fin à la procédure curieuse des primaires, dont on peut craindre – même si les rares expériences ont bien fonctionné jusqu'à présent – qu'elle n'aboutisse à une captation par le haut de la vie politique en empêchant l'émergence de candidats qui seraient hors partis. La mainmise des partis sur la vie politique en France est tout à fait pathétique : on sait par anticipation qui participera à la course finale à l'Élysée. L'idée que le peuple choisit le Président de la République est une illusion totale. Avec un parrainage populaire, le peuple serait à l'origine de l'initiative. Il suffirait de placer le chiffre entre 1 million et 1,5 million, de manière à n'avoir ni trop ni trop peu de candidats. Je vous invite à réfléchir à ce dispositif qui pourrait laisser de la place à d'éventuels candidats n'appartenant pas au système politique.

J'en viens à ma troisième remarque, sur les commissions.

Tout d'abord, je me félicite que ce groupe de travail formé par le président Bartolone ne soit pas d'origine gouvernementale.

Je crois avoir enterré prématurément ma carrière en 1993, lorsque je critiquai, avec mon ami et collègue Bernard Owen, les conclusions de la commission Vedel sur les modes de scrutin. Nous laissions entendre que cet « accordéon » fait de tout et de n'importe quoi risquait de ne pas fonctionner. Ces remarques ne plurent guère au doyen Vedel et à son entourage. Leur pertinence fut prise, je le crains, pour de l'impertinence. Depuis, je me garde de critiquer les conclusions des commissions.

Sur le plan technique, et pour vous rassurer, je puis vous « vendre » toutes sortes de procédures qui éviteraient que le peuple dise vraiment ce qu'il a à dire. Il faut certes distinguer le local et le national. Mais peut-être l'audace vous prendra-t-elle d'envisager d'introduire un jour un référendum d'initiative populaire. Cette procédure relève d'un monde à part, très différent de celui du référendum. En Suisse, la question n'est pas binaire. On peut répondre par oui ou non, mais aussi par « oui oui », « non non », etc., selon des modalités très complexes. Il est en effet loisible de proposer, face à l'initiative populaire, un contreprojet, d'où la possibilité de formuler une réponse qui ne soit pas simplement l'acceptation ou le rejet de la mesure.

Il faut également distinguer l'initiative populaire rédigée de toutes pièces et celle qui prend la forme d'un simple vœu. Dans le cas de la première, les autorités fédérales et, en Suisse, les autorités locales peuvent élaborer un *Gegenvorschlag*, un contreprojet. La procédure est généralisée en Suisse, soit qu'elle figure dans les Constitutions cantonales, soit que le Tribunal fédéral l'autorise aux élus en les estimant légitimes dans leurs fonctions.

Si je m'en étais tenu à la Suisse, j'aurais considéré ce dispositif comme normal : les représentants étant élus par le peuple, ils peuvent proposer un contreprojet.

Or, aux États-Unis, cette configuration n'existe que dans deux des États qui pratiquent l'initiative populaire. La méfiance envers les élus est telle que l'on répugne à leur donner la possibilité de faire une contreproposition. Ce qui est général chez les uns est très peu répandu chez les autres, tant le rapport historique à la corruption est différent.

Le débat est complexe. Faut-il permettre cette procédure, dans quelle mesure, sur quel objet, sous quel contrôle – le rôle du juge est évidemment essentiel –, à quel niveau ? J'avais fait aux PUF une sorte de dictionnaire de toutes les possibilités techniques de blocage existantes. Il faudrait l'actualiser, mais, techniquement, on peut toujours tout empêcher.

Soyons clairs : en modifiant l'article 11 de la Constitution en 2008, on a fabriqué une fantastique usine à gaz. J'en ai un peu honte pour les parlementaires. Qu'est-ce que cette initiative prétendument partagée que certains de mes collègues qualifient pathétiquement d'initiative populaire ? Certainement pas de l'initiative populaire ! L'initiative populaire suppose que l'on fasse confiance à une minorité – extrémiste, d'avant-garde ou d'arrière-garde, peu importe ! – pour ouvrir le débat. Après le débat, le peuple tranche.

En Suisse, une vague d'initiatives populaires dites xénophobes fut inspirée par un homme politique d'extrême droite, Schwarzenbach, qui ne supportait pas l'« invasion étrangère » – c'est-à-dire les frontaliers français, italiens et allemands qui venaient travailler dans son pays. La classe politique ne voulant pas s'emparer de cette question qui sent mauvais et à laquelle elle n'a rien à gagner, il lance la procédure. Scandale, discussion et débat s'ensuivent. Les Suisses se rendent compte que, certes, il y a beaucoup d'étrangers dans leur pays – 20 % de la population –, mais que l'économie ne fonctionnerait pas sans eux. Schwarzenbach revient à la charge à trois reprises et échoue à chaque fois. En Suisse, on est conservateur, un peu xénophobe – tous les peuples le sont – ; pour autant on admet les étrangers parce que le bon sens le veut. Et le débat aura été purgé du fantasme du « trop d'étrangers ».

C'est tout l'intérêt de ces procédures. En Suisse, on ouvre le débat, on peut faire trancher le peuple, et le peuple n'est pas idiot !

Certes, comme aux États-Unis, l'abstention est très élevée. Il faut néanmoins prendre en considération nos différences historiques. Avec son référendum de 1988, le Premier ministre Michel Rocard fait une catastrophe, même s'il obtient, à la grande joie de François Mitterrand, un succès. En Suisse, une telle abstention n'a aucune importance. Quand les citoyens ne se sentent pas compétents sur une question, ils ne votent pas, d'autant que la Chancellerie fédérale tient un calendrier des votations prévues pour les vingt années suivantes.

Tout est prévu, et l'on sait que l'on aura l'occasion de se prononcer à nouveau. La faible participation n'est pas un problème. Elle n'entame pas la validité de la question, car l'on sait que, le coup d'après, on pourra encore voter en tant que souverain.

Ces remarques étant faites, je vous invite à faire un « coup d'État *al dente* », comme l'a si bien écrit Michel Winock à propos du 13 mai 1958. Un choc me semble nécessaire. Même si vous êtes hostiles aux procédures référendaires, introduisez l'initiative populaire, qui est sans danger. Le peuple suisse, clairement conservateur, avance résolument. Je pense que le peuple français n'est guère différent. Mais, techniquement, on peut élaborer quelque chose qui a l'apparence d'une démocratie tout en empêchant le peuple d'être souverain. Tout dépend du niveau auquel on situe le rôle du juge.

M. Alain Turret. Appartenant à un vieux parti, le parti radical, je suis sensible au fait que vous ayez cité Alain en introduction, monsieur le président Winock. Alain, c'était le citoyen contre les pouvoirs et l'homme de la démocratie représentative. Il a toujours pensé que plus le pouvoir délégué aux députés était important, plus ceux-ci pouvaient contrôler l'administration et l'exécutif. Dès lors, il n'y avait nul besoin de recourir à une autre source de légitimité comme le référendum.

Ainsi que le disait Gaston Monnerville, les radicaux sont « viscéralement opposés au référendum ». Le référendum, c'est l'assise des régimes autoritaires. Nous l'avons suffisamment éprouvé dans l'histoire de France. Le Consulat, le Consulat à vie, puis le Premier Empire, furent instaurés par un coup d'État. Chaque fois, Napoléon Bonaparte recourut au référendum pour asseoir la réalité de sa prise de pouvoir.

À son tour, Louis-Napoléon Bonaparte, après son coup d'État de 1848, organise un référendum pour assurer le Second Empire.

Quant au retour du général de Gaulle au pouvoir, il n'est plus guère contesté que c'est un coup d'État qui le permet le 13 mai 1958. De nouveau, l'assise de ce coup d'État militaire est assurée par le biais d'un référendum.

Si le référendum accompagne les prises de pouvoir au profit de régimes plus ou moins autoritaires, il contribue aussi à leur maintien. Chaque fois qu'un régime autoritaire vacille, il est fait usage du référendum. Ce fut le cas lors des Cent Jours, grâce à la plume de Benjamin Constant. Ce fut le cas en 1870. Ce fut également le cas en 1969.

Aux termes de l'article 3 de la Constitution de la V^e République, la souveraineté populaire s'exerce de deux manières : par le biais du système représentatif et par la voie du référendum.

On voit ce qu'il en a été des dix référendums organisés depuis 1958, d'abord sur l'affaire algérienne, ensuite sur l'affaire néo-calédonienne, puis sur les

questions européennes. Depuis 2005, cette procédure est pratiquement tombée en désuétude – mais, s’il parvient à reprendre le pouvoir en 2017, M. Sarkozy promet d’y recourir plus abondamment.

Sous la V^e République, le référendum peut servir de substitut à la dissolution. M. de Villepin aurait sans doute dû y réfléchir avant d’inspirer la dissolution de 1997. Mais le référendum aurait été, là encore, le moyen de raffermir un pouvoir chancelant.

Parfois, le référendum sert à résoudre un problème complexe entre le Président et sa majorité. On a évoqué cette possibilité il n’y a pas si longtemps, avant que le Président de la République ne rebondisse de manière éclatante.

Lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle de 2008, nous avons examiné l’étendue des pouvoirs que le Conseil constitutionnel pouvait exercer dans le cadre de son contrôle. Or, ni avant ni après la réforme, il ne dispose de pouvoirs pour contrôler la constitutionnalité d’un référendum. C’est bien malheureux, mais c’est ainsi ! Un référendum peut porter sur n’importe quelle question, pour l’instant du moins.

Des garde-fous existent, m’objecterez-vous. L’article 11 de la Constitution prévoit qu’un référendum d’initiative parlementaire ne peut être organisé que s’il est soutenu par 20 % de membres du Parlement et par un nombre important de suffrages rassemblés dans le cadre du droit de pétition.

Mais que se serait-il passé si ce texte avait existé en 1982 ? Sans doute aurait-on pu abroger la loi qui venait de supprimer la peine de mort.

Actuellement, ne se trouve-t-il pas un nombre suffisant de parlementaires et de pétitionnaires pour demander l’abolition du mariage pour tous ?

La V^e République remet à l’ordre du jour une procédure qu’elle a utilisée. Peut-elle y avoir à nouveau recours ? Je le crois. Ce sera un des sujets de la prochaine campagne présidentielle. Je suis intimement convaincu qu’il faut s’y opposer. Je crois à la démocratie représentative et seulement à elle, ainsi qu’à toutes les procédures qui permettent aux députés de contrôler l’exécutif. Ce n’est pas en s’appuyant sur le référendum que l’on ressourcera la démocratie !

Mme Marie-Jo Zimmermann. Malgré tout le respect que je lui porte, je ne partage absolument pas le point de vue de M. Tourret sur les questions de la place du citoyen et du référendum.

Notre société a évolué : les citoyens sont de mieux en mieux informés et, grâce à internet, ils disposent désormais de toutes les données dont ils ont besoin pour se prononcer – même s’il faut parfois qu’ils les trient. On ne peut pas aborder la question du référendum sans considérer que le citoyen est un adulte.

Monsieur Giraux, nous avons pris une bonne claque en vous écoutant, mais elle est salubre. Vous avez eu raison de nous rappeler que nous sommes avant tout les représentants du peuple : nous l'oublions peut-être parfois parce que nos mandats durent cinq ans. Trop d'élus négligent d'aller suffisamment à la rencontre de leurs concitoyens. Peut-être réagiraient-ils parfois différemment s'ils les écoutaient.

Le feu vert donné par le Parlement, en 2008, à un texte reprenant en partie le traité établissant une Constitution pour l'Europe, que les Français avaient rejeté par référendum le 19 mai 2005, a été une véritable catastrophe. Le Parlement s'est tout simplement assis sur le choix des Français. Nous sommes là au cœur de la crise de confiance qui touche le personnel politique, car la population ne peut pas accepter le mépris manifesté par « l'élite » qui fait de tels choix.

Comment les politiques peuvent-ils retrouver la confiance de leurs concitoyens ? Le référendum est probablement l'un des passages obligés vers une solution. Dans une collectivité locale en difficulté financière, ne constitue-t-il pas, par exemple, le moyen de faire prendre aux habitants leurs responsabilités quand il faut choisir d'investir dans un équipement particulièrement onéreux ? Dans un tel cas, est-il légitime que le politique pense pour le peuple ? Lorsque le conseil régional de Lorraine organise une consultation sur la construction d'une nouvelle gare alors que la décision a déjà été prise, une telle pratique est-elle susceptible de restaurer la confiance ? Vous devinez la réponse, d'autant qu'en l'espèce la logique financière du projet était sujette à caution. Le référendum ne devrait-il pas être l'un des chemins permettant de retisser le lien entre les citoyens et les élus ?

Mme Cécile Untermaier. Monsieur Giraux, si les universitaires ne vous écoutent pas, les élus que nous sommes vous accordent la plus grande attention.

Le « référendum d'initiative partagée » introduit dans la Constitution en 2008 est un référendum d'initiative parlementaire et non populaire. Ce n'est pas en votant des dispositifs de cette nature que l'on rétablira la confiance des citoyens à l'égard des élus. La crise que nous traversons s'explique précisément par le fait que nous ne faisons pas confiance aux citoyens : nous nous arrangeons toujours pour faire barrage à l'expression citoyenne dont nous avons peur, alors qu'elle enrichit notre réflexion.

Le recours au référendum, outil indispensable, doit s'inscrire dans une refonte beaucoup plus large de notre système politique. Sans cela, nous mettrions en quelque sorte « un sparadrap sur une jambe de bois ». Les élus doivent s'interroger sur la limite de la démocratie représentative et ne plus considérer qu'elle exclut tout retour vers les citoyens. Ma brève expérience de députée me convainc que nous ne pouvons pas nous satisfaire de retourner devant eux tous les cinq ans. Nous devons le faire de façon périodique pour leur expliquer notre travail et leur demander leur avis sur nos engagements : c'est notre responsabilité, c'est le sens de l'élection du député au suffrage universel dans une circonscription de taille raisonnable. Le non-cumul des mandats devrait faciliter ce contact direct.

Pour l'établir, il faut aussi explorer d'autres pistes que le référendum. Je pense par exemple aux ateliers législatifs citoyens créés en Saône-et-Loire, qui donnent aux habitants la possibilité de s'exprimer en amont de l'examen des projets de loi. Ce type d'action devrait être développé sur tout le territoire. Il ne suffit pas de réfléchir au nombre des députés, il faut également s'interroger sur leurs méthodes de travail. La perte de confiance est souvent liée à un manque de communication : les Français ne savent pas vraiment ce que nous faisons. Il nous revient de décrire le rôle qui est le nôtre à l'Assemblée nationale, de parler de notre travail, de nos responsabilités, de faire comprendre quelles sont nos marges de manœuvre. La confiance des citoyens résultera de leur bonne connaissance de notre activité.

Nous devons tirer des leçons du modèle suisse, même si une transposition n'est pas possible. La démocratie représentative ne doit pas exclure un retour régulier vers le citoyen. Nous ne devons avoir peur ni du citoyen ni du débat. Un ministre en déplacement ne doit pas se contenter de prononcer un discours devant une assemblée acquise ; il faut qu'il rencontre les Français et puisse engager avec eux un débat éventuellement « musclé ».

Notre crainte que le référendum ne se transforme en plébiscite provient de notre conception du référendum. Comment le peuple pourrait-il considérer une question qu'il n'a pas le droit de poser ? Nous ne lui faisons pas confiance pour formuler cette question ; il ne fait pas confiance à la question que nous posons. Lorsque le peuple pourra choisir les termes des référendums, le risque de plébiscite sera écarté.

Mme Marie-Anne Cohendet. Le contrôle des gouvernants et le référendum ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Hans Kelsen considérerait à juste titre qu'il n'y a pas de démocratie sans contrôle. Il faut renforcer les procédures de contrôle déjà en place, et ne pas se contenter d'un retour devant les électeurs tous les cinq ans.

Le recours au référendum doit aussi être plus fréquent. Par définition, il devrait constituer l'expression de la démocratie. « Plébiscite » est formé sur les mots latins *plebs*, le peuple, et *scitum*, la décision : il s'agit donc de la décision du peuple. Nous sommes, de fait, au cœur de la démocratie. Il est toutefois difficile de nier que l'usage du plébiscite a donné lieu à certains errements, par exemple lors du Premier puis du Second Empire. Cela justifie sans doute la prudence avec laquelle on considère cette procédure, même s'il faut pouvoir la dépasser aujourd'hui. Plusieurs expériences étrangères – car la Suisse n'est pas le seul pays concerné – nous montrent qu'il est temps d'en venir à une démocratie adulte dans laquelle il sera permis au peuple d'adopter directement certaines de ses lois.

La question qui reste posée est surtout celle des mécanismes destinés à éviter que le référendum, instrument par excellence de la démocratie, n'en devienne l'ennemi. Quelles techniques permettraient selon vous d'éviter son dévoiement ? Je pense au quorum, qui constitue un outil essentiel, ou au contrôle

juridictionnel – en France, le Conseil constitutionnel n'est aujourd'hui compétent que pour le référendum d'origine parlementaire, et pas pour celui d'initiative gouvernementale. Serait-il également possible de concevoir des mécanismes de majorité renforcée ? Par exemple, en cas d'opposition du Sénat à une révision constitutionnelle, on pourrait demander que s'appliquent à la fois des règles de quorum et de majorité renforcée.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. J'ai bien compris que le référendum d'initiative populaire ne remettait pas en cause l'équilibre des pouvoirs indispensable à toute démocratie. Je m'interroge toutefois sur deux des processus qui semblent permettre d'éviter toute dérive.

Le référendum aurait un effet vertueux, car sa phase préparatoire permettrait d'entrer dans un processus de consensus. Dont acte, mais une question se pose tout de même : la démocratie française est-elle aujourd'hui en mesure de favoriser l'émergence de ce consensus ? Je crains que ce ne soit pas encore le cas. Il conviendrait donc de mettre en place ce garde-fou avant d'aller plus loin en matière de référendum d'initiative populaire.

« Tout dépend du rôle du juge », nous a dit M. Giraux. La question du contrôle juridictionnel est en effet décisive. Or le juge américain ou suisse n'a pas le même rôle que le juge français. Dans notre pays, la justice n'est pas un pouvoir mais une autorité – il suffit de constater l'enthousiasme que suscitent les décisions du Conseil constitutionnel lorsqu'il censure une disposition législative. Avant d'aller plus loin, il faudrait donc également faire évoluer le contrôle juridictionnel.

Si l'on veut préserver un équilibre des pouvoirs, l'introduction du référendum d'initiative populaire devra inévitablement avoir des conséquences sur l'ensemble des institutions républicaines : elle ne pourra avoir lieu sans qu'une réflexion soit menée tant sur la pratique du consensus que sur le contrôle juridictionnel.

Mme Virginie Tournay. La pratique référendaire peut-elle apporter une réponse à la crise politique que nous traversons et pallier le déficit de confiance des Français à l'égard de leurs institutions ?

À l'occasion de la récente publication du baromètre annuel du CEVIPOF, Madani Cheurfa et Bruno Cautrès ont montré que plus une institution est proche des citoyens, plus elle leur inspire confiance. Ainsi, plus de 50 % des personnes interrogées déclarent avoir confiance dans leur conseil municipal, leur conseil général ou leur conseil régional. Ce lien entre confiance et proximité est tout aussi évident pour les personnalités politiques : 66 % des personnes interrogées ont confiance dans leur maire, 42 % dans leur député et 27 % seulement dans leur député européen. Dans ce contexte, pensez-vous que les pratiques référendaires soient à même de répondre à la demande sociale de proximité qui semble être au fondement de la confiance que les citoyens témoignent aux institutions ?

Cette question est du ressort de la sociologie et non de la philosophie politique, car le référendum est une façon métaphorique de s'adresser à la foule et, en quelque sorte, de la constituer. Mais, dès lors qu'il risque de soulever une émotion collective, est-il parfaitement incompatible avec la demande de proximité adressée aux institutions, la démocratie reposant sur la capacité de l'individu à décider de ce qu'il veut faire avec les autres ?

Au-delà de l'usage et du fonctionnement du référendum, il me semble que la question de son objet est décisive. Pensez-vous qu'on puisse soumettre au référendum des sujets qui sont au cœur d'une controverse scientifique ? Si les questions relatives à l'éthique peuvent, à mon sens, être posées dans ce cadre, je doute que les problèmes qui n'ont pas encore été totalement structurés par la science relèvent de la décision populaire. Ma réflexion sur la régulation des biotechnologies et les problèmes environnementaux m'amène à m'interroger sur le cas des produits de l'innovation. Ainsi, en ce qui concerne les OGM, il est très difficile de séparer l'évaluation des risques scientifiques de l'impact socio-économique.

Mme Marie-George Buffet. Il faut distinguer l'évolution des pratiques et celle des institutions. Un élu a de nombreux outils à sa disposition : compte rendu de mandat, permanences, réunions diverses, débats et initiatives publiques. Mais on peut aussi envisager des avancées institutionnelles, telle la révocation, qui permet aux électeurs de se prononcer sur le respect de ses engagements par un élu, et sur son action.

Je crois cependant que nous devons nous méfier d'une pratique qui s'en tiendrait à la proximité. Alors que l'on constate aujourd'hui un recul du débat d'idées sur le projet de société et une réduction à l'économie du discours politique, j'ai l'impression que la recherche d'une super-proximité avec l'électeur remplace la volonté de le faire adhérer à un projet politique. On lui parle davantage de ses problèmes individuels et personnels que de l'intérêt général. En somme, le champ de l'activité politique se réduit.

Cette évolution pourrait presque laisser penser que l'élection au scrutin proportionnel ne correspond plus à la pratique politique, puisque la proportionnelle met davantage en avant le programme qu'un groupe soumet à l'électeur que le rapport individuel de l'élu avec ce dernier.

Je suis proche des électeurs, mais plus j'y pense, plus je crois qu'il est difficile de mener le débat d'idées dans le seul cadre interpersonnel de la proximité. Nous avons aussi besoin que l'élu s'adresse à tous pour que le débat politique et contradictoire prospère. Après avoir constaté que 70 % des personnes qui venaient me voir dans ma permanence souhaitaient résoudre un problème de logement, j'ai tenté d'organiser des réunions publiques afin de dépasser les cas individuels et d'aborder la question globalement, sous l'angle politique. J'ai alors constaté qu'il était très difficile de passer du personnel au collectif, car, même dans ce cadre, chacun continuait de demander que l'on résolve son problème.

Notre rôle d'élus consiste pourtant, au-delà de la résolution indispensable des cas individuels, à permettre que les problèmes soient réglés pour tous de façon collective, et à créer un rapport de force qui modifie les conditions permettant de les résoudre. Une réflexion sur la proximité me paraît nécessaire.

Aujourd'hui, en France, le référendum est vilipendé. Lorsque nous recueillions des signatures pour présenter une pétition demandant que le traité constitutionnel européen soit soumis au référendum – car on oublie qu'il a d'abord fallu se battre pour que ce scrutin soit organisé –, on nous accusait d'être dans le camp des populistes. Lors de la campagne, les journalistes m'ont posé ensuite jour après jour la même question : « Comment pouvez-vous appeler à voter "non" comme le Front national ? ». Le débat politique était soudainement réduit à une simple alternative, et personne ne s'intéressait au champ propre de chacun des partisans du « non ».

Pourtant, le bilan de la campagne du référendum de 2005 est très positif et cette période reste l'un de mes plus beaux souvenirs de militante. Ce référendum a été un immense appel à l'intelligence. Jamais on n'a autant débattu dans notre pays. Partout, nos compatriotes cherchaient à se renseigner, à comprendre, à discuter. Ils découpaient des articles et parcouraient internet à la recherche d'informations pour porter la contradiction dans les réunions. C'est un travail colossal qui a été accompli, ce que certains n'ont pas voulu voir. Je me souviens du profond mépris qu'exprimèrent, lors d'un débat dans un théâtre non loin de l'Assemblée nationale, ceux qui me demandaient : « Comment voulez-vous que les gens dans la rue puissent comprendre un traité constitutionnel ? » Le ministre de l'économie de l'époque avait cru me ridiculiser en déclarant que le traité constitutionnel simplifierait la vie de l'Europe parce qu'il était bien moins volumineux que l'ensemble des actes européens en vigueur et qu'il en avait disposé l'impressionnante masse devant lui pour bien montrer la différence avec le traité. Il fallait vraiment prendre les gens pour des imbéciles pour penser qu'ils goberaient un tel discours. Pour ma part, je suis au contraire persuadée que le référendum peut constituer une démarche d'éducation populaire, et élever le niveau du débat politique.

Mais quelle claque reçoivent l'intelligence et le débat si la décision populaire n'est pas respectée ! Dès lors que les citoyens s'emparent du débat politique, comment leur reprocher d'exprimer des doutes si, une fois qu'ils se sont prononcés, on leur explique qu'ils se sont trompés, qu'il fallait voter autrement et que leur choix n'aura aucune conséquence ?

Le référendum suscite de ma part une seule interrogation relative au champ des questions qui peuvent être posées. Faut-il le limiter ? Cette préoccupation rejoint celle de Virginie Tournay qui posait le problème de la compatibilité entre sujets scientifiques et référendum.

Mme Seybah Dagoma. Si la défiance des citoyens à l'égard des politiques est moins forte au niveau local que national, de nombreuses

contestations sont néanmoins apparues récemment concernant des projets locaux. Je pense par exemple à celles du barrage de Sivens ou de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Des tensions et des clivages très forts sont apparus entre ceux qui soutiennent les décisions des élus locaux et ceux qui les contestent, tels les « zadistes », prêts à occuper ce qu'ils considèrent comme des « zones à défendre » (ZAD). Je crois que, dans ce type de contexte, le référendum local pourrait permettre de susciter un débat argumenté et sérieux de nature à résoudre les crises en cours.

Quels devraient être les mécanismes de ce type de référendum ? Qui pourrait en prendre l'initiative ? Quel pourrait être leur périmètre ? Quelles voies de recours faudrait-il mettre en place ?

M. Denis Baranger. Il est légitime de s'interroger sur le référendum si l'on veut que les gouvernés deviennent des gouvernants. Cette évolution est à la fois le propre et l'horizon même de la démocratie. Or, si l'horizon est nécessaire, il est par nature ce que l'on n'atteint jamais. Le problème et la question ont donc vocation à perdurer.

Madame Morel, monsieur Giraux, vos interventions ont montré que le référendum était un outil complexe à multiples facettes dont l'usage posait de nombreux problèmes. Que répondriez-vous au sceptique qui penserait que le référendum ne supprime pas le problème de l'intermédiation ? L'outil est certes utile, mais il reste entre les mains des gouvernants : ce sont toujours les détenteurs du pouvoir qui s'en sont servi pour poser une question aux gouvernés. En théorie, il s'agit de rendre la parole au peuple, mais, en pratique, les partis ou des mouvements qui se créent à l'occasion d'une consultation redonnent quasi systématiquement de la structure à l'initiative populaire. Comment faire pour que le référendum, la révocation sur le modèle du *recall* américain, les pétitions ou le parrainage citoyen relèvent véritablement d'initiatives citoyennes et échappent à l'intermédiation ?

En 2012, le rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite « commission Jospin », proposait un parrainage citoyen pour les candidatures à l'élection présidentielle. Belle idée, mais une disposition similaire est déjà inscrite dans la Constitution portugaise et, dans les faits, l'initiative citoyenne a été reprise en main par les partis.

Si, en France, le référendum pose problème, c'est parce que nous sommes partagés entre deux traditions. Il y a, d'une part, celle des journées révolutionnaires, plutôt de gauche et liée à la Révolution française, selon laquelle le peuple, qui n'a pas confiance en ses gouvernants, s'exprime directement dans la rue quand il le souhaite – la grande manifestation du 11 janvier dernier en est un exemple. Nous héritons d'autre part d'une tradition bien différente, issue d'une histoire qui va de Mac Mahon au gaullisme, selon laquelle le chef de l'État est le représentant direct de la nation qu'il incarne. Sous la V^e République, il devient dès lors difficile de faire cohabiter l'élection du Président de la République au suffrage

universel direct et les référendums. Il me semble que, si le référendum est peu utilisé en France, c'est parce que la médiation de la volonté populaire y est trop forte. Il est à ce titre symptomatique qu'une seule des vingt-deux révisions constitutionnelles adoptées depuis 1962 ait été soumise au peuple : sur le sujet précis pour lequel on attendrait du peuple qu'il exerce le pouvoir constituant, on évite de faire appel à lui et on passe par le Congrès.

En France – et dans d'autres démocraties –, le référendum paraît un peu daté : c'est qu'il faut désormais compter avec les sondages – ceux-là mêmes qui viennent d'être cités pour mesurer l'absence de confiance envers les politiques –, internet ou de nouveaux modes de mobilisation qu'a évoqués Mme Dagoma.

En 2005 – vous l'avez rappelé, madame Buffet –, les gens se sont saisis du débat sur le traité constitutionnel alors que certains pensaient qu'ils étaient incapables de le comprendre. À vrai dire, les techniciens eux-mêmes avaient du mal à lire ce texte, qui était en fait peu constitutionnel et ne posait pas les véritables questions politiques : la question de l'élargissement était mise de côté et la description incroyablement absconse de la tuyauterie issue des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing ne permettait pas de comprendre comment le pouvoir politique s'exerçait à Bruxelles. Mais ce qu'a parfaitement compris le peuple français, qui est éminent politique et politiquement intelligent, c'est qu'il y avait bien de la politique dans tout cela, et qu'on voulait lui faire avaliser une décision déjà prise. C'est la raison pour laquelle ce référendum a mobilisé nos concitoyens : dans notre pays, le peuple se saisit du référendum quand il y voit de la politique – de la haute politique.

M. Bernard Thibault. Lors de nos réunions précédentes, j'avais déjà évoqué le référendum de 2005. Comment notre réflexion pourrait-elle faire abstraction de la dernière expérience référendaire française ? En la matière, tout semble question de perception. Je lis par exemple, parmi les questions que comporte la note qui nous a été distribuée, que celle relative aux « leçons du précédent de 2005 » fait mention de l'« échec du référendum sur le traité constitutionnel ». Que je sache, le référendum a bien eu lieu, il s'est déroulé dans de bonnes conditions et il a donné un résultat clair ! En quoi est-il un « échec » ? Peut-être ceux qui auraient aimé que les Français se prononcent autrement considèrent-ils que c'est le cas, mais le terme ne convient pas pour qualifier le choix de la majorité de nos concitoyens.

Contrairement à M. Turret, je crois que nous devons faire un plus grand usage du référendum. J'ai bien entendu que le sujet était complexe, que nous n'avions pas affaire à un remède miracle, et qu'il était indispensable de mettre en place de nombreux garde-fous. Il s'agit cependant d'un outil qui serait particulièrement utile pour réengager le citoyen dans les projets collectifs.

La situation actuelle repose sur une certaine conception de la politique. On entend souvent dire qu'être élu, c'est exercer un métier. Il faut bien avouer que nous parlons de métiers « fermés » pour lesquels il n'y a pas de bureau

d'embauche. Un ancien Président de la République en début de mandat m'avait dit : « Je viens d'être recruté par la France pour un CDD de cinq ans. » Au passage, la meilleure des preuves que le CDD ne permet pas de vivre décemment, c'est que le même aspire aujourd'hui au renouvellement de son contrat. Mais, dès lors que l'élu a le sentiment d'être embauché en tant que « personnel politique » parce qu'il maîtriserait tous les sujets, pourquoi ressentirait-il le besoin de consulter régulièrement le peuple ? Si les responsables politiques considèrent que demander au peuple son avis sur des sujets de premier plan s'apparente à un aveu de faiblesse ou à une défaillance de leurs compétences, l'incompréhension est totale. Ce que nos concitoyens attendent des élus, ce n'est pas qu'ils aient la science infuse, mais qu'ils créent les conditions de la vie démocratique de la cité. Ils ne perdraient rien de leur aura ni de leur légitimité en utilisant l'outil du référendum ; elles seraient peut-être même renforcées s'ils reconnaissaient leurs limites en demandant aux citoyens leur avis sur des sujets majeurs qui les engagent tous – il ne s'agit évidemment pas d'avoir recours au référendum en permanence comme cela se fait en Suisse.

Pour ma part, je ne suis pas convaincu que nos concitoyens n'auraient pas, autrefois, souhaité l'abolition de la peine de mort à l'issue d'un véritable débat national, et qu'ils ne pourraient pas voter aujourd'hui en faveur de l'ouverture du mariage à l'ensemble de nos concitoyens, comme le montrent les enquêtes d'opinion.

C'est d'ailleurs là une autre dimension de notre sujet : le sondage est malheureusement devenu le référendum d'aujourd'hui. Cet outil n'est pourtant en aucun cas un instrument de consultation démocratique : il n'a rien à voir avec le référendum ou avec la pétition. Or, paradoxalement, on gouverne de plus en plus à coup de sondages et de moins en moins avec des référendums !

Permettez-moi de vous poser une première question à laquelle je ne sais pas répondre, et qui ne cache donc aucune arrière-pensée. Serait-il envisageable d'organiser des référendums que je qualifierais de « partiels » ? J'ai bien conscience que le référendum, qu'il soit national ou local, implique l'ensemble des citoyens, mais, dans le domaine social, pourrait-il être utilisé pour consulter officiellement – même si ses résultats auraient sans doute une moindre force juridique – une partie des citoyens, par exemple sur l'évolution d'un système national de retraite ou de sécurité sociale ? On peut demander à l'ensemble des Français s'ils souhaitent que les magasins ouvrent le dimanche – les enquêtes d'opinion indiquent qu'ils y seraient favorables à 70 %, même si je ne suis pas certain du tout que, au bout du compte, le « oui » l'emporterait –, mais ils ne sont pas forcément les premiers concernés. On peut demander à l'ensemble des Français s'il faut reculer l'âge de départ à la retraite, comme le souhaitait un Président de la République, mais dans un pays dans lequel 30 % de la population a plus de soixante ans, il y a de grandes chances pour que cette partie de la population n'y voie aucun inconvénient, même si je reconnais volontiers que le débat peut l'amener à se prononcer en ne tenant pas compte de ses seuls intérêts. Il semble que certains référendums soient, d'une certaine façon, joués par avance, et

qu'ils soient en fait des sortes de pièges. De véritables consultations référendaires pourraient en revanche être organisées, par exemple auprès des salariés, s'agissant de projets collectifs les concernant directement, dont les résultats ne s'imposeraient pas au reste de la société.

Ma seconde question porte sur internet. Je suis assez réticent au recours à cet outil comme instrument de vote. Il a certes été utilisé pour des élections professionnelles ou prud'homales, mais je crains que l'intervention de la mécanique n'introduise des suspicions supplémentaires. Monsieur Giraux, je crois comprendre que vous plaidez pour un usage renforcé d'internet : quelles sont vos préconisations en la matière ?

M. Alain-Gérard Slama. J'ai parfois le sentiment que le référendum donne lieu à des querelles théologiques opposant deux conceptions de la création de la règle, avec, d'un côté, la loi issue de la volonté générale, et, de l'autre, le droit issu de la société civile. Je me souviens que le doyen Carbonnier s'interrogeait en ces termes : « Certes, la volonté nationale est une foi, mais la hiérarchie des normes n'est-elle pas une transcendance tout aussi mystérieuse ? » La question est là, et le débat du partage entre l'intérêt général et les intérêts particuliers est posé. Nous sommes tous tentés par l'idée d'un rapprochement entre le citoyen et la loi par le détour du droit mais, au détour du droit, ne finirons-nous pas par créer les conditions qui feront de la France, non plus un agrégat « inconstitué », mais un agrégat constitué de peuples désunis ?

Le référendum de l'article 11, tel qu'il est issu des débats de la révision de 2008, n'est ni un référendum ni d'initiative populaire. Il échoue à résoudre le problème de l'initiative. Mais comment parvenir à faire trancher une question par le peuple sans que la réponse dépende de ceux qui l'interrogent ?

N'oublions pas que, en démocratie, la légitimité du référendum est aussi déterminée par la façon dont ceux qui posent une question engagent leur responsabilité. L'« échec » de 2005 ne concerne peut-être pas le résultat du référendum, mais le fait que ceux-là mêmes qui l'ont organisé contestent en quelque sorte sa légitimité en ne se démettant pas. Je crois qu'il faut que la responsabilité de ceux qui posent une question soit engagée. Or comment imaginer un tel engagement si la question est posée à l'initiative d'un certain nombre de citoyens ? Même si l'on devait exiger qu'ils soient très nombreux, que serait la responsabilité du million de personnes ayant provoqué un référendum ? *Quid* de sa légitimité ? Mis à part celui relatif à la Nouvelle-Calédonie, en 1988, je ne connais guère de référendum parmi ceux organisés depuis le Second Empire dont la légitimité n'ait pas été contestée – ce fut même le cas pour celui du 8 avril 1962 relatif à l'indépendance de l'Algérie, puisque tout le corps électoral n'était pas appelé à voter. En tout état de cause, l'exercice de la responsabilité est une exigence légitime quant au fonctionnement normal de la démocratie.

M. Michaël Foessel. Le référendum pose manifestement la question de la compatibilité entre le système représentatif et la démocratie. Le seul fait que les

élections, notamment celle du Président de la République, soient considérées comme des retours au peuple indique bien que ce dernier risque de subir des éclipses entre deux invitations aux urnes. L'articulation du système représentatif avec la démocratie est d'autant moins évidente que l'une des fonctions de ce système consiste précisément à permettre aux citoyens de se consacrer à d'autres secteurs d'activité que la politique pendant la durée des mandats – je pense en particulier aux activités économiques. Le référendum présente donc l'intérêt de « repolitiser » les citoyens : il permet de les intéresser directement à la constitution de la volonté générale qu'évoquait Alain-Gérard Slama.

Je m'interroge toutefois sur son champ. En effet, la volonté du peuple qu'il remet en scène résulte parfois de médiations et de manipulations qui ne sont pas toujours issues directement du champ politique, mais plutôt de son organisation médiatique. Les conditions de la formation de la volonté générale et celles du débat référendaire méritent donc d'être interrogées, sachant que le référendum se caractérise par une certaine brutalité liée à la nature généralement binaire des réponses qu'il apporte – même si M. Giraux nous a montré que ce n'était pas toujours le cas.

Jean-Jacques Rousseau peut nous aider à résoudre la question du champ du référendum. Ennemi acharné du principe représentatif et auteur qui n'était pas étranger à la Suisse, il considérerait que la volonté générale s'exprimait dans la loi qui vient de tous et s'applique à tous, à la différence du décret. Une question portant sur un objet particulier, comme les minarets, ne semble ni relever de ce champ ni nécessiter un appel à la volonté générale. Il est clair, en revanche, que l'on peut demander au peuple de se prononcer sur la Constitution qui, par nature, concerne la totalité des citoyens. Je suggère en conséquence de réserver le référendum au domaine général de la loi et de l'exclure pour ce qui relève du particulier, de l'exécutif, de l'ordre public ou du traitement réservé à une partie de la population. Il me paraîtrait ainsi illégitime de demander au peuple dans sa totalité de se prononcer sur les questions liées à l'immigration, car les effets des décisions qu'il prendrait concerneraient un groupe particulier.

Puisque « nul n'est injuste envers lui-même », Rousseau considère en effet qu'il faut impérativement, pour qu'une loi soit juste, que ses auteurs et ceux qui l'exécuteront sachent par avance qu'elle s'appliquera nécessairement à eux – c'est le fondement de son opposition au système représentatif. Le référendum, « appel au peuple », ne peut donc être légitime que si tout le peuple sait qu'il sera soumis à la décision générale qu'on lui demande de prendre. Institutionnellement, vous semble-t-il possible de limiter de façon presque formelle le champ du référendum sans énumérer par avance les objets sur lesquels il pourrait porter ou qui en seraient exclus, mais en retenant le critère de la nature législative de la question posée ? D'autres pays suivent-ils cette pratique ?

M. le président Claude Bartolone. Madame Morel, monsieur Giraux, avant de vous donner la parole, permettez-moi, après avoir entendu les interventions de Mme Buffet et de M. Slama, concernant notamment le

référendum de 2005, de m'interroger sur l'opposition entre l'alternative propre au référendum – le choix entre « oui » et « non » –, et une autre démarche de décision et d'arbitrage.

En 2005, nos concitoyens ont d'abord pensé qu'ils n'avaient à exprimer qu'un consentement ou un refus – le « oui » l'emportait alors largement dans les enquêtes d'opinion —, puis ils ont décidé de privilégier une autre posture qui les mettait en position de prise de décision et d'arbitrage. Les deux démarches me paraissent différentes. Si l'on se contente de demander au peuple son consentement, nous sommes bien dans le raisonnement de M. Slama – celui qui pose une question doit en assumer la responsabilité : selon les résultats du scrutin, il doit logiquement être récompensé ou sanctionné. Mais, si l'on souhaite renforcer la démocratie, n'est-il pas préférable de privilégier le champ de la décision et de l'arbitrage ? J'ai constaté qu'en Suisse ou aux États-Unis la pratique des questionnements à choix multiples permettait de dépassionner le débat. Le simple fait que ce type de scrutin se déroule dans certains États fédérés américains en même temps que celui pour l'élection du Président des États-Unis contribue à dépersonnaliser le vote, à amoindrir les enjeux de pouvoir, et tend à rendre aux citoyens leur capacité de décision et d'arbitrage. Cela fait pencher la balance du côté d'une autre démarche.

Dans notre pays, les citoyens s'emparent largement des occasions de débattre qui leur sont offertes ; la qualité du débat public est même surprenante. Certes, il faut bien reconnaître que la consultation publique sur le stockage des déchets nucléaires par le Centre industriel de stockage géologique (Cigéo) n'a pu se tenir sans provoquer des actes de violence, et qu'elle a fini par se dérouler uniquement sur internet, mais il s'agit d'un cas un peu particulier. Le débat public réussi sur le réseau de transport par métro de la région Île-de-France a par exemple donné lieu à une incroyable participation des Franciliens qui ont adopté une véritable démarche de décision et d'arbitrage.

Peut-on résoudre la contradiction entre cette dernière approche, et celle d'une alternative entre consentement et refus ?

Mme Laurence Morel. En France, au niveau local ou national, l'initiative populaire n'en est pas vraiment une. Nous avons affaire à une forme de droit « hypocrite ».

Au niveau national, je ne suis pas hostile à l'initiative partagée introduite en 2008 à l'article 11 de la Constitution : l'idée qu'une minorité parlementaire puisse rencontrer une minorité populaire n'est pas mauvaise. Le peuple devrait cependant pouvoir prendre l'initiative du processus, ce qui reste aujourd'hui l'apanage des élus : il faudrait que des signatures puissent être recueillies sans qu'elles constituent un soutien à une proposition de loi préalablement déposée au Parlement. En l'état actuel, le nombre de signatures requis est par ailleurs exorbitant : il doit impérativement être ramené à un niveau plus raisonnable.

Songez que le « dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », qui est exigé, correspond à 4,5 millions de signatures : c'est absolument ridicule !

Par ailleurs, il ne semble pas pertinent que ce référendum, que je qualifie « d'initiative minoritaire », puisse ne pas avoir lieu si les deux assemblées se contentent d'examiner la proposition de loi présentée en application de l'article 11. À l'étranger, dans tous les cas similaires, le rejet de la proposition de loi provoque le référendum. Nous ne pouvons pas conserver sous sa forme actuelle un dispositif aussi hypocrite.

Au niveau local, la seule « initiative populaire » qui fasse sens est prévue non par la Constitution, mais par le code général des collectivités territoriales. Une fois encore, la situation est absurde, car les citoyens, qui doivent à nouveau être excessivement nombreux, ne peuvent que demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'un débat visant à autoriser l'organisation d'une consultation qui n'aurait, si l'assemblée donne son aval, que valeur consultative. On ne prend pas les Français au sérieux avec ce genre de disposition. Mieux vaudrait aller de l'avant et renforcer le droit d'initiative qui constituerait un moyen de couper l'herbe sous les pieds des populistes en rapprochant les citoyens de ceux qui les gouvernent.

La démocratie participative est aujourd'hui beaucoup plus à la mode que le référendum, lequel semble réservé à quelques doux rêveurs qui croient encore en l'expression de la volonté populaire. Je n'ai évidemment rien contre elle, mais elle ne concerne que de toutes petites minorités de citoyens – des professionnels de la démocratie participative – que l'on se contente de consulter. Elle reste donc extrêmement imparfaite.

Certes, le référendum n'implique jamais tous les citoyens, mais ils sont toujours plus nombreux que ceux impliqués dans les procédures de démocratie participative. Le référendum mobilise largement, et il pousse les électeurs à s'informer, à réfléchir, à débattre.

Pour ma part, je suis opposée à la mise en place d'un quorum qui lierait la validité des résultats au niveau de participation. Depuis le milieu des années 1990, les Italiens ont répondu « oui » à quasiment toutes les consultations, mais elles ont pourtant toutes été annulées faute d'un nombre de participants suffisant. Le camp du « non », même s'il est minoritaire, sait parfaitement instrumentaliser le quorum en poussant ses propres partisans à ne pas se rendre aux urnes. La participation aux référendums n'est souvent que de 30 ou 40 %, comme c'est le cas en Suisse, et, sur ce sujet, je n'irais pas aussi loin que M. Giroux : j'admets que cela pose un problème. Je crois toutefois en la capacité du référendum à mobiliser l'électorat si la campagne est bien menée et si la question intéresse les citoyens.

Les questions posées méritent de retenir votre attention, car, si elles ne suscitent pas l'intérêt, si elles sont trop complexes, soit les électeurs ne se déplacent pas, soit nous constatons un glissement d'enjeu. En France, le

référendum national peut donner lieu à ce glissement pour deux causes principales. En raison du rôle initiateur du Président de la République, personnage central de la vie institutionnelle et politique, les citoyens peuvent préférer envoyer un message à ce dernier plutôt que répondre à la question posée. Cela est surtout vrai, et il s'agit de l'autre cause du glissement d'enjeu, lorsqu'ils estiment que la question posée est de peu d'intérêt ou qu'elle est trop complexe. Le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen a sans doute été très intéressant, mais je ne crois pas qu'il soit vraiment judicieux de soumettre à la population un texte de 200 pages. En l'espèce, le glissement d'enjeu ne s'est pas opéré vers la personne du Président, mais vers une question générale : « Quelle Europe voulons-nous ? » Il s'agissait sans doute d'un bon glissement, même s'il reste que le traité était l'objet réel du vote, et que le « non » a signifié son rejet – ce qui n'est peut-être pas plus mal. Au final, les Français n'ont donc pas vraiment répondu à la question qui leur était posée.

Est-il raisonnable de demander aux citoyens de se prononcer par un vote unique sur des textes qui contiennent une multitude de dispositions ? Le problème se pose par exemple pour les révisions constitutionnelles, dès lors qu'elles portent sur plusieurs sujets. Il serait sans doute préférable d'interroger les citoyens sur une seule orientation – on leur demanderait par exemple s'ils souhaitent que la règle de l'unanimité soit remise en cause pour la prise de décision au niveau européen. Si une question unique, simple et dépourvue d'ambiguïté est posée, il y a plus de chance de mobiliser les gens et d'éviter le glissement d'enjeu. Il reste cependant quasiment inévitable dès lors que l'initiative du référendum appartient au Président de la République, mais, à mon sens, il ne se produirait pas si le sujet en jeu passionnait véritablement nos concitoyens. En cas de référendum d'initiative présidentielle sur le mariage pour tous, les Français n'exprimeraient ni leur défiance ni leur confiance à l'égard du Président : ils se prononceraient sur le sujet, parce qu'il les intéresse.

M. Denis Giraux. Le champ que nous explorons est tellement vaste et méconnu que nous devons conclure brièvement sans en avoir exploré toutes les dimensions. Si je me permettais une facétie, monsieur le président, je vous suggérerais de nous inviter à nouveau. Faute de temps, je me contenterai de deux remarques.

Je trouve toujours extraordinaire que certains puissent s'étonner que le peuple réponde « non » à un référendum ! Une réponse négative serait donc illégitime ? Si l'on pose une question référendaire, il faut pourtant s'attendre à ce qu'il soit répondu « oui » ou « non », sans quoi l'on ne pose pas de question. Ce serait un adoubement populaire. Passez-moi le terme que j'utilise au sens littéral : ce serait débile !

En France, la confusion existe bel et bien entre référendum et dérive plébiscitaire. La formation, ou plutôt la déformation, de nos élites y est pour beaucoup – à ce titre, l'intervention de M. Turret était caricaturale. Pourtant, la différence entre référendum référendaire et référendum plébiscitaire tient à un

facteur simple : la fréquence. Si la population est interrogée tous les dix ans, elle répondra plus à celui qui l'interroge qu'à la question posée. Les dictatures pratiquent ce type de référendum. En 1986, Ceaușescu a demandé aux Roumains s'ils étaient d'accord pour une baisse de 5 % des dépenses militaires ; ils ont répondu « oui ». En revanche, si le référendum est fréquent, la population finit par répondre à la question. En tout état de cause, il ne faut pas lier le sort de celui qui la pose au résultat.

Nombre d'entre vous se sont interrogés sur l'objet du référendum. Il peut porter sur un sujet sulfureux comme l'euthanasie. Depuis 1997, en Oregon, suite à la décision du peuple prise par référendum d'initiative populaire, la prescription d'une médication létale à un malade en phase terminale qui en fait la demande est légale. Les autorités de cet État américain, catholiques ou protestantes, ont évidemment hurlé, et le Président George W. Bush a bien tenté de la faire invalider ; la mesure est restée en vigueur. Ce que le peuple a voulu s'applique sur un sujet éminemment délicat sans que tous les Américains se précipitent dans l'Oregon pour y mourir. Une solution a été choisie concernant l'un des aspects de l'épineux problème de la fin de vie : sans me prononcer sur le fond, je constate qu'elle est issue de la volonté du peuple et qu'elle fonctionne.

Monsieur Thibault, notre génération est passée par les isoloirs. Nous adorions déposer un bulletin dans l'urne lors de la grand-messe du dimanche de scrutin. Aujourd'hui, les générations nouvelles sont sur internet. Essayez de demander à des gamins d'aller voter : ils vous répondront que cela pourrait se faire électroniquement. L'Estonie ou la Suisse font partie des rares nations à avoir mis en place le vote par internet. En Suisse, il a été systématisé pour se substituer au vote par correspondance. Les autorités fédérales, à l'origine opposées à cette solution, ont fini par s'y rallier pour des raisons économiques – comme il me semble que nous sommes ruinés, nous pourrions nous en inspirer. Résultat : il n'y a pas de fraudes, et cela fonctionne !

Nous passerons un jour aux élections et aux référendums électroniques. Le procédé pourra évidemment poser d'énormes problèmes, mais il comportera également un avantage énorme : en cas de fraude, la solution ne sera pas difficile à trouver, il suffira de recommencer quelques heures plus tard. Le référendum électronique permet aussi de renforcer la communauté nationale : où qu'ils se trouvent, tous les Suisses peuvent aujourd'hui participer aux nombreuses votations. Les nations seront demain de plus en plus nomades. Trois cent mille Français se trouvent déjà à Londres ; le vote électronique constituerait une excellente solution, même si elle est prospective, pour qu'ils restent dans la communauté nationale.

Pour conclure, j'insiste sur le fait qu'il faut dissocier, d'une part, les référendums locaux et nationaux, dont les enjeux ne sont pas de même niveau, et, d'autre part, le référendum qui vient d'en haut, à la main des autorités, de celui qui vient d'en bas. Pour ma part, je suis féroce en faveur des procédures d'initiative populaire – la *popular initiative* en opposition à la *popular demand* –,

car elles donnent aux minorités, évidemment « extrémistes », qui ont enclenché la procédure la certitude qu'elle ira jusqu'à son terme. En Suisse, ces procédures ne tournent pas à la révolution ; elles permettent seulement de prendre en considération des individus qui sont parfois laissés pour compte. Il faut bien reconnaître que, pour les élus, repasser sous les fourches caudines de l'élection est toujours désagréable.

Alors que la Suisse ou la Californie étaient encore des cas d'école quasiment isolés lorsque j'ai commencé mes travaux il y a trente ans, les procédures d'initiative populaire comme la révocation se développent considérablement aujourd'hui. Elles semblent bien correspondre à des nécessités sociétales. Il ne faut pas en avoir peur ; il faut les encadrer.

Le référendum d'initiative populaire est totalement différent du référendum. C'est un monde à part. Selon ce que l'on souhaite en faire, il est techniquement possible de mettre en place une procédure extrêmement ouverte à l'initiative populaire ou extrêmement fermée.

M. le président Claude Bartolone. Madame Morel, monsieur Giraux, nous vous remercions vivement pour vos passionnantes interventions.

Audition de Mme Dominique Schnapper, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, et de M. Henri Verdier, directeur d'Étalab, sur le thème des nouvelles voies de la démocratie, le vendredi 30 janvier 2015

M. le président Claude Bartolone. En 1962, Pierre Mendès France écrivait dans *La République moderne*, à la suite de nombreux philosophes et intellectuels : « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continuelle du citoyen et suppose à ce titre sa présence vigilante. »

Quelle peut être cette présence vigilante et par quelle voie peut-elle s'exprimer ? Telle est la question qui nous a conduits à évoquer la pratique référendaire mais aussi à organiser cette seconde table ronde consacrée aux nouvelles voies de la démocratie.

La discussion d'aujourd'hui trouvera son prolongement dans la prochaine séance consacrée à la démocratie sociale et environnementale.

Nul besoin de présenter Dominique Schnapper. Rappelons néanmoins que vous avez récemment publié, madame, *L'esprit démocratique des lois*, ouvrage cité à de nombreuses reprises au cours des débats de notre groupe de travail. Vous y évoquez la question de la démocratie dite participative, non d'ailleurs sans un réel regard critique. Une chose est sûre, nous ne pourrions cette fois-ci être taxés, Michel Winock et moi-même, de choisir des invités nécessairement favorables aux thèmes abordés par la mission.

Henri Verdier, entrepreneur et spécialiste du numérique, vous êtes directeur d'Étalab, service du Premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques. La révolution numérique porte-t-elle en elle-même une révolution démocratique ? Comment les institutions peuvent-elles recourir à l'expertise des citoyens et les inclure dans les procédures d'élaboration des décisions en mettant à leur disposition des données ? Voici quelques-unes des questions auxquelles vous serez, je l'espère, amené à répondre.

Mme Dominique Schnapper. Monsieur le président, je m'attacherai tout d'abord à répondre de manière brève au questionnaire que vous m'avez adressé afin d'aborder ce que j'appellerai les nouvelles modalités des pratiques de la démocratie plutôt que les « nouvelles voies de la démocratie ».

S'agissant – première question – de l'abstention, je la considère comme une expression politique en tant que telle, qu'il importe de comprendre. Chaque soir d'élection, les abstentionnistes sont désignés comme le « premier parti de France », expression qui recouvre des réalités différentes dont il convient

d'analyser les significations : les Français votent encore pour la présidentielle et les municipales, mais votent peu à l'occasion des européennes et des régionales.

Pour lutter contre ce phénomène, je ne pense pas qu'il faille rendre le vote obligatoire. Cette mesure, en effet, me paraît inapplicable. Elle est en outre contraire à la liberté : décider de ne pas voter est une forme d'expression politique qu'il faut non pas corriger, mais comprendre.

La deuxième question porte sur le tirage au sort, que j'ai évoqué dans mon dernier livre. Montesquieu, dans un très beau texte, y voyait le seul procédé véritablement démocratique, parce qu'il met tous les citoyens sur le même plan tandis que l'élection a une dimension aristocratique. Le retour en force du débat dont il fait l'objet me paraît être un signe de réticence à l'égard des pratiques démocratiques traditionnelles de la république représentative, symptomatique des exigences de la démocratie extrême. L'expérience montre qu'il est difficile à appliquer. Après mai 68, quand, dans un grand mouvement de démocratisation de l'université, il a été décidé, pour combattre le poids des mandarins, de désigner par tirage au sort les membres du comité consultatif des universités, l'ex-Conseil national des universités, personne ne venait plus siéger. Par ailleurs, mettre tout le monde sur un plan d'égalité pour prendre des décisions politiques soulève un problème de compétence. Il est possible de développer marginalement le tirage au sort, mais en tenant compte des limites à la fois factuelles et théoriques qu'on doit lui imposer.

Dans votre troisième question, vous m'appellez à juger des résultats d'une enquête selon laquelle 73 % des personnes interrogées estimaient que la démocratie ne fonctionnait pas bien. Par définition, la démocratie fonctionne mal, puisqu'elle vise des exigences – l'égalité, la liberté de tous, l'égale dignité de tous – qu'il est difficile de réaliser. Elle nourrit un sentiment de désappointement né de l'écart entre les espérances qu'elle suscite chez les individus et les réalités. Le jugement qui transparaît dans ce sondage est à relativiser par le fait que la critique du fonctionnement de la démocratie fait partie de la démocratie elle-même. Reste que cette perception peut connaître divers degrés et qu'il serait intéressant d'examiner son évolution. Il ne faudrait pas qu'elle devienne excessive, car elle serait le reflet d'un dysfonctionnement de notre système. Les événements récents laissent toutefois penser que cette critique constante ne remet pas totalement en question le bien-fondé du fonctionnement démocratique. Il importe donc d'apporter des nuances à ce qui n'est jamais qu'un sondage d'opinion.

La quatrième question renvoie à ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie », qui me paraît en réalité être la critique naturelle de la démocratie par elle-même, laquelle est au fondement de l'ordre démocratique. Les exigences démocratiques se sont accrues au cours des siècles non seulement dans les pratiques politiques – il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux élections de 1848 où les paysans étaient conduits aux urnes comme un régiment par le seigneur local – et dans l'ensemble de la société, qui n'est jamais assez démocratique. La contre-démocratie n'implique pas un rejet de la démocratie si

elle ne va pas au-delà d'une critique rationnelle des institutions démocratiques, susceptible d'être elle-même critiquée, et ne remet pas en question les principes mêmes qui fondent l'ordre démocratique. Elle peut en outre comporter le danger de voir le pouvoir technique prendre progressivement la place du pouvoir politique.

S'agissant, cinquième question, de la démocratie participative, monsieur le président Bartolone a souligné ma réticence. En réalité, je n'ai pas de réticence en ce sens que le débat entre citoyens est pour moi fondateur de l'ordre démocratique. Toutes les formes de débats rationalisés et argumentés – jurys citoyens, assemblées de quartier, etc. – relèvent d'une pratique démocratique à même de permettre aux citoyens d'exercer la vigilance chère à Pierre Mendès France. Il faut donc les encourager, mais à deux conditions fondamentales. D'une part, il faut rappeler que les citoyens qui y participent ne sont représentatifs que d'eux-mêmes. Ceux de nos collègues qui sont le plus favorables à ces instances ont bien montré que ceux qui en font partie sont les mêmes que ceux qui votent, autrement dit, elles ne font que donner à ceux qui participent déjà à la vie politique une autre occasion d'y participer. D'autre part, il faut avoir conscience du risque que ces instances soient investies par les minorités agissantes : les débats qui y ont lieu ne doivent déboucher que sur des décisions contrôlées par les instances politiques légitimement élues.

Faut-il consulter les citoyens plus souvent, comme le permettrait le développement du vote électronique ? Je considère cette procédure comme très dangereuse, en particulier parce qu'elle comporte un risque pour la représentativité. Par ailleurs, je suis extrêmement réticente à l'idée qu'il faudrait tout le temps consulter les citoyens. Actuellement, l'un des grands problèmes de la démocratie me paraît être la discordance des temporalités : s'il est nécessaire de prendre certaines décisions dans l'urgence, les grandes décisions doivent, elles, s'inscrire dans un temps très long. Tout ce qui renforce l'immédiateté constitue un danger. Or internet, que nous admirons tous, en particulier pour la quantité d'intelligence qui est à l'origine de son élaboration, a le grand défaut de conduire à des réactions immédiates. Nous souffrons beaucoup dans notre démocratie de ne pas prendre le temps de la réflexion en instaurant une distance par rapport à l'événement. Souvenons-nous du temps qu'il a fallu – plus de deux ans – pour élaborer la grande loi de 1905, qui a maintenant plus de cent ans. Si nous recourons de manière excessive au vote électronique, nous contribuerons à cette accélération des décisions conçues comme des réponses immédiates à l'émotion. Que le vote électronique soit utilisé pour des raisons pratiques pour faciliter le vote des Français résidant à l'étranger, je ne m'y oppose pas. Mais qu'il soit utilisé de façon récurrente comme modalité de participation des citoyens à la vie publique me paraît comporter des dangers plus grands que les avantages qu'on peut en tirer d'un point de vue technique. En tout état de cause, comme l'abstention ne me paraît pas due à l'obstacle physique que constituerait le déplacement jusqu'au bureau de vote, le vote électronique ne contribuerait pas à la faire reculer.

La même réflexion s'applique à l'avènement d'une « démocratie continue » favorisée par internet. Les décisions politiques ne se situent pas dans la même temporalité : elles supposent, je le répète, de prendre le temps de la réflexion et de peser les différents points de vue. Le danger est que nous cédions à une démocratie de l'émotion. En France, notre démocratie a le défaut de penser que chaque problème social peut être résolu par l'adoption rapide d'une loi. Cela me paraît être une tendance redoutable, monsieur le président Bartolone.

Enfin, la dernière question porte sur le développement des consultations directes, qui me paraît tout à fait souhaitable. Deux conditions s'imposent toutefois. La première est de bien poser la distinction, fondamentale en démocratie, entre l'opinion que chaque citoyen peut légitimement se forger sur tous les sujets et la connaissance de ceux qui ont consacré du temps à réfléchir à tel ou tel problème. La seconde est de laisser toute sa place au politique : le choix de ceux qui savent ne saurait se substituer au choix du politique. Lorsque j'étais membre du Conseil constitutionnel, j'ai été suffisamment frappée par les débats entre techniciens du droit et anciens hommes politiques pour savoir que, si leur collaboration est nécessaire, leurs rôles ne doivent pas être confondus. Il est souhaitable que le politique recueille avis et propositions et prenne appui sur des études d'impact, mais il lui appartient de faire des choix et de les rendre opérants s'il pense qu'ils sont les meilleurs pour la société.

M. Henri Verdier. Mesdames, messieurs, je vous remercie tout d'abord d'avoir associé la révolution numérique aux interrogations sur notre démocratie. La génération à laquelle j'appartiens, qui a découvert internet dans les cybercafés parisiens il y a vingt ans et qui s'est employée pendant de nombreuses années à montrer qu'il se passait quelque chose d'important, n'était pas sûre que cette heure viendrait un jour.

Je formulerai cinq attendus.

Premièrement, la crise des institutions touche toutes les institutions en général et pas seulement celles de la démocratie. Elle ne provient pas du numérique ; paradoxalement, c'est le numérique qui est né de la crise des institutions. Il faut se rappeler que l'informatique individuelle et le développement d'internet sont un mai 68 de la Silicon Valley : ses acteurs ont considéré que, pour émanciper les peuples, il fallait donner des ressources à chaque citoyen. Dans la révolution numérique que nous vivons, il y a un projet politique caché, qui ne se comprend pas selon un clivage gauche-droite.

La politique infuse le numérique. Les mots barbares que sont la neutralité du net, les protocoles sécurisés, le contrôle par la périphérie renvoient aux libertés, à la sécurité, à la solidarité, au bien commun, à la puissance publique. Les querelles d'apparence technique sur *l'open source*, le logiciel libre, la liberté d'entreprendre, la régulation des réseaux sont des débats de nature politique.

Troisièmement, j'ai la conviction largement répandue que la révolution numérique n'est pas seulement d'ordre technologique : c'est une révolution industrielle. La révolution industrielle du XIX^e siècle a donné lieu à l'émergence du prolétariat, de la finance, des cités ouvrières, de l'hausmannisation, de l'école de Jules Ferry, fondée sur la drôle d'idée de tayloriser l'enseignement, bref à un nouvel ordre social. La révolution industrielle de même ampleur que nous vivons aboutira à un nouvel équilibre né des usages que la société aura faits des ressources numériques.

Par parenthèse, si je suis hostile au vote électronique, c'est que le vote repose sur un rituel démocratique de confiance, historiquement construit – l'isoloir date de 1914 –, qui suppose que tout un chacun puisse vérifier de ses propres yeux que l'élection n'a pas été truquée, en assistant au dépouillement et en s'assurant à la préfecture que les résultats ont été établis avec exactitude. L'idée qu'il faudrait faire confiance à quelques experts parce qu'ils seraient seuls à pouvoir vérifier le bon fonctionnement des algorithmes est une faille de la démocratie qui aurait des conséquences dramatiques lors des grandes élections.

Le numérique n'a pas de vertu en lui-même : ce qui importe, c'est l'ordre économique et social qui peut être construit à partir des ressources qu'il offre.

Cela implique, quatrièmement, de connaître ses ressources. Le numérique offre des outils pour aller plus vite, pour manipuler des masses de données permettant de saisir le réel dans son ampleur au lieu de se limiter à une moyenne statistique, pour mettre au point des stratégies d'action, d'efficacité, d'influence, pour organiser le savoir en plateforme, pour mettre en place un écosystème d'innovation, pour promouvoir des valeurs comme la transparence, le contrôle par les pairs, le dialogue resserré, la co-construction, la contribution. Ces ressources, la puissance publique a besoin de se les approprier pour assurer sa propre efficacité, dont nous sommes tous comptables. La confiance dans nos institutions et, donc, leur légitimité reposent aussi sur cette efficacité. Dans un célèbre discours, Olof Palme soulignait que le consentement à l'impôt était aussi fondé sur le sentiment d'en avoir pour son argent ; si les citoyens ont l'impression qu'il est mal dépensé, ils seront plus réticents face à leur imposition.

Enfin, cinquièmement, chacune des grandes révolutions industrielles a pu réussir en inventant des institutions spécifiques. On imagine mal la révolution industrielle du XIX^e siècle sans l'école de Jules Ferry, on imagine mal les Trente Glorieuses sans la sécurité sociale. Nous devons être capables d'inventer les nouvelles institutions du monde de la post-révolution numérique.

Avant de répondre aux questions plus précises qui m'ont été communiquées, je préciserai que je m'occupe au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique des questions liées à l'*open data* et à l'*open government*.

L'*open data* n'est pas une invention de l'administration Obama. Le droit à l'information du citoyen a en France une longue tradition fondée sur l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Rappelons que les rapports de la Cour des comptes sont publics depuis 1850 et que la loi à l'origine de la création de la Commission d'accès aux documents administratifs, dite loi CADA, a près de quarante ans. Les informations importantes, susceptibles d'éclairer le citoyen, doivent être publiées sous des formats maniables avant qu'elles ne fassent l'objet de recours devant la CADA.

Toutefois, l'*open data* ne se confond pas avec la transparence de l'action publique. Elle suppose aussi de fabriquer des ressources activables pour distribuer de la puissance d'agir dans la société. Les secrets légaux étant en France bien établis, qu'il s'agisse de la protection de la vie privée, du secret médical, du secret fiscal, du secret bancaire ou du secret industriel, il est possible d'ouvrir sans danger tout ce qui n'en relève pas. Peut-être faudra-t-il affiner certains dispositifs assurant ces secrets, mais, pour l'heure, alors que des milliers de ressources ont été rendues publiques sur le site data.gouv.fr, aucune brèche dans la protection de la vie privée ou le secret des affaires n'a été recensée.

Rendre publics les chiffres de la population carcérale, le nombre d'actes de violence en milieu scolaire, le degré de pollution des nappes phréatiques, les horaires d'ouverture des services publics, les plans de cadastre contribue à accroître la transparence, à renforcer l'exercice d'une citoyenneté active et à fournir des externalités économiques. Une France sans cadastre, sans statistiques publiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sans données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), sans prévisions de la météorologie nationale irait moins bien. Demain, il faudra y ajouter toutes les autres données issues de nos systèmes d'information. Demain, des filières industrielles pourront se construire à partir de données liées à l'énergie, à l'instar des Américains qui ont fondé des filières industrielles à partir du réseau GPS. Demain, nous fabriquerons des biens communs à partir de ressources communes. En ce moment, grâce aux contributions de citoyens *via* leurs *smartphones*, nous contribuons à l'enrichissement de l'information géographique, base de toutes les adresses géolocalisées sur le territoire français, des données dont l'exactitude est d'une importance vitale pour les services d'urgences et le SAMU, mais qu'il est très difficile à l'IGN de tenir à jour à lui seul, car 200 000 nouvelles adresses sont créées chaque année dans les 36 000 communes de France.

En outre, rendre publiques ces ressources permet aussi de régénérer les pratiques de la puissance publique grâce aux critiques et aux apports des citoyens, notamment par le biais de Twitter.

Ouvrir les données renvoie aussi à l'*open democracy* et à l'*open government*. À l'échelon mondial, le besoin se fait sentir de passer de la transparence des données au pouvoir d'agir et à la concertation, laquelle peut

même aller jusqu'à la co-production. Plus les citoyens s'estimeront co-propriétaires, co-gérants, co-tuteurs de la démocratie, plus les chances qu'elle soit respectée et efficace seront grandes.

La question est de savoir comment prendre de meilleures décisions en conjuguant nouvelles stratégies fondées sur les données numériques et nouvelles stratégies démocratiques. Nous savons bien qu'aujourd'hui un grand nombre de décisions législatives sont prises à l'aveugle : elles ne sont pas fondées sur des études d'impact accessibles à tous et critiquables et comportent peu de visibilité sur leurs effets à moyen et long termes. Le pilotage des politiques publiques est lui-même rarement fondé sur les données. Nous ne sommes pas entrés dans la culture de l'expérimentation-correction-réaction. Comme il n'est pas toujours possible de bâtir des lois qui durent cent ans, il serait bon de mettre au point des systèmes dynamiques permettant chaque année d'apporter des correctifs à partir du retour du réel.

Je cherchais un autre terme que « démocratie participative » pour désigner ce processus décisionnel ; l'expression de « démocratie dialogique », employée par un membre de l'un de nos réseaux d'experts, m'a paru intéressante, car ce qui importe pour approcher de la meilleure décision possible est moins l'expression des points de vue en tant que telle que le fait qu'il y ait un véritable dialogue. Pour cela, il faut inventer des mécanismes d'interaction progressifs.

Mme Christine Lazerges. Je voudrais revenir sur la question du vote obligatoire, que vous avez rapidement évacuée, madame Schnapper, en arguant qu'une telle mesure était inapplicable et que l'abstention avait un sens politique. Soit. Mais est-il acceptable que les moins de quarante ans votent aussi peu à un moment où nous essayons de lutter avec tous les outils possibles contre la non-socialisation et la non-intégration d'une partie des jeunes ? Est-il acceptable que les décisions prises soient en majorité issues des choix de personnes de plus de soixante ans ? N'y a-t-il pas une contradiction à s'opposer au vote électronique ? On ne peut pas tout refuser, et le vote électronique, et le vote obligatoire, qu'une simple amende suffirait à rendre effectif. Il faut bien inciter les jeunes à voter pour lutter contre l'abstention.

Par ailleurs, madame Schnapper, vous avez souligné avec raison que la démocratie ne pouvait être soumise au règne de l'émotion. Depuis les tragiques événements du début du mois de janvier, des décisions hâtives ont été prises par les politiques comme par les juges. La loi du 13 novembre 2014 a sorti avec une imprudence folle le délit d'apologie du terrorisme du cadre de la loi sur la presse, sans qu'ait été pris en compte l'avis de ceux qui avaient réfléchi à la question, notamment celui de la Commission nationale consultative des droits de l'homme que j'ai l'honneur de présider. Et l'insulte raciale va être intégrée dans le droit pénal général, sans que les incidences de cette décision soient bien mesurées, notamment en termes d'alourdissement du casier judiciaire des jeunes alors que l'on voudrait mieux les intégrer.

Voici deux aspects d'une même question : comment notre démocratie peut-elle faire en sorte de ne pas perdre une partie de notre jeunesse ?

M. Guillaume Tusseau. Malgré les objections fortes que vous avez l'un et l'autre formulées, madame Schnapper, monsieur Verdier, je me demande si la question du vote électronique ne mérite pas d'être posée à nouveaux frais.

Certes, s'abstenir de voter peut être considéré comme une manifestation de la liberté d'expression. Mais ne faut-il pas distinguer, dans l'exercice de la liberté, la possibilité de ne pas être membre d'un syndicat ou de ne pas se réclamer d'une religion et celle de refuser d'être citoyen ? N'y a-t-il une différence qualitative entre l'appartenance à des groupes partiels et l'appartenance à un groupe total, la communauté des citoyens, le seul reconnu par la République française ? De ce point de vue, ne serait-il pas légitime de rendre le vote obligatoire, mesure qui permettrait du reste de résoudre le problème du quorum de participation dans les référendums que nous avons évoqué tout à l'heure ?

Rendre le vote obligatoire me semble d'autant plus légitime que, depuis quelques mois, la loi permet de reconnaître le vote blanc. Les personnes qui le souhaitent peuvent ainsi manifester leur rejet de la consultation ou de l'ensemble des candidats tout en évitant la sanction de l'amende. De surcroît, celle-ci pourrait contribuer au redressement des finances publiques – souhaitons toutefois que cela soit dans une proportion minime puisque le but est de forcer les citoyens à participer.

De nombreuses personnes de nos générations sont encore sensibles au rituel électoral dominical qui consiste à se rendre dans un bureau de vote pour déposer un bulletin dans une urne, mais ceux qui se détournent de la participation politique appartiennent à des générations plus jeunes, plus habituées à exprimer leurs choix à travers les options *Like* sur Facebook et *Following* sur Twitter. Le vote électronique ne serait-il pas un moyen de réintégrer ces personnes dans la citoyenneté active en inventant de nouveaux rituels correspondant davantage aux pratiques dont elles sont familières ?

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Monsieur Verdier, je pense comme vous que la révolution numérique est de même ampleur que la révolution industrielle du XIX^e siècle. Lorsque l'on est en train de vivre une révolution, on ne voit pas où l'on va et l'on ne mesure pas pleinement ses conséquences. C'est un véritable changement de monde auquel nous assistons. Les bouleversements se font déjà sentir dans les relations entre citoyens et dans celles qu'ils nouent avec leurs représentants. Nous sommes plongés dans un environnement mondialisé où tout va très vite et où internet a supprimé la hiérarchie entre les informations. Cette révolution appelle, comme vous l'avez très justement souligné, un changement de nos institutions. Quelles sont selon vous les pistes de réflexion à suivre pour y parvenir ?

Mme Dominique Schnapper. Est-il acceptable, avez-vous demandé, que, les jeunes votant si peu, les vieux décident pour eux ? Vous touchez un problème social et politique incontestable. Il faut lutter contre l'abstention, j'en suis bien d'accord.

Le vote obligatoire permettrait-il de corriger ce dysfonctionnement ? J'aimerais que cela soit le cas. Je crains toutefois que sa mise en place ne conduise pas à faire augmenter la participation des plus jeunes, car leur abstention me semble due à des phénomènes plus profonds sur lesquels une simple disposition législative ne peut avoir de prise.

Outre le problème de la socialisation des jeunes, la fermeture du système politique français est en cause : notre classe politique est trop étroite, du fait du cumul des mandats. Certes, il est normal que celle-ci ne soit pas à l'image de la société tout entière, mais, lorsque de nombreuses catégories – les descendants de migrants, les jeunes, les femmes – ont le sentiment d'être exclues de la représentation, un dysfonctionnement se produit au regard des exigences démocratiques. J'accorde beaucoup d'importance au fait que la « marche des beurs » de 1983, fondée sur de grands principes républicains, ait laissé à ses participants le sentiment d'avoir été manipulés et de n'avoir pas reçu la place qu'ils réclamaient dans le système politique.

Mme Lazerges souligne que l'on ne peut pas tout refuser, et le vote obligatoire, et le vote électronique. Je suis tout à fait prête à reconnaître l'effet de génération dans ma propre réflexion.

M. Tusseau a insisté sur la différence entre l'appartenance à un groupe particulier et l'appartenance à la communauté des citoyens. Ce n'est sans doute pas le lieu de développer les nombreuses réflexions que m'inspire cette question.

Il a encore appelé de ses vœux l'invention de nouveaux rituels politiques. Nous n'ignorons pas l'importance qu'ils peuvent avoir, et en particulier celui du vote. Mais il faudra du temps pour que s'imposent de nouveaux rituels, et ils devront être portés par la légitimité et la nécessité. Pour l'instant – mais l'avenir est ouvert –, j'ai l'impression qu'internet ne favorise pas ce processus, car les rituels politiques exigent la présence physique des participants. Je fais cependant toute confiance aux jeunes générations pour qu'elles sachent se montrer créatives.

M. Henri Verdier. Une précision, tout d'abord : on envoie plus de *mails* aux gens qu'on voit tous les jours qu'à ceux qu'on ne rencontre jamais, preuve que ce mode d'échange ne se substitue pas aux relations réelles, mais les enrichit.

Sur les premières questions, que je n'ai pas particulièrement travaillées, j'exprimerai la position d'un citoyen éclairé. J'ai la conviction que le consentement à l'opinion présentée comme majoritaire, dont découle la paix civile, vient de la certitude que cette opinion est réellement majoritaire. Si le doute est possible, on va au-devant de grands dangers. On sait avec quelle facilité les thèses complotistes fleurissent sur les réseaux, vingt-quatre heures après un

attentat. Il faut donc être très prudent à l'égard des dispositifs dont le citoyen ordinaire ne peut vérifier lui-même la réalité. La vérification est essentielle, même s'il est toujours possible de truquer une élection.

Les concertations numériques ne rencontrent de succès que lorsque les gens savent qui traitera leur contribution et ce qu'il en fera. Avant de participer, ils veulent connaître les règles du jeu. Nous sommes parfois choqués de la manière dont Facebook nous fait accéder à des données personnelles, mais le consommateur-contributeur en données veut surtout savoir comment celles-ci seront utilisées. S'en servira-t-on pour le profiler ou lui proposer de la publicité ? Les vendra-t-on à la CIA ? S'il sait la réponse, il consent à participer ; c'est quand il l'ignore qu'il s'inquiète. D'où la stratégie développée par le monde du numérique : il travaille sur les apparences de lisibilité des règles du jeu, quitte à ne pas les respecter dans les faits.

Une conséquence majeure de la nouvelle donne est le changement de définition du travail. Celui-ci doit être repensé, ainsi que la protection sociale, dès lors qu'il devient de plus en plus immatériel, collectif et contributif, et qu'il se déroule de moins en moins devant un écran, pendant des heures de bureau. Dans le monde des entrepreneurs, des chercheurs et des innovateurs du logiciel libre, ce qui se passe de plus important échappe au salariat. Il survient parfois la nuit, dans un cadre qui ne ressemble pas à celui du travail.

Pour les institutions, le chantier de l'*open government* est essentiel. À l'époque préhistorique, où le danger venait de la nature, le clan patriarcal constituait une bonne organisation pour survivre. Puis on a construit des institutions. Les démocraties sont bâties sur l'idée que le peuple est souverain et s'exprime par ses représentants. Ceux-ci seront toujours nécessaires, au sens où quelqu'un devra toujours exercer et assumer les responsabilités, mais ce modèle s'épuise.

Pour répondre aux mandataires des peuples souverains, on a élaboré des administrations, composées de super-athlètes, hyper-entraînés à lire des notes. Pendant ce temps, avec huit salariés, Wikipédia a réussi à créer une encyclopédie en cent vingt-huit langues dix fois plus développée que toutes celles qui l'ont précédée. En utilisant le contrôle de pair à pair, et la construction patiente et méthodique d'une réputation fondée sur la vérifiabilité et la reproductibilité, le monde de la recherche a inventé internet.

À côté de l'organisation constituée par le peuple souverain, ses représentants et ses super-athlètes, d'autres formats plus distribués, plus contributifs et plus dialoguant sont à inventer. Sur le plan des institutions, l'important n'est pas que le numérique produise une apparence de démocratie participative ou de concertation, mais qu'il permette de trouver des processus qui aboutissent à de meilleures décisions.

M. Denis Baranger. Mme Schnapper invite à distinguer le savoir de l'expert de la décision du politique. C'était assez simple quand on pouvait facilement identifier technocrates et décideurs, mais la confusion entre expertise et opinion, entre information et idéologie va croissant. À notre époque où chacun rédige son propre pedigree, qui sait si la personne qui parle sur une chaîne d'information en continu mérite le titre d'expert, qu'elle s'est arrogé ? Alors que l'information prétendait jadis à la neutralité, on connaît désormais le projet des grandes chaînes d'information modernes. L'information est biaisée, au sens où elle s'adresse à un public déjà convaincu.

Une dernière interrogation porte sur le rôle respectif qui revient à l'État et aux grandes sociétés du numérique et de l'information. Mark Zuckerberg se définit comme le créateur des institutions de l'avenir. Il parle non en homme d'affaires mais en gestionnaire d'une communauté de 1 milliard de personnes. La Silicon Valley est porteuse d'idées qui pourraient sinon supprimer l'État, du moins remplacer les grandes organisations étatiques du XIX^e siècle. Comment l'État, qui n'a inventé ni Facebook ni Twitter, peut-il réagir à ces défis, qui relèvent de la création institutionnelle ?

M. Alain-Gérard Slama. Les deux interventions ont mis en évidence les lignes de force internes à la logique démocratique, qui secrète elle-même ses propres poisons, et au système numérique, qui devient de moins en moins maîtrisable, comme l'avaient pressenti Heidegger ou Jacques Ellul.

J'ignore à quelles données accède la personne qui établit mon passeport, mais je me félicite que le délai nécessaire pour accomplir cette démarche ait été réduit d'un mois à dix secondes. De façon quasi masochiste, je me réjouis que le pouvoir ait tant de données à sa disposition. Même s'il se plaint de *Big Brother*, le citoyen en redemande. Qui s'opposerait à la limitation de la vitesse sur les autoroutes, si elle réduit le nombre d'accidents ?

Reste à savoir qui doit déplacer le curseur. Est-ce le débat démocratique ? Il n'est pas sûr qu'il y parvienne. Sont-ce les experts, qui s'affrontent à la radio ou à la télévision, pour ou contre tel ou tel sujet, en sachant que, s'ils défendent une position nuancée, ils ne seront plus jamais réinvités ?

Au sein de la société, quelles instances nous incitent à réfléchir autrement qu'en temps réel ? Lesquelles sont assez légitimes pour émettre un avis qui sera entendu comme responsable ? La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ? J'ai beaucoup appris dans cette instance, à laquelle j'ai appartenu. Les autorités administratives indépendantes ? J'ai souvent émis des réserves à leur encontre, parce que je les tiens pour trop administratives et pas assez indépendantes. Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), dont j'ai été membre ? Dans le débat sur l'euthanasie, je suis frappé par le crédit qu'on prête à son président, Jean-Claude Ameisen. Faut-il plusieurs instances de ce type ? Doit-on se tourner vers le Sénat ou vers le Conseil économique, social et

environnemental ? Dans quelle direction faut-il s'engager puisque ni le système médiatique ni le débat politique ne fournissent de réponses satisfaisantes ?

Qu'on me comprenne bien : je préconise non de multiplier les conseils, commissions et autres comités de sages, dont on a parfois abusé, mais d'institutionnaliser le rôle des instances comme celles que je viens de citer, qui réfléchissent dans la durée et dont les avis auraient une autorité suffisante pour aider les citoyens à résister à l'éternelle tentation de « se ruer vers la servitude », pour reprendre la formule de Tacite.

Mme Seybah Dagoma. Une plateforme pourrait-elle permettre au citoyen de contribuer à l'élaboration de la loi en rédigeant des amendements ? Le système aurait un double avantage. Il permettrait la collaboration de chacun et assurerait une certaine transparence : on saurait qui a proposé quoi.

M. Bernard Thibault. On peut utiliser de bien des manières les outils de communication actuels pour améliorer notre démocratie ou éclairer les élus, mais il ne faut pas confondre voter et cliquer. Alors que le vote consacre une décision qui engage le collectif, nul ne peut garantir – pas même les professionnels – que le résultat d'un vote électronique représente la somme exacte des décisions prises par les électeurs. Ce flou, cette incertitude risque de décourager l'électeur ou de discréditer le scrutin. Par ailleurs, le vote physique n'est pas seulement un moyen ou un rituel : c'est aussi un objectif pour lequel, dans certains pays, les gens se battent. J'ajoute que l'engagement n'est pas le même quand on se rend dans un bureau de vote ou quand on appuie sur une touche en restant à son domicile. C'est pourquoi le vote électronique a parfois eu pour effet de réduire le taux de participation, du moins dans le monde professionnel. Ma réticence à son égard ne tient pas à des raisons d'ordre générationnel. Elle est plus générale. Je crains que le vote électronique, loin de faciliter une mobilisation citoyenne, ne lui porte préjudice.

Mme Marie-George Buffet. Les machines à voter, qui ont fait à une époque l'objet d'un engouement, sont encore en place dans certaines villes, notamment à Stains, dans ma circonscription. Elles permettent un dépouillement rapide. De ce fait, dès vingt heures trente, les résultats sont annoncés devant une foule clairsemée. Dans une ville où le taux de participation est déjà très bas, la disparition du dépouillement renforce l'impression, le soir d'élection, qu'on a vécu un non-événement. Quand on fait le tour des bureaux, on pourrait croire, dans certains quartiers, que le vote n'a pas eu lieu.

La démocratie participative a été une mode. Tous les candidats annonçaient leur intention d'y recourir. Certaines mairies ont embauché du personnel spécifique pour la mettre en place et la théoriser. Elle n'a intéressé qu'un public restreint, déjà investi dans le milieu associatif ou syndical, ou engagé politiquement. La vraie démocratie participative – si tant est qu'il faille ajouter un adjectif au mot démocratie – consiste à aller vers les gens, et non à leur demander de venir vers les élus.

Beaucoup d'experts s'expriment dans les médias sans qu'on sache toujours s'ils parlent au nom de leur expertise ou pour développer une pensée politique. Mais quelle est la place de la décision politique, par rapport aux experts ou à l'opinion ? La démocratie s'exerce dans les deux sens. Si l'élu doit écouter l'opinion, il doit aussi défendre devant elle ses propositions et ses projets.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. J'aimerais partager l'optimisme de M. Verdier, mais, sous l'effet du numérique, de nombreuses atteintes au respect de la vie privée sont déjà avérées. D'autres se profilent. Attaché à l'égalité et à l'absence de discrimination, je m'inquiète de voir ressurgir la demande de statistiques ethniques, qui supposeraient que l'on constitue des fichiers. Notre pays ne peut oublier qu'il a une histoire particulière à cet égard.

Si le numérique est un outil formidable, on doit veiller à ce qu'il s'exerce dans le respect des libertés. En tant que déontologue de l'Assemblée nationale, je crains que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui prévoit l'accès aux déclarations de patrimoine des élus dans des conditions pourtant très encadrées, ne favorise des atteintes au respect de la vie privée.

En ce qui concerne les consultations électroniques, Mme Schnapper a soulevé à juste titre la question du rapport au temps et à la proximité, et pointé le risque d'une banalisation. Il se peut qu'un effet de mode substitue le mythe nouveau de la proximité à celui, plus ancien, de l'intérêt général, ou celui de la vitesse et de l'immédiateté à celui de la maturation des idées. L'exemple de la loi de 1905, cité par Mme Schnapper, est judicieux.

Comme Mme Lazerges, je trouve séduisante l'idée de rendre le vote obligatoire, à l'heure où l'on envisage avec sérieux le retour d'un service civique. Cette mesure, qui a fait ses preuves en Belgique, ainsi qu'en France pour l'élection des sénateurs, permettra peut-être de renforcer l'union nationale, si la journée de 11 janvier n'est pas une effusion passagère.

Si je ne suis pas hostile à l'instauration de consultations électroniques, je reste attaché au vote républicain, sans doute pour des raisons d'éducation et de culture. Comme d'autres parents, j'ai amené mes enfants dans l'isoloir.

M. le président Claude Bartolone. En vous entendant, je me dis que la table ronde aurait pu avoir pour thème : « Nouvelles voies d'expression, nouvelles voies de démocratie ». Je constate en effet un flottement, voire un hiatus entre expression et démocratie. Peut-être suis-je traumatisé par la libération de la parole antisémite et raciste qui se produit actuellement, mais, depuis une dizaine de jours, je n'ouvre même plus mon compte Twitter. Pour Ésope, la langue est la meilleure et la pire des choses. Sans doute faut-il approfondir son analyse. Nous avons toujours inscrit la démocratie dans la logique du forum et du débat, de la discussion et de l'expression. Peut-être doit-on insister davantage sur l'information individuelle.

Mme Dominique Schnapper. Un consensus semble se dégager à l'égard du vote électronique. Monsieur Thibault, vous n'avez pas à vous justifier de défendre les rituels. Ceux-ci organisent la vie collective et lui donnent du sens. Internet parviendra peut-être à élaborer de nouveaux rituels. En attendant, ne renonçons pas à ceux qui font sentir aux électeurs la signification de leur démarche. J'avais été frappée, à la fin de l'apartheid, de voir les électeurs d'Afrique du Sud faire la queue, parfois pendant des heures, devant les bureaux, afin de voter pour la première fois.

Dans la démocratie, qui prête à chacun la même dignité, sommes-nous encore capables de distinguer l'opinion et le savoir, le citoyen et l'expert parfois autoproclamé ? Les démocrates, qui remettent en cause les institutions, remettent aussi en cause celles du savoir. Dans le débat sur le réchauffement climatique, les autorités scientifiques ont fini par imposer leur avis, contre celui de M. Allègre, qui ne connaissait rien à la question, ou des communautés américaines, qui nient le problème et prétendent par ailleurs, comme l'affirme la Bible, que l'univers a été créé en six jours. On constate toujours des résistances locales à l'affirmation des vérités scientifiques, mais, même si mes collègues sociologues expliquent qu'il faut remettre en cause toutes les théories, qui sont le produit des conflits entre laboratoires, on ne trouve plus aucune personne sérieuse pour affirmer que la terre est plate.

Dans nos sociétés scientifiques et techniques, l'avis des scientifiques continue d'être discuté. Je garde cependant un optimisme de vieux professeur, qui croit que les vérités, même provisoires et partielles, finissent par s'imposer. Ainsi, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont les positions ont suscité un débat passionné entre gens inégalement compétents, a reconnu avoir fait des erreurs, qu'il a tenté de corriger. Au terme d'étapes successives, le savoir, différent de l'opinion, a fini par l'emporter.

La technologie, qui permet de sauver des vies, comporte aussi des risques. Les instruments admirables qui ont permis à M. Slama d'obtenir un passeport en quelques minutes – je n'ai pas eu la même chance – comportent la possibilité technique d'une intrusion dans la vie d'autrui, dont nous n'avons jamais connu d'équivalent. La technique, bonne en elle-même, contient des potentialités dangereuses, qui rendent nécessaire un contrôle du pouvoir politique. C'est si l'on ne préservait pas la place de celui-ci que l'on se ruerait vers la servitude.

M. Henri Verdier. Les interventions portent sur trois sujets différents.

Les unes concernent les sauvageons, dont la parole se libère, notamment sur les réseaux sociaux. Sont-ils plus nombreux qu'avant ou les entend-on davantage ? On leur reproche de se ruer sur Twitter, mais, quand le peuple de Paris s'est précipité vers la Bastille, il ne l'a pas fait au terme d'une longue réflexion. Peut-être devons-nous accepter d'entendre les opinions qu'auparavant nous pouvions nous permettre d'ignorer. Ceux qui s'expriment sur France-Culture le samedi matin me semblent froissés par l'intrusion, dans le salon où ils

demeuraient en bonne compagnie, de brutes épaisses qui ne maîtrisent pas les codes. Distinguons le risque de radicalisation inhérent à internet, et l'accès à la parole publique de ceux qui en étaient privés. Il nous manque probablement des concepts pour penser cette parole curieuse – mi-écrite mi-orale, mi-privée mi-publique – qui s'exprime sur les réseaux sociaux. Si l'on fait une blague sur Twitter et qu'on a trois *followers*, on reste dans un cadre intime. Quand on en a cent mille, on ressemble presque à un média. En l'espèce, il semble qu'on soit à la croisée de plusieurs droits.

Un deuxième groupe d'interventions porte sur les nouveaux géants du numérique que sont les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). Nous travaillons sur la question du gouvernement ouvert. Encore faut-il qu'il y ait un gouvernement. Or il s'est créé une curieuse alliance entre ces géants numériques, plus puissants que bien des États, et le gouvernement américain. Beaucoup d'analystes pensent que celui-ci, au lendemain du 11 septembre, a toléré des monopoles qu'il aurait cassés en d'autres temps. Pour ne plus risquer d'être pris par surprise, il a fait le choix stratégique – formalisé par les théoriciens de la cyberguerre – de rassembler toutes les informations du monde sur son territoire. C'est une position qu'il faut prendre au sérieux.

Étant issu du secteur privé, je crains par ailleurs un coup de ciseau fatal. On a tellement dit au public qu'il fallait qu'il fonctionne comme le privé – un privé d'ailleurs imaginaire – qu'il raisonne actuellement en termes de management, de ressources humaines et de retour sur investissement. À l'inverse, les géants du numérique agissent comme Alexandre le Grand, en rêvant d'opérer des percées stratégiques. L'État pense trop comme il croit que pensent les managers, et les géants du numérique réfléchissent trop comme des chefs d'État. Le numérique s'intéresse aujourd'hui à des domaines, comme la monnaie, le prélèvement de l'impôt et la sécurité sociale, qui nous semblaient relever du domaine régalien. J'entends souvent dire que Mark Zuckerberg a fait plus pour le bien commun que l'État. C'est faux, pour une raison simple : il est comptable non du bien public mais du profit de ses actionnaires (*shareholder value*).

On ne pourra rendre de la souveraineté à l'État qu'en agissant à l'échelon européen. Les GAFA n'étant pas prêts à renoncer au quart du marché mondial, ils accepteront toutes les règles que les États – pourvu qu'ils soient d'accord entre eux – voudront leur imposer sur le respect de la vie privée, la régulation de la concurrence et la fiscalité numérique. La France peut aussi avancer de sa propre initiative, sans attendre que l'Europe se vive comme un espace de souveraineté, mais une firme comme Google, qui ne prendra jamais un quart du marché mondial à la légère, peut parfaitement faire l'impasse sur 1 % de la population du monde.

M. Slama a signalé le paradoxe qui nous pousse à craindre et à réclamer tout à la fois la présence de *Big Brother*. Cependant, la question n'est pas de savoir si l'État peut tout savoir ou non. Nous devons apprendre à faire des réglementations plus fines et plus nuancées. Pour avoir parfois travaillé dans le monde des médias, je connais la loi Bichet et les autres textes qui ont organisé la

liberté de la presse, la liberté d'expression et le libre accès des citoyens à toutes les opinions. Ils disposent qu'on ne peut détenir à la fois un journal, une télévision et une radio nationale, et qu'on ne peut diffuser de la presse que par des coopératives dont on est actionnaire. Le législateur a élaboré un système qui lui permet de ne pas juger les contenus.

Dans le même temps, nul ne demande à Google, qui amène 90 % du trafic sur les sites de presse, de prouver que son algorithme est sincère et loyal, ni de respecter des dispositions qu'on lui aurait imposées, si on lui avait appliqué des règles conformes au droit de la presse. Tout en réduisant le nombre des données qui circulent, on peut décider, quand une décision relève d'un algorithme, d'informer les utilisateurs de l'existence et des présupposés de celui-ci. On peut aussi prévoir une régulation non seulement à l'extérieur de la mécanique mais à l'intérieur de celle-ci. En France, la loi « Informatique et libertés » interdit à l'État de prendre des décisions individuelles fondées sur un algorithme sans l'intervention d'un juge.

Monsieur Mélin-Soucramanien, je n'ai pas dit qu'aucun risque ne pesait sur les libertés. La commission de réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, à laquelle M. Bartolone m'a fait l'honneur de me nommer, a voté à l'unanimité une recommandation sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, l'ouverture des données publiques sur le site data.gouv.fr n'a donné lieu à aucun accident, signe que les secrets légaux ne sont pas sans efficacité.

Quand on parle de données numériques, on mélange souvent des choses qui n'ont rien à voir. Un premier niveau concerne les écoutes illicites. L'affaire PRISM est seulement une affaire de ce type, même si elle se situe à une grande échelle. À un autre niveau, des données numériques ont été librement partagées sur Google et Facebook, sans qu'on ait anticipé que, pour peu qu'on sache les travailler, elles en apprendraient beaucoup sur chacun d'entre nous. Le problème tient à une asymétrie de savoirs. Grâce aux *big data*, des opérateurs auxquels nous avons accepté de confier nos traces peuvent prédire nos comportements. À un autre niveau encore, l'État construit des poches de transparence. Au lieu de réunir ces différents plans, en affirmant que les données sont dangereuses, il faut éduquer notre regard et statuer problème par problème.

Un troisième groupe d'interventions porte sur la démocratie participative et le rôle du citoyen. Si le monde du numérique a un point faible, c'est de ne pas avoir de mémoire et d'être très naïf. Lorsqu'il s'est mêlé des questions démocratiques, il l'a fait avec le solutionnisme et le technicisme qui le caractérisent. Il a conçu des mécanismes de vote et de contribution sur le modèle de Wikipédia, dans l'idée qu'ils marcheraient tous seuls. Il va de soi qu'il faut être plus précis, plus malin, plus nombreux, plus dialoguant. En la matière, la solution ne viendra pas de la Silicon Valley.

À Etalab, quand nous ouvrons l'accès à des données publiques, dans l'espoir que les gens s'en servent pour améliorer la démocratie, l'innovation et l'État, nous organisons un hackathon, en invitant toute personne sachant coder à venir travailler deux jours avec nous. Lundi dernier, nous avons accueilli des représentants de la CNAM, qui vient de rendre publique une base de un milliard et demi de lignes concernant la santé : le DAMIR (dépenses de l'assurance maladie inter-régimes). Le personnel de la CNAM, qui a travaillé six mois pour anonymiser ce jeu de données, a découvert à cette occasion des manières de les utiliser qu'elle n'avait pas imaginées à l'origine. De leur côté, les utilisateurs ont compris les raisons pour lesquelles l'administration avait procédé à des anonymisations qu'elle a revendiquées. Les uns et les autres ont coopéré pour faire une preuve de concept. Ces rencontres permettent des avancées majeures et imprévisibles. Pour progresser, il ne suffit pas de mettre des données en ligne, au nom de la transparence.

Parler de démocratie participative, c'est accepter soi-même de changer. On ne peut se contenter de dire aux gens qu'on les écoute, qu'on les consulte, mais qu'on ne modifiera pas sa manière de travailler. Si c'est le cas, ils quitteront vite la table de négociation. Ce serait une excellente expérience que de construire même une fois un processus législatif, qui donne au citoyen la possibilité de rédiger les amendements, surtout si l'on adopte une logique d'apprentissage par itération, qui consiste à tester, à apprendre, à recommencer et à améliorer. C'est ainsi qu'on invente les pratiques durables. Pourquoi la représentation nationale, qui vote les amendements, aurait-elle le monopole de leur rédaction ? Peut-être serait-on surpris par la qualité du travail des citoyens. On peut évidemment craindre que des lobbys ne cherchent à instrumentaliser l'opinion, mais ceux-ci existent et agissent déjà.

M. le président Claude Bartolone. Madame Schnapper, monsieur Verdier, nous vous remercions.

**Audition de M. Pierre Cahuc, professeur à l'École polytechnique, sur le
thème de la démocratie sociale,
le jeudi 5 février 2015**

M. le président Claude Bartolone. Nous accueillons M. Pierre Cahuc, économiste, professeur à l'École polytechnique et coauteur avec Yann Algan de l'ouvrage *La fabrique de la défiance*, où il est affirmé que notre pays serait victime d'un sentiment de défiance généralisée, largement inspiré par nos institutions, et qui détruirait inexorablement notre lien social.

Selon vous, monsieur Cahuc, une évolution de nos institutions, en particulier de la démocratie sociale, peut-elle permettre de renforcer le lien social dans notre pays, et si oui, de quelle manière ?

M. Pierre Cahuc. L'ouvrage que vous avez cité occupe une place marginale dans mes recherches, qui sont davantage consacrées au marché du travail et au chômage. Je m'intéresse à la démocratie sociale au travers de ce prisme.

La démocratie sociale en France s'incarne dans le paritarisme, qui en est le mode de gestion. Sa logique diffère de celle des autres pays de l'OCDE puisqu'elle consiste à confier un monopole de gestion de missions d'intérêt collectif à des organisations représentant les employeurs et les salariés, et ce dans différents domaines : retraite, santé, assurance chômage, formation professionnelle, apprentissage.

Il faut également souligner le rôle prépondérant du paritarisme dans la négociation collective. L'extension quasi automatique des conventions collectives constitue une autre particularité française. En vigueur dans certains pays du sud de l'Europe, cette pratique est inconnue des pays pourtant emblématiques de la démocratie sociale, comme les pays nordiques ou l'Allemagne.

Le paritarisme joue enfin un rôle clé dans la gestion des institutions qui orientent le fonctionnement du marché du travail et la protection sociale.

Au sein des pays de l'OCDE, la France se distingue par un des taux de couverture des conventions collectives les plus élevés – plus de 90 % des salariés sont couverts –, tandis que le nombre d'adhérents syndicaux est un des plus faibles – autour de 7 %, mais seulement entre 3 et 4 % dans le secteur privé, avec une surreprésentation des grandes entreprises. On peut même parler de désert syndical dans les petites entreprises. Les pays dans lesquels la démocratie sociale joue un rôle de premier plan ne connaissent pas ce problème.

Comment en est-on arrivé là ? Parce que le paritarisme fonctionne selon une logique gestionnaire. La gestion des organismes précités permet en effet aux

syndicats de disposer de ressources financières et de personnel. La recherche d'adhérents n'est donc pas une priorité.

Cette situation est problématique, car les responsables syndicaux, dont le métier consiste, dans les faits, à gérer des organismes, sont peu représentatifs du tissu productif comme de l'ensemble des salariés.

Dans les accords interprofessionnels signés depuis la loi du 31 janvier 2007, les organisations syndicales cherchent à étendre le rôle des organismes qu'ils gèrent, selon une logique propre qui se détache peu à peu des préoccupations des salariés, en particulier ceux du secteur privé et des petites entreprises.

Les obstacles pour réformer le marché du travail sont en grande partie liés au dysfonctionnement de la démocratie sociale. Qu'il s'agisse de faire évoluer la formation professionnelle, les systèmes de retraite ou les complémentaires santé, d'ajuster les salaires, ou encore de donner une place plus importante à la négociation par entreprise, les obstacles à la baisse du chômage et à la création d'emplois s'expliquent par la dérive d'un système paritaire qui s'affranchit peu à peu de l'adhésion des salariés. Les enquêtes d'opinion témoignent du faible degré de confiance dont jouissent les syndicats auprès des salariés, degré qui est parfois même inférieur à celui des banques.

Le problème tient au manque d'adhésion syndicale. Faute d'adhérents en nombre suffisant, les syndicats tirent leurs ressources d'activités liées à la gestion des organismes et souvent déconnectées des préoccupations des salariés.

Nous vivons sur un quiproquo. Nous essayons d'imiter des modèles qui fonctionnent en réalité selon des logiques différentes de la nôtre. En Scandinavie et en Allemagne, la puissance de la démocratie sociale repose sur l'adhésion. Les syndicats sont des organisations indépendantes puisque leurs ressources proviennent des cotisations de leurs adhérents. C'est une différence fondamentale avec le paritarisme tel que nous le connaissons en France. En outre, les conventions collectives ou les accords signés par les partenaires sociaux couvrent essentiellement les adhérents des syndicats signataires, tandis qu'en France elles couvrent d'abord un petit nombre de travailleurs mais sont ensuite étendues à l'ensemble des salariés. Les logiques et les modes de fonctionnement sont donc très différents.

L'Allemagne a longtemps été considérée comme l'homme malade de l'Europe. Sa renaissance économique à partir des années 2000 n'est pas liée, tant s'en faut, à un renforcement de la démocratie sociale. Le taux de syndicalisation y chute de manière vertigineuse depuis les années 1990, ce qui est problématique pour un grand nombre de secteurs. Le redressement économique allemand repose sur d'autres ressorts, sans que l'on doive nier pour autant la complémentarité entre l'efficacité économique, la force de la négociation collective et la cohésion sociale liée à une action syndicale efficace. L'Allemagne a longtemps vécu avec un

modèle de démocratie sociale envié par certains, mais avec une économie en mauvaise posture.

Le prisme du fonctionnement du marché du travail, j'y insiste, me conduit à considérer que le fonctionnement de la démocratie sociale en France pose de nombreux problèmes, qui se résument pour l'essentiel à un monopole de gestion déléguée et mal contrôlée – les dérives sont nombreuses – et au manque de poids de l'adhésion syndicale. Les ressources des syndicats devraient principalement provenir de l'adhésion. Cette exigence est essentielle pour garantir une démocratie sociale forte qui permette une négociation équilibrée au sein des entreprises.

Mme Marie-Louise Antoni. Je tenais, d'abord, à vous féliciter, Messieurs les présidents, pour la façon dont vous conduisez ce groupe de travail. Il me semble que notre travail, au fil des séances, réussit à identifier des points de transformation, qui, sans faire la révolution, seraient susceptibles de faire évoluer nos institutions pour les adapter au monde qui change.

Je me sens plus légitime sur le sujet de la démocratie sociale, non que je revendique une quelconque expertise mais plutôt le fruit de quarante années d'expérience comme observatrice et actrice du dialogue social dans l'entreprise. Je précise que j'étais aux côtés de Jean Gandois au Centre national du patronat français (CNPF) lors de la naissance des 35 heures.

Je partage entièrement l'analyse de M. Cahuc.

Nous convenons tous que le chômage « à la française » est un cancer qui ronge notre société et qui est la source de nombre de nos fractures. Si, comme l'affirme le Président de la République, la lutte contre le chômage est la mère de toutes les batailles, nous nous devons d'entendre ses combattants que sont les entrepreneurs, les auto-entrepreneurs, les artisans et les commerçants, ceux à qui revient la décision d'embaucher. Or, que nous disent-ils ? Ils ne parlent pas de paritarisme ou de constitutionnalisation de la démocratie sociale ; ces gens pragmatiques demandent plus de liberté de mouvement – c'est à dessein que je n'emploie pas le terme, trop connoté, de flexibilité. Ils réclament la possibilité de contracter au sein de l'entreprise afin de concilier les intérêts divergents des parties prenantes et d'identifier les conditions essentielles de la vitalité et de la survie de l'entreprise.

Il ne s'agit pas pour autant d'instaurer la loi de la jungle. Le rôle de l'État est de définir les règles du jeu, après quoi il faut laisser la liberté aux entreprises et à ses parties prenantes. Le tissu social français produit de nombreux accords mais ces derniers sont toujours empreints d'un climat de défiance et d'insécurité.

Je vous propose de retrouver l'esprit des lois Auroux, ces lois inspirées par la « deuxième gauche », qui faisaient le pari que la démocratie sociale commence par et dans l'entreprise. Ce corpus juridique reposait ainsi sur la responsabilisation des acteurs et sur l'initiative des parties prenantes, qui représentent à la fois un

risque et une formidable opportunité. C'est le vœu que je formule. J'espère vous faire partager ma conviction.

M. Bernard Thibault. Le terme même de démocratie sociale fait l'objet d'interprétations multiples, voire de désaccords. Nous aurions sans doute intérêt à approfondir cette notion. À cet égard, je conteste le choix de M. Cahuc de la réduire au seul paritarisme alors qu'elle est bien plus large. La définition du dictionnaire – « l'ensemble des relations entre les partenaires sociaux et l'État ainsi qu'entre les employeurs et les salariés » – ne nous aide guère. Le flou autour de la démocratie sociale favorise une confusion entre la finalité et les moyens – dont fait partie le paritarisme, même s'il n'est pas le seul.

Je souhaite vous citer deux extraits du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». L'entreprise et sa gestion auxquelles il est fait référence en 1946 ne correspondent plus à celles d'aujourd'hui, en raison des évolutions intervenues dans le domaine économique mais aussi de l'inadéquation d'un modèle pensé pour un cadre national – nous avons déjà évoqué ce point. En tout état de cause, sur ces deux principes, nous ne pouvons que constater l'écart entre l'énoncé et la réalité.

Le faible taux de syndicalisation en France a des causes multiples dont certaines sont imputables aux syndicats eux-mêmes – c'est incontestable. Mais vous ne pouvez pas ignorer que le premier motif de non-syndicalisation, pour un salarié du privé, c'est la peur des représailles.

Le Préambule affirme le caractère fondamental de la liberté syndicale. Mais, au quotidien, le droit de se syndiquer n'est pas respecté, malgré les prescriptions en ce sens du code du travail et des conventions collectives.

Il est vrai que la France défend une conception particulière, sans être unique, au regard de nombreux autres pays, puisqu'elle reconnaît une certaine représentativité de fait aux salariés syndiqués pour négocier des droits qui s'appliqueront, non pas comme dans d'autres pays aux seuls syndiqués, mais à l'ensemble des salariés. Les délégués syndicaux représentent l'ensemble des salariés et négocient en leur nom. Ce mécanisme, très envié par les militants syndicaux dans le monde entier, permet à la France d'afficher un taux de couverture parmi les plus élevés au monde malgré un taux de syndicalisation incontestablement au-dessous de la moyenne. Ce mécanisme est un atout, puisqu'il permet à plus de 95 % des salariés d'être théoriquement couverts par une convention collective.

Dans les autres pays, les mécanismes qui ont longtemps prévalu évoluent car le marché du travail a changé. En Allemagne, l'instauration d'un salaire minimum, fruit d'une décision politique, n'aurait pas effleuré l'esprit des

partenaires sociaux et des responsables politiques il y a quelques années. Mais cette décision répond à l'évolution du marché du travail, avec l'apparition des « mini-jobs » depuis les réformes Hartz. Ces réformes ont eu pour conséquence de soustraire des millions de salariés à la négociation collective, les privant ainsi des résultats des accords sur les salaires dans les branches.

Cette mécanique nous est étrangère, puisqu'en France le fruit des négociations s'applique à l'ensemble des salariés, qu'ils soient syndiqués ou non. On peut considérer que ce n'est pas nécessairement un frein à l'adhésion syndicale. Sans plaider pour un modèle plus qu'un autre, je ne suis toutefois pas un fervent partisan du mécanisme qui, dans les pays nordiques, contraint les salariés au chômage à se syndiquer pour être indemnisés. On peut se satisfaire que le taux de syndicalisation dans ces pays soit très élevé, autour de 70 %. Mais le taux de syndicalisation augmenterait mécaniquement en France si les mêmes règles s'appliquaient. Pour autant, la démocratie sociale s'en porterait-elle mieux ? Je n'en suis pas convaincu.

Sur le second principe – la participation à la gestion des entreprises – la récente négociation interprofessionnelle sur le dialogue social dans les entreprises a buté notamment sur le refus des employeurs de reconnaître un droit à la représentation pour les salariés des petites entreprises, y compris selon des modalités adaptées au cadre de ces dernières. Soixante-dix ans après, les principes affirmés dans le préambule de 1946 sont encore contestés.

Dans ce contexte, il me semble un peu osé de reprocher aux organisations syndicales d'être composées majoritairement de salariés des grandes entreprises dès lors qu'on refuse de donner aux salariés des petites entreprises les moyens de s'engager dans des mandats syndicaux.

Comme l'y invite le Préambule de 1946, la République se doit d'intervenir pour rééquilibrer le rapport de subordination entre employeur et salarié.

La démocratie sociale n'est pas détachée de la démocratie ; elle en fait partie. Elle ne doit pas être perçue comme concurrente de la démocratie politique bien qu'on cherche souvent à opposer leur légitimité.

L'entreprise a besoin de contre-pouvoirs en son sein, organisés, démocratiques, sur des sujets identifiés. Mais cela implique de reconnaître au préalable les acteurs sociaux dans un cadre collectif. La démocratie sociale relève d'une logique très différente de celle de la démocratie politique, qui est l'expression d'une souveraineté populaire. Malheureusement, de nombreux responsables politiques semblent ignorer que l'affaiblissement de la démocratie sociale participe du délitement du sens collectif et du vivre-ensemble. Pourtant, les réponses aux grands enjeux se construisent d'abord dans les entreprises. Aux yeux des citoyens, l'impuissance des hommes politiques vis-à-vis du monde économique et de l'entreprise apparaît de plus en plus criante. Elle alimente en

partie la perte de crédibilité des hommes politiques qui semblent méconnaître ce que vivent des salariés désarmés dans l'entreprise.

Second problème récurrent, la hiérarchie des normes et l'articulation avec l'intérêt général. Il existe des partisans du tout contractuel, ce qui n'est sans doute pas votre cas, ou à tout le moins, d'un renforcement de la dimension contractuelle dans les rapports sociaux. Cette tendance, qui suscite des débats récurrents, n'est pas propre à la France. Le contrat de travail est évidemment un contrat individuel mais il s'inscrit dans un cadre collectif. L'idée pour certains serait d'aller encore plus loin dans l'individualisation de la relation de travail. Le contrat collectif pourrait se substituer ou déroger à la loi et au règlement. Le législateur serait ainsi placé en position de subordonné. Il n'aurait d'autre choix que de transposer en droit ce qui aurait été conclu par les différentes parties. Curieuse conception de l'intérêt général, convenez-en ! En outre, cette solution confère de fait au patronat une forme de droit de veto, puisque seules les dispositions ayant fait l'objet d'un accord seraient susceptibles de se voir reconnaître force de loi.

L'histoire sociale montre que bien des droits sociaux n'auraient jamais vu le jour s'il avait fallu attendre un accord entre les deux parties. En outre, le citoyen est en droit de se demander à quoi servent les élus de la République s'ils ne font plus la loi, s'ils ne sont plus à l'initiative de l'évolution du droit ?

Si nous laissons s'amplifier ce phénomène, les fractures, que nous observons déjà, seront de plus en plus béantes dans les droits des salariés.

Le recul considérable des négociations interprofessionnelles ou par branches – trop nombreuses et trop compliquées – au profit des négociations dans les entreprises génère des discriminations incompréhensibles aux yeux des salariés. Avec la même expérience professionnelle, les mêmes qualifications, la même ancienneté, les conditions sociales sont très différentes selon l'entreprise dans laquelle on travaille.

Un récent rapport de l'Organisation du travail (OIT) sur l'évolution des inégalités de salaires à travers le monde démontre une corrélation directe entre la capacité de négociation et la résorption des inégalités entre salariés.

Les dispositions prévoyant la consultation des partenaires sociaux avant le vote des lois excluent malheureusement l'immense champ de la protection sociale, qui se rapporte pourtant à des pans très importants du contrat social – retraites, sécurité sociale, politique familiale. En outre, ces dispositions peuvent être aisément contournées : il suffit de déposer un amendement pour s'affranchir de l'obligation de consultation.

Pour terminer, j'esquisserai quelques pistes : la réduction du nombre de branches professionnelles et une nouvelle dynamique de négociation par branche ; une plus grande coordination dans l'organisation des élections professionnelles – il faut banaliser l'organisation de ces élections : la participation n'est pas une déclaration de guerre adressée par les salariés, comme le croient encore certains !

– ; la poursuite de la réforme de la représentativité syndicale, encore insuffisante ; le réexamen de la représentativité patronale. La démocratie sociale a besoin d’acteurs à la légitimité incontestable. À cet égard, je regrette vivement que la mesure de la représentativité patronale repose – étrangement – sur la déclaration par les organisations elles-mêmes de leur nombre d’adhérents ; je conteste le principe même de l’auto-déclaration. D’autres évolutions doivent être envisagées : donner une nouvelle dimension à la démocratie sociale à l’échelon territorial ; créer un lieu national de négociation collective doté des moyens adéquats. Certains pays ont mis en place des instances officielles de dialogue tripartite. Je ne propose pas d’importer le tripartisme mais d’établir un lieu plus officiel pour organiser les négociations nationales. Pour redonner un nouveau souffle au paritarisme, il faut tenir compte de la représentativité dans les instances paritaires – souvent la présence syndicale ne tient pas compte de l’influence réelle des acteurs ; enfin, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) nécessiterait à lui seul un travail de réflexion pour améliorer la démocratie sociale.

M. Arnaud Richard. J’ai eu la chance de participer à la commission d’enquête présidée par notre ancien collègue Nicolas Perruchot sur le financement des organisations syndicales dont j’avais approuvé le rapport – rapport qui n’a jamais été publié. Cela m’a donné l’occasion d’entendre beaucoup de choses...

Je crois profondément au dialogue social. Dans notre pays, les syndicats sont malheureusement trop faibles, mais leur pouvoir est très fort. Vous avez ainsi omis de dire qu’ils sont, parmi leurs nombreuses fonctions, le principal acteur du logement social. La réussite de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) doit beaucoup aux partenaires sociaux au travers de ce qu’on appelle, improprement, le « 1 % patronal ».

Je suis très attaché aux syndicats et au paritarisme. Mais, celui-ci peut-il être réformé et se réformer ? Je partage les regrets exprimés sur le manque d’adhésion.

L’idée, émise par le président d’Axa, d’un chèque syndical, éminemment simple à mettre en place et, à mon sens, éminemment efficace, est-elle selon vous un bon remède au problème du faible taux de syndicalisation ?

Je considère que le modèle social allemand ne mérite pas toujours d’être cité en exemple. Il ne correspond pas à ce que nous souhaitons pour notre pays.

Faut-il transposer dans la loi les accords interprofessionnels, sachant la difficulté à légiférer dans ces conditions ?

Le dialogue social régional est malheureusement faible. Peut-on envisager de donner une dimension régionale aux conventions collectives plutôt que d’étendre automatiquement ces dernières au niveau national ?

Dans la réflexion sur l'évolution du statut de l'élu, on pourrait imaginer de transposer le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux. Cela permettrait aux entreprises de contribuer à la démocratie politique.

Enfin, et cette dernière question s'adresse au président Bartolone, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques n'aurait-il pas intérêt à se pencher sereinement sur l'avenir du paritarisme ?

Mme Marie-Jo Zimmermann. Comment, selon vous, essayer de renouer la confiance entre les salariés et les syndicats ? Cela passe-t-il par le pouvoir législatif ?

Je connais bien, de par la position de ma circonscription, les syndicats allemands. Lorsque nous avons légiféré sur l'obligation d'une représentation des femmes à hauteur de 40 % dans les conseils d'administration, j'ai pu constater combien le dialogue entre les représentants patronaux et les syndicats de salariés est une réalité, car le travail législatif associe les syndicats. Comment faire en sorte qu'en France le syndicat soit à la fois un lieu où le salarié se sente en confiance et une instance capable de nouer le dialogue avec le pouvoir législatif ?

Mme Seybah Dagoma. Quel est votre point de vue sur la représentation des chômeurs ?

M. Pierre Cahuc. Je reviens sur mon désaccord avec M. Thibault quant aux vertus de notre système. Toutes les études montrent que la démarche de syndicalisation répond à un intérêt ressenti par le salarié. Or, en France, les salariés n'ont aucun intérêt autre qu'idéologique à se syndiquer car ils bénéficient de tous les avantages négociés par les syndicats sans y appartenir. Il y a donc une explication à la faiblesse du taux de syndicalisation.

La logique des pays scandinaves, que nous prenons si souvent en exemple, est différente. Les syndicats s'y inscrivent dans une démarche de service – vous avez évoqué l'assurance chômage, mais celle-ci est optionnelle. Cela introduit une forme de concurrence entre des organismes qui, s'ils ne sont pas assez efficaces, verront leurs effectifs baisser.

En France, le monopole de fait produit une inefficacité à terme. La priorité doit être de faire évoluer ce monopole dans tous les domaines. En Belgique, le taux de syndicalisation est plus élevé car les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont différenciés selon les syndicats. Ceux-ci participent à la vie de l'entreprise, mais ils offrent aussi des services. L'action syndicale prend là une partie de son sens. Mais ce n'est pas possible en France car les syndicats jouent un rôle qui s'apparente à celui de législateur. L'appareil syndical est logiquement déconnecté des préoccupations de l'ensemble des salariés.

De nombreux permanents syndicaux, dont le métier est de négocier et de gérer, ne sont plus dans l'entreprise. C'est le cœur de notre problème. Les salariés manifestent de la défiance envers leurs représentants, car ils les estiment

déconnectés. Ces derniers sont pour la plupart issus de très grandes entreprises. C'est vrai aussi, d'ailleurs, pour les représentants des employeurs : du côté patronal, la logique des grandes entreprises prime tout autant.

La situation actuelle est vécue comme un avantage par les grandes entreprises, parce qu'elle permet de limiter la concurrence de nouvelles entreprises, qui emploient des personnes plus jeunes, souvent moins payées mais dont les carrières peuvent évoluer. Le secteur marchand, qui compte 17 millions de salariés, n'est pas figé ! En France, quand on est jeune, on est au chômage parce que les accords collectifs freinent l'entrée sur le marché d'entreprises plus petites, plus dynamiques, qui offrent à leurs salariés de meilleures perspectives de carrière.

Nous sommes allés trop loin dans l'homogénéité. Pour les jeunes qui sont sous-représentés dans les appareils syndicaux, l'entrée sur le marché du travail est très difficile. Ce problème est en grande partie lié au mode de formation des salaires dans les branches, qui repose sur cette logique d'extension des avantages acquis par les salariés des grandes entreprises qui en ont les moyens, logique qui n'est pas favorable à la concurrence. Pourtant, ce sont les nouvelles entreprises, les petites entreprises, qui embauchent des jeunes.

Nous vivons dans un monde dynamique, qui favorise la croissance et les dynamiques salariales. Il faut regarder le monde tel qu'il est et non pas comme un monde statique dans lequel les inégalités de salaire seraient permanentes. Le système se bloque car les syndicats représentent trop les grandes entreprises, qui ne sont pas favorables à la dynamique de l'économie.

Sur ce sujet complexe, il faut se garder de toute proposition gadget. La principale exigence qui doit nous guider est celle de la relance de l'adhésion syndicale. C'est un point fondamental pour redonner de la confiance. La logique consistant à octroyer à tout le monde des avantages négociés par des personnes déléguées – sans que les conditions de cette délégation et les modalités de désignation de ces personnes soient clairement exposées – doit être revue. Il faut sans doute limiter l'extension des conventions collectives, qui est néfaste. Nous devrions nous inspirer de l'Espagne et du Portugal qui sont en train de revenir sur ce principe.

Je suis d'accord avec Bernard Thibault au sujet de la loi du 31 janvier 2007, pour des raisons sans doute différentes. Les accords interprofessionnels concernent une part importante de la population, mais leur impact macroéconomique n'est pas nécessairement pris en compte. Dans tous les domaines, le législateur doit jouer un rôle de premier plan et s'abstenir de transformer en loi des accords collectifs. L'ensemble des Français sont soumis aux lois alors que les partenaires sociaux ne représentent, dans le meilleur des cas, qu'une partie limitée de la population.

M. Bernard Thibault. Il n'y a pas un seul pays européen dans lequel le syndicalisme soit en croissance. Il n'existe pas un seul modèle de relations sociales qui promeuve le syndicalisme et garantisse son essor.

Il faut se méfier de l'idée selon laquelle certains pays posséderaient des mécanismes de dialogue – mêmes s'ils sont plus aboutis, j'en conviens – pour assurer le développement du syndicalisme. Il n'y a pas de recette miracle : en Allemagne comme dans les pays nordiques, le nombre d'adhérents diminue.

Le redressement industriel de l'Allemagne s'appuie selon moi sur deux leviers essentiels qui distinguent ce pays du nôtre : un capitalisme plus familial et une concertation sociale approfondie avec les salariés ; les employeurs ont ainsi arrêté des plans stratégiques établissant les besoins de formation des personnels, inconcevables pour l'industrie française.

Il n'existe pas un seul pays aujourd'hui en Europe, quelles que soient la situation économique, la majorité politique ou l'histoire syndicale, dans lequel le mouvement syndical se développe. Ce constat n'est pas sans lien avec la détérioration des démocraties européennes.

M. le président Claude Bartolone. Compte tenu de l'importance du sujet, nous serons sans doute amenés à y revenir. Monsieur Cahuc, je vous remercie.

**Audition de M. Bruno Latour, professeur à Sciences Po,
sur le thème de la démocratie sociale,
le jeudi 5 février 2015**

M. le président Claude Bartolone. Nous évoquerons à présent non seulement la démocratie sociale, mais également la démocratie environnementale. Monsieur Bruno Latour, nous sommes heureux de vous accueillir ; sociologue, anthropologue, philosophe des sciences, vous avez vu votre œuvre couronnée par le prix Holberg en 2013, notamment pour vos travaux sur la modernité. La même année, vous avez publié *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des Modernes*. En 2009, vous avez fondé le « médialab » de Sciences Po qui, en partenariat avec l'association Regards citoyens, a été à l'origine de « La Fabrique de la loi » – outil qui détaille la naissance et l'évolution des textes législatifs au fil de la procédure parlementaire. Le système numérique que vous avez mis en place à cette occasion est d'une grande utilité et nous le suivons de près.

M. le président Michel Winock. Avant que soit donnée la parole à Bruno Latour, je voudrais réagir à ce que j'ai entendu au cours de l'audition précédente. La faiblesse de la syndicalisation représente en effet la plaie de notre démocratie sociale. Cependant, ni Pierre Cahuc ni Bernard Thibault n'ont évoqué la dimension historique et idéologique de ce phénomène. Aussi, pour justes qu'elles soient, les explications avancées – la peur des représailles ou l'inutilité de l'adhésion dès lors que l'on bénéficie automatiquement des accords passés par les représentants syndicaux – négligent-elles un facteur important : la division extrême du syndicalisme français, fruit de son histoire. Le premier syndicat – la Confédération générale du travail (CGT) – apparaît en 1895 ; en 1919 est créée la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), devenue plus tard la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ; la grande scission de la CGT au moment de la guerre froide donne naissance à Force ouvrière (FO). Ces désaccords – qui ne semblent toujours pas surmontés – ternissent l'image du syndicalisme et concourent au manque d'enthousiasme des salariés.

Par ailleurs, notre mouvement ouvrier, syndical et socialiste, est porteur d'une culture particulière, très différente de celle de son homologue allemand. Les trois organisations qui en sont les piliers – la CGT née en 1895, le Parti socialiste créé en 1905 et le Parti communiste apparu en 1920 – ont été fondées sur le principe de la lutte de classes et sur l'espoir révolutionnaire. La révolution n'a pas eu lieu, mais cette culture reste profondément ancrée dans l'histoire de notre mouvement syndical, et tout particulièrement dans celle de la CGT. Or elle n'est pas forcément compatible avec le dialogue que Mme Zimmerman a observé de l'autre côté du Rhin. La culture social-démocrate allemande a permis l'émergence de la loi de cogestion, qui attribue un tiers des sièges dans les conseils d'administration et de surveillance des entreprises aux représentants des salariés – une avancée considérable en matière de démocratie sociale. Les syndicats et le

parti social-démocrate ont voulu aller plus loin, exigeant la parité, mais se sont heurtés au refus des organisations patronales. Le conflit a été réglé de manière juridique : les organisations patronales ayant fait appel à la cour de Karlsruhe pour dénoncer la cogestion paritaire au nom du droit de propriété, la cour suprême allemande a jugé cette mesure constitutionnelle. Cette démarche tranche avec notre histoire syndicale ; la culture social-démocrate est celle du dialogue et du compromis entre les aspirations socialistes et le capitalisme, alors que notre syndicalisme est resté majoritairement anticapitaliste. Je vois une contradiction entre cette culture révolutionnaire et la démocratie sociale dans l'entreprise.

Je rejoins enfin la question posée par Mme Dagoma : qui représente les cinq millions de chômeurs français – isolés, inorganisés et sans voix ? Comment leur donner la parole ?

M. le président Claude Bartolone. Nous reviendrons sur cette question. Les chômeurs doivent être écoutés, y compris dans le cadre des négociations salariales où les intérêts des salariés et ceux des exclus de l'emploi entrent en opposition.

M. Bruno Latour. Je travaille sur la question des institutions environnementales et des politiques de la nature depuis 1991, y compris avec mes élèves de Sciences Po. J'avais ainsi proposé de créer un « parlement des choses ». Je serai bref et donc radical.

La notion d'environnement, qui date des années 1980 et 1990, correspond à une vision ancienne des enjeux qui s'imposent à nous ; aujourd'hui, alors que l'environnement ne nous environne plus, mais se niche dans toutes les décisions que nous prenons – sur le chômage, les entreprises ou l'énergie –, elle n'a plus guère de sens. Plutôt que de parler de démocratie environnementale, mieux vaut parler de démocratie tout court. Il n'est pas plus pertinent d'opposer démocratie environnementale et démocratie représentative, car si celle-ci représente mal, c'est aussi parce qu'elle ne représente pas nos décisions et la façon dont nous habitons le territoire. Défini comme ce dont nous avons besoin pour subsister, ce dernier ne correspond pas forcément à un ensemble géographique. Ainsi, l'agence de l'eau Adour-Garonne – qui prévoit qu'en 2050 le débit du fleuve sera moitié moins important – couvre un bassin versant et non un territoire administratif. La question étant de savoir si l'on peut ou non continuer à vivre en utilisant la même quantité d'eau, une telle structure ressemble à s'y méprendre à un parlement des territoires. On le voit, il est impossible de considérer la démocratie environnementale comme un domaine à part.

La démocratie représentative doit apprendre à représenter le territoire. J'ai beaucoup travaillé sur ces questions avec Michel Callon : tant qu'il s'agira de soumettre des projets à la population pour en obtenir une acceptation sociale, les procédures de consultation – quel qu'en soit le niveau d'élaboration – apparaîtront vides et susciteront des critiques. Il s'agit là d'une façon très ancienne d'envisager la représentation, alors qu'il faudrait – je suis, dans ce domaine, un disciple de

Dewey – laisser le public formuler lui-même les problèmes et définir dans quel territoire il veut habiter et avec quels êtres construire un monde commun. Voilà la question qui remplace celle de l’environnement.

L’exemple du débit de la Garonne – phénomène climatique global, irréductible aux deux régions administratives concernées – montre que, pour chaque sujet, la définition du territoire exige une enquête *ad hoc* sur la définition de l’échelon pertinent de la décision. Il n’y a pas d’échelle standard ; or la hiérarchie actuelle de notre système politique rend difficile l’exploration des échelles très diverses que nécessite chaque sujet de ce que l’on appelait autrefois l’environnement.

Parce qu’il a permis de repolitiser les questions scientifiques, le principe de précaution – sur lequel j’ai beaucoup écrit – représente une des grandes vertus de la Constitution et ne doit en aucun cas être remis en question. Beaucoup de juristes et de publicistes l’ont transformé en un principe d’abstention, alors qu’il s’agit au contraire d’un principe d’action qui signe la déconnexion entre les indéterminations scientifiques et les décisions politiques. Il est scandaleux de continuer à le critiquer à partir de ce contre-sens. Le principe de précaution constitue une grande avancée institutionnelle à laquelle il faut donner plus de force encore et dont il faut tirer toutes les conclusions juridiques. Si on l’appliquait réellement, la question du climat serait déjà résolue !

Les experts sont toujours placés dans une situation impossible : ni scientifiques ni décideurs. Le problème n’est pas dans leur autonomie, rendue quasiment impossible par l’extension de la domination du capitalisme moderne sur la recherche, mais dans la définition du processus de décision. Comme le montrent de nombreuses études – dont celles du Médialab –, il faut faire intervenir les experts à toutes les étapes de ce processus au lieu de séparer le moment de l’expertise et celui de la décision. L’exemple du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) est, à cet égard, révélateur : l’acceptation sociale des participants à ce forum hybride a été transformée par la façon dont ils ont produit cette institution étrange, sorte de parlement du climat où sont représentés les États aussi bien que les sciences. La manière dont ils ont associé les pays du Sud – très critiques à l’égard de leur domination – montre également qu’il existe beaucoup d’autres façons de lier les experts au processus de décision que la séparation classique entre expertise et décision.

Vous avez raison : il serait catastrophique de séparer la démocratie environnementale des autres enjeux, alors qu’il s’agit de construire en commun des territoires. Ceux-ci étant compris comme l’ensemble des choses nécessaires à la subsistance, on parle de l’ensemble des décisions sur la définition d’une ville, d’une agriculture, d’une industrie, d’une énergie... Les conséquences climatiques de ces décisions sont importantes, mais la question du climat nous a entraînés dans une mauvaise direction, comme nous pourrions à nouveau le constater cette année à l’occasion de la COP21.

Les institutions de la Cinquième République doivent intégrer la question de la représentation des territoires – non plus au sens administratif, mais dans l’acception nouvelle de ce mot. On dit souvent que les politiques n’envisagent que le court terme, mais cela me paraît inexact. Les questions qui nous intéressent s’inscrivent dans des échéances – 2020, 2030, 2050... – que chacun manie en faisant un emprunt pour acheter un appartement, en plantant des arbres, en se mariant, en ayant des enfants. Il n’y a pas d’institutions bien ou mal adaptées au long terme ; le problème n’est donc pas de créer de nouvelles institutions, mais de comprendre comment amener la société civile à déterminer elle-même dans quel territoire et avec qui elle habite. C’est la composition du monde commun qui est ici en question.

Comme je l’avance dans un ouvrage, il nous faut un système bicaméral. Le 2 janvier 2003, j’avais proposé dans *Le Monde* de réformer le Sénat en le fusionnant avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR) et l’Observatoire des sciences et des techniques (OST). Une telle réforme permettrait de donner une voix aux éléments du territoire dont nous avons besoin pour subsister – ainsi, l’humain, mot qui vient, soit dit en passant, d’*humus*, ne peut pas subsister sans sols –, mais qui ne bénéficient pour l’heure d’aucune représentation. On a évoqué les chômeurs, mais bien d’autres muets doivent être représentés : les poissons, les forêts... Le bicaméralisme que je propose permettrait de représenter les intérêts des humains et des non humains, par l’intermédiaire des scientifiques, un système de cens permettant de faire figurer les différents éléments du territoire. Le rôle des scientifiques est capital car on connaît la difficulté, par exemple en matière de pêche, de représenter simultanément leurs idées et les intérêts des pêcheurs. Un tel système ne serait pas plus bizarre que la représentativité très indirecte de l’actuel Sénat ou du CESE.

Parmi les institutions à inventer, je pense à une commission de composition des territoires, qui ressemblerait à l’agence de l’eau Adour-Garonne que j’ai évoquée. En effet, cette assemblée qui essayait de décider comment on allait vivre en 2050 avec la moitié d’eau en moins dans la Garonne réunissait à la fois des représentants des villes, qui réfléchissaient aux façons de s’adapter au changement, ceux des agriculteurs – « secs » et « mouillés » – et ceux du trait de côte ; mais bizarrement, c’étaient les diététiciens, imaginant la composition des assiettes des Toulousains et des Bordelais en 2050, qui se révélaient les plus importants. Cet exemple montre bien pourquoi la notion d’environnement n’a plus aucun sens : la question de nos menus de 2050 ne représentait pas un élément environnemental, mais un élément du monde commun, la variation du contenu des assiettes virtuelles de 2050 rendant concrète la différence entre la décision d’économiser l’eau ou non. Il existe donc d’ores et déjà des assemblées représentatives des territoires en voie de composition – le GIEC en est une à l’échelle mondiale –, et il suffit de remplacer les pointillés de toutes ces entités par un trait plein pour voir surgir les institutions que vous cherchez à définir.

Mme Cécile Untermaier. Monsieur Latour, je vous rejoins sur l'importance du principe de précaution. J'ai constaté avec plaisir que les députés siégeant sur tous les bancs – je pense notamment à Marie-Jo Zimmermann – se sont mobilisés pour repousser une proposition de loi qui tendait à lui substituer un « principe d'innovation ».

En matière de démocratie environnementale, l'éducation nationale doit être au cœur de notre réflexion. Pour qu'elle joue pleinement son rôle, il faudrait cesser d'enseigner les sciences naturelles à travers des livres et faire comprendre aux jeunes qu'ils font partie d'un écosystème. Il faut faire valoir l'idée qu'il est tout aussi choquant de ne pas connaître les fleurs ou les espèces rares à protéger que Victor Hugo.

En tant qu'élue, je sais que les projets risquant de produire des effets – bénéfiques ou néfastes – sur le territoire sont souvent médiatisés avant même que l'on n'imagine une étude d'impact associant la population. Il faudra revoir la façon d'organiser le débat public dans le cas d'opérations majeures qui nécessitent une évaluation. Dans mon département, un projet en cours fait ainsi l'objet d'une enquête publique deux ans après avoir été lancé ; c'est évidemment trop tard. Comme nous l'avons noté lors de notre réunion précédente, le débat fait peur ; c'est pourquoi l'on essaie de faire valider des projets déjà montés. L'échec de cette démarche montre qu'il faut travailler à des procédures de participation du public qui ne soient pas des simulacres ; respecter les citoyens implique de prendre en compte leur avis à un moment stratégique.

Par ailleurs, les juristes s'interrogent sur la possibilité de créer un tribunal international de l'environnement. Qu'en pensez-vous ?

Peut-on envisager, enfin, une déclaration universelle des « muets » ?

M. Bernard Accoyer. Vous avez raison, monsieur Latour : la démocratie ne se découpe pas en tranches. Lui attribuer un qualificatif tel qu'« environnementale » reviendrait à la restreindre – une dérive dangereuse. Il n'y a qu'une seule démocratie ; elle a mis longtemps à se mettre en place dans les pays qui en bénéficient, et il serait imprudent d'en manipuler le cadre.

L'un des problèmes majeurs en matière d'environnement, c'est le recul de la culture scientifique dans les lieux de pouvoir et d'influence. On l'observe dans les cabinets ministériels, où les ingénieurs de l'État occupent une place de moins en moins importante dans la chaîne de décision. Malgré le travail de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), on l'observe également au Parlement, et enfin dans les médias, où certains articles à succès manient davantage les peurs irraisonnées que les connaissances et la rationalité. Au pays de Descartes, c'est préoccupant ! Notons également l'absence de courage politique des gouvernements qui, alors qu'ils disposent d'avis scientifiques incontestables, ne prennent pas certaines décisions nécessaires parce

que des opposants – qui utilisent des arguments et des méthodes identiques à ceux des sectes – manifestent sur le terrain.

S’agissant du principe de précaution, en revanche, je ne suis pas d’accord avec vous. En tant que président du groupe majoritaire de l’époque, j’en avais suivi l’introduction dans l’article 5 de la Charte de l’environnement, dans le préambule à la Constitution. En effet, alors que des dispositions en ce sens existent déjà dans le droit européen et dans notre loi ordinaire – la loi Barnier –, la France est le seul pays à les avoir élevées au plus haut niveau de la hiérarchie du droit. Le chef de l’État s’était alors fait « marabouter » par Nicolas Hulot, avant de me marabouter à son tour.

La Charte a été difficile à faire accepter ; pour calmer les inquiétudes, nous avons prévu qu’une loi organique préciserait le cadre d’application du principe de précaution. Mais comme nous avons oublié de le mentionner dans la Constitution, on ne peut pas la voter aujourd’hui ; au final, le principe de précaution est invoqué à tort et à travers. Plus personne ne conteste aujourd’hui que si la France a perdu pied dans la recherche en biotechnologies – en particulier en matière de manipulations génétiques dans le domaine végétal –, c’est à cause d’une interprétation inadaptée du principe de précaution, pourtant bien rédigé à l’origine. On l’observe tant dans les discours que dans certaines jurisprudences : si le Conseil constitutionnel et le Conseil d’État restent prudents, la cour d’appel de Versailles a par exemple ordonné, sans aucun fondement scientifique, de démonter des antennes de radio fréquence. La cour d’appel de Colmar a pour sa part exonéré de toute responsabilité pénale les faucheurs qui avaient arraché des plants de vigne dans une expérimentation scientifique conduite par l’Institut national de recherche agronomique (INRA) – le plus haut niveau de la recherche agronomique en France –, parfaitement encadrée et respectant toutes les procédures. C’est une catastrophe pour l’INRA et pour la science française. Contrairement à vous, je ne crois pas que l’on puisse se satisfaire de cette situation ; cela reviendrait à ignorer le cadre initialement prévu pour le principe de précaution, ainsi que les conséquences de son application actuelle sur la recherche française et le développement des filières de recherche dans le domaine de l’industrie chimique, biomédicale ou pharmaceutique. Le principe de précaution est devenu un épouvantail dans notre pays pourtant si créatif, contribuant à faire céder nos chercheurs aux sirènes de l’étranger.

Mme Christine Lazerges. Monsieur Latour, vous n’avez pas défini le principe de précaution. L’expression est en effet utilisée à tort et à travers ; pouvez-vous revenir sur la distinction entre prévention et précaution ?

La fusion éventuelle du CESE, du Sénat et de la DATAR servirait-elle à créer une chambre à pouvoir législatif, ou bien ce pouvoir appartiendrait-il à la seule Assemblée nationale, le nouvel organisme devenant une institution purement consultative ?

Mme Karine Berger. Le débat porte sur la hiérarchie des normes dans la prise de décision. À titre personnel, je suis opposée à l'inscription du principe de précaution dans la Constitution, pour les raisons qu'a évoquées Bernard Accoyer. Vous dites, monsieur Latour, qu'il s'agit d'un principe d'action ; mais c'est en se fondant sur la dernière phrase de l'article 5 de la Charte – qui ordonne « l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage » – que les tribunaux de première et de deuxième instance ont pris leurs décisions. En l'absence d'action permettant de « parer » à un éventuel dommage, la Constitution française nous invite à bloquer les initiatives ; ce principe très fort, placé au sommet de la hiérarchie des normes, nous interdit de préciser la façon dont l'organisation de notre société peut évoluer grâce à la recherche scientifique et de réformer la législation en fonction des nouvelles découvertes. Le choix de placer la prévention des dommages au-dessus de tous les autres enjeux met ainsi en cause la capacité même de décision en démocratie représentative. En Allemagne, c'est le principe *ordo-libéral* qui est inscrit dans la Constitution, interdisant d'empiéter sur l'intérêt économique pour des motifs politiques. Qu'il s'agisse de l'environnement ou de la politique monétaire, peut-on choisir unilatéralement de placer un principe particulier au-dessus de tous les autres ?

Quelle est la place de la démocratie environnementale dans un cadre mondialisé ? De quelle marge d'action dispose aujourd'hui un pays isolé ? Chaque fois que l'on fait face à un problème écologique, soit le pays recule devant les intérêts économiques nationaux, soit il constate le peu d'impact de son action unilatérale. Ces questions relèvent-elles encore de la décision nationale ?

M. Denis Baranger. Votre propos liminaire – très philosophique – questionnait le sens des notions et des idées que nous manipulons ; ces interrogations philosophiques rejoignent pourtant aujourd'hui les enjeux concrets.

En matière d'environnement et de rapport entre la politique et la nature, nous sommes aujourd'hui en situation de désarroi. Ni l'Assemblée nationale, ni le pouvoir exécutif, ni l'administration, ni l'entreprise – qui s'est rapidement saisie de la terminologie de l'environnement – ne savent comment aborder intellectuellement les problèmes concrets auxquels nous faisons face. En effet, nous ne pouvons plus opposer nature et culture, loi et nature – *nomos* et *physis* des anciens Grecs ; l'environnement n'étant plus ce qui nous environne, on n'a plus affaire à une société politique autonome faisant face à des choses extérieures. Dans *De l'esprit des lois*, Montesquieu parle du « physique » des choses : climat, sol, population – phénomènes extérieurs et hétéronomes qui gouvernent les hommes sans qu'ils aient prise sur eux. Aujourd'hui, nous avons changé le climat, mais cette relation d'interaction ne nous donne pas pour autant la capacité de le maîtriser davantage. Ce constat est terrible ; comment vivre notre autonomie politique en relation avec la nature ? Comment se ressaisir politiquement de l'environnement – à défaut d'un meilleur terme ?

Face aux catastrophes environnementales, qui nous accompagnent désormais au quotidien, nos outils politiques et juridiques semblent inadaptés. Ainsi, le regretté Guy Carcassonne était très sceptique vis-à-vis de la Charte de l'environnement qui avait créé des droits intellectuellement insaisissables et difficilement justifiables, tel « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » proclamé à l'article 1^{er}, bien différent de la liberté d'expression figurant dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En même temps, le fait que la Charte crée des devoirs avait choqué notre culture politique ; en effet, le rejet de l'amendement de l'abbé Grégoire a empêché de les inclure dans la Déclaration de 1789, par souci d'instituer une autonomie politique pure. L'existence de phénomènes qui résistent à notre prise politique contrarie cette tradition républicaine française, alors que pour « muets » qu'ils soient, ils sont puissants et peuvent nous abattre. Cette situation plonge le politique et le juriste – qui exprime toute une culture politique sans pouvoir agir sur elle – dans le désarroi. Ma question est donc d'ordre philosophique : comment redevenir autonomes et faire à nouveau de la politique face à la nature et à l'environnement ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Les écologistes sont parfois perçus comme une secte d'illuminés – en témoigne le terme de « maraboutage »... Mais, dès 1748, Montesquieu affirme dans *De l'esprit des lois* que l'État « doit à tous les citoyens [...] un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé », préfigurant les principes de base de la Charte de l'environnement. Les travaux d'un colloque organisé aujourd'hui et demain pour marquer les dix ans de ce document montrent qu'il ne s'agit en rien d'une spécificité française ; le droit de l'homme à un environnement sain a été proposé dès les années 1970 et se retrouve dans pratiquement toutes les constitutions du monde adoptées depuis 1975. Ces principes relèvent donc d'une simple prise de conscience de l'état de la planète, même si la Charte est encore loin d'avoir produit tous les résultats escomptés.

Je suis en total désaccord avec Guy Carcassonne et avec mon collègue : le droit de l'homme à un environnement sain me semble tout aussi concret que l'affirmation des principes de liberté et d'égalité. Le Conseil constitutionnel avait hésité sur l'application du principe de précaution au prétexte qu'il s'agirait d'un principe et non d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution. Pourtant les principes de liberté et d'égalité sont tout aussi généraux, et le principe de précaution énonce bien un droit : celui de voir l'État et tous les citoyens pratiquer la précaution. Il ne s'agit pas de la protection des petits oiseaux et de papillons par une bande d'illuminés, mais de la survie de la planète ! La reconnaissance de ce droit essentiel – et parfaitement applicable – me semble donc indispensable. Ce principe, M. Latour l'a montré, a fait l'objet d'une série de fantasmes et d'interprétations fantaisistes ; or le principe de prudence du bon père de famille date du droit romain. Il s'agit uniquement d'éviter, en cas de doute sérieux, des conséquences graves et irrémédiables, et nul ne prétendra que la France en est paralysée !

La notion des devoirs est certes associée à des moments historiques non démocratiques, mais tout droit de l'homme implique un devoir. Celui de protéger les conditions de survie de nos enfants et petits-enfants est lié à nos principes les plus élémentaires. L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme ainsi que : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. » La nuisance – soit toute forme de pollution – ne relève donc pas de notre bon plaisir, car elle se heurte au droit fondamental d'autrui. Par conséquent, je suis M. Latour sur la nécessité d'une deuxième chambre donnant la parole aux muets ; cet organisme, madame Lazerges, devrait à mon sens représenter non seulement toutes les conditions sociales – et notamment les chômeurs – mais également les scientifiques, les syndicats et les protecteurs de l'environnement. Cette chambre pourrait avoir un pouvoir législatif important, mais il conviendrait de laisser le dernier mot à la représentation plus traditionnelle du peuple.

Je constate que le climato-scepticisme, encore excessivement répandu en France, est surtout le fait des personnes âgées : si cette opinion rassemble un tiers de la population française, elle fédère la moitié des personnes de plus de soixante ans. Ainsi, la méconnaissance de l'importance des enjeux de l'environnement au sein de nos juridictions telles que le Conseil constitutionnel vient de ce que leurs membres n'ont aucune conscience de la gravité de la situation. Cela laisse espérer que les choses s'arrangeront avec le temps, mais il ne faudrait pas trop tarder.

L'inéluctabilité de la catastrophe écologique ne fait plus aucun doute pour les esprits ouverts à l'analyse scientifique et à la connaissance des travaux du GIEC. Face à ce constat, la tendance naturelle de beaucoup de Français est de fermer les yeux et de profiter de la vie. Pourtant, choisir d'aller dans le mur à cent ou à vingt à l'heure n'implique pas les mêmes conséquences ! Il convient de modifier de toute urgence nos institutions en intégrant des acteurs qui peuvent faire parler les muets pour aller vers la catastrophe inévitable le plus lentement possible, de façon à limiter les dégâts.

M. Alain-Gérard Slama. Jean Jouzel, homme clé du GIEC, appartient pourtant à la tranche d'âge que vous venez de sortir du jeu...

Mme Marie-Anne Cohendet. La moitié de cette tranche d'âge uniquement !

M. Alain-Gérard Slama. Les droits et les devoirs dont il s'agit ici sont les droits de l'homme et les devoirs envers l'homme. Pourtant avec l'écologie et l'environnementalisme, le débat atteint parfois une dimension quasi religieuse. On nous parle des droits des objets, des animaux, des arbres, de la Garonne... Je soupçonne d'ailleurs Bruno Latour d'avoir été influencé par les quatorze mille vers des *Esprits de Garonne* d'André Berry... Dès lors que la protection de la nature devient une religion, je crains qu'on ne refuse toute prise de risque. C'est le caractère général et absolu du principe de précaution qui m'effraie ; à certains moments, la précaution est positive, voire incitative, mais elle peut également être

paralysante. L'avoir inscrite dans la Constitution, au sommet de la hiérarchie des normes, relève d'une erreur de raisonnement redoutable. Edgar Morin indiquait que l'homme était aujourd'hui indissociablement inscrit dans le processus de la nature et que sa responsabilité en devenait écrasante ; mais toute la question est de savoir comment répondre à ce défi avec les moyens dont nous disposons. Deux attitudes s'offrent à nous : essayer de changer les comportements et de dissuader les gens d'adopter les pratiques dangereuses pour l'environnement, par exemple en rendant plus difficile l'usage de la voiture ; ou bien interdire certaines conduites en les pénalisant en amont du choix individuel. L'un des problèmes de la prévention est de vouloir parvenir au risque zéro, mettant en danger les libertés publiques ; en effet, le risque zéro implique d'infliger la pénalité maximale correspondant au délit commis.

Monsieur Latour, votre démarche est ingénieuse et séduisante ; mais faire du Sénat un représentant d'objets inanimés impliquera de donner à ceux-ci une âme, avec toutes les conséquences juridiques que cela emporte. Surtout, quelle place donnez-vous à l'innovation ? On le sait depuis Schumpeter, l'innovation relève de l'imprévisible et défie la planification. Les théoriciens économiques de la gouvernance cherchent à tout prévoir et à inscrire les comportements sociaux dans des catégories ajustées à la réglementation ; je m'inquiète de cette propension des experts à vouloir tout encadrer.

Enfin, votre définition de la liberté, madame Cohendet, pose problème. Vous avez évoqué la nuisance à autrui, quelle qu'elle soit. Je vous renvoie au débat soulevé par John Stuart Mill : faut-il réellement limiter une nuisance quand elle se réduit à un simple déplaisir, comme dans le cas de la jurisprudence sur les antennes de radio-fréquence ? Notre société est tellement hantée par les menaces qui pèsent sur l'environnement que nous en arrivons à avoir peur de notre ombre.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Comme Mme Cohendet, j'estime que le principe de précaution va dans le sens de l'innovation dans la mesure où il exige encore plus de travail et de réflexion. Intervenant à une étape où l'on n'a pas encore identifié les dangers, il diffère du principe de prévention où il s'agit de parer à des dangers déjà identifiés. Le président Chirac l'avait bien compris lorsqu'il a souhaité créer la Charte de l'environnement. N'étant pas polytechnicienne, je respecte l'avis, l'intelligence et l'instruction de Mme Berger et reconnais que la démocratie ne se tronçonne pas. Mais il est indispensable d'intégrer l'aspect environnemental et le principe de précaution pour construire une véritable démocratie.

Mme Marie-Anne Cohendet. Certains membres de cette assemblée semblent encore habités de l'esprit « soixante-huitard » lorsqu'ils défendent le principe selon lequel il est interdit d'interdire et la toute-puissance de la jouissance individuelle, à l'appui d'une vision du monde qui n'est sans doute plus majoritaire aujourd'hui.

Mais être écologiste, ce n'est ni être illuminé, ni être animiste. Il ne s'agit pas de défendre les arbres pour eux-mêmes. Pour ma part, je place l'homme au centre du monde, tout en estimant qu'il ne peut pas vivre sans un environnement équilibré – ce terme d'environnement pouvant, j'en suis d'accord, être discuté.

Le principe de précaution n'empêche en aucun cas l'innovation, tant que celle-ci ne conduit pas à des risques graves et irréversibles. En cas de doute, il faut procéder, par prudence, à des recherches supplémentaires.

Quant aux intérêts contradictoires des uns et des autres, on peut tolérer certaines nuisances, mais la liberté, c'est le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui, ce droit étant, pour chacun, borné par le droit du voisin. Il ne s'agit pas ici de déplaisir mais de survie. Soyons lucides : c'est la survie de notre société, de nos enfants et petits-enfants qui est en jeu, ce qui mérite bien que l'on bride un peu la toute-puissance de nos nombrils ambulants.

Mme Karine Berger. La loi Neuwirth aurait-elle pu être promulguée sans être censurée par le Conseil constitutionnel en 1969 si le principe de précaution avait été inscrit dans notre Constitution, sachant il n'y avait alors aucun moyen de s'assurer qu'une généralisation de la contraception ne comportait pas un risque pour la santé des femmes ? C'est d'ailleurs sur cet argument que s'était appuyée une grande partie de la majorité de l'époque pour faire obstacle à la loi.

M. le président Claude Bartolone. Je voudrais revenir ici sur le bicaméralisme. Que chacun se rassure : je suis favorable au bicaméralisme, mais sous une autre forme que celle qu'on lui connaît. En se transformant en Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique et social a fait, en quelque sorte, le pari de la conférence de consensus. Malgré les hauts cris que poussent nos amis sénateurs, qui se sentent peut-être menacés, les parlementaires doivent s'interroger sur la forme de conférence de consensus qui permettra, à moyen et long termes, de donner du sens aux lois. Députés et sénateurs doivent réfléchir à la spécificité de leurs assemblées respectives dans la perspective d'une évolution de notre démocratie.

Bernard Accoyer l'a dit à mots couverts, les conférences de consensus sont désormais indispensables pour prendre certaines décisions politiques, qu'elles concernent des aéroports, des barrages ou tout autre équipement modifiant l'environnement. Pour prendre un autre exemple, tiré de l'un de vos articles, monsieur Latour, comprendre la cohérence d'une décision du législateur sur les oiseaux migrateurs exige qu'au-delà des enjeux de court terme propres aux chasseurs on s'intéresse à ce que représente, sur le long terme, le patrimoine de ces oiseaux. En d'autres termes, toute décision de court terme doit s'inscrire dans une perspective de long terme qui doit être mise au jour. C'est indispensable si l'on veut empêcher nos concitoyens de s'éloigner définitivement d'instances de représentation dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus.

Il faudrait aussi évoquer le temps de la loi, mais c'est une autre question, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

M. Bruno Latour. Vos interventions étaient passionnantes. J'ai écrit une pièce de théâtre sur le principe de précaution, et je ne manquerai pas d'utiliser certains de vos propos pour la renouveler.

Je reprendrai l'expression employée par Denis Baranger : nous ne pouvons qu'exprimer notre désarroi face aux nouvelles questions qui irriguent le champ politique et, en l'occurrence, comme le soulignait Bernard Accoyer, notre absence générale de culture scientifique ne nous aide pas à le surmonter. J'ai pour ma part très vivement contesté le jugement de la cour d'appel de Colmar, qui faisait, à mon sens, une lecture absurde du principe de précaution : celui-ci doit avant tout se concevoir comme un partage des incertitudes, et il fallait laisser l'INRA se livrer à ses expérimentations.

Je rappelle que le principe de précaution puise son origine dans l'affaire du sang contaminé, affaire dans laquelle on a voulu attendre d'avoir des certitudes absolues pour prendre des décisions. Il n'y a pas meilleur exemple selon moi, pour plaider, donc, en faveur du partage des incertitudes entre des scientifiques délivrés du statut d'expert, l'expertise constituant une clôture absolument contraire par nature à ce qu'est le travail de recherche. J'ajoute que le partage des incertitudes, c'est évidemment la définition même de la démocratie, au sens où l'entend Dewey. Dans cet esprit, la place de l'innovation doit être la plus importante possible, sachant qu'elle n'est pas l'apanage des seuls chercheurs mais de la société tout entière.

Je vous renvoie enfin de nouveau au GIEC qui, en travaillant, notamment dans les pays en voie de développement, avec les plus sceptiques, a beaucoup fait pour modifier la façon dont on pouvait absorber les incertitudes, et donc les certitudes scientifiques.

Dans le modèle ancien, les décisions politiques s'appuyaient sur des certitudes scientifiques, et tant pis s'il survenait la moindre incertitude. C'est ce qui est arrivé aux Américains sur la question du climat, lorsqu'a été désigné à la tête de la commission sénatoriale de l'environnement un républicain qui, entre deux prières, écrit des livres pour expliquer que Dieu n'aurait jamais permis aux humains de provoquer le changement climatique et que les recherches scientifiques sur le climat relèvent de la blague. Nous sommes, nous, au pays de Descartes, où le partage de l'incertitude doit continuer de primer. De ce point de vue, le principe de précaution est fondamental.

En ce qui concerne le bicaméralisme, il peut être conçu de deux manières.

La première consiste à envisager, d'une part, une assemblée des humains et, d'autre part, une assemblée des « muets », cette dernière fonctionnant selon un système censitaire et accueillant ceux qui ont été capables d'organiser des commissions d'exploration des territoires réunissant, par exemple, chasseurs et

spécialistes des oiseaux, ou spécialistes des barrages, agriculteurs et opposants aux barrages.

La difficulté est qu'à chaque scène de conflit – l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le barrage de Sivens, la Garonne – correspond une échelle territoriale différente, qu'il faut conjuguer avec un cadrage administratif souvent inadapté. C'est donc un des enjeux de la réforme institutionnelle que de rendre possible le changement d'échelle en fonction des enjeux. Définir en effet une démocratie sans le sol sur lequel elle repose n'a aucun sens, et tout notre désarroi vient de ce que celui-ci semble se dérober sous nos pieds, nous empêchant d'intégrer proprement cette notion d'appartenance au territoire dans notre réflexion.

La seconde manière d'envisager le bicaméralisme est plus radicale et procède de deux questions-clefs que j'ai formulées dans *Politiques de la nature* : combien d'êtres faut-il être capable de prendre simultanément en compte ? Peut-on composer un monde commun avec ces êtres ? Partant, je propose un bicaméralisme qui ne soit plus fondé sur la séparation entre humains, d'un côté, et « muets », de l'autre, mais organisé autour de deux manières distinctes de rassembler ces deux catégories.

Le premier lieu serait celui du questionnement ouvert, un espace, en quelque sorte dévolu à toutes les formes – scientifiques ou non – d'exploration de l'incertitude touchant à l'ensemble des êtres avec lesquels nous cohabitons. Le second lieu serait celui de l'institution où se pose la question cruciale de la loi et des décisions à prendre. On voit que cette nouvelle forme de bicaméralisme ne s'articule plus autour de l'ancienne opposition entre faits et valeurs, laquelle met les experts dans une position impossible, puisqu'on attend d'eux qu'ils closent le débat, quand l'ambition d'un vrai chercheur est précisément de l'ouvrir.

C'est dans cette optique que nous allons organiser à Sciences Po, au mois de mai, une simulation de la conférence climatique où, en marge des États-nations, seront également représentés les « muets », à charge pour les trois cents étudiants participant à cette simulation de débattre sur la manière de définir le territoire et de faire émerger des décisions d'un type nouveau.

La pensée politique s'est longtemps tenue à l'écart de la problématique du territoire, au sens où je l'entends, et il est primordial aujourd'hui de « reterritorialiser » notre droit public. La multiplication des exemples de projets qui achoppent sur la question de l'acceptabilité sociale montre qu'on ne peut faire l'économie d'une seconde chambre, permettant cette recomposition des territoires, indispensable à notre démocratie.

À cet égard, je reviens sur cette affaire scandaleuse de Colmar, qui illustre parfaitement notre incapacité à partager l'incertitude, alors même que les expérimentations de l'INRA s'inscrivaient dans le cadre des procédures préconisées par Michel Callon. Le risque zéro est antinomique du principe du précaution, qui doit, je le répète, nous inciter au partage des incertitudes.

M. Bernard Accoyer. Le jugement de la juridiction de Colmar a détruit la recherche scientifique française en biogénétique végétale : il n'existe plus aujourd'hui en France une seule culture expérimentale d'organisme génétiquement modifié, alors qu'il y en avait une centaine avant l'an 2000. Pour rendre son jugement, la juridiction s'est appuyée sur le principe de précaution. En reconnaissant qu'il s'agissait d'une énorme erreur, vous admettez donc que, dans son acception, actuelle, ce principe est susceptible de poser des problèmes.

En prenant l'exemple du sang contaminé, vous avez par ailleurs commis une confusion, qui, chez certains, devient un amalgame destiné à manipuler l'opinion. En effet, le principe de précaution n'est nullement en cause dans cette affaire car, en 1985, nous étions parfaitement avertis des risques de contamination sanguine attachés à certaines populations, notamment la population carcérale. Ce qui a fait défaut à l'époque, c'est l'application du principe de prévention, sur lequel nous nous accordons tous et qui consiste à prévenir un risque identifié. Sachant qu'une seule poche contaminée suffisait à contaminer la totalité des lots, il aurait fallu éliminer les donneurs à risque. Dans l'un et l'autre cas, c'est le manque de rigueur scientifique qui est en cause, avec les conséquences que l'on sait.

M. le président Claude Bartolone. Ceci illustre bien toute l'importance des études d'impact pour le législateur du xxi^e siècle.

Monsieur Latour, nous vous remercions pour votre contribution.

**Audition de M. Benoît Hartmann, porte-parole de France Nature
Environnement, sur le thème de la démocratie environnementale,
le jeudi 5 février 2015**

M. le président Claude Bartolone. Nous accueillons à présent Benoît Hartmann, porte-parole de France Nature Environnement, fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, créée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976. Elle regroupe aujourd'hui environ trois mille associations membres ou affiliées.

M. le président Michel Winock. Je suis resté extrêmement perplexe devant les graves conflits suscités par le projet de retenue d'eau de Sivens ou le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui ont donné lieu à des manifestations et des affrontements, parfois dramatiques, devant lesquels on ne peut que se demander de quel côté se trouve la démocratie : du côté des assemblées élues, qui décident ? Ou de celui des militants, qui font usage de la force ? Les deux camps ont leurs raisons, alors que faire ?

La question a été posée à Daniel Cohn-Bendit, qui a proposé le recours à des référendums locaux : « Le référendum », a-t-il déclaré, « ne signifie pas seulement un vote, mais aussi un débat public relayé par les médias. Les experts institutionnels et ceux de l'initiative civile sont placés sur un pied d'égalité. Puis on arrive à un vote auquel tout le monde peut participer, garantissant un résultat démocratique. »

Dans le même entretien, Daniel Cohn-Bendit donnait l'exemple du conflit qui a éclaté en 2012 sur le projet d'enfouissement de la gare centrale de Stuttgart, décidé par la Deutsche Bahn, la ville et la région et violemment remis en cause par des manifestants. Les verts, hostiles au projet, ont proposé un référendum. Un médiateur a été désigné, un grand débat public relayé par les médias a été organisé, chacun faisant valoir ses arguments. On a finalement voté, et ce sont les partisans de l'enfouissement qui l'ont emporté. Et Daniel Cohn-Bendit de conclure : « Les Verts, bien qu'exerçant la présidence du land, ont exécuté cette décision. [...] Il y a eu un vrai débat, les citoyens ont été écoutés et la majorité a décidé. »

Voilà une procédure, assez raisonnable, que je soumets à votre réflexion.

M. Benoît Hartmann. Je représente France Nature Environnement, fédération d'associations de défense de la nature et de l'environnement, née en 1968 du rassemblement des sociétés savantes. Nous sommes un mouvement démocratique et élisons nos instances de décision. Nous comptons un peu plus de huit cent cinquante mille membres affiliés par le biais de leurs associations, elles-mêmes adhérentes à nos antennes régionales.

Nous sommes d'abord une fédération humaniste, ce qui explique que nous soyons écologistes : nous défendons la nature dans l'intérêt de l'homme, avec l'idée de promouvoir un monde vivable. Par ailleurs, nous sommes une fédération legaliste, c'est-à-dire que nous nous refusons à recourir à des moyens illégaux pour faire avancer notre cause : point d'arrachage d'OGM ou d'occupation de sites. Notre réseau juridique est très développé, et il est à l'origine de plusieurs arrêts de jurisprudence en matière de droit de l'environnement. Cette manière d'agir prend malheureusement du temps et, bien souvent, les bulldozers vont plus vite que la démocratie ou la justice. Nous n'avons donc pas toujours les moyens de faire œuvre utile.

Grâce à notre réseau, nous participons sur l'ensemble du territoire aux enquêtes publiques et aux conseils de bassin. Cette expérience du terrain me confirme dans le diagnostic que la démocratie environnementale est malade, au même titre que la démocratie tout court.

Pour ce qui me concerne, j'ai quarante-trois ans. Géographe de formation, spécialiste en aménagement du territoire, urbaniste et environnementaliste, j'ai travaillé pour la mairie de Paris pendant huit ans avant de rejoindre, il y a six ans, France Nature Environnement, avec les fonctions cumulées de porte-parole, directeur de la communication et directeur des relations extérieures.

Ayant lancé, lors de la campagne présidentielle de 2012, l'« appel des 3 000 » de FNE, nous avons reçu, lors de notre congrès, le président Hollande, qui déclara alors, à notre grande satisfaction, vouloir placer le dialogue environnemental au même niveau que le dialogue social. Cet engagement, repris lors de la première conférence environnementale, est malheureusement, depuis, resté lettre morte.

J'en arrive au drame de Sivens. Si Rémi Fraisse, botaniste, membre d'une de nos associations adhérentes, a éprouvé le besoin d'aller manifester sur le site du barrage plutôt que de se consacrer à ses relevés, c'est qu'il a senti qu'il y avait là un problème, que nous qualifions pour notre part de problème démocratique.

La violence découle toujours de la rupture du dialogue et du sentiment de frustration qui l'accompagne, *a fortiori* lorsque, comme dans le cas du barrage de Sivens, les instances consultatives ont rendu des avis négatifs dont il n'a pas été tenu compte.

En osant un parallèle hardi, je considère que les récents attentats commis à Paris procèdent d'un mal identique et sont le symptôme de la même maladie dont souffre notre démocratie, qui ne sait pas construire un projet de territoire avec ses habitants. Les territoires naturels faiblement peuplés en électeurs comme les villes de banlieue et les territoires péri-urbains où le taux de chômage atteint 60 % et où la ségrégation sociospatiale est très forte subissent une forme de déshérence démocratique, car les citoyens y ont le sentiment d'être dépossédés de l'aménagement de l'espace et des projets de territoire et qu'ils se sentent victimes

de choix qui leur sont imposés. Cela contribue à nos yeux à la crise de la démocratie représentative.

Pour illustrer notre propos, nous avons élaboré une carte de France des combats environnementaux que nous menons. Elle recense deux cents projets – cent cinquante que nous dénonçons et cinquante que nous nous battons pour améliorer. Je rappelle ici que dix mille enquêtes publiques se déroulent chaque année, qui se passent plutôt bien et auxquelles nous contribuons, preuve qu’il est possible de bien faire quand on le veut. Pour en revenir en revanche aux cent cinquante projets dont nous estimons qu’ils ont un coût environnemental avéré supérieur au bénéfice socio-économique escompté, d’ailleurs souvent exagéré par le porteur de projet, ils ne peuvent faire l’objet d’un traitement au cas par cas, car ce sont autant de bombes qui risquent de nous exploser à la figure.

D’où la nécessité d’un sursaut démocratique. Il faut apporter à ces problèmes une réponse collective pour guérir le citoyen de l’idée que la démocratie participative n’est qu’un alibi. Dans cette optique, il faut revoir l’articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. Les associations doivent être utilisées comme des agents de liaison entre le citoyen et le politique, lequel doit être le garant de l’intérêt public, qui n’est ni la somme des NIMBY – acronyme américain de *Not In My Backyard* – ni celle des intérêts particuliers.

Le chantier de la démocratie participative a été ouvert par Mme Royal. Nous y participons, tout en considérant que les outils choisis ne sont pas les bons. On nous dit que cette nouvelle démocratie va s’inscrire dans la loi défendue par le ministre de l’économie, Emmanuel Macron : nous n’avons pas été consultés, et cela nous semble quelque peu incongru. On nous parle également d’un cavalier législatif inséré dans la loi sur la biodiversité. Soit. Mais les territoires en déshérence démocratique ne s’arrêtent pas aux espaces naturels, et ils exigent autre chose que des réponses strictement environnementales. Nous attendons des députés élus de la seconde couronne, de banlieues ou de villes nouvelles atteintes de ce syndrome qu’ils s’expriment. Cela contribuerait à renforcer notre position.

Quoi qu’il en soit, France Nature Environnement a des propositions très concrètes à faire.

En premier lieu, il faut renforcer l’indépendance de la décision environnementale en créant une autorité administrative indépendante. Outre que cela fluidifierait les circuits de décision, cela permettrait d’éviter les conflits d’intérêt.

Il faut ensuite s’assurer que la participation des citoyens à l’élaboration des projets intervient à un moment où il est encore possible de faire évoluer ceux-ci. Dans ce domaine, la Commission nationale du débat public (CNDP) n’est saisie que sur les projets dont le coût est supérieur à 300 millions d’euros. Cela exclut d’emblée des projets comme le barrage de Sivens, dont les enjeux

environnementaux – espèces menacées, zones humides saccagées – sont pourtant énormes pour la région. Aussi faudrait-il sans doute envisager des déclinaisons régionales de cette instance, devant lesquelles les critères d'éligibilité seraient qualitatifs et non plus quantitatifs : on peut en effet avoir de petits projets à gros impact environnemental et de grands projets à très faible impact.

Il faut également repenser l'enquête publique. Il n'est pas imaginable qu'elle intervienne sans qu'ait été posée la question de l'opportunité du projet, car c'est précisément cela qui génère de la frustration chez le citoyen et l'éloigne du fait politique.

Si l'on veut que le public participe, il faut enfin mieux prendre en compte sa participation. Il est indispensable, notamment pour garantir l'acceptabilité sociale des projets, d'organiser la traçabilité des contributions citoyennes.

Sans les rendre opposables, il va falloir également, d'une manière ou d'une autre, donner davantage de poids aux avis émis par les commissions consultatives. Les pouvoirs publics ne peuvent plus s'asseoir sur l'avis de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de la CNDP ou du Conseil national de la protection de la nature (CNPN).

Nous recommandons aussi d'améliorer l'accès à l'information et de la rationaliser, en capitalisant plutôt qu'en multipliant les études d'impact.

La gouvernance environnementale mérite d'être profondément réformée. Le dialogue environnemental ne pourra jamais prétendre se situer au même niveau que le dialogue social si on ne donne pas aux représentants de l'environnement les mêmes moyens qu'aux représentants sociaux. À titre d'exemple, le Conseil national pour la transition écologique (CNTE) comporte six collèges, où les écologistes – associatifs et apolitiques, pour la plupart – sont minoritaires. Par ailleurs, les écologistes ne sont pas représentés au Conseil national de l'industrie, où ils pourraient pourtant avoir des choses à dire. Enfin, tandis que les instances sociales sont représentées dans les instances environnementales, l'inverse n'est pas vrai. Il convient donc de faire une juste place aux associations environnementales, reconnues d'utilité publique et qu'on ne peut pas soupçonner de servir de relais aux « nimbystes ».

Cela doit s'accompagner d'un renforcement de l'engagement bénévole et du maillage associatif. Si l'on ne veut pas que le bénévolat soit l'affaire des seuls retraités, qui appartiennent aujourd'hui à une génération pour moitié climato-sceptique, il faut envisager de proposer aux bénévoles un véritable statut, assorti éventuellement d'un défraiement ou d'autres formes d'avantages. Je ne peux que déplorer que les membres du conseil d'administration de FNE soient aujourd'hui plus âgés – et donc guère représentatifs – que la moyenne de nos militants qui œuvrent au quotidien sur le terrain. Une réforme urgente est donc nécessaire pour que nous puissions remplir, notamment, les missions que nous a déléguées l'État, puisque nous sommes gestionnaires de plusieurs espaces naturels.

Un mot enfin sur le bicaméralisme. Pourquoi en effet ne pas faire du Sénat une assemblée du long terme ? Cela étant, l'Assemblée nationale doit aussi être l'assemblée du long terme, car l'écologie ne se pense ni à court ni à moyen terme.

Quant à la question de concilier l'économie et l'écologie, elle ne se pose même pas. Une économie résiliente est une économie qui a pris en compte la ressource et son épuisement potentiel, de manière à l'exploiter de façon optimale. Non seulement l'économie et l'écologie ne sont pas inconciliables, mais il faut d'urgence apprendre à les concilier et renoncer à tout modèle qui porte en germe sa propre fin.

Mme Marie-Louise Antoni. Vous avez souligné la vitalité de votre mouvement. Il y a certes des combats perdus, mais sans doute aussi beaucoup de combats gagnés, et je n'ai pas le sentiment que vous soyez aussi démunis que vous semblez le dire. Quel bilan tireriez-vous de votre action ?

M. Guillaume Tusseau. Vous vous interrogez sur les moyens d'intéresser un cercle plus large de participants aux débats publics sur les projets ayant une incidence environnementale. La professionnalisation des personnes impliquées dans les débats, l'oligopole de la parole environnementale dont elles semblent jouir sont-elles, selon vous opportunes ? S'agit-il d'un mal nécessaire – et temporaire – pour le succès de la cause environnementale, ou y voyez-vous un risque pour la démocratie participative ?

M. Benoît Hartmann. La carte de France des projets dans lesquels s'est investie France Nature Environnement ne recense pas seulement les projets nuisibles mais également les projets utiles. Il y en a une cinquantaine sur lesquels nous avons mené une action positive en les faisant évoluer, par exemple en déportant une route hors de la zone Natura 2000 ou en déplaçant une éolienne, de façon à ce qu'elle ne soit pas à la sortie d'une grotte abritant des chiroptères. Cela prouve bien que, quand on s'en donne les moyens, la démocratie participative fonctionne et concourt à l'acceptabilité sociale des projets. Perdre du temps en amont, c'est en gagner en aval, et le temps en aval coûte cher car il s'agit de contentieux. Reste que notre capacité à agir demeure limitée. Nous ne pouvons que très exceptionnellement déposer des recours, à cause du coût financier et de l'investissement humain que cela nécessite. Il nous faut donc faire des choix et renoncer à des combats que nous n'avons pas les moyens de mener et que personne d'autre ne mènera à notre place.

Nous souffrons par ailleurs d'un problème d'image : bien que nous soyons des écologistes de la société civile, certains nous assimilent à un parti politique, ce qui brouille notre message.

Quant à la professionnalisation, elle est nécessaire. Une expertise scientifique est indispensable pour éclairer la décision, et notre rôle est d'aider le citoyen à se forger sa propre opinion.

Enfin, nous considérons qu'à Sivens la démocratie n'a pas fonctionné. Parce que nous sommes des républicains forcenés, nous serions les premiers à admettre une décision éclairée, prise démocratiquement, quand bien même elle irait à l'encontre de notre opinion. Mais il n'y a pas eu de dialogue à Sivens, malgré la grève de la faim entreprise en pure perte par certains militants pour être entendus. Les opposants au barrage ne se sont pas opposés à une décision démocratique, ils ont contesté une décision qui, précisément, ne respectait pas les conditions de la démocratie et avait été prise en dépit de l'avis réputé défavorable du commissaire-enquêteur, de l'avis négatif de l'ONEMA et de deux avis négatifs du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN).

Mme Seybah Dagoma. Tout d'abord, je voudrais remercier le président Winock pour son propos liminaire qui répond à l'une de mes préoccupations.

La question environnementale n'ayant pas de frontières, j'aimerais connaître, monsieur Hartmann, votre manière d'envisager une régulation à l'échelle mondiale et le rôle que les citoyens pourraient y jouer. La crise de la gouvernance mondiale et la difficulté d'obtenir un consensus aboutissent souvent au *statu quo*. Je ne désespère pas et j'attends beaucoup de la vingt et unième conférence sur le climat, dite COP21, même si je m'interroge sur l'accord noué entre la Chine et la États-Unis en dehors de tout cadre international.

Nombre d'États, qui reconnaissent les travaux du GIEC et se disent favorables à une responsabilité commune, estiment que cette responsabilité doit être différenciée, en utilisant un argumentaire bien connu : les pays occidentaux qui se sont développés depuis le XIX^e siècle ne peuvent imposer des règles qui contraindraient le développement des autres. Les pays développés ont une grande part de responsabilité dans la situation actuelle, tandis que d'autres occupent une place particulière dans le commerce international : la responsabilité de la Chine doit être évaluée en tenant compte du fait qu'elle est « l'usine du monde » utilisée par nous tous. S'il faut établir une différenciation entre les États, qui aurait la légitimité de le faire ? Quelle devrait être la place des citoyens dans la gestion de ce problème mondial ?

M. Bernard Thibault. Ayant l'impression que l'on oppose trop systématiquement les démocraties environnementale et sociale, j'aimerais connaître votre avis, monsieur Hartmann, sur la meilleure manière d'articuler les deux.

La démocratie, au sens générique du terme, doit se décliner de manière plus satisfaisante sous différents aspects, les uns ne s'opposant pas aux autres. La démocratie sociale permet aux acteurs du monde économique, notamment aux salariés, de peser sur certains choix stratégiques. C'est un enjeu majeur. Le pouvoir politique peut y trouver un moyen d'agir davantage sur ce qui se dessine, non pas forcément en intervenant lui-même, mais en déléguant de nouveaux pouvoirs à ceux qui sont les mieux à même de les exercer. Ceux qui travaillent

dans les entreprises sont les mieux placés pour émettre des opinions, voire des contre-propositions.

Le monde du travail a aussi un impact environnemental évident. Il serait peut-être temps de reconnaître certaines formes de droit d'intervention dans ce domaine, qu'il s'agisse de l'organisation des chaînes de production, de l'utilisation de certains produits, etc. Le monde du travail peut être source d'acteurs lucides, conscients et informés. Ceux qui sont engagés professionnellement dans un domaine peuvent prétendre le maîtriser mieux que d'autres, ce qui doit faire d'eux des acteurs non pas exclusifs mais reconnus. Pensez-vous qu'il soit possible d'améliorer cette articulation entre les démocraties sociale et environnementale sans les opposer, mais en les concevant de manière complémentaire ?

Comment organiser une représentativité environnementale à un moment où l'on s'interroge notamment sur celle des élus ? Même les élections n'empêchent pas que se crée une distance entre les électeurs et les élus de la République, ce qui nous conduit à nous interroger sur les institutions. Avez-vous réfléchi à la manière dont pourraient être choisis ces représentants environnementaux qui pourraient même se voir confier des responsabilités ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Sur les murs de Rio, lors du Sommet de la Terre de 1992, on voyait déjà fleurir des dessins accusant les riches de chercher à imposer la protection de l'environnement à des gens dans la survie. S'il faut avoir conscience du problème, il faut aussi savoir dépasser cette opposition et la vision négative d'une écologie punitive. L'écologie consiste à prendre en compte la vie de l'homme dans tous ses aspects et, en la matière, les expériences constructives et très intéressantes ne manquent pas.

La protection de l'environnement doit être prise en compte à tous les niveaux de décision. Quant au droit de l'homme à l'environnement, il est reconnu en droit européen et international. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) l'a plusieurs fois affirmé, alors même qu'il ne figure pas en tant que tel dans la Convention : elle l'a notamment déduit du droit à la vie et à une vie familiale normale. Nombre de conventions internationales, notamment celle d'Aarhus sur le droit à l'information, ont une influence majeure sur le droit de l'environnement. S'agissant d'information, je pense que les études d'impact et les débats doivent arriver très tôt dans le processus de décision et que certains éléments de la « loi Macron » pourront être utiles.

Comme Guillaume Tusseau, je pense que les associations doivent jouer un rôle très important, notamment parce qu'elles sont bien informées, mais aussi que tous les citoyens doivent s'emparer du sujet. J'ai en tête de formidables expériences de démocratie participative de ce type : des gens de tous les âges et de toutes les conditions étaient heureux d'être là, tous ensemble, à s'occuper de la chose publique. Il faut valoriser ces expériences positives et changer complètement notre image de la protection de l'environnement qui est trop souvent associée à des sectes et à des opérations négatives et punitives. C'est une

cause qui peut rassembler tout le monde et pour laquelle doivent être consacrés des moyens importants, dans les deux chambres du Parlement, mais peut-être davantage dans l'une que dans l'autre.

M. Bernard Accoyer. Je m'interroge, et c'est le lieu, sur la hiérarchie des démocraties. Je m'interroge sur ce que nous devrions tous faire pour essayer de sauver notre démocratie, qui n'a pas été construite en un jour et dont on voit qu'elle a davantage besoin d'être confortée que remise en cause.

Quand j'entends dire que l'on peut, d'une certaine façon, légitimer la violence en contestant nos procédures, je m'interroge. La première règle n'est-elle pas de respecter les lois de la République, de considérer que ceux qui ont été désignés par le verdict des urnes ont une légitimité ? N'est-il pas nécessaire de respecter les services de l'État, qui rassemblent des fonctionnaires dévoués à la cause publique, c'est-à-dire à la République, en quelque sorte ?

Tout cela, vous le remettez en cause, en prenant la défense de personnalités ou de mouvements dans lesquels l'autoproclamation est généralement la référence de base. Cela complète la rétraction de la place de la science dans notre société, me direz-vous, mais c'est souvent l'intérêt général qui est remis en cause. Les gouvernements, quels qu'ils soient, essaient d'accompagner le développement économique et social. Alors qu'ils ont la légitimité pour le faire, ils se heurtent à vos procédures dont vous avez expliqué et justifié l'éventuelle violence. Ils se heurtent aussi à des procédures plus légales : les innombrables recours.

Quant à la professionnalisation, dans un domaine qui s'est approprié un terme scientifique – l'écologie –, pourquoi faudrait-il que la collectivité, *via* les contribuables, accorde des moyens alors que les services de l'État et la solidarité nationale en manquent pour fonctionner au mieux ? La légitimité de votre démarche mérite au moins d'être débattue.

Je voudrais vous questionner sur un cas concret – sanitaire, agricole, économique et social – dans lequel une association de FNE est partie prenante : l'épidémie de brucellose du bouquetin dans le massif du Bargy qui appartient à la chaîne des Aravis, en Haute-Savoie. En 2011, deux cas humains de brucellose ont été diagnostiqués chez deux enfants d'une commune de la chaîne des Aravis. Je rappelle que la brucellose est une maladie grave, une septicémie dont on ne sort jamais sans séquelles. D'ailleurs, les deux jeunes en question présentent des séquelles significatives qui ont changé le cours de leur vie.

L'enquête a montré qu'un bovin, dans une ferme voisine, était infecté de brucella et donc atteint par cette zoonose qu'est la brucellose. Tout le troupeau a été immédiatement abattu, conformément aux dispositions réglementaires. On peut imaginer ce que cela peut représenter pour un éleveur, sur les plans affectif et économique. L'enquête épidémiologique a montré que le bovin avait été

contaminé au cours de son séjour en alpage, l'été précédent, dans le massif du Bargy.

Au terme d'un remarquable travail scientifique, les services de l'État ont établi que le cheptel sauvage de bouquetins du massif du Bargy était contaminé à 40 %, ce qui est absolument énorme. En 2013, les services sanitaires ont unanimement conclu à l'application de la règle scientifique absolue : éradication du réservoir des agents contaminants, c'est-à-dire des bouquetins du Bargy. Précisons que le Bargy est un petit massif qui héberge quelques centaines de bouquetins alors que les Alpes en comptent plusieurs dizaines de milliers car, bien qu'appartenant à une espèce protégée, ils prolifèrent. L'espèce n'est ni menacée ni régulée puisque la chasse au bouquetin est interdite, ce qui est peut-être la cause de cette zoonose.

À peine l'avis était-il émis qu'il était contesté par les associations, notamment par celle qui appartient à votre fédération. Finalement, les pouvoirs publics ont reculé et ont décidé de n'autoriser l'abattage que des bouquetins de plus de cinq ans. Il faut être très fort pour repérer un bouquetin de plus de cinq ans au bout d'un fusil, dans un massif montagneux pourvu de barres rocheuses de tous côtés. Néanmoins, des abattages ont été pratiqués. En 2014, une nouvelle enquête a été menée qui a révélé que le taux de morbidité était passé de 40 % à 46 %, voire à plus de 50 % chez les plus jeunes animaux.

À l'été 2014, le ministre de l'environnement est venu en Haute-Savoie et a expliqué qu'il fallait en passer par une éradication suivie d'une réintroduction. Encore une fois, tous les experts considèrent que c'est la seule solution envisageable face à ce risque. C'était sans compter sans la mobilisation des mêmes qui ont décidé que, en aucun cas, ils ne laisseraient procéder à ces manœuvres sanitaires de prévention.

Quelles sont les conséquences ? Sur le plan sanitaire, la brucellose est une maladie très grave et je ne souhaite à personne d'être contaminé. Sur le plan agricole et économique, la France est réputée indemne de brucellose depuis 2003. Si elle perdait ce statut, la filière bovine ne pourrait plus exporter. Imaginez la crise économique et sociale ! Expliquez-vous sur l'attitude d'une association qui appartient à votre mouvement.

Mme Cécile Untermaier. Bernard Thibault a raison : démocraties sociale et environnementale doivent marcher ensemble. Ces questions environnementales réveillent l'intérêt des citoyens pour la politique et il faut leur ouvrir largement la porte. Il est intéressant de noter que, dans le cadre des budgets participatifs de la ville de Paris, les citoyens se mobilisent sur toutes les questions environnementales.

Pourquoi opposer démocraties représentative et participative ? Elles obéissent à la même règle : encourager le plus possible la parole citoyenne. En tant que députée, je ne crains pas les débats publics avec les citoyens de mon

territoire mais je les recherche, au contraire, car ils m'éclairent sur les vrais souhaits de la population et sur l'application de la loi.

Parlons des études d'impact. Lors d'une mission sur la qualité de la loi, menée avec Claude Bartolone, nous avons souligné à quel point il était important de disposer d'une étude d'impact très en amont du dispositif législatif, afin que les députés s'emparent du projet et aillent éventuellement sur le terrain. Dans le cas de projets contestés, une étude d'impact doit être réalisée bien avant l'enquête publique pour que tout un chacun puisse s'exprimer. Comme pour la démocratie sociale en entreprise, il ne faut pas craindre le dialogue avec les auteurs de projets car il permet d'enrichir le débat.

M. Alain-Gérard Slama. Monsieur Hartmann, j'ai été frappé par les propos modérés et pertinents que vous avez tenus, en particulier lorsque vous avez expliqué que l'écologie était au service de l'homme, et que c'était un domaine où il fallait se garder d'avoir des positions tranchées et où les aménagements étaient souvent nécessaires.

Cette sagesse me semble contradictoire avec un autre de vos propos, assez abrupt, sur l'absence d'écoute comme explication – vous n'avez quand même pas parlé de légitimation – de la violence. L'intervention de M. Accoyer m'incite à le relever, d'autant que vous avez même fait un parallèle – que je vous donne peut-être ainsi l'occasion de retirer – avec les meurtres perpétrés contre l'équipe de *Charlie Hebdo*.

Or il y a d'autres explications possibles à la violence, notamment l'ignorance et l'idéologie. Dans son beau roman *Billy Budd, marin*, Herman Melville nous décrit un brave gars qui est accusé injustement et qui, incapable de s'exprimer faute de mots et d'arguments, a recours à la violence.

M. Denis Baranger. Il est difficile d'être en désaccord avec vous, monsieur Hartmann, quand vous insistez sur la nécessité de renforcer ou de redynamiser la démocratie environnementale. Mais n'est-ce pas potentiellement contradictoire avec la préconisation de renforcer l'indépendance de la décision environnementale en la confiant à des autorités administratives indépendantes (AAI) ? Dans d'autres contextes comme celui de la Banque centrale européenne dont il a été question ici il y a quelques semaines, l'indépendance des experts a davantage contribué à une tension qu'à un renforcement démocratique. Peut-être faut-il réconcilier le démocratique et l'indépendance des experts ? L'idée de créer une AAI de plus me laisse un peu dubitatif. D'ailleurs, loin d'avoir besoin d'être protégée, l'AAI est une espèce qui s'est développée assez largement.

M. le président Claude Bartolone. Seybah Dagoma a évoqué la rencontre entre les responsables chinois et le président Obama, qui ont donné l'impression de se dégager de toute conférence internationale. Pour autant, plus aucun sommet international ne se passe sans que cette question environnementale ne soit abordée, comme l'ont encore illustré le G20 de Brisbane ou le Forum

économique mondial de Davos. Dans ce temple de la finance, le président Hollande a pu aborder ces questions sans se prendre trop de boules de neige.

La prégnance de cette question renvoie à sa représentation : y a-t-il une représentation environnementale spécifique à tous les niveaux ? Comme Bernard Thibault, je pense que l'entreprise est un outil de maturation de la réflexion et de protection de l'environnement extrêmement important. D'une part, dans des entreprises qui se sentent menacées par la transition écologique, les salariés ont besoin d'être accompagnés. D'autre part, agir au niveau de l'entreprise permet d'avoir un effet de masse sur la protection de l'environnement : si l'on veut établir des normes environnementales pour les gobelets en plastique, mieux vaut s'adresser aux entreprises qui les fabriquent qu'à chaque consommateur individuellement.

Dans le cadre des « Mardis de l'Avenir », j'ai eu l'occasion de faire cette remarque : les associations environnementales ne participent pas aux conférences salariales alors que les partenaires sociaux seront conviés aux conférences environnementales. Quel peut être le bon niveau de représentation ? Faut-il nécessairement une représentation dédiée à l'environnement ? Ne doit-on pas plutôt compter sur un effet de contagion positive qui conduirait les différents acteurs d'une négociation à aborder ce thème ?

Outre cette question de la représentation, il y en a une qui me préoccupe beaucoup plus : le décalage qui peut exister entre la prise de conscience du danger et la manifestation de dysfonctionnements. On peut vivre avec 4 % d'inflation mais pas avec 4 degrés Celsius de plus. Quelle est votre approche en termes de temporalité ? Comment peut-elle être maîtrisée dans le cadre de cette réflexion sur la représentation ?

M. Benoît Hartmann. Avant de répondre aux questions, je voudrais préciser que nous ne légitimons pas la violence. Mon propos visait à l'expliquer et certainement pas à la légitimer. Nous ne sommes favorables à aucune forme de violence, pas plus à la violence d'État qu'à une autre. La violence est une source de conflits et elle ne construit pas de solutions. Étant son porte-parole, je puis vous assurer que FNE n'a jamais cautionné une action violente et je vous mets au défi de prouver le contraire. Nous ne conduisons pas d'actions illégales.

Cela étant, je vais vous parler du très grand barrage construit tout près de Sivens et qui, trois ans après notre recours, a été déclaré illégal. Nos recours n'étaient pas suspensifs et le barrage existe. Le fait d'intervenir *a posteriori* ne permet pas de rectifier le problème. C'est un problème auquel vous allez devoir apporter une réponse. Comment se fait-il que l'on puisse encore pratiquer cette politique du fait accompli en France ? Puisque vous êtes aussi des élus territoriaux, vous savez très bien qu'en matière d'urbanisme, on est très souvent mis devant le fait accompli.

Repensons deux secondes à la tempête Xynthia : quarante-trois morts parce que le préfet n'a pas les moyens de l'instruction et du contrôle de légalité et que des constructions ont été réalisées en zone inondable, faisant courir un risque mortel aux habitants, avec des autorisations données à tous les niveaux. Les constructions étaient illégales ; il y a eu des morts. Je ne vais pas m'étendre davantage, mais j'ai perçu certains propos comme une provocation que je ne goûte guère.

Vous m'avez interrogé sur la gouvernance internationale et sur le rapprochement entre la Chine et les États-Unis. C'est une forme de remise en cause du multilatéralisme, soit. Mais quand on sait que ces deux pays représentent plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre, on ne peut que se réjouir de les voir conclure des accords – certes plus modestes qu'espéré – même s'ils le font tout seuls dans leur coin. Si cela annonce leur retour aux négociations internationales et au multilatéralisme, tant mieux ; si cela peut inciter certains de leurs petits camarades comme la Nouvelle-Zélande à y revenir aussi, tant mieux. Nous le vivons comme un signe positif : les ambitions ne sont pas à la hauteur mais les mentalités ont changé. S'il est au moins un combat que les écologistes ont gagné, c'est cette prise de conscience. Rappelons que le premier candidat écologiste à l'élection présidentielle était pris pour un hurluberlu quand il parlait de réchauffement climatique dans sa campagne. Quarante ans plus tard, on n'en est plus là.

Cette prise de conscience et cette gouvernance environnementales doivent s'incarner à tous les échelons, car la pollution comme les problématiques environnementales ne connaissent pas de frontières. Les débats climatiques s'organisent de manière à prendre en compte la solidarité nord-sud, en partant de l'idée que les pays développés doivent contribuer plus parce qu'ils ont brûlé beaucoup d'hydrocarbures, qu'ils sont responsables du réchauffement constaté et d'une partie de celui qui reste à venir. Il faut donc abonder au Fonds vert pour le climat, et aider à l'adaptation au changement climatique. Nous avons aussi intérêt à faire de l'atténuation dans certains pays du sud dont la marge de progression en matière d'efficacité énergétique est plus importante que dans les pays développés.

Tous ces sujets sont abordés lors des G20, à Davos, un peu partout. Il existe un embryon de gouvernance internationale des mers, et on évoque de manière récurrente la création d'une Organisation mondiale de l'environnement. Pourtant, cette question de la gouvernance environnementale mondiale continue à se poser : il serait nécessaire de mettre un peu d'ordre, de structurer chaque échelon en descendant jusqu'à celui de l'entreprise.

Ensuite, il m'a été opposé que la modération de certains de mes propos était contradictoire avec ma manière d'expliquer la violence par l'absence d'écoute. L'ignorance serait une meilleure explication, disait M. Slama en évoquant un personnage de roman que son manque d'instruction portait à avoir des comportements déviants ou asociaux. Ne revient-on pas dans ce cas à l'incapacité à communiquer, génératrice de frustration et de violence ? Les

exemples abondent dans la littérature, et vous auriez pu citer *Des souris et des hommes* de John Steinbeck. Quand le dialogue se rompt, quand il n'y a plus d'écoute, quand l'un nie la réalité de l'autre, la violence s'exprime.

M. Alain-Gérard Slama. L'argument va contre une certaine conception de la démocratie participative. Peut-on avoir une démocratie participative avec des acteurs ignorants comme dans les Alpes ou idéologues ?

M. Benoît Hartmann. Nous organisons des conférences citoyennes pour aider les gens à se faire une opinion et des informations sont mises à leur disposition lors des enquêtes publiques. Tout n'est pas que posture et idéologie dans ce domaine. Heureusement que certains écologistes, qu'ils appartiennent au monde associatif ou à la sphère politique, sont sortis des postures, sinon nous ne pourrions pas travailler avec eux. En revanche, opposer sa réalité à celle de l'autre sans jamais bouger d'un iota est vécu comme une forme de déni.

M. Alain-Gérard Slama. Ça va dans les deux sens.

M. Benoît Hartmann. J'en suis absolument persuadé : quand on fait de la place à l'un, on fait de la place à l'autre. Une personne qui se sent écoutée sera moins encline à radicaliser sa position et à se mettre dans une posture.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'articulation entre les démocraties sociale et environnementale. FNE travaille avec la CFDT sur ce sujet car ces démocraties se complètent. Il serait stupide d'opposer démocraties participative et représentative. L'une doit nourrir et même renforcer l'autre : en donnant un peu plus d'énergie et d'efficacité à la démocratie participative, on renforcera la démocratie représentative car le fait politique sera remis au centre de l'agora, de la *polis*, de la vie. Considérant que le dialogue social est efficace, nous nous en inspirons pour nous faire notre place. Rappelons que certains conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ne comprennent pas de représentants d'organisations de défense de l'environnement.

Faut-il organiser une représentativité environnementale ? Oui, et cela doit se faire avec le Parlement. Il faut trouver la manière et les moyens d'organiser cette représentativité à tous les étages. Pourquoi donner des moyens à ceux qui défendent l'environnement ? demande l'un de vous. Tant que nous sommes reconnus d'utilité publique et que nous remplissons certaines tâches par délégation, il paraît légitime que l'on nous octroie des moyens. Le contester me semble un combat d'arrière-garde.

Pour revenir sur la solidarité nord-sud, je trouve absolument normal que les pays en voie de développement nous disent « aidez-nous à nous aider avant de nous commander ». Les négociations internationales ont prouvé que notre message sera encore mieux compris quand nous aurons abondé le Fonds vert pour le climat et que nous aurons accordé nos actes et nos discours. Ce sera sans doute l'une des conditions de réussite de la COP21 : la bonne volonté se mesure aussi en espèces sonnantes et trébuchantes.

J'insiste sur le fait que des associations reconnues d'utilité publique comme la nôtre doivent aussi être considérées comme des courroies de transmission entre le citoyen et l'élu représentatif, parce qu'il est compliqué de consulter un citoyen. Au cours de la législature précédente, un décret sur la représentativité des associations a été promulgué, qui définit une série de critères : nombre d'adhérents, implantation territoriale, nombre d'années d'existence. Ces critères permettent de faire le tri entre un collectif qui a deux ou trois ans d'existence et des associations qui ont pignon sur rue, qui sont reconnues d'utilité publique et qui contribuent au dialogue en France depuis des années. Si ce décret est améliorable, c'est en tout cas une bonne base pour identifier les interlocuteurs les plus indiqués à chaque niveau. Puisqu'il a été créé pour ça, appuyons-nous sur ce socle.

L'un de vous a parlé d'une hiérarchie des démocraties. Honnêtement, je pense que l'on règle la question en disant qu'il faut arrêter d'opposer les démocraties. Il serait vraiment catastrophique d'en rester à un schéma dans lequel la démocratie représentative serait effrayée d'une démocratie participative qui est un ferment, de l'énergie, du carburant, des idées nouvelles, la prise directe avec une population qui a parfois l'impression que l'élu est un peu au-dessus de la mêlée et loin de sa réalité. Ne vous privez pas d'un outil pareil à un moment où l'abstention électorale peut atteindre jusqu'à 60 % dans certains endroits. Ce n'est plus possible de continuer comme ça. Nous sommes de fervents démocrates et nous espérons que cette démocratie s'en sortira.

L'exemple de la brucellose me semble un peu anecdotique mais puisque vous le citez, parlons-en. La brucellose est la première cause de mortalité des ovins en France, y compris dans des régions où il n'y a pas de bouquetin. Cette pandémie existe et cause beaucoup plus de morts que les loups. Dans le massif concerné, il est apparu que 46 % de la population de bouquetins – une espèce protégée et endémique dans le Bargy – en était affectée. Nous avons demandé d'étudier d'autres solutions que l'abattage de tous les animaux, notamment l'abattage partiel qui permettrait de sauver tous ceux qui étaient en bonne santé. La question du diagnostic a été posée localement et elle était possible, non sans frais. S'agissant de la capacité des personnels de l'Office national des forêts (ONF) à identifier un animal de plus de cinq ans, je vous rassure : ils connaissent bien leur métier et ils y arrivent.

Même si notre mouvement compte beaucoup d'éleveurs, je pense qu'on ne peut pas mettre sur le même plan l'abattage d'un élevage et celui d'une population sauvage : on peut indemniser l'agriculteur ; on ne peut pas indemniser la nature ni remplacer certains services qu'elle rend. On ne peut donc pas se poser la question de la même manière, même s'il faut évidemment conserver de très importants dispositifs d'aide. Notons aussi que les conditions de transmission d'une pandémie ne sont pas les mêmes dans la nature ou dans un élevage intensif où les bêtes sont les unes à côté des autres.

Peut-on prôner, demandait M. Baranger, une redynamisation de la démocratie environnementale tout en préconisant un renforcement de l'indépendance de la décision environnementale qui serait confiée à des autorités administratives indépendantes (AAI) ? Au passage, je note que les AAI ne se sont pas encore multipliées au point d'être classées dans les espèces invasives qu'il faudrait essayer d'éradiquer. Ce double renforcement doit avoir lieu dans le même temps et de manière très articulée. Les deux démarches ne doivent pas s'ignorer et chercher à résoudre les problèmes chacune de son côté.

Pour finir, je ne voudrais pas que la démocratie environnementale soit vécue comme une forme d'isolat de démocratie participative. Les écologistes ont fait un réel progrès : ils ne nient plus la réalité économique et sociale qui entre désormais dans leurs critères d'évaluation des projets. La démocratie environnementale n'est pas un enfant malade ou un cas particulier ; elle est partie prenante d'une démocratie malade qui a besoin qu'on lui donne les moyens d'une représentation plus juste et d'une prise de température. C'est pourquoi il est indispensable d'organiser la traçabilité de la prise en compte des avis. Quand l'avis d'un organe consultatif influe sur la décision, il faut que ce soit visible, en lettres d'or, afin de prouver que ce n'est pas de la démocratie alibi, que ce n'est pas un gadget.

Dans les pistes envisagées pour essayer de redonner de la force à la démocratie, le Président de la République a évoqué la possibilité de référendums locaux. À Sivens, on aurait pu organiser un référendum en posant la question suivante : « Dans un contexte d'épuisement de la ressource en eau, de réchauffement climatique et de trop forts prélèvements dus aux pollutions, doit-on, oui ou non, continuer à prélever sur la ressource et faire un grand barrage ? » Mais on aurait aussi pu poser la question de cette autre manière : « Face au désarroi des agriculteurs et à la grande difficulté dans laquelle ils se trouvent, doit-on, oui ou non, faire un barrage ? » Comprenez que l'on peut induire des résultats assez différents et qu'un référendum ne sert à rien pour une question aussi vaste que celle-ci : « Quelle politique de l'eau à l'échelle du bassin ? » On ne peut pas répondre par oui ou par non à ce genre de question. Il serait dramatique de réduire le sursaut démocratique à l'organisation de référendums. Ce mode de consultation est un outil à utiliser en fonction de circonstances et non pas l'alpha et l'oméga de la démocratie.

M. le président Michel Winock. Dans mon esprit, le référendum impliquait un long débat relayé sur le plan médiatique. Il s'agit d'ouvrir le dossier et pas seulement de répondre par oui ou par non à une question.

M. Benoît Hartmann. Ouvrir le débat à quelle échelle ? Que ce soit à Notre-Dame-des-Landes ou à Sivens, le choix de l'échelle va déterminer la capacité à dépasser la somme d'intérêts particuliers ou partisans. Le comité de bassin est le bon endroit pour discuter d'une politique de l'eau parce que le sujet est très compliqué, qu'il oblige à se documenter et à s'acculturer. FNE est présente dans tous les comités de bassin.

Je vous mets en garde contre la tentation de recourir à la démocratie gadget. Ne croyons pas que nous allons trouver une solution universelle. La question de la démocratie environnementale et de son articulation avec toutes les formes de démocratie doit être étudiée à tous les échelons. Nous devons aussi chercher à faire en sorte que cette démocratie revivifie notre démocratie représentative. Nous n'excluons pas le recours au référendum mais nous pensons que c'est un outil à manipuler avec des pincettes. Nous lui préférons ce moment d'acculturation contradictoire qui a lieu quand une conférence citoyenne est faite dans de bonnes conditions. Nous lui préférons une meilleure prise en compte des instances existantes. Si nous parvenions à faire en sorte que les instances consultatives existantes pèsent et à identifier la manière dont elles le font, ce serait déjà un progrès gigantesque.

M. le président Claude Bartolone. La remarque de Bernard Accoyer m'incite à faire preuve d'esprit de consensus : nous devons renforcer la démocratie représentative tout en nous interrogeant sur la manière dont notre système peut prendre en compte certains enjeux nouveaux et certains phénomènes préoccupants. Merci à tous.

Audition de M. Guillaume Liegey, dirigeant de la startup en stratégie électorale « Liegey Muller Pons », et de M. Frédéric Sawicki, professeur à l'Université Paris I, sur le thème des partis politiques, le vendredi 13 février 2015

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le président, cher Michel Winock, mesdames et messieurs les parlementaires, chers collègues, mesdames et messieurs les personnalités qualifiées, je suis très heureux de vous retrouver aujourd'hui pour cette sixième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions consacrée aux partis politiques et au statut de l'élu.

Nous avons aujourd'hui le plaisir d'accueillir Frédéric Sawicki, professeur agrégé de sciences politiques à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne. Spécialiste de l'étude des partis politiques, du militantisme et de la politique locale, vous êtes également l'un des fondateurs de la revue *Politix*.

À vos côtés, Guillaume Liegey. Lors de vos études à Harvard, vous avez observé de près, avec vos camarades Arthur Muller et Vincent Pons, la première campagne présidentielle de Barack Obama en 2008. Riches de ces enseignements, vous avez notamment publié ensemble un livre intitulé *Porte-à-porte, Reconquérir la démocratie sur le terrain*. Actuellement maître de conférences à Sciences Po, vous consacrez vos travaux au militantisme et aux campagnes électorales. S'agissant plus particulièrement des partis politiques, vous avez récemment publié dans le *Huffington Post* une tribune intitulée « Les partis politiques peuvent-ils se renouveler grâce aux nouvelles pratiques de proximité ? »

Messieurs, nous vous remercions pour votre présence aujourd'hui.

Il est difficile d'évoquer la question de notre démocratie sans s'intéresser aux partis politiques qui, en vertu de la Constitution française, « concourent à l'expression du suffrage ». Or, nous le savons tous ici, si les Françaises et les Français continuent à se passionner pour la politique, ils font en revanche preuve d'une immense défiance vis-à-vis des partis politiques. Ainsi, si l'on en croit le « baromètre de la confiance » publié en janvier 2015 par le CEVIPOF, le centre de recherches politiques de Sciences Po, 91 % de nos compatriotes n'ont pas confiance dans les partis politiques. Notons que ce phénomène n'est pas propre à la France et qu'il touche bon nombre des formations politiques européennes.

Dès lors, il s'agit ici de se demander si les partis politiques, sous leur forme actuelle, sont amenés à disparaître ou plutôt à se transformer en profondeur, et dans ce dernier cas, pour prendre quelle forme.

Après les clubs politiques sous la Révolution française, après les partis de cadres et les partis de masse aux XIX^e et XX^e siècles, un nouveau type de parti politique est-il sur le point d'apparaître ?

Plus généralement, les partis doivent-ils se reconnecter au monde associatif et au monde syndical ? Doivent-ils encourager de nouvelles formes d'engagement citoyen ? Peuvent-ils redevenir de véritables lieux de débats ?

Voici quelques-uns des sujets sur lesquels nous serions très intéressés de pouvoir connaître votre avis.

Mais avant de vous laisser répondre, je cède la parole à Michel Winock qui va nous permettre, une fois de plus, de mettre en perspective nos débats en nous invitant à nous plonger dans notre roman national.

M. le président Michel Winock. L'article 4 de la Constitution déclare : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

C'est seulement cette Constitution de 1958 qui consacre l'existence et la liberté des partis politiques. Ils existaient cependant depuis longtemps. La Révolution de 1789 en est à l'origine ; la réglementation napoléonienne y a mis fin provisoirement, mais le retour d'une vie parlementaire sous la monarchie restaurée entre 1815 et 1848 a relancé le processus : l'activité électorale en était la source. L'instauration du suffrage universel en 1848, pour élire non seulement l'Assemblée mais aussi le Président de la République, a été le véritable signal de départ d'une structuration politique à l'échelle nationale et non plus seulement locale.

Le coup d'État de 1851 et le Second Empire ont mis fin, provisoirement, au développement des partis. Mais Napoléon III, qui gouvernait au nom du peuple, avait conservé le suffrage universel et même si celui-ci était diminué par la candidature officielle et les privations de liberté, les élections avaient lieu régulièrement et offraient à l'opposition un moyen de se faire entendre. Au cours des années 1860, le régime bonapartiste s'est progressivement libéralisé : de nombreux journaux sont nés et, en 1868, une loi a autorisé les réunions publiques. Bref, la vie politique s'est ranimée, les comités électoraux se sont multipliés. Parallèlement, un autre phénomène est apparu : les ligues. Ce ne sont pas des partis, elles ne préparent pas les élections, mais elles mobilisent autour d'un objectif précis. La plus célèbre d'entre elles, qui existe encore, la Ligue de l'enseignement, a ainsi été créée en 1866. Cet élan du renouveau politique est arrêté en 1870-1871 par la guerre franco-prussienne et la guerre civile. La véritable naissance des partis politiques date de la III^e République.

En 1900, on compte cinq partis à gauche, presque autant à droite. Ils n'ont toutefois pas de statut légal ; ils sont simplement tolérés. C'est la loi sur les associations de 1901, destinée à neutraliser les congrégations religieuses, qui légalise leur existence. Les principaux partis politiques français sont créés entre 1900 et 1905, en attendant la fondation du parti communiste en 1920.

La critique des partis politiques s'est affirmée dès leur origine. La pensée révolutionnaire, inscrite dans la ligne du *Contrat social* de Rousseau, a dénoncé

les « associations partielles aux dépens de la grande », la « volonté générale » étant exaltée contre les « factions ». Dans le même ordre d'idée, de manière plus contemporaine, le général de Gaulle, nostalgique de l'Union sacrée, s'est élevé contre le régime des partis, au nom de l'idéologie du « rassemblement ». Cette pensée a été clairement exprimée lors de la fondation du Rassemblement du peuple français en 1947 ; elle inspire la Constitution de la V^e République, dont le Président est la clef de voûte. « Il faut choisir, déclarait de Gaulle à Alain Peyrefitte en 1963, entre le régime d'assemblée, c'est-à-dire le régime des partis, et l'autre régime, c'est-à-dire le mien. Quand il y aura plusieurs candidats à la présidence de la République, ce sera toujours un choix entre des hommes, avec leur coefficient personnel et la ligne politique qu'ils représenteront ; ce ne sera pas un choix entre des partis. Si ça devait être un choix entre des partis, on retomberait dans la IV^e et l'UNR aurait contribué à y faire à nouveau retomber le pays. » Toutes choses égales d'ailleurs, c'est cette volonté d'unité, voire d'unanimité, qui inspire la création du parti unique dans les États totalitaires.

Une autre contestation s'est développée non contre le principe des partis, mais contre le multipartisme, l'éparpillement des forces, la rivalité des clans. Dans son ouvrage *L'Ancien régime et la Révolution*, Tocqueville perçoit ce phénomène à l'œuvre dès avant 1789 : « Nos pères, écrit-il, n'avaient pas le mot individualisme, que nous avons forgé pour notre usage, parce que, de leur temps, il n'y avait pas en effet d'individu qui n'appartînt à un groupe et qui pût se considérer absolument seul ; mais chacun des mille petits groupes dont la société française se composait ne songeait qu'à lui-même. C'était, si je puis m'exprimer ainsi, une sorte d'individualisme collectif, qui préparait les âmes au véritable individualisme que nous connaissons. »

La science politique a voulu démontrer le corrélat qui existe entre le mode de scrutin proportionnel et le multipartisme : tous les groupes de l'« individualisme collectif » – selon l'expression de Tocqueville – le prônent pour exister, quitte à faire tomber le régime dans l'ingouvernabilité, ce qui fut largement le cas sous la IV^e République. Il faut cependant noter que l'instabilité de la III^e République s'est produite non pas avec le scrutin proportionnel mais bel et bien avec le scrutin majoritaire, le scrutin d'arrondissement. L'ultra-division du peuple français paraît défier les modes de scrutin. C'est le second tour de l'élection du président au suffrage universel qui a pu neutraliser les effets du multipartisme.

Une autre critique des partis, toujours d'actualité, porte sur leur nature oligarchique. En 1914, dans son ouvrage *Les Partis politiques*, Robert Michels avait établi ce qu'il appelait une « loi d'airain » : la tendance inévitable des organisations démocratiques à la formation d'une oligarchie. Il observait que c'étaient toujours les mêmes individus qui, en dépit de la réglementation démocratique, se maintenaient à la direction du parti. Toujours les mêmes têtes, et la télévision ne le prouve que trop !

Aujourd'hui, la désaffection des partis est généralisée. Dans les partis de gouvernement, le nombre des adhérents et des militants n'est que de très peu

supérieur au nombre des élus ou des candidats à l'élection. On pourrait en énumérer plusieurs causes telles la montée de l'individualisme ou la révolution technique de la communication – à quoi sert de coller des affiches ou de distribuer des tracts à l'heure d'Internet ? Je n'en retiendrai qu'une : le déclin des idéologies. Les moments de fort militantisme ont été ceux des grands affrontements idéologiques. L'âge du scepticisme a succédé à l'âge des convictions. Des sondages répétés ont mis en lumière l'affaiblissement de l'esprit partisan, l'indifférenciation entre la droite et la gauche, la naissance de ce que les politologues ont appelé l'électeur stratège – celui qui vote selon ses intérêts sans préjugés d'appartenance.

À ce problème de discrédit, il est important de répondre car les partis politiques restent les médiateurs nécessaires entre les citoyens et le pouvoir. Mais les citoyens les voient surtout comme des machines électorales, à quoi leur fonction ne saurait se réduire.

M. Frédéric Sawicki. Je voudrais doublement vous remercier, pour votre invitation bien sûr, mais surtout pour avoir choisi de consacrer une séance de votre groupe de travail aux partis politiques, instruments indispensables à l'exercice d'une vie démocratique, si l'on conçoit la démocratie comme une démocratie représentative. Les débats sur la réforme des institutions, très nourris ces dernières années, ont principalement porté sur les organes traditionnels du pouvoir – l'exécutif, le législatif et le judiciaire – et leurs relations ainsi que sur les institutions locales. Ils ont laissé dans l'ombre le rôle des partis politiques, qui font figure de parent pauvre de la réflexion sur les institutions démocratiques, soit qu'ils soient considérés comme devant se gouverner eux-mêmes, soit que la recherche en fasse un objet d'étude de second plan.

Les travaux consacrés aux phénomènes politiques en France s'intéressent davantage aux formes de la démocratie participative qu'à celles de la démocratie représentative. De multiples études sont ainsi consacrées au potentiel de renouveau démocratique que recèle la société civile et laissent, ce faisant, de côté l'élaboration au plan national et local de projets politiques globaux. De la même manière, beaucoup d'attention est portée aux mouvements sociaux et aux pratiques contestataires – ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie » – sans forcément qu'ils soient analysés comme une contrepartie de l'affaiblissement des partis politiques.

Il y a pourtant urgence à réfléchir aux causes de cet affaiblissement. Deux principales explications prévalent.

Selon la première, un faisceau de causes structurelles d'ordre social, économique, politique et idéologique vouerait inéluctablement les partis à la disparition – je vous renvoie au titre du livre de Robert Hue : *Les partis vont mourir... et ils ne le savent pas !* Les partis appartiendraient donc à un moment historique.

Selon la seconde, l'affaiblissement des partis tiendrait aux règles du jeu politique elles-mêmes. Je ne prétendrai pas ici que tout ne serait dû qu'au cadre institutionnel dans lequel ils se situent, mais je pense qu'il est possible de jouer sur certains mécanismes pour les faire évoluer.

Ils doivent d'abord être plus démocratiques. Ils souffrent en effet d'une tendance à l'oligarchisation, moins au sens de Robert Michels, c'est-à-dire parce que ce seraient toujours les mêmes qui les dirigeraient au fil des ans, qu'au sens social. Le profil des représentants politiques est de plus en plus éloigné de la nation. Beaucoup d'efforts ont été consentis ces dernières années en matière de parité pour donner une plus large place aux femmes, même si nous sommes loin de la parité parfaite dans les assemblées désignées au suffrage majoritaire. Reste que les classes populaires ont totalement disparu de la représentation politique : les assemblées représentatives au niveau national et local ne comptent quasiment plus d'ouvriers ou d'employés. Il en va de même pour la représentation des jeunes et des minorités, sous toutes leurs formes.

Une des raisons pour lesquelles les citoyens ne se reconnaissent pas dans les partis tient au fait que leurs dirigeants leur apparaissent très éloignés de ce qu'ils sont, à tort ou à raison. Certes, l'idéal de la nation n'est pas que les représentants soient à l'image du peuple, toutefois, lorsqu'ils en sont à ce point éloignés, de multiples problèmes se posent.

Ou l'on considère qu'il s'agit d'un processus inéluctable, lié à une forme de sélection sociale – la politique requerrait de plus en plus de compétences techniques et pratiques acquises au terme d'une longue formation universitaire – et alors il n'y a plus rien à faire. Ou l'on réfléchit aux manières de redonner aux partis politiques un rôle dans l'éducation populaire et aux mécanismes pouvant les inciter à diversifier leur représentation. C'est une première piste de réflexion qui me semble très importante.

Deuxième aspect à prendre en compte pour comprendre la crise de la représentation : les règles de scrutin qui conduisent à laisser en dehors de la représentation politique des pans entiers de notre société.

Sous l'effet conjugué du scrutin majoritaire à deux tours et de la présidentialisation de nos institutions, beaucoup de nos concitoyens ne se sentent pas représentés dans les institutions centrales de notre pays. Ce processus aboutit à ce que 80 % des députés appartiennent soit au parti socialiste soit à l'UMP.

On peut certes considérer, au nom de l'efficacité, qu'il s'agit d'un mal nécessaire pour dégager une majorité. On peut estimer aussi que ce mécanisme a des vertus prophylactiques, en ce qu'il laisse les extrêmes à l'extérieur du jeu de la représentation. Je considère pour ma part que, dans l'état actuel de la société française, compte tenu de la diversité de ses sensibilités, de ses intérêts et de ses opinions, le système électoral apparaît à bout de souffle.

Le spectre du retour à la III^e République est toujours agité mais, comme le soulignait fort justement Michel Winock, le scrutin majoritaire n'a pas empêché qu'elle soit marquée par l'instabilité gouvernementale. Beaucoup de pays démentent la règle de Duverger : il n'y a pas d'automatisme entre scrutin proportionnel et éparpillement des forces politiques. En Allemagne, même si certains déplorent qu'il y ait des coalitions SPD-CDU, il n'en reste pas moins que les gouvernements sont dotés d'une forte légitimité et que la crise des partis politiques est moins forte qu'en France.

Si nous ne prenons pas cette question à bras-le-corps, elle risque de nous exploser à la figure. Il est urgent d'y réfléchir.

Nous assistons déjà à une montée des formes de contestation radicale – nous en avons eu de nombreuses illustrations ces dernières années. L'abstention, je n'ai pas besoin de vous le rappeler, a atteint des taux records depuis les débuts de la V^e République, et encore n'est-il pas tenu compte des taux de non-inscription sur les listes électorales qui concerne 30 % à 35 % des jeunes appartenant aux classes populaires. La proportion de personnes qui seraient susceptibles de voter mais qui ne votent pas atteint 30 % à 50 %, en dehors de certaines élections présidentielles. À cela s'ajoutent les votes qui se portent sur des partis autres que le PS et l'UMP. Nous ne pouvons que constater que cela ne va plus.

Si nos institutions contribuent au discrédit des partis politiques, c'est aussi – troisième aspect – du fait de la reconnaissance juridique très tardive dont ils ont fait l'objet. La Constitution de 1958 les définit *a minima* : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. » Autrement dit, elle les cantonne dans l'organisation des élections. Les constitutions italienne et allemande envisagent leur rôle de manière beaucoup plus extensive : ils ne sont pas réduits à aller à la « pêche aux voix » pour reprendre une célèbre expression de Schumpeter, mais sont considérés comme contribuant à la construction d'un intérêt collectif et concourant à la « formation de la volonté politique ».

Il faut attendre en France la loi de 1988 sur le financement politique des partis politiques pour qu'ils accèdent à une véritable reconnaissance juridique. Cependant, malgré une codification progressive, leur statut reste flou. Ils ne sont pas dotés d'un statut propre et relèvent encore de la loi de 1901 sur les associations. À la différence de l'Allemagne, ils ne sont soumis à aucune obligation d'adopter des règles démocratiques, de nature à donner aux adhérents des garanties minimales en termes de sincérité des élections internes. On sait comme le Congrès de Reims du Parti socialiste et la bataille opposant François Fillon à Jean-François Copé ont constitué des spectacles catastrophiques aux yeux non seulement des militants mais de l'ensemble des Français.

Par ailleurs, il convient d'accroître la transparence de leur financement. Même si d'énormes progrès ont été accomplis depuis les affaires qui ont défrayé la chronique dans les années 1980, il existe encore beaucoup d'affaires de financement. La tolérance vis-à-vis de la possibilité de créer des micro-partis

donne l'occasion à n'importe quel élu de collecter de l'argent auprès des particuliers, qui peuvent faire des dons dans la limite de 7 500 euros par an. Cela pose un double problème : d'une part, une autonomie très forte des élus vis-à-vis de leur parti ; d'autre part, une perte de confiance. Rappelons que les partis perçoivent directement ou indirectement plus de la moitié de leurs ressources du contribuable. Les cotisations des élus à leur parti proviennent de l'indemnité publique qui leur est allouée pour exercer leurs fonctions ; les cotisations des adhérents sont déductibles de l'impôt sur le revenu.

Une réflexion doit être menée sur les contreparties à apporter à cette contribution très importante de l'État. Il existe un premier mécanisme à travers la parité hommes-femmes : les partis sont pénalisés financièrement s'ils ne la respectent pas. Mais il faut rechercher d'autres moyens d'orienter davantage les dotations publiques. Je considère qu'une partie de ces sommes devrait, comme en Allemagne, être consacrée obligatoirement à des organismes de formation et d'éducation populaire. Ce serait l'un des moyens possibles pour les partis de former des citoyens n'ayant pas eu la chance d'étudier dans une grande école comme Sciences Po ou l'ENA ou de suivre un master de droit ou de sciences politiques.

Une telle orientation de l'utilisation des fonds publics serait très intéressante à mettre en œuvre, surtout si elle s'accompagnait d'une forte proportionnalisation de la représentation.

Beaucoup protestent contre le parachutage d'élus par les partis. Je considère, pour ma part, qu'à partir du moment où ils sont légitimes, ils doivent pouvoir choisir leurs candidats et intervenir pour assurer la représentation la plus respectueuse de la diversité des intérêts qu'ils représentent. Le leader syndical lorrain Édouard Martin, député au Parlement européen, n'aurait jamais eu de chances d'être élu dans le cadre d'une élection à scrutin majoritaire. Il faut encourager ces processus. Cela contribuera également à resserrer les liens des partis politiques avec les organisations qui leur sont proches : organisations syndicales, associations. Si, lors des européennes de 2009, Europe-Écologie-Les Verts a réalisé un beau score, c'est parce qu'il a su agréger des représentants d'associations de défense des mal-logés, de Greenpeace, et d'autres organisations. Il faut aussi que ces responsables accèdent, grâce à leur expérience, à la représentation politique.

Pour résumer mon propos, je dirai qu'il existe de multiples leviers à activer pour redonner de la vitalité aux partis. Nous ne sommes pas dans la situation où le législateur pourrait leur dire : « Débrouillez-vous : après tout, si vous disparaissiez, tant pis pour vous, vous serez remplacés par autre chose. »

M. Guillaume Liegey. Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité. J'ajouterai une précision à la présentation que vous avez bien voulu faire de mon parcours. En plus d'observer la campagne de Barack Obama en 2008, j'ai eu la chance avec mes deux amis Vincent Pons et Arthur Muller de diriger en 2012 la

campagne de terrain de François Hollande au cours de laquelle nous avons eu l'occasion de frapper à beaucoup de portes. C'est avant tout à une échelle micro que j'envisagerai les partis, en vous faisant part de mon expérience d'un point de vue opérationnel.

Beaucoup constatent un déclin des partis. Les chiffres incitent au pessimisme : baisse du nombre de militants, diminution de la participation. On assiste à l'émergence de mouvements contestataires, voire de mouvements spontanés comme Podemos, et à la disparition de partis de gouvernement comme le PASOK grec, processus qui a donné lieu au terme de « pasokisation » qui inquiète bien des dirigeants de partis politiques européens.

Toutefois, j'aimerais vous livrer un message d'optimisme car je crois qu'il y a énormément de choses à faire pour transformer la façon dont fonctionnent les partis politiques. C'est ce à quoi s'attache la *start-up* que je dirige : elle développe de nouveaux outils technologiques pour accompagner la transformation des partis politiques et les campagnes électorales.

Trois leviers principaux peuvent être activés.

Il s'agit, premièrement, des nouvelles technologies : non pas Twitter ou Facebook, mais des outils rendant plus facile la connexion entre militants et citoyens. Ainsi l'interface *my.barackobama.com* a-t-elle permis à des personnes n'ayant jamais participé à une campagne électorale de leur vie de s'inscrire en cinq minutes comme volontaire pour rejoindre la campagne présidentielle de 2008.

Deuxièmement, l'analyse du *big data*, qui se développe grâce aux données gratuites disponibles – vous connaissez le travail d'Etalab autour de l'*open data* –, permet d'élaborer des modèles prédictifs ciblant, par exemple, les endroits où les partis politiques ont le plus intérêt à tenter de recruter des militants.

Troisièmement, les partis peuvent mettre à profit les dernières avancées de la recherche scientifique. Michel Winock demandait si le collage et le tractage servaient encore à quelque chose à l'ère numérique. Eh bien, au même titre que les appels téléphoniques, le porte-à-porte, les *tweets*, ce sont des actions dont il est possible de mesurer l'impact avec précision. Vous ne serez sans doute pas surpris si je vous dis que c'est le contact direct qui est le plus efficace pour encourager les gens à se reconnecter au monde politique.

Je ne vais pas vous raconter que j'ai inventé le porte-à-porte. Mme Buffet le sait mieux que moi, puisque le parti communiste menait déjà il y a plus de quarante ans des campagnes de terrain de très grande envergure. Celle que j'ai organisée avec mes amis en 2012 s'est d'ailleurs inspirée de cet exemple ainsi que de la campagne américaine de 2008. Nous avons simplement essayé d'envisager différemment cette pratique.

Comment peut-on saisir concrètement la transformation du champ des campagnes électorales ?

En 2008, lorsque je suis arrivé aux États-Unis, j'avais fait de nombreuses lectures concernant la campagne d'Obama, présentée comme la plus moderne jamais organisée, la première campagne du XXI^e siècle : un simple clic permettait désormais de convaincre des milliers d'électeurs. Sur le terrain, je voyais avant tout des volontaires, sac au dos, allant frapper aux portes, ce qui me paraissait davantage s'apparenter à une technique du XIX^e siècle. Derrière cette idée simple, il y avait en réalité beaucoup de réflexion et une énorme organisation. Des études scientifiques très rigoureuses, fondées sur l'évaluation randomisée, ont montré que frapper aux portes permet de mobiliser bien davantage d'électeurs que les appels téléphoniques. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : il faut frapper à quatorze portes pour convaincre un abstentionniste d'aller voter quand il faut distribuer 100 000 tracts ou passer quarante appels téléphoniques pour obtenir ce même résultat. Plus le contact se fait de manière directe, plus l'impact est grand, ce qui incline à l'optimisme.

En 2010, lors des élections régionales, nous avons mené une expérience dans les quartiers populaires d'Ile-de-France avec l'équipe de campagne de Jean-Paul Huchon pour voir si le porte-à-porte permettait encore de mobiliser les électeurs. Nous avons pu constater son efficacité, notamment auprès de personnes dont on pouvait penser qu'elles étaient éloignées définitivement de la politique. Je veux parler des Français d'origine étrangère et de leurs enfants, que nous avons ciblés grâce à la mention du lieu de naissance sur les listes électorales, les statistiques ethniques étant interdites en France. Aller vers les gens en leur parlant cinq minutes, dans un esprit ouvert, pour leur rappeler qu'il y a une élection et leur donner des informations contribue à les remobiliser. C'est ainsi que nous sommes parvenus à augmenter la mobilisation de cinq points, de 30 % à 35 %.

Autre question : quelles leçons tirer de l'analyse des transformations des campagnes électorales pour la vie des partis ?

Je vois deux vertus à ces campagnes de terrain. La première est la repolitisation de personnes que l'on pensait sorties définitivement de la mobilisation politique. La deuxième est d'inciter les militants à sortir de leurs zones de confort en allant faire campagne au-delà de leur environnement immédiat pour parler à des gens qu'ils ne rencontrent peut-être plus dans leur vie quotidienne.

Au vu de ces enseignements, les partis politiques pourraient continuer à faire du porte-à-porte en dehors des périodes de campagne pour encourager l'inscription sur les listes électorales. Mon collègue Vincent Pons a mené une expérience en ce sens à la fin de l'année 2011 : il a pu obtenir une augmentation de 30 % des inscriptions qui, fait intéressant, ont été suivies de votes effectifs.

Nous pourrions imaginer également des campagnes d'information en dehors de tout cycle électoral. Récemment, en Californie, des associations pro-avortement ont ciblé le comté d'Orange, réputé pour son conservatisme, afin d'essayer de convaincre les habitants du bien-fondé de leur cause. Elles ont dépêché des femmes ayant elles-mêmes subi un avortement pour faire du porte-à-porte : après une conversation d'une quinzaine de minutes – soit une durée plus longue que pour le porte-à-porte électoral – 30 % des personnes ont durablement changé d'avis, comme une enquête menée un mois plus tard l'a confirmé. Cette expérience donne espoir : elle montre que, même s'agissant de sujets compliqués, sources de clivages, aller sur le terrain pour prendre le temps d'échanger peut avoir un effet positif.

J'évoquerai, pour finir, un dernier bénéfice que l'on peut tirer de ces nouvelles chances. Les partis politiques sont des lieux de passage pour beaucoup de personnes qui occupent ensuite des positions de pouvoir, vous en êtes des exemples, mesdames, messieurs les députés. Si les candidats recourent de plus en plus à ces méthodes innovantes, apprennent à utiliser les résultats de la recherche scientifique, foisonnante en ce domaine, pour mener leurs campagnes électorales, on peut imaginer que de tels réflexes se développeront davantage une fois qu'ils seront au pouvoir. La professionnalisation des partis politiques débouchera sur une professionnalisation de la manière de concevoir et d'évaluer les politiques publiques.

M. le président Claude Bartolone. La vision historique développée par Michel Winock et la vision théorique et pratique de Frédéric Sawicki et de Guillaume Liegey seront source, je le pense, de nombreuses questions...

Mme Marie-George Buffet. Le cadre institutionnel a un impact certain sur l'évolution des partis politiques. Vous avez déjà cité l'effet du scrutin uninominal majoritaire à deux tours sur la non-représentation de certains courants de pensée. Pensons aussi au fait que l'élaboration du projet politique peut passer au second plan par rapport aux choix tactiques, les alliances variant d'une élection à une autre – je regarde avec complicité Claude Bartolone en pensant à nos expériences communes en Seine-Saint-Denis. Pensons encore à la transformation des partis en écuries présidentielles : à peine ont-ils fini une campagne qu'ils cherchent à se positionner sur un candidat ou une candidate et à élaborer une nouvelle tactique pour s'assurer de la victoire aux prochaines élections.

Je ne considère toutefois pas que ce soit la cause principale de ce que l'on pourrait appeler l'amaigrissement des partis, tant du point de vue de la pensée que du corps militant. Le déclin idéologique me semble avoir joué un rôle bien plus déterminant dans ce processus. Dans un parti comme le mien, la question de l'éducation populaire était centrale. Nous avons fondé des écoles de formation car, pour répondre à l'exigence de débat, il fallait former nos adhérents, qui étaient d'origine populaire. Prendre la parole dans nos structures était un acte militant important, exigeant de la personne qui intervenait connaissances et réflexions.

Nous nous situons dans un combat idéologique qui demandait d'argumenter sur les idées et sur le projet.

À partir du moment où ce qui domine est l'idée que l'on ne peut faire bouger les choses qu'à la marge, avant tout en tenant un discours économique, la notion même de combat idéologique perd de son importance. Or j'estime qu'un parti doit être fondé sur la bataille idéologique. Dans cette perspective, se battre pour avoir des élus est pleinement légitime. Le communisme municipal s'est nourri de la volonté de faire vivre les idéaux du communisme dans les villes.

Porter un projet, voilà qui pourra, à mon sens, permettre aux partis de retrouver une place réelle dans la vie démocratique de notre pays. C'est aussi cela qui incite au militantisme. Quel intérêt y a-t-il à s'engager si c'est pour peser seulement à la marge ? Et si le discours dominant est que tout se règle *in fine* par Facebook ou Twitter, la pensée militante se réduit à peu. En revanche, si le débat avec les individus reprend de l'importance, alors le militantisme redevient utile et retrouve son objet.

Il faut toutefois veiller à ne pas tomber dans les faux discours sur la proximité. Je partage ce que vous avez dit, monsieur Liegey, sur l'efficacité du porte-à-porte. Là n'est pas la question. Je veux simplement insister sur le fait qu'être proches des gens ne suffit pas : rien ne sert d'aller les voir, si c'est seulement pour recueillir leurs doléances et leur promettre de régler leurs problèmes de logement. Revenir au débat d'idées me paraît essentiel.

Vous avez évoqué la démocratie à l'intérieur des partis. Le débat sur les statuts prend toujours une place disproportionnée lors des congrès. Établir des règles est nécessaire mais elles sont susceptibles de voler en éclat si le débat politique n'est plus à même de recréer une unité de pensée.

Oui, au retour aux débats de société, à l'éducation populaire, à la proximité à travers le militantisme. Encore faut-il que défendre un projet vaille encore le coup en politique.

Mme Karine Berger. J'ai trois questions.

Aujourd'hui, les partis disparaissent derrière des noms : un mécanisme de personnalisation à outrance, qui atteint un paroxysme durant les campagnes présidentielles, fait que ce ne sont plus des partis qui incarnent la politique mais des personnes. Ce phénomène trahit-il une crise des partis ou bien une crise des institutions ?

Il y a un parti qui ne se livre pas au porte-au-porte, qui ne repose sur aucune idéologie précise, qui n'aborde pas beaucoup les questions économiques sous l'angle social : c'est le premier parti de France, le Front national. Partout dans le pays il envoie des candidats qui, non seulement sont inconnus des populations locales, mais n'habitent pas les circonscriptions concernées. Les personnes qui se présentent sous l'étiquette Front national n'ont aucune

importance ; ce qui compte, c'est uniquement le logo et le nom de Le Pen, père ou fille, sur le tract. Le signal du parti est d'une telle force qu'il l'emporte sur toute autre considération, y compris sur la personne du candidat. Ce mécanisme est-il propre à la France ?

Ma troisième question concerne le porte-à-porte, que tous les députés autour de cette table pratiquent, heure après heure, jour après jour. Ce n'est pas la capacité à faire basculer une opinion qui me semble centrale dans cette pratique, passionnante, je peux vous l'assurer. Ce qui frappe le plus, c'est que les gens ignorent tout des élections et des candidats. Le problème est donc moins la conviction que l'information. À cet égard, la comparaison avec les États-Unis me semble extrêmement dangereuse. Là-bas, les élections se jouent sur la publicité : plus vous avez d'argent, plus vous augmentez vos chances que les électeurs votent pour vous, tout simplement parce qu'ils auront entendu parler de vous. En France, au début du mois d'avril 2012, une personne sur quatre rencontrée lors d'opérations de porte-à-porte dans ma circonscription de Gap ne connaissait pas le nom des candidats à l'élection présidentielle. La question de l'information sur le mécanisme électif ne constitue-t-elle pas un problème institutionnel à part entière ? Comment le traiter ? En France, nous avons fait le choix de limiter drastiquement toute possibilité de publicité. Sauf erreur de ma part, monsieur le président Bartolone, l'interdiction de recourir à la publicité payante a été instituée par la loi Sapin. Ne peut-on s'inquiéter de ce que le système arrive ainsi à bout de souffle ?

M. Guillaume Tusseau. Je remercie Frédéric Sawicki et Guillaume Liegey pour leurs contributions très stimulantes qui m'ont ramené, moi qui suis juriste, à des réalités empiriques que, de manière coupable, je ne connais que trop peu.

Mes interrogations rejoignent celles de Karine Berger et vont refléter un peu de la frayeur qu'ont suscitée leurs propos.

Qu'est-ce que concrètement l'éducation populaire au sein des partis ? Est-ce que cela consistera à faire des militants les perroquets du vide idéologique décrété au niveau de l'instance supérieure du parti ?

Est-il si rassurant de savoir qu'il suffit de quinze minutes d'entretien lors d'une opération de porte-à-porte pour qu'une personne change radicalement d'opinion ou passe de l'apathie politique à la participation, qui plus est dans un sens déterminé ? Cela ne pose-t-il pas le problème de l'idéologie ? De quels instruments critiques disposent les personnes pour faire face aux arguments des militants qui font du porte-à-porte ?

Guillaume Liegey, le fait que votre *start-up* soit associée au parti socialiste, incite-t-il les gens que vous rencontrez lors d'opérations de porte-à-porte à être davantage réceptifs à l'orientation politique que vous prônez ? Qu'en serait-il pour un organisme analogue, mais plutôt orienté à droite ? Êtes-vous

capables de mesurer le basculement non pas seulement entre participation et non-participation mais aussi entre participation à gauche et participation à droite ?

Votre vision des partis semble reposer sur le postulat qu'ils sont animés de bonne volonté sur le plan politique. Ne peut-on pas, de manière très crue, envisager l'intérêt qu'ont certains d'entre eux, notamment les partis de gouvernement, à la non-participation de franges de plus en plus massives de la population ?

Enfin, vous avez évoqué le renouveau des forces du militantisme. Le porte-à-porte conduit les militants, soulignez-vous, à être plus conscients des types de population auxquelles femmes et hommes politiques vont s'adresser. C'est une dimension à laquelle je suis sensible, cependant je ne suis pas très rassuré par la professionnalisation politique que vous avez décrite en précisant que ces nouvelles pratiques auront un impact une fois les parvenus aux responsabilités. Cela laisse imaginer un militant d'abord membre d'un syndicat étudiant satellite du parti, puis du parti, ensuite élu du parti, qui, sans faire de poujadisme primaire, n'aurait jamais vu les « vraies gens » au nom desquelles il parlera au cours des quarante années que durera sa carrière politique.

M. Denis Baranger. Je remercie, moi aussi, nos deux intervenants pour leur contribution très enrichissante.

Monsieur Sawicki, si nous étions en 1990 ou en 1995, nous aurions également pris pour point de départ le constat d'une crise des partis. Il s'agit d'un « pont aux ânes », qui n'en est pas moins vrai. Sa permanence atteste paradoxalement la robustesse des partis, qui n'ont jamais été remplacés : comme de l'État, on en diagnostique inlassablement la crise mais ils survivent très bien, merci ! Parallèlement, leur structure et leur fonctionnement se renouvellent peu. En d'autres termes, sans doute parce qu'ils sont structurellement nécessaires à la démocratie représentative, les partis peuvent se permettre de continuer d'exister en état de maladie chronique. Les formes nouvelles de mobilisation dont on nous annonçait dès le milieu des années 1990 qu'elles allaient tout balayer sur leur passage ne l'ont pas fait, qu'il s'agisse des ONG, dont on promettait qu'elles résoudraient les problèmes internationaux, voire nationaux, ou de mouvements très intéressants car porteurs d'un matériau intellectuel nouveau, comme ATTAC ou la Confédération paysanne. Sans nécessairement dépérir, ces structures n'ont pas été capables de transformer la politique au point de remplacer les partis.

Pourquoi les partis survivent-ils ? Et, sans vouloir cultiver le paradoxe, cette survie n'est-elle pas l'une des causes de leur crise ?

En second lieu, je m'interroge sur la proportionnelle. Je crois savoir que, selon vous, le système majoritaire comporte certaines difficultés : le fait que 85 % des députés appartiennent à l'un des deux grands partis est problématique dès lors que l'on semble aller vers un tripartisme de fait. Sans être politiste, je sais bien qu'il n'existe pas véritablement de causalité en ces matières, que les corrélations

mêmes sont douteuses, que les liens sont complexes entre les élections et la manière de gouverner, entre les coalitions électorales regroupant les partis et les coalitions de gouvernement, bref que le passage est délicat de la logique et de la science électorales aux conditions du gouvernement. Néanmoins, la proportionnelle en France ne créerait-elle pas des difficultés par son effet en aval ? Il me semble que le gouvernement par des coalitions pose dans notre pays un problème que l'accroissement de la proportionnelle, peut-être nécessaire par ailleurs, risque d'accuser. Les personnes présentes qui ont fait l'expérience de la gauche plurielle le savent, comme d'autres membres du groupe de travail aujourd'hui absents qui ont connu la première séquence du présent quinquennat : les coalitions de gouvernement ne fonctionnent pas très bien. C'est même le cas des coalitions d'opposition : le Front de gauche n'a rien d'un long fleuve tranquille. Or si l'on peut changer un mode de scrutin, il est plus difficile de modifier une culture politique et de gouvernement.

J'aimerais maintenant poser à M. Liegey trois questions notées à la volée et qui pourront de ce fait paraître abruptes – je m'en excuse par avance, car telle n'était pas mon intention.

Premièrement, comment les start-ups comme les vôtres sont-elles financées ? D'où les partis tirent-ils l'argent qui permet à ces sociétés de fonctionner efficacement, comme cela semble être le cas de la vôtre ?

Deuxièmement, si, de consultant électoral, vous deviez devenir une sorte d'Arthur Andersen, comme on disait autrefois, c'est-à-dire de conseiller en stratégie interne, que recommanderiez-vous aux partis quant à leur structure ? Autrement dit, leur suggèreriez-vous non seulement de modifier leur stratégie de porte-à-porte ou de tractage, mais, plus profondément, de changer de l'intérieur ? Y avez-vous réfléchi ?

Troisièmement, avez-vous également réfléchi au risque de scientisme que comporte votre manière d'aborder la politique ? On voit bien la culture américaine qui vous inspire. Ainsi, dans le *New York Times*, on trouve sans cesse des articles sur le thème : « tel ou tel problème sociétal se pose, mais, heureusement, nos laboratoires ont trouvé un moyen [ou : nos scientifiques ont posé une équation] qui permet de le résoudre ». Dans la Silicon Valley, on appelle cela le solutionnisme : à tout problème social, une solution technologique. Et ce n'est pas faux, au moins dans un premier temps – vous en êtes l'incarnation. Mais les personnes qui étudient ou vivent la politique depuis un certain temps – ce qui n'est pas mon cas – peuvent nourrir une certaine défiance envers la foi dans l'algorithme, qui risque d'accentuer le phénomène de « boîte noire » que les spécialistes de sciences politiques connaissent bien, ou encore l'oligarchie. Pourquoi remplacerait-on des oligarchies sociales ou de compétence par des oligarchies scientifiques ? La politique française n'aurait-elle pas à y perdre ? Car sa grande beauté, et ce qui fait qu'elle est problématique, certes, mais vivante, c'est qu'il s'y agit précisément de politique, de personnes qui se battent pour des

idées. Mme Buffet vient de rappeler qu'un parti est fondé sur la bataille idéologique. Que devient celle-ci entre les mains d'experts comme vous ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Merci beaucoup à tous deux de nous avoir livré vos points de vue, très riches et très complémentaires – l'un externe, l'autre plus interne. Merci également à Michel Winock pour ses propos, comme toujours très éclairants.

Sur la possibilité d'une représentation proportionnelle, je suis entièrement d'accord avec vous. En France, à cause de notre vision faussée de la Quatrième République, ce mode de scrutin est systématiquement associé à l'instabilité. En réalité, des vingt-huit pays de l'Union européenne, seuls le nôtre et la Grande-Bretagne ont recours au scrutin majoritaire tandis que tous les autres ont adopté un scrutin mixte ou proportionnel ; or la stabilité gouvernementale atteint cinq ans ou cinq ans et demi en Suède, quelque sept ans au Luxembourg ; en Allemagne, en Espagne, la proportionnelle n'empêche pas une alternance régulière et des gouvernements stables. Je partage donc entièrement l'analyse selon laquelle les raisons pour lesquelles on l'a longtemps écartée ne semblent plus valables dans la conjoncture politique actuelle. Mais si l'on adoptait la proportionnelle, quel type de proportionnelle conseilleriez-vous ? Par ailleurs, que penseriez-vous d'un scrutin binominal pour les élections législatives, comme pour les départements, mais en conservant le scrutin majoritaire ? Toujours en restant dans ce cadre majoritaire, quel serait votre sentiment sur le scrutin de liste ? On en parle assez peu ; il a été pratiqué, mais je connais mal les expériences qui en ont résulté.

J'ai pris un temps en considération l'hypothèse d'un vote obligatoire, mais si, comme vous le dites, l'abstention émane surtout des jeunes des classes populaires, on peut douter que cette obligation leur donne une image positive de l'élection ; cette idée serait donc plutôt contre-productive. Pouvez-vous me le confirmer ?

Comment améliorer la parité ? Est-il concevable de durcir les sanctions financières ? Quels autres moyens envisageriez-vous ?

En ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales, dont vous avez justement souligné l'importance, ne pourrait-on la faire automatiquement découler de l'adresse retenue pour la carte de sécurité sociale, ce qui faciliterait les contrôles ? Car il est essentiel que tout le monde vote.

Je suis entièrement d'accord avec ce qui a été dit sur l'absence de projet. Je crois hélas que si le parti qui est aujourd'hui le premier de France a réussi à le devenir, c'est parce qu'il a un projet, lequel a le mérite d'exister même s'il n'est guère positif.

À mon sens, nos institutions sont tout de même largement responsables de ce rejet des partis. À ce sujet, disposez-vous de chiffres sur l'abstention dans d'autres régimes politiques ? Pourrait-on en déduire une corrélation entre régime politique et taux d'abstention ? Il me semble que ce dernier est beaucoup plus

faible dans les démocraties du Nord de l'Europe et que cela découle d'une longue pratique de la proportionnelle et de la vision du débat politique qui en résulte, très différente de la nôtre. On invoque notre tradition bonapartiste, mais fait-elle partie des aspects les plus positifs de notre histoire ? Les esprits français ne sont-ils pas capables de s'ouvrir au dialogue, au respect d'autrui, au consensus ?

De Gaulle, en particulier, porte une lourde part de responsabilité, lui qui souhaitait que l'élection présidentielle soit détachée des partis, qui l'avait conçue ainsi et qui, voyant que les partis s'en emparaient à nouveau, avait eu cette formule : « si le diable est dans le confessionnal, alors, ça change tout » ! Ce qui en dit long de l'image du parti politique sous la Cinquième République.

Aujourd'hui encore, pour la plupart des Français, deux partis sont représentés, et ils se sentent exclus : pourquoi, se demandent-ils, discuter de politique alors que l'économie joue un rôle croissant et que l'on signe tous les cinq ans un chèque en blanc à un homme incontrôlable ? Dans les pays où l'on discute davantage au Parlement, comme en Allemagne, le débat peut être plus riche.

Mme Christine Lazerges. Deux questions seulement, dont la première s'adresse plus particulièrement à Michel Winock.

Le poids des apparatchiks – le mot n'a pas encore été prononcé ce matin – est-il plus grand aujourd'hui qu'il ne l'a été par le passé ?

Par ailleurs, la très faible représentation de la population française au sein des deux assemblées comme au niveau local n'est-elle pas très largement due au cumul des mandats dans le temps ?

M. Arnaud Richard. Je dois dire au premier de nos deux intervenants qu'il m'a un peu sapé le moral ! Mais, comme j'ai foi en la politique, il n'y est pas entièrement parvenu.

Il est exact que le temps que les hommes et les femmes politiques passent en politique pose un vrai problème. Les futurs candidats à l'élection présidentielle étaient certainement déjà au Gouvernement ou au Parlement il y a trente ou quarante ans ! En Italie, en Grèce, aux États-Unis, on voit apparaître des personnalités qui ne représentaient pas grand-chose en politique dix ans auparavant. Quand je fais du porte-à-porte, ou d'une manière générale quand je parle avec des électeurs de ma circonscription, je constate que les gens seraient prêts à voter pour quelqu'un qui ne ferait pas partie de la classe politique depuis longtemps. Ce qu'ils veulent, c'est de la nouveauté, une expression nouvelle, quelqu'un qui soit éloigné de l'histoire des partis politiques et de leurs diverses turpitudes.

Ce qui m'amène au problème de l'argent, qui est récent. L'idée d'une contrepartie au financement public a été évoquée : pourquoi pas ? Moi non plus, je ne sais pas ce que c'est que l'éducation populaire, sinon l'école du parti. Tous les partis politiques – même ceux dont le président est en Seine-Saint-Denis, comme

le nôtre ! — ont vocation à créer une telle école, et pour cela il faut de l'argent. Or les partis ont reçu de moins en moins de dotations de l'État au cours des dernières années.

Homme politique, est-ce un métier ? Ce problème a été assez peu évoqué. Quand on consacre à la vie politique cinquante, soixante ou soixante-dix heures par semaine, cela devient difficile d'avoir un autre métier. Pour qu'un chef d'entreprise entre en politique, il faut vraiment qu'il ait planté sa société ou qu'il l'ait vendue. Concilier les deux activités tiendrait du miracle. Je ne vois pas comment un cadre du secteur privé pourrait réussir à faire de la politique aujourd'hui. Il gâcherait sa carrière, ce serait une folie. On en revient donc à la question essentielle, que nous allons aborder ensuite, du statut de l'élu — et, pourquoi pas, de l'élu syndical.

Je ne suis pas certain que le passage à la proportionnelle résoudra tous nos problèmes. C'est une piste, mais ce n'est pas la panacée.

Enfin, comme l'a dit Karine Berger, nous sommes confrontés à un parti politique qui, malheureusement, attire les électeurs, sans avoir grand-chose de démocratique, sans être le plus proche des gens dans l'exercice quotidien de la fonction politique. C'est un problème qui ne me semble guère avoir été traité par nos deux intervenants.

Mme Seybah Dagoma. J'aimerais pour ma part vous interroger sur la représentativité. Certes, le sexe, l'âge, l'origine sociale, la couleur de peau des élus ne garantissent en rien la qualité des lois votées, mais, si l'Assemblée était à l'image de la société, beaucoup de citoyens pourraient s'identifier aux députés. Les partis politiques ont la possibilité d'y veiller, mais comment, très concrètement ? Il me semble que l'une des raisons de l'attrait du Front national est la grande jeunesse de ses candidats.

M. Michaël Fœssel. Indépendamment de ce qui relève de leur responsabilité propre, les partis politiques sont confrontés à la quadrature du cercle sous la Cinquième République. On leur demande d'incarner l'intérêt général, de présenter à l'élection présidentielle un candidat qui, du fait de la nature de nos institutions, est, paradoxalement, au-dessus des partis, alors que l'une des dimensions proprement démocratiques d'un parti est de représenter la division sociale. En effet, les partis politiques sont statutairement destinés, si l'on peut dire, non seulement à constituer des majorités mais à représenter au sein de diverses assemblées le fait que nos sociétés ne sont pas unies, qu'elles sont traversées de conflits sociaux et symboliques.

On a beaucoup dit, à juste titre, que l'une des raisons de la sempiternelle crise des partis était leur dépolitisation. Mais n'est-ce pas aussi qu'ils ont trop facilement renoncé à l'idée, longtemps défendue par le Parti communiste, d'être les représentants sinon d'une classe, du moins d'une partie, précisément, de la société, et au fait de mettre en scène ce conflit plutôt que de le camoufler en une

sorte d'unanimisme de façade qui renvoie à la rhétorique des éléments de langage et vise à ne fâcher personne, à ne pas « prendre parti » ?

Si le Front national est le mouvement politique le plus en vogue aujourd'hui, n'est-ce pas parce qu'il a trouvé une synthèse entre le discours général et la désignation de l'ennemi ? Cette synthèse, on peut estimer, et j'estime pour ma part, que ce n'est pas la bonne ; cet ennemi, il le trouve au sein de populations déjà discriminées. Toujours est-il qu'il a réussi cette synthèse qui caractérise un parti dans un système démocrate et républicain : il prétend être national, représenter l'intérêt de tous, mais sans tomber dans le piège sémantique qui consiste à dire qu'il n'existerait pas de divisions sociales. Certes, je le répète, il place la ligne de front social à un endroit où il ne faudrait absolument pas le faire, mais il assume ce discours de la division. N'est-ce pas un élément essentiel de sa réussite actuelle ?

Mme Virginie Tournay. Merci aux deux intervenants pour leurs présentations qui combinaient des aspects théoriques, pratiques et très concrets.

J'aimerais revenir au principe même du fonctionnement des partis politiques et à sa relation à l'idée d'*empowerment* des citoyens. La notion de parti politique me semble fournir un parfait exemple de la difficulté à concevoir une instance de médiation entre le politique et le social, entre le pouvoir et l'opinion. Cela étant, pour paraphraser Bernard Manin, il est évidemment impossible d'imaginer des formes viables de démocratie représentative sans parti politique.

Il s'agit là d'une problématique qui relève à la fois de la philosophie politique et de la sociologie, comme vous l'avez bien montré. Le problème est d'abord philosophique, parce que la logique partisane suppose un double mouvement : elle agrège et rassemble des opinions singulières, mais elle écarte toute divergence susceptible de nuire à l'unité d'ensemble. C'est ce qui fait dire à Marc Sadoun que le parti politique s'inscrit à la fois dans la dérive de l'hétérogénéité et dans la tentation de l'unité. Les partis constituent une tentative de réduire les incertitudes inhérentes au fonctionnement démocratique, ce qui est bien différent de l'état d'esprit de l'espace public, dans lequel, par définition, des divergences peuvent s'exprimer. Selon vous, ce principe de fonctionnement propre aux partis politiques est-il compatible avec l'idée d'*empowerment*, de capacité des personnes ?

Cette notion, abondamment développée dans les travaux de recherche et mentionnée dans les médias, est définie comme un fondement de la participation à la vie démocratique. Elle suppose deux dimensions : premièrement, que l'individu soit reconnu et représenté dans la société ; deuxièmement, qu'il dispose des moyens de son expression. Il faut donc des procédures par lesquelles cette reconnaissance s'exprime, mais cela ne suffit pas : que le citoyen ait les moyens de son expression suppose de donner des capacités à des gens qui n'en ont pas nécessairement. Par ailleurs, cette notion ne renvoie pas à un état de fait mais à un processus à long terme. C'est l'idée que, si quelqu'un a faim, il ne faut pas lui

donner un poisson mais lui apprendre à pêcher. Autrement dit, l'*empowerment* suppose d'acquérir les moyens d'être son propre avocat, ce qui passe par la formation, la discussion, la valorisation systématique de l'espace public comme lieu d'échange, d'où le rôle fondamental de l'éducation populaire.

M. le président Claude Bartolone. Derrière tout ce qui a été dit sur le porte-à-porte, la nécessité d'une représentation paritaire ou d'un renouvellement, il y a une question qui nous ramène à la réflexion sur les institutions.

« Vous êtes sympathiques », nous disent les électeurs, « mais à quoi servez-vous ? ». Voilà ce que me rapportent les élus et dont je fais moi-même l'expérience. Les élus locaux font beaucoup d'efforts pour communiquer avec les personnes qui vivent sur leur territoire, pour les séduire, et, au bout du compte, comme le rappelait Marie-George Buffet, on leur dit : « et mon logement, c'est quand ? ».

Si nous devons repenser l'organisation des partis politiques, c'est aussi dans le cadre de l'évolution de nos institutions. Je prendrai un exemple que je connais bien, celui de ma propre organisation politique. Qu'est-ce qui conduit quelqu'un à adhérer à un parti ? Jusqu'à présent, on disait : « vous adhérez, et vous pourrez désigner le candidat ou la candidate qui va vous représenter, et définir le projet politique auquel vous allez vous identifier ». Aujourd'hui, dans le cadre de la démocratie participative, on dit : « vous n'êtes plus assez représentatifs pour désigner votre candidat ; on va donc faire appel, dans le cadre d'une primaire ouverte, à d'autres que vous, ce qui donnera au candidat plus de légitimité ». Voilà qui met à bas l'une des motivations de l'adhésion.

Je vous parle d'une expérience que j'ai vécue, et qui m'a fait me poser beaucoup de questions. On travaille à définir le programme qui va servir à présenter et à soutenir un candidat, mais, à un moment donné, celui-ci se trouve être l' élu d'une base beaucoup plus large et, pour en tenir compte, veut porter ses propres orientations. Cela perturbe les raisons qui peuvent conduire un citoyen à adhérer à un parti.

On n'a peut-être pas assez pris en considération les conséquences de cette nouvelle forme de démocratie où tout le monde veut choisir, décider. Autrefois, d'une certaine façon, c'était plus facile. À l'époque du Mur, on était soit pour les rouges, soit pour les bleus ; il existait une dimension qui dépassait les décisions locales et permettait l'identification.

Les mouvements d'extrême droite ne se nourrissent-ils pas justement de cela ? Ce qu'ils présentent, c'est moins un projet national, ou même local, qu'un rejet total. C'est facile : « c'est la faute de l'Europe, donc on arrête l'Europe ; c'est la faute des immigrés, donc on arrête l'immigration ». Ils fédèrent par le rejet.

En ce qui concerne le financement des partis – j'ai fait vérifier, madame Berger : il s'agit de la loi du 15 janvier 1990 –, on imagine bien comment, si on ne le réforme pas, l'arrivée de financements privés pourrait affaiblir la démocratie.

Quand on voit le budget nécessaire à une campagne électorale qui fasse surtout appel à la publicité à la télévision, on imagine les dérives auxquelles on pourrait assister.

Cela nous renvoie à la question, évoquée par plusieurs intervenants, du statut de l'élu. Il est exact que ce serait une folie, de la part de quelqu'un qui travaille dans le privé, de vouloir se lancer dans une carrière politique. Mais nous avons aussi, pour des raisons de morale politique, décidé de figer les carrières des élus issus du secteur public, mettant fin à ce qui représentait pour eux une forme de sécurité : c'est un sacrifice qu'on leur demande aujourd'hui. Le statut et la vie non seulement des partis politiques, mais aussi des représentants sont ici en jeu. Si nous n'abordons pas cette question, nous ne pourrions résoudre le problème du cumul des mandats dans le temps : un passage momentané par la politique est devenu trop dangereux, que l'on vienne du privé ou du public. Bernard Thibault l'a fait observer à propos des organisations syndicales lors de notre dernière réunion. Cela vaut également des responsables politiques, et c'est inquiétant. On a beaucoup glosé sur la place, au sein des partis politiques, des énarques et d'autres produits de nos grandes écoles républicaines. Mais, quand on va faire des planches devant ces étudiants, on constate qu'ils sont bien moins nombreux qu'il y a quelques années à avoir envie de faire de la politique.

En somme, il me paraît essentiel de s'interroger sur les partis politiques dans le cadre de la problématique de l'évolution des institutions. Quelle peut être la portée de l'organisation des partis lorsqu'il s'agit d'entrer dans une nouvelle hiérarchie institutionnelle ? Et quelles sont les institutions qui permettent de faire vivre la démocratie ? Car c'est aussi de cela qu'il est question.

M. le président Michel Winock. Madame Lazerges, le phénomène des apparatchiks et de l'oligarchisation interne des partis est très ancien : l'étude de Robert Michels à laquelle je faisais allusion date de 1914. Elle se fondait sur l'analyse de ce qui était à l'époque le plus grand parti de masse au monde, la social-démocratie allemande.

Vous avez également, madame, soulevé un véritable problème en invoquant le cumul des mandats dans la durée. Le fait de voir s'éterniser toujours les mêmes personnes à la tête des partis ou au sein des gouvernements incite l'opinion à considérer la politique comme un *job*, comme une profession, plus du tout comme une vocation civique. Il est essentiel de s'interroger sur les conséquences de la limitation du cumul des mandats dans la durée, et cela concerne les institutions. Tout ce que nous avons pu dire sur le déclin de la politique, des partis, de l'image des politiques, est lié à cette professionnalisation continue. À quoi l'on pourrait répondre qu'il faut bien des techniciens, des experts, doués de connaissances, et que l'on ne peut pas donner un mandat au premier venu, sinon pour faire de la figuration. Devant cette objection, on peut estimer, je crois, que le moment n'est pas encore venu de faire cette réforme.

M. Guillaume Liegey. Merci beaucoup pour toutes ces questions passionnantes. Je vais m'efforcer de répondre à la plupart d'entre elles.

Il a été dit que ma société, LMP, est « de gauche ». Il est vrai que nous cherchons à créer des emplois et qu'en ce sens nous concourons à l'objectif présidentiel de réduction du chômage... Nous n'en sommes pas moins une société. À titre personnel, j'ai des opinions, j'ai participé à une campagne présidentielle de gauche, c'est vrai ; mais notre action et nos méthodes peuvent s'appliquer à n'importe quel parti politique. Si nous faisons du porte-à-porte pour mobiliser des électeurs de droite, nous ne ferions pas la même chose, nous n'irions pas aux mêmes endroits, mais l'idée du contact direct vaudrait tout autant.

En ce qui concerne notre financement, en France, les partis politiques dépensent environ 600 millions d'euros par an, campagne et hors campagne, ce qui représente beaucoup d'argent. Nos clients sont en effet des partis, ou des administrations, de sorte que, indirectement, ce sont les électeurs qui nous financent, comme d'autres sociétés travaillant pour le secteur public. Nos services sont par ailleurs remboursés au titre des règles de financement des campagnes électorales.

J'ai beaucoup aimé la question sur le solutionnisme et le scientisme. La campagne de Mitt Romney, ancien consultant, a été incroyablement bien organisée, de façon extrêmement professionnelle, avec les mêmes outils que ceux d'Obama, mais il lui a manqué un peu d'âme – ce charisme, cette magie que possède Barack Obama. J'espère qu'il n'y a pas de malentendu : mon message n'est évidemment pas que science et nouvelles technologies pourraient remplacer les élus ni que je serais capable de cloner et de développer l' élu parfait. Il y a dans la politique une part de magie, d'irrationnel, d'émotionnel. En bon Alsacien, c'est de sa part rationnelle que je m'occupe, et c'est à elle que touchent les outils auxquels je travaille. Il existe des aspects que l'on sait pouvoir améliorer du point de vue opérationnel et que l'on peut contrôler. Un Barack Obama, cela arrive tous les dix ou vingt ans ; on ne contrôle pas la survenue de candidats pareils ni la ferveur incroyable qu'il a pu susciter en 2008 et que l'on a tendance à oublier tant il est critiqué aujourd'hui.

Pour répondre à Mme Dagoma, si Barack Obama avait tenté de se présenter à une élection en France, il aurait eu beaucoup de mal à être élu conseiller général ou départemental. Ce qui a trait à l'une des recommandations que je ferais à un parti politique pour lequel je travaillerais, à très court terme : je suis tout à fait favorable aux primaires ouvertes, tout en étant parfaitement conscient des questions qu'elles soulèvent en modifiant radicalement le rôle et la fonction des militants que cela peut désarçonner – et il faut en tenir compte.

N'oublions pas que participer à l'activité d'un parti politique, ce n'est pas amusant tous les jours ; je parle d'expérience. Souvent, on vous demande d'aller « tracter » à cinq ou six heures du matin, lorsque les gens commencent à prendre le RER, de coller des affiches la nuit ; c'est dur, et on ne vous dit jamais merci. Il

faut vraiment être très motivé ! Si donc je devais résumer l'objectif que j'assignerais à un parti politique, il consisterait à rendre le fait d'être militant aussi amusant et passionnant que possible.

Il y a bien des moyens d'y parvenir. Je suis navré : je vais encore parler de porte-à-porte ! En 2012, environ 80 000 personnes ont participé à la campagne de terrain de François Hollande, dont 60 000 militants et 20 000 sympathisants, qui n'étaient donc pas inscrits au PS et ne se sont d'ailleurs pas nécessairement inscrits ensuite – ils sont venus pour la campagne, puis repartis. Nous avons réalisé un sondage auprès d'eux : ils ont adoré ça. Un esprit de camaraderie régnait parmi eux, et ils ont adoré aller sur le terrain, cela les changeait.

J'ai grandi dans un quartier populaire, dont mes parents sont partis parce qu'ils sont profs et qu'ils pensaient que je subirais de mauvaises influences si nous y restions ; d'ailleurs, mes notes commençaient à baisser. Nous avons déménagé dans un quartier beaucoup plus calme et bourgeois ; étonnamment, j'ai fait de bonnes études, j'ai eu de bons postes, etc. – parce que je suis extrêmement brillant, rien à voir avec mon environnement, bien sûr ! J'avais donc des souvenirs de ce qu'était un quartier populaire, qui dataient de mon enfance à l'Elsau, à Strasbourg, un quartier vraiment délabré dans les années 1990. Je me rappelais les cages d'escalier sales, les ascenseurs en panne, qui restent d'actualité dans certains endroits. Mais, quand j'ai fait du porte-à-porte à Pierrefitte, à Villetaneuse ou à Bagneux pendant les régionales de 2010, j'ai découvert avec surprise – là où je suis allé en tout cas – des HLM propres, repeints. Cela signifie peut-être que la rénovation urbaine n'est pas le principal problème à résoudre aujourd'hui en banlieue puisqu'il l'a déjà été en partie. Des gens comme moi qui ne seraient jamais allés sur le terrain et qui accéderaient à des responsabilités pourraient croire, à tort, qu'il suffit de faire repeindre ou de construire des terrains de jeux. Il est donc essentiel d'aller sur le terrain.

En outre, les militants, je le répète, aiment ça, ont envie de revenir : 95 % des personnes qui ont fait du porte-à-porte en 2012 ont estimé qu'il fallait en faire davantage et se sont dits prêts à recommencer. Évidemment, aujourd'hui, c'est vraisemblablement un tantinet plus difficile.

Que peut faire un parti ? D'abord, former ses membres – vous avez parlé d'éducation populaire. Quand on forme quelqu'un, on lui donne quelque chose ; or, aujourd'hui, on a plutôt tendance à demander aux militants qu'à leur donner. Je serais donc favorable à ce qu'on leur délivre une formation et à ce qu'on leur donne des missions. Par exemple celle, noble, valorisante, d'aller inscrire les gens sur les listes électorales – en attendant que les règles d'inscription soient modifiées, ce qui serait évidemment très préférable : 7 % des Français ne sont pas inscrits sur les listes électorales, soit l'équivalent de Paris, Lyon et Marseille réunis, sans compter les « mal-inscrits », inscrits loin de chez eux et qui ne se déplacent pas le jour de l'élection parce qu'il faudrait prendre un bus, un métro ou sa voiture ; ils sont jusqu'à 25 % dans les quartiers populaires.

Je suis profondément convaincu que l'on peut beaucoup apprendre des expériences étrangères. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille les copier aveuglément. Je vous laisse imaginer la réaction de militants socialistes face à trois jeunes trentenaires arrivant d'Harvard, n'ayant travaillé que dans le secteur privé, qui leur affirment avoir trouvé la solution miracle à leurs problèmes : le porte-à-porte. Peut-être était-ce notre image au début, mais mon message est bien que l'on ne peut pas tout transposer et que des adaptations sont nécessaires. Simplement, nous avons à apprendre des États-Unis : il y a des choses que les Américains font bien et que l'on peut peut-être tester en France. Mais l'on peut aussi observer, beaucoup plus près de chez nous, la Suisse pour ses campagnes électorales, l'Italie pour ses changements institutionnels dont l'invention de la primaire ouverte, ou le Royaume-Uni : je travaille en ce moment avec une députée du Grand Londres qui fait un travail hors campagne absolument fascinant, notamment beaucoup de *community organizing* – je ne sais pas si cela s'apparente à l'*empowerment*. J'ai pu observer que les militants sont plutôt friands de ces expériences étrangères.

Il a été dit que ce qui fonctionne aux États-Unis, c'est la publicité. Il est exact que la publicité à la télévision représente 60 à 80 % d'un budget de campagne aux États-Unis, sachant que celui de la dernière campagne d'Obama atteignait 1,2 milliard de dollars. Selon des études scientifiques, l'effet d'une publicité à la télévision est réel mais éphémère, un peu comme celui des meetings sur les électeurs – je ne parle pas des militants –, localisé et temporaire. Pourquoi les Américains y recourent-ils néanmoins ? Parce que de très bons vendeurs leur en proposent, et parce que cela leur donne le sentiment de faire quelque chose. Vous donnez un million à quelqu'un, il vous produit une pub télé qui va être diffusée. Si vous donnez la même somme à un autre pour qu'il frappe à un million de portes, ce sera un peu plus compliqué : il faut aller chercher les militants, les motiver, les former, recueillir des données, etc. En revanche, dans tous les types d'élection, à forte comme à faible participation, le contact direct reste ce qui fonctionne le mieux.

Nous avons évalué l'effet de la campagne de terrain de François Hollande dans un papier d'une quarantaine de pages, bourré d'équations, disponible sur la page de mon associé Vincent Pons sur le site du Massachusetts Institute of Technology (MIT). Il détaille la méthodologie employée, une méthodologie d'évaluation randomisée qui s'inspire du travail de l'économiste Esther Duflo pour l'appliquer au porte-à-porte. Nous avons sélectionné au hasard des bureaux de vote couverts par le porte-à-porte et mis de côté plus de 5 000 bureaux de vote non concernés, puis nous avons comparé après l'élection leurs taux de participation et le score qu'y avait remporté chacun des candidats.

Nous avons été incroyablement surpris du résultat. Pendant la campagne, nous avons raconté à tout le monde que nous allions accroître le taux de participation électorale. Premier constat : le niveau de participation est resté identique. En revanche, le vote pour François Hollande était systématiquement plus élevé de trois points dans les bureaux couverts par le porte-à-porte – de 3,1 points au premier tour, de 2,8 points au second. Nous nous sommes alors

demandé à qui nous avons fait perdre des voix : aux communistes, aux écologistes ? Non : au Front national. Le vote pour le Front national a diminué là où les gens étaient allés sur le terrain.

Le porte-à-porte n'est certes pas la baguette magique qui fera baisser le vote Front national, mais peut-être une partie de la recette. Et les personnes sur lesquelles il a eu un effet ne sont pas les électeurs historiques du Front national, mais ceux qui hésitent, chez qui ce vote est motivé non par l'antisémitisme ou le racisme, mais par le sentiment d'être exclus du champ politique, du système, délaissés par des hommes politiques éloignés d'eux, qu'ils voient à la télévision mais pas, sauf exception, près de chez eux. De ce point de vue, le porte-à-porte envoie un message positif : ceux qui le pratiquent ressemblent aux électeurs, ce ne sont pas des gens que l'on voit à la télévision. Vous parlez de personnalisation des campagnes présidentielles : c'est vrai, il y a eu François Hollande, mais il y a aussi eu 80 000 personnes qui sont allées sur le terrain, des personnes « normales », qui n'avaient aucun intérêt immédiat dans l'affaire, qui n'avaient ni élection ni poste à y gagner. François Hollande n'a pas frappé à 5 millions de portes, il a frappé à 53 portes deux semaines avant le premier tour, dans le quinzième arrondissement – il avait évidemment autre chose à faire.

En d'autres termes, on a montré aux gens que l'on venait les écouter. Car quand on fait du porte-à-porte, on ne vient pas donner un logement : le message n'est pas « Le logement, c'est maintenant » ; on vient les écouter. Un bon porte-à-porte, c'est un porte-à-porte où l'on écoute les gens. Cela paraît tout bête, mais ce n'est pas toujours facile.

Enfin, je n'ai pas véritablement d'avis sur les changements institutionnels ou sur la pertinence de la proportionnelle, mais, parmi les partis du Nord de l'Europe qui ont été cités, je connais bien les exemples suédois et norvégiens. En Suède, le parti social-démocrate a eu jusqu'à un million d'adhérents, ce qui représenterait trois ou quatre millions de personnes en France, rapporté à la population, bien au-delà de l'objectif de 500 000 adhérents que se sont fixé récemment le PS comme l'UMP. C'est sans doute lié en partie au cadre institutionnel, mais aussi, vraisemblablement, au rapport qu'entretient la population à la participation démocratique, à l'implication dans les partis, et à ce que ces derniers lui rendent. J'ai ainsi été invité il y a deux étés à une drôle de réunion sur une île en Suède où, pendant une semaine, se rassemblent tous les partis politiques, les dirigeants d'associations syndicales, d'ONG, les grands patrons – une sorte de La Rochelle géant, absolument fascinant, extrêmement ouvert, où tout le monde débat avec tout le monde et qui témoigne d'un rapport au militantisme entièrement différent du nôtre. Je ne dis pas que c'est un modèle pour la France, mais peut-être y a-t-il là des éléments qui mériteraient d'être observés.

Je suis ravi d'avoir eu l'occasion d'échanger avec vous et j'espère que vos travaux se poursuivront et seront utiles. Je serais heureux de poursuivre cette discussion ou d'apporter ma contribution si vous le jugez opportun.

M. Frédéric Sawicki. Dans le temps limité qui m'était imparti, je ne m'étais pas attardé sur le diagnostic. Je suis naturellement d'accord avec ce qui a été dit sur les conséquences des transformations idéologiques et politiques intervenues au cours des vingt-cinq ou trente dernières années.

Il y a deux manières de concevoir le problème : soit l'on en reste à la déploration, au « c'était mieux avant », au fatalisme ; soit on tente d'identifier les quelques leviers sur lesquels il est possible d'agir. Guillaume Liegey vient d'en énumérer certains qu'il appartient aux partis politiques d'actionner, plutôt qu'à ce groupe de travail. Je tenterai pour ma part de cerner les moyens d'améliorer la situation, sinon de résoudre comme par magie toutes les difficultés.

Des interventions se dégagent plusieurs éléments convergents. La proportionnelle, tout d'abord, ne peut être réduite à une question technique. Cette revendication fait partie de l'histoire du mouvement ouvrier français et de celle du mouvement républicain. Les gambettistes estimaient que l'élection au suffrage universel devait s'accompagner de la représentation proportionnelle – la « RP » – parce que la France était tenue par des notables conservateurs, monarchistes, catholiques intégristes. Les républicains ont d'ailleurs introduit la proportionnelle lorsqu'ils ont pris le pouvoir, au début des années 1880, mais ils ont refermé la porte à la suite de l'épisode boulangiste, cet impressionnant mouvement de masse autour d'un leader charismatique – encore un, après Napoléon I^{er} et Napoléon III – qui, dans sa vaste opération marketing, s'inspirait déjà des États-Unis. Par la suite, les socialistes, puis les communistes, et aujourd'hui le Front national, ont repris cette revendication.

Pourquoi ? Parce que la proportionnelle, c'est la représentation de la diversité de la société : celle des catégories sociales, mais aussi celle des intérêts. Il ne faut pas avoir peur de le dire. Je suis profondément d'accord avec Michaël Føessel sur ce point. Le scrutin majoritaire à deux tours accentue le phénomène analysé par le socio-économiste américain Anthony Downs : on ne cherche pas à gagner les élections pour appliquer son programme, on cherche à élaborer le programme qui permet de gagner les élections. Je ne parle pas là d'idéologie, seulement de programme.

À cet égard, ce qu'a dit Claude Bartolone sur le Parti socialiste est très juste. Il se trouve que c'est ce parti que j'observe de manière privilégiée, non parce que je suis socialiste moi-même, mais comme l'un de mes terrains d'étude. En 2010 et 2011, après le désastreux congrès de Reims, Martine Aubry, à qui on peut faire certains reproches, a néanmoins réussi, avec ses partenaires, à relancer la machine à élaborer le programme en interne. Puis les primaires sont arrivées, et c'est François Hollande qui les a remportées ; il avait bien dû se distinguer, sur différents points, au cours de la campagne des primaires, puis il a élaboré son propre programme, avant d'adopter une autre politique encore. Le phénomène est le même pour les députés, pour les maires, etc.

Il y a bien là une contradiction profonde avec ce qu'est le parti, étymologiquement chargé de défendre une partie – *pars* – de la société. On peut parler d'unité nationale, mais la manière dont la moindre loi provoque des manifestations de telle ou telle catégorie nous rappelle que la société est le lieu de la diversité des intérêts. En France, nous n'avons pas du tout la même attitude que les Américains vis-à-vis de cet état de fait. Eux l'assument : pour eux, la démocratie, c'est le pluralisme – la polyarchie, disent les spécialistes. Une multitude d'intérêts sont en jeu, chacun a le droit de s'exprimer, et les partis ont pour fonction d'agréger ces intérêts. Les conventions des partis démocrate et républicain aux États-Unis constituent ainsi, à la suite d'élections primaires, des espèces de gigantesques marchés où sont représentés la communauté gay, les Noirs, les partisans de la nourriture macrobiotique, etc., qui soutiennent tel ou tel candidat, lequel défendra en retour leurs intérêts – pour le meilleur et pour le pire : il n'y a guère de raison de s'étonner de ce qui advient quand le soutien est venu des banquiers ou des publicitaires. Quoi qu'il en soit, tout cela est beaucoup plus naturel qu'en France où prévaut le discours sur l'unité nationale. On a l'impression d'être au xix^e siècle quand on entend François Mitterrand dire que le peuple de gauche a gagné, que la majorité sociologique a atteint la majorité politique. C'est pourtant la réalité.

Aujourd'hui, les institutions renforcent cette espèce de flou dans la pratique. Bien sûr, il y a la convergence des politiques économiques, les contraintes européennes, etc. Toujours est-il que le problème est évident à l'échelon local – auquel je me suis, c'est vrai, beaucoup intéressé et qui est essentiel pour mesurer ce qui fait que les gens se reconnaissent ou non dans la politique.

Le communisme municipal a été, si l'on ose dire, le meilleur produit d'appel du Parti communiste : s'ils avaient attendu les lendemains qui chantent et la révolution promise, les militants n'auraient pas tardé à aller voir ailleurs, mais ils restaient parce que, dans les municipalités communistes, il y avait de formidables centres aérés pour les enfants, des centres de soins, etc. Aujourd'hui, on élit des maires qui n'ont en fait aucun pouvoir, qui se retrouvent, tous partis confondus, dans des structures intercommunales où ils « dealent » entre eux, loin du regard des citoyens. 80 % des décisions politiques sont prises ainsi, que l'on ait voté pour un maire de droite ou pour un maire de gauche. Et que l'on ne dise pas que les poubelles, par exemple, ne sont ni de droite ni de gauche : on peut choisir de passer par une régie publique ou par une entreprise privée, etc.

Ce système de cogestion généralisée entraîne l'appel à des élus experts, ceux que l'on appelle en science politique les « technotables ». 30 % des nouveaux élus à l'élection municipale de 2014 n'ont jamais travaillé que pour la politique. Ils ont débuté comme assistants parlementaires ou responsables de cabinet d'un élu local, ils ont généralement un bac + 4 ou 5, un master, souvent en science politique – nous contribuons malheureusement, nous, universitaires, à cette évolution –, ils sont dans la roue d'un élu, ce qui permet de contrôler les sections, tâche d'autant plus facile qu'il y a moins d'adhérents, et ils attendent de

prendre sa suite. Quelle est la socialisation de ces personnes ? Ils ne viennent pas d'une organisation de défense des droits de l'homme, ils ont toujours géré de petites affaires d'élus locaux et ont une vision souvent assez technique de la politique.

On s'étonne que le Front national prospère sur ce terreau. Mais le Front national est un parti idéologique, il n'a pas besoin de mettre en avant des personnes connues. Cette situation est toutefois en train de changer, et il serait intéressant d'observer les effets de la conquête de mandats locaux, qui sera sans doute massive lors des prochaines échéances électorales. J'appelle d'ailleurs votre attention sur les effets pervers du mode de scrutin pour les régionales. Quoi qu'il en soit, ce parti représente une offre idéologique, que l'on peut critiquer, juger démagogique, mais qui a l'avantage d'être *omnibus* : vous tapez sur les étrangers, cela fonctionne contre les Allemands en Europe, contre les Chinois, contre les Arabes, contre l'euro, etc. C'est un très bon produit, qui n'en est pas à son premier succès ; si le Front national n'est pas un parti nazi, la recette consistant à faire de l'étranger le responsable de tous les maux est aussi vieille que la politique démocratique. C'est un nationalisme exacerbé, un protectionnisme. Et en face, qu'est-ce qu'on a ? « Ouh là là, c'est très compliqué, les problèmes, aujourd'hui... » Et l'on s'étonne que les gens ne connaissent pas le nom de leur député ? Mais ils s'en foutent !

Certes, le phénomène est renforcé par la distance géographique et la mobilité des personnes. De plus, je caricature évidemment ces attitudes. Mais il faut ouvrir les yeux. On n'attrape pas les électeurs sans identité forte, sans message politique clair, sans leur dire que l'on défend leurs intérêts, des intérêts bien identifiés, en proposant une autre grammaire que celle du Front national. La grammaire de classe paraît aujourd'hui dépassée, vieillotte ; mais, après tout, le Front national, lui, sait bien l'utiliser quand il en a besoin.

Je ne suis pas d'accord avec l'idée qu'il n'y aurait plus aujourd'hui de frontières idéologiques. On décide d'aller faire la guerre en Irak contre Daech, de maintenir l'enseignement privé dans le système scolaire : ce sont des choix qui engagent profondément notre pays. Bien des domaines peuvent être politisés. Mais pourquoi, aujourd'hui, les acteurs politiques ont-ils peur de cette politisation ? « Ce n'est pas de la politique », entend-on, « c'est technique ». Il y a là une responsabilité considérable, qui ne vient pas des individus mais qui est renforcée par le système électoral et par l'absence de vision claire des compétences. J'admire déjà les électeurs qui vont voter aux cantonales. Pour quoi votent-ils ? D'abord, nombreux sont ceux qui ignorent totalement ce que fait un département ; en outre, on ne sait même pas si cet échelon va perdurer.

Cessons donc de nous donner des excuses, d'être fatalistes et d'exhorter malgré tout à continuer de croire en la politique. On m'a reproché d'être un peu pessimiste, mais je me retenais ! Je prédis que trois ou quatre régions vont tomber dans l'escarcelle du Front national, la réforme régionale n'ayant pas arrangé les choses ; pour le malheur du Front national, d'ailleurs, car Marine Le Pen craint la

montée des élus locaux qui vont développer des stratégies pragmatiques, contraints qu'ils seront, eux aussi, à s'adapter aux règles du jeu institutionnel. Mais, si les partis politiques ne réagissent pas, le réveil va être très brutal, ne serait-ce que par l'effet mécanique de l'abstention. On dit toujours qu'il faut apporter des réponses aux électeurs du Front national, mais on ne s'adresse pas à ceux qui sont perdus, qui ne se reconnaissent pas dans l'électorat FN, et dont l'abstention laisse le Front national prospérer.

En ce qui concerne la proportionnelle, une action de long terme me semble nécessaire, car beaucoup d'aspects y sont liés. La proportionnelle inciterait notamment les partis à assumer clairement leurs positions, quitte à ce qu'ils fassent des compromis dans un second temps. Vous avez rappelé, madame Cohendet, que la France était, avec le Royaume-Uni, l'un des seuls pays à recourir au scrutin majoritaire, chacun des deux ayant son propre système. Mais cette idée que la culture politique française serait par nature conflictuelle, à l'image de ce qui se passe dans le village d'Astérix, me paraît une ineptie : la France n'est ni plus ni moins diverse et traversée par des conflits que les autres pays. Si elle a une histoire conflictuelle, cela tient aussi aux blocages institutionnels : nos institutions ne poussent guère au compromis. La proportionnelle, elle, force les acteurs à s'entendre. Ainsi en va-t-il pour les organisations syndicales, qui défendent chacune leurs positions, voire s'affrontent, mais sont bien obligées, une fois autour de la table, de se mettre d'accord, sans que cela remette en cause leur identité propre. De même, si les différences entre patronat et syndicats sont loin d'avoir disparu, ils n'en arrivent pas moins à passer des accords.

Quant à l'argument selon lequel le scrutin majoritaire garantirait la stabilité et l'efficacité, il ne me paraît guère sérieux : le Président de la République n'applique pas le programme sur lequel il a été élu, et il est contraint d'aménager en permanence sa politique en fonction non pas tant des guérillas internes au Parlement que des levées de bouclier de la société, qu'il s'agisse de quelques patrons en colère, de manifestants bretons ou de militants qui occupent le site d'un futur aéroport.

D'autre part, stabilité n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité. Si les partis sont toujours là malgré la crise qu'ils traversent, c'est que les règles les protègent – en un sens, heureusement. C'est d'ailleurs ce qu'énonce la théorie actuellement dominante dans le champ de la science politique au niveau international : les systèmes de partis se maintiennent grâce à des formes de cartellisation. En d'autres termes, les règles du jeu politique, notamment les modes de scrutin et les règles de financement – par exemple, le scrutin majoritaire à deux tours, le seuil d'éligibilité de 5 % appliqué à telle ou telle élection, le calcul des dotations basé pour moitié sur le nombre de parlementaires – favorisent systématiquement les partis en place, voire créent des rentes de situation. Voilà ce qui assure la stabilité, en dépit de la baisse régulière du nombre d'adhérents et de la participation.

Il n'a jamais été aussi difficile qu'aujourd'hui de se présenter à une élection si l'on n'appartient pas à un parti politique, notamment parce que cela coûte cher. D'autant que la limitation très stricte du financement privé en France – dont je me réjouis – empêche les milliardaires de surgir dans le paysage politique, phénomène que nous pouvons observer, en revanche, aux États-Unis. À cet égard, le système politique américain est une ploutocratie : les *congressmen* possèdent généralement une fortune personnelle, qu'ils avaient acquise au préalable ou qu'ils ont accrue grâce à leur activité politique. C'est l'argent qui leur permet d'entrer dans le jeu politique, car se présenter aux primaires coûte très cher, sauf lorsque l'on est soutenu par de généreux donateurs, mais on risque alors de n'être qu'une marionnette dans les mains des groupes d'intérêts économiques.

La contrepartie de cette logique de cartel, c'est que les partis ne sont plus, à l'exception du Front national, les lieux où les programmes se fabriquent, où les représentations de la société se diffusent et où les militants sont formés. Ils n'ont plus d'autre fonction sociale que celle de sélectionner les candidats. De ce point de vue, je porte un jugement mitigé sur les primaires. Certes, je suis d'accord avec le diagnostic que certains d'entre vous ont fait : en réservant aux seuls adhérents la possibilité de désigner les candidats, on leur donne un pouvoir considérable. Mais, si l'on généralise le mécanisme des primaires, à quoi cela servira-t-il d'adhérer à un parti ?

Quoi qu'il en soit, il faut réfléchir à tout ce qui pourrait inciter les citoyens, sinon à adhérer, du moins à se sentir concernés par la vie des partis politiques. Nous pourrions notamment nous inspirer des instruments utilisés à l'étranger. Ainsi, une partie des dotations publiques – par exemple un tiers – pourrait être affectée aux partis politiques par les citoyens eux-mêmes à travers l'impôt, sur le modèle de ce qui se pratique en Allemagne pour le financement des Églises. Néanmoins, un tel mécanisme se heurte au fait qu'une partie de la population ne paie pas d'impôts. En outre, le montant des dotations pourrait dépendre pour partie du nombre d'adhérents, à condition que celui-ci fasse l'objet d'un contrôle. Dans plusieurs pays d'Amérique du Sud et d'Europe centrale, notamment en Pologne, les partis doivent collecter des signatures à cette fin. Cela les oblige à solliciter le soutien des électeurs en continu, et non seulement de manière ponctuelle à l'occasion des élections. Enfin, nous pourrions prévoir que, pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle, un candidat doive réunir soit 500 signatures d'élus comme c'est le cas actuellement, soit 500 000 signatures de citoyens. Là encore, cela pousserait les partis à aller davantage vers ces derniers. Ce sont là des pistes.

Je terminerai en évoquant la formation. J'ai notamment animé des travaux de recherche sur la formation syndicale, et je me réjouis, à cet égard, de la présence de Bernard Thibaut aujourd'hui. On parle parfois des écoles du parti communiste, mais on connaît moins le remarquable système de formation interne mis en place par les organisations syndicales en France. Pour la plupart, les syndicalistes se forment non pas à l'université, mais sur le tas, non seulement dans les luttes, mais aussi dans des écoles de formation. Cela vaut pour tous les

niveaux : militant de base, conseiller prud'homme, etc. La formation est non seulement idéologique, mais aussi pratique – étude du code du travail, analyse économique –, car la rhétorique marxiste et l'invocation de la lutte des classes ne suffisent pas pour mener une négociation de branche ! Ce système coûte de l'argent aux organisations syndicales – une partie de l'activité est néanmoins bénévole –, mais c'est ce qui leur permet de fonctionner. De plus, à la différence des partis politiques, les syndicats proposent aussi des formations aidant à la reconversion professionnelle, notamment à leurs militants les plus aguerris qui pourraient susciter la méfiance des employeurs, à plus forte raison si le syndicat lui-même a une image négative auprès de ces derniers. S'ils disposaient des moyens matériels adéquats, les partis politiques pourraient faire, eux aussi, de la formation.

Je souscris tout à fait à la remarque qui a été faite sur la limitation du cumul des mandats dans le temps, mais celle-ci doit s'accompagner de l'élaboration d'un statut de l'élu, afin d'éviter la professionnalisation durable de la politique, qui est aujourd'hui un fait incontestable. Cela devrait nous amener à réfléchir, sans fausse honte, à des mesures spécifiques en faveur de ceux qui ont exercé des mandats électifs : pourquoi un ancien maire ou un ancien conseiller général ne bénéficierait-il pas d'une voie d'accès spéciale à certains corps de la fonction publique ? Pourquoi n'aurait-il pas droit à des crédits de formation importants pour l'aider à se reconvertir ? Pour ma part, je trouve plutôt positif qu'un ancien ministre, Arnaud Montebourg, ait créé sa propre entreprise. Certes, tout le monde n'a pas son carnet d'adresses, mais nous pourrions accompagner les démarches de cette nature. À tout le moins, il faut débattre de ces questions. Ne nous contentons pas de regarder passer les trains !

M. Bernard Thibault. Il m'est difficile de rester silencieux sur ce sujet qui m'intéresse. Les éléments dont vous avez fait part, les uns et les autres, recourent certains échanges que nous avons eus au cours des séances précédentes.

Qu'attendent les citoyens des partis politiques ? Selon moi, que ceux-ci fassent de la politique. Or les citoyens constatent, à regret, que tel n'est plus le cas : ce n'est plus au sein des partis que l'on débat des enjeux, des options, des représentations. Les jugements à cet égard sont parfois excessifs – je connais suffisamment d'élus et de responsables politiques pour savoir ce que signifie l'engagement politique –, mais, d'une manière générale, les partis remplissent toutes sortes de fonctions sauf celle-là. Ainsi que nous venons de l'évoquer, ils servent surtout à fabriquer des listes de candidats, c'est-à-dire de prétendants à l'exercice de certains métiers. Et cette réalité est de plus en plus perçue comme telle. Que devrait être un parti politique, sinon un espace organisé, fournissant un cadre démocratique – c'est-à-dire, dans une certaine mesure, pacifié et régi par des règles – pour l'affrontement des idées ?

Pourtant, à l'image des citoyens de beaucoup d'autres pays, les Français ne sont pas moins politisés qu'auparavant, ni moins intéressés par l'avenir, ni moins engagés dans la vie collective, notamment associative, à des échelles où ils

estiment avoir prise sur la réalité quotidienne, même si celle-ci peut apparaître très éloignée des enjeux internationaux ou globaux. L'engagement citoyen peut d'ailleurs prendre des formes variées, parfois éphémères, associatives ou « mouvementistes », qui cherchent à se distinguer, par les valeurs qu'elles défendent et par le comportement qu'elles adoptent, des partis tels qu'ils existent. Ce n'est pas, là non plus, une spécificité française : on retrouve ce phénomène dans de nombreux pays, notamment avec le mouvement des Indignés. Même si l'on peut être critique à l'égard de ces derniers, il est intéressant d'analyser leurs motivations et leur mode de fonctionnement. On relève, en particulier, qu'ils n'ont pas de leader, c'est-à-dire qu'ils rejettent *a priori* tout mécanisme dont la vocation première serait de choisir une personne à laquelle on donne carte blanche pour un mandat donné. Si, de leur côté, les partis politiques ne font qu'organiser la confrontation entre les prétendants et choisir celui ou celle qui aura carte blanche à tel ou tel niveau – local, régional ou au-delà –, alors ils font tout sauf de la politique et ils ne répondent pas aux aspirations des citoyens.

Dans ce contexte, il y a un espace, dans la représentation politique, pour ceux qui prétendent incarner une réponse autoritaire, voire violente – je fais très directement allusion à l'extrême-droite. Mais, si l'on en arrive là, c'est faute d'autres réponses. Pour notre part, il nous revient de réfléchir aux réponses institutionnelles.

S'agissant des modes de scrutin, nous sommes tous conscients qu'aucun d'entre eux n'est neutre quant à ses effets, y compris au regard des principes démocratiques. Je n'ai pas d'avis arrêté sur le dispositif le plus approprié, mais il faut selon moi réfléchir à l'introduction de la proportionnelle ou, à tout le moins, d'autres mécanismes qui vont dans le sens d'une meilleure représentation des opinions des citoyens. Dans notre système institutionnel, à ma grande surprise, on considère qu'un vote majoritaire à l'Assemblée nationale équivaut à un vote majoritaire des Français. Or ce n'est absolument pas le cas, et ça l'est encore moins au Sénat ! Les citoyens ont, au contraire, le sentiment croissant que leurs opinions ne sont pas représentées ou pas prises en compte. Cela alimente d'ailleurs les mouvements sectoriels ou corporatistes, qui ne reconnaissent pas les décisions comme démocratiques, dans la mesure où les mécanismes institutionnels n'organisent pas une représentation véritablement démocratique du pays.

Les remarques des uns et des autres ont beaucoup porté sur les mécanismes. Pour ma part, je suis très réticent à considérer que les réponses aux défis qui se posent relèvent purement de la mécanique : la politique au sens large ne peut pas se résumer à la cuisine interne des partis pour désigner leurs leaders, leurs candidats aux élections et les responsables politiques. Là n'est pas la clé, selon moi. Certes, il est naturel que les partis cherchent à se doter d'outils pour être plus performants. Mais encore faut-il s'entendre sur le sens du terme « performance » : il arrive qu'un parti obtienne ponctuellement un très bon score à une élection et que, deux ans plus tard, le taux de satisfaction de la population atteigne un niveau très faible. Ainsi, l'euphorie électorale est parfois suivie,

quelque temps après, d'une forme d'écroulement démocratique, et pas seulement en France.

Il serait utile, messieurs les présidents, que nous revenions sur le thème de la démocratie sociale au cours de nos séances suivantes.

Le cumul des mandats dans le temps, qui participe de la professionnalisation de la vie politique, concerne aussi la sphère sociale et syndicale. Les mouvements que j'ai mentionnés, qui essaient de s'organiser en dehors des partis, parfois en s'en défiant, se sont imposé comme règle une rotation – *turnover* – plus automatique aux postes de responsabilité. Je ne dis pas qu'il faut nécessairement reprendre cette règle, d'autant qu'elle ne peut pas être appliquée avec la même fluidité dans les institutions politiques. En outre, l'exercice des responsabilités représente toujours un défi : il s'agit d'être efficace, y compris dans la durée. Néanmoins, les personnes qui s'engagent en politique devraient considérer non pas qu'elles se lancent dans une carrière politique – ce qui est perçu de manière très négative –, mais qu'un mandat leur est confié pour une période déterminée. Il n'y a pas de raison que cette conception ne l'emporte pas. Le cumul des mandats dans le temps est l'une des causes de la baisse du nombre de salariés qui exercent des mandats politiques nationaux, non seulement des cadres, mais aussi des ouvriers. À certaines périodes, des ouvriers ont été remarqués dans la vie collective de la Nation. C'est beaucoup moins le cas aujourd'hui.

D'ailleurs, cela tient aussi à des aspects purement matériels. Pour ce qui est de la sphère sociale, l'entreprise a l'obligation légale de réintégrer un salarié dont le mandat syndical prend fin. Dans le secteur public, on reconnaît enfin ce droit à la reconversion professionnelle, et les choses se passent de manière relativement simple : le salarié concerné négocie avec l'entreprise les conditions de sa reconversion. Mais tel n'est pas le cas dans le secteur privé. Le même problème se pose pour les mandats politiques. Il s'agit, selon moi, d'une vraie question, qu'il n'est pas facile de traiter : nous devons permettre aux élus d'exercer plus largement leurs droits, notamment le droit à la reconversion professionnelle au terme de leur mandat, mais sans que cela apparaisse comme des privilèges ou un statut acquis. En tout cas, ne négligeons pas les aspects matériels liés à l'exercice des fonctions politiques.

M. le président Claude Bartolone. Nous y reviendrons avec Philippe Doucet au cours de la deuxième partie de notre réunion.

Mme Seybah Dagoma. Je souhaite relancer le débat sur la question de la représentativité.

Mme Cécile Untermaier. Il faut que les partis affichent clairement les valeurs qu'ils défendent, ce qu'ils ne font pas suffisamment. En outre, il serait souhaitable que les partis ne soient plus de simples associations, mais qu'ils relèvent d'un statut spécifique, qui permette notamment d'exercer un contrôle

extérieur sur leur mode de financement. Si les partis étaient vraiment exemplaires de ce point de vue, la défiance des citoyens à leur égard serait peut-être moindre.

Aux États-Unis, un professeur de droit, conseiller de Bill Clinton, avait proposé de tenir des « États généraux » avant le scrutin présidentiel afin que les citoyens puissent définir les orientations et le programme de campagne qu'ils souhaitent. Que pensez-vous de cette idée, monsieur Sawicki ? Selon moi, il serait intéressant d'organiser, avant une élection, même régionale ou départementale, une sorte de grand atelier auquel les citoyens seraient conviés pour faire valoir les orientations politiques qui devraient, selon eux, être adoptées par les candidats.

M. Michel Winock. Je reviens sur la question de la personnalisation des partis, évoquée par Mme Berger. Ne nous faisons pas d'illusions : au cours de leur histoire, les partis ont toujours été représentés par un leader. Et, lorsqu'il n'y en avait pas, on parlait de crise de *leadership*. On a besoin du leader : c'est lui qui donne sa visibilité au parti. Jadis, nous avons eu « le parti de Jaurès », puis « le parti de Thorez ». Quant à l'exemple du Front national, il me semble mal choisi : plus que tout autre parti, le Front national a été pendant longtemps le parti d'un homme, Jean-Marie Le Pen. Et sa fille est, elle aussi, une personnalité représentative et bien connue. Ne tombons pas dans l'angélisme en réclamant des partis purement idéologiques : les individus comptent. Pour le général de Gaulle, d'ailleurs, seuls les individus comptaient, et pas les partis. Tel n'est pas mon avis, mais n'oublions pas le rôle très important du *leadership*.

S'agissant de la proportionnelle, les comparaisons internationales ne permettent pas de démontrer la pertinence de telle ou telle institution, car chaque peuple, chaque nation a sa spécificité, son idiosyncrasie. Or, dans notre cas, l'histoire montre à quel point nous avons peu d'aptitude au consensus. Ainsi que je l'ai rappelé, Tocqueville estimait très répandu en France ce qu'il appelait l'« individualisme collectif ». Je crois que tel est toujours le cas aujourd'hui et que, si l'on introduisait la proportionnelle intégrale, cela poserait le problème de la gouvernabilité du pays. Certes, il existe plusieurs formes de proportionnelle et on parle souvent d'une « dose » de proportionnelle, mais n'oublions pas notre histoire et les précédents.

Enfin, l'affaiblissement des partis tient aussi à l'amoindrissement des débats et des affrontements idéologiques. Le primat de l'idéologie, que j'ai évoqué dans mon propos liminaire, caractérise bien davantage les partis qui se trouvent dans l'opposition – je pense notamment au Front national. Car l'arrivée au pouvoir, c'est aussi la confrontation avec la complexité du réel. En général, l'image de « sauveur » du parti vainqueur en souffre beaucoup. J'ai écrit un jour : « Gouverner, c'est décevoir. » À cet égard, méfions-nous des programmes. Certes, il n'est pas possible de faire une campagne électorale sans programme, mais on peut être à peu près certain qu'un programme long, détaillé et péremptoire ne sera jamais appliqué, car les responsables politiques se heurtent à toutes sortes d'obstacles et de contraintes une fois arrivés au pouvoir. Voter, c'est d'abord faire confiance à un parti ou à un candidat.

Mme Marie-Anne Cohendet. Les Français ont une culture de la confrontation, notamment à cause du mode de scrutin, mais ces habitudes mentales peuvent évoluer. Nous l'avons constaté avec la cohabitation : avant cet épisode, les Français pensaient qu'il serait néfaste pour le pays, mais, au cours de la cohabitation elle-même, leur point de vue a complètement changé. Il faut donc tenir compte des habitudes, mais aussi être conscients que nous sommes capables de les surmonter.

Pour revenir à l'histoire, la vraie source de l'instabilité gouvernementale sous les iii^e et iv^e Républiques a été non pas la proportionnelle – même si celle-ci a aggravé les choses sous la iv^e – ou la faiblesse présidentielle, mais les violations de la Constitution par les Présidents de la République, notamment les abus de pouvoir de Mac Mahon et de Grévy, qui ont refusé systématiquement – huit fois en tout – de nommer Gambetta président du Conseil. En agissant de la sorte, ils ont empêché que le chef du Gouvernement soit le leader de la majorité. Or, ce qui fait la stabilité, c'est le fait que le chef de l'exécutif soit légitimé et contrôlé par les représentants du peuple. Dépourvu d'une telle légitimité et privé de la possibilité de dissoudre la Chambre, le président du Conseil était très affaibli. Quant au Président de la République, il avait tout juste assez de force pour porter atteinte au pouvoir du président du Conseil.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué le thème de l'éducation. Nous devrions réfléchir à nouveau au contenu des programmes scolaires : il convient notamment de dispenser, en classe, un enseignement sur les partis politiques et sur leur histoire. Car nous constatons, en tant qu'enseignants, que les étudiants ont une véritable phobie du politique : de leur point de vue, tout ce qui en relève est sale, y compris le terme « politique » lui-même – je ne parle même pas des partis. Et si l'on invoque alors la définition de la démocratie, certains se récrient en disant : « Attention, vous faites de la politique ! » Cela me semble très grave.

M. Frédéric Sawicki. La discussion est passionnante. Je vous remercie, les uns et les autres, pour vos remarques et pour vos questions.

La proportionnelle n'est pas la seule question qui se pose, mais elle ouvre sur beaucoup d'autres : la professionnalisation des élus, la représentativité, les relations entre les différents niveaux de pouvoir, etc. Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Winock, car l'Histoire risque de devenir un argument pour ne rien changer. La question de l'introduction de la proportionnelle pour l'élection des parlementaires ne se pose pas dans les mêmes termes aujourd'hui que lorsque François Mitterrand l'a instaurée en 1986. Certains changements intervenus récemment dans la vie politique française ont des effets très importants, en particulier le quinquennat – dont nous n'avons pas parlé – et l'inversion du calendrier électoral. Déjà légitimé par le scrutin majoritaire à deux tours – mécanisme particulier à la France, le scrutin présidentiel ne comptant souvent qu'un seul tour dans les autres pays – et doté de pouvoirs très larges, le Président de la République est désormais, en sus, élu avant l'Assemblée nationale et pour la même durée qu'elle. Cela le rend potentiellement très puissant, car les élections

législatives qui se déroulent dans la foulée lui donnent, en principe, une majorité assez confortable, même si cela ne sera peut-être pas toujours le cas.

Deuxième évolution importante qui va changer la donne : l'interdiction du cumul des mandats. Les parlementaires seront désormais plus disponibles pour effectuer leur travail.

Troisième élément : le Front national. En 1945, le général de Gaulle a introduit la proportionnelle – en 1958, il n'y sera plus favorable – par crainte de voir le parti communiste l'emporter avec un scrutin majoritaire à deux tours. L'instauration de la proportionnelle visait donc à cantonner ou à endiguer le parti communiste. Cela a eu des effets pervers : deux partis politiques, le parti communiste et le nouveau parti créé par de Gaulle lui-même, qui rassemblaient respectivement 25 % et 20 % des voix, se sont retrouvés hors du jeu politique. Les autres partis ont alors inventé le mécanisme invraisemblable des apparentements, qui relevait clairement de la cartellisation.

Aujourd'hui, de nombreuses personnes sont attachées au scrutin majoritaire à deux tours, notamment parce qu'elles pensent que cela va empêcher la montée du Front national. Or c'est faux : il y a de plus en plus de triangulaires. En outre, un nombre croissant d'électeurs de l'UMP – la moitié d'entre eux actuellement – sont prêts à voter en faveur du Front national au second tour s'ils n'ont le choix qu'entre le PS et le Front national. Ce report de voix est dans une certaine mesure contraint : il est notamment le fait d'électeurs de droite qui éprouvent une aversion viscérale pour les socialistes – on peut estimer que leur vision est datée et que les socialistes devraient leur paraître moins « dangereux » aujourd'hui qu'il y a trente ans, mais il existe aussi des formes de haine de classe.

Enfin, je relève une forme de contradiction dans vos propos, monsieur Winock : certes, gouverner ne consiste pas nécessairement à appliquer un programme, et il est en effet important de responsabiliser les partis, mais comment le faire sans leur permettre d'avoir des élus ? Je vous renvoie à certains articles très intéressants sur la manière dont se sont comportés les quelque quarante députés du Front national entre 1986 et 1988 : l'Assemblée nationale a fonctionné, et certains d'entre eux ont rejoint les partis de la droite parlementaire pour avoir une chance d'être réélus. Nous ne pouvons pas maintenir indéfiniment le Front national hors du jeu politique : cela maintient l'illusion aux yeux de l'électorat que ce parti est brimé et qu'il a de véritables solutions à offrir. La proportionnelle permettrait, au contraire, de l'associer en douceur. Ou bien préférons-nous qu'il devienne majoritaire ? Je prévois – j'espère me tromper – la victoire du Front national dans deux régions au mois de décembre prochain. Pour l'emporter au second tour dans le cadre d'une triangulaire, il suffit en effet d'arriver en tête avec 35 % des voix.

M. le président Michel Winock. Pourriez-vous préciser : parlez-vous de la proportionnelle intégrale ou non ? Car cela change tout.

M. Frédéric Sawicki. Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse précise à ce stade, car la question mérite un examen approfondi. Je ne suis pas favorable à la proportionnelle intégrale. Selon moi, il convient, d'une part, de fixer un seuil d'éligibilité et, d'autre part, de déterminer si le scrutin doit se dérouler ou non dans le cadre d'une circonscription nationale unique – ces deux questions étant d'égale importance. En tout cas, il faut « proportionnaliser » les élections de manière significative, pour les raisons que j'ai indiquées, notamment pour garantir une plus grande diversité dans le recrutement du personnel politique, ainsi que l'a évoqué Mme Dagoma.

Certes, on peut craindre que les partis soient tentés de ne présenter que des apparatchiks à une élection à la proportionnelle. Mais, à moins d'être très marqués idéologiquement comme le Front national, ils ne peuvent guère se le permettre : loin de voter de manière aveugle, les électeurs sont attentifs à la représentativité des candidats. La proportionnelle favorisera donc la diversification, à condition que l'on encourage dans le même temps la formation des militants – ce n'est pas un gros mot ! – et que l'on réfléchisse aux mécanismes d'aide aux partis politiques. Il s'agit non pas de donner plus d'argent aux partis, mais de le répartir autrement. J'ai en tête quelques pistes pour réaliser des économies. Le président Bartolone en a d'ailleurs évoqué une récemment, ce qui lui a valu quelques anicroches avec le président du Sénat.

M. le président Claude Bartolone. Je n'ai pas changé d'avis pour autant !

M. Frédéric Sawicki. Se pose notamment la question du nombre de parlementaires : une fois que l'interdiction du cumul des mandats sera appliquée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés !

M. le président Claude Bartolone. Il y aura en effet une évolution inéluctable avec la fin du cumul des mandats. Mais je me garde de tomber dans un discours populiste : les propositions que j'ai formulées à titre personnel, notamment la diminution du nombre de députés, visent non pas à « économiser sur la démocratie », mais à répartir les moyens différemment, pour que l'Assemblée et les parlementaires soient actifs.

M. Frédéric Sawicki. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président. En France, depuis 1848, nous avons un complexe très fort par rapport à ces questions. Or nous devons assumer que l'exercice d'un mandat électif coûte cher. Les indemnités sont nécessaires, et moins les élus sont payés, plus on a de chances qu'ils soient des ploutocrates – propriétaires terriens, dans l'ancien temps ; détenteurs d'entreprises qu'ils font gérer, aujourd'hui – ou qu'ils fassent carrière.

Si nous voulons avoir des élus forts, nous devons leur donner des moyens pour qu'ils puissent se reconvertir, vivre dignement et faire leur travail de législateur et de contrôle de l'action du Gouvernement dans de très bonnes

conditions. De ce point de vue, il faudrait, selon moi, diviser le nombre de parlementaires par deux, mais permettre à chacun d'eux d'embaucher une équipe d'une dizaine de personnes. Une partie du travail pourrait aussi être mutualisée au niveau des groupes politiques. En tout cas, nous devons tenir un discours courageux : il faut expliquer aux Français – qui ne sont pas aussi hostiles à la politique qu'on veut bien le dire – que ces mesures sont nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie, à condition de leur adresser, dans le même temps, un certain nombre de signaux positifs. À cet égard, les lois relatives à la transparence de la vie publique ont leur importance, même si elles ne font pas de miracle. Pour les personnes qui souhaitent militer au sein des partis ou pour les sympathisants qui veulent leur apporter une aide ponctuelle, il est bon de savoir que ces partis sont gérés correctement et que leur fonctionnement interne est conforme aux règles démocratiques générales.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie d'autant plus, monsieur Sawicki, que les spécialistes des partis politiques sont relativement peu nombreux. Je l'ai découvert en préparant cette réunion avec M. Winock. De même, les études sur les partis sont moins abondantes qu'on pourrait le souhaiter, alors qu'il s'agit d'un sujet essentiel lorsque l'on réfléchit à la représentativité et à l'avenir des institutions.

**Audition de M. Philippe Doucet, député du Val-d'Oise,
sur le thème de l'écu,
le vendredi 13 février 2015**

M. le président Claude Bartolone. L'un des enjeux essentiels de la réforme de nos institutions est de valoriser le Parlement, ce qui implique de valoriser ses travaux. C'est pourquoi j'ai invité notre collègue Philippe Doucet à se joindre à nous pour un débat sur le statut de l'écu. M. Doucet, membre du groupe socialiste, républicain et citoyen, et M. Philippe Gosselin, membre du groupe UMP, ont remis en juin 2013 un rapport d'information de grande qualité, intitulé « Pour un véritable statut de l'écu ». Je vous prie d'excuser M. Gosselin, qui a été retenu dans sa circonscription.

À la suite de la publication de ce rapport, monsieur Doucet, vous avez repris et amendé une proposition de loi du Sénat visant à favoriser l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Vous pourrez nous dire à quel stade en est l'examen de ce texte. Je vous remercie, au nom de notre groupe de travail, de votre présence parmi nous aujourd'hui.

M. Philippe Doucet. Je vous remercie de votre invitation, monsieur le président. Je suis heureux de vous retrouver, monsieur Winock : j'ai « subi » vos livres lorsque j'étais étudiant, et je suis aujourd'hui avec un grand intérêt la controverse dans laquelle vous êtes engagé avec Zeev Sternhell sur le fascisme français.

Il est souvent question d'ouvrir la classe politique, mais il suffit de consulter les *curriculum vitae* des députés pour constater que les parcours sont souvent assez uniformes : très peu d'entre eux ne sont pas issus de la fonction publique au sens large ou des professions libérales. Vous faites partie de ce petit nombre de députés, monsieur le président de l'Assemblée nationale. Tel est également mon cas, puisque j'ai travaillé pendant vingt-cinq ans dans des entreprises privées, petites ou grandes, françaises ou internationales. À cet égard, je suis toujours apparu comme « un peu à part », notamment au sein du Parti socialiste. Et je n'ai pu exercer mes fonctions d'écu local en parallèle de mon activité professionnelle que par miracle : j'ai eu la chance d'avoir des patrons qui acceptent de jouer le jeu de la démocratie, tout en n'étant pas de la même sensibilité politique que moi. Cela a tenu non pas à un quelconque statut, mais au hasard des rencontres et à la qualité des relations que j'ai pu nouer avec eux. En outre, lorsqu'il m'est arrivé d'être contacté par des chasseurs de têtes, j'ai pu poser un certain nombre de conditions et faire valoir que j'étais déjà élu. Cependant, mon cas relève davantage de l'exception que de la règle.

Je me suis très vite intéressé à la question du statut de l'écu. Mon objectif est non pas d'élaborer un statut supplémentaire, mais d'ouvrir la classe politique,

que je trouve, à bien des égards, beaucoup trop fermée, ce qui n'est pas sans conséquences politiques.

Les élus ne sont pas à l'image de la société, ainsi que le montrent les quelques chiffres suivants. D'abord, beaucoup d'élus sont âgés et, loin de s'améliorer, la situation régresse de ce point de vue : en dix ans, le nombre de maires de moins de quarante ans a été divisé par trois. En 2012, 32,4 % des élus locaux étaient des retraités. D'autre part, les femmes restent éloignées des fonctions exécutives : 14,4 % des maires seulement sont des femmes. Enfin, 15,6 % des maires et 11,1 % des conseillers municipaux sont des exploitants agricoles, alors que ceux-ci ne représentent que 1 % de la population active. À l'inverse, seulement 2 % des maires, 4,8 % des conseillers municipaux, 0,4 % des conseillers généraux et 1,1 % des conseillers régionaux sont des ouvriers, alors que ces derniers comptent pour 13,5 % des actifs. L'image globale est donc la suivante : beaucoup de seniors et peu de jeunes, une féminisation très faible, une représentation de certaines catégories professionnelles inversée par rapport à la réalité de la société française.

Si l'on examine les choses de manière plus détaillée, on se rend compte que les villes moyennes, nombreuses en France, sont gérées en majorité par des seniors : 58 % des maires de communes de 5 000 à 20 000 habitants ont plus de soixante ans. De plus, 50 % de ces mêmes maires sont issus du secteur public. Au total, si l'on exclut les seniors, les fonctionnaires et les professions libérales, il ne reste plus que 2 % de maires « normaux », si je puis dire, c'est-à-dire salariés du privé. Certes, les personnes âgées sont parfois nombreuses dans les villes moyennes, mais peut-on dire que la population soit ainsi représentée dans sa diversité ? Par ailleurs, un maire de plus de soixante-cinq ans n'est sans doute pas le mieux à même de gérer les problèmes de crèches – à moins qu'il ne s'occupe de ses petits-enfants – ou les questions qui se rapportent au monde du travail. Cela peut poser de vraies difficultés.

Il est donc indispensable d'ouvrir la classe politique. Cette analyse transcende d'ailleurs les clivages politiques, ainsi que Philippe Gosselin et moi-même avons pu le constater dans le cadre de notre mission d'information. Nous sommes en effet tous conscients que nous passons à côté de l'objectif en matière de représentativité de la classe politique. Or, si nous voulons préserver le lien entre la classe politique et les citoyens, il faut que les gens aient le sentiment d'être représentés. Il ne s'agit pas nécessairement d'instaurer des quotas, mais il faut tenir compte de l'ensemble des critères : l'âge, le sexe, l'origine, la classe sociale. À cet égard, lorsque l'on débat de la représentation politique, notamment au sein du parti socialiste, on se concentre généralement sur la question de la diversité, mais on oublie souvent – je trouve cela très frappant – celle des classes sociales. Rappelons que les ouvriers et les employés, toutes catégories confondues, constituent tout de même plus de 50 % du corps social en France. Comment cette moitié du corps social peut-elle se sentir représentée aujourd'hui ? Cela fait bien longtemps que nous n'avons pas eu un Pierre Mauroy ou un Pierre Bérégovoy au Gouvernement, serait-ce à des postes symboliques. En 2002, il a

fallu que Pierre Mauroy explique à Lionel Jospin que le mot « ouvrier » n'était pas un gros mot ! Celui-ci n'apparaissait nulle part dans le programme du candidat à la présidentielle. On voit ainsi à quoi peut aboutir l'absence de représentation politique.

Nous sommes en train d'avancer sur le statut de l'élu, même si ce terme ne me plaît guère, car il laisse penser que les élus se fabriquent une réglementation en béton pour se protéger. En termes de communication, il sera donc préférable de parler d'ouverture de la classe politique.

Quelles sont les pistes qui ont été évoquées dans notre rapport d'information et reprises dans la proposition de loi ? Pour être élu, il faut d'abord être en mesure de se présenter aux élections. Nous souhaitons que davantage de personnes puissent le faire. Or les salariés qui pointent dans leur entreprise ne jouissent pas du tout de la même liberté pour gérer leur temps que les agents de la fonction publique, en particulier que les enseignants. Nous avons donc étendu le congé électif aux candidats à une élection municipale dans les communes d'au moins 1 000 habitants.

Ensuite, il faut que chacun ait la possibilité d'exercer son mandat. Lorsqu'un enseignant devient maire, il lui suffit d'adresser un courrier à l'administration de l'éducation nationale pour passer à mi-temps. Et, le jour où il cesse d'être maire, il envoie une nouvelle lettre pour demander de retrouver un temps plein. Or les choses sont loin d'être aussi simples pour les salariés dans les entreprises, car la pression sociale n'y est pas du tout la même. Nous avons donc abaissé de 20 000 à 10 000 habitants le seuil à partir duquel les adjoints au maire peuvent bénéficier du droit à la suspension de leur contrat de travail, ainsi que d'un congé de formation professionnelle et d'un bilan de compétence à l'issue de leur mandat.

En outre, nous avons fixé par principe l'indemnité de fonction des maires au taux maximal prévu par loi. Contrairement à ce que l'on peut lire ou entendre dans les médias, nous avons constaté que beaucoup d'élus ne touchaient pas le maximum de leur indemnité. Dans les communes petites ou moyennes, il est parfois difficile au conseil municipal de fixer l'indemnité du maire à ce niveau, compte tenu de la pression sociale. Or, si les retraités peuvent éventuellement se contenter de leur pension et les professions libérales des revenus qu'ils tirent de leur activité, il n'en va pas de même pour les salariés : leur patron compte le nombre d'heures qu'ils consacrent à l'exercice de leur mandat et ampute leur salaire d'autant. Pour eux, l'indemnité constitue donc un complément de rémunération essentiel. S'ils ne peuvent pas la percevoir, il y a là un facteur de fermeture. C'est pourquoi nous avons souhaité que le conseil municipal ne soit plus tenu de voter pour fixer le niveau de l'indemnité du maire.

Toujours dans le but de permettre aux élus d'exercer leur mandat, nous avons étendu le crédit d'heures aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Ce crédit est égal à l'équivalent de 20 % de la durée

hebdomadaire légale du travail, ce qui permet aux élus de dégager un jour par semaine pour se consacrer aux affaires de la collectivité locale.

Enfin, si l'on souhaite que davantage de personnes se présentent aux élections, il faut permettre à chacun de préparer son retour à l'emploi à l'issue du mandat. D'une certaine manière, les élus sont en contrat à durée déterminée. Encore une fois, les fonctionnaires sont certains de retrouver leur poste, mais tel n'est pas le cas pour les salariés : en théorie, la loi les protège, mais la pression sociale qui s'exerce au sein de l'entreprise est sans commune mesure avec celle qui peut exister dans la fonction publique, notamment territoriale. Il y a là un frein pour les salariés. Nous avons donc étendu le droit à la suspension du contrat de travail et le droit à la réintégration dans l'entreprise aux adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants. Nous clarifions ainsi les éléments de droit relatifs au contrat de travail des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle afin d'exercer leur mandat.

Chaque élection municipale est suivie d'un énorme « plan social », compte tenu du nombre de maires et d'adjoints battus qui ne retrouvent pas d'autres fonctions. Par conséquent, nous avons créé un dispositif obligatoire de « droit individuel à la formation » au bénéfice des élus et leur avons ouvert la possibilité de valider l'expérience acquise dans les mêmes conditions que les salariés. Nous avons aussi allongé de six mois à un an la durée de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat, avec un taux dégressif au bout des six premiers mois.

Une commission mixte paritaire devrait se réunir au début du mois de mars pour examiner les dispositions de la proposition de loi restant en discussion. Son résultat devrait être positif, nos collègues sénateurs ayant fini par s'engager dans la discussion de manière constructive. L'ensemble de ces dispositions devrait donc entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Néanmoins, il faut aller plus loin. J'aborde ici une problématique qui ne figure pas dans le rapport de la mission d'information et qui mérite, selon moi, d'être débattue : lorsqu'un salarié accède à des fonctions d'élus local, sauf exception, la chose est plutôt mal vue par son entreprise. Il faut absolument déverrouiller cette situation. Or, compte tenu des logiques de blocage qui demeurent au sein de la société française, nous n'y parviendrons que par la loi, même si, à titre personnel, je n'apprécie guère cette méthode. Peut-être trouverez-vous la comparaison audacieuse, mais nous n'aurions pas avancé en matière de féminisation de la vie politique si nous n'avions pas imposé, par la loi, la parité sur les listes de candidats aux élections municipales et, désormais, sur les listes d'adjoints. Tout le monde a été obligé de se conformer à ces règles. De la même manière, la place des handicapés dans l'entreprise n'aurait pas connu d'amélioration sans un certain nombre de dispositions législatives, même si celles-ci sont parfois contournées et que les résultats sont moins probants en la matière.

Les entreprises reprochent souvent au Parlement et aux collectivités territoriales, notamment aux mairies, de ne pas suffisamment tenir compte de leurs réalités, de ne pas parler la même langue qu'elles. Chaque fois que je rencontre des chefs d'entreprise, je leur demande ce qu'ils font pour lutter contre cette coupure dont ils se plaignent : quel effort seraient-ils prêts à consentir en faveur de la citoyenneté ? Seraient-ils prêts à accepter qu'un plus grand nombre de leurs salariés exercent des fonctions d'élu local ? Seraient-ils disposés à les voir siéger au comité de direction ou au comité d'entreprise ?

Il serait intéressant que les entreprises s'imposent une sorte de « 1 % élu local » pour favoriser la citoyenneté et la représentation politique des salariés. Elles deviendraient ainsi actrices de la société civile et politique. À défaut, combien d'ouvriers exerceront des fonctions d'élu local ? Or, s'il n'y a pas d'ouvriers élus à ce niveau, il n'y en aura pas non plus aux niveaux départemental, régional et national. Chacun de nous a été, mes chers collègues, conseiller municipal, puis conseiller général ou maire, avant d'être élu député. Si nous voulons obtenir une meilleure représentation politique du monde du travail, il faut traiter le problème à la racine. Nous devons entamer un dialogue avec le patronat, qui détient une partie des clés. Mais nous ne nous en sortirons probablement pas, malheureusement, sans un autre texte de loi.

Nous avons tous, y compris les syndicats, notre part de responsabilité dans cette situation. La représentation des différentes classes sociales a été progressivement gommée du paysage politique. Or, ce n'est pas parce que Renault-Billancourt a disparu que la société française ne compte plus d'ouvriers. Que l'on songe au secteur des services ou à celui des PME, qui ont connu un essor important ces dernières années. Si nous avons progressé dans le domaine de la parité, la représentation du salariat, quant à elle, a régressé.

Mme Karine Berger. Philippe Doucet a exposé des problématiques qui sont rarement abordées. Je pense notamment à celle de la place des salariés dans la représentation politique, à laquelle je suis particulièrement sensible, étant moi-même issue du secteur privé – je sais, pour l'avoir vécu, ce que signifie avoir un engagement politique de gauche dans une entreprise. Il est vrai qu'en tant que salarié, on manque de disponibilité pour exercer une activité politique, non seulement pour mener campagne mais aussi pour participer à la vie du parti, ne serait-ce que pour assister à des réunions. La première question qui se pose est donc celle du temps dont dispose un salarié pour avoir une activité militante, citoyenne ou associative.

Par ailleurs, la neutralité politique des entreprises n'existe pas. Si elles avaient l'obligation de compter 1 % d'élus locaux dans leur effectif, certaines d'entre elles préféreraient certainement que ces derniers soient d'une certaine couleur politique plutôt que d'une autre. Comment résoudre cette tension, qui, du reste, existe également dans la fonction publique ?

Je souhaiterais également dire un mot de l'allocation de fin de mandat. Plus que toute autre, cette mesure suscite, sans doute à tort, une levée de boucliers, y compris chez ceux de nos concitoyens qui ne sont pas « antisystème », car ils considèrent que les élus bénéficient déjà d'une protection suffisante. Comment leur faire accepter la nécessité de donner des gages à ceux qui prennent le risque de s'engager en politique ?

Enfin, j'en suis convaincue, si l'on veut que la France de 2015 soit représentée dans la vie politique, il faudra instaurer des quotas, mais jusqu'où faut-il aller en la matière ?

M. Arnaud Richard. On pourrait penser, en nous écoutant discuter de ces sujets, que nous faisons notre tambouille, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Que constate-t-on ? Au cours des vingt dernières années, la proportion des maires de moins de quarante ans a été divisée par dix, passant de 12 % en 1993 à 1,8 % en 2013 ; 32 % des maires sont des retraités. En outre, on accuse les élus nationaux d'être des cumulards, alors que les plus grands cumulards sont les élus locaux.

Je rappelle que les avancées les plus importantes concernant le statut de l'élu ont été obtenues, contre l'avis du Gouvernement, dans le cadre d'une commission mixte paritaire qui a abouti à la loi Vaillant de 2002. Parmi ces avancées figurait notamment l'extension du dispositif du crédit d'heures. Celui-ci est-il encore adapté à la situation actuelle ? Doit-il être rémunéré ? Je m'interroge. Quoi qu'il en soit, il me paraît nécessaire d'affirmer la dimension sociétale de l'entreprise en accordant aux élus locaux, comme le proposent les auteurs du rapport, le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux.

Le statut de l'élu doit-il être lié à la fonction exercée ou à la personne ? Le retraité qui préside une association n'est pas rémunéré. Pourquoi le serait-il lorsqu'il est maire ? Si l'on veut rajeunir et diversifier la représentation politique, il faut adapter le statut de l'élu – même si le mot ne me plaît guère – et donner à celles et ceux qui le souhaitent les moyens de s'engager pour les autres. Combien de fois ai-je mis en garde ceux de mes amis salariés du secteur privé qui souhaitaient devenir adjoints au maire en les prévenant qu'ils prenaient un risque sur le plan professionnel !

Par ailleurs, j'ai rencontré, hier, des écoliers qui participent au Parlement des enfants. Tous nous croient milliardaires, et ils ont été étonnés d'apprendre que notre indemnité était équivalente à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires.

M. le président Claude Bartolone. À ce propos, je précise que l'indice de traitement de la fonction publique sur lequel nos indemnités sont indexées n'augmente plus depuis dix ans, cette stagnation étant compensée, pour les fonctionnaires, par une augmentation des primes, qui ne sont pas prises en compte dans le calcul des retraites.

M. Arnaud Richard. Quoi qu'il en soit, à ceux qui considèrent que nous gagnons trop d'argent, je propose que l'on ne nous rémunère plus, et ils verront les élus qu'ils auront ! Il faut tout de même se rappeler les raisons pour lesquelles, lors de la Révolution, il a été décidé d'indemniser les députés.

M. le président Claude Bartolone. Le compte rendu des débats de la période révolutionnaire est en effet très intéressant à cet égard ; il témoigne des pressions exercées par la noblesse pour interdire toute indemnité parlementaire.

M. Arnaud Richard. Quant à l'allocation de fin de mandat, non seulement elle est, dans l'ensemble, moins favorable que le régime d'assurance chômage, mais elle est très peu utilisée : une demi-douzaine de personnes, je crois, en ont demandé le bénéfice en 2012.

M. le président Claude Bartolone. J'ajoute que les éventuels revenus perçus par l'ancien parlementaire sont défalqués de cette allocation.

M. Arnaud Richard. Pour conclure, à tous ceux qui considèrent que nous sommes privilégiés, je dis : « Présentez-vous, exercez un mandat, et nous en reparlerons ! »

Mme Cécile Untermaier. Tout d'abord, je souhaiterais rappeler que l'on compte, parmi les élus locaux, 500 000 bénévoles, qui contribuent à l'enracinement de la République dans les territoires et à l'exercice de la citoyenneté. Il est néanmoins nécessaire d'offrir à ces élus qui s'engagent pour les autres un statut qui les préserve de la précarité, sans pour autant en faire des fonctionnaires. Ainsi, il n'y a rien de choquant à ce qu'après un mandat, ils puissent bénéficier d'un dispositif qui leur permette de se réorienter vers la vie professionnelle.

Par ailleurs, il me semble que les fonctionnaires, dès lors qu'ils sont élus, devraient être automatiquement mis en disponibilité, de sorte qu'ils ne progressent pas dans leur carrière pendant l'exercice de leur mandat.

Enfin, pour favoriser le renouvellement des élus, il faudrait envisager la limitation du cumul des mandats locaux. Il est vrai que celui-ci s'explique en partie par l'insuffisance des indemnités perçues par les élus d'un certain nombre de petites communes et qu'il est déjà interdit de cumuler la présidence d'un conseil général ou d'un conseil régional avec une autre fonction exécutive, mais il faut aller plus loin. Pourquoi ne pas interdire également le cumul dans le temps ? Plus les élus seront nombreux, plus les citoyens participeront à la vie politique, mieux ce sera.

Mme Marie-George Buffet. La loi sur la parité a changé la représentation que l'on avait de la place de la femme dans la société. La législation peut donc modifier les mentalités. À l'époque où la représentation des classes populaires était une question politique, on s'est efforcé de trouver les moyens de favoriser l'accès au pouvoir de personnes issues de la classe ouvrière. C'est ainsi que les

organisations syndicales et le Parti communiste ont créé le système des permanents, qui permettait à ces hommes et à ces femmes de disposer de temps, notamment pour se former. La question des moyens est donc importante. C'est pourquoi je me félicite qu'une réflexion ait été menée sur le statut – ce mot ne me gêne pas – des élus.

S'agissant des indemnités, j'entends bien ce que dit Arnaud Richard, mais l'on peut comprendre que les gens s'étonnent de l'écart qui existe entre le montant de l'indemnité d'un député et ce qu'est le salaire moyen aujourd'hui en France. L'attitude de nos concitoyens n'est d'ailleurs pas exempte de contradictions. Certains, c'est vrai, estiment que l'on s'en met plein les poches – c'est l'attitude la plus commune aujourd'hui –, mais lorsque j'explique à des lycéens que les élus du parti communiste reversent leurs indemnités à celui-ci, je vois bien un peu d'étonnement dans leur regard : ils ne comprennent pas que je ne profite pas des moyens qu'offre la représentation politique. En tout état de cause, l'indemnisation des élus ne peut être comprise par nos concitoyens que si la fonction politique n'est pas, comme ils le croient aujourd'hui, notamment les jeunes, une profession ou une carrière. C'est pourquoi il me paraît indispensable d'instaurer une limitation du cumul des mandats dans le temps.

Enfin, la validation des acquis de l'expérience concerne également les élus issus de la fonction publique. J'ai en tête l'exemple d'un infirmier de l'AP-HP qui a exercé trois mandats de maire ou d'adjoint au maire. Doit-il reprendre son poste d'origine, ou peut-on estimer que, compte tenu des compétences qu'il a acquises durant ses mandats, il peut exercer d'autres tâches, dans son intérêt et dans celui de son administration ? Du reste, la question se pose également pour les personnes bénévoles dans des associations, même si des progrès ont été accomplis dans ce secteur. C'est un point important. Le fait que l'engagement pour les autres, qu'il soit politique ou associatif, soit reconnu, notamment au plan professionnel, peut être une motivation.

M. Bernard Thibault. Le mot « statut » ne me choque pas. Aujourd'hui, le statut est assimilé à des privilèges, alors qu'il s'agit d'un ensemble de règles qui prémunissent son titulaire contre toute mesure discriminatoire ou qui, au contraire, l'empêchent précisément de bénéficier de privilèges. Pour ma part, j'apprécie d'autant plus que nous abordions la question de la représentation politique de la diversité sociologique française que je suis de ceux qui pensent que la démocratie sociale participe de la démocratie en général et, par conséquent, que ce qui se fait dans le domaine social ne doit pas être opposé à ce qui se fait dans le domaine politique.

Si l'on veut favoriser réellement une plus grande diversité socioprofessionnelle de la représentation politique, il faut s'intéresser notamment à l'aspect matériel des choses. De fait, certaines catégories ont moins de difficultés que d'autres à se dégager des contraintes financières, par exemple. Un salarié n'a pas d'autres revenus que ceux qu'ils tirent de son emploi ; s'il doit abandonner celui-ci pour exercer une autre activité, il n'a plus de ressources. La solution

suppose donc forcément une implication des entreprises. Au-delà de l'aspect financier, par quels moyens peuvent-elles permettre aux salariés d'avoir une plus grande liberté de s'engager ? Au plan syndical – et je crois que c'est également vrai au plan politique –, j'observe que les salariés s'engageraient plus volontiers s'ils étaient assurés de pouvoir le faire pour un temps limité. Or, pour des raisons juridiques notamment, cette fluidité n'est pas possible aujourd'hui.

On a évoqué les mandats syndicaux ; dans ce domaine, les progrès sont très lents. Ainsi, la reconnaissance d'engagements syndicaux autres que les mandats figurant dans le code du travail au sein d'un syndicat départemental ou d'une confédération, par exemple – dépend en grande partie du bon vouloir des employeurs. C'est pourquoi il me semble important de ne pas se limiter à la question des élus et de réfléchir également aux conditions dans lesquelles les salariés peuvent avoir une activité politique, notamment au sein d'un parti. Au plan social, je dois dire qu'il existe, à cet égard, beaucoup de situations illégales. Une entreprise qui accepte qu'un de ses salariés exerce un mandat syndical au sein d'une confédération peut en effet être accusée de lui fournir un emploi fictif. Certains de mes anciens collègues exerçant de très hautes responsabilités confédérales avaient publiquement reconnu s'être trouvés dans une telle situation.

En ce qui concerne la validation des acquis de l'expérience, il faudrait pouvoir établir des critères d'évaluation incontestables. Dans ce domaine, on a progressé, mais dans quelques régions seulement, où des programmes de formation ont été mis au point avec des universités pour que les permanents puissent disposer d'un bagage universitaire reconnu et opposable à tout employeur. Un dispositif similaire pourrait être envisagé pour les élus politiques.

En tout état de cause, si l'on parvient à élaborer un dispositif qui responsabilise collectivement les employeurs dans le domaine de la citoyenneté, il faudra veiller à ce qu'il s'applique à l'ensemble des entreprises. Je le précise, car, au motif qu'il faudrait distinguer le cas des entreprises de moins de onze salariés de celui des entreprises de plus de cinquante salariés par exemple, nous ne parvenons toujours pas à faire respecter concrètement l'article 8 du Préambule de la Constitution, selon lequel « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. »

Enfin, la méthode « Clerc » – du nom du militant de la CGT qui est parvenu à la faire reconnaître par les tribunaux – permet d'éviter que ses engagements syndicaux ne nuisent à l'évolution salariale d'un militant ou, au contraire, ne lui permettent d'augmenter plus vite ses revenus. Elle consiste à comparer l'évolution salariale d'un représentant syndical à celle de ses collègues à qualification et ancienneté égales. Dès lors que l'engagement politique serait reconnu par les entreprises, on pourrait, là aussi, étendre ce dispositif aux élus politiques.

M. le président Claude Bartolone. Je rappelle que, depuis la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique, les fonctionnaires élus au Parlement sont placés en position de disponibilité, et non plus de détachement. En ce qui concerne la limitation du cumul des mandats dans le temps, je précise qu'en 2010, la durée moyenne d'un mandat de député était de sept ans et demi et celle d'un mandat de sénateur de dix ans.

Par ailleurs, bon nombre de salariés du secteur privé préfèrent ne pas évoquer leur engagement politique. Et pour cause : je me souviens que le lendemain du jour où le chef de l'entreprise dont j'étais un des cadres a vu mon visage sur une affiche électorale, il m'a convoqué dans son bureau et m'a demandé soit de démissionner de l'entreprise, moyennant un dédommagement, soit de mettre fin à mon engagement politique. Je ne suis pas certain que ce type de situation ne se produise pas encore de nos jours...

M. Bernard Thibault. Ce qui a changé, c'est qu'aujourd'hui, on ne propose plus de dédommagement !

M. le président Claude Bartolone. J'ajoute que je travaillais dans l'industrie pharmaceutique et que, lors de mon premier mandat, chaque fois que j'intervenais dans un débat sur ce secteur, j'avais le sentiment de couper une de mes cordes de rappel.

La question du cumul des mandats et des indemnités des élus ne doit pas être séparée de celle des organisations politiques. Je sais, pour avoir affronté l'administration lorsque j'étais ministre, quel peut être son pouvoir face à des responsables politiques qui ne restent jamais très longtemps en fonction. Si nous n'affirmons pas la prééminence du politique, non seulement il sera difficile d'expliquer à nos concitoyens qu'il faut indemniser des élus sans pouvoir, mais la démocratie sera affaiblie. Ainsi une limitation du cumul des mandats dans le temps, qui accélérerait la rotation des élus, ne peut se concevoir sans un affermissement du rôle des partis politiques. Sinon, le pouvoir sera exercé par d'autres institutions : l'administration, les médias ou la justice. Ne perdons pas de vue l'objet de notre groupe de travail : examiner la question du statut de l'élu sans l'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement de nos institutions serait une grave erreur.

M. Philippe Doucet. Un point m'a particulièrement frappé lorsque nous avons auditionné les différentes associations d'élus dans le cadre de notre mission d'information. On sait qu'en Allemagne les élus sont quasiment assimilés à des fonctionnaires, alors qu'en France ils se mettent au service du bien public en exerçant leurs fonctions à titre gratuit – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils perçoivent une indemnité et non un salaire. Eh bien, j'ai été étonné de constater combien cette logique héritée de la Révolution est prégnante dans notre pays. En effet, aucune association d'élus ne réclame un statut similaire à celui qui prévaut en Allemagne. On veut garder la beauté du geste amateur ! Ce principe a plusieurs conséquences.

Tout d'abord, il est difficile de parler d'argent. Arnaud Richard et Marie-George Buffet l'ont dit, nos concitoyens pensent que nous sommes bien rémunérés. Peut-être faudrait-il d'ailleurs, monsieur le président de l'Assemblée nationale, publier un tableau comparant les rémunérations respectives des cadres de la fonction publique, de ceux du secteur privé et des élus. Lorsque je me suis présenté aux élections législatives, j'étais cadre supérieur dans un grand groupe français de défense ; aucun de mes collègues n'a compris mon choix, notamment parce que mon salaire allait être divisé par deux. Aujourd'hui, mieux vaut être footballeur que député : on ne se fait pas cracher dessus, on est bien payé et on peut même, comme Franck Ribéry, avoir sa statue dans son village ! Quoi qu'il en soit, nous avons intérêt à privilégier la transparence. Même si l'on peut regretter cette suspicion généralisée, chacun doit savoir combien coûte un élu, quel prix il est prêt à payer pour la démocratie.

Cette question est du reste liée à celle du cumul des mandats. Celui-ci s'inscrit, certes, dans une logique institutionnelle – s'il veut financer sa voirie, le maire d'une petite commune doit être conseiller général –, mais il permet aussi à l'élu local qui n'est pas fonctionnaire de passer en quelque sorte d'un CDD à un CDI : s'il perd un mandat, il lui reste un autre. C'est pourquoi si l'on veut limiter le cumul, il faut également réfléchir à la fin du mandat.

Par ailleurs, la représentation des différentes classes sociales a beaucoup pâti de la perte d'influence du parti communiste, dont l'école des cadres formait les militants politiques de la classe ouvrière. Sous cet aspect, il n'a pas été remplacé, et c'est une immense erreur du parti socialiste d'avoir oublié les classes populaires et pensé que l'ENA était la seule école de formation de ses cadres dirigeants. On assiste, de ce fait, à une coupure entre les élites et les classes populaires, l'entre-soi de l'énarchie ayant remplacé la représentation politique la plus large. Quant au Front de gauche, j'observe que ses candidats aux élections cantonales sont tous issus de la fonction publique territoriale. Dès lors, comment peut-il représenter la classe ouvrière ? Un parti d'*insiders* ne peut pas représenter les *outsiders*. C'est donc aux forces politiques de se fixer des objectifs en termes de représentation des différentes classes sociales, y compris dans leurs rangs militants. Or, au parti socialiste, par exemple, la question ne se pose même pas.

En ce qui concerne l'allocation de fin de mandat, je crois qu'il faut assumer une telle mesure. C'est pourquoi nous l'avons inscrite dans la proposition de loi visant à faciliter l'exercice de leur mandat par les élus locaux.

S'agissant de la situation des élus issus du secteur privé, je constate qu'aujourd'hui, la compétitivité et l'exigence de cohérence interne sont telles que le système de production accepte de moins en moins l'existence de « moutons noirs ». Néanmoins, la solution pourrait consister à négocier des accords de démocratie politique sur le modèle des accords de démocratie sociale. De fait, la situation des élus dans l'entreprise est encore pire que celle des représentants syndicaux. Or, au bout du compte, non seulement la démocratie est perdante, mais les patrons le sont aussi. Par exemple, combien de chefs d'entreprise ou de cadres

ce groupe de travail compte-t-il parmi ses membres ? Par ailleurs, notre classe politique est très peu internationalisée, elle est encore très franco-française. À l'heure de la mondialisation, c'est une erreur fondamentale.

Notre proposition de loi est modeste ; elle comporte des mesures concrètes. Si l'on veut résoudre le problème de la représentation, il faut conclure des accords de démocratie politique. Invitons le MEDEF à discuter d'un système de quotas, car c'est la seule solution possible. La défiance de la société vis-à-vis des élus est grande. Les médias et la justice jouent un rôle de plus en plus important, de sorte que les petits arrangements auxquels on avait recours auparavant ne sont plus possibles aujourd'hui. Il est donc temps d'agir pour sortir de cette situation par le haut !

M. le président Michel Winock. Pour comprendre la carence du parti socialiste dans le domaine de la représentation ouvrière, souvenons-nous qu'à sa création, en 1905, il était séparé du syndicalisme, à la différence des partis sociaux-démocrates scandinaves et allemand ou du parti travailliste anglais. Le Parti communiste, créé en 1920, a, quant à lui, entretenu d'emblée des liens très étroits avec la GGTU, puis la CGT. Je rappelle ces points d'histoire pour souligner combien il peut être difficile d'aller contre une tradition très ancienne.

Enfin, il est un événement historique emblématique de la question si importante du statut de l'élu : la grève de Carmaux de 1892. Cette grève, l'une des plus fameuses de l'histoire du mouvement ouvrier, a en effet été déclenchée parce qu'un mineur avait été licencié par la direction des mines après avoir été élu maire de Carmaux...

M. le président Claude Bartolone. On a évoqué le Parti socialiste et le Parti communiste, mais l'organisation à laquelle appartient Arnaud Richard est également concernée par ces réflexions.

**Audition de M. Bastien François, professeur l'Université Paris I,
sur le thème de la dyarchie de l'exécutif,
le vendredi 13 mars 2015**

M. le président Claude Bartolone. Je suis heureux de vous retrouver pour cette septième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions. Celle-ci sera consacrée au pouvoir exécutif, sujet que nous n'avons cessé d'aborder en creux depuis le début de notre mission, et sur lequel, j'en suis sûr, les membres du groupe de travail auront beaucoup à dire. C'est pourquoi nous avons choisi de n'inviter que trois intervenants extérieurs.

Monsieur Bastien François, soyez le bienvenu. Professeur agrégé de science politique à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et rédacteur d'un projet de Constitution pour une VI^e République, vous êtes un ardent défenseur du régime parlementaire, qui est la norme en Europe, la France faisant à cet égard figure d'exception.

Selon vous, l'instauration d'un tel régime dans notre pays ne mettrait pas fin à la désignation du Président de la République par les citoyens, puisque, sur vingt-huit États membres de l'Union européenne, quatorze ont un Président élu au suffrage universel. Elle impliquerait en revanche que le Premier ministre soit le véritable chef de l'exécutif et qu'il réponde de sa politique devant le Parlement. Si l'on vous suit, il n'est pas indispensable de mettre fin à la dyarchie de l'exécutif pourvu que le Président de la République ne concentre plus tous les pouvoirs dans ses mains.

Nous serons heureux de vous entendre plus en détail sur ce sujet et de découvrir en quoi une telle révision institutionnelle serait bénéfique à notre pays.

Chacun connaît la phrase de Tocqueville : « Le passé n'éclairant plus l'avenir, l'esprit marche dans les ténèbres. » Heureusement, notre groupe de travail s'est doté d'un éclaireur éminent. Sans plus tarder, je laisse Michel Winock allumer la torche de l'histoire qui, une fois encore, éclairera nos débats.

M. le président Michel Winock. La puissance du pouvoir exécutif en France, établie en 1958, résulte d'un retour de balancier. La faiblesse de ce pouvoir avait été inscrite sous la IV^e République, qui fut d'une instabilité permanente et d'une impuissance dramatique face à la guerre d'Algérie. Le général de Gaulle s'était éloigné du pouvoir en janvier 1946, dans l'impossibilité de faire admettre par les constituants une primauté de l'exécutif qui, dans son esprit, devait s'incarner dans le Président de la République.

La même année, le discours de Bayeux fixait déjà les grandes lignes de ce que devait être la Constitution de 1958. « Il est nécessaire, déclarait le général de

Gaulle, que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. »

Il précisait à Épinal, en septembre 1946 : « Il nous paraît nécessaire que le chef de l'État en soit un, c'est-à-dire qu'il soit élu et choisi pour représenter réellement la France [...], qu'il lui appartienne, dans notre pays si divisé, si affaibli et si menacé, d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la nation. Pour que le Président de la République puisse remplir de tels devoirs, il faut qu'il ait l'attribution d'investir les gouvernements successifs, d'en présider les Conseils et d'en signer les décrets, qu'il ait la possibilité de dissoudre l'Assemblée élue au suffrage direct au cas où nulle majorité cohérente ne permettrait à celle-ci de jouer normalement son rôle législatif ou de soutenir aucun Gouvernement, enfin qu'il ait la charge d'être, quoi qu'il arrive, le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et des traités signés par la France. »

Cet exécutif aura donc deux têtes, un chef de l'État et un chef de Gouvernement. Mais toute dyarchie – qui suppose une égalité entre les fonctions – était repoussée par de Gaulle : « Le Président, déclarait-il le 31 janvier 1964, est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État ». Il y a une hiérarchie du pouvoir exécutif : la présidence prime.

L'organisation de la puissance, voire de la superpuissance présidentielle, est fondée à la fois sur le texte constitutionnel et sur une pratique qui en est éloignée.

Selon l'article 11 de la Constitution, le Président préside le Conseil des ministres et peut à certaines conditions soumettre une loi au référendum. Selon l'article 12, il dispose d'un droit de dissolution quasi discrétionnaire. Selon l'article 13, il signe les ordonnances, il est le chef des armées et il dispose du droit de grâce à titre individuel. Aux termes de l'article 16, il peut concentrer des pouvoirs exceptionnels.

Cette surpuissance présidentielle est due aussi à une pratique fort peu constitutionnelle. Le Président peut se débarrasser du Premier ministre à sa guise, sauf en cas de cohabitation. Il impose généralement le choix des ministres à son Premier ministre. Il est le véritable chef du Gouvernement, malgré l'article 20 selon lequel « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » et l'article 21 selon lequel le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire et dirige l'action du Gouvernement.

Dans ses entretiens avec Alain Peyrefitte, de Gaulle déclare : « Le chef du Gouvernement, c'est moi. Le Premier ministre est le premier des ministres, *primus inter pares*, il coordonne leur action, mais il le fait sous la responsabilité du Président de la République, qui dirige l'exécutif sans partage. » Or ce chef de Gouvernement « sans partage » n'est pas responsable. Le Parlement n'exerce son

contrôle que sur le Premier ministre. Toutefois, le général de Gaulle posait à intervalle irrégulier la question de confiance par l'intermédiaire des référendums – pratique à laquelle on a renoncé après lui.

Cet accaparement du pouvoir par le Président s'est trouvé renforcé par l'instauration du quinquennat. Le chef de l'État, dont le mandat dure autant que celui de l'Assemblée, voit son rôle de plus en plus confondu avec celui du Premier ministre. La ligne de démarcation entre les deux fonctions n'est pas nette, ce qui suscite la proposition d'un véritable régime présidentiel, par la suppression du poste de Premier ministre.

Cette solution se heurte, à mon avis, à plusieurs objections.

D'abord, elle contredit la tradition française de séparation entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement. Cette distinction remonte à la monarchie constitutionnelle. Chateaubriand, l'un de ses théoriciens, écrit dans *La Monarchie selon la Charte* : « La doctrine sur la prérogative royale constitutionnelle est que rien ne procède directement du roi dans les actes du Gouvernement ; que tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du roi avec sa signature, projets de loi, ordonnances, choix des hommes.

« Le roi, dans la monarchie représentative, est une divinité que rien ne peut atteindre : inviolable et sacrée, elle est encore infaillible ; car, s'il y a erreur, cette erreur est du ministre et non du roi. Ainsi, on peut examiner sans blesser la majesté royale, car tout découle d'un ministère responsable. »

Autrement dit, selon la formule que l'on attribue à Thiers : « Le roi règne et ne gouverne pas. »

Le modèle américain est peu assimilable, me semble-t-il, d'abord, en raison du fédéralisme des États-Unis, inconnu en France. Une grande partie de la législation est l'œuvre des États et peut varier de l'un à l'autre. La vie du pays n'est pas complètement bloquée par une panne de l'État fédéral due à un conflit entre le Président et la majorité. Pareil conflit, dans le cas français, paraît insurmontable : quelle serait l'instance d'arbitrage ?

À supposer qu'on laisse un droit de dissolution au Président – ce qui n'est pas le cas dans le système américain –, les élections qui suivent la dissolution peuvent reproduire le conflit entre l'exécutif et le législatif. De plus, si l'on répond au vœu largement répandu de remplacer le scrutin uninominal par un scrutin proportionnel, ou même en partie proportionnel, nous risquons de retrouver face à face un Président et une assemblée divisée ou hostile. L'existence d'un Premier ministre en France représente une soupape de sécurité ou, si l'on change de métaphore, un fusible, que l'on peut remplacer. Comme l'écrivait Chateaubriand : « Le ministre agit, fait une faute, tombe ; et le roi change son ministre. »

Par rapport aux États-Unis, il faut rappeler que nous ne sommes pas une nation de consensus. En Amérique, les conflits existants sont moins idéologiques

qu'en France, où le système politique a été souvent comparé à une guerre civile larvée. Un Président irresponsable face à une opposition majoritaire à l'Assemblée est un schéma à prévoir, et il faut se demander comment on pourrait en sortir.

Je crois qu'en abordant cette question de l'exécutif, nous entrons dans le vif de notre travail. Personnellement, eu égard à ce que je viens d'énoncer, je suis favorable au maintien des deux fonctions, à condition de les préciser.

Le Président de la République incarne la nation, la représente, assure la continuité des institutions et, en cas de conflit, exerce son arbitrage entre le Gouvernement et le Parlement, soit par le changement de Gouvernement, soit par la dissolution. Le texte constitutionnel pourrait lui attribuer un domaine réservé – ce qui n'est pas explicite aujourd'hui –, mais limité.

Le Premier ministre, lui, dépendrait de la majorité parlementaire, gouvernerait selon l'article 20. Sa durée ne dépendrait que de l'Assemblée et de lui-même. Le renversement du Gouvernement par une motion de censure ne doit pas atteindre le Président, auquel incombe la tâche de lui trouver un remplaçant.

Vous l'avez compris : je crains la rigidité d'un régime présidentiel ; je crois beaucoup plus souple et praticable un exécutif à deux têtes, à condition d'en finir avec la surpuissance présidentielle. Le débat est ouvert.

M. le président Claude Bartolone. Il l'était depuis plusieurs semaines, voire plusieurs années : la question passionne la société française depuis le passage au quinquennat et l'inversion du calendrier électoral.

M. Bastien François. Je vous remercie de votre invitation, d'autant que, dans l'histoire de la V^e République, c'est la première fois qu'une assemblée parlementaire se saisit de la question de la réforme constitutionnelle.

Comme M. Winock, je partirai d'un point de vue historique : si l'on veut comprendre la situation actuelle du pouvoir exécutif, que je considère plutôt comme un pouvoir gouvernant, il faut partir du problème que cherchent à résoudre les constituants de 1958.

Ceux-ci sont persuadés – comme tous les commentateurs et spécialistes de science politique de l'époque – que la culture politique et partisane française rend impossible l'existence d'une majorité parlementaire stable, disciplinée et cohérente sur toute la durée d'une législature. Comme Michel Debré l'a rappelé au Conseil d'État dans son discours d'août 1958 – qui est l'un des plus beaux textes sur la Ve République –, il faut régler par l'architecture constitutionnelle un problème que la législation électorale ne pourra résoudre. Sur ce point du moins, il se trompait.

Dès lors, les constituants ont voulu construire une architecture permettant de limiter au maximum les effets délétères d'une instabilité parlementaire qu'ils

considéraient comme chronique. La solution qu'ils retiennent est élégante et d'une remarquable simplicité. Elle repose sur trois idées.

La première est la limitation des pouvoirs du Parlement dans ses fonctions législatives et de contrôle du Gouvernement. C'est – pour aller à l'essentiel – la limitation du domaine de la loi, l'encadrement strict de la censure parlementaire et une série de dispositifs qui donnent au Gouvernement la main sur la procédure législative.

La deuxième idée est, de manière symétrique, la transformation du pouvoir exécutif en véritable pouvoir gouvernant. C'est le sens de la formule très forte et inédite en France, que l'on trouve à l'article 20 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. » Ce pouvoir gouvernant est incarné par le Premier ministre, qui possède un rôle central.

En troisième lieu, pour sauvegarder l'équilibre entre les forces parlementaire et gouvernementale pensées comme nécessairement antagonistes, les constituants ont prévu une clé de voute, pour reprendre une métaphore de Michel Debré. Ce sera le rôle du président de la République, pourvu de pouvoirs autonomes d'arbitrage, mais non *stricto sensu* de pouvoirs de gouvernement. Ce président est pensé comme un arbitre qui, en situation de crise, pourrait devenir temporairement un capitaine.

Le résultat est cohérent, et même sophistiqué du point de vue de l'ingénierie constitutionnelle. Pensons par exemple au fameux article 49-3, qui constitue pour ainsi dire la « Rolls-Royce » du parlementarisme. Cependant, et c'est pour cela que je me retrouve devant vous aujourd'hui, les hypothèses des constituants vont être rapidement déjouées.

D'une part, dans le contexte très particulier de la guerre d'Algérie, et face à une indiscipline forte des troupes parlementaires gaullistes, le général de Gaulle outrepassa très largement ses pouvoirs d'arbitre, et commence à mettre le rôle présidentiel au centre du pouvoir gouvernant. Par la suite, le rôle du Président sera considérablement renforcé par son élection au suffrage universel direct.

D'autre part, à partir des législatives de 1962, s'installe ce que nous appellerons dans les années 1970 le « fait majoritaire », qui s'accompagnera progressivement d'une restructuration bipolaire du système des partis et confortera le rôle du président gouvernant.

Le résultat est que la Constitution doit fonctionner dans un environnement politique et partisan totalement différent de celui envisagé en 1958. Pensée pour réduire le rôle d'un Parlement jugé structurellement instable et indiscipliné, et renforcer symétriquement le Gouvernement, avec un garde-fou présidentiel en cas de crise, elle abrite désormais un jeu politique totalement différent : un Président de la République tout puissant, ayant accaparé l'essentiel du pouvoir gouvernant, s'appuie sur une majorité parlementaire à sa dévotion, sans contre-pouvoirs à la mesure de sa puissance. Dans cette configuration, la subordination du Premier

ministre au Président de la République ne pose pas, me semble-t-il, de difficultés particulières sur un plan pratique.

Le problème est en réalité politique et, au-delà, démocratique. Comme le disait Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle de 2007, « il n'est pas sain que le Président de la République contrôle, en fait et en droit, l'ensemble de nos institutions ». La situation est d'autant plus malsaine qu'elle porte atteinte au principe fondateur du régime parlementaire, celui de la responsabilité des gouvernants devant les représentants de la nation. Le Président de la République, chef réel du Gouvernement, quoi qu'en dise le texte de la Constitution, n'est responsable devant personne. Il est « chef de tout et responsable de rien », pour citer la formule juste et cruelle prononcée par François Hollande lors du débat organisé avant le second tour de l'élection présidentielle de 2012.

Comment corriger cela ? La tâche n'est pas simple, car il s'agit moins d'amender un texte que d'infléchir une pratique.

Quatre voies de réforme sont ou ont été discutées.

La première vise à mieux encadrer les pouvoirs présidentiels, par exemple grâce à un meilleur contrôle parlementaire des nominations, et surtout à responsabiliser le Président de la République. C'était l'idée du président Sarkozy en 2008. Elle n'a abouti qu'à une modification insignifiante de l'article 18 de la Constitution.

À dire vrai, l'idée de responsabiliser le Président est un peu baroque. Généralement, on rend compte de son action devant ceux qui vous ont mandaté pour agir. Ainsi, dans un régime parlementaire, un Premier ministre rend compte de son action devant le Parlement dans la mesure où il est issu d'une majorité qui s'est dégagée à l'occasion des élections législatives et qui peut à tout instant lui retirer sa confiance ou, du moins, chercher à infléchir la politique qu'il mène.

En France, le Président de la République ne doit rien au Parlement, d'autant qu'il a été élu avant les élections législatives. Dans ces conditions, pourquoi devrait-il rendre des comptes aux députés ? Pourquoi leur légitimité électorale l'emporterait-elle sur celle, de même nature, du président de la République ? Dans un régime parlementaire – comme l'a montré la malheureuse expérience israélienne du début des années 2000 –, il est illusoire de chercher à rendre responsable devant des parlementaires élus au suffrage universel un chef du pouvoir gouvernant lui-même élu au suffrage universel.

La deuxième piste, qui passe notamment par la suppression du poste de Premier ministre, consiste à basculer d'un régime parlementaire, ce qu'est, dans son architecture, la V^e République, à un régime présidentiel.

Dans un régime présidentiel, les pouvoirs législatif et gouvernant n'ont aucun moyen de pression l'un sur l'autre : ni motion de censure ni dissolution. Le Parlement y gagne une grande autonomie. Il ne peut pas être forcé à légiférer par

le Président, qui n'est théoriquement qu'un exécutif, chargé d'exécuter la volonté des représentants de la nation. C'est pourquoi les défenseurs du régime présidentiel mettent en avant le fait que celui-ci permettrait de renforcer considérablement le rôle du Parlement.

Mais, comme nous l'enseignent les travaux de science politique – ainsi que la série télévisée *The West Wing* –, un régime présidentiel ne peut fonctionner qu'avec un système partisan peu structuré idéologiquement, dans une configuration de négociation permanente et opaque entre les différents groupes d'intérêt qui colonisent le Parlement. Ce régime se caractérise par des tensions permanentes entre l'exécutif et le législatif, lesquelles portent souvent sur les moyens budgétaires donnés au gouvernement présidentiel, et peuvent mettre en péril la continuité même du fonctionnement de l'administration centrale.

Aux États-Unis, pour ne citer que cet exemple, tout se passe le plus souvent comme si on était dans un système de cohabitation, que les Américains appellent *divided government* – gouvernement divisé. On comprend pourquoi la plupart des spécialistes de politique comparée portent sur le régime présidentiel, en particulier américain, un regard très critique et soulignent sa faible efficacité, en dépit du rôle qu'il a joué dans la difficile construction de la démocratie. Si l'on partait de zéro, dans le monde actuel, il est probable qu'on ne prendrait pas le régime présidentiel pour base de travail, mais qu'on essaierait de rendre le régime parlementaire plus intelligent.

La troisième voie de réforme, qui est la plus radicale, est une option traditionnelle de la gauche. Elle consiste à supprimer l'élection au suffrage universel du Président de la République en espérant, de cette façon, endiguer son emprise sur le jeu politique.

À supposer qu'une telle réforme soit faisable – il me paraît difficile de transformer le Président de la République en reine d'Angleterre –, elle repose sur l'idée selon laquelle c'est parce que le Président de la République est élu au suffrage universel qu'il gouverne. Or, si quatorze des vingt-huit pays de l'Union européenne ont un Président de la République élu au suffrage universel, souvent avec des pouvoirs comparables au nôtre, aucun des homologues européens du Président français ne joue un rôle comparable au sien. Aucun n'accapare comme lui le pouvoir gouvernant. La spécificité française n'est donc pas l'élection du président de la République au suffrage universel direct, mais le fait que, doté de moyens d'action très large, il soit en position de détenir une part importante du pouvoir gouvernant, ce qui procède moins d'une architecture institutionnelle ou d'un système électoral que d'une histoire politique singulière.

La quatrième piste de réforme est la plus audacieuse mais aussi la plus riche démocratiquement. C'est également celle qui m'est le plus chère. Elle consiste à rétablir le régime parlementaire dans sa logique en remettant le Premier ministre au cœur du pouvoir gouvernant – comme le veut la Constitution – et en rétablissant son lien de filiation et de subordination à la majorité parlementaire. Ce

n'est pas difficile : il suffit d'enlever au Président de la République la présidence du Conseil des ministres, ce qui implique de supprimer l'article 9 et de modifier l'article 13 en conséquence, et d'interdire que le Président de la République puisse révoquer, selon son bon vouloir, le Premier ministre. Dans le régime parlementaire, c'est le Parlement qui décide de changer le Premier ministre.

Mais alors, que faire du Président s'il n'est plus gouvernant ? C'est ici qu'il faut être audacieux. On peut s'inspirer d'une mesure qui figurait dans le pacte écologique élaboré en 2007 par Nicolas Hulot. Celui-ci plaidait pour l'instauration d'un vice-premier ministre chargé du développement durable. La proposition, bien que peu réaliste, était intéressante. Ce n'est probablement pas une excellente idée que d'instaurer, à côté de Matignon, un Matignon écologique. En revanche, il est judicieux de prévoir, dans le pouvoir gouvernant, une instance forte chargée du long terme, c'est-à-dire des intérêts des générations futures.

Il faut profiter de la légitimité et de l'audience que confère l'élection au suffrage universel pour inventer un nouveau rôle au Président de la République : un rôle fort, intéressant, prestigieux, de gardien des droits fondamentaux et de garant des intérêts des générations futures. Il faut lui enlever certains droits de gouvernement immédiats, ou lui interdire de les exercer, et lui en ajouter d'autres, comme une capacité forte d'interpellation des pouvoirs publics – par exemple en le dotant d'un droit de veto temporaire sur des lois qui lui paraîtraient contradictoires avec les droits fondamentaux ou les intérêts des générations futures.

Il s'agit de retrouver l'esprit du Président-arbitre de 1958. Sans doute faut-il continuer à lui confier le droit de dissolution, en le détachant des contraintes et des horizons temporels courts de l'action gouvernementale, tout en tenant compte de sa forte légitimité politique. Sa mission doit être à la mesure de sa puissance politique.

Mme Marie-Louise Antoni. Existe-t-il un pays où s'applique ce modèle ?

M. Denis Baranger. Je sais gré à Bastien François, défenseur de la VI^e République, de s'être livré à un exercice d'ingénierie constitutionnelle concrète et d'avoir présenté différentes options. Il a raison de souligner le changement de configuration qui s'est opéré depuis 1958, et de se demander ce qu'on peut faire de cet animal encombrant qu'est devenu le Président de la République.

On l'a souvent souligné, la V^e République est un régime à géométrie variable, tour à tour régi par le fait majoritaire, qui s'apparente à la normalité, ou par la cohabitation, qui serait une forme de pathologie. La situation actuelle ne relève ni de l'une ni de l'autre, même si elle s'apparente à une cohabitation. Les deux premiers gouvernements de la présidence Hollande n'étaient pas suffisamment homogènes pour qu'on puisse parler d'une véritable coalition majoritaire.

Mon sentiment est que nous vivons une crise du fait majoritaire, de l'autorité présidentielle et de la solidarité gouvernementale. À l'époque du général de Gaulle ou de Georges Pompidou, si un ministre avait parlé à la télévision des autres membres du Gouvernement dans les termes dont certains ministres usent depuis sept ou huit ans, il aurait immédiatement été recadré. Sans doute serait-il parti. Je comprends que les politiques tiennent à dire ce qu'ils pensent, mais la solidarité gouvernementale est indispensable au régime parlementaire.

Cette triple crise relève plus généralement d'une crise de confiance, dont on ne sait comment sortir, puisque le fait majoritaire n'a pas l'air de revenir – on l'a mesuré lors de l'examen de la « loi Macron » – et que nul ne souhaite une cohabitation.

Dès la seconde moitié du mandat de M. Sarkozy, la pratique l'hyperprésidence s'est renversée en une pratique de la présidence faible. À la suite du passage au quinquennat, les candidats à l'élection présidentielle se sont mués en premiers ministres du type scandinave, qui tiennent les manettes. À cause de l'extrême difficulté de gouverner les démocraties modernes – la France n'est pas une exception dans ce domaine –, le président s'est fragilisé. L'hyperprésidence et la présidence actuelle, qui a perdu de sa majesté, sont deux facettes d'un même phénomène.

Selon un de mes maîtres, le problème de la présidence française est qu'il n'y a qu'un seul job. Tout le monde a envie d'être Président de la République. Même ceux qui veulent supprimer la fonction ne résistent pas à la tentation de se présenter à la primaire.

Interdire la révocation du Premier ministre peut sembler séduisant. Mais un Président de la République pourra toujours demander à sa majorité de faire tomber ce Premier ministre, même si la Constitution le lui interdit. Le Président arbitre que vous avez décrit ressemble au François Mitterrand de 1986, qui, s'en tenant à la lettre de la Constitution, se concevait comme le défenseur des grands équilibres, des droits de l'homme et des droits sociaux. Depuis Mac Mahon, le Président de la République s'est toujours considéré comme le représentant supérieur de la nation.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Si, comme vous le souhaitez, le Président de la République continue d'être élu au suffrage universel, il présentera nécessairement un programme à court terme. Dans ces conditions, doit-il proposer un « ticket » en liant son nom à celui du Premier ministre ?

Selon vous, peut-on conférer au Président un domaine réservé, comme la défense ou les relations extérieures, ou ces sujets incombent-ils au Premier ministre ?

La réforme n'implique-t-elle pas que le Président de la République exerce un mandat plus long que celui des parlementaires ?

Enfin, le Président de la République doit-il être rééligible ?

M. Bastien François. En matière d'organisation du pouvoir, tous les pays de l'Union me semblent meilleurs que la France et, si aucun n'est idéal, chacun présente des éléments d'ingénierie constitutionnelle intéressants. Reste que tout se tient. On ne peut penser le rôle de l'exécutif indépendamment du législatif. Nous n'avons évoqué ni celui des cours constitutionnelles ni le mode de scrutin. Tous les régimes qui fonctionnent dans une logique plus parlementaire que la V^e République favorisent la responsabilité de l'exécutif.

Les Français ont souri quand la Chancellerie allemande, en réponse à la proposition de M. Sarkozy de réformer l'Europe, a dit qu'elle devait consulter son Parlement. M. Sarkozy semblait alors en position de force mais, sitôt le parlement consulté, la Chancellerie l'était bien davantage. En outre, elle pouvait s'abriter derrière celui-ci pour justifier un refus. Le régime parlementaire, bien que contraignant, donne de la puissance à l'exécutif.

Monsieur Baranger, la VI^e République pour laquelle je plaide serait modérée, comme le sont même les propositions de ceux qui annoncent le Grand Soir. Il s'agit seulement de restaurer la confiance dans la démocratie.

Je souscris à votre analyse des trois crises que nous connaissons actuellement. Fin août, j'ai présenté dans *Libération* un diagnostic identique au vôtre. La V^e République connaît une crise de régime lente, souterraine, très différente des crises éruptives qui ont marqué l'histoire de France, mais les fondamentaux sont atteints. Si le fait majoritaire existe encore, le Gouvernement a du mal à gouverner sa majorité. L'autorité présidentielle est affaiblie. Comme vous, j'ai été surpris – compte tenu de ce qu'est la V^e République – que les ministres qui ont dérogé à la solidarité gouvernementale n'aient pas été renvoyés sur le champ.

Comment sortir de cette crise de régime ? Il faut repenser la démocratie plus que la Constitution, redonner confiance et rouvrir le système politique sur le citoyen.

Vous avez parlé d'hyperprésidence ou d'hypoprésidence. La fait est que le Président de la V^e République apparaît nécessairement comme un despote ou un faible. La situation est dangereuse pour la démocratie, qui devient, selon le mot d'Arnaud Montebourg, une « machine à trahir ». Pour en sortir, il faut encadrer le pouvoir du Président de la République et rendre son rôle au politique. Le régime parlementaire me semble bon parce qu'il est fondé sur le principe de responsabilité.

Certes, le Président de la République pourra utiliser sa majorité pour contourner la Constitution et se débarrasser d'un Premier ministre. Cela ne me dérange pas, dès lors qu'il est en phase avec le Parlement démocratiquement élu. Il est beaucoup plus grave qu'il traite le Premier ministre selon son bon vouloir, sans que la majorité puisse discuter ses choix.

Le Président du long terme que je préconise ne serait ni un François Hollande ni un Nicolas Sarkozy, mais peut-être, compte tenu de leur parcours, un Michel Rocard ou une Simone Veil. Dans treize des quatorze États de l'Union qui l'élisent au suffrage universel, le Président se présente sans programme de gouvernement, comme garant des valeurs de la nation. S'il plaide pour la justice ou met en avant la nécessité d'une réforme fiscale, il n'en précise pas le détail. J'admets pourtant que, lorsque j'ai expliqué à une candidate à l'élection présidentielle que, n'ayant aucune chance d'être élue, elle n'était pas tenue de proposer un programme, ses autres conseillers se sont moqués de moi...

Le Président de la République peut garder des compétences spécifiques, mais je ne crois pas qu'on puisse lui conserver un domaine réservé. Dans notre univers mondialisé, l'action du Gouvernement ne peut s'arrêter aux frontières de l'Hexagone. C'est d'ailleurs sur ces questions que se créent des tensions. Quelle place assigner au secrétariat d'État aux affaires européennes ? Les questions de défense et de politique extérieure ont trait à la politique industrielle et à la recherche. De crainte d'un pouvoir exécutif fort, les Tunisiens viennent, au terme d'un long processus constituant, de confier le gouvernement de l'intérieur au Premier ministre et les questions extérieures au Président de la République. C'est une solution à laquelle je ne crois guère.

Si le Président de la République est tel que je le propose, il me semble judicieux d'allonger son mandat, afin de déconnecter son action du rythme de la législature, et de garantir l'autonomie du Premier ministre issu de la majorité parlementaire. Un mandat de sept ans non renouvelable me semble la meilleure solution.

Mme Cécile Untermaier. Chaque réunion de notre groupe de travail me confirme dans l'idée qu'il était important que le Parlement s'empare de la question des institutions, comme nous le faisons.

Le pouvoir législatif est encadré par le droit parlementaire, ce qui n'est pas le cas du pouvoir exécutif. Ne faudrait-il pas envisager l'élaboration d'un « droit gouvernemental », qui encadre la gouvernance et clarifie son fonctionnement en posant un certain nombre de règles déontologiques régissant, par exemple, le cumul des mandats, les relations entre la haute administration et les ministres, entre les ministres eux-mêmes, entre le Président de la République et les autres composantes du pouvoir exécutif ?

Notre dyarchie, qui est en réalité une hiérarchie, complique la tâche des parlementaires, qui doivent travailler à la fois avec la présidence de la République et le Gouvernement, ce qui entraîne parfois des frictions. Le dispositif que vous proposez et dont l'intérêt majeur est qu'il s'inscrit dans le long terme ne résoudra pas, me semble-t-il, ce problème.

Je ressens le pouvoir de dissolution comme un frein à ma liberté d'expression de député, dans la mesure où il fait dépendre de ma responsabilité

individuelle un risque collectif. Ne pensez-vous pas que le supprimer contribuerait à rééquilibrer les relations entre le Parlement et l'exécutif ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. J'adhère au constat formulé par les uns et par les autres, et suis prêt à faire mienne la quatrième piste de réforme proposée par Bastien François. Je le dis d'autant plus volontiers que ce n'était pas ma position il y a quelques années : après avoir été, plus radicalement, favorable à la suppression de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, j'ai fini par me ranger aux raisons des réalistes. Je m'excuse donc, monsieur le président Bartolone, de ne pas vous suivre sur le régime présidentiel, mais les arguments avancés par Michel Winock et Bastien François, comme les précédents historiques – la Constitution de 1791 nous a conduits à raccourcir le roi, et celle de 1848 à rétablir l'Empire – plaident pour que nous ne commettions pas la même erreur une troisième fois.

Je fais partie de ceux qui considèrent qu'il faut « réinitialiser » la Constitution de la V^e République, sans être obsessionnel sur son numéro : amendée, la V^e République peut encore servir pour peu qu'elle soit adaptée aux nécessités du temps. Après 1962, après 2008 et ce que Bastien François a nommé la « Constitution Sarkozy », sans doute est-il temps d'éradiquer de nos institutions le « mal napoléonien ».

Ma question est précise, elle porte sur le mode de scrutin : le système que vous proposez est-il compatible avec une part de représentation proportionnelle ?

M. Guillaume Tusseau. Pourquoi devrions-nous être modérés dans les propositions que nous formulons et pourquoi les pistes de réforme que vous avancez devraient-elles être exclusives les unes des autres ? Ne peut-on imaginer une architecture globale qui les combinerait ?

Je ne suis pas d'accord avec votre diagnostic comparatif, qui vous incite à penser que les institutions fonctionnent mieux dans les autres pays européens, que ce soit en termes de clarification des objectifs de l'exécutif ou en termes de responsabilisation politique de ceux qui portent ces objectifs : ce n'est selon moi le cas ni en Italie, ni en Belgique, même si les Belges n'élisent pas de président.

Il y a une profonde ambiguïté dans l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Sa vertu considérable, surtout dans les circonstances actuelles, est qu'elle est la seule échéance politique qui aujourd'hui intéresse les Français, les mobilise et suscite le débat politique, ce qui n'est pas rien. Dans le même temps pourtant, cette focalisation extrême de la vie politique sur cette seule échéance conduit à la dissolution de la solidarité gouvernementale et fait de cette élection une perspective obsessionnelle, au détriment d'un vrai débat sur le fond, les valeurs et les perspectives de long terme.

Je suis donc partagé entre la volonté – dans une perspective radicale et nullement modérée – de supprimer le problème en abolissant la présidence de la République et la tentation de présidentialiser et de gouvernementaliser encore

davantage la Présidence de la République, le Premier ministre faisant cette fois-ci les frais de cette situation. Pourquoi, dans cette perspective ne pas imaginer un système de *recall*, permettant de responsabiliser le Président de la République devant le peuple, comme l'est aujourd'hui le Premier ministre devant l'Assemblée, en offrant aux citoyens la possibilité de remettre en jeu son mandat et en donnant au peuple, comme le préconise Roberto Unger, un droit à la déstabilisation et à l'intervention, un droit à faire valoir son énergie politique propre en intervenant éventuellement de sa propre initiative pour résoudre un litige entre le Parlement et le Président ?

M. Arnaud Richard. Nous nous accordons tous sur le fait que le passage au quinquennat a été une erreur. Comment faire, donc, concrètement, pour revenir au septennat, avec ce que cela implique en termes de calendrier et d'équilibre de nos institutions ?

Je ne partage pas du tout votre conception du Président de la République et le profil que vous en dessinez. J'ai le plus grand respect pour Michel Rocard, mais j'imagine plutôt quelqu'un de plus jeune, ayant davantage de mordant et qui soit mieux au fait des réalités auxquelles sont confrontés nos compatriotes. C'est d'un choc générationnel dont nous avons besoin, à l'image de ce qui se produit en Italie, et c'est ce que les Français attendent, d'où le succès que rencontrent aujourd'hui certains nouveaux venus sur la scène politique, comme M. Macron.

En ce qui concerne la solidarité gouvernementale, vous avez raison : il suffirait de virer, du jour au lendemain, un ministre qui a « déconné », pour mettre un terme aux dérapages.

Je me demande par ailleurs s'il ne faudrait pas inscrire dans la Constitution les normes architecturales auxquelles doit être soumis le Gouvernement. Imaginer par exemple une équipe gouvernementale limitée à quinze ministres assistés de secrétaires d'État qui pourraient être des parlementaires sollicités par le Gouvernement sur des missions extrêmement précises permettrait incontestablement d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Que pensez-vous par ailleurs du *spoils system* ?

J'aimerais également avoir votre avis sur l'immunité présidentielle.

Enfin, le Président de la République tel que vous l'imaginez, serait-il élu pour ce qu'il est ou pour les idées qu'il porte ?

Mme Christine Lazerges. L'invention d'un système constitutionnel correspondant à une démocratie plus aboutie passe selon moi par la restauration de la confiance dans nos institutions. Au-delà des questions d'ingénierie constitutionnelle, nous devons nous interroger sur la manière dont elles peuvent favoriser l'intégration. Comment faire en sorte qu'elles suscitent l'intérêt des jeunes, ou des moins jeunes, qui ne votent plus qu'à l'élection présidentielle moins

par foi dans le Président de la République que parce que les campagnes présidentielles sont devenues des grands *shows*, mieux à même de frapper les esprits que les autres campagnes électorales ?

La quatrième voie de réforme que vous nous proposez est certes intéressante, mais qui voudra voter pour un Président de la République aussi nu que celui que vous proposez ? Vous en faites une autorité morale, mais pourquoi ne pas lui conserver ses compétences en matière de politique étrangère et de défense ? Je ne comprends pas les arguments qui vous font refuser à tout prix que le Président de la République ait le moindre pouvoir, et les exemples de pays où le Président de la République est privé de tout pouvoir ne me convainquent pas.

Mme Marie-George Buffet. Vous avez souligné combien il était important que la représentation nationale se soit emparée de la question de nos institutions. J'ajouterai qu'elle a le devoir d'en faire une question citoyenne et populaire et, de ce point de vue, je ne comprends pas votre souci de modération. Dans le cadre d'une crise de confiance telle que celle que nous traversons, la question des institutions doit être placée au cœur du débat politique et citoyen. Nos compatriotes sont capables de s'en emparer et d'apporter des réponses éclairées.

Parler de V^e ou de VI^e République n'est pas neutre, de même que la question d'une assemblée constituante n'est pas anodine. Il faut en effet marquer des ruptures, et passer d'une république à une autre témoignerait de notre volonté de modifier notre système politique en profondeur. S'en tenir au contraire au souhait d'amender la V^e République rendrait toute tentative de changement moins légitime.

Pour ce qui concerne le Président de la République, quel que soit le rôle que lui conférerait à l'origine la Constitution de 1958 et la stature que lui ont donnée par la suite le général de Gaulle et ses successeurs, force est de constater que la fonction est aujourd'hui en train de se casser la figure. La logique du quinquennat veut qu'à peine l'élection présidentielle achevée les responsables politiques se concentrent sur la suivante, le phénomène étant aggravé par l'organisation de primaires. Par ailleurs, l'importance prise par cette élection au détriment de toutes les autres fait que le candidat ou la candidate doit fournir des propositions – soixante, cent, cent dix, cent vingt – sur tous les sujets et dans tous les domaines. Puisque le Président de la République est ainsi censé tout savoir, il est normal ensuite que les citoyens se tournent vers lui pour demander des comptes et non vers les ministres ou les parlementaires. Son autorité s'en trouve affaiblie ; les lendemains déchantent.

En guise de solutions, vous proposez d'en finir avec le quinquennat et d'attribuer des compétences précises au Président de la République. Il faut à mon sens songer à renforcer le rôle de l'Assemblée, en repensant son articulation avec le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental. Reste que je m'interroge sur un Président de la République élu pour sept ans, inscrivant son

action dans un horizon temporel long mais n'ayant aucun pouvoir réel : pourquoi, dans ce cas, l'élire au suffrage universel ?

M. Luc Carvounas. J'imagine mal un Président de la République élu au suffrage universel avec plus de vingt millions de voix ne pas être tenté d'élargir le champ de ses compétences par rapport à ce que vous prévoyez. Par ailleurs, les événements du mois de janvier nous ont démontré que notre président était bien le garant et la clef de voûte des institutions. Cela étant, nous devons admettre que le monde politique et ses acteurs ont changé, ce qui implique de modifier certaines règles. À la différence de Marie-George Buffet, je pense cependant que l'on peut être audacieux sans nécessairement parler de VI^e République.

Outre que j'ai souri en entendant Michel Winock citer de Gaulle affirmant que le chef du Gouvernement, c'était lui, ce qui m'a confirmé que Nicolas Sarkozy était vraiment gaulliste, je retiens plus sérieusement de ses propos que la V^e République avait tout pour fonctionner et que ce qui l'a fait déraiper, c'est l'instauration du quinquennat.

Aujourd'hui, nous ne sommes ni dans un régime présidentiel ni dans un régime parlementaire, mais dans un régime de la technostructure, qu'il nous faut réformer. Je crois pour ma part aux vertus du régime présidentiel, mais à un régime présidentiel qui ne soit pas un régime à l'américaine.

Inutile de renforcer le contrôle parlementaire sur les nominations présidentielles, puisque ces nominations sont déjà soumises à nos commissions. Nous disposons donc de tous les outils nécessaires, il faut simplement que les parlementaires prennent toute la mesure de leur fonction, ce qui implique qu'ils en aient les moyens.

La composition du Gouvernement doit respecter certaines règles. On a vu, sous Jacques Chirac, un secrétaire général de l'Élysée devenir Premier ministre, et on s'est habitué à voir des ministres choisis dans la société civile, alors qu'ils n'ont aucune connaissance de nos territoires. Si le Parlement pouvait donner, en amont, son accord sur les propositions de nominations, nous éviterions quelques mauvaises surprises. Plus globalement, je plaide pour un Président de la République qui préside et qui gouverne, et puisse se présenter devant la représentation nationale pas uniquement lors des congrès.

Mais, j'y insiste, il faut redonner de vrais moyens aux parlementaires. Bastien François a rappelé que la Constitution de 1958 avait été originellement conçue pour minimiser le rôle des parlementaires : cette volonté de réduire notre capacité de réflexion et de travail se retrouve jusque dans notre organisation spatiale, qui nous oblige, lorsque l'on a trois assistants parlementaires, à travailler à quatre dans un bureau de douze mètres carrés...

Il faut donc repenser nos institutions sans pour autant casser ce qui fonctionne. Il faut admettre que ce n'est pas aux cabinets ministériels de faire la loi ni à la technostructure d'inventer la société ou de faire la une de *L'Obs*. Il faut

repositionner le curseur entre un président dont on a le sentiment qu'il est hyperpuissant, un Premier ministre qui n'écoute plus sa majorité et des parlementaires qui peuvent être de vrais partenaires de discussion et doivent pouvoir exercer leur mission de contrôle. Une chose est sûre en tout cas : on peut mettre en place un régime présidentiel fort, contrôlé par un Parlement puissant, mais il faudra choisir entre le quinquennat et le Premier ministre.

M. Alain Tourret. François Luchaire, constitutionnaliste éminent, défendait l'idée d'un septennat non renouvelable, qui a l'avantage de déconnecter le Président de la République de la gestion quotidienne des affaires publiques, en lui permettant d'être à la fois un président respecté et un président qui gouverne, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. La durée est essentielle, surtout si l'on ne fait rien au cours des deux premières années, pour se lancer ensuite dans une course à l'échalote.

Le Président de la République aujourd'hui, ce n'est ni la reine d'Angleterre, ni René Coty, quand bien même celui-ci a eu un geste essentiel en 1958. Le cantonner à l'inauguration des chrysanthèmes est à mon sens inconcevable ; cela ne correspond plus à nos mœurs politiques. Ou alors, il doit être élu, comme sous la III^e République, par le Parlement, au risque de voir un Clemenceau éliminé au profit d'un Deschanel... Je pense donc qu'il faut maintenir l'élection du Président de la République au suffrage universel mais repenser la durée de son mandat.

Reste la mise en jeu de sa responsabilité. Un Président de la République pénalement responsable me semble un élément de fragilisation des institutions – on l'a vu au moment du Watergate. Les choses sont évidemment différentes dans les cas de haute trahison, mais encore faut-il redéfinir cette notion, qui ne recouvre pas uniquement le fait de communiquer les plans de guerre à l'ennemi, comme le faisait Marie-Antoinette avec son frère.

Dans la logique d'un Président de la République élu pour sept ans et doté de réels pouvoirs, il faut un gouvernement ramassé – quinze membres me paraît en effet un bon nombre – dans lequel les compétences de chaque ministre sont clairement définies. Un ministre qui n'a aucune lisibilité sur son action ne sert à rien : autant rester au Parlement plutôt que de courir, comme nos amis Verts, après tel ou tel petit maroquin pour trouver le moyen d'exister.

M. le président Claude Bartolone. Pas d'attaque personnelle, monsieur Tourret !

M. Alain Tourret. C'est en effet une attaque personnelle. J'ai eu pour collaborateur l'actuel président du groupe écologiste au Sénat, et je sais donc de quoi je parle...

Je m'interroge sur la parité, qui semble désormais un fait institutionnel, mais dont je pense qu'en définitive elle risque d'être utilisée par les hommes pour se protéger de l'émergence des femmes en politique.

En ce qui concerne le garde des sceaux, il doit être, selon moi, le premier des ministres, doté d'un statut à part qui l'empêche d'être révoqué au cours du mandat. Si l'on veut rétablir la confiance de nos concitoyens dans notre justice, il doit s'agir d'une personnalité choisie pour son envergure et non en fonction de ses attaches partisans, et sa nomination doit être approuvée par l'Assemblée nationale. Nous aurions ainsi un garde des sceaux qui soit à la fois ministre de la justice et *attorney general*, ayant pouvoir sur le Parquet et sur l'action publique.

Quant à la représentation nationale, elle s'inscrit désormais – du fait de la montée en puissance du Front national – non plus dans une logique bipartite mais dans une logique tripartite, qui implique la formation de majorités d'idées et un rapprochement entre la droite républicaine et la gauche républicaine. Cela ne peut se faire que par l'instauration d'un scrutin proportionnel intégral dans le cadre régional. En effet, tout autre mode de scrutin favorisera dans les mois qui viennent le Front national. On reproche à François Hollande, comme on l'a reproché à François Mitterrand en 1986, de risquer de faire entrer à l'Assemblée nationale cent cinquante députés frontistes : mais, si l'on maintient le scrutin majoritaire, ils seront deux cent cinquante !

M. Michaël Foessel. Nos institutions ont cette spécificité de réunir en une seule personne autorité et pouvoir. Elles opèrent cette synthèse en s'appuyant sur le concept de légitimité, la légitimité que confère au Président de la République son élection au suffrage universel dépassant toutes les autres et relativisant de fait sa responsabilité par rapport aux autres élus : de quel poids pèse en effet la légitimité que tire un député d'avoir été élu dans sa circonscription face à la légitimité présidentielle ? Partant, est-il vraiment cohérent de vouloir dissocier la légitimité suprême conférée par le suffrage universel de l'exercice réel du pouvoir exécutif, en privant le Président de la République de ce pouvoir pour ne lui conserver qu'un rôle d'autorité ?

La seule solution, pour sortir de ce paradoxe antidémocratique qui concentre en une seule personne autorité et pouvoir consiste à distinguer deux légitimités, ce que préconisent les partisans du présidentielisme quand ils imaginent un système fondé, d'une part, sur la légitimité du Président de la République dans l'ordre gouvernemental et, d'autre part, sur la légitimité du Parlement dans l'ordre législatif. Cette organisation pose néanmoins la question de la légitimité du peuple, dans la mesure où l'expérience a montré que, dans un système présidentieliste, le débat politique tend à se structurer autour d'une succession de compromis permanents entre les deux instances considérées comme légitimes, la Présidence de la République et le Parlement.

Plaident également à mes yeux contre le présidentielisme ou le semi-présidentielisme qui caractérise actuellement notre régime les effets liés à la représentation que l'on se fait du pouvoir présidentiel. Selon Lacan, le fou n'est pas celui qui croit qu'il est le roi alors qu'il n'est pas le roi, mais tout autant celui qui croit qu'il est le roi alors qu'il est le roi. En d'autres termes, il y a, dans cette manière d'insister absolument sur la légitimité présidentielle, une manière de déni

de tous les hasards et de toutes les chances – sinon celles de sa naissance du moins celles de son parcours – qui ont conduit un individu à devenir Président de la République. Cette adhésion quasi ontologique à la fonction, assise sur l'idée que si le roi est légitime, c'est uniquement parce que le peuple l'a fait roi, correspond d'autant moins à l'exercice du pouvoir dans nos sociétés contemporaines que le politique a perdu son pouvoir souverain sur l'économie et le social. L'incarnation du pouvoir dans la seule personne du Président de la République, en complet décalage avec ce qu'il est encore en mesure de réaliser, crée dans l'opinion publique des attentes, puis des déceptions et, dans l'intervalle, de consternants effets d'apathie, voire un refus du politique.

M. le président Claude Bartolone. Je remercie Bastien François de nous aider à poser les termes d'un débat, qui n'est certes pas nouveau – il n'y a qu'à relire pour s'en convaincre les écrits politiques de Léon Blum – mais dont il importe que la société tout entière s'empare, notamment à l'occasion de la prochaine élection présidentielle, pour rétablir le lien démocratique entre nos concitoyens et leurs institutions.

Je n'accorde aucune vertu sacrée au numéro de notre Constitution, qui a connu vingt-quatre révisions depuis son établissement par le général de Gaulle et Michel Debré. Le contexte d'origine, marqué par la guerre d'Algérie et la division du monde entre l'Est et l'Ouest a beaucoup évolué, et les constituants n'avaient sans doute guère envisagé la disparition du franc, la décentralisation ou le non-cumul des mandats lorsqu'ils ont imaginé nos institutions. Je suis sensible en revanche, dans les propositions que j'ai à faire, à l'originalité française qui m'incite à ne pas multiplier les comparaisons avec nos voisins italiens ou allemands. Je ne crois pas, pour une France dotée de l'arme nucléaire mais minée par le populisme et le manque d'ambition collective, à un président arbitre, ne serait-ce que parce que le Président de la République est confronté à une concurrence des pouvoirs – pouvoir médiatique, pouvoir judiciaire – bien plus exacerbée qu'en 1958, et le réduire au rôle d'autorité morale aboutirait à la faire disparaître.

Ce qui mine aujourd'hui notre démocratie, c'est l'absence de certitudes mais aussi l'absence totale de compromis, empêchée, au sein de la majorité comme au sein de l'Assemblée nationale, par le recours à l'alinéa 3 de l'article 49 qui, dans le cas précis de la « loi Macron », a fait fi non seulement du travail parlementaire qui avait eu lieu en amont, mais également de l'attitude des députés qui, de part et d'autre, étaient prêts à faire évoluer leur position et leur vote sur le texte.

Certes, en adoptant le quinquennat, nous avons fait redescendre le Président de la République parmi les hommes. Pour autant et bien que partisan d'un renforcement du pouvoir du Parlement, je me vois mal priver les Français du choix du premier d'entre nous. Peut-on en effet demander à nos compatriotes d'élire un pouvoir législatif sans qu'ils puissent anticiper la personnalité du Premier ministre ?

Mon principal sujet de préoccupation – et nous aurons l’occasion d’y revenir – est que notre pratique des institutions, dans son refus du compromis, nourrit la montée du populisme en favorisant un manichéisme parfaitement stérile dès lors qu’aucune force politique ne peut réunir à elle seule 50 % des suffrages. J’entends bien les remarques de Michel Winock sur les risques de blocage. Ces risques doivent certes être pris en compte, mais en se rappelant que nos institutions autorisent le Gouvernement à promulguer le budget par ordonnance, lorsque celui-ci n’est pas voté par le Parlement.

Quant à la question des relations entre le Président de la République et l’Assemblée, elle évolue, en témoignent les propos du professeur Chevalier où la conversion récente de Jean-Pierre Chevènement, et je suis convaincu que nous pouvons inventer un système « à la française ». De notre capacité à inventer de nouvelles formes de compromis dépendent ensuite d’autres questions, dont celle du *spoil system*, évoqué par Arnaud Richard. Il faut bien admettre en effet que certains hauts fonctionnaires qui occupent au sein de l’État des fonctions stratégiques ont tendance à considérer que les députés sont de passage au pouvoir et qu’ils ne se privent pas d’opposer à notre action une forme de résistance silencieuse. Il s’écoule dans le meilleur des cas près de vingt mois entre le moment où la loi est votée et celui où sont pris les décrets d’application, et j’ai vu à maintes reprises des gouvernements ressortir, en les repeignant à leurs couleurs, des propositions pensées par la haute administration sous la majorité précédente.

Je me méfie enfin d’un « Président du temps long », fonction qui incomberait davantage au Sénat ou au Conseil économique, social et environnemental, si nous pouvons repenser et réorganiser ces institutions. On ne peut en effet installer dans le temps long, en neutralisant son action à court terme, un Président de la République détenteur de la force de frappe nucléaire.

Ce sont donc toutes ces questions qui doivent nous occuper et permettre à notre groupe de travail non pas de fournir au Président de la République des solutions de réforme clef en main mais de proposer aux Français des pistes de réflexion qu’ils puissent s’approprier.

M. Bastien François. Marie-George Buffet m’a reproché ma modération. Si je revendique une certaine modération c’est que ce que je demande est simple : il s’agit de la démocratisation de notre système. Je lui concède en revanche qu’il n’est pas anodin de parler de VI^e République, ce à quoi j’incline, car cela permet en effet de marquer la rupture et de mobiliser les citoyens autour de l’idée qu’il faut inventer le système politique du xxi^e siècle qui vienne se substituer au système actuel pensé dans les années vingt et trente.

Il s’agit moins d’inventer des choses miraculeuses que d’innover dans la manière de conduire les réformes : une VI^e République n’aura de sens que si elle est le produit d’un débat très large de la société sur la démocratie, ce qui va bien au-delà des institutions. Pour reprendre et paraphraser le titre d’un ouvrage de Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, on ne la change pas non

plus par la Constitution. J'ajoute que confier d'emblée l'élaboration de la constitution à une assemblée constituante me paraît une solution du passé, dans une époque qui offre la possibilité de débats plus riches et plus décentralisés.

Je revendique enfin une forme d'audace à vouloir rompre avec notre rapport franco-français aux institutions. Certes, le Président de la République, dépossédé d'une partie de ses pouvoirs, verra son existence politique remise en question ; et alors ? Il est d'autres pays où les fonctions exercées par notre président le sont par le Premier ministre, y compris en ce qui concerne l'engagement des forces nucléaires. Il faut rompre avec notre amour du présidentielisme et nous départir de l'idée que les fonctions du Président de la République ne peuvent être remplies par un Premier ministre, responsable devant le Parlement.

L'audace sera aussi d'inventer de nouvelles fonctions politiques à même de prendre en charge les enjeux du long terme. C'est tout l'enjeu de la théorie politique institutionnelle du xxi^e siècle. C'est ainsi que je propose, pour rénover des institutions pensées depuis le xviii^e siècle selon la logique des temps électoraux et nous donner la possibilité d'amorcer des politiques publiques dont les effets se projettent sur plusieurs siècles, un président du long terme, pourvu notamment du pouvoir d'interpellation, mais aussi une troisième chambre – le CESE – doté d'un pouvoir d'initiative législative sur ces questions. Je plaide, vous l'aurez compris, pour l'invention – audacieuse – d'un nouveau présent de la République.

Si le Président de la République est un arbitre, il ne faut pas supprimer son droit de dissolution – je pense que tous les constitutionnalistes en conviendront.

Pour ce qui concerne le mode de scrutin, je plaide pour un système majoritaire proportionnalisé par compensation, à l'image de ce qui se pratique en Allemagne où la moitié des députés est élue au scrutin majoritaire par circonscription, l'autre moitié étant élue au scrutin de liste de façon à corriger les inégalités de représentation. Pour remédier au défaut du système allemand, dans lequel les électeurs ne savent pas en votant quelle coalition ils vont porter au pouvoir, il faut instaurer un second tour, qui induise une « majoritarisation » des forces politiques. Quoi qu'il en soit, si l'on veut résoudre le problème de la représentativité de nos élus, qui est à mon sens notre problème majeur, il est indispensable de réformer le mode de scrutin.

Je ne pousserai pas l'audace jusqu'à instaurer un système de *recall* visant à responsabiliser le Président de la République. De tels dispositifs ne font que raccourcir encore les temps politiques ; ils coûtent de l'argent, mobilisent beaucoup de moyens et ouvrent la voie à l'action cachée des lobbies. Par ailleurs, si le vrai patron est le Premier ministre et qu'il est en permanence responsable devant sa majorité, la question de la responsabilité ne se pose plus dans les mêmes termes et l'idée du *recall* peut être écartée.

Monsieur le président Bartolone, vous avez défendu de façon assez convaincante un régime présidentiel à la française. Mon point de vue est différent : peu m'importent les pouvoirs de gouvernant du Président puisque je me situe dans la perspective d'un vrai régime parlementaire – à l'allemande, à l'italienne, à l'anglaise ou à l'espagnole – dans lequel le Premier ministre est le vrai patron.

M. le président Michel Winock. Je partage très largement les propos de Bastien François sur cette quatrième voie de réforme, qu'il faut néanmoins préciser. Je suis en revanche farouchement opposé à l'idée d'une VI^e République, pour une raison historique. Les républiques françaises sont toujours nées dans le drame et dans la catastrophe : la destitution du roi pour la I^{ère}, la Révolution de février pour la II^e, la guerre de 1870 pour la III^e, la Seconde Guerre mondiale pour la IV^e, la guerre d'Algérie enfin pour la V^e. Chers amis, si donc vous voulez une VI^e République, ne soyez pas modérés : préparez la révolution !

Ce qui importe aux citoyens français, c'est la continuité non de la V^e République mais de la République. La continuité de la République et la continuité constitutionnelle sont deux choses différentes et nous pouvons fort bien nous accorder sur des réformes en profondeur sans changer de numéro – c'est également, j'y suis sensible, la position du président Bartolone.

**Audition de M. Olivier Beaud, professeur à l'Université Paris II, et de
Mme Marie-Claire Ponthoreau, professeure à l'Université Bordeaux IV,
sur le thème de la responsabilité de l'exécutif,
le vendredi 13 mars 2015.**

M. le président Claude Bartolone. La crise que traverse aujourd'hui notre démocratie, cela a été dit à de nombreuses reprises depuis le début de nos travaux, est avant tout une crise de confiance. Or il ne peut y avoir de confiance sans responsabilité des gouvernants ; mais force est de constater que la V^e République a favorisé un certain découplage entre responsabilité et pouvoir. Responsable de tout en fait, le Président de la République n'est en droit responsable devant personne pendant la durée de son mandat. Non seulement cette situation n'est pas saine, mais elle affaiblit en réalité le pouvoir exécutif : celui qui prend les décisions ne vient pas les expliquer devant le Parlement.

Là où nous parlons de responsabilité, les Anglo-Saxons utilisent le terme d'*accountability*, difficilement traduisible : il implique non seulement que les citoyens peuvent compter sur leurs gouvernants et leur faire confiance, mais aussi que ces gouvernants doivent être prêts à répondre à leurs questions, et qu'ils aient l'obligation de rendre compte de leurs actes et de leurs décisions. Une telle responsabilité peut-elle être instaurée en France, et si oui, comment ?

Pour répondre à ces questions, nous accueillons Marie-Claire Ponthoreau, professeur de droit public à l'université de Bordeaux, où elle enseigne le droit constitutionnel et la théorie du droit comparé, et Olivier Beaud, professeur de droit public à l'université Paris-2 Panthéon-Assas, directeur de l'Institut Michel-Villey et membre de l'Institut universitaire de France. Vous avez tous deux beaucoup travaillé sur la question de la responsabilité des gouvernants : nous sommes donc très heureux de pouvoir vous entendre aujourd'hui.

Mme Marie-Claire Ponthoreau. Merci, monsieur le président. Je suis ravie d'avoir l'occasion de m'exprimer devant ce groupe de travail – qui pour une fois n'est pas réuni à l'initiative du Président de la République, ce qui me paraît plutôt bon signe.

Le problème le plus épineux de la V^e République est en effet l'absence de responsabilité politique du Président de la République en cours de mandat. J'ai eu l'occasion d'y réfléchir il y a de cela une bonne quinzaine d'années, à l'initiative d'ailleurs d'Olivier Beaud, qui avait organisé à Lille un colloque sur la responsabilité des gouvernants.

La question de la responsabilité politique des gouvernants, et en particulier du Président de la République, est-elle aujourd'hui envisagée de la même façon qu'alors ? Je proposerai plutôt un diagnostic. Je ne suis pas certaine que la solution aux problèmes que nous allons exposer soit évidente.

Si l'on réfléchit aujourd'hui aux dernières réformes constitutionnelles, c'est bien que leurs effets n'ont guère été pensés à l'avance. L'introduction du quinquennat, en particulier, était présentée comme le moyen d'éviter la cohabitation ; le septennat était de plus perçu comme anti-démocratique, le Président ne donnant pas suffisamment la parole au peuple depuis l'abandon de la pratique gaullienne du référendum par les successeurs du Général. Mais le quinquennat a eu pour effet de renforcer le présidentielisme majoritaire ; la réforme s'est, de plus, accompagnée de l'inversion du calendrier électoral, ce qui a eu pour conséquence de faire des élections législatives une simple confirmation de l'élection présidentielle – elles ont perdu leur autonomie. Désormais, la majorité présidentielle et la majorité parlementaire se confondent.

La Constitution a été réformée à de nombreuses reprises, mais l'on n'a guère touché à son article 49 : le Gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée nationale. La logique du régime parlementaire, c'est le maintien d'un lien, d'un accord permanent entre le Gouvernement et la majorité. Or les difficultés que rencontre la V^e République viennent précisément, je crois, du fait que ces liens sont distendus : ce qui compte vraiment, ce sont les liens avec le Président de la République.

Ainsi, l'article 49 ne prévoit pas de procédure d'investiture ; certes, le Premier ministre peut poser la question de confiance, mais ce n'est pas une nécessité politique, puisque le Premier ministre est soutenu par le Président de la République, qui le nomme. Ces derniers temps – c'est peut-être le résultat des cohabitations – les Premiers ministres vont devant l'Assemblée nationale. Mais ils y bénéficient toujours de la majorité absolue : ils se trouvent donc dans une situation tout à fait confortable.

Il faut également souligner que le Président de la République est, de fait, le chef de la majorité parlementaire. Mais il n'est pas le chef du parti majoritaire, puisqu'il est censé être le président de tous les Français. Bien sûr, il lui est possible d'établir des relations informelles avec sa majorité.

La révision constitutionnelle de 2008 avait, de ce point de vue, modifié l'article 18 d'une façon qui me paraissait intéressante : le Président de la République peut désormais prendre la parole devant les députés et sénateurs réunis en Congrès. Lors du précédent quinquennat, cette pratique a rencontré un succès mitigé, en partie d'ailleurs en raison des réticences de l'opposition. Jean-Marc Ayrault, alors président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, avait même estimé que cette innovation changeait la nature du régime. J'en doute : il me semble au contraire que la possibilité offerte au Président de la République de s'exprimer devant la représentation nationale est une bonne chose – en tout cas meilleure que celle qui consiste à réaliser un entretien à l'Élysée avec deux journalistes. Où est, dans ce second cas, le principe de contradiction ? Seule l'opposition peut le faire vivre.

Je me permets de rappeler ici qu'il existe plusieurs formes de responsabilité politique. La sanction – et donc la motion de censure et la destitution – n'est que l'une d'elles. Ces mesures sont d'ailleurs, dans les démocraties majoritaires, devenues impraticables, précisément parce qu'il appartient à la majorité de soutenir le Gouvernement. On ne peut plus pratiquer ces formes de « tout ou rien ». Les autres formes de responsabilité politique, sans sanction, mériteraient donc d'être développées, et en ce sens, la modification de l'article 18 ne me paraît pas inintéressante.

J'aimerais souligner une différence entre la France et les autres démocraties : à l'étranger aussi, les gouvernements sont rarement renversés par des motions de censure ; mais cela ne signifie pas que la responsabilité politique ait totalement disparu, alors que l'on peut avoir ce sentiment avec le renforcement du présidentielisme majoritaire à la française. La responsabilité peut, dans d'autres pays, prendre des formes internes au parti majoritaire : l'intérêt de celui-ci est que son *leader* soit toujours populaire ; si tel n'est pas le cas, alors le parti s'en débarrasse. C'est ce qui s'est passé avec Margaret Thatcher en 1990 : elle est au pouvoir depuis longtemps, depuis trop longtemps ; elle ne pourra pas mener le parti à la victoire aux élections suivantes ; on choisit donc quelqu'un d'autre. En France, ce n'est pas possible : le Premier ministre est soutenu par le Président de la République, qui peut l'user jusqu'à la corde, voire s'en servir comme d'un fusible, pour se protéger contre l'impopularité.

Ce qui change encore en France par rapport à la pratique d'autres démocraties, c'est l'ampleur des droits donnés à l'opposition pour faire vivre le contrôle politique, indépendamment du bon vouloir de la majorité. Ainsi, l'article 44, alinéa 1, de la Loi fondamentale allemande donne le droit de créer une commission d'enquête à un quart des membres du Bundestag. Là aussi, la révision constitutionnelle de 2008 a apporté un changement intéressant : la reconnaissance constitutionnelle des groupes d'opposition, concrétisée ensuite dans les règlements des deux chambres. Ainsi, en principe, les propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête doivent être débattues, puisqu'un « droit de tirage » a été mis en place, ce qui assure au moins à l'opposition la publicité de cette demande et sa discussion. Mais, sous le précédent quinquennat, le groupe socialiste, alors groupe d'opposition, avait demandé la création d'une commission d'enquête à la suite des observations de la Cour des comptes sur l'utilisation surprenante de sommes importantes, par l'Élysée, pour faire réaliser des sondages : la majorité a trouvé le moyen d'écarter cette demande, qui n'a même pas été discutée, au motif qu'elle ne visait pas à contrôler l'activité du Gouvernement mais celle du Président de la République, et qu'elle constituait donc une remise en cause du principe de l'irresponsabilité politique du chef de l'État.

Il faut reconnaître que les droits de l'opposition sont sans doute mieux reconnus qu'ils ne l'étaient dans le passé ; mais cet exemple montre bien qu'il existe un verrou présidentiel, et que celui-ci n'a pas sauté. S'il y a eu des progrès,

c'est surtout sur le contrôle de l'action gouvernementale – je pense en particulier aux politiques publiques.

Enfin, la France se distingue des démocraties voisines parce qu'elle a perdu le sens du mot « démission ». Je me contenterai ici de rappeler la stupeur qui a accueilli, en 2002, le retrait de Lionel Jospin – qui venait d'être battu dès le premier tour de l'élection présidentielle – de ses fonctions gouvernementales mais aussi de la tête du parti socialiste. Mais, quand on perd une élection, on s'en va ! Il y a vraiment là une exception culturelle française, sans doute liée à l'élection présidentielle, qui suppose un investissement de très longue durée. Toujours est-il que les perdants ne s'en vont pas aussi vite chez nous que chez nos voisins.

Sommes-nous au bout du présidentielisme majoritaire ? C'est le sentiment qui se dégage : nous sommes parvenus à des résultats qui sont bien au-delà de tous ceux escomptés ; il conviendrait donc de desserrer l'étau.

J'ai parlé de « faire sauter le verrou présidentiel » ; cela ne signifie pas que je sois favorable à l'instauration d'un régime présidentiel. La fonction de contrôle du Congrès américain est, il est vrai, inégalée ; pour autant, il faut mesurer ce que représenterait le passage à un tel régime présidentiel. Un bon régime politique a deux finalités : la limitation du pouvoir, via le principe de la responsabilité politique, et l'efficacité. Or, si l'on considère aujourd'hui les difficultés que rencontre pour gouverner le président Obama, on en concevra nécessairement quelques doutes sur l'opportunité d'imiter les États-Unis.

Avec la V^e République, c'est en France l'impératif d'efficacité qui l'emporte : nous devons chercher à rééquilibrer nos institutions.

M. Olivier Beaud. Merci de me donner l'occasion de m'exprimer ici ce matin. J'essaierai de ne pas répéter ce qui a déjà été dit.

Le problème majeur de la V^e République, pour un constitutionnaliste, c'est effectivement, comme vous l'avez dit en introduction, monsieur le président, la disjonction frappante entre le pouvoir et la responsabilité. Cette coupure peut être critiquée d'une manière républicaine – dans la tradition républicaine française, le Président ne devrait pas jouir d'autant de pouvoir, et c'est la principale raison pour laquelle la plupart des gens de gauche ont été hostiles à la Constitution de la V^e République, ce que l'on oublie souvent aujourd'hui. Elle peut également être critiquée d'un point de vue libéral, puisqu'elle ôte au pouvoir sa principale légitimité : dans une perspective libérale, il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité, sans possibilité de rendre compte. C'est là en tout cas, pour un observateur averti ou même simplement intéressé, la principale caractéristique du fonctionnement, de la pratique de notre République : le Président a peu à peu accaparé de nombreux pouvoirs qui ne figuraient pas dans la Constitution, par une interprétation de la Constitution très éloignée de ce qui était prévu au départ. La responsabilité en incombe principalement au général de Gaulle.

Le Président dispose donc d'importants pouvoirs, sans être responsable. Mais, si le général de Gaulle s'est accaparé des prérogatives par une interprétation particulière de la Constitution, il a dans le même temps pratiqué une véritable responsabilité politique en demandant au peuple français de ratifier les décisions qu'il jugeait les plus importantes pour l'avenir de la nation. Bien sûr, on peut considérer cette pratique comme plébiscitaire, mais il a bien démissionné à la suite du référendum sur le Sénat. On peut donc critiquer cette pratique, mais elle était au moins cohérente. Or, depuis le départ du général de Gaulle, les présidents de la République ont conservé les mêmes pouvoirs, et on peut même estimer que ceux-ci se sont encore accrus avec l'instauration du quinquennat ; mais la responsabilité politique n'est plus guère mise en jeu.

Je lis, chez certains auteurs, qu'il y aurait deux types de responsabilité politique du Président. D'une part, il serait responsable parce qu'il peut remettre son mandat en jeu : il y aurait une responsabilité « électorale ». C'est une thèse qui me semble très fragile : d'abord, le Président peut parfaitement ne pas se représenter, et donc ne pas rendre de comptes ; ensuite, le précédent de 2002 nous montre un président Jacques Chirac qui n'est réélu que parce qu'il se trouve en face d'un candidat très particulier, Jean-Marie Le Pen. En l'occurrence, la responsabilité n'a pas joué du tout ; en outre, une responsabilité qui s'exerce tous les cinq ans, c'est une responsabilité très fictive. Il y a donc là à mon avis un véritable problème. D'autre part, on invoque une prétendue responsabilité devant l'opinion publique. Présenter sa politique à la télévision, ce n'est pas être responsable, notamment parce que l'opinion publique ne dispose d'aucun moyen de contrôle.

Il y a donc là un énorme problème, qui rend le système actuel très insatisfaisant.

Je voudrais aussi insister sur le fait, déjà signalé, que l'on comprend mal ce qu'est, en droit constitutionnel, la responsabilité. C'est une question qui concerne finalement moins le droit que les mœurs politiques et parlementaires : elle peut être étudiée sous l'angle des procédures – l'article 49 a été évoqué – mais cela ne rend pas compte du véritable problème, qui est ce que John Stuart Mill appelait la « moralité constitutionnelle ». C'est un constat paradoxal pour un juriste : les textes importent relativement peu.

Or les mœurs politiques françaises tendent plutôt vers l'irresponsabilité ; et, au lieu de charger les hommes et femmes politiques de tous les péchés de notre pays, je voudrais plutôt souligner que c'est une tendance générale. Prenons l'exemple des grands patrons : M. Haberer, qui a provoqué la faillite du Crédit lyonnais, n'a jamais été mis en cause pour sa gestion catastrophique... Je pourrais prendre d'autres exemples – dans les entreprises ou les collectivités locales. Dans toute la société, il existe une tendance lourde à l'irresponsabilité ; la politique ne fait ici, me semble-t-il, que refléter ce phénomène.

Autre point très important : la responsabilité ne doit pas se limiter à l'idée de sanctions. Ce qui est déterminant, ce qui manque dans notre pays, c'est la nécessité pour l'exécutif de rendre compte de son action, d'expliquer ses actes et, en cas de contestation, de répondre. Un droit de suite doit exister. On entend souvent des ministres dire : « j'assume mes responsabilités », tout en n'assumant rien du tout, et souvent en ne répondant pas même aux questions posées. Or, les parlementaires ne sont pas en mesure de pousser un ministre dans ses retranchements.

Nous traitons là de ce que l'on a appelé la « responsabilité diffuse »... Nous avons de grands progrès à accomplir. La pratique de l'*accountability* est en France, vous l'avez rappelé, monsieur le président, quasiment inexistante. Aujourd'hui, le choix est souvent entre tout ou rien et, en raison du fait majoritaire, c'est souvent le second qui l'emporte. Nous avons l'impression – et cette impression n'est pas injustifiée – que les gouvernants ne rendent pas de comptes. C'est extrêmement regrettable.

Que faire ? Il est toujours périlleux de proposer des réformes constitutionnelles : la responsabilité telle que nous la connaissons est un élément du système de la V^e République, et c'est ce système qui pose problème aujourd'hui, et plus précisément l'élection du Président de la République. Or il est aujourd'hui très difficile de l'expliquer aux Français, qui estiment avoir le droit d'élire leur chef. C'est pourtant bien à partir de ce droit – aujourd'hui véritable épine dorsale de la Constitution – que s'enclenche la mécanique de concentration des pouvoirs au profit du Président. Nous travaillons sur la question de la responsabilité, mais l'ombre de la réforme de 1962 plane sur tout notre régime.

Je ne proposerai donc pas de grandes réformes, mais il existe des pistes d'améliorations : il a été question tout à l'heure des commissions d'enquête, par exemple. Je rappellerai ici cet exemple qui devrait choquer tous ceux qui professent des convictions de gauche : le président Mitterrand avait, lors de l'affaire des avions renifleurs, autorisé M. Giscard d'Estaing à ne pas venir s'expliquer devant la commission d'enquête parlementaire, au motif que le Président était irresponsable politiquement. Nous vivons toujours sur ce précédent aberrant – d'autant plus aberrant en l'occurrence que François Mitterrand avait, pour l'établir, invoqué une prétendue tradition. Il faudrait donc accroître les pouvoirs des commissions d'enquête, et leur permettre d'enquêter sur des affaires dont la justice est saisie, avec peut-être des pouvoirs quasi-judiciaires. J'insiste sur ce point, car il existe aujourd'hui à mon sens une concurrence très forte, sur la question de la responsabilité, entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir parlementaire ; je fais partie de ceux qui font davantage confiance au second qu'au premier, à la responsabilité politique plutôt qu'à la responsabilité pénale. Il faut donc vraiment, à mon sens, muscler les commissions d'enquête.

Il serait également possible de réfléchir à la responsabilité individuelle des ministres, qui n'a été ni prévue par les textes, ni instaurée par la pratique. Aujourd'hui, on ne peut pas remettre en question la responsabilité d'un ministre

sans remettre en cause l'ensemble du Gouvernement, raison pour laquelle on ne le fait jamais. Or cette responsabilité personnelle est à mon sens un point essentiel.

Je conclurai sur la question de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. À mon sens, la Cour de justice de la République n'a aucune légitimité ; elle a été instituée par hasard, pour résoudre l'affaire du sang contaminé. La principale critique que je lui adresserai, de façon pragmatique, c'est sa lenteur, qui, en pratique, la dévalorise entièrement : on attend une décision judiciaire deux, trois, voire cinq ans, et c'est beaucoup trop. Je passe sur les autres critiques, qui sont connues, notamment celles relatives à sa composition.

Demeure un problème bien posé par le rapport Jospin : il n'est pas possible de donner à un juge d'instruction le pouvoir de mettre en examen n'importe quel homme politique sans contrôle préalable. Cela pose l'immense question de la justice en France : malheureusement, de mon point de vue, elle n'est ni aussi forte, ni aussi fiable qu'on pourrait l'espérer. C'est un chantier gigantesque, car on ne peut réformer la responsabilité pénale des gouvernants sans modifier le code pénal – tout sauf libéral aujourd'hui, et même liberticide – et même la structure de la justice en France. Voilà ce que j'appellerai un vaste programme...

M. Alain Turret. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce que vous avez dit des commissions d'enquête. J'ai moi-même, dans une précédente législature, présidé une commission d'enquête ô combien délicate, puisqu'elle portait sur l'affaire de la MNEF, et concernait de nombreuses personnalités. J'ai pu constater que les pouvoirs d'investigation de telles commissions étaient en réalité assez faibles : le seul pouvoir réel est de forcer les gens à venir déposer – j'ai moi-même usé de cette possibilité. Mais les résultats, et les éventuelles saisines de la justice pénale, sont très limités, puisque le périmètre des commissions elles-mêmes est très étroit : elles ne peuvent pas se faire communiquer le dossier pénal, ni même plus généralement enquêter sur des faits dont la justice est saisie. Les commissions d'enquête, qui devraient être une respiration de la démocratie, disposent donc de pouvoirs à mon sens trop limités. Il serait possible de les renforcer en établissant des liens beaucoup plus forts avec la Cour des comptes – j'ai toujours pensé que celle-ci devait changer de statut pour être mise à disposition du Parlement afin de mener des investigations. Elle deviendrait alors le bras armé du Parlement, comme c'est le cas en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

M. Denis Baranger. Je suis en large accord avec les propos des deux intervenants.

La racine intellectuelle du mal, comme l'a dit Mme Ponthoreau, c'est que nous ne nous rendons plus compte que la responsabilité politique n'est pas ce que l'on dit. Avant d'être une possibilité de censure, c'est une relation de travail positive ; c'est une façon pour un exécutif et une majorité de gouverner ensemble, c'est une façon de se mettre d'accord sur une politique commune et de conduire celle-ci en faisant voter les lois et les budgets nécessaires. C'est un mariage avant

d'être un divorce. Or, parce que nous sommes intellectuellement obsédés par le divorce, nous constatons qu'il est rare ; et qu'il y a peu motions de censure qui aboutissent, peu de gouvernements forcés à la démission par des majorités parlementaires.

Il serait donc intéressant de se pencher sur la question de la coopération. J'ai bien écouté ce qu'a dit le président Bartolone des récentes péripéties législatives de la « loi Macron » et de l'usage de l'article 49, alinéa 3 : il y a bien une difficulté à coopérer, et même lorsque le Parlement travaille, l'exécutif n'est pas nécessairement content des conditions de ce travail. Le mariage, autrement dit, est tumultueux, et la communication entre le Parlement et l'exécutif n'est pas bonne. Or, sur ce point, je n'ai aucune solution à proposer, mais il y a là quelque chose à creuser : la responsabilité politique, c'est avant tout une homogénéité entre une certaine majorité et un certain exécutif sur une certaine politique ; quand ces conditions ne sont pas réunies, quelles que soient les institutions, cela fonctionne mal.

M. Copé était, il y a quelques années, allé jusqu'à évoquer une nécessaire « coproduction législative » : si je puis me permettre, il ne devrait pas y avoir besoin d'en parler ! Cette formule donnait à penser qu'il n'y avait plus de coproduction législative, alors précisément qu'il revient au Parlement d'écrire la loi... L'un des grands défauts du système actuel et de la focalisation sur l'exécutif – engendrée, en effet, par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, mais aussi sans doute par les médias – est de masquer ce phénomène. On fait apparaître les chambres du Parlement comme des organes d'enregistrement ; or ce sont des organes de travail – on parle d'ailleurs en allemand d'*Arbeitsparlament*, parlement de travail. Notre parlement en est un, mais on ne le voit guère de l'extérieur : quand il réécrit des textes, cela passe parfois pour de la dissidence. Si l'on ne demande au Parlement que d'enregistrer des textes, alors toute divergence passe effectivement pour une dissidence !

Il y a là un travail intellectuel à mener : comment la responsabilité politique peut-elle redevenir un mécanisme positif d'entraînement et de gouvernement commun qu'elle était peut-être dans l'âge d'or du parlementarisme – dont je ne suis pas sûr d'ailleurs qu'il ait jamais existé ?

S'agissant des propos d'Olivier Beaud, je ferai une remarque sans doute banale, mais qui n'en est pas moins importante : l'irresponsabilité des gouvernants, et notamment du Président de la République, est source de radicalisation de l'opinion, de violence, d'hostilité des électeurs. Si l'on ne peut rien faire, si les hommes politiques ne répondent pas aux questions et agissent selon leur bon vouloir quoi qu'il arrive, alors cette radicalisation est inévitable. Il y a donc un lien entre ces discussions apparemment techniques d'ingénierie constitutionnelle sur le rôle et la responsabilité du chef de l'État d'une part, et la situation actuelle de l'opinion publique de l'autre.

J'estime, je l'avoue, que les médias ne rendent pas service à la démocratie en favorisant des formats conflictuels et en promouvant une conception spectaculaire et très personnalisée de la politique. C'est vendeur, cela fait de l'audience, mais cela ne va pas dans le bon sens.

Comment établir de nouvelles formes de responsabilité politique ? Il me semble qu'il serait possible de renforcer les séances de questions non pas en séance publique, mais en commission. Je sais que cela existe déjà, mais il faudrait que ce soit plus fréquent et plus médiatisé : on verrait à l'œuvre un Parlement de travail, on verrait concrètement la mise en œuvre de la responsabilité, sur le modèle des commissions américaines.

Il me semble également, et je sais qu'Olivier Beaud est également sensible à ce point, que l'administration s'autocontrôle trop. Lorsque l'on veut trouver des réponses à des questions d'éthique administrative, on interroge des commissions elles-mêmes composées de fonctionnaires et de hauts fonctionnaires... Il y a là, je crois, une difficulté. Je n'accuse nullement notre administration d'être corrompue. Mais la question de la responsabilité des hauts fonctionnaires devrait être posée : je ne parle pas de les mettre en prison, mais de permettre à ceux qui le peuvent de poser les questions qui doivent être posées. On critique beaucoup les commissions des III^e et IV^e Républiques pour avoir mis sur le gril jusqu'à des directeurs de cabinet : à mon sens, c'est plutôt un modèle à suivre. C'est le rôle des parlementaires que d'appeler devant eux tel ou tel haut responsable de la technocratie pour lui demander ce qui s'est passé à tel ou tel moment, ce qu'il a fait, etc.

M. Guillaume Tusseau. Je remercie nos deux invités pour leur présentation. Je m'associe entièrement aux propos que vient de tenir Denis Baranger.

J'aimerais revenir pour ma part sur le contexte dans lequel se pose la question, plutôt technique, de la responsabilité politique des gouvernants.

Parmi les causes qui ont peu à peu acclimaté la V^e République à l'irresponsabilité politique, il y a, bien sûr, la cohabitation. Passe encore lorsque celle-ci résultait d'échéances normales et préprogrammées ; mais que dire de la cohabitation provoquée par une dissolution ratée sans que personne ne voie d'inconvénient au fait que le Président se maintienne au pouvoir ? En la matière, les torts sont partagés. Personne n'a trouvé à redire à ce que la majorité nouvellement élue accepte le résultat et prenne le pouvoir dans ce contexte de cohabitation. Pourtant, sous la III^e République – qui ne donne pas toujours un si mauvais exemple que l'on veut bien le dire –, la majorité avait bien refusé d'entrer en communication avec le président Millerand, qui s'était engagé politiquement, et qui a dû se démettre. La majorité dont nous parlons aurait pu avoir le même courage et refuser le contact avec le Président de la République qui avait provoqué la dissolution et sa propre mise en minorité, ce qui aurait peut-être entraîné une crise mais obligé le décideur à assumer sa responsabilité politique.

Cela pose un problème beaucoup plus large, que nous avons abordé lors d'une précédente séance : celui de la carrière politique. Même battu, même condamné pénalement, même condamné politiquement, même désavoué pour une faute pénale ou politique, l'homme politique – ou la femme politique – reste en place, sans envisager un seul instant une autre option, y compris un ministre dont découvre qu'il a prêté assistance à une dictature chancelante il y a quelques années. La faute politique peut être évidente, caractérisée, cela ne crée aucune difficulté. S'il – ou si elle – saute, c'est avec l'assurance que, dans quelques années ou dans l'immédiat, un nouveau mandat se substituera à celui qui a été perdu.

Le problème se pose également du point de vue, que vous avez abordé, des mœurs politiques. La responsabilité politique a trait à la moralité : c'est aussi un sentiment d'engagement, le sentiment d'assumer ses actes et ses décisions en le payant le cas échéant non de sa personne, bien sûr, mais de son poste.

On retrouve ici une difficulté déjà évoquée par notre groupe de travail et qui a trait à la dissolution des idéologies. Dès lors qu'il n'existe plus d'idéal véritable pour la défense duquel on serait prêt à se battre, à mourir – politiquement, s'entend –, à sacrifier sa carrière politique au lieu de vivre dans l'espérance d'un futur poste ou mandat, pourquoi être responsable de quoi que ce soit ? L'engagement devient de nature gestionnaire, professionnelle : il n'est plus fondé sur une conviction.

De ce point de vue, l'analyse de la responsabilité politique devrait aller bien au-delà de l'aspect technique, du décompte du nombre de gouvernements qui chutent ou du nombre de ministres qui assument leur faute plutôt que d'en faire porter la responsabilité à leur cabinet, voire qui assument les fautes de leur personnel. Une décision de justice a d'ailleurs estimé il y a quelques années que l'entourage proche du chef de l'exécutif pouvait bénéficier de la protection ou des immunités accordées à ce dernier. Certains constitutionnalistes éminents s'en étaient réjouis. Pour ma part, je la trouvais assez scandaleuse.

Au-delà, donc, des seules statistiques, c'est plus généralement un sentiment de responsabilité qui doit être diffusé. Il ne peut reposer que sur un engagement lui-même fondé sur de puissantes convictions, et sur une nouvelle conception de la fonction. Nous avons parlé tout à l'heure de réinventer des rôles d'hommes et de femmes politiques ; c'est aussi cela qui est en jeu.

Mme Marie-Louise Antoni. Je ne voudrais pas prêcher pour ma paroisse. Mais il a été question, un peu rapidement, de l'impunité des grands patrons et de l'impuissance de la justice. Or, pour connaître au quotidien la vie d'un chef d'entreprise, j'ai plutôt le sentiment que l'arsenal juridique est assez développé. N'y a-t-il pas là une forme d'autoflagellation ? Pourriez-vous préciser votre affirmation ?

M. le président Claude Bartolone. La question de la responsabilité renvoie à l'organisation du système et à son évolution. On le voit notamment à la manière dont les implications du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral ont été accentuées par l'apparition des « primaires citoyennes ». La responsabilité du Président s'en trouve diluée : s'exerce-t-elle devant ses électeurs de la primaire, devant l'organisation politique dont il est issu ? Dès lors qu'il est élu au suffrage universel, quel est son degré de responsabilité devant la majorité parlementaire qui en résulte ?

N'est-ce pas aussi à cause de cette dégradation du Parlement dans l'ordre hiérarchique que les commissions d'enquête ne constituent pas un véritable lieu de contrôle ? Ce problème confine parfois à l'absurde. Ainsi a-t-on interdit au cours de la précédente législature la publication des travaux d'une commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales. De même, aucune des conclusions de celle qui portait sur les emprunts toxiques des collectivités locales, et que j'ai présidée, n'a été retenue ; on mesure aujourd'hui les conséquences de ce scandale, tant du point de vue financier que par la déstabilisation qu'il induit pour certains hôpitaux et certaines collectivités. Cela n'est-il pas dû au peu de cas que l'on fait du travail parlementaire ? Là encore, l'organisation hiérarchique des pouvoirs favorise l'irresponsabilité.

M. Michaël Fœssel. Je partage l'analyse selon laquelle la responsabilité est diluée dans la Constitution actuelle. Mais ce phénomène n'est-il pas également lié à un aspect de l'exécutif qui n'a pas encore été évoqué au cours de la matinée : les pouvoirs exceptionnels dévolus au Président de la République par l'article 16 ? Je sais qu'Olivier Beaud a beaucoup travaillé sur le pouvoir d'exception. Pourriez-vous dire quelques mots de cette fonction, assignée au Président, de garant non seulement des institutions, mais aussi, dans des circonstances exceptionnelles, de la survie même de la nation ? Qu'en est-il du lien entre ce pouvoir qui lui est concédé – même s'il n'est plus utilisé aujourd'hui – et son irresponsabilité devant une commission parlementaire qui pourrait, en l'interrogeant, relativiser sa puissance dans la symbolique présidentialiste ?

Mme Marie-George Buffet. Je comprends parfaitement que la question de la démission se pose pour le responsable d'une organisation politique portant un choix stratégique ou tactique et mis en échec au niveau électoral : ici, l'élection représente une forme de jugement. Je comprends également qu'un ministre dont les décisions se sont révélées nocives pour une partie de la population ou dans un certain domaine soit amené à rendre des comptes et à démissionner.

En revanche, je ne comprends pas très bien ce que vous avez voulu dire, madame, en invoquant la nécessité de démissionner pour des candidats ou candidates qui ont perdu une élection. Elle reviendrait à limiter le débat d'idées dans notre pays, puisque bien des candidats et candidates ne se présentent pas dans l'espoir d'être élus, ce qu'ils savent impossible dans le contexte présent, mais pour défendre une certaine vision de la société, un projet, des propositions. M. Lionel Jospin a choisi de se retirer de la politique, un choix que je respecte beaucoup et

sur lequel je ne porte aucun jugement, mais on aurait pu estimer qu'il pouvait apporter sa contribution au combat politique d'une autre manière.

Mme Seybah Dagoma. J'aimerais vous entendre à propos de l'échelon européen, notamment le rôle du Président de la République au sein du Conseil européen et son absence de responsabilité devant le Parlement.

M. Olivier Beaud. Un problème central, que je n'ai pas suffisamment évoqué, est l'administration. Pourquoi est-il important de contrôler l'exécutif ? Parce que si l'on contrôle les ministres, et si on les contrôle bien, normalement, ils contrôleront bien leur administration. Le pouvoir n'est pas exercé par le ministre : celui-ci est bien sûr dépositaire du pouvoir politique, mais la composante déterminante, dans l'exécutif, c'est l'administration, en particulier les directeurs d'administration, qui font tourner la machine et sont responsables devant lui. Comme le ministre est censé endosser la responsabilité de tout ce que fait son administration, s'il est obligé de rendre des comptes politiquement, il devra la contrôler sérieusement, et l'on peut espérer que celle-ci fera d'autant mieux son travail et n'usurpera pas ses fonctions – je rejoins Denis Baranger sur ce point.

Je comprends bien qu'en Grande-Bretagne les choses ne se passent pas comme en France, mais je serais assez réticent s'agissant de la suggestion de M. Tourret à propos de la Cour des comptes. Chez nous, en effet, le Parlement est déjà concurrencé par les trois grands corps que sont le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'Inspection des finances, selon une spécificité française qui explique la relative faiblesse de notre Parlement, ainsi dépourvu de l'expertise technique. Nous n'avons jamais réussi à internaliser le pouvoir d'expertise au sein du Parlement, et la haute fonction publique est ultrapuissante. Il me paraîtrait donc dangereux de s'appuyer sur la Cour des comptes, d'autant que celle-ci est censée être indépendante, ce qui ne serait pas compatible avec une fonction de bras armé du Parlement. C'est l'une des difficultés françaises : le Parlement est constamment limité parce qu'avant lui passent des grands corps qui exercent parallèlement à lui le contrôle. Ils peuvent d'ailleurs le faire très bien : leur compétence n'est pas en jeu, mais cette concurrence est un élément objectif.

S'agissant des grands patrons, j'ai été un peu rapide : ce que j'ai tenté de dire, peut-être maladroitement, c'est que le problème de l'irresponsabilité n'est pas propre au champ politique. Il existe en France une tendance lourde à l'irresponsabilité que révèle le fait que les chefs de grandes entreprises soient rarement inquiétés. Je ne me situe pas sur le terrain pénal, car là n'est pas le propos – il ne s'agit pas d'attirer tous les dirigeants devant les tribunaux pénaux, ce serait de toute façon une impasse –, mais du point de vue du sentiment d'irresponsabilité. Je n'ai pas l'impression qu'en France le capitalisme soit tel que, dans les conseils d'administration ou de surveillance, on contrôle véritablement les grands entrepreneurs. Le Crédit lyonnais fournit tout de même l'exemple d'une faillite à propos de laquelle le dirigeant n'a jamais, à ma connaissance, éprouvé de grands remords : je ne l'ai jamais entendu s'excuser de la gestion désastreuse de l'entreprise, qui a coûté assez cher au contribuable. Peut-être mon propos était-il

inutilement polémique, mais il s'agissait de montrer que le Parlement n'était que le reflet de la société en général.

Je ne crois pas que l'article 16 et les pouvoirs exceptionnels du Président jouent un rôle déterminant dans l'irresponsabilité politique. Le général de Gaulle n'y a recouru qu'une fois et, dans son esprit, cet usage était assez éloigné de la question de la responsabilité politique puisqu'il a par ailleurs tenté ensuite à plusieurs reprises de faire jouer celle-ci. L'article 16 est ce que l'on appelle une « Constitution de réserve ». Une fois qu'il est mis en œuvre, il y a évidemment danger puisqu'il s'agit d'une dérogation à la Constitution qui permet au Président de cumuler deux pouvoirs : celui de décider de l'existence d'une situation d'exception, qui est très peu contrôlé et ne peut faire l'objet d'aucun veto ; et le fait même de concentrer ainsi tous les pouvoirs, ce qui institue une dictature provisoire dont le risque est qu'elle s'éternise, ce qui serait catastrophique. La dépendance au Président est alors totale. Tous les républicains ont constaté cette difficulté interne à la situation d'exception. En revanche, je ne vois pas de lien objectif qui l'articulerait à la question de la responsabilité.

Je suis entièrement d'accord avec la remarque de Guillaume Tusseau sur la carrière politique. C'est un vrai problème et l'une des raisons, paradoxales, pour lesquelles j'étais assez hostile à la réforme du cumul des mandats ; peut-être me suis-je trompé dans mon diagnostic, mais je n'étais pas le seul à le poser. Le grand risque était à mon sens de créer des politiciens professionnels qui exerceraient ce métier de vingt à soixante-dix ans.

Il me semble, monsieur le président, que l'instauration du quinquennat n'a pas modifié fondamentalement la donne, mais simplement accentué la tendance à l'irresponsabilité. Les pouvoirs présidentiels en ont été renforcés : même si l'on parle d'impuissance présidentielle, avec le quinquennat le Président est de plus en plus obligé de gouverner et la distorsion entre pouvoir et responsabilité est encore plus manifeste. Mais l'on ne touche pas là au cœur du problème.

Les propos de M. Tourret confirment de manière frappante le diagnostic de la relative impuissance des commissions d'enquête, comme ce que vous avez dit, monsieur le président, de celle qui s'était consacrée aux emprunts toxiques. On devrait mieux connaître les travaux de ces instances. Sur l'affaire du sang contaminé, tout, absolument tout, figurait dans les deux rapports parlementaires qui ont été publiés et que n'importe qui pouvait lire. Et pourtant, la presse s'est focalisée sur le seul travail pénal – dont je ne dirai pas ici ce que je pense : elle n'a pas tenu compte du travail parlementaire qui, au lieu de dramatiser la situation, diagnostiquait les raisons du drame sans chercher à envoyer les responsables politiques devant la justice pénale. Ce problème de publicité des travaux parlementaires est l'un des effets, négatif, mais mécanique, du fait que le Parlement détient maintenant en France un pouvoir subordonné – c'est la révolution de la V^e République. Comment faire en sorte que les bons travaux parlementaires – car il en existe de bons – soient mieux connus et puissent informer l'opinion publique ?

En ce qui concerne l'échelon européen, le fait que le secrétaire général aux questions européennes soit maintenant rattaché au Président, et non plus aux services du Premier ministre, fournit un exemple concret, apparemment anodin mais très révélateur, de la présidentialisation du pouvoir. Dans ce domaine comme dans les autres, c'est le Président qui a le pouvoir, sans avoir à rendre de comptes au Parlement. Ce que vous dites, madame, de la politique européenne vaut aussi de la politique internationale. C'est un enjeu majeur : quelle politique internationale, quel engagement armé ? Comment en débattre ? En France, c'est le Président qui décide de tout sans jamais s'en expliquer personnellement, sinon devant des journalistes qui, ainsi que l'a dit le professeur Ponthoreau, ne sont parfois même pas capables de le contredire. Le sentiment d'irresponsabilité s'en trouve accentué.

Mme Marie-Claire Ponthoreau. À entendre les uns et les autres, je constate un élément positif : l'idée qu'il existe un vrai problème concernant la responsabilité politique, en particulier celle du Président de la République, est partagée. Elle n'aurait sans doute pas fait l'objet d'un tel consensus il y a une vingtaine d'années. Désormais, la chose est dite : c'est très encourageant.

Je suis d'accord pour considérer qu'un aspect du problème relève du comportement des hommes et des femmes politiques, au-delà des institutions. Une réforme institutionnelle ne suffira donc pas à le résoudre.

Madame Buffet, je n'ai pas voulu mettre en cause le fait que l'élection permette aux forces politiques de participer au débat d'idées, ce qui est particulièrement important pour les petites formations, dont les candidats ont toute légitimité pour se présenter malgré leurs faibles chances d'être élus. Je ne parlais absolument pas de ce cas de figure, mais de Lionel Jospin qui avait été Premier ministre, qui se présentait à l'élection présidentielle et qui était battu au premier tour. Dans cette situation, il avait sa part de responsabilité.

Il convient de rappeler que l'on observait alors une emprise des petites formations politiques, justement, sur l'élection présidentielle : si ma mémoire est bonne, il y avait au moins seize candidats au premier tour. C'est précisément l'expression des dysfonctionnements de la V^e République que nous sommes en train d'évoquer. Pourquoi un tel investissement de toutes les formations politiques dans l'élection présidentielle, sinon parce que celle-ci est le moment démocratique par excellence, où les petits partis peuvent accéder aux moyens de communication de masse et à des moyens financiers pour eux exceptionnels ? Mais qu'a-t-on observé à l'élection qui a suivi ? Les grands partis avaient compris qu'il fallait filtrer les candidatures et éviter d'accorder le parrainage à tous les candidats qui prétendaient participer à l'élection.

Dans cette perspective, l'un des points à discuter me paraît être l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Si nous en sommes là, c'est effectivement que cette élection a de lourdes conséquences sur le fonctionnement de nos institutions. L'exemple de 2002 le montre, elle est, je le

répète, le moment démocratique de notre vie politique. C'est un problème : pourquoi tout devrait-il tourner autour de l'élection du Président ? Pourquoi cette obsession présidentielle ?

Les hommes et les femmes politiques de notre pays devraient s'interroger sur ce point, mais cette situation vient aussi des conditions de gouvernabilité, qui se sont extraordinairement compliquées dans notre démocratie d'opinion. L'élection présidentielle est l'occasion pour les médias de mettre en avant des duels entre hommes et femmes politiques ; notre vie politique se résume en partie à cela.

En ce qui concerne la question du président Bartolone, tout est lié, me semble-t-il : il est difficile d'aborder la responsabilité politique sans parler de l'architecture institutionnelle globale. Au regard de l'évolution de la V^e République, je persiste à penser qu'il n'y a pas eu de modification importante de ce point de vue, seulement une accentuation, en effet, du phénomène de dilution de la responsabilité. La pratique gaullienne a été évoquée par Olivier Beaud : depuis lors, s'agissant du Président de la République, le problème se pose dans les mêmes termes. L'instauration du quinquennat n'a fait que le confirmer et le renforcer.

Quant à la difficulté à coopérer soulignée par Denis Baranger, peut-être faut-il en effet se concentrer sur la question des relations entre la majorité et le Gouvernement : sans doute le défaut d'articulation entre eux complique-t-il la situation. On a le sentiment que le Parlement n'est là que pour enregistrer la volonté gouvernementale, et non pour effectuer le travail approfondi qui lui incombe en réalité et qui n'est pas assez visible. Ce problème est probablement lié au fait que l'on ne rend pas visible l'accord permanent entre la majorité parlementaire et le Gouvernement dont le principe sous-tend le régime parlementaire : ces éléments de délibération n'apparaissent pas, le Parlement n'est pas le lieu où l'on en discute. Comment articuler le Président de la République, d'une part, et, de l'autre, le Gouvernement et la majorité parlementaire alors que le Président est de fait le chef de la majorité ?

M. Olivier Beaud. À propos de la remarque très pertinente de Denis Baranger sur la responsabilité comme coopération, je me demande si l'on ne pourrait pas dire que cette dimension a fonctionné en Grande-Bretagne mais jamais en France. Nous avons un vrai problème avec le régime parlementaire. Formellement, notre régime est parlementaire puisque le Gouvernement est responsable devant le Parlement ; c'est ce que nous enseignons à nos étudiants. Mais, dans le détail, on s'aperçoit qu'il n'a presque rien de parlementaire. Le problème n'est-il pas celui, plus vaste, de la difficile acclimatation du régime parlementaire en France ?

M. Denis Baranger. Il me semble qu'il y a un problème d'ingouvernabilité de tous les États contemporains et qu'il n'existe guère de spécificité française à cet égard.

En réalité, le parlementarisme français est quelque chose de spécial en ce sens que, quand on dit en France que l'on est favorable au régime parlementaire, comme l'a fait tout à l'heure Bastien François, cela ne signifie pas du tout la même chose que dans la bouche d'un Britannique. Cela implique en réalité que l'on est républicain et attaché à l'expression de la souveraineté nationale dans l'enceinte parlementaire, persuadé que, comme le disait Paul Reynaud en 1962, « la France est ici et non ailleurs ». Cela ne renvoie pas à une série de dispositifs, de rouages. Bref, il existe une belle tradition française du républicanisme parlementaire qui ne concerne pas le fonctionnement du Parlement ni sa coopération efficace avec l'exécutif. Il n'est donc pas simple de tenter de progresser dans ces matières.

J'ajouterai simplement que le Parlement est un organe de travail très apprécié des professionnels. Ils sont nombreux, au sein des cabinets d'avocats ou des entreprises, à étudier en détail, et avec admiration, les rapports et les comptes rendus des débats parlementaires pour tenter de résoudre tel ou tel problème précis en matière d'énergie ou de politique publique. On voit ici que nous avons bien un « Parlement de travail ».

Personnellement, j'admire la Chambre des Lords, non parce qu'elle est composée de Lords héréditaires – ce n'est plus le cas – mais parce qu'il s'agit d'une chambre d'experts légitimes, où se retrouvent des personnes issues de différentes parties de la société civile – tel ancien haut fonctionnaire, tel ex-syndicaliste, tel ancien chef d'entreprise – devenus Lords viagers. Si l'on met de côté les symboles et le folklore, on a là un Parlement de travail efficace, l'équivalent de la synthèse que notre Président appelle de ses vœux entre le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental, ce qui confirme qu'une telle instance peut très bien fonctionner.

M. le président Claude Bartolone. Fort de ma longue expérience de cette maison, je dirais qu'il y a dans nos institutions une méfiance vis-à-vis du Parlement. Tout y pousse. Le rôle des parlementaires, en particulier des députés, tient d'ailleurs beaucoup plus à un engagement individuel qu'à une image de marque collective. Un député qui, aujourd'hui, veut s'investir et travailler en a les moyens, grâce aux fonctionnaires de la maison, à la capacité de réflexion et de proposition de l'institution, et aux pouvoirs que peut lui donner la presse lorsque des sujets d'actualité sont en jeu. Pourtant, on constate avec le recul que tout a été fait pour minimiser la parole du Parlement, à commencer par le nombre de comités Théodule que l'on a créés et qui enlèvent parfois au débat parlementaire des sujets extrêmement sensibles du point de vue politique. Rendez-vous compte : les politiques d'immigration et d'intégration, dont on connaît l'importance dans le débat politique, ne relèvent pas du Parlement ! Michel Winock pourrait en parler bien mieux que moi : nous portons encore les gènes des dysfonctionnements de la IV^e République, y compris lorsque nous réfléchissons à ce que pourrait être un Parlement porteur d'avenir. Il existe en somme une méfiance *a priori*.

C'est aussi l'enjeu du non-cumul, dont je pense pour ma part qu'il empêchera les responsables politiques de trop s'installer dans le temps. Si l'on n'améliore pas les choses, en effet, ils seront très défavorisés par rapport aux responsables des pouvoirs locaux. Voyez ce que représentent un maire de grande ville, un président ou même un vice-président de conseil général ou régional ; voyez les moyens dont ils disposent pour s'installer au niveau, si l'on peut dire, de la proximité. Les députés du non-cumul se trouveront par rapport à eux dans une position inconfortable. C'est l'une des raisons qui me conduit à revisiter le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ainsi que les moyens et le rôle qui seront dévolus au député dès la prochaine législature. Ferdinand Mélin-Soucramanien pourrait parler lui aussi de la fameuse question des moyens accordés aux parlementaires, notamment l'indemnité représentative des frais de mandat. Vous verrez que le débat va totalement changer avec le Parlement du non-cumul : jusqu'à présent, bien souvent, la participation des parlementaires au débat législatif, notamment technique, était facilitée par les confusions entre les moyens dont ils bénéficiaient comme élus nationaux et ceux qui leur étaient alloués en tant qu'élus locaux.

Ces différentes questions, sur lesquelles nous avons commencé à travailler, devront être prises en considération.

Merci à tous deux d'avoir aidé notre groupe de travail à progresser et à entretenir le débat public, puisque telle est la principale mission que nous nous sommes fixée. J'espère que nous contribuerons à y faire entrer cette question qui concerne, avec la Constitution, les règles du vivre ensemble, et que nous permettrons à celles-ci d'évoluer.

**Audition de M. Jean-Emmanuel Ray, professeur à l'Université Paris I,
sur le thème de la démocratie sociale,
le vendredi 27 mars 2015.**

M. le président Claude Bartolone. Nous avons déjà abordé le thème de la démocratie sociale au cours de l'une de nos séances, mais je m'étais engagé à y consacrer davantage de temps ; voilà pourquoi nous avons convié M. Jean-Emmanuel Ray à venir s'exprimer devant notre groupe de travail. Monsieur Ray, vous êtes professeur de droit privé à l'université de Paris 1-Sorbonne et spécialiste du droit du travail, matière à laquelle vous avez consacré un manuel devenu célèbre et intitulé *Droit du travail, droit vivant*.

M. Jean-Emmanuel Ray. Je suis agrégé de droit privé, si bien que, sur cette question de la démocratie sociale, ma vision est plus restrictive que celle de mes collègues de sciences politiques.

La démocratie sociale, comme la démocratie politique, est à la fois un système de valeurs et une technique d'organisation. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a totalement changé le système de représentation des salariés. Le titre même de la loi atteste l'existence de la démocratie sociale avant 2008, car on ne saurait rénover ce qui n'est pas. Avant cette loi, un syndicat obtenant 5 % des voix des salariés et comptant deux adhérents pouvait négocier au nom de la totalité du personnel, ce qui créait une forme de démocratie des plus particulières. Aujourd'hui, aucun syndicat non représentatif et n'ayant pas obtenu 10 % des suffrages exprimés ne peut s'asseoir à la table des négociations : cette mesure insufflé un renouveau de la vie démocratique en matière sociale. En outre, cette loi dispose que l'accord collectif n'est valide que s'il est signé par des syndicats représentant au moins 30 % des salariés – en France, contrairement à beaucoup d'autres pays comme les États-Unis, l'accord ne s'applique pas seulement aux adhérents des syndicats, mais à tout le personnel. Cette évolution constitue un pas dans la bonne direction, même s'il aurait été préférable de fixer le seuil à la majorité du personnel.

La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite « loi Larcher », a ouvert un débat sur l'opportunité de permettre aux partenaires sociaux de prendre des mesures d'une valeur juridique supérieure à la loi. Je suis personnellement opposé à une telle évolution qui abaisserait le Parlement.

Les ouvrages de philosophie vantent la démocratie athénienne, qui ne concernait pourtant que les citoyens libres, c'est-à-dire des mâles riches. Le droit du travail vise à réinsérer dans la démocratie politique les gens qui en étaient exclus : les « classes laborieuses, classes dangereuses » de Louis Chevalier sortent en quelque sorte des égouts, tel Jean Valjean, grâce aux lois sociales ! Les

professeurs de droit du travail se mettent volontiers en avant en se présentant comme les grands intégrateurs de la classe ouvrière, mouvement qui a empêché une révolution comme celle de 1917 de se produire en France.

Peut-on dire pour autant que la démocratie sociale existe encore en France ? Les membres des syndicats se recrutent surtout dans les services publics et parmi les personnels qualifiés. Comme en 1840, des pans entiers de la population ne sont pas intégrés à la démocratie sociale, à commencer par les chômeurs, même si cela ne doit en aucun cas justifier la création de syndicats de chômeurs, peuplés de permanents chômeurs qui disposeraient d'un statut de chômeur à vie.

Le système de valeurs porté par la démocratie ne se réduit pas à l'organisation d'élections tous les cinq ans. Léon Blum, lors de son procès à Riom, avait déclaré que la démocratie était avant tout un système de valeurs partagées et de citoyenneté. La démocratie sociale dépasse donc très largement la seule désignation de syndicats habilités à négocier dans les branches ou au niveau interprofessionnel ; elle possède des liens avec la démocratie politique, ceux-ci pouvant être très forts – les syndicats britanniques ont ainsi créé le parti travailliste dans le but de prendre le pouvoir. Parmi les anciens critères de représentativité – qui dataient de 1950 – figurait l'attitude patriotique pendant l'occupation, cette condition ayant été remplacée en 2008 par l'adhésion aux valeurs républicaines, qui constitue la première condition pour qu'une organisation de salariés ou patronale soit considérée comme représentative. Si les partenaires sociaux prétendent faire la loi, ils doivent être irréprochables en matière de valeurs républicaines : le lien entre démocratie politique et sociale s'avère donc très étroit. Il est également nécessaire que les partenaires sociaux puissent se faire confiance et mènent des discussions loyales ; il ne s'agit pas d'être d'accord sur tout, mais d'aboutir à des accords reposant sur un bon équilibre social et politique.

L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que la France est « une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Que la République soit sociale induit l'existence d'une protection sociale pour tous et d'une force d'interposition juridique, nommée droit du travail, entre le salarié et l'employeur. Au moment de l'embauche, le salarié est l'inégal de l'employeur et, une fois signé le contrat d'adhésion qu'est le contrat de travail, il devient son subordonné – il n'y a en effet pas de salarié sans subordination juridique, le contrat de travail échappant à la naïve équation du philosophe et juriste Alfred Fouillée : « Qui dit contractuel dit juste ».

Outre le système d'organisation constitutionnelle, la République est sociale grâce à la participation. Celle-ci, développée par Charles de Gaulle à partir de 1958, peut se déployer dans le comité d'entreprise, dans le conseil d'administration – excellente idée mise en œuvre par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi – et dans la négociation collective, devenue source de droit hors les murs de l'entreprise.

Si Candide revenait aujourd'hui après une absence de quarante ans, il serait très étonné qu'existe une négociation dans l'entreprise, née avec la création de la fonction de délégué syndical en 1968 après les événements du mois de mai qui ont déstabilisé tous les corps intermédiaires, y compris la Confédération générale du travail (CGT). Pourtant, la négociation collective n'est pas encore entrée dans les mœurs françaises, un acteur ne souhaitant négocier que s'il se perçoit comme faible – car s'il est fort, il décide ! Georges Clemenceau disait ainsi qu'il fallait un nombre impair pour prendre une décision, et qu'il préférerait les formations inférieures à trois membres... Aujourd'hui, ce sont les entreprises qui veulent que les négociations s'opèrent à leur niveau, ce qui constitue une nouveauté car l'employeur souhaitait traditionnellement rester maître chez lui.

Je me méfie des appels à imiter les systèmes étrangers : notre droit social a été construit pour un peuple aux racines et à l'histoire particulières, et non pour un autre. En Suède, les salariés se syndiquent avant tout pour ne pas être les premiers à subir un licenciement économique, ainsi que pour bénéficier de l'indemnisation chômage et d'une assurance pour un prêt immobilier. L'histoire française est différente, et les syndicats français, s'ils choisissaient d'adopter le modèle nordiste, devraient quitter une posture idéologique pour devenir des prestataires de services.

La génération des quinquagénaires n'a pas bien compris l'état de notre économie et des rapports sociaux ; elle a été éduquée dans la croyance en l'autorité naturelle et en la croissance économique des Trente Glorieuses. Les jeunes gens qui ont vingt ans aujourd'hui ne ressemblent absolument pas à ceux qui avaient cet âge en 1983 lorsque j'ai commencé à enseigner. Dans un amphithéâtre, j'ai en face de moi sept cents *MacBook Air* connectés au *wi-fi* : on peut légitimement se demander si les étudiants ne surfent pas sur Internet pendant le cours... Leur rapport à l'autorité et au syndicalisme diffère en tous points de vue de celui d'il y a trente ans.

Nous ne sommes plus dans une négociation d'acquisition. L'ordre public social – qui repose sur le principe selon lequel plus la valeur de la norme est basse, et plus les avantages croissent – était corrélé à la croissance économique. Pourquoi cette nouvelle religion laïque de la négociation collective à tous les niveaux ? Un Candide optimiste dirait que l'union sacrée, dans le cadre de la démocratie politique et sociale, pourrait sortir la France de l'ornière grâce à un consensus sur les réformes structurelles permettant, comme en Allemagne, d'accroître la compétitivité, alors que son pendant pessimiste insisterait sur la remise en cause de la légitimité des élus politiques et des représentants syndicaux. Il paraît évident que les parlementaires et les dirigeants syndicaux sont moins sûrs de leur légitimité qu'il y a cinquante ans, si bien qu'ils peuvent être tentés de s'allier pour maintenir leurs positions. Quand il s'agissait d'accompagner la croissance du salaire minimum et des congés payés, l'État revendiquait son influence, mais sa parole devient plus discrète pour gérer le reflux des acquis sociaux.

C'est en vérité la chambre sociale de la Cour de cassation qui fait le droit du travail en France, car les textes de loi empiètent sur le domaine réglementaire en allant trop loin dans le détail, et résultent en outre le plus souvent de négociations, à l'instar des accords nationaux interprofessionnels (ANI) qui sont discutés par huit acteurs et qui sont donc très généraux. Le législateur reprend ces termes pour les faire voter par le plus grand nombre de parlementaires possible, et le juge se retrouve dans l'obligation de les interpréter.

M. le président Claude Bartolone. Merci de ces propos dont je ne sais si nous devons les trouver désespérants ou simplement réalistes...

M. Bernard Thibault. Une part de l'affaiblissement de notre démocratie politique provient de la diminution de l'influence de la démocratie sociale ; on a trop tendance à opposer l'une à l'autre alors qu'il n'y a qu'une démocratie, alimentée par les champs politique et social.

Les institutions sociales et politiques d'un pays résultent de son histoire et diffèrent donc de celles existant à l'étranger, ce qui ne signifie pas que l'on ne puisse pas étudier les autres expériences, non pour importer des modèles, mais pour s'inspirer de principes. Il convient de ne pas oublier une période singulière de notre histoire politique, celle de la seconde guerre mondiale, au cours de laquelle fut créé le Conseil national de la résistance (CNR). Des forces démocratiques – politiques, syndicales avec la CGT et la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), et associatives – se sont réunies, dans ce contexte très lourd, pour élaborer un plan composé d'une partie visant à libérer le pays et d'une autre portant une vision de la société de demain. Les organisations patronales n'avaient pas été incluses dans le CNR, car elles étaient considérées comme collaborationnistes. Si on oublie cet épisode, on ne peut pas comprendre la nature singulière des rapports qui se sont instaurés après la guerre entre les syndicats de salariés et les employeurs.

La loi du 20 août 2008 va dans la bonne direction, même si elle aurait pu fixer le seuil de validité de l'accord collectif à 50 % et non à 30 % ; il est heureux que les syndicats qui négocient pour l'ensemble des salariés – y compris les non-syndiqués – aient obtenu une part importante du vote des travailleurs. Mais la représentativité de la partie patronale continue de poser question ; or si l'on veut que la négociation se développe, il faut que l'ensemble des partenaires s'appuient sur une légitimité minimale. Les millions de salariés des petites entreprises ne sont pas représentés, alors que le Préambule de la Constitution prévoit que les salariés participent à la gestion des entreprises par le biais de leurs délégués. Ils seront peut-être représentés par région, mais ils ne pourront probablement pas pénétrer dans les entreprises. Dans le cadre actuel, la représentativité des organisations patronales se mesurera à partir du nombre d'adhérents auto-déclarés : je n'ai jamais imaginé proposer cela pour les salariés ! Que n'aurait-on dit si je l'avais fait ?

Au nom de la modernisation, un débat a émergé sur l'opportunité de négocier à un échelon de plus en plus bas, et l'individualisation du rapport salarial

s'est développée depuis quelques années. Il ne s'agit pas de nier la diversité des rapports sociaux, des entreprises et des activités économiques, mais l'individualisation porte préjudice au sens collectif dans sa dimension sociale et donc républicaine. Comment mieux articuler la variété des situations et le respect d'un cadre collectif qui assure des droits comparables aux salariés ?

Je milite pour la diminution du nombre de conventions collectives ; on en signe dorénavant une pour chaque nouveau métier, sans que cela réponde à une demande des organisations syndicales. En revanche, les employeurs préfèrent signer ces textes pour maintenir leurs positions en matière de représentation. Avec la prolifération des conventions collectives, les organisations de salariés rencontrent plus de difficultés pour s'assurer de l'effectivité du droit du travail. Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de regrouper les conventions par grands corps ? Cela permettrait au droit du travail de mieux s'appliquer et cela nous prémunirait contre le risque de judiciarisation systématique du rapport social.

M. Jean-Emmanuel Ray. On ne peut pas placer au même niveau la démocratie politique et la démocratie sociale : la première constitue le fondement de la démocratie elle-même, alors que la seconde représente un moyen, une aide, et la Constitution française consacre cette différence.

Pour que les partenaires sociaux édictent des normes, ils doivent être légitimes, et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est venue compléter les lacunes de la représentation patronale. Si on avait fondé cette dernière sur les mêmes bases que celles des syndicats, on aurait donné une voix à chaque entreprise, ce qui n'est pas possible. Il fallait donc trouver un système efficace, et la loi prévoit que des commissaires aux comptes vérifient le nombre d'adhérents cotisant dans chaque organisation d'employeurs. On ne constatera les pleins effets de cette loi qu'en 2017, et il faut attendre de connaître l'identité des syndicats patronaux représentatifs avant de trancher la question de la constitutionnalisation du dialogue social. La direction générale du travail (DGT) a organisé un vote dans les très petites entreprises (TPE), pour lequel le taux de participation n'a pas dépassé 11 % !

La décentralisation présente des avantages et des inconvénients. Il me semble que le droit du travail ne peut pas se contenter de proclamer de grands principes, car les problèmes pratiques se posent sur le terrain. Dans toute l'Europe, la négociation se décentralise, notamment dans l'entreprise : pour licencier 500 personnes et baisser les salaires, il faut pouvoir agir dans l'entreprise voire dans l'établissement, et non au niveau interprofessionnel ou de branche. Cela ne signifie pas que l'on abandonne la hiérarchie des normes.

Beaucoup d'étrangers, notamment à Bruxelles, affirment que la France n'évolue pas. Or, en 1982, on a autorisé les conventions collectives à déroger à la loi de la République : ce tsunami, nécessaire, a bouleversé le droit du travail français. C'est à partir de ce moment-là que la question de la légitimité s'est

posée. La réplique de ce tremblement de terre intervint en 2008 lorsque l'on a sélectionné les acteurs pouvant négocier. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, dite loi Fillon, disposait qu'un accord d'entreprise pouvait déroger à un accord de branche et que ce dernier pouvait déroger à un accord professionnel, c'est-à-dire qu'un accord inférieur pouvait déroger à un accord supérieur. Cela n'implique pas la liberté pour chaque entreprise de faire ce qu'elle veut, car le droit du travail est intégré, de fait, au droit de la concurrence. La loi Fillon ne fonctionne pas parce qu'elle interdit de déroger à la base des conventions de branche, à savoir les minima salariaux. En effet, l'intérêt collectif d'une branche est de ne pas abaisser le plus possible les salaires et de ne pas détériorer les conditions de travail.

Aucun autre pays au monde ne compte 700 branches ; depuis 2008, 200 ont été supprimées car elles n'avaient plus d'existence réelle, et l'on s'est fixé comme objectif de n'en avoir plus que 100 dans dix ans. Si l'on souhaite que les branches jouent un rôle, par exemple dans la négociation de l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), il faut qu'elles en aient les moyens, notamment humains. Or certaines branches n'ont aucune capacité d'expertise, et il serait contre-productif, voire anti-démocratique, de leur conférer un pouvoir de réglementation. Dans cette optique, les lois du 20 août 2008 et du 5 mars 2014 sont positives, mais, comme vous le savez, monsieur Thibault, tout ne se fait pas en un jour.

Mme Cécile Untermaier. La démocratie sociale ne peut pas se limiter à un affrontement entre les salariés et le patronat, car cela serait dangereux. Il faudrait ouvrir davantage l'entreprise sur le monde, car celle-ci participe de l'intérêt général. Êtes-vous en accord avec cette analyse ? Comment pourrait-on élargir la démocratie sociale à d'autres acteurs comme ceux agissant pour l'environnement ?

L'opinion publique plébiscite l'économie sociale et solidaire : ce secteur pourrait-il contribuer à améliorer la démocratie sociale ?

Quelles seraient les conséquences juridiques d'une inscription du dialogue social dans la Constitution ?

L'idée du général de Gaulle en 1969, reprise aujourd'hui par le président de l'Assemblée nationale, de fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) permettrait à cette nouvelle chambre de représenter l'ensemble des forces vives de la Nation et d'intégrer la démocratie sociale et environnementale dans la démocratie politique. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Emmanuel Ray. À l'étranger, notre pays ne semble pas en avance. En 1982, on a créé le droit d'expression direct et collectif parce que les syndicats français campaient sur une ligne idéologique qui ne correspondait plus aux souhaits des salariés, ces derniers étant intéressés par leurs conditions de travail ici et maintenant. Depuis la loi du 20 août 2008, un délégué syndical qui

resterait dans les grands débats idéologiques et ne s'intéresserait pas aux problèmes concrets des salariés de l'entreprise verra sa liste obtenir moins de 10 %. La CGT s'est ainsi retrouvée exclue de la table des négociations dans une entreprise de Douai, les deux listes concurrentes entre lesquelles elle s'est divisée n'ayant pas atteint la barre des 10 %.

La France possède le deuxième plus faible taux de syndicalisation parmi les vingt-huit pays de l'Union européenne (UE). Pourquoi ? Un professeur américain nous a dit, à un colloque, qu'il ne comprenait pas que des gens puissent se syndiquer en France : aux États-Unis, en effet, on adhère à un syndicat pour être couvert par les conventions collectives, et la cotisation syndicale représente donc un investissement pour le salarié, qui n'a en revanche aucun intérêt personnel, en France, à s'en acquitter. En Suède et en Norvège, on crie à la catastrophe si le taux de syndicalisation descend à 60 %, mais le nôtre ne dépasse pas 5 % dans le secteur privé. Cela dit, dans tous les pays du monde, comme l'a montré un rapport récent de la CGT, le syndicalisme se recentre sur un noyau dur constitué de personnes qualifiées, de sexe masculin et travaillant dans des services publics.

Ce qui est souhaitable, c'est que les syndicats rendent des comptes à leurs mandants. Et c'est désormais le cas ; si un syndicaliste gère mal un conflit, il risque de ne plus pouvoir s'asseoir à la table de négociation, faute de soutien suffisant au sein du personnel.

Il serait profitable, par ailleurs, que des jeunes fassent partie des forces vives représentées au CESE. Mais, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, je suis réservé sur l'apport de cette institution... Il est certes bon que les partenaires sociaux puissent se retrouver pour discuter à l'écart des caméras, mais le CESE devrait être plus ouvert aux jeunes afin de comprendre ce qu'est la vie professionnelle de cette génération vouée à effectuer, dans leur carrière, quarante contrats à durée déterminée (CDD) successifs.

Intégrer de nouveaux acteurs ? On compte déjà huit organisations syndicales représentatives, et il convient d'être prudent. Ainsi, il ne faut surtout pas créer de syndicat de chômeurs ! Un syndicat de chômeurs puissant, dont les membres descendraient dans la rue, pourrait même constituer une menace pour l'ordre public.

Mme Cécile Duflot. Vous avez parlé des générations habituées à l'autorité naturelle et à la croissance linéaire ; une de nos difficultés vient précisément de là, et le champ des questions que nous devons résoudre est plus vaste que celui des sujets que nous avons l'habitude de traiter.

Vous avez également suggéré une réponse qui, formulée positivement, revient à défendre l'union sacrée autour des réformes structurelles et, exprimée négativement, renvoie à la gestion sans vagues du recul des conquêtes sociales – le débat sur le travail du dimanche étant, à ce titre, tout à fait édifiant.

Vous avez raison de dire que ceux qui décident ne savent pas ce que signifie n'avoir aucune perspective professionnelle de moyen terme. Une génération entière est privée de perspective aujourd'hui ! Elle organise en conséquence sa relation à l'emploi en prenant en compte les périodes de chômage indemnisé pour quitter une entreprise où les conditions de travail sont exécrables. Face à cette attitude, les entreprises se plaignent du désinvestissement et de la non-implication des jeunes. Je relie cette situation, en tant qu'écologiste, à notre devoir d'inventer un nouveau modèle de prospérité sans croissance, ce dont se montre incapable la génération éduquée dans le schéma précédent. Comment inclure cette préoccupation dans le droit du travail ?

Dans le dialogue social, les employeurs qui participent aux négociations ne sont pas ceux qui possèdent le pouvoir de décision, du fait des appartenances directes ou indirectes à des groupes et à l'éclatement de la détention des établissements. Cela crée un problème structurel puisque les dirigeants peuvent être exposés à la colère sociale, voire se faire séquestrer, alors que ce ne sont pas eux qui détiennent le capital. Les vrais responsables, même lorsqu'ils ne sont pas étrangers, restent dispensés, eux, de toute participation au dialogue social. À cause de ce système, les salariés souffrent d'un manque d'information lors des reprises d'entreprises. Dans ce contexte, des cessations d'activité d'unités de production pourtant rentables peuvent obéir à une rationalité financière tout en étant dénuées de toute pertinence économique. Quels problèmes techniques poserait l'information des salariés avant chaque cession d'établissement ? Que changerait le fait de considérer les salariés créant la richesse comme les copropriétaires de l'entreprise ?

Comment, par ailleurs, intégrer dans le dialogue social, qui s'est construit autour du contrat de travail, la dimension relative aux modes de production et aux économies d'énergie ?

M. Arnaud Richard. Sous la précédente législature, j'avais voté en faveur du « rapport Perruchot » issu des travaux de la commission d'enquête sur le financement des syndicats. Je regrette que tous nos collègues n'en aient pas fait autant, et que le rapport n'ait donc pu être publié : ce fut une occasion manquée pour notre démocratie. L'objectif de cette commission d'enquête, d'ailleurs, était de rendre les syndicats puissants, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. Que vous inspire, de ce point de vue, une éventuelle évolution vers un syndicalisme de services ?

Le Gouvernement nous explique, lorsqu'il s'agit de transposer un ANI, que l'adoption d'amendements risque de compromettre l'équilibre atteint ; je m'abstiens donc autant que possible d'en déposer – que je sois dans la majorité ou dans l'opposition –, mais non sans quelque irritation.

Il y a quelques années, Jean-Frédéric Poisson, député des Yvelines, a fait le diagnostic que les branches seraient, à terme, au nombre d'une centaine : pour y parvenir, le Gouvernement et les syndicats ont-ils choisi la bonne méthode ?

Par ailleurs, le périmètre de la convention collective vous paraît-il encore adapté, au vu d'une complexité qui ira croissant ? Le chèque syndical, proposition notamment émise par Claude Bébéar, favoriserait-il le retour des salariés vers les syndicats ? La plupart d'entre eux y sont opposés, pour des raisons que l'on peut comprendre ; mais cette solution pragmatique me semblerait bienvenue.

Enfin, *quid* de la démocratie sociale régionale ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Le Conseil constitutionnel ne fait jamais référence à la notion de « République sociale », qui paraît être pour lui une branche morte de l'article 1^{er} dont, pourtant, il cite fréquemment d'autres notions, parmi lesquelles l'indivisibilité. Comment l'expliquez-vous ? Le juge constitutionnel allemand, lui, n'hésite pas à faire vivre la notion d'État social.

Depuis près de quarante ans, la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a pas non plus fait respecter le partage entre l'ordre législatif et l'ordre réglementaire : cela a des conséquences désastreuses, notamment pour le droit du travail.

Quel est votre avis sur ces deux questions ?

M. le président Claude Bartolone. Je donne la parole à deux derniers orateurs, en leur demandant d'être bref car M. Ray a un avion à prendre...

M. Bernard Accoyer. Je m'appliquerai donc une forme d'autocensure, monsieur le président, car j'avais beaucoup de points à développer.

Je suis très réservé sur la constitutionnalisation de dispositions touchant à ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratie sociale » ; le fait que celle-ci reste mal définie pose d'ailleurs problème pour la pertinence de nos travaux. Notre loi fondamentale, déjà trop remaniée, ne doit l'être que pour des raisons qui s'imposent avec évidence : il nous faut la protéger, de crainte de voir notre démocratie, la vraie, devenir plus malade encore.

M. Bernard Thibault. Membre de l'Organisation internationale du travail (OIT) depuis quelque mois, je puis vérifier que le décalage entre un système économique mondialisé et une législation sociale qui demeure nationale constitue une vraie grenade dégoupillée, quel que soit le degré de développement des pays considérés. On peut donc s'interroger, comme le fait d'ailleurs votre assemblée, sur la responsabilité des multinationales – ou des « chaînes internationales de valeur », comme on dit à Genève.

L'agenda politique et l'agenda social ne coïncident pas non plus : une réforme sur les retraites, en France comme ailleurs, est conduite en fonction du premier, alors même qu'elle concerne plusieurs générations – ce que chacun, bien entendu, dit avoir à l'esprit.

M. Jean-Emmanuel Ray. Si, à ma connaissance, le Conseil constitutionnel n'a jamais cité la notion de « République sociale », il a rendu des décisions très favorables à la négociation collective. Alors qu'il aurait pu, par exemple, censurer la loi de transposition de l'ANI au vu du rôle qu'elle reconnaît aux partenaires sociaux, il l'a laissée prospérer au sein des entreprises et des branches.

Je crains fort que le syndicalisme, déjà assez mal en point – pour des raisons par ailleurs explicables –, ne disparaisse s'il ne devient pas de services. On a mis en avant, à propos du *Jobs Act* de Matteo Renzi, les 5 millions d'adhérents de la Confédération générale italienne du travail (CGIL) ; mais 2 millions d'entre eux sont des retraités ! Combien d'adhérents de la CGT et de la CFDT ont moins de trente ans ? Nous avons du mal à le savoir ; la question se pose aussi, d'ailleurs, pour les conseils de prud'hommes. Bref, le problème démographique se posera avec une acuité croissante, les militants les plus aguerris étant de plus en plus nombreux à partir à la retraite. Les jeunes salariés ne frappent plus à la porte des syndicats pour des raisons idéologiques mais, en général, pour solliciter un service, par exemple à l'occasion d'un licenciement.

Cela fait cinquante ans, madame Duflot, que le droit du travail court derrière le droit des sociétés, très malléable. Après le comité d'entreprise en 1945, il a fallu créer un comité central d'entreprise correspondant aux structures résultant des acquisitions, puis un comité de groupe au vu du développement de filiales et, à présent, des comités de groupe européens. La situation en est devenue kafkaïenne : un tribunal de grande instance bien connu a même déclaré ignorer, dans l'une de ses décisions récentes, si les instances de référence doivent être les supérieures ou les inférieures.

Quant au rapport Perruchot, il appartient aux assemblées de se pencher sur les suites qui lui ont été données.

Faut-il constitutionnaliser l'article L. 1 du code du travail ? La loi Larcher, qui poursuivait d'ailleurs l'œuvre de Jacques Delors, a officialisé une pratique devenue courante, la consacrant ainsi de façon à la fois symbolique et concrète. En tout état de cause elle ne bride en rien les décisions politiques, puisqu'elle ne prévoit qu'une obligation de consultation, conformément aux termes quasi lacaniens du Traité européen, lequel accorde aux partenaires sociaux un délai de réflexion de pas moins de neuf mois ! On est assurément plus intelligent à plusieurs que tout seul ; reste qu'une telle disposition me paraît comporter cinq avantages, mais aussi trois inconvénients rédhibitoires.

Le premier avantage est d'obliger le Gouvernement à laisser retomber le soufflé médiatique : s'abstenir de légiférer est toujours préférable à « délégué » dans l'urgence. Ce temps de refroidissement permet également d'approfondir les études d'impact et d'entendre les experts.

Bruxelles nous regarde, certes ; mais surtout, un dialogue social apaisé génère du consensus, lui-même source de compétitivité économique, et il évite la judiciarisation.

On incrimine souvent l'épaisseur de notre droit du travail – vaste débat sur lequel je ne m'étendrai pas –, mais aussi son instabilité ; de ce point de vue, la « négociation légiférante » retient la main du Parlement, un accord signé par quatre organisations syndicales sur cinq ayant évidemment une force toute particulière. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, il ne faut pas constitutionnaliser la loi Larcher. Le premier ANI traduit dans la loi fut celui conclu sur les CDD, en 1990 ; or cette loi est l'une des seules à n'avoir pas été détricotée. En somme, la loi Larcher agit comme une quille.

Quatrième avantage : la créativité. Si l'initiative avait été laissée au seul Gouvernement, des mesures telles que le forfait jours, essentiel au virage numérique, ou la rupture conventionnelle, dont on connaît le succès mérité, n'auraient jamais vu le jour.

On peut enfin penser, dans une hypothèse optimiste, que les lois traduisant des accords négociés sont mieux appliquées – car mieux acceptées – au sein des entreprises où siègent les organisations signataires.

Toute constitutionnalisation me semble néanmoins hors de propos, *a fortiori* avant 2017 puisque l'on ignore encore, à ce stade, le niveau de représentativité de chacune des organisations patronales. D'une façon plus générale, il y a une différence de nature et de niveau entre la démocratie politique et la démocratie sociale : il n'appartient pas aux syndicats, qui représentent les salariés actifs – et sont par ailleurs dans la situation que l'on sait –, de décider seuls de notre politique sociale. Que l'on soit plus intelligent à plusieurs, j'en suis d'accord, mais il serait aberrant, du point de vue démocratique, de confier l'écriture de la loi à des partenaires de droit privé.

L'article L. 1 me semble donc à sa juste place au sein du code du travail. Il permet aux partenaires sociaux de négocier, les représentants du peuple français conservant, Dieu merci, le droit d'amendement. Que penser, par exemple, d'un ANI signé par des syndicats n'ayant recueilli que 31 % des suffrages aux élections professionnelles, comme cela ne manquera pas de se produire ? Que fera alors le Gouvernement ? À tout le moins faudrait-il que les signataires aient obtenu plus de 51 % des voix.

Je passe, enfin, sur le contournement de cette loi par des amendements parlementaires de dernière minute... Quoi qu'il en soit, la démocratie sociale est en-dessous de la démocratie politique.

M. le président Claude Bartolone. Merci pour ces analyses d'une grande précision.

**Point d'étape sur l'avancée des travaux du groupe de travail,
le vendredi 27 mars 2015**

M. Claude Bartolone. Notre groupe de travail, vous le savez, s'est donné pour objectif de susciter des débats rigoureux et, par-dessus tout, démocratiques. C'est pourquoi notre rapport fera état, non seulement des préconisations issues des positions majoritaires, mais aussi des critiques et des opinions divergentes. Il existe par exemple un débat public, on vient de le voir, sur la constitutionnalisation de certaines dispositions.

Chacun des membres de notre groupe de travail doit donc avoir la possibilité de s'exprimer sur les points de vue que nous recueillons ; aussi je vous invite à un tour de table qui pourra éclairer nos travaux ultérieurs.

M. le président Michel Winock. Il n'est pas dans mes intentions de résumer les sept premières séances de notre groupe de travail. La richesse de vos interventions et de celles de nos invités me contraint au schématisme.

Avant d'énumérer les principaux thèmes que nous avons abordés, je ferai trois remarques générales. La première concerne la notion de « crise ». Nous sommes partis de l'idée que notre système politique est en crise : crise de confiance, crise de participation, écart croissant entre les élus et les citoyens et peut-être, au-delà, entre les élites et les classes populaires. Cependant, Virginie Tournay nous en a avertis : « Étymologiquement, le mot "crise" correspond à un moment-clé, à un moment charnière paroxystique qui appelle un dénouement, une sortie de crise, une décision. Mais aujourd'hui, la crise ne désigne plus un moment : elle renvoie, de manière presque oxymorique, à un état permanent dont il n'est pas possible de sortir ; elle n'est pas perçue comme liée au tournant d'une décision, mais comme intervenant dans un univers où règne l'indécidable. »

Nous ne sommes pas, plusieurs l'ont dit, dans une crise constitutionnelle issue d'une crise politique, comme en 1958, mais au cœur d'une formidable mutation civilisationnelle qui remet tout en cause, non pas brutalement, mais sur la longue durée. Bernard Accoyer en a résumé les principales composantes : « la construction européenne, avec ses effets positifs mais aussi ses contraintes, parfois fort mal vécues par nos compatriotes ; la fin du modèle communiste d'État et, en contrepoint, une économie de marché devenue hégémonique ; la mondialisation et les bouleversements géopolitiques ; la place qu'occupent désormais les puissances émergentes, véritables puissances-continentales ; les fabuleux progrès techniques et technologiques, face auxquels nous sommes restés plutôt passifs, qu'il s'agisse des transports et, surtout, des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou de la génomique et des biomédicaments. S'y sont ajoutées d'importantes migrations, qui se distinguent notablement des vagues précédentes en ce qu'elles proviennent des pays du Sud, dont la culture et la religion diffèrent

des nôtres. » À ces points j'ajouterai les dégâts humains de la désindustrialisation, le chômage de masse, la sortie de la religion pour la majorité des Français, la montée en puissance de l'individualisme encouragé par le néo-libéralisme et le défi écologique planétaire. Nos parents ou grands-parents – selon nos âges respectifs – ne s'y retrouvent plus, non plus que la France du général de Gaulle, qui avait approuvé massivement la Constitution de la V^e République.

S'il y a crise de tel ou tel élément de notre système politique, n'oublions pas qu'elle s'inscrit dans un processus bien plus vaste de transformation qui dépasse le cadre purement politique ou institutionnel.

Ma deuxième remarque porte sur le mot « démocratie ». L'expression « démocratie représentative », a observé Michaël Foessel, est un oxymore. « C'est une loi fondamentale de la démocratie », écrit Montesquieu, « que le peuple seul fasse des lois ». Et l'auteur de *L'Esprit des lois* d'ajouter que les magistrats dont la cité a besoin sont désignés par tirage au sort. « Le suffrage par le sort », précise-t-il, « est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est celui de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir la patrie. » Rousseau, dans le *Contrat social*, reprend les idées de Montesquieu sur ce point.

On comprend, dès lors, que le système n'est pas reproductible dans une patrie moderne. Du reste, on peut se demander si, même à Athènes, l'idéal de la démocratie a jamais existé : « À prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais », écrivait Rousseau, également auteur de la phrase célèbre : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. »

C'est pendant la Révolution que Sieyès et Barnave ont parlé de « gouvernement représentatif ». « Dans la démocratie », écrit Sieyès, « les citoyens font eux-mêmes les lois, et nomment directement leurs officiers publics. Dans notre plan, les citoyens font, plus ou moins immédiatement, le choix de leurs députés à l'Assemblée législative ; la législation cesse donc d'être démocratique, et devient représentative. »

Aujourd'hui nous n'opposons plus système représentatif et démocratie, notamment parce que la représentation se fonde sur le suffrage universel ; mais il y a loin, le rappel ne me paraît pas sans intérêt, entre la démocratie représentative et la démocratie tout court. Au fond, tenter de démocratiser le système représentatif, c'est se rapprocher de la démocratie directe. Celle-ci est impossible, mais la direction est claire : la participation accrue des citoyens à la décision politique.

Ma troisième remarque concerne l'histoire. Claude Bartolone a voulu qu'un historien co-préside ce groupe de travail. Je l'en remercie, mais je me réjouis surtout que ses convictions le conduisent à regarder la connaissance du

passé comme un éclairage pour l'esprit de réforme et, plus généralement, l'esprit politique. J'ai été frappé d'entendre l'un de nos invités, M. Sawicki, nous dire que l'histoire « risque de devenir un argument pour ne rien changer », laissant ainsi entendre que l'histoire est immobile et qu'elle suggère la reproduction du même. Il n'en est rien. C'est par l'histoire que nous pouvons comprendre le contemporain, Jean-Emmanuel Ray et Bernard Thibault l'ont rappelé ce matin avec force. Reconstruire des institutions à partir d'une page blanche, comme le voulaient certains Constituants de 1789, est un leurre ou une utopie. Que nous le voulions ou non, nous sommes tributaires du passé, y compris si nous voulons faire du neuf : pour du passé table rase, encore faut-il le connaître.

Cela dit, je regrouperai nos débats et nos auditions en quatre grands chapitres. Le premier a trait au problème de la représentation. Ceux qui en ont parlé ont été unanimes à dénoncer les inégalités observables, sur ce plan, dans toutes les assemblées, qu'il s'agisse de la surreprésentation des diplômés du supérieur, des fonctionnaires et des catégories dirigeantes au détriment des populaires, des inégalités entre jeunes et personnes âgées ou entre hommes et femmes. Sans aller jusqu'à préconiser des assemblées-miroirs reflétant scrupuleusement la société, on ne peut que constater que les écarts sont plus profonds que jamais. Comment y remédier ?

D'autre part, si la participation est le mot-clé de la démocratie, nous avons abondamment discuté des moyens de la promouvoir, à travers les associations, les conférences de citoyens, la démocratie participative – sur laquelle le scepticisme me semble avoir dominé –, l'extension du référendum, le parrainage populaire des candidats, le vote obligatoire, le vote électronique – auquel on s'est montré réticent –, le rôle des partis politiques, le mode de scrutin – lequel n'était pas encore à l'ordre du jour –, le cumul des mandats dans la durée et son corollaire, le statut des élus. Nous avons également évoqué, à plusieurs reprises, les nouvelles fonctions du Sénat, appelé par plusieurs orateurs à favoriser une meilleure représentation et une meilleure participation des citoyens.

Troisième chapitre : le fonctionnement des institutions. En ce domaine, la surpuissance du Président de la République, encore renforcée par le quinquennat, a été au centre des critiques. Je dirai, pour résumer, que le débat est ouvert entre les partisans d'un régime présidentiel sans Premier ministre et les partisans d'un régime parlementaire qui, sans supprimer l'élection du Président au suffrage universel, rétablirait l'équilibre entre l'exécutif et le législatif. Plusieurs questions corrélatives ont été soulevées sur le rôle du Conseil constitutionnel ou de la Cour des comptes et sur le calendrier électoral.

Une autre grande question a été abordée, sans être approfondie : l'articulation du Parlement avec les instances de l'Union européenne. Cette question me semble devoir être étudiée avec soin et précision, car le *no man's land* entre nos institutions et celles de l'Union explique en partie la défaveur dont souffre l'Europe.

Le quatrième et dernier chapitre concerne les insuffisances de la démocratie sociale et environnementale. Parmi les nombreux échanges sur ce thème on peut en retenir deux, sans préjudice des autres. Le premier portait sur la faiblesse de la syndicalisation des salariés français, ses causes et les remèdes que l'on peut y apporter : c'est là, me semble-t-il, une question essentielle pour la démocratie sociale comme pour la démocratie politique. S'agissant de la démocratie environnementale, on a longuement évoqué le principe de précaution, vital pour les uns, inhibant pour les autres. Nous avons aussi abordé le problème de la démocratie environnementale à travers les conflits qui se sont succédé entre les élus locaux, les experts et les militants « zadistes ». En ce domaine, il est urgent de mettre en œuvre des procédures de conciliation qui répondent au mieux aux exigences de la démocratie.

En relisant les comptes rendus de nos séances, je me suis réjoui de constater, à mi-course, que les échanges, au sein de notre aréopage divers à tous égards, ont été fructueux. L'écoute réciproque a été la règle ; aussi j'espère que nos travaux seront à même d'alimenter la réflexion du législateur.

M. le président Claude Bartolone. Je me félicite notamment de votre conclusion : de fait, nous avons su créer une atmosphère propice à l'expression de points de vue très divers. Chacun a soulevé de nombreuses questions sur la façon d'améliorer les règles de vie républicaines mais le débat, on le voit, méritait d'être étayé. Votre compte rendu, professeur Winock, prouve, s'il en était besoin, toute l'utilité de l'histoire... J'invite chacun à le compléter s'il y a lieu, afin d'éclairer la suite de nos travaux, et à s'exprimer de façon plus approfondie.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Les thèmes que nous avons abordés ont été brillamment résumés par Michel Winock. Le rôle de l'exécutif – en particulier du Président de la République – a été évoqué lors de notre dernière séance, mais ses relations avec le Parlement dans l'élaboration de la loi, elles, ne l'ont jamais été ; or cette question peut avoir des incidences sur l'évolution des institutions.

Deux orateurs, ce matin encore, ont fait référence aux articles 34 et 37 de la Constitution, pour dire que les dispositions relatives au droit du travail devaient ressortir au périmètre de l'article 34 sans empiéter sur l'article 37 : la remarque, me semble-t-il, ne vaut pas seulement pour le droit du travail.

M. Carvounas, entre autres, a évoqué le système des dépouilles, lequel doit permettre l'application des lois votées. Si le Premier ministre est responsable de l'administration dans son ensemble, chaque administration est placée sous la responsabilité, donc sous le contrôle, d'un ministre. Cela appelle de ma part des questions sur le temps réservé au débat public et à la fabrique de la loi. En neuf mois, observait M. Ray, le « soufflé » retombe et beaucoup d'obstacles peuvent être surmontés. De plus, la concertation permet des textes plus élaborés et plus pérennes. Le vote de la loi de 1905 avait ainsi été précédé par deux ans et demi de débats passionnants.

Vous aviez organisé, monsieur le président, un colloque intitulé : « Mieux légiférer ». Des lois de qualité affermissent la confiance de nos concitoyens dans ceux qui les font et dans les institutions. Que penser d'une loi qui ne cesse de changer, qu'il s'agisse du domaine pénal – que je connais bien – ou du droit du travail ? Ces empilements successifs, qui portent souvent sur des modifications à la marge, peuvent révéler un manque de réflexion et de préparation ; ils occultent aussi le travail du Parlement dont les rapports, un intervenant l'a rappelé, ne sont guère lus : les lois ne reflètent que l'écume des choses, non les travaux en profondeur.

Le contrôle ministériel de l'administration appelle des questions sur trois réformes constitutionnelles récentes. Toute réforme nouvelle doit être précédée d'une évaluation de la réforme précédente et d'une étude d'impact. On peut en premier lieu se demander si la session unique est une bonne chose : une pause entre deux sessions parlementaires ne ménage-t-elle pas du temps pour la réflexion et le contrôle des administrations ? Ne permet-elle pas également à celles-ci de préparer les décrets d'application des lois votées ? En matière de procédure pénale, ce sont quatre personnes, réunies dans un même bureau, qui rédigent les textes de loi et leurs décrets d'application. Le problème est donc aussi d'ordre pratique : si l'on ne cesse de légiférer, il est logique que certains décrets d'application restent en souffrance.

La double session permettait une respiration, y compris médiatique, à une époque où le contrôle ne revêtait pas, de surcroît, une importance aussi grande qu'aujourd'hui. La session unique a-t-elle amélioré la qualité de la loi ? Voilà la vraie question à poser.

Depuis la réforme de 2008, l'ordre du jour est partagé – en dehors des lois de finances – entre le Parlement et l'exécutif, et c'est le texte de la commission qui est débattu en séance ; si bien que les ministres doivent assister aux débats en séance comme en commission. Or, pour contrôler leurs administrations respectives, il faut bien qu'ils aient le temps de réunir les directeurs des services.

En vertu du système des dépouilles, le Gouvernement a la main sur l'administration dont il peut nommer les responsables ; mais ce n'est pas parce que les administratifs assurent la mise en œuvre effective des lois de la République que les ministres n'ont plus rien à faire : il leur faut donc du temps. Or, pour être ministre ou même Président de la République, observait en substance Mme Parisot, on n'en reste pas moins homme : on a besoin de repos et l'on peut parfois tomber malade...

Après la réforme de 2008, les recours aux ordonnances ont littéralement explosé, et pas seulement pour des raisons de codification. Confier l'élaboration de la loi à l'exécutif revalorise-t-il le rôle du Parlement ? La réponse me paraît évidente. C'est par voie d'ordonnance, par exemple, qu'a été supprimée la distinction entre filiation naturelle et filiation légitime. Les Français ont connaissance des débats parlementaires, qui font l'objet de comptes rendus ; mais

les ordonnances, elles, passent tout à fait inaperçues. Le choix des ordonnances n'est pas moins problématique pour la future réforme du droit des obligations. L'enjeu est d'importance puisqu'il s'agit de combattre, dans le domaine économique, le droit des contrats anglo-saxon. Un tel sujet eût mérité un vrai débat parlementaire.

Nous aurions donc tout intérêt à évaluer, en fonction des objectifs qu'elles poursuivaient – améliorer la qualité de la loi, revaloriser le rôle du Parlement et faciliter l'information de nos concitoyens –, les trois réformes institutionnelles que je viens de rappeler.

M. le président Claude Bartolone. Nous consacrerons trois séances au rôle du Parlement, que vous avez cependant eu raison d'évoquer. Sur la qualité de la loi, j'ai non seulement organisé un colloque mais aussi demandé un rapport à deux députés, Régis Juanico et Laure de La Raudière.

Vous avez mis le doigt, madame Imbert-Quaretta, sur un certain nombre de difficultés. Depuis le début de la V^e République, le nombre de lois examinées chaque année reste à peu près stable ; en revanche, les lois sont devenues bavardes, à telle enseigne que nombre de leurs décrets d'application ont toutes les chances de ne pas voir le jour sous la législature au cours de laquelle elles ont été votées. Cela pose un problème démocratique qui, si nous le passons sous silence, serait le chaînon manquant de nos travaux. La primaire citoyenne renforce la légitimité des candidats issus des partis politiques, auxquels notre loi fondamentale confère l'onction démocratique ; de sorte que l'exécutif, sitôt passées les élections, excipe de cette légitimité pour presser le Parlement d'adopter, dans les limites du quinquennat, le programme sur la base duquel il a été élu.

Laure de La Raudière et Régis Juanico, que je convierai à nos travaux, ont rédigé, comme je l'indiquais, un rapport remarquable sur la fabrique de la loi, retraçant l'ensemble du processus depuis l'étude d'impact jusqu'aux décrets d'application et même jusqu'à l'évaluation, laquelle devrait pleinement participer d'une gouvernance parlementaire moderne : sur ce point, la marge de progression n'est pas mince.

M. Luc Carvounas. Je remercie le président Winock d'avoir aussi bien retracé les sept séances précédentes.

Peut-on vraiment parler de bicamérisme quand les réunions des commissions mixtes paritaires ne durent pas plus de quelques minutes, quand les députés de la majorité considèrent que, quoi qu'il se passe au Sénat, ils auront le dernier mot ? Si nous invoquons le bicamérisme, assumons le fait que le Sénat doit avoir son utilité, prendre la place qui lui revient.

En ce qui concerne le processus d'élaboration de la loi, voici une illustration concrète de sa lenteur. Entre le moment où le plan d'investissement pour le logement a été présenté à Alfortville par le Président de la République,

accompagné de la ministre Cécile Duflot, et le début de sa mise en œuvre, il s'est écoulé près d'un an et demi. Il y avait pourtant urgence. Peut-être ce processus mérite-t-il d'être amélioré ?

Tout le monde parle aujourd'hui de tripartisme, y compris au plus haut niveau. À tort, je n'ai cessé de le dire : il n'y a pas de place pour le tripartisme sous la V^e République, à moins de revoir le mode de scrutin pour instaurer la proportionnelle intégrale – auquel cas ce sont plus de trois partis qui se partageront le spectre électoral. Il faudrait alors revoir le rôle démocratique et la place de chacun, car ce phénomène n'est, à mon sens, conforme ni à l'esprit de la V^e République ni à sa pratique.

Les rapports entre les institutions françaises et européennes appellent un travail approfondi.

Un autre sujet de réflexion est le rôle du citoyen, ses droits et ses devoirs, en lien avec la question du vote obligatoire.

Enfin, les rapports entre les élus locaux et nationaux sont à inventer. Ce qui suppose un véritable statut de l' élu, et non le simple renforcement des moyens alloués à l' élu local qu'apporte la loi Gourault-Sueur. En commission, la Direction générale des collectivités locales nous avait objecté que le statut de l' élu coûtait beaucoup trop cher : avant même que nous y pensions, la haute administration avait remisé la mesure, comme au temps de Marcel Debarge. Mais nous devons y revenir si nous voulons des élus locaux qui font les territoires et des élus nationaux qui travaillent avec eux dans les meilleures conditions possibles.

Cela pose également le problème du *spoils system*. Pourquoi n'en va-t-il pas au niveau national comme au niveau local, où le politique dirige sans équivoque l'administration ? Lorsqu'un maire est élu, il change de directeur général des services. Lors d'un remaniement ministériel, les badges des collaborateurs sont désactivés dans l'heure ; une collègue sénatrice, ancienne ministre, m'a même raconté que l'on est venu chercher son bureau avant que deux heures se soient écoulées ! Dans ces situations, la haute administration vous montre que vous n'êtes que de passage... Cet aspect devrait être clarifié. Car c'est le politique qui fait la société et, pour cela, il a besoin d'une administration conforme à la volonté du peuple qui l'a désigné.

Nous devons donc créer les conditions d'un véritable dialogue avec les élus locaux. Je ne prends pas pour référence le prétendu dialogue au terme duquel une poignée de députés se sont assis sur les décisions de la mission de préfiguration du Grand Paris, qui rassemble 84 % des élus franciliens. C'était faire peu de cas des pratiques auxquelles nous devons bien nous habituer en vue du Parlement du non-cumul.

Dans cette perspective, nous devons d'ailleurs nous interroger sérieusement sur les moyens dont bénéficieront les parlementaires. Le président du Sénat, Gérard Larcher, nous a annoncé des mesures qu'il estime modernes :

nous aurons davantage de devoirs, c'est très bien, mais aussi moins de temps de parole dans la discussion générale. Toujours plus de devoirs, de moins en moins de droits, pas plus de moyens de travail : voilà qui n'est pas de bon augure, à moins que nous ne soyons capables de trancher sereinement ces questions.

M. Bernard Accoyer. Contrairement à mon collègue, je ne suis guère convaincu qu'il faille aller vite pour bien légiférer. Le point de vue de l'historien, auquel je sais gré à nos deux présidents d'avoir fait droit, le montre : au cours de la période contemporaine, et même auparavant, cette tendance a conduit à bien des erreurs. Sur ce point, le débat mériterait donc d'être approfondi.

De même, c'est une erreur manifeste que de vouloir changer les règles sous prétexte que les Français décident de ne plus voter de telle ou telle façon. Je ne reviens pas sur les malheurs que les scrutins proportionnels ont provoqués en Allemagne et même en France au cours de l'histoire.

Quant à l'idée de professionnaliser les élus au point d'en faire de véritables chefs de PME, c'est selon moi la raison même du fossé béant qui s'est creusé entre nos compatriotes et les élus, en particulier nationaux.

J'en viens à ce qui m'intéresse véritablement, c'est-à-dire aux réflexions fort pertinentes de Mme Imbert-Quaretta. J'aimerais d'autant plus les approfondir qu'elles concernent en grande partie la réforme de 2008, à laquelle j'ai participé – sans d'ailleurs en approuver toutes les dispositions.

D'abord, le problème du temps, également évoqué par Michel Winock. L'exécutif a bien souvent une grande part de responsabilité dans la manière dont, de plus en plus, nous, législateur, oublions qu'il faut prendre le temps d'écouter, d'échanger, de construire, d'alléger des textes dont la qualité est de plus en plus préoccupante – ils sont verbeux, déclamatoires : on consacre des pages entières à des développements qui ne relèvent absolument pas de la loi mais, tout au plus, de l'exposé des motifs, sans parler de la délimitation entre loi et norme. Voilà un travail que nous ne faisons plus, que les gouvernements ne cherchent plus à faire ; c'est extrêmement dommageable.

L'instabilité de la loi contribue à expliquer que nous ne soyons plus respectés et que nous ayons l'impression que le système dysfonctionne. Mais, dès lors que ce sont le législateur et l'exécutif qui font erreur, le réflexe consistant à changer les règles du jeu au motif que le peuple n'est pas content – à juste titre – devrait être proscrit. Plus précisément, la crise que nous vivons et la désaffection des investisseurs envers l'appareil de production, qui inhibe la création de richesse, sont dues pour partie à l'instabilité permanente des normes fiscales, laquelle est très dissuasive pour l'épargnant modeste comme pour l'investisseur international.

Par la réforme de 2008, nous nous sommes efforcés d'améliorer l'élaboration de la loi. Mais le vrai problème est qu'indépendamment de la rapidité d'élaboration des textes, on consacre beaucoup trop de temps

parlementaire à légiférer. Cette frénésie législative, née du désir des ministres comme des parlementaires de donner leur nom à un texte de loi, aboutit à la multiplication sans fin des normes, qui sont aujourd'hui au nombre de 400 000 dans notre pays, ce qui signifie qu'elles sont absolument inaccessibles au commun des mortels. Nul n'est censé ignorer la loi : comment respecter cette injonction lorsque leur nombre est tel et qu'elles ne cessent de changer ?

Nous avons donc tenté de réduire le temps consacré au travail législatif pour doter enfin notre pays de la culture du contrôle parlementaire dont il a tant besoin. À cette fin, nous avons créé le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, mais sans lui donner assez de moyens ni de place. Pour jouer un rôle constructif, notre Parlement, en particulier notre Assemblée, devrait aller de manière intrusive, autoritaire – la Constitution le lui permet –, au cœur des problèmes du pays, dans les administrations, pour évaluer telle ou telle politique publique, plutôt que de faire d'emblée table rase de ce qui ne fonctionne pas pour le remplacer par autre chose.

De même, les études d'impact, prévues par la réforme constitutionnelle, ne sont pas suffisantes. Issues des ministères, elles sont évidemment favorables au texte en discussion au lieu d'être neutres et objectives. Aucune ne porte sur les amendements parlementaires et gouvernementaux, de sorte que les nouvelles normes sont imposées sans que l'on en connaisse les conséquences. C'est un grave problème.

En ce qui concerne l'ordre du jour, avec la session unique, qui permet de disposer d'un temps considérable, le fait d'avoir accru le nombre de séances d'initiative parlementaire contribue à la multiplication excessive des normes. Notre inventivité en la matière est sans limites et doit souvent beaucoup à la démagogie politique soit des parlementaires eux-mêmes, soit d'un gouvernement qui veut faire plaisir à une partie de sa majorité, au détriment de l'intérêt général.

Quant au recours aux ordonnances, je ne vois pas ce qui, dans la réforme de 2008, l'encourage, au contraire. Les ordonnances sont un choix de l'exécutif ; la majorité l'accepte, l'opposition proteste mais sans espace pour le faire.

Le manque de respect gouvernemental vis-à-vis du bicamérisme transparaît dans le mépris de la navette parlementaire : on décide à la dernière minute de soumettre à la procédure accélérée l'examen de textes dont on nous soutient par ailleurs qu'ils sont indispensables à l'avenir de la nation, au confort et à la sécurité du peuple français. Ce n'est absolument pas sérieux ni acceptable. Et l'on fait siéger l'Assemblée en dehors des trois jours qui lui sont normalement consacrés – le mardi, le mercredi et le jeudi – et qui, au moins, avaient un sens dans le cadre de la session unique, pour s'assurer qu'il n'y aura pas grand-monde en séance !

Enfin, ce n'est pas un mystère : nous sommes trop nombreux. Il convient donc de ne pas augmenter davantage nos moyens sans avoir très significativement

réduit le nombre de députés – et de sénateurs, mais c’est un autre sujet –, qui avait été accru pour des raisons entièrement politiciennes en 1986, en vue de la proportionnelle intégrale. La démocratie française a-t-elle gagné à disposer de ces 86 députés supplémentaires ? Non ! Aujourd’hui, avec la rapidité des déplacements et notre capacité à savoir tout ce qui se passe partout, y compris dans nos circonscriptions, et dans tous les domaines, la productivité exacerbée du Parlement accélère la multiplication néfaste des normes et des initiatives parlementaires.

Voilà d’ailleurs la raison pour laquelle je n’ai pas voté le texte mettant fin au cumul des mandats. En effet, si je suis favorable au non-cumul entre mandat national et mandat exécutif local, c’est à condition qu’il s’accompagne d’une réduction sensible du nombre de parlementaires, sans quoi nous aggraverons encore les tendances que Mme Imbert-Quaretta a déplorées à juste titre : un travail expéditif, prolifique, insuffisamment contrôlé et évalué, y compris lors de son application.

M. le président Claude Bartolone. Voyez combien je suis laxiste : je vous ai tous laissé parler du thème de nos travaux à venir sur le Parlement ! Assurément, la question n’est pas sans lien avec la réflexion conduite jusqu’à présent, telle que Michel Winock l’a résumée en quatre points. Ainsi, en ce qui concerne la représentation, accepter que l’élection du Président de la République, et le quinquennat, soit la clé de voûte du système n’est pas sans conséquences. De même, la production massive de lois et leur modification tous les cinq ans, à chaque alternance, est liée au fait que notre organisation politique ne réserve aucune place au compromis. « On est passé de l’ombre à la lumière », disait ainsi Jack Lang en 1984 ; malheureusement, on continue, dans un sens ou dans l’autre, et ce à chaque élection ! Ces liens sont réels, mais n’oubliez pas dans vos interventions que le rôle du Parlement fera l’objet de séances ultérieures.

Mme Cécile Duflot. Lorsque nous avons débuté nos travaux, vous nous avez dit, monsieur le président, que ceux-ci n’étaient orientés par aucun plan caché, aucun secret à dévoiler. Il est toutefois certaines questions sur lesquelles nous pourrions d’ores et déjà progresser ; par exemple en formulant, en lien avec nos débats à venir, des propositions concernant la représentativité, l’apaisement, le dialogue social et environnemental.

Quoi qu’il en soit, on ne saurait se satisfaire de la situation actuelle. Quitte à être un peu provocatrice, j’insisterai sur la nécessité de travailler à la représentation, dans toutes les instances, des différentes composantes de la société française, en particulier des différentes générations. On a jusqu’à présent peu réfléchi – sinon en créant des instances spéciales, comme les conseils municipaux des jeunes – à cette nécessaire revivification générationnelle des lieux de décision et même des organes consultatifs.

Alors que mon fils a eu dix-huit ans il y a dix jours, que je suis donc la mère d’un jeune électeur, je suis considérée comme une jeune femme politique !

Cela ne peut pas fonctionner ainsi. On peut citer d'autres illustrations de ce vieillissement de la classe politique : il suffit d'observer l'évolution de la moyenne d'âge des députés. C'est essentiel face à des enjeux aussi importants que l'écologie, sans vouloir y revenir sans cesse.

Le professeur Ray a souligné la nécessité de changer de « logiciel », de se remettre en cause. Or l'adaptation de nos instances de discussion, et de notre démocratie en général, suppose d'être au côté de ceux qui parviennent à mener des politiques publiques. Un exemple : une immense majorité de la jeunesse se déplace grâce à un système de covoiturage organisé sur Internet et qui est capable de discuter directement avec les sociétés d'autoroutes pour bénéficier de parkings de covoiturage et de cartes de télépéage gratuites. Voilà une politique de transport qui a été conçue sans passer par aucune organisation ni institutionnelle ni démocratique. Cela devrait nous conduire à nous interroger.

Cette question du renouvellement générationnel me semble devoir être posée comme l'a été, en son temps, celle de la parité.

M. Alain-Gérard Slama. Ainsi que l'a rappelé Michel Winock, il existe deux types de crise. D'abord celle que, dans le monde anglo-saxon, on appelle *issue*, c'est-à-dire une circonstance gravissime à l'occasion de laquelle on cherche à résoudre des problèmes concrètement et, autant que possible, immédiatement. Ensuite, la crise sur la longue durée, celle que l'on qualifiait au xix^e siècle de crise intellectuelle et morale et que nous avons connue autour de 1900 puis autour de 1930. Je ne reprends pas nécessairement à mon compte cette formule de « crise intellectuelle et morale », qui sonne terriblement Renan ou Maurras ; disons qu'il s'agit d'une révolution dans les esprits, dans les mentalités. Les gens, si je puis dire, changent de tête : c'est ce phénomène, intéressant pour l'historien, que l'on constate aujourd'hui dans l'exemple du covoiturage qui vient d'être cité.

Or je ne crois pas que l'on puisse réagir à une transformation de cette nature par des réformes institutionnelles. C'est d'abord à l'école, par l'éducation, qu'il faut intervenir, ainsi qu'en abordant les enjeux de l'élaboration de la loi. Nous reviendrons nécessairement sur ce dernier point à propos duquel j'entonnerais volontiers, comme les précédents intervenants, l'air des *Contes d'Hoffmann* : « C'est la méthode ! » Car c'est bien elle qui est essentielle dans l'élaboration de la loi. Sa conception nécessite que nous soyons avisés de certaines « tendances lourdes » de notre époque en matière intellectuelle, lesquelles peuvent conduire à la surenchère de textes et de normes qui encadrent la vie des individus.

Parmi elles, je ne reviens pas sur l'idée du principe de précaution, que je ne considère pas comme positif ni constructif.

Quant à la transparence, lorsque l'on a dit ce mot, on a tout dit ; mais l'on n'a pas pour autant créé la confiance ; au contraire, parfois, car à force de professer la transparence, on est amené à faire en permanence la preuve de son

innocence, ce qui suppose un sentiment de culpabilité qui nourrit le climat de défiance propre à notre société.

La notion d'identité a à voir avec l'élaboration de la loi, notamment de la loi pénale – « touche pas à mon identité ». Mais que représente-t-elle si on la dissocie de l'idée de responsabilité personnelle ? S'il s'agit de l'adéquation à des critères et à des déterminismes ethniques et religieux à l'aune desquels on accepte d'être regardé par l'autre, je doute que cela crée les conditions d'un échange citoyen, d'un vivre ensemble, comme on dit. Or la France compte parmi ses dogmes fondateurs la notion, évidemment symbolique, d'unité.

Si, avant de faire une loi, on s'interrogeait sur son opportunité, voire sur sa nécessité ou sa pertinence, il y a peut-être beaucoup de textes auxquels on renoncerait. Je songe notamment à ceux qui contribuent à la prolifération des droits subjectifs dans notre droit, lesquels ont profondément bouleversé, selon le professeur Jean Carbonnier déjà cité ici, la conception et la philosophie qui président à l'organisation politique de notre société.

Qu'est-ce qui pose problème aujourd'hui ? On parle de représentation, mais la représentation n'est pas la représentativité. Si la représentation est totale, entièrement transparente, absolue, alors la carte se confond avec le territoire, pour reprendre la métaphore employée par certain grand romancier. Il n'existe pas de représentation parfaite et idéale, mais une représentativité qui peut être mesurée par plusieurs critères.

Le premier est la légitimité, qui découle des conditions du vote ; c'est essentiel, et cela permet de répondre aux tenants d'une démocratie participative qui a tendance à privilégier les intérêts particuliers des groupes par rapport à l'intérêt général. Il est évidemment tout à fait souhaitable que les jeunes soient davantage représentés, mais le meilleur moyen d'y parvenir est peut-être de les intéresser à la politique par les conditions de son exercice. Or celles-ci sont aujourd'hui très dissuasives.

L'idée de légitimité doit être accompagnée, pour être perçue comme juste, par celle d'exercice d'une responsabilité. Je reviens ici à un sujet qui m'est cher, et sur lequel je sais que tous ici ne partagent pas mon point de vue : l'un des problèmes centraux auxquels nous sommes confrontés, c'est que notre Constitution a besoin d'être parachevée en ce qui concerne la responsabilité du Président de la République. Il n'est pas normal que le Président de la République ait la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale mais que sa responsabilité ne puisse être mise en cause que selon des procédures dont la mise en œuvre est rarissime, voire impossible.

Tous ceux que nous avons vus défiler dans les rues le 11 janvier dernier, pour protester à titre individuel contre un attentat qui les avait bouleversés, n'étaient peut-être pas d'accord sur les notions de laïcité, d'identité nationale ou de liberté d'expression, mais ils s'accordaient sur la nécessité d'une institution qui

leur apporte stabilité et sécurité. Or le Président de la République, qui l'a naturellement bien compris, est l'homme qui, au sein de la nation, bénéficie de l'onction du suffrage universel. Quant à la sécurité, ce « baiser Lamourette » avec les CRS, un peu atypique dans notre histoire, évidemment, n'en était que plus significatif et intéressant.

Le véritable problème n'est pas celui de la fonction présidentielle, même aggravé par le quinquennat, mais la nécessité de prévoir, en cas de divergence très forte avec les assemblées, des dispositifs – référendum, dissolution, que sais-je encore – qui, sans recréer l'instabilité de la V^e République, obligeraient le Président de la République à mettre sa responsabilité en jeu et à partir s'il est mis en minorité.

En vertu d'un vice fondamental de notre système, le chef de l'État n'est évidemment pas un chef de parti – rôle qui revient plutôt au Premier ministre –, car il doit dépasser les clivages partisans, mais sa responsabilité personnelle n'en est que plus lourde. À l'origine, quand de Gaulle a mis en cause la politique des partis, il visait moins les partis politiques que la manière dont, sous la III^e et la IV^e République, des combinaisons partisans trahissaient l'expression de la majorité issue des urnes. Ainsi, entre 1924 et 1926, ou entre 1936 et 1938, on a assisté à des renversements de majorité qui ne dépendaient pas d'un vote.

La sacralisation de la fonction présidentielle par le suffrage universel oblige à établir une distinction entre le Président de la République et le Premier ministre. Je ne suis pas pour autant un tenant de la thèse présidentialiste, car il faut un Premier ministre qui assure la gestion et soit responsable selon une logique plus partisane. Mais le Président de la République incarne la continuité et la stabilité – ce qui ne signifie pas que sa responsabilité ne doive pas être engagée.

Enfin, nous avons distingué tout à l'heure, de façon extrêmement pertinente, démocratie politique et démocratie sociale. Aujourd'hui, le concept de représentation a évolué de telle sorte que l'on aspire de plus en plus à ce que les différentes catégories de la société soient représentées selon les générations, selon l'appartenance identitaire, etc., ce qui est très dangereux. Il ne serait pas raisonnable d'appliquer cette conception au Sénat, ni de fusionner celui-ci avec le Conseil économique, social et environnemental, comme l'avait projeté le général de Gaulle, tant les intérêts en jeu sont divergents.

Pire, ce serait remettre en cause le modèle français sur lequel a insisté Michel Winock. Que pourrait être une assemblée parlementaire qui aurait pour vocation d'intégrer les intérêts sociaux, lesquels ont indéniablement leur spécificité, même si l'on ne souscrit pas à l'idée de lutte des classes, et peuvent être distincts de l'intérêt général ? Quel serait le sens d'un syndicat qui ne défendrait pas la cause au nom de laquelle il s'est constitué ? Je ne vois là rien d'autre que la trace d'une vieille idéologie, celle de la Charte du travail, qui visait – je ne dirai pas en quelle année ! – à dépasser la lutte des classes en intégrant en un seul système de représentation les intérêts politiques et sociaux. Bien entendu,

ces différents intérêts ne sont pas totalement cloisonnés : il y a du social dans le politique et du politique dans le social, mais pas au point que l'on doive confondre les deux.

Ces différents éléments, en particulier l'irresponsabilité du Président de la République, expliquent pour beaucoup le climat délétère qui règne dans notre pays.

M. Denis Baranger. Dans la perspective de ce point d'étape, j'ai réfléchi à ce que, dans la tradition parlementaire française, on pourrait appeler une motion d'ordre, ou du moins à la question de la méthode. N'étant pas parvenu à mes fins, je ne peux qu'exprimer ici ma perplexité, en espérant qu'elle portera quelques fruits.

Je suis très reconnaissant envers nos deux présidents et tous les membres du groupe de travail pour les ressources significatives, en quantité comme en qualité, que nous avons déjà produites. Je ne dis pas cela de manière rhétorique : ma propre vision de la Constitution – qui est mon objet, celui de ma discipline universitaire – est déjà profondément remise en question. Lorsque je me suis interrogé sur les propositions que je pourrais formuler, sur l'opportunité de telle révision de la Constitution ou de tel nouveau rééquilibrage institutionnel, ce qui m'est venu à l'esprit, c'est l'ensemble de ce qui nous est arrivé au cours de nos travaux, que ce soit ici même ou à l'extérieur, dans la vie nationale et internationale. Et ce qui m'a frappé, c'est que la réalité sociale et politique a trop changé pour que la question constitutionnelle ne soit pas posée à nouveau.

Vous nous avez prévenus très tôt qu'il était très incertain que nos discussions nous conduisent à une réforme comparable à celle de 2008 puisque la majorité requise par l'article 89 de la Constitution ne serait pas atteinte au Congrès. Ce qui posait la question sinon du caractère intempestif de nos travaux, du moins de leur sens.

De fait, la grande leçon que je tire des séances précédentes n'a pas trait à l'ingénierie du droit constitutionnel – notre spécialité, à nous autres constitutionnalistes –, mais bien à l'énorme mutation de la politique et de son cadre. Son cadre médiatique, son cadre social – un aspect souvent mentionné, à juste titre : nous avons dans notre Constitution une Charte de l'environnement, pourquoi pas une charte sociale ? –, économique aussi – ce que nous avons dit des CDD des jeunes ne peut être négligé –, environnemental enfin.

C'est une banalité, mais l'enjeu est bien de penser pour le monde de 2015 la Constitution élaborée en 1958. Disons, puisque les analogies informatiques sont à la mode, que la responsabilité politique, la représentation ne sont plus à jour. Les conséquences n'en sont pas anodines : la violence du débat politique augmente quotidiennement et, même dans les enceintes parlementaires, on assiste à des incidents qui sont de nature à attrister les citoyens. De sorte que, si notre groupe de travail n'accomplit pas cette tâche, apparemment intempestive dans la mesure

où elle ne peut déboucher sur une révision constitutionnelle immédiate, la politique nous renverra très violemment la balle.

Telle est la situation qui explique ma perplexité, probablement naturelle à mi-course. Il est logique et utile de tenter de formuler des propositions d'ingénierie constitutionnelle, pour concrétiser nos idées. Il serait bon que chacun d'entre nous s'y essaye ; nous avons d'ailleurs commencé de le faire, et j'ai mes idées à ce sujet, comme tout le monde. Cependant, ces propositions ne fonctionneraient pas nécessairement.

Quoi qu'il en soit, remettre en mouvement la discussion constitutionnelle, tel est bien l'enjeu du débat sur la VI^e République, plutôt que le projet même d'une nouvelle République. Sur ce point, l'audition de Bastien François était particulièrement instructive. Comme Michel Winock, et d'autres, l'ont très bien rappelé ce jour-là, chaque fois que nous avons changé de République, c'est parce qu'il y avait une guerre, une crise terrible, bref une situation que l'on ne peut désirer. « Il nous faudrait une bonne guerre », pourrait-on dire selon la formule bien connue ; mais la guerre n'est jamais bonne. Dire qu'il nous faudrait une VI^e République ne signifie donc pas qu'un pouvoir constituant devrait entrer en action. En réalité, nous sommes déjà en train de changer de Constitution, et si nous ne le faisons pas d'une manière ou d'une autre, la politique nous balaiera tous, politiques et citoyens.

À mon sens, enfin, nos travaux ont une valeur intrinsèque, abstraction faite de l'ingénierie constitutionnelle qu'ils peuvent produire avec quelque profit. Nous sommes dans l'enceinte du Parlement ; nous n'y parlons pas en vain, du moins je l'espère ; nous nous y exprimons avec la solennité à laquelle le président Bartolone nous a rappelés en début de séance. Le simple fait que nos séances soient filmées, qu'elles fassent l'objet d'un compte rendu, que nous puissions bénéficier d'une liberté de parole qui n'a jamais existé dans les précédentes commissions sur les révisions constitutionnelles me semble intrinsèquement précieux, et si ce devait être là le seul résultat de notre travail, j'en serais déjà très heureux.

Mme Christine Lazerges. Nous sommes certainement nombreux à approuver ce que vient de dire Denis Baranger – ce qui n'est pas rien, même si des opinions divergentes peuvent se faire jour sur des points plus précis.

Je remercie Michel Winock pour sa synthèse en quatre chapitres de l'avancement de nos travaux. Sur le troisième – le fonctionnement des institutions –, nous avons un peu trop « saucissonné » notre approche des pouvoirs législatif et exécutif ; quant à l'autorité judiciaire, dont nous n'avons pas encore dit un mot, nous devrions peut-être prévoir d'y venir plus tôt qu'à la date prévue, c'est-à-dire avant les toutes dernières séances. Surtout, nous n'avons consacré aucune réunion à la séparation des pouvoirs, au traitement conjoint du législatif, de l'exécutif et du judiciaire dans leurs nécessaires articulations. C'est une

question préalable : il faut que nous ayons une vision, commune ou non, de leurs imbrications.

Sommes-nous toujours aussi attachés à la séparation des pouvoirs ? À cet égard, j'observe quelques signes négatifs, dont la possibilité pour le Gouvernement de frapper de la procédure accélérée tel ou tel projet de loi, dépouillant ainsi le Parlement d'une part de sa force. Sous la législature Jospin, que j'ai bien connue de l'intérieur, la procédure d'urgence n'a été appliquée à aucun texte ; alors même que la situation politique n'est pas démesurément différente, le contraste est saisissant avec la législature actuelle, que j'ai l'occasion d'observer, étant très souvent auditionnée comme présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Il est désormais rarissime que des textes échappent à la procédure accélérée. Et c'est plutôt lorsqu'ils sont porteurs d'avancées sociales qu'ils bénéficient du temps nécessaire pour légiférer, à la différence des sujets plus démagogiques ou plus consensuels.

Ainsi, le projet de loi relatif au renseignement a été adopté en conseil des ministres le jeudi 19 mars ; avant même que l'étude d'impact ne soit disponible, les auditions avaient commencé à l'Assemblée nationale – j'ai personnellement été auditionnée huit jours après l'adoption du texte en conseil des ministres – et l'examen en séance doit débiter le 13 avril. Ce n'est même plus une procédure accélérée, c'est un train à grande vitesse ! Cette rapidité est due, me dit-on, au consensus absolu dont le texte fait l'objet. Mais il me paraît extrêmement dangereux qu'un texte qui touche à ce point aux libertés fondamentales suscite un tel accord, qui s'explique évidemment par le fait que nous sommes tous sous le coup des événements de janvier. En réalité, le consensus devrait être une raison supplémentaire de se donner le temps, pour s'interroger sur ses raisons et s'assurer qu'il ne vient pas d'une erreur. Cet exemple nous renvoie aux propos de Mireille Imbert-Quaretta sur la qualité de la loi, une question à laquelle nous devons revenir.

Du point de vue de la méthode, nous devrions d'autant moins hésiter à traiter ensemble plusieurs sujets qu'il nous faudra de toute façon les aborder de manière synthétique dans l'exposé des motifs de notre rapport. Il s'agira alors de rendre compte de la multiplicité des idées nouvelles qui s'expriment ici et grâce auxquelles, comme Denis Baranger, j'ai le sentiment qu'à chaque séance nous apprenons beaucoup les uns des autres.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Devancé par Denis Baranger et Christine Lazerges dont je partage largement le point de vue, je me contenterai de deux remarques, l'une quant au contenu, l'autre quant à la méthode.

Je suis d'accord avec Christine Lazerges : tous les sujets s'imbriquent et c'est à tort qu'après être tombés assez rapidement d'accord sur la pesanteur du gouvernement présidentiel, nous laissons à l'arrière-plan le problème fondamental que constitue dans notre société la légèreté des contre-pouvoirs juridictionnels. J'entends par là l'autorité judiciaire *stricto sensu* mais aussi le Conseil

constitutionnel, dont on peut se demander s'il joue suffisamment son rôle, qui est de faire vivre l'État de droit, lorsque l'on compare son action à la manière dont la Cour suprême américaine a modifié au fil du temps l'interprétation de la Constitution de 1787. Très concrètement, je serais favorable à ce qu'au lieu de traiter la justice isolément et tout à la fin de nos travaux, nous y consacrons davantage de temps et étendions notre objet au problème des contre-pouvoirs juridictionnels dans leur ensemble, en lien avec les questions que nous avons déjà évoquées.

J'en viens au second point. Je me sens très bien ici, comme chacun d'entre nous sans doute ; nos présidents et les membres du groupe de travail ont d'emblée placé la barre très haut et l'on éprouve un grand plaisir intellectuel à échanger, à apprendre, à revisiter des positions. Le problème est que l'attente est forte de la part des Français, attachés à la question constitutionnelle, et qu'il serait dommageable, voire contre-productif, que nos discussions restent purement informatives. Ce n'est pas du tout une critique, d'autant que, je le sens bien, c'est aussi l'indétermination dans laquelle nous nous trouvons qui fait la richesse du débat. Mais il est important de ne pas décevoir les Français.

Or, si nous en venons à formuler des propositions concrètes, il y a plusieurs questions de méthode que nous devons nous poser. Pour le dire franchement : faut-il changer la Constitution, voire la réinitialiser, ou faut-il changer purement et simplement de Constitution ? Nous avons entendu des tenants d'une VI^e République. Je ne pense pas que nous prendrons position de manière tranchée sur ce point, mais quelle sera la forme finale de notre rapport ? Il serait bon que nous éclaircissons cette question, sinon aujourd'hui, du moins petit à petit, car ce ne sera pas sans effet sur la teneur de nos débats.

Mme Virginie Tournay. Merci d'abord à Michel Winock pour sa belle synthèse socio-historique. Donner une lecture transversale de nos différentes séances est un exercice à la fois très stimulant et très exigeant, tant les points abordés par l'ensemble des intervenants sont divers, de l'importance du temps long à la problématique de la séparation des pouvoirs, en passant par l'application du principe de précaution. Si la difficulté de l'exercice de synthèse s'explique en partie par la diversité des thèmes abordés, je crois aussi que nous sommes confrontés à une autre difficulté, souvent soulignée dans les travaux de science politique et qui ressortit aux différentes facettes du mot politique. Je l'évoque ici parce que ce qui peut apparaître au premier abord comme une simple question théorique a, me semble-t-il, des répercussions sur la façon de problématiser les institutions au moins sur trois plans : l'analyse de la relation complexe entre opinion publique et fonctionnement des institutions ; l'usage que l'on fait de l'indicateur de confiance et de la valeur performative qu'on lui prête – je ne suis guère persuadée que la mesure du niveau de confiance nous renseigne réellement sur les rapports de force politiques ni qu'il ait une quelconque vertu prévisionnelle ; l'emploi de la notion de crise des institutions enfin, notion problématique à mon sens du fait de sa polysémie, qui renvoie à des problèmes de nature et de niveau très différents.

Nous avons donc, lors de nos débats, envisagé les institutions sous trois angles différents, lesquels renvoient aux différentes facettes du mot politique que les Anglo-Saxons différencient par les termes de *polity*, *politics* et *policy*, compartimentation qui fait également écho aux différents sous-embranchements de la science politique que sont la théorie politique, la sociologie politique et les politiques publiques. Le problème est que ces perspectives renvoient à différentes définitions de l'institution, qui ne sont pas toujours conciliables entre elles, tout en étant chacune indispensable parce que fournissant un éclairage particulier sur notre vie politique. Quand on parle de stabilité, d'instabilité ou de crise des institutions, on peut ainsi faire référence à la fois à leur ingénierie constitutionnelle, au système des acteurs qui les accompagne, aux logiques symboliques et aux valeurs qui leur sont associées ou enfin aux performances qui sont attendues d'elles.

L'institution, dans son acception renvoyant au concept de *polity*, désigne, dans le champ de la théorie politique, l'organisation politique de la société, la forme de son gouvernement, la République comme système institutionnel, avec cette idée sous-jacente que l'être de nos institutions politiques est à distinguer de l'être de la société civile. Dans cette acception, l'institution est une identité collective, dotée de valeurs symboliques organisées et englobantes, et lorsqu'on se réfère ici à sa stabilité ou à son instabilité, c'est pour aborder des problématiques constitutionnelles ou juridiques mais également anthropologiques.

L'institution, dans son acception renvoyant au concept de *politics*, fait plutôt référence, dans le champ de la sociologie politique, aux activités et aux rapports de force qui concourent à asseoir son autorité. C'est ici le système des acteurs de l'institution qui se trouve sous la focale d'observation et sert à penser – ainsi que nous l'avons fait lors de notre séance du 13 février consacrée aux partis politiques – le fonctionnement de l'institution à partir du comportement de ses membres, de leurs intérêts et de la compétition pour le pouvoir.

L'institution, dans son acception renvoyant au concept de *policy*, est enfin envisagée dans son mode agissant, comme un élément de politique publique. Dans ce cadre seront analysées les fonctions qu'elle remplit, les problèmes qu'elle traite, les conséquences de son action sur les populations cibles et les études d'impact.

Une des difficultés de notre exercice vient donc du fait que l'on a essayé de capturer, de décrire un même phénomène, la réalité institutionnelle, à partir de cette triple grille de lecture qui repose au départ sur des conceptions et des définitions différentes de l'institution. Si nos terrains de discussion sont multiples, je crois que le pari est d'essayer de tenir ensemble les apports de ces trois perspectives. Ce n'est pas gagné, et Jean Leca parle à ce propos de « triangle des Bermudes ».

J'ai tendance à penser que l'aspect renvoyant à la notion de *policy* est peut-être celui qui a été le moins abordé lors de nos séances, et j'aimerais ici

suggérer quelques réflexions sociologiques permettant d'opérer quelques raccords entre les échanges que nous avons eus.

On sait que la réalité du monde social est directement liée à la façon dont on le perçoit. Quand on parle de crise des institutions, de la nécessité de les adapter à des conditions nouvelles, on parle avant toute chose d'une modification de la réalité perçue. Or ce qui me gêne, c'est que l'on a souvent tendance à établir un lien direct entre la manière dont évolue la confiance dans les institutions et leur degré de dysfonctionnement, voire leur crise.

Je ne dis pas qu'il n'y pas de lien entre l'opinion publique, les jugements de la population et le fonctionnement des institutions, je dis simplement que ce lien est probablement beaucoup plus complexe qu'on ne l'envisage spontanément. Il me semble que, pour bien saisir ce que signifie la confiance, il faut l'articuler à la façon dont l'institution est vécue au quotidien par les citoyens plutôt que dans son fonctionnement *in situ*. C'est ici que je réintroduis de la sociologie : par exemple, il n'y a pas de relation automatique entre la demande sociale et l'offre de politiques publiques. Il existe de nombreuses situations dans lesquelles les personnes ne souhaitent pas de l'offre de politiques publiques construites en leur nom et pour leur bénéfice supposé. Je pense notamment à tous ceux qui ne réclament pas leurs prestations sociales, beaucoup plus nombreux qu'on ne pourrait le penser. Les raisons du non-recours sont multiples : elles peuvent être liées à des pesanteurs bureaucratiques, à des schémas culturels différents ou à des modalités d'accès impossibles pour certaines populations.

J'aimerais également ajouter un mot sur les dispositifs participatifs dont nous avons eu l'occasion de parler, au moins à deux reprises. Il est important de souligner que ces dispositifs sont rarement le résultat d'une seule demande sociale mais font bien parties des recettes de l'action publique. Je fais ici référence aux travaux de Cécile Blatrix, qui a bien montré que ces dispositifs relèvent d'une politique de l'offre et qu'ils répondent souvent à des logiques endogènes aux jeux politique, administratif et marchand, impliquant des mécanismes de coalition et de commercialisation de ces dispositifs, ainsi que le développement de professionnels dédiés. D'où, au final, un désajustement assez net entre la demande sociale, d'un côté, et l'offre des politiques publiques, de l'autre.

Ce tournant délibératif met curieusement de côté l'analyse empirique de la sociologie des participants. On sait que cette participation est caractérisée par les mêmes inégalités que la participation électorale, avec de surcroît, une vaste majorité de non-participants. On est ici plongé dans une politique de l'offre, ce qui n'est pas une critique en soi mais qui, je crois, nous invite à réfléchir à ce qui relie ces formes de participation politique aux données de l'opinion. Dans quelles mesure ces pratiques travaillent-elles les représentations des citoyens et influencent-elles l'opinion publique ?

Par rapport à cet état des lieux, il ne me semble pas que la confiance dans les institutions ou le sentiment de proximité se construisent d'abord par la

diversification des outils formels de la démocratie que sont les ingénieries participatives. Si l'on veut restaurer la confiance, il faut inclure les citoyens dans des programmes et des activités partagées. C'est quand on est présent sur le terrain que l'on est concerné, et c'est la seule condition pour que la représentation formelle de l'institution disparaisse au profit de ce que l'on fait ensemble. C'est sans doute pour cette raison que les Français placent davantage leur confiance dans les structures associatives, qui jouent la proximité et la protection, plutôt que dans les institutions qui endossent des rôles de représentants et de médiateurs politiques.

J'en arrive à la portée sociologique de l'indicateur de confiance. Il ne faut pas s'arrêter aux sondages. Ce qu'il importe de comprendre, c'est la relation entre ce que les gens disent et ce qu'ils font, c'est-à-dire entre ce qu'exprime le sondage et l'activité réelle des gens, ce qui nous ramène au morcellement de la science politique entre sociologie électorale, étude des politiques publiques et philosophie politique.

Il en va de même avec l'idée d'acceptabilité sociale : on peut, dans le même temps, avoir une proportion élevée de Français qui pensent que les téléphones portables sont possiblement cancérigènes, et plus de 70 millions d'abonnements à un forfait de téléphonie mobile en France, soit une faible acceptabilité sociale doublée d'une forte appropriation technologique. De même, j'ai tendance à penser que cette ambivalence vaut pour la confiance que placent les Français dans nos institutions : 91 % d'entre eux plébiscitent la démocratie, même si moins de quatre Français sur dix considèrent qu'elle fonctionne bien. Ceci procède selon moi moins d'un désaveu de la démocratie que d'une forme de désappointement, qui n'est pas nouveau dans notre pays. Ce jugement est par ailleurs à relativiser par le fait, comme le disait Dominique Schnapper, que la critique du fonctionnement de la démocratie fait partie de la démocratie elle-même.

En ce sens, il n'y a pas un avant et un après 11 janvier. Même si les différents sondages ont montré un rassemblement des Français autour des valeurs de liberté et de tolérance, l'apparente restauration de la confiance politique n'a pas trouvé sa traduction dans les choix partisans et n'a en rien modifié les rapports de force politiques. C'est pourquoi je crois qu'il faut voir les sondages non pas comme le seul miroir de nos comportements politiques mais plutôt comme une instance particulière d'expression de l'opinion publique, qui autorise un découplage du vote et de l'opinion publique en mettant en lumière des lignes de partage autres que celles des partis.

Pour en finir avec cette question de la confiance, je reviendrai sur la notion d'*accountability*, évoquée par le président Bartolone lors de la précédente séance sur le pouvoir exécutif, notion plus pragmatique et plus interactive, puisque s'y ajoute l'idée que les gouvernants doivent rendre compte de leurs actes. Employée dans le cadre de discussions qui tournaient autour de l'ingénierie constitutionnelle et des différentes formes de responsabilité politique, cette notion d'*accountability*

doit, me semble-t-il, être étendue à la mise en œuvre des politiques publiques. Pour prendre l'exemple de la fin de vie, voilà maintenant plus de quinze ans que chaque citoyen dispose d'un droit d'accès aux soins palliatifs. C'est un droit largement plébiscité en France et réaffirmé dans le cadre de la « loi Léonetti » mais, dans les faits, seules 20 % des personnes devant bénéficier de cet accompagnement y accèdent. Les chiffres donnés par l'Observatoire national de la fin de vie soulignent de fortes inégalités territoriales et – avouons-le – culturelles. Il me semble donc que l'*accountability* est une exigence qui s'impose également dans ces formes de l'action publique : il ne sert à rien de donner des droits si ceux-ci ne sont pas suivis de possibilités concrètes. Pour le dire d'une autre manière, je me méfie de toutes les formes de militantisme procédural privilégiant la rénovation du design institutionnel sur l'étude d'impact et la mise en pratique des textes et des structures imaginées.

En ce qui concerne enfin la notion de crise, son usage généralisé me pose problème, d'une part parce que le mot entendu comme singulier collectif renvoie à des réalités sectorielles très différentes, et d'autre part parce que le terme, ainsi employé, désigne davantage ce qui explique que ce qui est à expliquer.

J'ai bien aimé l'idée développée par Denis Baranger, lors de notre séance sur les partis politiques, que le dysfonctionnement continu, chronique des partis politiques n'était pas incompatible avec leur existence dans la mesure où ces partis étaient structurellement nécessaires à la démocratie représentative. Il a développé cette idée intéressante que leur survie pouvait être une cause de leur crise. J'ai en effet tendance à penser que nous sommes plutôt dans une crise politique que dans une crise institutionnelle et que le problème relève davantage de la *politics* – des systèmes d'acteurs – que de la *polity* – c'est-à-dire de la République comme système institutionnel.

Cela ne doit pas masquer néanmoins la crise de la République au sens de sa *policy* – de ces politiques publiques. Le problème réside dans l'inflation continue des normes réglementaires et législatives. Des dispositifs de consultation sur ces activités peuvent être développés mais ils ne doivent pas prendre le pas sur l'action des grands corps d'État qui contrôlent l'administration. On peut tout organiser si on fait bien valoir que la hiérarchie des institutions est un garant de la République, du système politique. Comme l'a rappelé Dominique Schnapper, il est important, en matière de choix scientifiques et techniques, de maintenir la différence entre ce qui constitue une opinion, que tout un chacun peut légitimement se forger, et la connaissance. L'entrée de la démocratie dans les sciences ne doit pas correspondre à une remise en cause des Lumières.

L'on retombe ici sur la question de l'*accountability* des politiques publiques, d'autant plus délicate que les progrès sociaux et technologiques – je rejoins Bernard Accoyer sur le fait qu'ils ne sont pas dissociables – obligent à mettre en œuvre des politiques intersectorielles. Pour reprendre l'exemple de la fin de vie, j'évoquerai ici les cas de Vincent Humbert, il y a dix ans, ou de Vincent Lambert aujourd'hui, ces patients présentant de gros dommages cérébraux et

nécessitant donc une prise en charge se situant à la lisière des politiques de fin de vie et du grand handicap.

Sans avoir ici de véritable solution à proposer, j'insiste sur le fait que la question de l'intersectorialité des politiques publiques est d'autant plus cruciale que les controverses sociales auxquelles donnent lieu ce type de situations sont difficilement résorbables dans la mesure où les acteurs s'appuient sur des référentiels et des paradigmes de réflexion qui ne sont pas nécessairement compatibles les uns avec les autres.

Mme Marie-Anne Cohendet. On peut certes dissenter sur les notions de crise ou de dysfonctionnement, cela n'obère en rien le constat que notre société politique ne fonctionne pas très bien. Ce constat, on peut l'étendre à d'autres pays et à d'autres systèmes, ce qui prouve bien qu'il ne s'agit pas de modifier notre régime politique pour tout régler.

Reste que nombre des difficultés que connaît la France sont spécifiquement liées à l'organisation de nos institutions. Là où, à l'étranger, les problèmes se règlent par la voie institutionnelle, ils se traduisent dans notre pays par des manifestations ou des grèves qui sont un symptôme de ce dysfonctionnement. Certes, le mécontentement de nos concitoyens ne vise pas seulement nos institutions mais aussi les hommes et les programmes qu'ils mettent en œuvre ; il dure néanmoins depuis assez longtemps pour qu'il soit temps d'envisager des réformes institutionnelles susceptibles de restaurer la confiance dans notre démocratie.

Lors de notre précédente séance, un consensus s'est fait autour de l'idée que le problème majeur de la V^e République résidait dans la dissociation entre les pouvoirs du Président de la République – immenses – et son irresponsabilité, ce qui peut se résoudre soit en rendant le président plus responsable, soit en confiant le pouvoir de décision à une instance responsable.

On a ainsi parlé d'instaurer un régime présidentiel, lequel se caractérise, d'une part, par le fait que le Gouvernement n'est pas responsable devant le Parlement, et, d'autre part, par le fait que le Président est élu au suffrage universel direct ou quasi direct. Pour adopter un régime présidentiel, il nous suffirait donc de supprimer le Premier ministre et le droit de dissolution. S'en tenir à de telles réformes serait néanmoins très dangereux, dans la mesure où, comme l'a démontré Montesquieu, l'histoire et le droit comparé montrent que plus un chef est puissant plus il a tendance à être suivi, ce qui conduit systématiquement à des abus de pouvoirs. Il est donc essentiel, si nous empruntons cette voie-là, d'y mettre des garde-fous en limitant les pouvoirs du chef. Rappelons qu'aux États-Unis ces garde-fous existent et que, si le système reste globalement démocratique, c'est notamment parce que les membres de la Chambre des Représentants ne sont élus que pour deux ans, ce qui compense l'irresponsabilité politique du Président. Est-ce ce que souhaitent les députés français ? L'exemple américain nous incite par ailleurs à relativiser l'efficacité d'un tel régime.

Quant à renforcer la responsabilité du Président, les Roumains s'y sont essayés en expérimentant le *recall* présidentiel avec arbitrage populaire en cas de conflit entre le Président et le Parlement. L'idée, plutôt bonne au départ, a donné de très mauvais résultats, car le Président s'est appuyé sur le peuple pour défendre une vision extensive – et abusive – des pouvoirs que lui conférait la Constitution. Aucune solution n'est donc réellement satisfaisante, ce qui doit nous inviter à l'humilité et au réalisme.

Une seconde solution consiste à conserver le régime parlementaire, dont je rappelle qu'il se caractérise, d'une part, par la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel et, d'autre part, par le fait que le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Si la Constitution de 1958 établit donc un régime parlementaire, le système politique de la V^e République, lui, ne l'est pas car, tandis que, par essence, dans un régime parlementaire, le Gouvernement est assuré par des ministres choisis par les représentants du peuple et responsables devant eux, nous avons en France un Président de la République qui confisque à son profit la nomination et le contrôle des ministres.

Je partage avec Bastien François l'idée qu'il faut absolument rétablir le lien entre responsabilité et pouvoir et que cela ne peut se faire que dans le cadre du régime parlementaire. Mais comment, m'objectera-t-on alors, convaincre les Français de renoncer à choisir leur chef ? Il ne s'agit guère de cela mais de leur démontrer que les Anglais, tout comme les Allemands, choisissent leur chef de gouvernement lorsqu'ils votent aux élections législatives, et qu'il est parfaitement possible de concilier le choix du chef par le peuple et son contrôle par les représentants élus.

Quant à savoir si le Président de la République peut être élu sans programme politique particulier, cela se pratique dans nombre de pays. C'est quand il est le garant de l'unité nationale qu'il assume sa fonction d'arbitre telle qu'elle avait été conçue par les constituants de 1958 et telle que nous devrions la rénover.

Il nous reste beaucoup à dire sur le sujet de l'exécutif, notamment sous l'angle de la séparation des pouvoirs mais également en lien avec les questions environnementales, que nous n'avons jusqu'à présent que trop rapidement évoquées – nous avons débattu du principe de précaution mais je tiens à rappeler ici que le principe d'innovation est inscrit dans la charte de l'environnement.

Il nous faudrait également revenir sur le calendrier électoral, sur le droit de dissolution ou sur l'article 16, tout comme sur le principe du contreseing des actes présidentiels. Il est en effet difficilement compréhensible pour le citoyen ordinaire que le Président de la République confisque, en s'en servant comme d'une arme puissante, des pouvoirs soumis à contreseing et qui normalement devraient appartenir au Premier ministre. C'est une situation à laquelle il convient de remédier, tout comme à la présidence du Conseil des ministres par le Président de la République.

Assortir le référendum, bel outil démocratique, d'une procédure de quorum me paraît un garde-fou indispensable. Quant à la démocratie participative, je persiste à penser qu'elle est extrêmement importante ; il n'est pas question qu'elle se substitue à la démocratie représentative mais qu'elle l'accompagne. Ayant participé au récent sommet des Nations unies sur la prévention des catastrophes naturelles, à Sendai, près de Fukushima, j'y ai entendu des témoignages bouleversants des représentants bangladais ou philippins sur les conséquences dramatiques de notre incurie environnementale. J'y ai également conforté ma conviction que, face aux catastrophes naturelles, ce sont les dispositifs de protection et d'évacuation imaginés par les personnes concernées elles-mêmes qui se révèlent le plus efficaces. D'où l'importance d'avoir sur le terrain des citoyens investis et responsables et de développer pour cela la démocratie participative à tous les niveaux, à l'échelle nationale et locale, comme au sein des entreprises.

Il nous faudra également reparler du mode de scrutin. Deux raisons nous ont pour l'instant incités à refuser la proportionnelle. La première est la crainte de l'instabilité gouvernementale. Or les études de droit comparé montrent que proportionnelle et stabilité gouvernementale sont parfaitement compatibles pour peu que ce mode de scrutin soit accompagné, là encore, de garde-fous.

La seconde tient aux vertus prophylactiques que nous attribuons au scrutin majoritaire face à la montée des extrémismes. Or force est de constater que ce n'est plus le cas. Il est donc temps d'envisager sérieusement le recours à la proportionnelle, qui favoriserait notamment le débat au sein du Parlement, améliorerait sa représentativité et contribuerait donc à renforcer son rôle. Je rappelle ici que, si la proportionnelle a eu les conséquences néfastes que l'on sait sous la République de Weimar, c'est que le parlementarisme n'y était pas rationalisé.

Mettre en place un Parlement plus puissant, qui contrôle, voire élit, le Gouvernement ou le Premier ministre serait un grand pas vers la garantie de l'effectivité des droits. Sans les résoudre toutes, nulle doute que cela remédierait considérablement aux difficultés que nous avons évoquées ici.

Mme Cécile Untermaier. Je prends ma part de responsabilité dans la mauvaise fabrique de la loi, puisqu'en tant que législateur je vote des textes trop bavards ; j'ai donc conscience que la simplification de nos textes législatifs doit être au cœur de nos préoccupations. Cela étant, sans doute ne changerons-nous pas la Constitution mais l'esprit de la Constitution est en train de changer sous la pression des citoyens. En 2017 s'appliquera le non-cumul des mandats, règle à laquelle se sont d'ores et déjà pliés nombre de parlementaires, qui travaillent désormais différemment dans leur circonscription, au plus près des citoyens, faisant réellement valoir ce qu'est le travail d'un député à l'Assemblée nationale. Cela doit contribuer à restaurer la confiance de nos compatriotes dans leurs représentants, et ce serait une erreur que de se précipiter pour réduire le nombre de ces derniers. Je sais d'expérience en effet qu'une circonscription, c'est vaste,

surtout quand elle est rurale. Or, au vu des scores réalisés dernièrement par le Front national dans les cantons ruraux, il est d'autant plus important que les députés puissent être présents partout dans leurs circonscriptions, notamment pour faire œuvre de pédagogie.

Je sais gré à Claude Bartolone et à Michel Winock de faire droit à la notion d'avis divergent, dont je souhaiterais par ailleurs que le Conseil constitutionnel fasse meilleur usage. J'ajoute qu'exprimer des avis divergents ne doit pas nous empêcher de nous retrouver sur un certain nombre de propositions, et deux sujets me tiennent ici particulièrement à cœur.

Le premier concerne l'avenir du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), question incontournable et récurrente depuis vingt ans, sur laquelle il est impératif que notre mission approfondisse sa réflexion. Le second touche à la dissolution, sur laquelle je me suis déjà exprimée et dont je conteste, à titre personnel, la légitimité démocratique. Les élus du peuple n'ont pas à être démis lorsque le pouvoir exécutif ne craint rien. Il s'agit là d'un fait du prince, que rien ne justifie. Pourquoi l'Assemblée nationale ne pourrait-elle pas renverser le Président, puisque celui-ci peut dissoudre l'Assemblée ? Je vis le droit de dissolution comme une épée de Damoclès, dont la menace pèse sur chacun de nos actes, chacune de nos prises de parole ; elle limite la liberté d'expression et d'opinion du député, responsable individuellement mais aussi et surtout collectivement vis-à-vis de ses collègues.

Je suis consciente des risques de déséquilibre institutionnel qu'entraînerait la suppression de la dissolution. Si celle-ci était supprimée, faudrait-il maintenir la motion de censure, au risque de retomber dans l'instabilité ministérielle qui caractérisait la IV^e République ? Nous devons y réfléchir, car supprimer également la motion de censure conduirait à dériver vers un régime présidentiel. Ce régime serait-il adapté à la culture française ? Sans y être fondamentalement opposée, je pointe les risques de césarisme que comporterait la création d'un monstre juridique, c'est-à-dire un Président de la République encore plus puissant qu'il ne l'est aujourd'hui. À l'inverse, deux forces politiques qui ne peuvent s'anéantir mutuellement ne risquent-elles pas d'entraîner des blocages ?

Enfin, il me semble essentiel de mettre en œuvre un droit gouvernemental qui définisse plus précisément le rôle de la haute administration et des cabinets ministériels, et organise notamment leurs relations avec les parlementaires, comme il organiserait les rapports entre le Gouvernement et le Président de la République, et les rapport entre le Gouvernement et l'administration.

M. Denis Baranger. Je souhaite apporter à Mme Untermaier l'éclairage du modèle anglo-allemand sur la dissolution. Outre-Manche comme outre-Rhin, la pratique du parlementarisme a évolué vers un mandat fixe ou quasi fixe, de cinq ans au Royaume-Uni depuis une loi de 2011, de la durée de la législature en Allemagne. Les assemblées y disposent aussi d'un droit d'autodissolution à une

majorité qualifiée, qui dépasse la décision du seul parti majoritaire et redonne ainsi à la dissolution tout son sens.

M. Michaël Foessel. Pour ce qui concerne la finalité de nos travaux, je partage l'idée que nous en tenir à des propositions relevant de l'ingénierie constitutionnelle et ne visant qu'à améliorer techniquement la Constitution actuelle serait en deçà de l'exigence qui nous rassemble. Nos échanges ont en effet ceci d'intéressant qu'ils mêlent des interrogations de fond sur la nature de nos institutions et leurs éventuels dysfonctionnements à une réflexion plus globale sur le pouvoir, mais inscrite dans un moment historique particulier qui leur confère une forme d'urgence. Or cette urgence, qui préside trop souvent à la fabrique de la loi – y compris la loi constitutionnelle –, doit, me semble-t-il, faire place au débat.

J'entends moins me prononcer ici au fond sur d'éventuelles pistes de réforme que sur la forme que doivent revêtir nos travaux. Il me paraîtrait inopportun, si, comme je le suppose, ils doivent déboucher sur un rapport, que celui-ci ne s'attache qu'aux aspects purement techniques et institutionnels de la réforme. Si l'on veut donner à ce document toute la publicité qu'il mérite, il est essentiel en effet qu'il rende compte de nos débats – d'autant plus riches que nous sommes une commission mixte composée non seulement de parlementaires mais également de citoyens éclairés – sur la situation politique et la crise de la démocratie en France et en Europe. Dans cette perspective, je serais assez favorable à ce que nous ayons, à intervalle régulier, plus fréquemment que ne le prévoit l'organisation actuelle de nos travaux, des moments d'échange – voire de conflit – comme celui d'aujourd'hui, moins pour confronter nos opinions personnelles sur les remèdes au déficit démocratique de nos institutions que pour arrêter la manière dont nous voulons intervenir dans le débat public et définir les orientations formelles du document final que nous sommes amenés à produire.

M. le président Michel Winock. J'ai moi aussi une question de méthode, liée aux inquiétudes qui se sont exprimées sur la manière dont nous pourrions finaliser concrètement nos travaux. Plutôt que d'attendre nos ultimes séances, prévues au mois de juin, ne devrions-nous pas, avec régularité, procéder à des bilans d'étape nous permettant de dresser point par point l'état de nos réflexions ? Nous avons évoqué les pouvoirs du Président de la République, mais, à ce stade, quelles propositions concrètes pouvons-nous formuler ? Répondre à ce type de question nous permettrait d'y voir plus clair et de distinguer plus nettement ce que nous avons en commun de ce qui nous partage.

M. le président Claude Bartolone. La liberté de ton qui préside à nos échanges témoigne du climat de confiance dans lequel nous travaillons et de notre volonté d'aboutir à des solutions. Chacun est pourtant conscient que nos travaux ne vont pas déboucher sur la proposition miracle qui résoudra toutes nos difficultés. Au-delà de nos institutions, trop de facteurs sont en effet en jeu dans le malaise de la société, au point que les faits viennent parfois contredire nos réflexions.

On a ainsi beaucoup évoqué le lien entre le citoyen et le politique et insisté sur l'importance d'un partage de la parole et de la décision, notamment au niveau des collectivités territoriales. Or force est de constater que le bilan dont peuvent se prévaloir les conseils généraux a pesé de peu de poids dans le scrutin de dimanche dernier et qu'on ne constate aucune corrélation entre le résultat du vote et le fait que, localement, les citoyens sont mieux associés aux décisions qui améliorent leur existence et répondent à leurs attentes. J'observe que, bien au-delà des enjeux locaux, ces élections confirment qu'il existe aujourd'hui deux catégories d'électeurs qu'on ne peut ignorer : ceux qui se sentent exclus de la mondialisation et répondent à cette exclusion par un vote protestataire ; ceux qui, au contraire, en prennent acte, voire en retirent quelques bénéfices, mais en tirent également la conclusion que les politiques n'ont plus guère de pouvoir et qu'il est vain, dans ces conditions, de voter.

D'où l'importance qu'il y a à clairement définir notre champ d'intervention et les leviers que nous pouvons actionner afin de donner corps à notre ambition pour la démocratie : c'est le seul moyen de convaincre nos compatriotes que ceux qu'ils élisent sont capables de les représenter en assumant toutes leurs responsabilités. Dans ce cadre clarifié, il deviendra possible d'établir une gradation entre les différents lieux de représentation. Alors que de plus en plus de décisions sont prises au niveau européen, y compris en ce qui concerne le droit du travail, nos partenaires jugent très sévèrement la représentation française au sein de l'Union européenne et dénoncent l'indifférence de nos compatriotes et de nos représentants à l'égard de l'Europe. C'est dire qu'il est primordial à tous points de vue, pour restaurer la qualité de la représentation, que nous nous fixions des objectifs de réforme du politique auxquels il faut rallier nos concitoyens.

J'en reviens ici aux quatre chapitres évoqués par Michel Winock dans son introduction et sur lesquels il nous appartient de progresser. Il ne suffit pas en effet de d'énoncer que nous avons un problème de représentation ; il faut aller plus loin et préciser nos interrogations. L'institution présidentielle est-elle, sous sa forme actuelle, conforme à notre conception de la représentation démocratique ? Le mode de désignation de nos représentants au Parlement est-il satisfaisant ? Si nous ne faisons pas l'effort de préciser nos exigences sur chacun de ces points, l'idée qu'en fin de compte tout procède d'une main invisible qui rend de peu d'importance l'amélioration de nos institutions finira par avoir raison de nos ambitions originelles.

Il est donc important, comme vient de le suggérer Michel Winock, que nous n'attendions pas que la vérité nous éclaire de toute sa lumière lors de nos ultimes séances mais que nous consacrons d'ores et déjà aux points que nous avons abordés des temps de débat nous permettant d'approfondir et de coordonner notre réflexion sur la manière de mieux organiser la représentation démocratique et d'articuler entre eux de façon cohérente ses différents lieux d'expression. Dans un monde de plus en plus globalisé, cela implique bien plus qu'une modification des institutions, à laquelle nous serions tous coupables de ne pas avoir déjà procédé si elle était susceptible de tout résoudre.

J'ajoute que nous ne devons pas craindre de nous différencier dans l'appréciation de nos objectifs, et j'ai le plus grand respect pour la position de Bernard Accoyer hostile à l'idée d'amender notre Constitution – c'est également l'idée défendue peu ou prou par Jean-Noël Jeanneney, dans un article à paraître dans *Le Débat*.

J'ai entendu vos remarques de méthode et propose que, sur chaque thématique évoquée, nous allions jusqu'au bout de la confrontation intellectuelle pour dépasser nos divergences théoriques et aboutir à des propositions concrètes susceptibles de nourrir le débat public, à commencer, par exemple, par la question de la représentation. Nous allons revoir le calendrier de nos travaux et y inclure des séances consacrées au fonctionnement du Parlement. J'entends également que l'examen du lien entre les différents pouvoirs ne doit pas être circonscrit à une séance unique mais que cette question doit irriguer, de manière continue, l'ensemble de nos réflexions, quel qu'en soit le thème central.

M. Bernard Thibault. Compte tenu de l'interdépendance entre nombre des sujets que nous abordons, ne serait-il pas souhaitable d'élaborer des documents de travail provisoires dont le degré de précision reste à déterminer mais qui nous permettraient de mieux avancer dans notre réflexion et, le cas échéant, de formaliser nos critiques ?

Mme Christine Lazerges. Avant la question de la rédaction d'un document final se pose celle de sa construction. Dans son propos introductif, Michel Winock a synthétisé nos diverses problématiques en quatre magnifiques chapitres : sont-ils voués à constituer l'ossature de notre rapport ou la construction de celui-ci doit-il faire l'objet d'une discussion commune ?

M. le président Claude Bartolone. C'est bien dans cette perspective méthodologique que je vous propose d'aborder prochainement la question de la représentation. Nous nous efforcerons également de vous fournir l'ébauche d'un document synthétisant l'ensemble de vos contributions, pour lesquelles je vous remercie.

**Audition de M. Jean-Claude Casanova, président de la Fondation nationale
des sciences politiques, sur les modes de scrutin,
le vendredi 10 avril 2015**

M. le président Claude Bartolone. La première partie de cette neuvième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions sera consacrée aux modes de scrutin, la seconde au temps politique.

Nous vous remercions, M. le professeur Jean-Claude Casanova, d'avoir accepté notre invitation. S'il n'est pas nécessaire de vous présenter, je rappellerai néanmoins que vous avez participé aux travaux de la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, placée sous la présidence de Lionel Jospin, et que vous êtes l'un des grands défenseurs du scrutin proportionnel. C'est l'une des raisons qui nous ont conduits à vous inviter.

« *La chouette de Minerve ne prend son envol qu'à la tombée de la nuit* » écrivait Hegel, soulignant ainsi à quel point toute réflexion suppose une certaine mise à distance. C'est pourquoi je cède la parole à Michel Winock afin qu'il mette en perspective nos débats.

M. le président Michel Winock. Depuis l'instauration du suffrage universel, on sait que le mode de scrutin influe sur le résultat final des élections. Deux de ces modes de scrutin ont dominé notre histoire électorale : le scrutin uninominal majoritaire et le scrutin proportionnel dans le cadre départemental. Le cœur de la question consiste à choisir entre deux impératifs qui peuvent être contradictoires : l'impératif démocratique de la représentation équitable et celui de la gouvernabilité d'une démocratie.

La France a usé de ces deux modes de scrutin. Les premières élections législatives qui ont suivi le vote des lois constitutionnelles de 1875 ont eu lieu en 1876 selon un mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Ce fut également le cas des élections suivantes, en 1881. Cependant, les républicains ayant définitivement pris le pouvoir, ils adoptèrent, sur une proposition du ministre de l'intérieur Waldeck-Rousseau, un scrutin de liste départemental à la proportionnelle pour les élections de 1885. L'expérience se révéla toutefois malheureuse à un double titre.

Au premier tour, en effet, la division de la gauche – c'est-à-dire, à l'époque, le camp républicain – a permis à la droite, qui avait su unir ses forces, d'emporter 176 sièges contre 127. Pour le second tour, la discipline républicaine – expression nouvelle promise à une durée historique – qui consiste à se désister en faveur de celui des candidats de la gauche arrivé en tête, a bien fonctionné et les républicains ont gardé la majorité absolue à la Chambre des députés. Mais cette majorité restait profondément divisée entre modérés et radicaux, de sorte que les gouvernements de coalition se sont succédé, faute de majorité stable. Cette

instabilité compta largement dans le discrédit de la Chambre et dans la montée en force de l'antiparlementarisme, lequel alimenta le mouvement boulangiste qui mit le régime parlementaire en danger entre 1887 et 1889.

Pour parer au danger boulangiste qui risquait de se concrétiser aux élections générales de 1889, les républicains prirent certaines mesures, parfois illégales, comme la traduction de Boulanger en Haute Cour alors qu'il n'avait pas tenté de coup d'État, parfois légales, comme le rétablissement du mode de scrutin uninominal majoritaire qu'on appelait alors le scrutin d'arrondissement. Cette décision se révéla efficace puisque la gauche obtint 366 sièges, la droite 168 et les boulangistes 42.

Il fut dès lors entendu que la défense du régime républicain passait par le scrutin majoritaire.

Les radicaux s'en faisaient les champions et le philosophe Alain, proche de ces derniers, s'en fit le théoricien : *« La représentation proportionnelle est un système évidemment raisonnable et évidemment juste ; seulement, partout où on l'a essayé, elle a produit des effets imprévus et tout à fait funestes par la formation d'une poussière de partis dont chacun est sans force pour gouverner mais très puissant pour empêcher. »* Alain insistait en outre sur la possibilité offerte à l'électeur par le scrutin uninominal de contrôler son député alors que, dans le scrutin de liste, il doit se prononcer pour des candidats choisis par des états-majors et qui échappent complètement à ce contrôle des électeurs.

Cependant le scrutin d'arrondissement fut régulièrement remis en question, à la fois par la droite et par les socialistes, au nom de l'équité de la représentation. Même dans le camp républicain, certaines voix défendirent la « RP » – comme on disait à l'époque. Aristide Briand, devenu président du conseil en 1909, fit entendre dans un discours du 11 octobre de la même année, prononcé à Périgueux, une critique du scrutin d'arrondissement, cause à ses yeux d'un médiocre conservatisme entretenu par des élections trop locales : *« À travers toutes les petites mares stagnantes, croupissantes, qui se forment et s'élargissent un peu partout dans le pays, il convient de faire passer au plus vite un large courant purificateur qui dissipe les mauvaises odeurs et les germes morbides. »* Cette expression de Briand, « mares stagnantes », fut ainsi attachée au scrutin d'arrondissement.

La réforme du mode de scrutin eut bien lieu, mais après la Grande Guerre, pour les élections de 1919, gagnées par la droite du Bloc national, et de 1924, gagnées, elles, par le Cartel des gauches. On en revint néanmoins au scrutin uninominal pour les trois dernières élections législatives de la III^e République. Le Front populaire lui-même, malgré les socialistes et les communistes, partisans de la proportionnelle, ne remit pas en cause le mode de scrutin en vigueur. Il est vrai que la victoire du Front populaire n'était pas due à sa supériorité en nombre de voix mais à la discipline des électeurs de gauche. Arrivée en tête en nombre de voix, la droite l'eût emporté au scrutin proportionnel.

La IV^e République a été l'œuvre de trois partis également favorables à la proportionnelle : communistes, socialistes et démocrates-chrétiens du Mouvement républicain populaire (MRP). Le scrutin de liste départemental fut ainsi restauré. La suite des événements montra le danger : la guerre froide, d'un côté, isolait à l'extrême gauche un puissant parti communiste, fort d'un électorat équivalent à 25 % des suffrages exprimés ; de l'autre, le Rassemblement du peuple français (RPF), lancé par le général de Gaulle en 1947, représenta une puissante opposition au régime en place. Aux élections municipales de l'automne 1947, on assista à un raz-de-marée gaulliste, de sorte que, pour les élections législatives de 1951, le scrutin proportionnel risquait de donner la majorité aux communistes et aux gaullistes, évidemment incapables de gouverner ensemble.

Une nouvelle loi électorale a par conséquent été adoptée. Les parlementaires de la troisième force, celle qui regroupait les partis situés entre le RPF et le Parti communiste, conçurent de modifier le scrutin proportionnel par la loi des apparentements. Cette loi du 9 mai 1951 maintenait le principe de la proportionnelle tout en l'assortissant d'un mécanisme nouveau : lorsque deux ou plusieurs listes souscrivaient à une déclaration d'apparement et dépassaient ensemble la majorité des suffrages, elles raflaient tous les sièges attribués au département. L'astuce du législateur était que ni les communistes, ni les gaullistes, n'avaient la faculté de s'apparenter avec d'autres listes.

De fait, les premiers ne purent s'apparenter dans aucun département, tandis que les gaullistes n'y parvinrent que dans treize départements – alors même que le général de Gaulle y était personnellement opposé. Ce sont par conséquent les partenaires de la « troisième force », les socialistes et la droite, qui, comme prévu, profitèrent au mieux de la loi. Résultat : les communistes, malgré 26 % des suffrages exprimés, n'obtinrent que 95 sièges, soit le même nombre que les socialistes qui, eux, n'avaient obtenu qu'un peu plus de 15 % des voix. Les gaullistes, quant à eux, rassemblèrent 21,7 % des suffrages et conquirent 106 sièges. Les partisans du régime, la troisième force, conservaient ainsi la majorité des députés avec en tout 343 sièges, alors qu'avec l'ancienne loi, ils n'en auraient eu que 283. Le régime de la IV^e République était sauvé.

La nouvelle République décida le retour au scrutin majoritaire. L'union de la gauche, réalisée en 1972, inscrivit la proportionnelle dans son programme. François Mitterrand, vainqueur de l'élection présidentielle de 1981, décida de l'appliquer aux élections suivantes, mais il fut suspecté – non sans raison, il est vrai – de vouloir diviser la droite en offrant ainsi au Front national une chance de représentation parlementaire qu'il n'avait pu obtenir avec le scrutin majoritaire. Cette décision entraîna la démission du ministre de l'agriculture, Michel Rocard, resté pour sa part partisan du scrutin majoritaire. La nouvelle loi n'empêcha pas la droite républicaine de l'emporter, mais d'extrême justesse, aux élections législatives de 1986. La nouvelle majorité, dirigée par Jacques Chirac, devenu Premier ministre de la première cohabitation, fit rétablir le scrutin majoritaire. Celui-ci présida aux élections de 1988 à l'issue desquelles la gauche revenait au pouvoir mais en ne disposant que d'une majorité relative.

Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est parfois présenté comme l'un des piliers de la V^e République. Il ne cesse pourtant d'être contesté, et d'abord par toutes les formations écartées de l'Assemblée, non seulement en raison de son injustice, mais aussi en raison de la rigidité du bipartisme ou du simili-bipartisme qu'il a fabriqué. On s'accorde de plus en plus sur la nécessité de modifier le mode de scrutin en faveur d'une dose de proportionnelle. Généralement, en effet, sauf quelques acteurs de la vie politique et quelques petites formations, ce souhait ne vise pas à instaurer un scrutin proportionnel intégral qui rendrait la vie politique française chaotique. Certains sont favorables au système de double vote à l'allemande ou à un régime mixte – mi-majoritaire, mi-proportionnel. Le débat reste ouvert.

M. Jean-Claude Casanova. Je me permettrai, tout au long de mon propos, quelques remarques historiques car je ne suis pas complètement d'accord avec l'exposé de mon collègue et ami Michel Winock.

Je ne cesse de répéter que la loi électorale est la loi la plus importante en démocratie. Elle est, d'une certaine manière, la loi constitutionnelle essentielle – ce qui a été affirmé pour la première fois, clairement, par Montesquieu dans *De l'esprit des lois*, et repris en 1824 par un des plus grands parlementaires du XIX^e siècle, Royer-Collard, selon qui toute modification du mode de scrutin était une atteinte à la partie démocratique de la Constitution. L'idée est mal admise en France : si vous ouvrez les traités de droit constitutionnel, la loi électorale ne figure pas dans les premiers chapitres, alors qu'elle est essentielle à tous les points de vue.

Ensuite, le choix de la loi électorale conditionne la forme politique que l'on veut donner à un régime. Je prendrai plusieurs événements importants. Michel Winock a fait allusion à la « loi Constans » de 1889 rétablissant le scrutin uninominal d'arrondissement à deux tours. Il s'agit d'une particularité française : il n'existe nulle part en Europe. Le procédé selon lequel l'élection comporte deux tours vient de la Restauration, qui l'a elle-même emprunté au mode d'élection ecclésiastique. Les grands inventeurs des systèmes électoraux, dans l'Occident européen, sont en effet les ordres religieux qui ont peaufiné, à partir du XII^e siècle, tous les systèmes électoraux possibles, avec l'idée que la succession des tours provoquait un affinement du jugement électoral. Dans certains ordres religieux, on procédait même à un dernier tour à l'occasion duquel tout le monde votait de la même façon que la majorité obtenue au tour précédent, afin de montrer que, par la progression des esprits, on atteint l'unanimité, sortant de ce fait de la division.

Les politiques de la Restauration souhaitaient, quant à eux, un second tour pour permettre la concentration des droites – car déjà apparaissaient des tensions entre légitimistes, orléanistes et bonapartistes.

Sous la II^e République, le scrutin de 1848 et de 1852 est le scrutin de liste. Le parti républicain considère que l'opposition des listes, c'est l'opposition des idées, alors que le scrutin uninominal d'arrondissement est favorable aux notables.

La doctrine républicaine implique le scrutin de liste qui sera repris par Waldeck-Rousseau – un grand républicain.

Le Second Empire rétablit d'ailleurs le scrutin d'arrondissement qui devient le scrutin préfectoral et ministériel par excellence, à savoir le scrutin que le Gouvernement, *via* les préfets, manipule au profit des notables et des candidats officiels. C'est pourquoi, quand il revient au pouvoir, après la chute du Second Empire, le parti républicain réclame le retour au scrutin de liste. Le malheur, c'est que l'homme qui en a le plus profité fut Boulanger. Non seulement on avait à l'époque la possibilité de se présenter en plusieurs endroits – Boulanger pouvait ainsi faire figurer son nom sur différentes listes – mais l'esprit de ce scrutin favorisait la montée du boulangisme. Constans, quoique radical, est revenu au scrutin du Second Empire, à savoir au scrutin non républicain. Cela montre bien que le mode de scrutin est utilisé en fonction des objectifs politiques que l'on veut atteindre.

Le général de Gaulle explique très clairement dans ses *Mémoires* – tome III, page 445 – pourquoi il choisit la proportionnelle en 1945 : non seulement le scrutin d'arrondissement s'était révélé catastrophique compte tenu des résultats de la III^e République au début de la guerre de 1939, mais il aurait permis le succès du Parti communiste. En effet, le scrutin majoritaire est favorable à tout parti qui avoisine 30 % des suffrages. Si, demain, le Front national approche 30 % des voix, je connais un grand nombre de gens qui vont brusquement abandonner leur soutien au scrutin d'arrondissement pour se mettre à défendre le scrutin proportionnel. C'est d'ailleurs Benito Mussolini qui, en 1923, rétablit le scrutin d'arrondissement majoritaire qui donna l'élan permettant au parti fasciste de triompher aux élections de 1924, élections parfaitement libres auxquelles se présentèrent le parti communiste, le parti socialiste, le parti libéral et tous les autres, mais remportées par le parti fasciste avec plus de 60 % des voix, succès encore amplifié par le scrutin majoritaire qui donna à Mussolini une majorité écrasante à la Chambre des députés.

Donc, j'y insiste, on choisit le mode de scrutin en fonction des situations, et son effet est décisif sur les résultats obtenus.

J'en reviens à l'opposition, désormais classique, entre scrutin dit majoritaire et scrutin proportionnel. Le mot « majoritaire », ici, est d'ailleurs mal choisi puisque ce scrutin ne permet pas le gouvernement des majorités, mais permet à celui qui rassemble le plus de voix d'être élu. Du reste, dans le français exact d'autrefois, on parlait de « pluralité » et non de majorité. Les Britanniques n'emploient pas l'expression de scrutin majoritaire, mais définissent leur mode de scrutin par une métaphore hippique : *the first past the post*. Dans l'Europe d'aujourd'hui, seuls deux pays élisent leurs assemblées législatives au scrutin majoritaire : le Royaume-Uni et la France. Tous les autres ont des systèmes proportionnels, qu'il s'agisse de la proportionnelle intégrale ou de la proportionnelle mixte. Et la singularité française est totale puisque le scrutin majoritaire est à deux tours.

Le système britannique n'a jamais varié et le souhait d'une fraction de la population, au milieu du XIX^e siècle, que soit instauré le scrutin proportionnel n'a jamais obtenu satisfaction. La puissance du système britannique s'explique par l'homogénéité de la classe politique. L'expression *the first past the post* le traduit admirablement. Si les Britanniques prennent une métaphore hippique pour désigner l'élection, ils signifient par là que c'est un sport ; il faut choisir celui qui va diriger selon la méthode de sélection la plus simple : celui qui est en tête, est « en charge » – mais il appartient à la même catégorie que celui qui n'est pas en tête. Notons au passage l'élimination des catholiques de la vie politique britannique. Les catholiques représentent quelque 15 % de la population, mais jamais il n'y eut de Premier ministre catholique au Royaume Uni, alors qu'en France, où la minorité protestante ne représente que 3 % de la population, un nombre considérable de protestants ont été chefs de gouvernement, de Necker à Rocard – ce qui en dit long, au passage, sur le libéralisme anglais comparé au libéralisme français. Le système majoritaire est donc considéré au Royaume-Uni comme naturel.

Les États-Unis d'Amérique vont l'adopter et le conserver, mais l'immensité du territoire rend les comparaisons impossibles avec les pays européens.

Le grand défenseur de l'introduction de la proportionnelle en Angleterre au XIX^e siècle est le plus grand intellectuel de gauche de l'époque, John Stuart Mill, qui affirme que ce mode de scrutin est plus juste puisqu'il permet à tout le monde d'être représenté alors que le scrutin en vigueur conduit par définition une minorité à gouverner – d'ailleurs, jamais aucun parti ne recueille plus de 40 % des voix. Reste que le parti minoritaire gouverne souvent dans le cadre d'une coalition – c'est le cas de 40 % des gouvernements anglais. Stuart Mill a été battu en brèche par le grand constitutionnaliste anglais Walter Bagehot dont l'argument, étrange, n'en était pas moins assez profond : si vous modifiez le système des circonscriptions, vous introduisez la manipulation électorale dans la Constitution. Pour lui, le système des circonscriptions était le système naturel de l'Angleterre, il s'imposait aux électeurs. Cet argument très conservateur – au sens propre du terme – continue de l'emporter dans l'esprit britannique où c'est encore le système du XIX^e siècle qui est en vigueur, le suffrage universel ayant été bien sûr étendu depuis.

J'entends régulièrement objecter aux partisans du scrutin proportionnel que le scrutin majoritaire assure la stabilité des gouvernements. Je n'ai pas observé d'instabilité gouvernementale en Espagne, en Allemagne, en Suisse, pays qui pratiquent la proportionnelle depuis près d'un siècle. D'autre part, le scrutin d'arrondissement à deux tours a été celui de la III^e République, c'est-à-dire de la période politique française où il y a eu la plus grande instabilité gouvernementale. Il n'y a donc pas de relation étroite entre la stabilité gouvernementale et le mode de scrutin.

Je plaide d'abord pour le scrutin proportionnel pour une raison de justice. Il garantit, dans un système représentatif, à tous les électeurs d'être représentés, y compris les électeurs minoritaires. Les défenseurs du scrutin majoritaire avancent que les minoritaires sont représentés par la diversité des circonscriptions. C'est en partie vrai. Certes, on peut imaginer un Parlement composé des seuls candidats d'un même parti arrivés en tête dans les quelque 600 circonscriptions, alors qu'avec 48 % des voix les candidats du parti adverse ne seraient pas du tout représentés. Toutefois, la diversité de la répartition des populations – les régions ouvrières votent plus à gauche que les régions agricoles, la Bretagne, longtemps un fief de droite à cause du catholicisme, est devenue un fief socialiste... – permet aux minorités d'être représentées. Reste que la proportionnelle est la garantie que toutes les opinions le soient.

J'en reviens à la stabilité : les pays où le scrutin proportionnel est en vigueur ne sont pas instables. L'instabilité gouvernementale des III^e et IV^e Républiques a été résolue par ce qu'on appelle le parlementarisme rationalisé – droit de dissolution, encadrement des procédures de vote... En Allemagne, le parlementarisme rationalisé fonctionne parfaitement et, à ma connaissance, il n'y a eu depuis un demi-siècle aucune crise ministérielle bien que des élections aient lieu tous les quatre ans, rythme qui crée une rotation démocratique plus rapide que dans les autres pays européens. Aussi l'argument de la stabilité, honnêtement, ne tient-il pas.

En ce qui concerne la France, je m'arrêterai sur la doctrine électorale du parti socialiste, fixée par Jean Jaurès, bien entendu proportionnaliste, et reprise par Léon Blum dans un texte de 1926 dont je vous recommande infiniment la lecture. Le système mixte allemand peut se réclamer du texte de Léon Blum, inspiré d'Étienne Weill-Raynal, puisqu'il prévoit également qu'une moitié des candidats est élue au scrutin majoritaire et l'autre au scrutin de liste. Dans le système défendu par Blum, les élus à la proportionnelle sont choisis parmi les candidats au scrutin majoritaire, alors que le système allemand prévoit deux bulletins de vote, les députés élus au scrutin proportionnel l'étant à partir de listes établies par les partis et dans un cadre régional.

Pourquoi Guy Mollet n'a-t-il pas conservé la doctrine Blum ? C'est que le scrutin d'arrondissement est excellent pour les partis en position centrale – à condition que les « ailes » ne soient pas trop fortes –, ce qui était le cas de la SFIO dès lors que le parti communiste était puissant, et ce qui est le cas de l'UMP aujourd'hui. D'ailleurs, en 1958, Guy Mollet n'a pas réclamé le retour à la proportionnelle. Les socialistes français sont ainsi les seuls en Europe à se montrer favorables au scrutin majoritaire, tous les partis socialistes, depuis le début du XX^e siècle - de même, donc, que l'Internationale socialiste – se déclarant favorables à la proportionnelle.

Je suis pour ma part favorable à un système à l'allemande tout en ajoutant aussitôt être certain qu'il ne sera pas adopté. François Mitterrand a établi la proportionnelle départementale en 1985 pour les élections de 1986. Si le RPR et

L'UDF n'étaient pas revenus au scrutin majoritaire dans les deux années qui ont suivi, ils auraient gagné les élections suivantes, ce qui prouve bien que, comme le disait Raymond Aron, « *les hommes font l'histoire mais ne savent pas l'histoire qu'ils font* ». François Mitterrand a profondément regretté de ne pas avoir rétabli la proportionnelle lorsque le Parti socialiste est revenu au pouvoir. J'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec lui, lui rappelant que son Premier ministre, Michel Rocard, était contre la proportionnelle ; à quoi François Mitterrand m'a répondu : « *Vous savez, quand on a cru à l'autogestion yougoslave, on peut croire n'importe quoi.* » On peut faire varier les effets du scrutin proportionnel. Ainsi, certains pays pratiquent la proportionnelle intégrale, comme en Israël. D'aucuns estiment que c'est une erreur mais, si Israël n'avait pas ce mode de scrutin, les électeurs arabes joueraient un rôle déterminant dans les élections, et je ne connais aucun Israélien sérieux qui y soit favorable, car ce système neutralise les minorités qui seraient susceptibles, autrement, d'avoir de l'influence.

Inversement, en réduisant la taille des circonscriptions à l'échelle départementale, dans un département comptant en moyenne cinq députés, deux appartiendront à un parti important, deux autres au parti important adverse et un député viendra de l'extrême gauche ou de l'extrême droite. Ainsi, la proportionnelle départementale a donné à François Mitterrand, en 1986, l'Assemblée la plus proche possible, par sa composition, de l'Assemblée précédente, et la moins défavorable au Parti socialiste. Et quand il regrette, au cours de son dernier conseil des ministres, qu'on n'en soit pas revenu à la proportionnelle, il avertit ses ministres que seulement une cinquantaine de députés socialistes seront élus en 1993, ce qui s'est du reste vérifié, au lieu de cent ou cent dix si l'on avait conservé le mode de scrutin antérieur. La proportionnelle départementale est proche du scrutin majoritaire ne donne pas des résultats fondamentalement différents, mais assure une relative stabilité des partis.

Que donnerait, en France, la combinaison des scrutins majoritaire et proportionnel ? Ce serait le scrutin idéal, car il assurerait l'identification d'une circonscription avec certains hommes – on est élu par tel parti et en tant que tel – alors que la proportionnelle intégrale, à l'israélienne, éloignerait l'élu de l'électeur. Je rappelle que la proportionnelle fournit en Allemagne d'excellents parlementaires : Helmut Kohl a toujours été élu par le scrutin de liste et il a été un remarquable chef de gouvernement, d'une grande autorité, d'une grande sagesse. Prétendre que les représentants des partis seraient moins valables que les élus de terrain – vieil argument en faveur du scrutin d'arrondissement – est une plaisanterie. En effet, les circonscriptions sont en général distribuées par les partis – c'est le cas britannique par exemple : le parti travailliste, ou le parti conservateur, sélectionne ses candidats et donnera une « bonne » circonscription à tel ou tel qui aura des chances de devenir ministre. Partout les partis prédominent dans le choix des candidats. Bien sûr, ils cherchent de préférence des gens qui ont des liens avec le lieu où ils se présentent, mais un très grand nombre de candidats élus sont des parachutés.

L'instauration en France d'un système mixte ou de la proportionnelle intégrale impliquerait presque inévitablement la constitution d'une coalition. Il est plus difficile en effet avec ce système qu'un seul parti obtienne la majorité absolue à l'Assemblée. Incontestablement, les présidents de la V^e République trouvent agréable d'avoir un seul parti majoritaire. J'ai vécu de près, dans l'entourage de Raymond Barre, la situation d'un gouvernement qui n'avait pas la majorité absolue et qui usait abondamment de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il y a une tendance française à considérer que la majorité est la majorité d'un parti au Parlement. Ce n'est toutefois pas garanti, même par le calendrier électoral en vigueur. Même si François Hollande était réélu, il n'est pas certain qu'il aurait une majorité absolue et il gagnerait à réfléchir à l'établissement d'un système plus proportionnel. La proportionnelle, donc, implique dans les faits une coalition, ce qui est le cas dans la plupart des parlements qui nous entourent.

Je suis favorable aux coalitions pour deux raisons.

Mon premier argument est d'ordre moral. C'est celui qu'invoque Léon Blum dans son texte de 1926 : avec ce mode de scrutin, les candidats disent leur vérité, disent ce qu'ils pensent. Ils ne feront pas semblant de parler comme les électeurs dont ils sollicitent les suffrages – sur leur droite ou sur leur gauche – alors qu'au fond ils ne pensent pas comme eux. Blum estime par conséquent que le système proportionnel améliore la moralité de la vie politique. Il a raison, car la moralité s'accroît en même temps que la sincérité des propos, laquelle peut être mesurée de façon empirique : y a-t-il une différence entre les propos publics et les propos privés ? Lorsque cette différence est nulle, lorsque les hommes politiques vous disent la même chose en privé que ce qu'ils vous disent en public, le degré de moralité de la vie politique en est amélioré. Au contraire, lorsqu'ils vous donnent raison en privé sur la nécessité de prendre telle ou telle décision, tout en regrettant de ne pouvoir dire la même chose en public, l'hypocrisie et le mensonge augmentent et la moralité diminue. Je reste donc convaincu que la proportionnelle améliore la moralité de la vie publique.

Bien entendu, pour former une coalition, les partis doivent établir un contrat sur la manière dont ils gouverneront. Dans le cas allemand, sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates ont négocié pendant un mois et ont publié un document de 150 pages qu'ils vont respecter scrupuleusement et qui correspond très exactement à la politique que mènera le chancelier. Le cas britannique diffère quelque peu. Les Anglais sont très roués en politique – ils sont sans doute les meilleurs politiques d'Europe avec les Italiens. Ainsi, si vous examinez le contrat entre le parti libéral et le parti conservateur, non pas avec la naïveté des premiers mais avec l'œil des seconds, vous comprendrez qu'il a vocation à « rouler » les libéraux, qui du reste seront écrasés aux prochaines élections. Les Allemands sont de ce point de vue plus moraux : leur contrat ménage les deux parties. En France, avec un tel système, si au moins 30 ou 40 % des députés étaient élus à la proportionnelle, une coalition se formerait et donnerait au Président de la République la majorité parlementaire dont il aura besoin.

Mon second argument en faveur des coalitions est politique. Tout le monde affirme que la France jouit d'une grande stabilité politique. Est-ce si sûr ? Si vous étudiez l'histoire constitutionnelle, connaissez-vous beaucoup de pays européens où le Président de la République part en hélicoptère voir un général à Baden-Baden ? Connaissiez-vous beaucoup de pays européens dans lesquels une loi est votée par le Parlement, validée par le Conseil constitutionnel, promulguée par le Président de la République, publiée au *Journal officiel* et remplacée, quinze jours après, par une autre loi ? Je ne connais aucun autre pays européen affecté d'une telle instabilité législative. Le manifestant est d'ailleurs en France un acteur constitutionnel presque aussi important que le député : il fait incontestablement reculer les gouvernements.

Ce pays qui croit avoir un exécutif très fort n'est pas capable, par exemple, de modifier les droits d'inscription dans les universités, alors même qu'un cavalier budgétaire des années 1950 donne au Gouvernement le pouvoir de fixer ces droits lui-même – au mépris, soit dit au passage, de toutes les lois qui proclament l'autonomie des universités !

Si la France a un exécutif relativement faible par rapport aux autres pays européens, c'est parce que les majorités politiques y sont relativement faibles, et si ces majorités politiques sont relativement faibles, c'est parce qu'elles ne sont pas assez larges. Le Président de la République et le Gouvernement sont en effet aujourd'hui en grande difficulté parce que la politique qu'ils défendent n'est soutenue que par 20 à 25 % de la population ; or le contrat proportionnel permet d'élargir une majorité au sein du Parlement, au point d'être représentative de la majorité du pays.

La III^e République le percevait bien, qui avait inventé un mot qui me convient parfaitement, celui de « concentration », pour désigner des gouvernements assis sur le centre gauche et le centre droit – ainsi le gouvernement Poincaré de 1928, qui a mené des réformes sociales et tenté de restaurer la stabilité économique et qui comprenait à la fois Herriot et Millerand. Les réformes Poincaré, sans la concentration, n'auraient pas été possibles, pas plus que les réformes allant dans le même sens engagées en 1938. La fièvre électorale passée, la concentration permettait de gouverner avec une majorité représentant 60 % de la population. L'un des drames historiques de la France est en effet que son extrême gauche comme son extrême droite sont trop fortes et qu'on ne peut que très difficilement gouverner avec elles. Sans doute ces gens sont-ils désintéressés, patriotes, sans doute ont-ils le sens de la justice sociale mais ils proposent des politiques inapplicables. La IV^e République avait en ce sens raison : on ne pouvait gouverner ni avec les gaullistes, ni avec les communistes. Je précise au passage que si le général de Gaulle avait joué le jeu des apparentements, il aurait gagné les élections de 1951. La loi sur les apparentements n'est pas responsable de l'échec des gaullistes : c'est le refus du général de Gaulle de passer des accords qui en est la cause.

M. le président Michel Winock. Je n'ai pas très bien compris ce que vous contestiez dans mes propos.

M. Jean-Claude Casanova. C'était au sujet de la « loi Constans de 1889 », qui ne met pas un terme au scrutin proportionnel mais au scrutin de liste.

M. le président Michel Winock. Certes, mais ce n'est pas la même chose que le scrutin majoritaire.

M. Jean-Claude Casanova. Si, le scrutin de liste à deux tours est majoritaire !

M. le président Michel Winock. Il fallait en effet entendre : « Ce n'est pas la même chose que le scrutin d'arrondissement. »

Je reviendrai sur une question de méthode : ce n'est pas la première fois qu'un de nos invités fait des comparaisons avec les autres pays pour montrer à quel point nous, Français, sommes complètement marginaux ; or je pense que la comparaison se heurte à des limites. Il y a en effet, et du reste vous l'avez vous-même souligné, une idiosyncrasie nationale à cause de laquelle les Français ne sont pas les Allemands.

Vous avez déclaré que la France avait « trop d'extrêmes ». C'est une réalité historique que tente précisément de résoudre le scrutin uninominal – ce qui ne signifie pas qu'il est le scrutin de mon choix : mon siège n'est pas fait, car les modes de scrutins majoritaire et proportionnel ont leurs avantages et leurs inconvénients.

Un dernier mot sur la question de la morale : le scrutin proportionnel est évidemment plus moral puisqu'il est plus juste ; mais la plus grande immoralité, le plus grand manque de justice, n'est-ce pas l'ingouvernabilité, l'instabilité ? Il y a une dizaine d'années, des amis italiens me disaient : « Vous, au moins, en France, vous avez une machine politique qui marche. »

M. Alain Turret. Le mode de scrutin est essentiel et les radicaux y ont toujours porté le plus grand intérêt. En théorie, tout est simple : nous nous trouvons dans un système bipartisan et le scrutin majoritaire uninominal à deux tours assure une majorité, quand le scrutin proportionnel assure la représentation de l'opinion. Or tout a explosé. D'abord, nous nous orientons vers le mandat unique, dont l'incidence sera considérable puisque le scrutin uninominal est lié à la présence du député sur le terrain. L'élimination des maires de l'Assemblée, j'y insiste, aura des conséquences très importantes. Ensuite, le bipartisme a explosé à la faveur d'un nouveau tripartisme. Soit ce dernier subsistera en tant que tel, soit il aboutira à la disparition de l'un des trois partis – mais lequel ? Le Front national, l'UMP ou le Parti socialiste ? À mes yeux, l'un des trois va disparaître. Ainsi, au Royaume Uni, on l'a dit, les conservateurs ont « mangé » les libéraux. L'UMP a autant de probabilité que le Parti socialiste de disparaître – ce qui ne peut que les interpeller l'un et l'autre.

Quant au Front national, soit il stagnera et le scrutin en vigueur assurera un succès extraordinaire à l'UMP, soit il continuera sa progression et, du fait du scrutin majoritaire, il y aura un déclic car, avec 35 % des voix au premier tour, le risque qu'il obtienne une majorité absolue de sièges en 2017 est réel. En effet, tout une partie des voix de l'UMP sera alors absorbée par lui. Dans ce contexte, le scrutin majoritaire représente un danger colossal pour la République. Dès lors, qu'on le veuille ou non, le scrutin proportionnel est de nature à limiter les ambitions du Front national.

Dans cette dernière hypothèse, le scrutin proportionnel doit s'exercer à l'échelon non départemental mais régional, seul cadre dans lequel le parti socialiste pourra faire autour de lui l'union des communistes, des verts et des radicaux. Des majorités d'idées devront être définies autour de la droite et de la gauche républicaines. Il convient de trouver des thèmes de manière à dégager une majorité, par ce scrutin, autour du Président de la République.

On prétend que la proportionnelle rend le pays ingouvernable ; c'est oublier que, jadis, le Président de la République n'était pas élu au suffrage universel direct. C'est pourquoi un scrutin mi-chèvre mi-chou, qui ferait élire à la proportionnelle une centaine de députés, ou même deux cents, ne rimerait à rien ; son instauration obligerait en outre à redécouper les circonscriptions, ce qui serait politiquement délicat. De deux choses l'une, donc : soit on garde le scrutin en vigueur et la gauche se retrouvera en miettes, soit on applique le scrutin proportionnel dans le cadre de circonscriptions régionales.

M. Michaël Foessel. Je suis toujours frappé par le fait que l'on plaide en faveur ou en défaveur d'un mode de scrutin en fonction des résultats escomptés à un moment « T » de la vie politique. On se prononce ici, en l'occurrence, pour ou contre le scrutin proportionnel en fonction des résultats supposés du Front national ou de tel autre parti extrême – je ne les mets pas tous, pour ma part, dans le même sac, si j'ose dire. Or, dans une démocratie, si un parti extrémiste devient suffisamment puissant pour fédérer une majorité, un mode de scrutin ne suffira malheureusement pas à en limiter les effets.

Comme moi, monsieur Casanova, vous semblez plutôt favorable à un système proportionnel, mais ne vous semble-t-il pas qu'il y ait une tension, voire une contradiction, entre le système proportionnel qui serait utilisé pour élire les députés et le scrutin majoritaire à deux tours qu'on emploierait pour élire le Président de la République ? Dans cette hypothèse, puisque la proportionnelle semble caractéristique d'un régime parlementaire, les pouvoirs du chef de l'État peuvent-ils être préservés ?

Vous avez montré votre goût pour le système allemand, que je connais quelque peu et qui me paraît en effet l'un des plus intéressants. Mais le justifier parce qu'on est favorable à de grandes coalitions, n'est-ce pas projeter une préférence idéologique sur un mode de scrutin ? En outre, du point de vue démocratique, le système allemand ne vous paraît-il pas receler un défaut : on ne

sait jamais, au moment où l'on vote, pour quelle coalition on se prononce ? Si l'on choisit le SPD, on ne sait s'il gouvernera avec la CDU ou l'équivalent allemand du Front de gauche. Les partis ne sont en effet pas tenus de déclarer à l'avance avec quels autres partis ils gouverneront. Dans ces conditions, quel sens politique donner à son vote ? Y aurait-il dès lors un moyen institutionnel pour inciter très fortement les partis à informer l'électeur à l'avance de la coalition qu'ils entendent éventuellement former en cas de victoire ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je remercie Jean-Claude Casanova pour l'intelligence de ses propos, qui m'ont rappelé d'excellents souvenirs.

Je partage entièrement son constat initial : le mode de scrutin est une des principales « lois » constitutionnelles de notre République, sauf qu'elle n'est pas dans la Constitution. Je suis par conséquent très favorable à ce qu'on y inscrive le mode de scrutin pour le fixer et le mettre à l'abri des manœuvres obéissant aux circonstances. Cette constitutionnalisation serait une garantie d'apaisement de la vie démocratique.

Ensuite, en ce qui concerne le choix du meilleur mode de scrutin, comme le président Winock, mon siège n'est pas fait. Ma position a évolué en lisant, en écoutant, en travaillant... J'étais très proportionnaliste au départ, pour arriver finalement à une position pas très éloignée de celle de M. Casanova. Une dose de 20 % de proportionnelle a été évoquée. Je suis pour ma part favorable, non à un scrutin correctif ou de compensation, mais à deux scrutins parallèles et à une part de proportionnelle de 10 %. Tout cela est bien sûr à corréliser avec la nature du régime : se prononcer pour une dose de proportionnelle va de pair avec une orientation nettement plus parlementaire du régime, la limitation du cumul des mandats, l'éventuelle réduction du nombre de députés.

Le professeur Casanova n'a pas évoqué, enfin, l'importante question du cumul des mandats dans le temps. Seriez-vous favorable à l'extension de l'article 6, alinéa 2, de la Constitution : « Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs » ? Peut-on envisager de faire « basculer » cette disposition dans le Titre I^{er} pour la généraliser ?

M. Alain-Gérard Slama. Je souhaite, cher Jean-Claude, vous interroger en grande partie sur l'argument historique que vous invoquez. Sans aucun doute y a-t-il un lien entre le mode de scrutin et le fonctionnement d'un régime ; sans aucun doute y a-t-il instrumentalisation d'un mode de scrutin. Toutefois, sous la V^e République, cette instrumentalisation n'a pas été intentionnelle ; elle est apparue alors qu'au départ de Gaulle ne savait pas trop s'il préférerait la proportionnelle ou le scrutin majoritaire et que Michel Debré hésitait à imiter le modèle britannique de scrutin majoritaire à un tour. Le mode de scrutin est le résultat de la conjonction entre la décision d'élire le Président de la République au suffrage universel direct et l'élection à l'Assemblée d'une majorité rattachée à la personne du Président, certaines forces se reconnaissant dans la politique annoncée par lui et s'y ralliant. Or c'est cela qui ne fonctionne plus aujourd'hui.

Autrement dit, le système a été obéré par le quinquennat, qui suscite une identification de plus en plus grande entre le pouvoir du Président de la République et le parti politique qui le soutient. Il n'est ainsi plus le président de tous les Français, mais un chef de parti. Je sais bien que ce « président de tous les Français » est une fiction, mais la volonté générale l'est tout autant. Chaque pays a son modèle et celui de la France implique qu'une volonté générale est censée se manifester, s'exprimer, à travers le vote majoritaire – qui n'est précisément pas celui d'un seul parti. C'est du moins ce qui ressortait de la bipolarisation de la vie politique française.

Le mode de scrutin est-il vraiment, aujourd'hui, le principal problème ? N'est-ce pas plutôt cette coïncidence de plus en plus grande entre l'élection du Président et celle d'une majorité partisane d'autant plus récusée, en tant que telle, que le parti en question est de moins en moins visible et de moins en moins sensible ? Le problème, par conséquent, n'est-il pas avant tout celui du statut du Président de la République, de l'acceptation de la fiction selon laquelle il est le président de tous les Français ? Après tout, Giscard d'Estaing avait l'ambition de dépasser le clivage droite-gauche et parlait de réunir deux Français sur trois. Même Chirac, avec son obsession de la paix civile, qui a été l'un des thèmes conducteurs de sa non-action politique – je n'ai pas dit : inaction –, a également tenté de dépasser ce clivage, on le lui a assez reproché.

Enfin, je ne suis pas très convaincu par l'argument en faveur du principe de coalition. Dans le modèle français, une coalition apparaît en effet comme une trahison. Je rejoins la question posée par Michael Foessel et cela a été le problème principal de la III^e République : des majorités gouvernementales qui ne reflétaient pas la majorité électorale. Une coalition ne risque-t-elle pas précisément d'être cette éternelle incertitude, cette éternelle inconnue qui fait qu'au pays de Descartes on a tendance à dire : élections-trahison ?

Plutôt que de s'intéresser à la réforme du mode de scrutin et d'introduire un peu de proportionnelle – soupape sans doute souhaitable, dans des limites que vous-même fixez d'ailleurs assez bas –, ne faudrait-il pas réfléchir à l'idée d'un septennat non immédiatement renouvelable – ce qui serait plus intelligent dans la mesure où l'opinion peut se tourner vers des hommes à même à ses yeux de trancher des problèmes insolubles ? Ne faudrait-il pas en outre réfléchir à ce scandale de nos institutions – inachevées – à cause duquel le Président peut dissoudre sans que sa responsabilité soit *de facto* et à aucun moment engagée – sauf, certes, par lui-même, mais il est rare qu'il l'ait voulu ?

Mme Cécile Untermaier. Je vous remercie, monsieur Casanova, pour cette intervention très savante et passionnante, qui montre que nous ne nous préoccupons pas assez de la question du mode de scrutin.

La représentativité me préoccupe. Est-elle mieux satisfaite par un système plutôt qu'un autre ? Un système plutôt qu'un autre permet-il de mieux reconnaître les élus politiques, de restaurer le lien de confiance entre le citoyen et l'élu ? Il

faut en effet favoriser l'accès de la population à la politique et faire que la population se reconnaisse davantage dans ses élus, en ouvrant les listes, en ouvrant les candidatures...

Ensuite, j'estime que le non-cumul des mandats n'implique pas un mode de scrutin plutôt qu'un autre. Je souhaite connaître votre avis sur ce point.

Enfin, que pensez-vous du mode d'élection des sénateurs ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Dans les manuels de droit constitutionnel, on revient tout de même abondamment sur les modes de scrutin, et j'y accorde pour ma part de très longs développements en montrant bien qu'un mode de scrutin fonctionne de façon différente suivant l'organisation des institutions et suivant le système de variable déterminante, c'est-à-dire toute une série d'éléments qui tiennent notamment aux mœurs, à la tradition, à l'histoire... et du fait desquels on perçoit différemment les institutions.

On soutient toujours qu'en France le mode de scrutin en vigueur garantit la stabilité. Ce n'est pas le cas : sous la V^e République, la durée moyenne d'un gouvernement est inférieure à dix-huit mois, ce qui n'est pas très brillant. Aussi, je vous rejoins sur ce point, monsieur Casanova, il n'y a pas de corrélation mathématique entre instabilité gouvernementale et scrutin proportionnel. Ce lien, hâtivement établi en France, me semble, j'y insiste, objectivement faux, et je partage l'avis de Michel Winock : sous les III^e et IV^e Républiques, l'instabilité ministérielle s'expliquait par le fait qu'on ne portait pas au pouvoir le leader de la majorité. Or, en Allemagne et en Espagne, le chef du gouvernement est élu par les députés, procédure qui me paraît favoriser la stabilité et atténuer les effets de la proportionnelle, facteur auquel on peut ajouter la taille des circonscriptions et la fixation d'un seuil.

J'étais auparavant tout à fait favorable au scrutin majoritaire, et c'est en étudiant le droit comparé, avec toutes les précautions nécessaires, que je me suis rendu compte que notre appréhension de la proportionnelle était fautive et négligeait le fait qu'elle assure une meilleure représentation de toutes les opinions. J'aimerais d'ailleurs savoir si nous disposons de données relatives à une éventuelle corrélation entre mode de scrutin et taux d'abstention. En effet, l'un des principaux problèmes actuels est que les Français ne se sentent pas représentés et que les grands partis sont trop éloignés de leurs opinions.

Je suis favorable au système prôné par Blum ou à celui en vigueur en Allemagne. Reste le risque, déjà évoqué, d'alliances nouées après les élections, comme on l'a vu à l'issue des élections régionales en France il y a plusieurs années. C'est le point noir de la proportionnelle : on ne connaît les alliances qu'après les élections. Comment l'éviter ? Bastien François propose un scrutin proportionnel à deux tours ; je souhaite connaître votre sentiment sur ce point, comme sur la possibilité d'appareillements.

La grande puissance des extrêmes en France, évoquée elle aussi, ne s'explique-t-elle pas précisément par le scrutin majoritaire ? Les Français, considérant qu'ils ne sont pas représentés par les grands partis, rejettent la classe politique et votent pour des partis hors système. La proportionnelle n'atténuerait-elle pas ce phénomène ?

Dans tous les autres pays de l'Union européenne dans lesquels le Président de la République est élu par le peuple – soit la moitié de ces pays –, le scrutin législatif est proportionnel ou mixte. À mon sens, cela affaiblit quelque peu le chef de l'État. En France, nous étions d'ailleurs plusieurs à insister sur le fait que le scrutin majoritaire favorisait la cristallisation de la majorité autour du Président de la République, alors qu'elle devrait s'opérer autour du chef du Gouvernement.

Je ne suis pas totalement convaincue pour ma part de la nécessité de constitutionnaliser le mode de scrutin, même s'il est vrai que celui-ci, dans la plupart des pays, est inscrit dans la Constitution, au moins dans ses grands principes. En tout état de cause, il est facile de le modifier en France puisqu'il suffit de changer la loi ordinaire. Reste qu'il paraît opportun de réfléchir très sérieusement à l'adoption d'un scrutin à l'allemande.

M. Denis Baranger. La démarcation, dans l'absolu, ne se situe pas entre les partisans du scrutin majoritaire et ceux de la représentation proportionnelle. Vous avez très justement fait observer, monsieur Casanova, vous référant à Montesquieu, qu'il s'agissait d'un problème de régime. Au fond, la raison d'être du scrutin majoritaire, aujourd'hui et depuis les débuts de la V^e République, et c'est ce qui explique sa pesanteur, est qu'il s'accorde avec l'interprétation présidentialisante des institutions. Or, si l'on touche à l'un, on modifie l'autre. Si l'on introduit une dose de proportionnelle dans ce régime, on ira dans le sens d'un affaiblissement ou d'un affadissement de l'institution présidentielle ou de l'interprétation présidentialisante des institutions.

Il n'y pas lieu, de ce point de vue, de se faire ni guelfe ni gibelin. Les partisans de la proportionnelle doivent garder à l'esprit ce qui s'est passé en 1986 qui n'est pas nécessairement un mauvais précédent et les partisans du scrutin majoritaire doivent s'interroger sur leur relation à l'institution présidentielle. Au fond, nous n'en n'avons pas fini avec cette dernière : même ceux qui apparaissent comme hostiles à une lecture présidentialisante de nos institutions souhaitent, par pesanteur intellectuelle notamment, conserver un président fort parce qu'on ne se débarrasse pas facilement d'une mythologie politique induisant la nécessité, en France, d'une présidence forte.

On voit assez bien où nous mènerait une représentation proportionnelle pure et dure, on voit aussi ce que donne le scrutin majoritaire en vigueur. Mais que donnerait, compte tenu de notre culture politique et du régime de 1958, un système mixte à l'allemande ? Je conçois bien quel serait le mécanisme électoral, mais j'ai du mal à me représenter ce que donnerait ce jeu de billard sur le fonctionnement de l'ensemble du régime.

Mme Marie-George Buffet. Merci, monsieur Casanova, d'avoir un peu cassé l'idée selon laquelle proportionnelle égale instabilité. On ne peut pas en effet en rester à cet argument : il faut aller plus loin. Merci aussi d'avoir souligné que le mode de scrutin implique une certaine conception du régime politique. On le voit bien aujourd'hui en France, où le Président tout juste élu, du fait du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral, réclame sa majorité. Les élections législatives sont dès lors réduites à la lui donner, tous les candidats et toutes les candidates qui ont vocation à la former s'affichant d'ailleurs avec la photo du nouveau chef de l'État en guise de caution. Les élections législatives s'en trouvent dévalorisées.

Vous avez par ailleurs évoqué la question de justice que pose la nécessaire représentation des sensibilités politiques, des idées politiques des électeurs et des électrices. Or le mode de scrutin actuel enracine le bipartisme, peut-être demain le tripartisme, et enracine le système de l'alternance à cause duquel la déception s'installe de plus en plus vite et à cause duquel le rejet de la politique et l'abstention s'accroissent.

Un système proportionnel ne donnerait-il pas aux électeurs et aux électrices la possibilité de mieux se retrouver dans la vie politique française, de se sentir représentés, et ne permettrait-il pas de casser l'image de deux partis « raisonnables » ayant chacun à ses côtés un parti « extrême », selon votre expression ? Le scrutin proportionnel devrait assurer un débat d'idées plus clair, plus engagé puisque les partis dominants n'auraient pas à tenter d'attirer le reste de l'électorat en faisant des concessions sur leur projet de société.

Enfin, j'y insiste, la proportionnelle ne garantirait-elle pas une meilleure représentation de la population à travers ses élus, hommes et femmes politiques ? On a vu que le mode de scrutin des élections municipales et régionales avait permis la parité, ce qui n'est pas une mince avancée, mais aussi, tout de même, de mieux voir représentée la diversité de la population. Étendu aux élections législatives, ne permettrait-il pas aux électeurs et aux électrices de mieux se reconnaître dans les hommes et les femmes portés aux responsabilités ?

Mme Cécile Duflot. J'ai beaucoup apprécié l'anecdote sur Michel Rocard croyant au scrutin majoritaire comme il avait pu croire à l'autogestion yougoslave...

Il n'est pas interdit d'être inventif en matière de modes de scrutin. On peut répondre à l'objection de l'absence de majorité qu'impliquerait la proportionnelle en prenant l'exemple de deux scrutins très stables et très compréhensibles : les scrutins municipal et régional actuels, à savoir des scrutins proportionnels à deux tours avec prime majoritaire. J'ai été assez séduite par la proposition de Bastien François en la matière, mais on peut répondre à la question posée sur les alliances par la possibilité de fusion de listes entre les deux tours. La lisibilité du périmètre de la coalition est ainsi assurée, et la prime majoritaire permet la stabilité de l'assemblée considérée.

Marie-George Buffet a très bien dit à quel point le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral font des députés les obligés de fait du Président de la République. Si on leur dit que, dans l'hypothèse où ils n'accorderaient pas dans leur majorité la confiance au Gouvernement, la conséquence en serait la dissolution de l'Assemblée, on rend explicite leur soumission totale aux décisions du Président de la République. Il serait plus logique de supprimer le vote de confiance : si les députés n'ont pas les moyens de refuser la confiance à un Gouvernement, autant ne pas procéder à ce vote. La question est moins, ici, celle du mode de scrutin que celle, je le répète, de la sujétion des députés au résultat de l'élection présidentielle.

J'en viens à un autre point touchant à l'exercice du mandat de député, point peu évoqué mais important compte tenu de l'instabilité politique, de la difficile perception de certains débats. Je vous invite à faire le tour des députés les plus anciens ; vous constaterez que tous donnent le même conseil à un jeune parlementaire : « Pendant ton premier mandat, ne fais que de la circonscription ; pose des questions orales sans débat concernant ta circo et envoie-les à ta presse locale ; et essaie de te mettre dans l'angle des caméras lors des questions au Gouvernement. Et c'est tout. » Voilà, ne donnons pas dans la langue de bois, ce qui est suggéré. En effet, le mode de scrutin actuel pousse à la fragilisation du travail parlementaire. En gros, un député qui consacrerait l'essentiel de son temps au travail législatif serait de fait électoralement fragilisé.

Enfin, l'objection selon laquelle les élus à la proportionnelle seraient des créatures du parti, des apparatchiks, est vaine, sans rapport avec la réalité. Il se trouve que j'ai été pendant longtemps responsable d'un parti et je vous assure que les désignations de candidats procèdent essentiellement, même pour les circonscriptions dans le cadre du scrutin uninominal, d'une logique de parti très forte : la détention de l'étiquette est essentielle. Ainsi, très marquant est ce qui s'est passé en 2007 après la création de l'UMP : des députés centristes, parfois élus depuis trois ou quatre mandats, se sont fait balayer dans la foulée de l'élection présidentielle par des apparatchiks inconnus, souvent parachutés, mais qui bénéficiaient de l'étiquette UMP.

M. Jean-Claude Casanova. Nombre de questions dépassent mes capacités et touchent à l'essence même de la V^e République.

La question du cumul des mandats est sérieuse. J'ai voté, au sein de la commission Jospin, pour le non-cumul, avec toutefois une réserve s'agissant des sénateurs. Le cumul français est la conséquence de deux caractéristiques : le scrutin d'arrondissement et la centralisation administrative. Les Français sont localement favorables au cumul car ils veulent un député puissant face à l'administration, et le député, de son côté, ne veut pas trop de concurrents dans son arrondissement. Je ne sais pas quelles seront les conséquences politiques de la suppression du cumul, mais elles seront certainement très importantes compte tenu de la spécificité française que je viens d'évoquer.

Je n'ai pas d'opinion particulière sur le mode de scrutin du Sénat sinon qu'il me paraît assez satisfaisant en ce qu'il assure une bonne représentation là où la proportionnelle est en vigueur et, là où s'applique le scrutin majoritaire, compte tenu des faibles populations représentées, je ne pense pas qu'il y ait de problème grave. Plus important pour le Sénat est de trouver une signification politique profonde au bicamérisme français. Ce problème, réel, est lié au besoin des collectivités locales, dans les sociétés démocratiques, d'un système de péréquation puisqu'elles ne peuvent se financer seules. Cette péréquation doit être organisée par des sages. Si elle est organisée par le Gouvernement et l'Assemblée, elle sera toujours suspectée ; il faut donc que la seconde chambre ait une forme de représentation des collectivités locales, de façon que ces dernières participent à la péréquation des ressources.

En ce qui concerne la constitutionnalisation de la loi électorale, j'y suis évidemment favorable, mais il faut qu'elle soit très réfléchie, puisqu'elle sera très difficile ensuite à modifier. Dans les deux années qui viennent, je suis à peu près persuadé que le Président de la République aura le choix : soit il en reviendra au scrutin de 1986, très facile à appliquer puisque les circonscriptions sont déjà dessinées et qu'il suffira de soumettre au Conseil constitutionnel une adaptation à l'évolution démographique, soit il injectera une petite dose de proportionnelle, ce qui sera par contre plus difficile à mettre en œuvre parce qu'il faudra redécouper toutes les circonscriptions. Il peut encore lancer une grande réforme mais c'est à vous d'en juger.

M. le président Claude Bartolone. Le scrutin proportionnel à l'échelon départemental, vous avez raison, se rapproche beaucoup du scrutin uninominal à deux tours. On peut envisager également la proportionnelle dans un cadre régional.

M. Jean-Claude Casanova. Absolument. Tous mes vœux vous accompagnent !

On a fait allusion à Michel Debré. Les partisans du scrutin à un tour existent en France. Ce fut le cas de Paul Reynaud en 1938 – et Michel Debré faisait partie de son cabinet. Une proposition en ce sens a été formulée par le même Reynaud et par le jeune député Giscard d'Estaing, dans les années 1950. Je ne crois pas du tout, pour ma part, à cette idéalisation du modèle anglais : il y a deux siècles et demi que la France essaie d'imiter l'Angleterre, sans aucun résultat.

Incontestablement, la proportionnelle assure une plus grande représentation de toutes les opinions et de tous les électeurs. Les Allemands ont fixé un seuil à 5 %, qui est assez fort et élimine les tout nouveaux petits partis. Cette barre et la nature des circonscriptions sont les deux éléments qui régulent les systèmes proportionnels, à l'exception d'Israël pour la raison que je vous ai indiquée.

S'agissant de la limitation des mandats dans le temps, je ne suis pas un homme politique, mais j'ai longtemps fréquenté – et je continue de le faire – le monde politique et je suis bien obligé de constater que les parlementaires expérimentés sont supérieurs aux parlementaires non expérimentés. Donc, réduire l'expérience au sein des assemblées parlementaires ne me paraît pas très raisonnable. C'est le genre de réforme qui ne me semble pas justifiée. Le corps électoral sait faire partir les maires, les présidents de conseils généraux trop âgés ; il faut par conséquent le laisser en juger.

Pour ce qui est de la parité, tout scrutin de liste la favorise incontestablement. Je suggère une étude empirique, concernant les élections départementales, sur le degré de parenté des candidates avec les candidats. J'ai constaté qu'il était élevé dans les quelques départements que je connais – ce qui signifie que les candidats ont choisi des parentes...

M. le président Claude Bartolone. Évoquez-vous le cas de la Corse ?

M. Jean-Claude Casanova. Non, il n'est pas besoin de la parenté pour avoir de l'autorité en Corse... (*Sourires.*)

L'élection du Premier ministre est un sujet important, qui m'amène à la question centrale, sous-jacente dans plusieurs de vos interventions, de la relation du régime de la V^e République avec le mode de scrutin. Un problème n'est pas résolu, et vous trouverez à ce sujet, en examinant les travaux préparatoires de la Constitution, la considération assez comique d'un éminent conseiller d'État sur certains mauvais esprits qui envisageaient que, dans les nouvelles institutions, le Premier ministre pourrait être en désaccord avec le Président de la République. Or, il peut tout à fait exister un désaccord entre la représentation parlementaire, le Premier ministre et le Président de la République.

Le calendrier Jospin, quant à lui, n'est pas dans la Constitution, et si, demain, un Président de la République meurt en cours de mandat ou s'il dissout l'Assemblée, le problème du calendrier disparaîtra et l'on se retrouvera face à des perspectives de cohabitation qui n'ont du reste, par le passé, pas été catastrophiques – d'autant qu'elles ont permis, justement, d'élargir la base sur laquelle s'appuyaient les autorités politiques.

Si l'évolution constitutionnelle française s'oriente vers une plus forte présidentialisation, c'est-à-dire si le Président de la République renonce au droit de dissolution et se met dans une configuration quasi américaine, ce que le quinquennat, après tout, permettrait, la proportionnelle est d'autant plus souhaitable. Le Président choisira son Premier ministre, le Gouvernement ne sera pas forcément composé de parlementaires – lesquels devront de toute façon démissionner du Parlement – et se constitueront pour voter les lois les majorités nécessaires.

La tendance actuelle semble toutefois plutôt de « parlementariser » le régime. Dans cette perspective, on a malgré tout intérêt, de mon point de vue, à avoir une représentation parlementaire plus solide.

Ces considérations m'amènent à la fameuse majorité présidentielle ; eh bien, c'est comme l'imitation du système anglais : c'est un rêve. Le mode de scrutin actuel a été conçu par Guy Mollet et Roger Frey. Le premier, je l'ai dit, préférait le scrutin d'arrondissement compte tenu de la situation de la SFIO. Le raisonnement de Roger Frey, quant à lui, s'est révélé des plus efficaces, surtout à partir des élections de 1962 : selon lui, le Parti communiste empêchant la gauche de gouverner, il suffisait que la droite s'unisse pour qu'elle reste au pouvoir pour l'éternité. Ce système a fonctionné jusqu'à ce que François Mitterrand, prenant au mot Roger Frey, fasse alliance avec les communistes et gouverne. Il a inversé le raisonnement de Roger Frey pour l'élection présidentielle.

D'autre part, de Gaulle n'était pas si puissant que cela, sa majorité présidentielle n'était pas si forte. L'année 1968 marque incontestablement la mort politique du général de Gaulle. L'origine s'en trouve dans la faiblesse de sa victoire de 1967 : sa majorité à l'Assemblée n'est plus que d'une voix et il n'a pas de vraie majorité dans le pays. Déjà, en 1965, il avait été mis en ballottage. Si, en 1968, il avait disposé d'une représentation parlementaire plus large, il aurait été beaucoup plus solide. L'idée que, sous la V^e République, la majorité présidentielle donnerait de la force est donc fausse.

Pour conclure sur les institutions de la V^e République, personne ne reviendra sur l'élection du Président de la République au suffrage universel qui désigne le chef de l'exécutif. Du coup, l'élection du Premier ministre par le Parlement devient difficile, à moins de placer le Président de la République dans une situation à la portugaise où il ne serait plus vraiment le chef de l'exécutif. Si, au contraire, on souhaite qu'il le reste, il faut accentuer le côté présidentiel des institutions, ou bien il faut qu'il puisse disposer à l'Assemblée d'une majorité plus large.

Mon raisonnement se trouve renforcé par les deux nouveautés de la situation française : la faible position de François Hollande et la montée du Front national. Je suis d'autant plus partisan du scrutin proportionnel qu'avec le scrutin majoritaire le Front national devient de plus en plus dangereux, sans compter que les médias concourent à son extraordinaire succès – et, pour m'en tenir à la tragédie grecque qu'on nous donne à voir en ce moment, si Marine Le Pen « tue » son père, elle n'en sera que plus favorisée. Pour freiner les pulsions françaises, la proportionnelle est donc un amortisseur.

De plus, ce scrutin permet d'élargir les majorités. On peut penser ce qu'on veut de la politique de François Hollande, mais il ne dispose pas d'une majorité suffisante ni dans le pays ni au Parlement. Dans une situation un peu différente, avec la proportionnelle il pourrait s'appuyer sur une majorité plus large.

Parlons très crûment : la proportionnelle, demain, diviserait la droite mais pas la gauche. Elle n'entamerait pas la supériorité du Parti socialiste sur les autres formations de gauche, mais elle assurerait au parti communiste et aux écologistes une position plus stable et leur permettrait éventuellement de progresser en affichant leurs propres idées. En divisant la droite gouvernementale, elle garantirait des coalitions plus larges. Certes la proportionnelle assurerait la représentation du Front national, mais il y a dans le vote pour ce parti, comme ce fut le cas jadis dans le vote communiste, un vote de protestation : l'électeur ne signifie pas vouloir que les gens pour qui il vote gouvernent, mais manifeste sa protestation vis-à-vis du mode de gouvernement. Or la meilleure façon de réduire le vote de protestation, c'est d'élire les gens pour lesquels les protestataires votent. On voit bien que le Parti communiste se maintient en grande partie grâce à la qualité de ses élus et à la relation entre ceux-ci et leurs électeurs. Progressivement, le Front national, quand il aura des élus, se dissoudra par le système de la représentation, le vieillissement, l'expérience...

Malgré tout, augmenter la proportionnelle dans le système de représentation français contribuera à stabiliser et à assagir la vie politique française.

M. le président Claude Bartolone. Au nom de tous, je vous remercie, monsieur Casanova. Vous avez pu constater l'intérêt de chacun des membres de ce groupe de travail pour votre témoignage.

**Audition de Mme Géraldine Muhlmann, professeure à l'Université Paris II,
journaliste, sur le thème du temps politique,
le vendredi 10 avril 2015**

M. le président Claude Bartolone. Pour reprendre le mot du penseur allemand Hartmut Rosa, nous sommes aujourd'hui confrontés à un phénomène d'accélération porté par l'innovation technique, le changement social et les nouveaux rythmes de vie. Face à cette situation, nos institutions sont-elles condamnées à dépérir ? Notre démocratie, sous sa forme actuelle, peut-elle fonctionner à l'heure de l'information continue et de la révolution numérique ? Peut-on concilier la prise en considération du long terme et l'urgence médiatique – et si oui, comment ?

Telles sont quelques-unes des questions qui nous ont conduits à convier Géraldine Muhlmann à participer à nos travaux. Vous avez en effet, madame, la particularité d'être à la fois professeur de sciences politiques – à l'université Panthéon-Assas – et journaliste politique. Vous avez d'ailleurs animé l'émission *C politique*, sur France 5, et vous intervenez aujourd'hui dans *Les Grandes Questions*, sur la même chaîne.

Mme Géraldine Muhlmann. Merci, monsieur le président, et merci à vous tous, mesdames, messieurs, chers collègues pour certains d'entre vous, de m'accueillir.

Je commencerai par clarifier le concept d'accélération, avant d'en venir au temps médiatique d'hier et d'aujourd'hui et aux contraintes qu'il semble faire peser sur l'action politique. Je suggérerai ensuite que la notion d'accélération est à maints égards dépassée lorsqu'il s'agit de penser le temps médiatique actuel, qui se caractérise à mon sens par un phénomène un peu différent que j'appellerai le séquençage. Enfin, quitte à vous surprendre, je défendrai l'idée qu'en réalité le politique dispose d'importantes marges de manœuvre face au temps médiatique et que le fond du problème a moins à voir avec la temporalité qu'avec des questions très classiques d'espace. Le politique est en effet constitué de lieux coupés du monde, trop nombreux, surchargés, obéissant à des logiques paralysantes. Cela lui fait bien sûr perdre du temps, mais ce n'est là que la conséquence de problèmes d'ordre spatial.

Le concept d'accélération est tout particulièrement développé – vous l'avez dit, monsieur le président – par Hartmut Rosa, penseur passionnant qui s'inscrit dans la lignée de théoriciens critiques de l'École de Francfort et dont l'ouvrage *Accélération* ainsi que le livre plus court *Accélération et Aliénation* sont traduits en français aux éditions La Découverte.

Pour Rosa, l'accélération, phénomène caractéristique de toute la modernité – disons depuis le début du xix^e siècle –, s'est encore amplifiée avec ce qu'il

appelle la modernité tardive : notre époque, qu'il distingue de la modernité classique et de la modernité industrielle. Ce qui produit aujourd'hui une véritable saturation, aliénante pour les individus, avec ses souffrances et ses pathologies spécifiques : la « famine temporelle », dont nous souffrons tous, des phénomènes pathologiques de dépression, de *burn out*, etc.

Ce concept d'accélération recoupe et synthétise en réalité trois aspects assez différents. Premièrement, une accélération technique. Avec le progrès, l'innovation, de la machine à vapeur à l'aviation, du télégraphe à l'e-mail, du satellite au web, plus rien n'est loin si l'on considère que cette notion renvoie spontanément au temps nécessaire pour atteindre un objet. Il y a donc eu un formidable rétrécissement de l'espace depuis les débuts de la modernité, selon un rythme qui s'est accéléré de plus en plus. Aujourd'hui, par Skype, nous pouvons être littéralement dans plusieurs lieux en même temps, une ubiquité que Rosa décrit, en faisant également référence aux travaux d'autres penseurs – Zygmunt Bauman et l'idée de retour du nomadisme, Ulrich Beck et le thème de la polygamie des lieux.

Deuxièmement, une accélération du changement social. La société moderne, par définition, bouscule les traditions. Or les traditions relèvent du temps long, un temps généralement intergénérationnel : le petit-fils faisait le métier de son père et de son grand-père. La société moderne a créé du mouvement et le phénomène s'accroît. Désormais, non seulement chaque génération dispose d'un nouvel environnement social, professionnel, personnel – d'autant que, par le mariage, on peut sortir de son milieu d'origine –, d'un monde objectal nouveau et sans cesse renouvelé, mais la même génération connaît plusieurs changements : plusieurs métiers, plusieurs conjoints, plusieurs déménagements, un nombre de machines à laver et d'ordinateurs qui nous distingue absolument du rapport quasi biographique que nos parents pouvaient encore entretenir avec les investissements de ce genre, qu'ils consentaient pour la vie. Ce phénomène est d'autant plus marqué que – Rosa ne le souligne pas assez – nos vies sont plus longues. La société du mouvement est ainsi poussée, dit-il, à un point limite, ce qui produit selon lui de véritables troubles identitaires, une sorte de pluralisation interne du moi, de sorte que, puisque hors du moi tout le monde bouge aussi, bientôt personne ou presque ne nous connaîtra plus tout au long de notre vie.

Troisièmement, une accélération du rythme de vie. Le progrès technique aurait dû nous permettre de gagner du temps, donc d'en garder, par exemple pour des activités lentes, ce qui nous aurait évité cette impression d'en manquer sans arrêt. En réalité, il nous a permis de faire plus de choses, et ce dans tous les domaines de notre vie : le travail, les loisirs, les activités culturelles, les relations affectives, etc. Rosa note qu'il s'agit d'un phénomène classique, que l'on connaît déjà : dès l'invention de la voiture, au lieu de voyager autant mais plus vite, ce qui aurait dégagé beaucoup de temps pour d'autres occupations, on s'est mis à voyager de plus en plus et de plus en plus loin. De même, au lieu qu'Internet nous ait permis de nous débarrasser plus vite d'une correspondance professionnelle et personnelle inchangée en volume, nous correspondons au contraire de plus en

plus, si bien que l'e-mail, qui était censé nous faire gagner du temps, est devenu lui-même chronophage.

Pour mieux faire comprendre cette accélération du rythme de vie, Rosa invoque naturellement d'autres facteurs, économiques et sociaux, eux aussi classiques mais aujourd'hui amplifiés. C'est le cas de la compétition, au sein d'une société capitaliste qui nous pousse à nous mettre sans cesse aux nouvelles normes, aux nouvelles modes, d'autant qu'en matière technique et sociale tout bouge très vite. En résumé, il nous faut maintenant anticiper en permanence, dans nos métiers et dans nos vies en général, ce qui crée une sorte de « je dois » incessant que Rosa décrit très bien : je dois me former, je dois aller voir plus de clients à l'étranger, je dois correspondre avec eux avant et après, je dois voir un chasseur de têtes qui préparera avec moi l'éventualité d'un changement d'emploi, je dois faire attention à mon conjoint, je dois faire du sport, je dois éviter de prendre du ventre, je dois me préparer à plusieurs ruptures amoureuses et familiales au cours de ma vie, je dois toujours anticiper une foule de choses.

Sans vouloir nécessairement adoucir ce diagnostic assez sombre, j'aimerais y apporter quelques bémols. Les trois caractéristiques que je viens d'évoquer, particulièrement en ce qui concerne le changement social et le rythme de vie, renvoient en effet à des logiques somme toute assez différentes et dont je me demande si Hartmut Rosa ne les associe pas un peu vite.

Ainsi, le changement social est lié au mouvement qui nous fait sortir des traditions ; or celui-ci résulte moins du progrès technique que, bien souvent, de chocs : les guerres, les révolutions, les crises. Il n'est donc pas du tout certain que son rythme accélère aujourd'hui beaucoup plus qu'à certaines époques passées. Au moment de la Révolution française, au lendemain de celles de 1830 ou de 1848, sans même parler de la Commune de Paris, les contemporains ont dû littéralement tomber de l'armoire ! On a changé de monde en quelques semaines, et on a dû se préparer à de nouveaux changements au cours des semaines, des mois et des années qui ont suivi. Le divorce a été autorisé en 1792 ; à Paris, au cours de l'an VI de la République, le nombre de divorces a dépassé celui des mariages. Imagine-t-on le changement social que cela représentait pour l'époque ? À partir de la crise de 1929, au cours des années trente, les changements ont été incessants. Depuis la crise de 1973, on dit, je le sais bien, que nous changeons d'époque presque tout le temps, mais il convient de relativiser : pensons à la génération qui a vécu les deux guerres mondiales et qui, dans les années cinquante, se souvenait encore de la Belle Époque !

Les considérations relatives aux rythmes de vie appellent également quelques nuances. La première grande accélération des cadences, à maints égards pire pour bien des gens que nos problèmes contemporains, a résulté de la division du travail social et du progrès industriel, à partir de la fin du xix^e siècle. La conséquence emblématique en a été le travail à la chaîne des ouvriers : Charlot dans *Les Temps modernes*. Ça, c'est de l'accélération ! Ça, c'est de la cadence ! Et

de l'aliénation ! Aujourd'hui, sans nier ce qu'avance Rosa, la situation me paraît qualitativement différente.

Premièrement, l'accélération est moindre, pour la plupart des gens qui travaillent, que dans le taylorisme ou le fordisme. Deuxièmement, le phénomène est plus étendu socialement : il ne se limite pas aux classes populaires ; en un sens, on fait même d'autant plus l'expérience de ce rythme de vie effréné et de ce « tu dois » permanent que l'on est aisé. Troisièmement, il gagne de nouveaux domaines, extérieurs au travail – le loisir, la vie personnelle. Quatrièmement, la différence est qualitative : le Charlot des *Temps modernes* éprouvait la vitesse dans la répétition ; nous connaissons la vitesse dans la variété. Une pluralité de possibles se présente à nous à chaque moment de notre journée, surtout si nous appartenons aux classes favorisées, ce qui fait de chacun de nous ce que Rosa appelle un jongleur. Et si je déplaçais ce rendez-vous pour pouvoir caser une heure de gym ? Et si je rentrais un peu plus tôt pour voir les enfants ? Je finirais ce soir à la maison mon e-mail ou mon travail en cours. C'est ce jonglage qui fait que nous soumettons à une accélération permanente des activités elles-mêmes très variées, que, comme il le dit très bien, nous mangeons plus vite et dormons moins qu'il y a un siècle. Mais – et c'est cela qui est nouveau – cette variété est si frénétique qu'elle nous donne paradoxalement l'impression d'une certaine répétition, une répétition dans la variété. C'est aliénant, épuisant, addictif aussi, probablement.

J'ajouterai une distinction selon les classes sociales : la caissière de supermarché relève encore un peu du modèle répétitif à la Chaplin, la vie du chômeur n'est guère rapide. C'est de la société dans son ensemble que nous parlons ici, y compris les exclus du travail, et il se peut que, pour tous ceux-là, la variété et le rythme de certaines activités, quand ils peuvent se les offrir – surfer sur le Net, regarder la télévision, correspondre avec des gens qui sont loin, voyager loin et plus souvent grâce à une compagnie *low cost* –, soient plus libérateurs que pour ceux qui y sont plongés toute la journée.

Quoi que l'on en pense, au cœur de l'accélération moderne, il y a le temps médiatique, qui va nous conduire à une réflexion sur le politique. En effet, le temps médiatique a longtemps servi de paradigme pour penser l'accélération moderne. J'aimerais toutefois montrer qu'une autre période s'est ouverte il y a peu.

Ce n'est pas d'hier que le temps des journaux, de la télévision et désormais d'Internet, marqué par le renouvellement incessant des objets de notre curiosité collective et de nos conversations, est apparu comme le condensé de notre modernité, le symbole même de son rythme. Cette vitesse dans la variété – et non, en apparence, dans la répétition –, c'est précisément le journalisme moderne qui nous l'a donnée à voir le premier. Il y a assez longtemps, certains penseurs ont eu l'intuition que cette frénésie tous azimuts pouvait aussi entraîner un nouveau formatage du monde et de nos regards, une nouvelle sorte de répétition, addictive, aliénante, malgré l'apparente diversité des sujets traités par les médias, à l'image de nos rythmes de vie actuels.

Les médias modernes sont nés dans la seconde moitié du xix^e siècle avec la grande presse, qui s'est mise, contrairement à la presse d'opinion traditionnelle, à raconter des histoires – des *stories*, disent les Américains – susceptibles d'intéresser le plus grand nombre, toutes sensibilités politiques confondues. Cette presse a cultivé ce que les sociologues de Chicago, notamment Robert Park, ont appelé la curiosité la plus commune, le *human interest*, ce qui permettait de rassembler le plus de lecteurs possible. Par la suite, tous les médias de masse – radio, télévision – ont reconduit cette logique. Le but est de faire parler les gens : *to make people talk*, pour reprendre l'expression d'un patron de presse du xix^e siècle que Robert Park cite très souvent.

Ce qui exige d'aller vite, car les histoires s'épuisent vite. Butiner, zapper, voilà des termes qui décrivent aussi bien l'attitude du journaliste que celle du lecteur, de l'auditeur ou du téléspectateur moderne. D'où un rythme médiatique qui, de fait, n'a cessé de s'accélérer. Dans les journaux télévisés, dans les émissions de *talk*, comme on dit à la télévision, dans les sujets de magazines, on va de plus en plus vite. Cela se voit, dans la réalisation, le montage, la présentation, l'animation. De ce fait, la télévision de notre enfance, malgré notre nostalgie, qui déforme toujours tout, serait à vrai dire irregardable aujourd'hui, beaucoup trop lente pour nous, un peu comme certains vieux films d'auteur dès lors que le montage cinématographique a considérablement et très rapidement évolué.

À l'origine, naturellement, et cela reste vrai, cette logique des médias modernes a eu le mérite de faire parler les gens d'autre chose que d'eux-mêmes et de leur vie de tous les jours. Ce n'est pas mal de pouvoir rentrer chez soi, lire un journal et apprendre autre chose. Tous ceux qui aiment la presse – cela existe encore, on en a le droit ! – apprécient cette dimension de rupture par rapport à la monotonie de nos vies, de nos mondes sociaux parfois étriqués. Mais l'on ne peut évidemment s'en tenir là. C'est aussi quelque chose qui nous tient, qui formate notre curiosité, nous habitue à la vitesse, nous rend impatients, étrangers aux sujets longs et compliqués, et peut-être à la politique.

Depuis longtemps, avant Rosa, penseurs, philosophes, poètes ont compris ce double visage de la presse moderne, qui nous ouvre et en même temps nous ferme l'esprit, qui nous apprend à zapper. C'est un concentré de l'ambiguïté moderne. Baudelaire, en plein xix^e siècle, en était déjà fasciné – séduit et dégoûté tout à la fois. Pour lui, l'artiste moderne devait travailler sur ce même matériau, dans des chocs permanents, un peu comme la presse, mais pour tenter d'en faire une expérience radicale, une nouvelle expérience esthétique où le dégoût, d'ailleurs, aurait aussi sa place.

Le philosophe Walter Benjamin, qui s'est beaucoup intéressé à Baudelaire, a écrit de très belles choses à son sujet en 1938-1939 ; parmi ses centres d'intérêt figuraient également la photographie, le cinéma, ces arts qui vont très vite, qui utilisent des techniques du journalisme moderne. Et tout comme Georg Simmel, et – dans une certaine mesure – comme Theodor Adorno, Benjamin considérait que

la pensée devait aussi s'attacher aux petites choses, celles qui nous entourent, celles qui nous touchent de façon si rythmée aujourd'hui : les changements de la mode, de la vie quotidienne, du travail, des immeubles devant chez nous, des rues. Comme la presse, en somme, mieux que la presse, mais en observant aussi la presse, qui est au cœur de la modernité, et sans certitude de dégager toujours – la philosophie contemporaine la plus intelligente a compris ce problème – un espace et un temps vraiment différents de ceux du commentaire journalistique. Car il est très difficile pour un artiste, pour un philosophe, de se dire extérieur à cette immense accélération et à ce rythme.

D'où l'inquiétude très douloureuse des penseurs que je viens de citer et qui avaient compris que nous étions sans doute tous là-dedans et pour toujours, que c'est dans les médias et dans la presse que les grands romanciers trouvent leurs objets et que c'est là que les grands artistes, philosophes et romanciers finissent. L'un de nos meilleurs romanciers modernes quoi que l'on en pense par ailleurs, Michel Houellebecq, ne dit pas autre chose : dans son univers, on mange de la purée Mousline au fromage et on regarde Jean-Pierre Pernaut, ou même Michel Houellebecq, à la télé. Il y a là quelque chose d'assez désespérant, d'assez tragique, mais qui dit bien la place que le médiatique a prise dans nos vies.

Face à ce paradigme, on en vient à se demander si un temps autre existe seulement. Même les épuisés dans leur *burn out*, même les dépressifs y semblent encore pris, souvent scotchés pendant des heures devant la télévision. Cela aussi rappelle les propos de Benjamin ou de Baudelaire sur les malades. Le romancier Douglas Coupland, auteur en 1991 de *Génération X* et cité par Rosa, voyait une caractéristique commune à ceux qui sont au cœur de l'accélération, en « surdosage historique », et à ceux qui se sentent à côté, en sous-dosage : un symptôme identique de dépendance aux journaux quotidiens, aux périodiques et aux journaux télévisés. Le temps médiatique, c'est ainsi ce qui nous engloutit tous, ce à quoi on n'échappe pas.

C'est à ce stade qu'interviennent vos questions : face à cette situation, que doit faire le politique ? Assumer sa lenteur, s'adapter ? Mais ces questions mêmes me posent un problème. Car, en réalité, je ne crois pas que le temps médiatique actuel soit encore exactement le même que celui que je viens de décrire – un butinage, un zapping à toute vitesse. Parce qu'il est toujours en avance, le temps médiatique est déjà passé à autre chose, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessairement une bonne nouvelle : il est passé au séquençage.

Le développement des chaînes d'information ne présageait pas en lui-même cet avenir. À partir des années 2000, des signes se sont manifestés qui pouvaient préfigurer une autre orientation. Internet a ainsi développé les blogs, de journalistes ou de non-journalistes, pour faire varier les informations, les formats, offrir des compléments au butinage télévisuel. Chacun pouvait aller s'y nourrir à loisir. C'était un passionnant contrepoids, qui correspondait exactement à ce que les plus fins observateurs des médias, comme Robert Park, ont toujours dit : pour équilibrer la recherche permanente et frénétique du *human interest*, il faut une

exigence de précision factuelle extrêmement coriace, laquelle permet de revenir aux faits et d'apporter de vrais « bouts » de réalité qui ne peuvent qu'introduire de la complexité, donnent ainsi à penser des choses variées et évitent de susciter de purs blocs d'émotion.

On aurait pu penser que les chaînes d'information, influençant le reste des médias, allaient suivre cette orientation : beaucoup d'enquêtes, des scoops, des reportages longs, des formats variables, du zapping mais aussi une forme de curiosité plus lente, bref des faits, beaucoup de faits, encore des faits. Dès lors, les analyses et les commentaires auraient été vraiment variés, car, comme le dit si bien Hannah Arendt, *« les faits sont la matière des opinions, et les opinions, inspirées par différents intérêts et différentes passions, peuvent différer largement et demeurer légitimes aussi longtemps qu'elles respectent la vérité de fait. La liberté d'opinion est une farce si l'information sur les faits n'est pas garantie et si ce ne sont pas les faits eux-mêmes qui font l'objet du débat »*. Je ne dis évidemment pas qu'il n'y a pas de faits sur les chaînes d'information ou dans le journalisme contemporain, simplement que, pour moi comme pour beaucoup, il pourrait y en avoir bien plus. Si tel était le cas, les politiques auraient vraiment du fil à retordre – ce qui serait, de mon point de vue, une très bonne chose. Un temps journalistique court, rythmé, renvoyant aussi à des investigations plus lentes, suggérant des commentaires nourris, serait très dur pour les politiques, mais très bon pour la démocratie.

La logique qui s'est imposée est assez différente. C'est la « une » qui est devenue l'enjeu premier, la bonne vieille « une », l'événement du jour. Les chaînes d'information en font toujours émerger un, le plus souvent un par jour, puis toutes les autres histoires sont étouffées. C'est cela, le séquençage. Il n'est pas critiquable en soi : en un sens très atténué, il a toujours existé dans le journalisme de masse. Ce qui est gênant, c'est son caractère systématique, parfois artificiel – il faut créer l'histoire du jour –, radical – le reste tombe dans un trou noir. Surtout, il ne débouche pas du tout sur la recherche d'une matière factuelle toujours plus riche, toujours plus complexe.

Du coup, de manière paradoxale dans la modernité de l'accélération qu'est la nôtre, où prévaut la vitesse dans la variété, le séquençage a fait des médias un espace de lenteur, un espace de véritable décélération, et de répétition au sens premier et littéral du terme. Il suffit d'observer combien d'heures d'affilée certains experts sont tenus en plateau pour répéter purement et simplement les mêmes commentaires, les mêmes hypothèses après un récapitulatif des faits le plus souvent à l'identique et très sommaire, parfois même sans matière factuelle très claire ni très riche.

Je pense aux deux jours de discours en boucle sur l'accident de l'avion de Germanwings, qui ont précédé les premiers renseignements fournis par la première boîte noire, du mardi soir au jeudi soir – la séquence s'étant ensuite évidemment prolongée. Les hypothèses et commentaires ne nourrissent pas nécessairement des enquêtes plus approfondies, au-delà du geste, qui n'est pas

illégitime en tant que tel, consistant à agiter des *scenarii*. En l'espèce, on ignorait si c'était un psychiatre ou un autre médecin qui avait donné au pilote l'arrêt de travail qu'il n'a pas utilisé. Il aurait été intéressant d'en savoir plus sur les marges de manœuvre dont dispose un psychiatre, en France ou en Allemagne, face à une personne dont il estime qu'elle est dangereuse pour elle-même et pour d'autres dans l'exercice de son métier : peut-il procéder à une hospitalisation d'office, agir tout en respectant le secret médical ? Ces questions très compliquées se posent peut-être dans des termes différents en France et en Allemagne. On aurait pu s'informer, c'eût été l'occasion d'apprendre quelque chose ! D'autant que la psychiatrie reste un monde très méconnu, pour des raisons complexes. Mais non : on a obtenu très peu de faits, de données, même pour l'élaboration de certains *scenarii*. Quant à l'éventualité de suspendre une édition spéciale parce que l'on n'en sait pas encore assez sur les faits, elle semble désormais inconcevable.

La seconde conséquence désastreuse du séquençage est la disparition de toute hiérarchie dans l'information. Assurément, la hiérarchie est toujours critiquable et évolutive ; cet aspect fait partie de la vie de la rédaction, et c'est une bonne chose. Mais il en faut bien une pour que l'on puisse y réfléchir. Or, avec le séquençage, les sujets les plus divers peuvent se retrouver au même rang et la hiérarchie de l'information cesse de représenter un enjeu important pour la démocratie.

Finalement, Robert Park avait peut-être raison de craindre avant tout le rétrécissement de la curiosité, le risque que nous nous figions tous dans la contemplation émue d'un unique événement. En ce sens, le séquençage est peut-être plus dangereux que le journalisme du zapping.

Il correspond assurément à un besoin moderne, peut-être une réaction à une vitesse excessive. Ce besoin de décélérer à certains moments se manifeste par d'autres signes. Ce sont curieusement les médias eux-mêmes qui nous permettent de l'assouvir. Tout à coup, le temps s'arrête et nous sommes tous devant les écrans, non seulement lors d'un événement extraordinaire comme les attentats de janvier, mais aussi en des occasions plus ordinaires. Peut-être cela nous fait-il du bien. Est-ce bon pour le journalisme ? J'en doute, mais c'est une autre question. Après les blogs sont arrivés les buzz, qui obéissent à une tout autre logique, celle du carrefour, qui permet à tous de parler assez facilement de la même chose au même moment. Nous avons besoin de ce liant. Ce qui produit aussi de bonnes choses : les séries, par exemple, qui consistent à passer beaucoup de temps, à un rythme assez lent, avec de nombreux personnages. Car les meilleures séries, aujourd'hui, sont les plus lentes, et une nouvelle lenteur s'est installée dans cet espace d'absolue créativité. La série politique la plus réussie n'est pas *Scandal*, qui va à toute vitesse, à la manière d'une bande-annonce permanente. En contrepoint, la lenteur inhabituelle de *House of Cards*, *True Detective*, *The Killing* ou *Mad Men* est révélatrice de nos besoins et du renouvellement créatif qu'ils nourrissent.

Je vais peut-être vous surprendre, mais, pour les politiques, ce séquençage médiatique est à mon sens une véritable aubaine.

Je ne partage pas, en effet, l'idée de Hartmut Rosa selon laquelle le temps de la démocratie serait par essence désynchronisé par rapport à l'accélération moderne. S'inspirant de Jürgen Habermas, Rosa estime que la politique démocratique repose sur la délibération, la consultation la plus large, l'échange d'arguments en vue d'aboutir à l'argument le plus rationnel. Ce processus est nécessairement lent, disent Habermas et Rosa. En un sens, il n'existe donc pas de solution, ce qui peut déboucher sur une forme de catastrophisme théorique, mais est aussi, d'une certaine manière, rassurant : le politique doit rester ce qu'il est, il n'a pas à s'adapter à cette folie, à ce temps émotionnel propre aux médias.

Pour ma part, je ne suis pas du tout d'accord avec cette définition du politique, tout simplement parce que je ne suis pas du tout habermassienne. En résumé, je ne sais pas ce que signifie une politique qui se débarrasse des émotions pour rechercher les arguments les plus rationnels. Je pense que la raison politique est riche d'émotions et qu'il serait très dangereux qu'elle s'en dépouille trop. Car l'émotion est l'un de ses matériaux majeurs, qu'elle doit évidemment travailler, mais dont elle ne saurait se séparer. Dès lors, comme l'émotion elle-même, la politique doit connaître plusieurs temps, des courts et des longs. Elle l'a d'ailleurs prouvé, en janvier encore.

Or, avec le nouveau tempo médiatique du séquençage, il est encore plus aisé qu'à l'ère du grand zapping de travailler sur le temps long. En effet, tant que le dossier ne fait pas partie d'une séquence, il n'existe pas, il n'est pas visible, de sorte que l'on a la paix pour travailler. Ce n'est d'ailleurs pas satisfaisant du point de vue des journalistes, mais c'est ainsi. Vous m'objecterez qu'à la moindre séquence mal menée, sur le moindre détail visible, émotionnel, le dossier peut plonger, et avec lui celui ou celle qui le porte. Toutefois, à mes yeux – peut-être parce que je regarde beaucoup de séries et que je vois comment cela se passe ailleurs, notamment sous la forme de la fiction –, le problème est plutôt la difficulté qu'éprouvent les politiques français à prendre l'initiative d'une séquence, c'est-à-dire à articuler des séquences courtes à un travail de fond sur le temps long. Et, à mon sens, cette difficulté politique renvoie à des problèmes qui n'ont rien à voir avec le temps du politique, mais qui concernent bien plutôt sa manière de s'incarner et de travailler. Ces deux aspects définissent un problème lié à la planète politique, un espace peuplé de drôles d'habitants – si vous me permettez l'expression – et régi par de drôles de pratiques.

En ce qui concerne l'incarnation et le personnel, tout d'abord, la classe politique française a beaucoup de mal à créer de l'émotion politique sur des dossiers importants, et je suis de ceux qui s'en étonnent. De ce fait, les politiques ne sont guère capables d'orchestrer eux-mêmes des séquences médiatiques, des moments forts et courts. Pourquoi auraient-ils honte de le faire ? Cela fait partie de leur travail. Mais, du coup, les séquences sont subies – faits divers « sortis » par la presse, petit aspect d'un gros dossier ; et cela fait complètement paniquer les

politiques, faute de l'avoir anticipé et parce que le statut de l'émotion leur pose un gros problème. Lorsque les séquences sont ainsi subies, en général les politiques les perdent et, chaque fois, la politique elle-même y perd.

Ainsi, la réforme du primaire prévue par Vincent Peillon comportait quantité d'autres aspects que la réforme des rythmes scolaires, par exemple l'accompagnement des classes difficiles par un second enseignant. Mais ils n'ont pas fait l'objet d'une séquence émotionnelle : c'est la question des rythmes qui l'a emporté, sans anticipation, sans contre-feu. Elle a pris comme un incendie, qu'il était dès lors, semble-t-il, impossible d'éteindre.

Le modèle même de la séquence subie et perdue est évidemment l'affaire Leonarda : on court derrière, mais le micro est déjà chez Leonarda !

On pourrait aussi évoquer la manière dont l'UMP a tenté d'accrocher à la séquence post-11 janvier, en pleine émotion, des propositions hâtives, dont celle d'interdire aux djihadistes de rentrer en France, sans en mesurer les enjeux juridiques : comment faire appel d'une telle décision si l'on ne peut pas rentrer ? Comment peut-on proposer deux sanctions différentes pour un même délit, dès lors que seuls les binationaux peuvent perdre la nationalité française du fait de l'impossibilité juridique de créer un apatride ? Sans parler des problèmes politiques. Il suffit de discuter cinq minutes avec Marc Trévidic pour reconnaître que l'amateurisme était total, qu'il ne s'agissait que d'une incompréhensible course à l'émotion – qui a d'ailleurs fait flop. Si les djihadistes ne rentrent pas, ils vont à coup sûr commettre des actes terroristes ailleurs, voire chez nous, et nous nous en laverions les mains alors qu'il s'agit d'un problème mondialisé : du point de vue politique, est-ce responsable ?

Le problème du rapport à l'émotion me paraît donc tout à fait fondamental. Et, en l'espèce, les communicants ne servent à rien. Peut-être faut-il avoir une autre personnalité que certains politiques, avoir vécu d'autres choses, avoir exercé un autre métier, parler différemment. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les politiques ne touchent plus les citoyens, et c'est grave.

Quant à la manière de travailler, il me semble là encore que les problèmes sont moins liés au temps qu'à l'espace. Je ne peux croire que ce soit faute de temps qu'une grande réforme ne peut être menée à bien, qu'il s'agisse du système de santé ou de la fiscalité. Est-ce vraiment pour cette raison aussi qu'aucune majorité ne parvient à couper clairement, drastiquement, dans le feuilletage des échelons politiques, alors qu'il y a urgence ? C'est de défaire les lois de décentralisation des années 1980 qu'il s'agit. À cela, il existe des obstacles de fond : la multiplicité des pièces, des chambres et antichambres, au cœur de l'action politique – autant de problèmes de lieux.

Un exemple. Ce que je vais vous dire va vous paraître fou, mais tant pis. Il faut réduire drastiquement le nombre de mandats exécutifs et législatifs dans notre pays. La France est en élection permanente. Il y a beaucoup trop d'élus, beaucoup

trop d'échelons. C'est délirant. Cela entraîne des compromis permanents entre élus, des accords donnant-donnant, dont les citoyens sont parfaitement conscients. Ce qui fait capoter quantité de réformes, empoisonne la vie politique française et détruit la confiance d'un trop grand nombre de personnes. Ce n'est pas le jacobinisme qui m'anime, mais l'on ne peut pas considérer que l'enjeu politique crucial est le point d'insertion de l'État dans l'ensemble européen tout en acceptant, en deçà de l'échelon étatique, une telle dissolution des responsabilités, autant d'étages et de gaspillage financier. Je ne parle pas d'un toilettage : personnellement, je n'aurais pas peur de réduire des deux tiers le nombre d'élus. Mais je ne voudrais pas vous effrayer !

Il faut également entreprendre par ce biais de déprofessionnaliser sérieusement la politique. Cela peut paraître impossible, mais c'est impératif. S'il y avait moins de mandats, les partis cesseraient d'être des partis d'élus : les perdants iraient travailler quelque temps ailleurs, tout en restant militants, avant de revenir à la politique le cas échéant. Je ne suis pas opposée, en effet, au cumul des mandats dans le temps : dès lors que l'on fait preuve de flexibilité, pourquoi ne pourrait-on aller et venir, se faire élire plusieurs fois si les électeurs en décident ainsi, à différents moments de sa vie ?

Ensuite, l'exécutif à deux têtes ne fonctionne plus. Il existe trop de couches superposées, trop de lieux : le cabinet du Président de la République, celui du Premier ministre, celui du ministre concerné ; cela fait beaucoup de monde. Le Président et le Premier ministre ne se protègent plus l'un l'autre ; en fait, le Président est exposé en permanence et s'il tente de se mettre en retrait, cela lui nuit toujours, que le Premier ministre soit dans une bonne ou dans une mauvaise passe. La distinction constitutionnelle entre le Président de la République qui préside et le Premier ministre qui gouverne n'a plus de sens : tout l'exécutif gouverne, c'est ainsi que le perçoivent les Français. Que peut signifier l'idée que le Président de la République ne gouverne pas, compte tenu des questions qui lui sont posées, des attentes qu'il suscite ? Cela n'a plus lieu d'être et ce point devrait être clarifié.

Faudrait-il plutôt un régime purement parlementaire ? Ce n'est pas certain. Les partis apparaissent comme les lieux les plus coupés du reste du monde et un exécutif qui ne procède pas du législatif représente aux yeux des Français un moyen essentiel de contrer leur logique. Sans compter que notre pays est attaché à l'élection du chef de l'État au suffrage universel, ce que l'on peut comprendre. Peut-être nourrit-on même l'espoir que, par ce biais, un vrai non-professionnel de la politique pourra un jour entrer dans ce monde très fermé. Et ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose.

Je suis, vous l'aurez compris, plus intéressée par un modèle de face-à-face à l'américaine entre exécutif et législatif. D'un côté, un chef d'État flanqué d'une équipe de ministres réduite, un cabinet de ministres, en somme. Quant à la durée du mandat, il me semble que cinq ans, c'est suffisant. Dans ce cas non plus, je ne suis pas opposée à la possibilité d'une réélection, et même de plusieurs : après

tout, pourquoi en décider à la place du peuple ? Naturellement, le chef de l'État doit rendre des comptes très souvent, devant la presse : il faut des conférences de presse régulières et il importe de simplifier ce processus. La transparence doit être permanente. En face de lui, il doit trouver un pouvoir parlementaire puissant, solide, jouissant de droits très précisément définis. La coexistence de deux chambres n'est pas à exclure – à condition peut-être que la représentation proportionnelle soit très marquée dans l'une des deux, sinon intégrale, pour rééquilibrer la situation.

Il faut également rompre avec l'hypocrisie – sans rapport, elle non plus, avec le temps – qui veut qu'un ministre non réélu lors d'un scrutin local perde son poste de ministre. Quel rapport ? Si son but est de rester ministre, il n'a pas à se présenter, et s'il se présente, c'est pour quitter le Gouvernement en cas de victoire. Certaines évidences pour la classe politique sont ainsi incompréhensibles pour les citoyens.

J'en terminerai, au risque de vous paraître totalement utopiste, par les rapports qu'entretient le Gouvernement avec les grandes administrations centrales. Voilà encore un lieu opaque, pesant – un lieu de pensée aussi, où nombre de projets s'élaborent. Là aussi, les choses doivent être plus claires : le Gouvernement doit avoir un plus grand pouvoir de contraindre, de nommer, d'alléger ; peut-être faut-il développer davantage le *spoil system*, de manière assumée, mais en donnant aussi, en contrepartie, plus de place au débat public. Les fonctionnaires des administrations centrales pourraient ainsi contester publiquement leur ministre, exposer leurs idées, s'exprimer dans les médias, engager des débats publics. Bref, moins de pouvoir contre plus de parole – et pourquoi ne pas aller jusqu'à lever le devoir de réserve ? Ce « donnant-donnant » pourrait dynamiser un peu la démocratie, « challenger » les élus et les fonctionnaires et ferait beaucoup de bien aux émissions de télévision, qui renouvelleraient enfin leur panel d'experts. Après tout, les membres de l'administration sont de formidables experts que l'on n'entend jamais. Ce serait aussi une belle manière de faire enfin comprendre le temps long aux citoyens.

Les administrations pourraient également faire remonter plus d'histoires, enquêter davantage : elles viendraient alors sur le terrain du journalisme, entreraient peut-être en concurrence avec lui. Elles pourraient transmettre des éléments susceptibles de nourrir l'émotion politique.

Des lieux comme le Défenseur des droits, notamment dans sa fonction de médiateur, ou la Commission nationale du débat public, me paraissent sous-exploités par le pouvoir et le personnel politiques ainsi que par les journalistes, qui y trouveraient de précieuses informations.

Enfin, le fonctionnement de nombreux lieux institutionnels, même cruciaux, peut être difficile à comprendre. Ainsi, le Conseil constitutionnel – contre-pouvoir majeur, ce dont nombre de Français sont conscients – dispose-t-il vraiment des moyens d'enquêter et de détecter des fraudes de plusieurs millions

d'euros lorsqu'il est appelé à valider les comptes de campagne pour l'élection présidentielle ? Si la réponse est négative, et que c'est à la faveur d'une affaire judiciaire que l'on s'en aperçoit *a posteriori*, comment sa crédibilité n'en pâtirait-elle pas ? On pourrait aussi évoquer le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Toutes ces questions, essentielles à la crédibilité des institutions en général, n'ont pas grand-chose à voir avec le temps. En les soulignant, je ne me fais guère d'illusions quant à la possibilité d'engager des réformes dans ce domaine. Au risque de vous effrayer un peu, je dirais que la situation est vraiment inquiétante, davantage que ne le serait une simple désynchronisation du politique. En réalité, les problèmes de temps masquent souvent des lourdeurs bien plus graves, un espace trop chargé, une bureaucratie assez démentielle et des jeux internes aux partis, des compromis entre élus que nombre de Français ne comprennent plus. Bien sûr, si l'on remédiait à ces défauts, le politique gagnerait du temps, son rapport aux médias serait sans doute modifié, mais ce ne serait qu'une conséquence seconde eu égard à un gain majeur en crédibilité et en efficacité.

M. Luc Carvounas. Je remercie Mme Muhlmann pour son exposé, qui est sans doute aucun, de tous ceux que nous avons entendus, celui avec lequel je suis le moins d'accord – mais c'est le jeu, et je suis probablement de parti pris...

C'est de temps, au-delà du seul temps politique, qu'il est ici question. Je me rappelle avoir assisté, dans d'autres circonstances – il s'agissait d'une tenue blanche ouverte – à une belle planche sur la distinction entre temps profane et temps maçonnique.

Un élu est avant tout un citoyen, qui, dès son plus jeune âge, en entrant au collège, a appris à maîtriser son emploi du temps, et qui a dû ensuite gérer son temps pour faire œuvre collective : c'est un militant, qui fait la part du travail salarié, de ses obligations familiales, de son engagement personnel, associatif, et qui, un jour, peut-être, devient, grâce au suffrage universel, un « citoyen politique ». Le politique n'est pas une sorte d'hybride posé au milieu d'une assemblée et venu d'on ne sait où ! Son parcours résulte d'une gestion du temps, fondée sur le bénévolat.

S'agissant de la séquence et du rapport au temps long, j'ai personnellement peu d'espoir. Dans l'histoire passée de la V^e République, c'est le temps long qui prévalait, notamment lors de l'élection présidentielle : on retrouvait toujours les mêmes protagonistes, dont François Mitterrand ou Jacques Chirac. Mais en 2012, aucun des trois principaux candidats de 2007 n'a été élu. En d'autres termes, le temps du quinquennat, ce temps auquel nous ne cessons de revenir, a marqué une rupture.

Nous devons en tenir compte, face à des concitoyens qui, malheureusement, lisent peu – sans quoi autant de journaux ne mettraient pas la clé sous la porte –, se contentent des réseaux sociaux, se contactent, même d'un

bureau à l'autre, par téléphone, par mail, par tweets ou par SMS. D'une manière générale, le rapport au temps a été totalement bouleversé, notre société et le temps politique doivent être revus en fonction, si j'ose dire, de cet air du temps.

Cette réorganisation peut parfaitement passer par la limitation des mandats dans le temps, mais celle-ci ne saurait être mise en œuvre isolément. Pour ma part, j'avais, comme beaucoup d'élus, un travail salarié dont j'ai démissionné pour entrer au Parlement. Aujourd'hui, aucun dispositif ne me garantit le retour à l'emploi si je quitte mes fonctions de parlementaire. La démarche doit donc être globale ; nous l'avons entreprise s'agissant du statut de l' élu ; et si nous voulons limiter le cumul des mandats dans le temps, nous devons préciser selon quelles modalités.

En ce qui concerne le temps médiatique, j'ai coutume de dire plaisamment qu'au Sénat il ne nous contraint guère : il suffit de comparer la salle des Conférences, complètement vide, à celle des Quatre Colonnes ! Sans doute cela nous donne-t-il, à nous autres sénateurs, la chance de travailler et de débattre d'une manière plus sereine que les députés.

En revanche, certains de vos confrères, madame, disent eux-mêmes ne plus disposer, sous la pression exercée par leur hiérarchie, du temps nécessaire à l'investigation. De fait, les médias restent souvent superficiels. Un exemple, très simple, de ce zapping que pratiquent nos concitoyens, mais aussi les médias : ce moment fort qui nous a rassemblés en janvier, lors duquel les élus, y compris au plus haut niveau, ont touché le cœur des Français, où est-il, aujourd'hui ? Zappé ! Voilà pourquoi j'ai beaucoup de doutes quant à la possibilité de faire revivre la culture du temps long. Sans doute est-ce à toutes les parties prenantes d'en reprendre le fil, dont les politiques – je viens de tenter de le faire.

Enfin, je serai trivial : un fonctionnaire, c'est fait pour fonctionner, et non pour remplacer celles et ceux à qui leurs concitoyens ont accordé leur confiance par le suffrage universel. Chacun son rôle. Revenons à l'origine : aux forces vives chargées de nous représenter, aux médias, aux politiques, aux concitoyens, aux associations. Certains dispositifs doivent assurément être repensés, mais pas au point de tout balayer – vous avez d'ailleurs vous-même parlé d'utopie. Sur ce point, il convient que nous restions extrêmement vigilants.

M. Denis Baranger. La notion d'accélération s'applique avec pertinence à notre société médiatique, car elle permet d'appréhender l'accroissement de la violence du système qui affecte la manière de faire de la politique. C'est en parlant avec des élus que je me suis rendu compte de leur mise en tension permanente par les médias. Cela restreint leur liberté et les différencie de leurs devanciers : imaginez Michel Debré interviewé par Jean-Jacques Bourdin ! Le résultat ne serait pas bon... À l'inverse, on peut se demander comment Manuel Valls fait pour ne pas s'énervier lorsqu'il doit subir le ton d'autorité et l'aplomb avec lesquels M. Bourdin le soumet à la question.

Cette tension empêche toute possibilité d'adopter une position antisystème. L'actuel conflit de générations au Front national montre que, pour gagner la prochaine élection, ce parti doit se séparer de ses éléments opposés au système, y compris son président d'honneur. Tout responsable politique est susceptible d'être critiqué pour un propos ou un dérapage – ce terme de « dérapage » étant d'ailleurs peu opportun : une sortie antisémite ne constitue pas un dérapage, mais un discours inacceptable –, ce qui n'est pas sans influence sur son discours. Après une intervention du Président de la République, le journaliste d'un média d'information continuera de censurer les annonces ; attendait-on du général de Gaulle qu'il fasse des annonces ?

La mise sous tension dissuade également tout conservatisme et tout progressisme. Le conservateur demande l'accélération du changement, quand le progressiste plaide, comme le Nouveau parti anticapitaliste (NPA) il y a quelques années, pour « ne rien lâcher » ; le premier souhaite donc le mouvement quand le second veut garder les choses en l'état. La politique a beaucoup changé.

Cela posé, que pouvons-nous faire pour les institutions, madame ? Luc Carvounas a parlé du Sénat qui représente le type d'institution éloignée du fonctionnement des médias, comme la chambre des Lords au Royaume-Uni. Ces organes ignorent le séquençage que vous avez très bien théorisé. Que feriez-vous si vous pouviez changer la Constitution ?

Puisque vous bénéficiez d'une praxis théorique – ou d'une théorie de votre praxis –, vous pourrez répondre à cette interrogation : comment régule-t-on le monde des médias aujourd'hui ? On reproche au Conseil supérieur de l'audiovisuel de vouloir sanctionner des médias, mais il se trouve gêné dans les difficultés que traverse Radio France car il en a nommé le président-directeur général sans pouvoir influencer l'action de celui-ci. Que doit-on faire pour que les médias produisent moins de violence politique ?

Mme Cécile Untermaier. Les médias ne s'intéressent pas au travail de fond que les députés mènent à l'Assemblée nationale et dans leur circonscription. L'application du non-cumul des mandats rendra nécessaire de faire connaître les actions du Parlement. J'ai mis en place des ateliers législatifs ouverts aux citoyens : les médias s'y sont un peu intéressés, mais une fois passé l'effet de nouveauté, la presse a cessé d'en faire état. Les médias doivent être animés d'un souci d'exigence !

Les législateurs doivent élaborer des lois qui agissent sur le long terme, mais les médias ne nous permettent pas de nous pencher sur les sujets de l'avenir. Les parlementaires doivent imposer cette temporalité, et je propose de créer une commission permanente du long terme ; elle rassemblerait des députés chargés de réfléchir aux études d'impact élaborées par le Gouvernement.

L'exécutif doit également appréhender les politiques publiques dans leur dimension de temps long ; ainsi, nous ne nous intéressons pas assez à la mise en

œuvre des textes de loi que nous adoptons, et le Gouvernement met souvent trop de temps pour prendre les décrets d'application.

Je me reconnais enfin dans vos propos sur la professionnalisation des élus, madame, et il conviendrait de se pencher sérieusement sur cette question.

Mme Marie-Louise Antoni. L'accélération du temps découle largement du développement de la technologie.

Le monde extérieur entre dans l'entreprise et la transforme, tout comme l'émotion, qui y a également pris une place importante. La technologie a modifié le temps de travail, et le télétravail est source de libération pour les salariés. Enfin, nos enfants s'avèrent plus savants que nous, et les jeunes apportent aux seniors leur excellent maniement de la technologie. Cela facilite le partage et nourrit la féconde évolution des rapports hiérarchiques. Au total, les transformations semblent nous déborder, mais elles génèrent des effets positifs, notamment en rapprochant les acteurs de la vie sociale.

M. Bernard Thibault. Nous devons nous garder d'une vision uniforme dans notre examen du rapport au temps dans les médias. Tout le monde ne vit pas à la même cadence, et beaucoup de personnes ne sont ni connectées en permanence ni prises dans une perpétuelle activité – certaines n'en ont même aucune. Le rythme des médias peut apparaître ainsi de plus en plus artificiel.

Le temps d'écoute des journaux télévisés et radiophoniques demeure très élevé, mais le taux de défiance envers l'information diffusée atteint, lui aussi, de hauts niveaux. Plusieurs responsables de médias en sont conscients, mais aucun changement n'est conduit dans ce domaine. Le pluralisme des médias est trop faible et résulte de la contrainte économique et financière qui pèse sur les entreprises de ce secteur, et cette situation s'avère préjudiciable à la démocratie.

Il est également préoccupant que l'émotion tienne une place si importante, car une démocratie doit pouvoir apporter des réponses construites et réfléchies aux questions qui se posent. On ne peut pas se contenter de réactions émotives aux événements qui se produisent ; or les médias quittent rarement ce terrain, et l'émotion prend le pas sur l'analyse de long terme. Les médias participent à la vie démocratique du pays et présentent une grande diversité, mais ce sont les chaînes d'information en continu qui semblent dicter leur relation au temps et à la politique. Le séquençage dont vous avez fait état présente le défaut d'accroître l'écart entre les priorités des médias et celles des citoyens. Pensez-vous que les médias puissent se pencher sur cette question ?

Mme Marie-George Buffet. On peut adresser de nombreuses critiques aux partis politiques, mais il ne faut pas oublier que ce sont des lieux d'éducation populaire. Des hommes et des femmes issus de tout milieu peuvent, grâce à leur engagement politique, apprendre énormément en s'ouvrant à de nombreuses questions, puis exercer des responsabilités électives. Le spontanisme favoriserait l'élite, qui dispose immédiatement des moyens permettant d'être élu. Si l'on

obtient un mandat par la seule grâce du diplôme de Sciences Po, la représentation politique perdra beaucoup de sa richesse et de sa capacité à se faire l'écho de la volonté du plus grand nombre.

Dès que l'on se rend dans un collège ou un lycée, on doit expliquer qu'il n'existe pas d'école formant à la fonction de maire ou de député. Il est difficile de faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'un métier ! De très nombreux élus – notamment les conseillers municipaux et départementaux – travaillent parallèlement à l'exercice de leur mandat. Le Parti communiste français n'a plus les moyens d'employer des permanents ; c'est regrettable, car les hommes et les femmes issus de milieux populaires ont besoin de temps pour remplir les devoirs d'un élu et doivent donc être dégagés de leurs charges professionnelles. Les partis ont promu de nombreuses personnes provenant de milieux divers et ont ainsi beaucoup apporté à la démocratie.

Face à un événement ou à la prise de parole d'un élu ou d'un ministre, les médias demandent simplement aux responsables politiques de réagir – la question que l'on nous pose est d'ailleurs plutôt « Quelle est votre réaction ? » que « Quelle est votre opinion ? » On est obligé d'entrer dans ce jeu, car, pour beaucoup de gens, la perception de notre action dépend de notre exposition dans les médias et notamment à la télévision. Dans ce cadre, un débat d'idées est-il encore possible ? Il y a quelques jours, j'ai eu la chance de participer à une émission où nous étions quatre pour parler d'un seul sujet – la grève des salariés de Radio France – pendant quarante minutes ! Nous avons ainsi pu exposer nos convictions, mais cela reste l'exception. Parler trois minutes à la télévision ne permet pas de nourrir un débat démocratique approfondi. Les médias et les dirigeants ont une responsabilité partagée dans cette situation.

M. Michaël Foessel. Ne pensez-vous pas, madame Muhlmann, que les hommes politiques cherchent déjà à ne pas subir le règne des émotions promu par les médias en s'entourant d'un nombre de communicants de plus en plus élevé ?

Tous les conseils départementaux et les entreprises de taille moyenne emploient davantage de personnes dans leur service de communication que la rédaction d'un quotidien national ne compte de salariés. La politique ne se déploie pas dans la neutralisation des émotions, mais dans la conquête de temporalités dépassionnées, comme celles de la négociation, de la délibération et de la réflexion ne faisant pas appel aux sentiments.

La démocratie implique certes la présence de sentiments dans l'espace public, mais le séquençage des émotions ne fait-il pas perdre cette dimension sensible ? On nous présente des mises en scène censées nous émouvoir, mais cette instrumentalisation nous fige dans nos identités bien plus qu'elle ne nous transforme et nous met en mouvement.

On ne peut pas analyser le rôle des chaînes d'information en continu sans rappeler la franchise de ce dirigeant de chaîne de télévision, qui avait affirmé que

les programmes visaient à vendre du « temps de cerveau disponible » pour la publicité. Les émotions ne seraient-elles pas suscitées pour manipuler les individus ? Je ne suis pas certain que la réduction du nombre d'élus – et de journalistes – soit la bonne réponse à l'emprise de la communication.

Face aux injonctions d'une certaine presse à la rapidité et à l'accélération, les hommes politiques devraient laisser le système médiatique s'épuiser, car, fort heureusement, de plus en plus de citoyens expriment le désir d'une décélération. Certaines chaînes de télévision continuent de dominer le système actuel, mais elles ont perdu toute autorité puisque les gens ne leur font plus confiance. La temporalité des médias échoue à formater totalement les individus ; laissons-la s'évanouir dans sa vacuité !

Mme Cécile Duflot. Les élus que vous jugez trop nombreux sont les moins professionnels, madame ! En effet, l'immense majorité des élus locaux, notamment les conseillers municipaux, sont très peu indemnisés et continuent de travailler au cours de leur mandat. La limitation du nombre d'élus augmentera donc leur taux de professionnalisation.

Il existe une volonté d'insérer l'action politique dans une scénarisation, incarnée par le *storytelling*, l'organisation des séquences et la mise en scène des annonces – à ce titre, vos références aux séries américaines étaient intéressantes. Ces pratiques ne constituent pas une bonne réponse à la crise démocratique, et nous payons actuellement cette erreur d'appréciation. En effet, la génération que j'appelle « culture pub » peut aimer un spot publicitaire sans jamais acheter le produit qu'il promeut ; de même, elle pourra reconnaître le talent de communication d'un homme politique sans adhérer à ses idées et à ses propos. La scénarisation de la communication se trouve de plus en plus décodée dans l'instant, ce qui alimente une lassitude envers l'ensemble du système. Face à cette impasse, il faut privilégier l'honnêteté. Des chercheurs et des communicants américains ont montré que la politique s'inscrivait dans un cycle long ; l'identité des personnes politiques, leur action et le paysage qu'elles composent dans la durée possèdent une grande importance – le cas de Hillary Clinton étant à ce titre exemplaire.

La question de la place des cabinets ministériels pose celle du rôle des politiques. Nous souffrons de la transformation du responsable politique en chair à médias, mais les élus comme les journalistes sont comptables de cette situation. Cette évolution mine la représentation de la constance de l'engagement politique, ce dernier devant être porté par des convictions plutôt que par un simple talent. On touche là au choix de la démocratie représentative comme système institutionnel.

S'agissant du temps, il me semble que l'accélération et le ralentissement coexistent tous deux, et les plus conspués des hommes politiques peuvent, quelque temps après, devenir les plus sages aux yeux de l'opinion publique. La présence dans l'actualité et à la une des journaux peut s'arrêter aussi vite qu'elle est venue. Il est essentiel de penser les deux dimensions temporelles pour mieux appréhender

le rôle des médias ; celui-ci étant primordial en démocratie, on ne peut pas occulter l'identité de leurs propriétaires. Celle-ci influe sur l'objectif poursuivi par le média et sur les intérêts qu'il défend ; l'existence de lignes éditoriales n'est pas en cause, mais cette situation instille le doute sur la volonté de certains médias de jouer leur rôle de contre-pouvoir face aux puissances économiques et politiques, et ce même si les journalistes font preuve d'une grande éthique.

(Mme Cécile Untermaier assure la présidence de la séance.)

Mme Virginie Tournay. Je suis d'accord avec vous, madame, pour estimer que les mécanismes et la portée du concept d'accélération s'avèrent dépassés pour rendre compte de la complexité du monde social. Quel impact possède, selon vous, le séquençage sur notre évaluation de la légitimité des institutions politiques ?

Il est vrai que l'on ne peut pas penser le temps politique sans s'intéresser aux espaces politiques. Les systèmes globalisés de mobilité structurent de plus en plus notre temporalité, ce qui pose la question de l'adaptation des institutions. Les attentes des citoyens en matière d'organisation des services publics évoluent, et de fortes tensions existent entre les horaires d'ouverture, les délais d'attente, les formulaires administratifs et la dématérialisation du temps et de l'espace permise par les nouvelles technologies numériques. Ces dernières effacent l'unité de temps, de lieu et d'action de nos institutions culturelles et politiques. Comment devons-nous accompagner ces transformations ? Les espaces politiques ne se limitent plus aux frontières territoriales, si bien que l'on doit chercher à concilier la réalité institutionnelle concrète et celle engendrée par le numérique. Comment devons-nous procéder ? Comment penser l'adaptation des politiques publiques à la désynchronisation des temps et à la déterritorialisation ?

Vous opposez le temps médiatique à celui du politique, mais je ne suis pas certaine qu'il soit possible de distinguer le temps du politique des temporalités de la société, car le premier est consubstantiel des secondes. Certains hommes politiques très médiatisés veulent accaparer l'attention des gens et ont ainsi tendance à les faire vivre dans un présentisme permanent. Les élus appartenant à des groupes sociaux, il s'avère délicat de séparer le politique de la société. Faut-il vraiment opposer les temporalités pour penser la communication et la légitimité politiques ?

Vous avez insisté sur la transformation de notre rapport quotidien au temps : comment ce changement se répercute-t-il dans nos représentations concrètes de la vie politique ? Rejaillit-il sur la charge symbolique de nos rituels institutionnels ? A-t-il un impact sur la façon de concevoir notre histoire nationale ? N'oublions pas que le temps politique est avant tout la représentation que les citoyens en ont !

Mme Géraldine Muhlmann. Je reconnais, bien entendu, que les médias ne se comportent pas bien. Le zapping et le séquençage formatent, et créent de la

violence. La vitesse, le temps court et la séquence écrasent de très nombreux problèmes, qui ne peuvent se faire une place dans l'information diffusée par les médias. Si je parlais devant des patrons de presse, je leur enjoindrais de se réformer. Les médias ne seront capables d'évoluer que s'ils subissent une pression en ce sens. Cette dernière viendra de la lassitude des gens qui ne supportent plus la violence de la vitesse. Les journalistes sont mal perçus, presque plus mal que vous, les élus ! Ces deux fonctions ne vont pas bien et évoluent dans un rapport de dépendance l'une envers l'autre.

Les enfants habitués à l'Internet ne peuvent plus voir une émission de télévision et d'ailleurs, ce n'est plus regardable ! On trouve des contenus bien plus passionnants sur l'Internet, qui peuvent habituer les spectateurs à l'intelligence et donc les conduire à en exiger à la télévision.

Les responsables politiques disposent de grandes marges de manœuvre pour accroître la pression sur les médias. En comprenant le fonctionnement de ces derniers, les élus ne seront pas contraints d'attendre un hypothétique changement pour y imposer la prise en compte du temps long. Ils doivent utiliser les armes des médias pour nourrir à la fois les journalistes qui s'intéressent à l'événement et ceux qui souhaitent se pencher sur le long terme.

Les communicants apprennent aux gens à répondre à une interview de sept minutes à la radio en utilisant un langage très formaté. Les hommes politiques ne véhiculent ainsi aucune émotion et échouent à rendre la politique plus sensible. Le rapport personnel des élus avec les gens enraye le système régi par la communication, car il leur permet d'être entendus quand celle-ci les rend inaudibles.

Seule la déprofessionnalisation stimulera l'inventivité en politique, car elle permettra d'avoir des élus moins formatés. Vous pouvez attendre longtemps cette évolution si vous posez comme condition l'effondrement du système médiatique. Il convient de déployer une nouvelle scénarisation du temps long. Les temps court et long s'articulent, et, plutôt que d'en privilégier l'un par rapport à l'autre – je suis assez dubitative sur l'opportunité de créer une commission du temps long –, les responsables politiques devraient penser leur combinaison car le système médiatique est au fond un peu perdu.

L'homme politique doit utiliser une parole plus simple qui le rendra plus audible et doit, pour ce faire, articuler les dimensions temporelle et spatiale. Le temps politique est saturé par le trop grand nombre d'élections et d'élus qui multiplient les espaces. On ne peut pas demander aux citoyens de comprendre le fonctionnement simultané de l'ensemble de ces espaces. Madame Buffet, le PCF a accompli un travail considérable d'éducation politique, mais cette période est terminée. Aucun parti n'est en mesure de réaliser une tâche comparable aujourd'hui. On voit ce que donne cette absence dans les classes populaires, car d'autres formes de proximité ont remplacé le Parti communiste et son maillage social. La présence de permanents est certes nécessaire et peut permettre d'avoir

des élus venant de milieux populaires, mais les responsables politiques présentent aujourd'hui une forte homogénéité sociale. Un seul parti tente aujourd'hui de récupérer cet héritage et de s'adresser directement aux gens, mais son succès est très inquiétant. Quelque chose est à bout de souffle, notamment dans les partis : ce constat est dur à entendre, mais il ne faut pas l'éluder.

La défiance à l'égard des responsables politiques condamne toute réforme institutionnelle qui conduirait à donner la primauté au Parlement. Il y a lieu de simplifier les rapports entre l'exécutif et le législatif, quitte à les durcir. La conflictualité institutionnelle est moins dangereuse que l'indifférence envers la politique dans un monde où tous semblent d'accord et où les vrais conflits paraissent ne plus exister.

Je suis assez désespérée par les médias, la politique et les institutions. Je ne suis pas certaine que la classe politique soutienne mes propositions ; dire qu'il faut mettre en œuvre des changements radicaux peut énerver, mais l'heure est assez grave.

Mme Cécile Untermaier, présidente. Je vous remercie, madame, d'avoir répondu à notre invitation et d'avoir partagé avec nous vos très intéressantes analyses.

**Audition de M. Jean-Noël Jeanneney, historien et ancien ministre,
sur le bicamérisme,
le vendredi 17 avril 2015**

M. le président Claude Bartolone. Notre groupe de travail aborde aujourd'hui, dans le cadre de sa dixième réunion, la question du Parlement du non-cumul. Trois séances seront consacrées à ce thème situé au cœur de notre réflexion. Nous sommes nombreux ici à être convaincus que, si rénovation démocratique il y a, elle passera nécessairement par le Parlement. C'est tout le sens de notre mission et, en tant que président de l'Assemblée nationale, j'ai souvent eu l'occasion de dire que l'actuelle législature est celle qui a le devoir de préparer l'ère du non-cumul, c'est-à-dire de penser à la fois ce que sera le Parlement du non-cumul et son lien avec les citoyens. À défaut, la fin du cumul des mandats, qui entrera en vigueur en 2017, n'aura pas les effets positifs escomptés.

Si l'on veut des députés encore plus actifs qu'ils ne le sont aujourd'hui, encore faut-il savoir dans quel dessein. Pour voter des lois supplémentaires ? Il y en a déjà trop, non que le nombre de lois votées augmente – il reste stable au fil des années –, mais la loi est devenue bavarde. Depuis que nous avons adopté le système de la session unique, la loi est ainsi passée d'une trentaine d'articles en moyenne à cent ; de huit pages à plus de cent ! Nous avons atteint, me semble-t-il, les limites de l'acceptable en termes de mélange entre ce qui relève de la loi, des principes et du règlement.

Je le répète, nous votons suffisamment, et nous ne souhaitons pas non plus avoir des débats législatifs encore plus longs. La mise en œuvre du principe de non-cumul doit constituer l'occasion de repenser la place du Parlement, ses missions et ses pouvoirs, ses fonctions législatives, sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, sa fonction d'évaluation des politiques publiques et sa mission de représentation.

Nous évoquerons, dans la première partie de la matinée, la question du bicamérisme, sur laquelle nous reviendrons également à l'occasion de la séance du 29 mai prochain. C'est une question passionnante qui suscite des réactions passionnées : j'en veux pour preuve le fait qu'elle a récemment justifié la remise de deux rapports au Président de la République sur un sujet pourtant identique, l'engagement citoyen. Cette question est d'autant plus intéressante qu'elle se pose aujourd'hui dans nombre de pays, notamment en Italie et en Irlande.

Pour nourrir notre débat, nous avons convié Jean-Noël Jeanneney à venir s'exprimer. Historien, professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien secrétaire d'État, spécialiste des médias, ancien président-directeur général de Radio France - mais nous ne lui demanderons pas aujourd'hui de nous faire

connaître son avis sur ce dossier -, ancien président de la Bibliothèque nationale de France, il a passé une grande partie de sa vie au cœur de nos institutions. Il a d'ailleurs contribué au dernier numéro de la revue *Le Débat* et à son dossier intitulé « Quel système politique pour la France ? »

Je rappelle enfin, monsieur Jeanneney, que vous faites partie d'une grande dynastie républicaine qui porte en elle la question du bicamérisme, puisque votre grand-père, Jules Jeanneney, a été président du Sénat sous la III^e République et que votre père, Jean-Marcel Jeanneney, a été ministre du général de Gaulle et l'un des artisans du projet de loi de 1969 relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Pour autant, vous ne comptez pas nécessairement au nombre des partisans d'une vaste réforme de nos institutions, et c'est peut-être pour contrecarrer une opinion que Michel Winock sentait se dessiner au sein de ce groupe de travail qu'il a insisté pour que nous vous écoutions sur la question du bicamérisme. Nous ne pourrions donc pas être soupçonnés d'avoir sollicité votre présence dans je ne sais quel dessein caché, et nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation.

Puisque, à en croire Winston Churchill, « c'est dans l'histoire que résident tous les secrets de l'art de gouverner », je donne maintenant la parole à Michel Winock.

M. le président Michel Winock. En introduction à cette séance sur le bicamérisme, je vous propose un rapide coup d'œil historique sur la question, et particulièrement sur la seconde chambre, le Sénat.

Avant la Révolution française de 1789, deux pays disposaient d'un pouvoir législatif divisé en deux chambres : la monarchie britannique, dont le système parlementaire remontait au xiv^e siècle, et la jeune démocratie américaine. Si les constituants français avaient évidemment ces modèles en tête, ils ne les ont pas suivis. Dans leur désir d'en finir avec la monarchie absolue et un monarque de droit divin, ils ont opposé au pouvoir exécutif royal la puissance d'un corps législatif unique inscrit dans la Constitution de 1791, la première de notre histoire.

Par la suite, la condamnation de Louis XVI a fait entrer la France dans l'histoire républicaine. La Convention, nouvelle assemblée constituante, a voté la Constitution de 1793, où la chambre unique était maintenue, mais cette constitution a été suspendue jusqu'à la fin de la guerre et, à vrai dire, c'est la chute de Robespierre, après l'épisode de la Terreur, qui a mis fin définitivement à la Constitution de 1793.

Les conventionnels, à qui il revenait de construire un nouveau régime, ont rédigé la Constitution de 1795, dite de l'An III. Pour la première fois, ce texte constitutionnel attribuait le pouvoir législatif à deux chambres, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, ainsi nommé parce que la deuxième chambre ne pouvait être formée que par des élus âgés d'au moins quarante ans. Le

souci des constituants était l'équilibre des pouvoirs, au point qu'ils attribuèrent le pouvoir exécutif non pas à un individu, mais à un directoire de cinq personnes.

Cet épisode laisse traîner sur le principe de la seconde chambre une image de conservatisme, voire de réaction. Les décennies suivantes ont accentué cette réputation antidémocratique, avec le bicamérisme établi par la Restauration et la Monarchie de Juillet, où la chambre des députés – élue au suffrage très restreint – était équilibrée ou neutralisée par la Chambre des pairs, lesdits pairs étant désignés en nombre illimité par le roi, qui ne se gênait pas pour modifier la majorité de l'assemblée en y introduisant, lorsqu'il l'estimait nécessaire, des fournées de pairs ayant son agrément.

Ces précédents historiques expliquent la volonté des révolutionnaires de 1848 de se débarrasser du bicamérisme. La commission de Constitution consacre plusieurs séances à cette question qui ne fait pas l'unanimité en son sein. Les plus éloquents défenseurs de la deuxième chambre sont alors Odilon Barrot et Alexis de Tocqueville.

« Notre esprit français n'a pas changé depuis César », déclare Barrot, « il est toujours vif, ardent ; nos mœurs, nos habitudes sont pleines d'impétuosité, nous ne savons ni calculer ni attendre. Avec de pareilles dispositions, et de plus une centralisation excessive, toutes les passions de la démocratie viendraient inévitablement se concentrer et s'exhaler dans une assemblée unique. Combien alors ne serait pas violent et irrésistible l'élan de ce pouvoir sans contrepoids ! »

Tocqueville défendra à son tour les deux chambres en se référant aux États-Unis, où ce n'est pas seulement le pouvoir législatif central, mais toutes les républiques, c'est-à-dire tous les États, qui ont adopté le bicamérisme. Selon lui, il serait nécessaire d'adopter en France ce système qui fonctionne très bien outre-Atlantique. D'autres constituants partagent cette préférence pour la coexistence de deux chambres, mais, comme le dit l'un d'eux, « nous avons contre nous le torrent de l'opinion publique ». Après les journées de juin 1848, la France est en pleine ébullition, en révolution, et la mauvaise réputation de la seconde chambre est telle que même les avis les plus éloquents en sa faveur ne peuvent se faire entendre : la Constitution de 1848 établit ainsi l'assemblée unique.

Au lendemain de la guerre de 1870, plus exactement après les élections législatives de février 1871, les débuts de la III^e République opposent, au sein de l'Assemblée nationale, une majorité de monarchistes et une minorité de républicains qui, par des compromis passés entre les modérés de chacun des deux camps, votent les lois constitutionnelles de 1875.

Celles-ci mettent en place un Sénat en face d'une Chambre des députés. Les républicains les plus durs, que l'on appelle les radicaux, entraînés par Georges Clemenceau, dénoncent, au nom de la tradition républicaine, aussi bien l'existence du Sénat – d'autant plus que celui-ci comprenait des sénateurs nommés à vie – que l'existence même d'un Président de la République. Mais si la réforme

constitutionnelle qu'ils réclament a bien lieu en 1884, c'est pour ne rien changer de fondamental dans le système. Plus tard, Clemenceau renoncera à ce programme radical, convenant de l'utilité d'une seconde chambre et devenant lui-même sénateur du Var en 1902.

Le Sénat restait cependant dans les esprits les plus démocrates comme une anomalie, un héritage monarchique ou aristocratique. C'est une assemblée conservatrice, comme elle le prouve en 1937 en provoquant la démission de Léon Blum, le chef du Front populaire. On ne s'étonnera donc pas que, au lendemain de la Libération, la première assemblée constituante, dominée par les députés communistes et socialistes, qui disposent de la majorité absolue, énonce dans l'article 47 du premier projet constitutionnel : « Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. »

De Sénat, point. C'était un régime d'assemblée inspiré par la Convention, une assemblée unique qui élit le Président de la République et qui dirige en fait le gouvernement. Le projet, combattu par les républicains populaires du MRP, est néanmoins voté par les socialistes et les communistes, qui disposent de la majorité absolue. Ceux-ci sont désavoués par le suffrage universel, et le projet est rejeté par le référendum du 5 mai 1946.

Dans la nouvelle Constituante, les trois partis qui dominant – le MRP, le PCF et la SFIO, que l'on appelle le tripartisme – trouvent un compromis. Malgré les foudres du général de Gaulle, la Constitution de la IV^e République, qui rétablit une deuxième chambre – sous la forme d'un Sénat rebaptisé Conseil de la République – est ratifiée par référendum le 13 octobre 1946.

Si le bicamérisme était ainsi restauré, il convient de préciser que, aux termes de la Constitution de la IV^e République, il était cependant précisé qu'à défaut d'accord entre les deux chambres sur un projet de loi, le dernier mot restait à l'Assemblée. Le Conseil de la République, aux pouvoirs amoindris par comparaison avec la III^e République, cessait d'être une chambre de décision.

La V^e République a entériné le bicamérisme et rebaptisé « Sénat » la seconde chambre. Selon l'article 24, le Sénat, élu au suffrage indirect, assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Mais, contrairement à sa réputation conservatrice, le Sénat, sous la présidence de Gaston Monnerville, s'est montré indocile vis-à-vis du chef de l'État – particulièrement en 1962, quand le général de Gaulle a voulu court-circuiter les parlementaires pour faire adopter directement par référendum l'élection du Président de la République au suffrage universel, par l'article 11 de la Constitution.

Ce Sénat, de Gaulle ne l'aime pas, ce qui ne s'explique pas uniquement par le différend qui l'oppose à son président ; il le juge tout à fait inutile et obsolète. Dès 1963, il confie à Alain Peyrefitte : « Il vaudrait mieux mettre fin au Sénat. Ce n'est pas pressé : nous avons pris les moyens nécessaires pour le rendre

inutile. L'opinion s'habitue à ce qu'on ne parle plus du Sénat et c'est ce qui peut arriver de mieux. [...] Le Sénat et les conseillers généraux représentent la France rurale du xix^e siècle, celle du seigle et de la châtaigne. Notre grande affaire est d'épouser notre siècle. »

De Gaulle misait, pour remplacer le Sénat, sur un Conseil économique et social rénové. Il a cependant attendu l'épisode de mai 1968 pour passer à l'acte. En avril 1969, le général soumet la question de confiance au suffrage populaire par un référendum où il est question de la réforme des régions et du Sénat. Celui-ci serait réduit à une fonction purement consultative, il ne pourrait avoir l'initiative des lois et il ne donnerait que des avis. Le Sénat, qui fusionnerait avec le Conseil économique et social, serait composé de 173 élus des collectivités territoriales, à côté desquels siègeraient 146 représentants des activités économiques, sociales et culturelles désignés par des organismes représentatifs. Comme vous le savez, c'est sur la victoire du non que le général de Gaulle a démissionné de la présidence de la République.

La question du Sénat est cependant restée posée. Il ne s'agit pas de son existence même : on estime communément qu'il répond à un besoin, celui de la réflexion, qui permet une meilleure qualité de la production législative. Même si le dernier mot est laissé à l'Assemblée, l'élaboration de la loi échappe aux décisions trop hâtives, nées parfois de l'émotion collective. La possibilité de réunir des commissions mixtes offre aussi au Sénat la possibilité de peser sur la loi.

Cependant, sa durée, qui était de neuf ans, a été jugée trop longue et réduite à six ans en 2003. La principale question qui est posée à son sujet est celle de son mode d'élection. En effet, le suffrage indirect attribue la meilleure part du collège électoral – environ 95 % des électeurs – aux conseils municipaux. Les plus petites communes se trouvent donc surreprésentées. Au fond, la nature conservatrice du Sénat n'a guère varié depuis la III^e République.

Tout en gardant son rôle dans l'élaboration législative – ce qui paraît souhaitable –, le Sénat ne pourrait-il pas inclure – comme l'avait prévu le projet de 1969, mais sans doute autrement – des représentants des forces économiques, sociales et culturelles ? De même, si l'Assemblée est composée des députés de la nation, et si le Sénat a la vocation de représenter les collectivités territoriales, ne pourrait-il pas, comme l'est le Sénat américain pour les États de l'Union, être le représentant des régions ? Ce questionnement s'inscrit à coup sûr dans la réflexion à mener sur la démocratisation de la vie politique française. Bicamérisme, oui, mais pas n'importe quel Sénat. Et – nous avons abordé la question avec le mode de scrutin – pas n'importe quelle Assemblée non plus.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie d'avoir évoqué le sujet qui nous intéresse en le plaçant dans une perspective plus large.

Je donne maintenant la parole à Jean-Noël Jeanneney pour un propos liminaire, avant que les membres de notre groupe de travail n'engagent la discussion en lui posant des questions.

M. Jean-Noël Jeanneney. Messieurs les présidents, mesdames, messieurs, je pensais en venant ici à Marc Bloch, qui raillait ceux qui voulaient « épargner à la chaste Clio de trop brûlants contacts ». Pour ma part, j'estime que nous devons favoriser ces contacts et répondre aux interrogations actuelles de nos concitoyens sur leurs institutions.

Comme on le disait il y a quelques décennies, je vous dois d'abord de marquer « d'où je parle ». Comme l'a indiqué M. le président, j'ai entretenu dès avant ma naissance, de par mon appartenance à une certaine dynastie – rassurez-vous, je n'y vois aucun mérite, tout au plus un hasard et un privilège – un commerce particulier avec la seconde chambre – ou la Haute Assemblée, comme on préfère dire au palais du Luxembourg. En effet, mon grand-père Jules Jeanneney a été sénateur de 1909 à 1942 ; il avait d'abord été député, mais a de loin préféré le Sénat, qu'il a présidé durant une dizaine d'années, disant même, à propos de la Chambre des députés : « Je n'aime pas le beuglant » – ce qui, j'en conviens, était tout à fait injuste. En 1944, devenu ministre d'État du général de Gaulle, il a déçu nombre de ses collègues sénateurs en ne prenant pas la défense de l'idée d'un maintien du Sénat tel qu'il était sous la III^e République, mais en se ralliant au contraire, à la suite de réflexions qu'il avait développées durant la guerre, à l'idée qu'il devait y avoir une prévalence de l'Assemblée sur le Sénat en matière législative.

Quant à mon père, Jean-Marcel Jeanneney, il a été chargé en 1969 d'élaborer et de porter le référendum malheureux qui a provoqué le départ du général de Gaulle. J'espère que vous me ferez l'amitié de croire que je suis capable de surmonter la prégnance de cet héritage, et c'est bien en historien que je suis venu vous parler, afin que Clio, renonçant à être tout à fait chaste, consente à éclairer un peu Marianne.

Michel Winock a évoqué la résistance du monocramérisme dans notre pays, et la longue durée des débats ayant précédé la mise en œuvre du bicamérisme. Il a mis en lumière d'une part le fait que le bicamérisme est la règle et que le monocramérisme a été l'exception, d'autre part l'idée que la double fonction du Parlement – élaboration de la loi et contrôle de l'exécutif – est mieux servie par deux chambres que par une seule.

De décennie en décennie et de siècle en siècle, les partisans du bicamérisme se sont appuyés sur trois motivations principales. Je vais les citer, avant d'examiner avec vous comment elles peuvent s'appliquer à notre contemporanéité et quelles conséquences elles peuvent avoir sur les réponses aux interrogations que vous avez formulées, messieurs les présidents. Ces trois motivations sont l'équilibre des pouvoirs, nécessaire pour se protéger de tout débordement ; la nécessité d'une diversité temporelle dans la fidélité au

mouvement de l'opinion publique ; enfin, l'idée de représentation des diversités structurelles de la nation, à côté de l'ensemble un peu abstrait que la première chambre est chargée de refléter.

Pour ce qui est de l'équilibre des pouvoirs, on peut considérer que Montesquieu l'a emporté sur Jean-Jacques Rousseau. L'auteur de *L'Esprit des lois* disait en effet que la puissance législative devait être « confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés ». La Convention a été le grand moment du monocamérisme puisque, en 1848, elle a signifié très clairement la volonté que l'opinion publique se trouve reflétée dans les institutions, allant presque jusqu'à l'esquisse de l'idée d'un mandat impératif, au nom d'une théorie de la volonté générale. La grandeur de la Convention doit être saluée, nonobstant certaines analyses moroses dont elle fait aujourd'hui l'objet. Michelet disait d'elle qu'elle était « celle qui avait trouvé l'arbitraire dans le monde et qui commença le droit ». Clemenceau cite d'ailleurs Michelet quand il attaque le Sénat en 1884. Avant cela, en 1795, le rapporteur de la commission constitutionnelle, Boissy d'Anglas, déclarait, pour justifier que le Directoire eût deux chambres : « Il faut opposer une digue puissante à l'impétuosité du corps législatif. Cette digue, c'est la division en deux Assemblées. »

La deuxième motivation du bicamérisme réside dans la nécessité de lisser la courbe de l'actualité, afin de ne pas laisser la représentation parlementaire suivre tous les cahots, toutes les émotions successives et immédiates de l'opinion publique. La démocratie s'accommode des différents rythmes de la durée. C'est d'ailleurs là une réflexion qui a ressurgi à propos de l'instauration du quinquennat, les citoyens étant un certain nombre à considérer que l'uniformisation de la durée du mandat de l'Assemblée nationale et de celui du Président de la République ne s'était pas faite sans quelques dommages.

Sans doute n'avons-nous pas fini de nous poser la question des différents tempos qui existent en démocratie. C'est une observation familière aux historiens : l'histoire des sociétés ne se déroule pas simplement selon les rythmes de la surface, les allures de l'immédiateté. En fait, chaque conjoncture se construit toujours au confluent de moments se déroulant à des allures différentes. Il y a ce qui attire, à juste titre, l'attention immédiate des citoyens, mais aussi ce qui évolue plus lentement, de façon annuelle ou générationnelle ; enfin, il y a l'évolution des mentalités, qui confine à l'immobilité. Tous les penseurs des systèmes politiques se sont penchés sur la question de la nécessité de traduire cette diversité d'allures, sans se laisser obséder par la seule immédiateté des émotions – c'est sur la base de cette idée que celle du mandat impératif a été remise en cause depuis très longtemps.

La troisième motivation du bicamérisme consiste en la nécessité de traduire à hauteur du Parlement la diversité des structures géographiques et sociales. Les structures géographiques font évidemment référence aux pays fédéraux comme les États-Unis d'Amérique : comme l'a expliqué Michel Winock,

l'idée est de traduire la représentation de l'ensemble d'une nation, tout en donnant la parole à chacun des États dans sa particularité. C'est ce qui explique qu'aux États-Unis chacun des États, quelle que soit sa dimension, qu'il s'agisse de la Californie, du Texas ou de l'Alaska, est toujours représenté par deux sénateurs, ce qui est à la fois symbolique et très concret. On peut observer la même chose en Allemagne.

Il existe par ailleurs l'idée qu'il est sain en démocratie que les structures sociales, dont la tradition républicaine se méfie depuis longtemps, se trouvent représentées. Le Chapelier a été, jusqu'à la loi de Waldeck-Rousseau sur les syndicats de 1884, une personnalité tutélaire incarnant une méfiance profonde envers l'idée que le peuple pouvait devenir à tout moment autre chose qu'une sorte d'abstraction de citoyens organisés selon une position sociale similaire, et que l'organisation professionnelle et sociale de la vie collective devait se voir reflétée à hauteur des institutions.

J'ai relevé dans le livre du juriste Dominique Rousseau intitulé *Radicaliser la démocratie* deux citations intéressantes, notamment parce qu'elles proviennent de deux sources très différentes. La première est du grand juriste de la fin du xix^e et du début du xx^e siècle, Léon Duguit : « Il faut que le Parlement soit composé de deux chambres, dont l'une représentera plus particulièrement les individus et l'autre plus particulièrement les groupes sociaux. Un pays où la double représentation des individus et des groupes est absente, ce pays-là n'a point de Constitution. » La seconde citation vous étonnera peut-être, venant d'un Pierre Mendès France qui a voté non au référendum de 1969 ; dans son livre fameux de 1962, *Pour une république moderne*, il disait : « à côté de l'Assemblée, qui exprime les diversités idéologiques et politiques, la présence des groupes professionnels est devenue nécessaire dans une seconde assemblée ».

Une fois répertoriées ces trois motivations principales qui, dans la longue durée de l'histoire, peuvent avoir justifié l'existence d'une seconde chambre, je voudrais maintenant essayer d'appliquer cette grille de lecture à notre époque contemporaine. En inaugurant la maison de la radio – aujourd'hui appelée maison de Radio France –, le général de Gaulle disait que nous vivions une époque « mécanisée, agglomérée et précipitée », ce qui n'était sans doute pas le cas au temps de Montesquieu ni même au début du xx^e siècle. Il me semble que, si la rencontre des trois motifs que j'ai cités pousse à soutenir l'idée du bicamérisme, qui apparaît féconde, elle montre aussi que chacun de ces motifs doit être tempéré.

Pour ce qui est de l'équilibre des pouvoirs dans la double fonction de législation d'une part, d'enquête, de réflexion, mais aussi de contrôle, d'autre part, l'idée s'est fait jour que l'on ne devait pas perpétuer une navette accordant un pouvoir égal à chacune des deux chambres. Si l'on examine la capacité de réforme de la III^e République, on s'aperçoit que, entre 1875 et 1914, elle a été très efficace dans le domaine sociétal, des mœurs et de l'organisation de la vie collective, mais assez inefficace quand des intérêts majeurs – en particulier ceux des membres les plus favorisés de la société – étaient en jeu. En 1881, la III^e République a installé

la liberté de la presse d'une manière exceptionnellement libérale, jusqu'à autoriser le blasphème ; on lui doit aussi des lois sur les syndicats et les associations, sur la laïcité et le divorce, toutes choses qui ont permis à la France d'épouser son temps, pour reprendre un vocabulaire gaullien.

En revanche, on ne peut que constater et rétrospectivement déplorer la lenteur du mouvement de réforme en matière de protection sociale : dans ce domaine, nous avons pris du retard par rapport à l'Allemagne, où Bismarck – pour des raisons compliquées que je ne détaillerai pas – avait fait avancer la protection des plus défavorisés. Dans les années 1880 et 1890, la législation sociale française était très en retard et Clemenceau, alors puissamment engagé à gauche, indigné par les effets délétères d'un système économique libéral écrasant les plus humbles, estimait que le Sénat avait contribué à ce retard, ce en quoi il n'avait pas tout à fait tort : la législation sociale était souvent freinée par la seconde chambre. C'est avec un brin de malice que j'évoquerai devant le déontologue de votre assemblée une anecdote assez révélatrice du comportement du Sénat sous la III^e République. Au moment du Cartel des gauches, un député du Finistère, Victor Balanant, avait proposé que l'on imposât aux parlementaires de faire une déclaration publique de leur patrimoine au début et à la fin de leur mandat ; alors que la Chambre des députés avait unanimement adopté cette proposition, le Sénat s'est, de son côté, délibérément empressé de l'enterrer.

Il ne serait pas absurde d'imaginer, si l'on devait revoir les règles du jeu démocratique, que le pouvoir du Sénat puisse différer en fonction des sujets dont il a à connaître et qu'il dispose d'un pouvoir plus grand en matière de choix de société et de mœurs, qu'il s'agisse du divorce ou du mariage pour tous – sans aller peut-être jusqu'au blocage absolu, mais en favorisant, par exemple, des navettes plus nombreuses. Parallèlement, dans le domaine des intérêts à bousculer, en matière financière et budgétaire, l'Assemblée nationale pourrait avoir des pouvoirs plus forts que ceux du Sénat – celui-ci conservant évidemment toute la majesté d'une assemblée parlementaire, avec l'ensemble des protections qui y sont attachées contre les intrusions éventuelles du pouvoir exécutif.

Le deuxième argument en faveur du bicamérisme est l'idée qu'il existe des rythmes dans la vie collective d'un pays, qui doivent trouver une traduction au niveau de ses institutions. Si un mandat de sénateur de neuf ans était sans doute trop long compte tenu de l'époque précipitée qui est la nôtre, le fait de l'avoir ramené à six ans me paraît raisonnable : c'est un juste milieu, là où un mandat de sept ans serait encore trop long et un de cinq ans, trop court. Je préférerais que le renouvellement se fasse par tiers tous les deux ans plutôt que par moitié tous les trois ans, mais ce point n'a que peu d'importance. L'essentiel est qu'il n'y ait pas concomitance d'un renouvellement intégral du Sénat avec les autres institutions.

L'idée de tenir compte d'un rythme temporel permet aussi de saluer, dans le cas du Sénat de la III^e République, son rôle de volant d'équilibrage. Bien que l'on entende souvent affirmer que le Sénat joue un rôle conservateur, force est de constater qu'il a renvoyé des gouvernements de droite à peu près aussi souvent

que des gouvernements de gauche – et ce n’est pas par fidélité familiale que j’insiste sur ce point. Le Sénat avait vocation à compenser par ses positions celles de la Chambre, censée être davantage sous l’emprise des émotions en raison de son élection au suffrage universel. Ainsi le gouvernement d’Aristide Briand est-il renversé en 1913 après avoir posé la question de confiance sur le suffrage proportionnel, que Briand défendait contre les « mares stagnantes du suffrage universel » – il était alors opposé au rapporteur Jules Jeanneney, très favorable au scrutin uninominal à deux tours. D’autres gouvernements ont été renversés par le Sénat, qu’ils soient de gauche – Léon Bourgeois en 1896, Édouard Herriot en 1925, Léon Blum en 1938 – ou de droite – André Tardieu en 1930 et Pierre Laval en 1932.

La question des rythmes en soulève une autre, celle de l’âge des sénateurs. Peut-être vais-je apparaître comme profondément réactionnaire si je vous dis que, pour ma part, il ne me paraît pas indu de fixer un âge minimum différent pour le Sénat et pour la Chambre des députés. Dès lors que l’on considère qu’il revient aux sénateurs d’incarner la réflexion sur la longue durée, en particulier de resituer les moments des conflits de la démocratie dans le long cheminement de l’histoire collective, la mémoire des sénateurs et sénatrices plus âgés permet de disposer d’un recul plus important. Certes, il ne faut tout de même pas que leur âge les rende aveugles à l’avenir – que les jeunes sont censés voir de façon plus lucide. Sans m’engager sur cette question, je me bornerai à indiquer que Clemenceau a évolué à son sujet, puisqu’il évoquait en 1884, alors qu’il était encore hostile au Sénat, la « furieuse insurrection des béquilles », leur « majestueuse immobilité » et leur « somnolence résolue ». Quoi qu’il en soit, l’argument selon lequel le Sénat peut constituer un instrument pour briser les émotions instantanées est plus fort que jamais.

J’en viens à la troisième motivation du bicamérisme, consistant en la représentation au Parlement des groupes sociaux et professionnels dans leur diversité – une représentation qui me paraît à la fois nécessaire et légitime. Il faut cependant se garder du risque de laisser prospérer le moindre communautarisme. Si j’estime légitime que les structures organiques d’une société trouvent leur reflet dans l’assemblée siégeant au palais du Luxembourg, il me paraîtrait détestable que le communautarisme se trouve favorisé par un certain mode d’élection. Pour ce qui est de la représentation des religions, la loi de 1905 a à la fois affirmé que la religion était affaire de for intérieur, et qu’il revenait à la République d’en protéger l’exercice public – en dehors de toutes les légitimes et magnifiques préoccupations de la laïcité. La revendication, exprimée par certains à plusieurs reprises, visant à ce que les religions en tant que telles se trouvent représentées au Sénat, constitue à mes yeux un péril, et j’estime au demeurant que les cultes disposent d’autres moyens de s’exprimer.

En revanche, les régions et les groupes professionnels doivent, à mon sens, être représentés au sein de la seconde chambre. En ce qui concerne les régions, la circonscription me semble constituer l’échelon de représentation adéquat, et il me paraît légitime que le mode de scrutin soit en partie proportionnel, car cela permet

de mieux assurer la parité des deux sexes que ne le fait le système uninominal – si le principe du binôme adopté pour l'élection des conseillers généraux n'est pas à l'ordre du jour pour les législatives, rien ne s'oppose à l'élaboration de listes « chabadabada » – c'est-à-dire un homme et une femme – pour les sénatoriales.

Par ailleurs, le système uninominal à deux tours est légitime à l'Assemblée, d'une part parce qu'il constitue le bon compromis entre la nécessité de disposer d'un exécutif efficace et celle de refléter fidèlement l'opinion de la nation, d'autre part parce qu'il assure un minimum de cohésion. Certains s'indignent que le Front national ne soit pas représenté davantage à l'Assemblée nationale, compte tenu de son poids réel dans la société. Pour ma part, je n'en suis pas choqué, car je me réfère au vieil adage selon lequel voter consiste à choisir au premier tour et à éliminer au second tour. Le rejet du Front national par une majorité de Français me paraît avoir une portée aussi importante que le fait de choisir tel ou tel candidat au premier tour, mais la question mérite d'être débattue. En tout état de cause, il me paraîtrait malsain qu'un parti représentant peut-être un quart de l'opinion publique ne soit pas présent au Parlement. Le système proportionnel régional permettrait que le Front national – comme, demain, d'autres partis – soit représenté au Sénat.

La deuxième représentation nécessaire est celle des groupes professionnels et sociaux. J'estime que le Sénat de l'avenir prendrait beaucoup de force et enracinerait davantage sa légitimité au sein de l'opinion publique si ces groupes y étaient présents. S'il paraît absurde de voir les anciens présidents de la République siéger au Conseil constitutionnel, ils auraient en revanche tout à fait vocation à être présents au Sénat. De même, d'autres types de structurations pourraient légitimement être représentés au Sénat, qu'il s'agisse des organisations syndicales, des universités, voire de certaines organisations non gouvernementales (ONG), du moment qu'elles ont acquis sur la longue durée une légitimité évidente.

Nous devons nous garder de la solution adoptée par de Gaulle en 1969, consistant à ce que les organisations syndicales désignent leurs représentants, afin d'éviter ce que l'on observe au Conseil économique, social et environnemental (CESE), par exemple, où les nominations représentent souvent une récompense attribuée à de bons et loyaux soldats du syndicalisme patronal, ouvrier ou agricole, blanchis sous le harnois : à mon sens, il vaudrait mieux que les représentants des organisations soient issus de leurs forces vives – ce qu'une désignation par élection permettrait sans doute davantage. Cela impliquerait que, de façon très légitime, les projets de loi à caractère sociétal soient examinés au Sénat avant d'être transmis à l'Assemblée nationale, ayant vocation à avoir le dernier mot.

La représentation des régions et des groupes professionnels soulève trois questions, à commencer par l'éventualité – déjà évoquée par de nombreux théoriciens – de reconnaître une double majorité ou un double scrutin au Sénat. On pourrait imaginer que, dans certaines matières, les représentants des régions au suffrage universel s'expriment et décident, leurs collègues de l'Assemblée ne

donnant que leur avis – un avis ayant cependant beaucoup de poids du fait de la solennité des lieux d’où il serait émis.

La deuxième question suscitée par une représentation des régions au Sénat est celle du cumul, une question transversale à tous les débats de votre groupe de travail. Pour ma part, j’observe que, si un refus absolu du cumul s’impose pour l’Assemblée nationale, une certaine réflexion peut venir nuancer ce principe du côté du Sénat. Non que l’on puisse combiner une fonction exécutive de maire ou de président de conseil départemental ou régional avec celle de sénateur, mais j’estime que l’on pourrait par exemple autoriser les sénateurs à assister, avec voix consultative, aux institutions que j’ai citées, afin de leur permettre de s’informer et de rester en lien avec ces institutions. Peut-être pourrions-nous même envisager de donner l’autorisation aux sénateurs de participer sans aucune responsabilité exécutive à la vie des conseils régionaux.

La troisième question, un peu annexe, est celle du destin du Conseil économique, social et environnemental – un point sur lequel je resterai prudent. Peut-on concevoir que, comme cela avait été prévu en 1969, le Sénat en vienne à remplacer efficacement le CESE, ce qui permettrait de réaliser quelques économies ? Au contraire, doit-on penser que ce Conseil, dont l’influence – on peut en faire le constat sans être désobligeant – n’a pas été au niveau de ce qu’espéraient ses fondateurs en 1924, au moment du Cartel des gauches, peut continuer de jouer un rôle utile de réflexion parmi beaucoup d’autres instances de la nation ayant la même vocation, et de faciliter les rapports sociaux entre un certain nombre de représentants qui s’y retrouvent dans le calme feutré d’échanges se déroulant à l’abri du feu des projecteurs et des passions collectives ? Les deux conceptions peuvent se défendre, et, personnellement, je n’ai pas de religion sur le sujet.

M. le président Claude Bartolone. Comme chacun de vous a pu s’en rendre compte, nous débattons aujourd’hui d’un sujet sur lequel il y a beaucoup à dire.

Mme Marie-Louise Antoni. J’entends bien, monsieur Jeanneney, que vous envisagez avec tolérance la persistance du Conseil économique, social et environnemental. Cependant, compte tenu de ce que vous venez de dire, une réforme du Sénat telle que vous l’exposez ne peut à mon sens se concevoir sans procéder de façon concomitante, et pour des raisons symboliques, à la suppression du Conseil – étant précisé que je ne le considère pas comme totalement inutile.

M. Jean-Noël Jeanneney. Je ne suis pas heurté par votre propos, madame.

M. le président Claude Bartolone. Pour que les choses soient claires, je précise que Mme Antoni a été choisie pour faire partie de notre groupe de travail en raison de son appartenance au monde de l’entreprise, dont nous souhaitons entendre la tonalité au cours de nos réflexions.

Mme Marie-Jo Zimmermann. J'aimerais que vous soyez un peu plus précis au sujet des modes de scrutin. L'idée d'un Sénat assurant la représentation des régions et de la diversité du corps social, extrêmement intéressante, est mise en application dans un certain nombre de pays, notamment au Maroc, où la Chambre des représentants comprend des représentants de la société et des différents territoires. Cela dit, si les membres du CESE sont nommés, les sénateurs sont élus : dans l'hypothèse d'une fusion du Sénat et du CESE, selon quel mode de scrutin les membres de la deuxième chambre seraient-ils élus ?

M. Jean-Noël Jeanneney. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le général de Gaulle avait refusé l'idée de l'élection pour les membres du Conseil économique et social, ce qui m'apparaît comme une erreur. En effet, une élection éviterait la tentation naturelle, observée au sein de multiples organisations, consistant à ce que les nominations soient réservées aux anciens responsables ou à certaines personnalités que l'on souhaite ainsi honorer, et permettrait de mettre plutôt à contribution le tissu vivant des organisations. Sans aller jusqu'au vote obligatoire, il faudrait donc mettre au point un système d'élection placé sous le contrôle de la puissance publique et garantissant une représentation suffisamment sincère, juste et efficace des organisations syndicales. Il nous revient de faire travailler notre imagination pour que les représentants de ces organisations soient reconnus par l'opinion publique comme réellement représentatifs au sein du Sénat.

M. le président Claude Bartolone. Je vous rappelle que le vote est obligatoire pour les élections sénatoriales.

M. Jean-Noël Jeanneney. Je le sais fort bien, monsieur le président, et je n'ai pas manqué à mon devoir d'électeur en votant pour un sénateur alors que j'étais conseiller régional de Franche-Comté – dans mon cas, il n'était d'ailleurs pas nécessaire que le vote fût obligatoire.

M. Bernard Thibault. Il ressort de l'excellente introduction de M. Winock retraçant l'évolution du bicamérisme dans notre pays que le débat sur le Sénat s'est toujours naturellement construit autour de ce qu'était l'Assemblée nationale. De fait, dès lors que l'on réfléchit à de possibles évolutions des prérogatives ou des missions du Sénat, il convient de réfléchir également à de semblables évolutions d'autres institutions de notre République, notamment de l'Assemblée nationale.

D'un point de vue pratique, je me demandais, monsieur Jeanneney, si nous nous référons aux mêmes études en ce qui concerne la composition socioprofessionnelle du Sénat, et j'aimerais savoir ce que vous pouvez nous dire sur ce point.

Parmi les évolutions possibles du Sénat, vous avez évoqué l'éventualité qu'y soient représentés certains groupes sociaux et professionnels. La pratique syndicale peut être très différente au sein des différents pays de l'Union européenne, ce que la lecture des constitutions de ces pays permet d'observer.

Ainsi, en Allemagne, le président du seul syndicat du pays, le DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, ou confédération allemande des syndicats) – qui est systématiquement un homme, je le souligne au passage –, se voit-il reconnaître le statut de grand électeur et participe-t-il, à ce titre, à l'élection du Président de la République allemande. Comme on le voit, chez nos voisins d'outre-Rhin, la représentation syndicale se voit institutionnellement conférer une place très différente de celle qu'elle occupe chez nous.

Alors qu'en Autriche on peut être à la fois dirigeant d'une confédération syndicale de salariés et député, il me semble qu'en France les statuts de toutes les confédérations syndicales de salariés interdisent une telle pratique. Au-delà d'une simple différence d'ordre administratif ou juridique, on touche là en fait à la conception même de la mission syndicale, découlant de l'histoire des relations entre le syndicat et le politique, propre à chaque pays. L'évolution que vous proposez ne consiste donc pas simplement en un changement institutionnel, mais en une véritable révolution de conception concernant le syndicalisme lui-même.

Enfin, je voulais souligner l'interaction entre le Sénat et le CESE. Si je m'interroge au sujet d'un Sénat qui pourrait pour partie intégrer une représentation socioprofessionnelle ès qualités, il me paraîtrait intéressant de revaloriser le rôle du CESE, notamment en revoyant sa composition : ainsi, ce que vous suggérez au sujet de l'élection des membres du Sénat pourrait s'appliquer à ceux du Conseil, et il est permis d'espérer que, rendue plus représentative, cette assemblée ayant la faculté de s'autosaisir, et censée éclairer le Parlement et le Gouvernement, serait davantage mise à contribution qu'elle ne l'est actuellement. En d'autres termes, la faible représentativité du CESE diminue considérablement la puissance qui pourrait être la sienne.

Vous avez évoqué le fait que le CESE servirait de maison de préretraite à des syndicalistes...

M. Jean-Noël Jeanneney. Je n'ai pas usé d'un mot aussi brutal.

M. Bernard Thibault. J'ai l'habitude d'être le plus franc possible dans mes propos : je n'y dérogerai pas, même si notre séance est diffusée.

Ce peut-être également le cas de responsables politiques ou de certains de leurs proches.

Je suis favorable à une évolution du CESE, qu'il s'agisse de son interaction avec les deux autres chambres, des cohortes qui doivent y être légitimement représentées ou des modalités de leur représentation – je pense notamment au recours à l'élection. Avec la disparition des élections des représentants à la sécurité sociale et celle, annoncée, des élections des conseillers prud'homaux, il n'existe plus aujourd'hui aucun scrutin de portée nationale à caractère social, ce qui me semble préjudiciable. Seules subsistent encore les élections professionnelles : des dispositifs nous permettent d'en cumuler les

résultats pour en tirer des enseignements en termes de représentativité. L'élection de représentants au CESE pourrait assurément servir de levier démocratique.

M. Alain-Gérard Slama. Mon intervention comprendra deux parties, comme à Sciences Po : le Sénat est une institution qui hésite à se définir et qui ne parvient pas à se réformer.

Un des obstacles à la réforme du Sénat de 1969 – si l'on songe à la réaction qu'avait eue à l'époque Valéry Giscard d'Estaing – était l'introduction des intérêts professionnels et sociaux. Une représentation politique des intérêts professionnels et sociaux a-t-elle un quelconque caractère de légitimité, alors même qu'elle risque de dériver vers le corporatisme ? M. Jeanneney a évoqué la loi Le Chapelier. Il a raison de refuser la représentation des communautarismes, qui serait une catastrophe. Il n'y a pas plus diviseurs que les comportements identitaires déterminés par une référence à une appartenance. Dois-je rappeler que tout mandat impératif est nul ? Or la référence à une appartenance, religieuse en particulier, implique une forme de mandat impératif.

La question peut également être posée s'agissant de la référence territoriale : la représentation des régions ne doit être que le vecteur d'une plus grande diversité. À ce titre, il n'est pas nécessaire que le Sénat ait une majorité. Il ne doit pas être pensé comme venant au secours de la majorité de l'Assemblée nationale en faisant double emploi avec elle.

Une représentation corporatisée n'est-elle pas du même ordre qu'une représentation communautaire ? Ne conduirait-elle pas à introduire des intérêts qu'il serait très difficile de déloger ? C'est un des problèmes du CESE. Pour y avoir fait un rapport, j'ai pu constater combien l'unanimité obtenue dans les réunions des commissions se dissout en assemblée plénière, si bien que les textes adoptés sont vidés de tout intérêt.

Pour résumer, quelle définition convient-il de donner du Sénat ? Est-il une institution pluraliste et plurielle, dont la diversité doit exclure toute tentative de dégager une majorité politique faisant double emploi avec la majorité parlementaire ? Ou est-il une chambre de réflexion permettant d'exprimer une autre conception de l'intérêt général reflétant la diversité du pays dans l'indépendance de chacun des sénateurs ?

Second volet de mon intervention : notre propos est-il utile, dès lors que le Sénat ne peut être réformé sans son accord, et qu'il faut pour cela dégager des majorités improbables ? Le Sénat doit-il continuer de représenter un obstacle sur la voie de réformes institutionnelles ? De Gaulle avait été contraint de contourner l'opposition de Gaston Monnerville, alors président du Sénat, pour le référendum de 1962 portant élection du Président de la République au suffrage universel.

Mme Cécile Untermaier. Si la nécessité de conserver le bicamérisme tout en le réinventant fait l'objet, ici, d'un consensus, tel n'est pas le cas dans l'opinion publique. Un divorce existe sur ce point entre nous et nos concitoyens, lesquels

nous rappellent régulièrement dans les circonscriptions que le sénateur, voire le député, ne sert à rien. La question de la perception du Sénat dans les territoires ne peut pas ne pas être posée.

Il convient de réinventer le bicamérisme en modifiant la composition du Sénat et le mode de désignation des sénateurs. Je serais favorable non pas à une disparition du CESE, mais à sa fusion avec le Sénat, sachant que les groupes sociaux qui y seraient dès lors représentés ne devraient pas devenir des *lobbies* au cœur de cette assemblée. À cette fin, peut-être conviendrait-il de prévoir, pour les représentants des groupes sociaux, un mandat de six ans non renouvelable.

Quel serait l'objet de cette seconde chambre réinventée ? De vos propos, il ressort que le Sénat devrait être à la fois la chambre du long terme et celle de la représentation des groupes sociaux. En tant que députée, je ressens l'insuffisance des études d'impact. Le CESE aurait pu les réaliser. Pourquoi une seconde chambre issue de la fusion du Sénat et du CESE ne le pourrait-elle pas à son tour ? Elle serait le garant à long terme de la valeur des projets ou des propositions de loi qu'examine l'Assemblée nationale.

Enfin, vous avez souligné que le non-cumul des mandats pourrait s'accompagner, pour les sénateurs, d'une voix consultative dans les instances régionales, départementales ou intercommunales. Nous devons poser cette question pour 2017 en l'élargissant aux députés, qui ne doivent pas devenir des députés hors-sol et être découragés de mener leur travail dans leurs circonscriptions. C'est pourquoi il faut les autoriser à entrer dans ces instances, avec ou sans voix consultative, mais pour leur permettre de s'informer. Comment y parvenir ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. La question cruciale de la représentativité du Sénat et du CESE doit être lue à l'aune de ces deux réformes majeures que sont le non-cumul des mandats et la réforme territoriale en cours. Les défauts de représentativité du Sénat – on a pu parler d'une « anomalie démocratique » – sont identifiés depuis longtemps : surreprésentation des zones rurales ou participation des députés au collège électoral, ce qui est pour le moins curieux compte tenu de l'autonomie des assemblées parlementaires. Des pistes de réforme ont été proposées, dont l'augmentation de la représentation proportionnelle, ce qui serait un minimum.

Monsieur Jeanneney, vous avez évoqué la condition d'âge : on peut être aujourd'hui sénateur à partir de vingt-quatre ans – il fallait auparavant avoir trente-cinq ans, puis trente ans. Seuls les sénateurs dérogent sur ce point aux autres fonctions électives, y compris celle de Président de la République, qui sont toutes accessibles aujourd'hui aux citoyens âgés de dix-huit ans. Un alignement des sénateurs sur la condition d'âge générale me paraîtrait symboliquement et politiquement la meilleure solution en termes de convergence des rapports et d'engagement citoyen.

Si je pense que l'existence d'une deuxième chambre est utile, je ne pleurerai pas la suppression du CESE. Il serait possible de faire coexister au sein d'une seconde chambre plusieurs catégories de membres, dont des membres de droit, comme les anciens présidents de la République.

M. Jean-Noël Jeanneney. C'est le cas en Italie.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. D'aucuns ont également imaginé une représentation directe ès qualités des présidents des conseils régionaux ou de leurs représentants, ce qui serait loin d'être absurde au vu de la réforme territoriale contenue dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il est en tout cas nécessaire d'assurer au sein de cette seconde chambre une meilleure représentation des collectivités territoriales, notamment d'outre-mer, s'agissant surtout de celles avec lesquelles la France entretient un rapport de type quasi fédéral : je pense à la Nouvelle-Calédonie.

Faire coexister des membres nommés et des membres élus est tout à fait possible. On peut également jouer sur le collège des grands électeurs pour assurer une meilleure représentation des forces syndicales ou associatives ou des ONG qui agissent dans le domaine de l'environnement.

Pensez-vous qu'il convienne de supprimer le droit de veto du Sénat en matière de révision constitutionnelle, et, dans l'affirmative, intégralement ou en partie ? Il serait possible de ne laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale que pour les projets de loi constitutionnelle devant déboucher sur un référendum, le Sénat ne conservant dès lors son pouvoir de blocage que dans le cadre du Congrès.

D'aucuns ont également émis l'idée d'orienter les pouvoirs du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques et les études d'impact : pensez-vous cette piste pertinente ?

Mme Mireille Imbert-Quaretta. J'ai été particulièrement intéressée, monsieur Jeanneney, par votre deuxième argument visant à justifier le maintien du bicamérisme : la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat permettrait de modérer les effets d'un texte inspiré par l'émotion. Ce temps donné à la réflexion aurait également pour avantage d'améliorer la qualité de la loi. On connaît le précepte : « Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante. » C'est d'autant plus nécessaire que, comme le soulignait le président Bartolone, les lois sont de plus en plus bavardes. Elles empiètent de plus en plus sur la distinction, prévue aux articles 34 et 37 de la Constitution, entre les dispositions relevant de la loi et celles qui ont un caractère réglementaire, si bien qu'il faut revenir devant le Parlement pour modifier des dispositions qui devraient relever du décret, ce qui interdit de réagir rapidement aux évolutions de la société.

De plus, alors que la réforme constitutionnelle de 2008 prévoit que le texte examiné dans l'hémicycle est désormais celui qui est issu des débats en commission, et non plus celui qui a été présenté par le Gouvernement, le débat en séance publique refait tout le travail de la commission. Cela représente une telle

perte de temps que le Gouvernement est amené à recourir de plus en plus à la procédure accélérée. On vote donc des lois de plus en plus longues et le recours à la procédure accélérée vide de son sens le volant modérateur qu'on attend du Sénat.

Vous avez esquissé des réflexions sur une temporalité différente, au Sénat, selon les domaines : quelles orientations permettraient d'avoir un bicamérisme gagnant-gagnant, entre les sept navettes possibles pour l'adoption d'un texte et un recours trop fréquent à la procédure accélérée ?

Mme Karine Berger. À quoi sert vraiment le Sénat et à quoi doit-il servir ? Doit-il être une chambre des territoires ou une chambre de la démocratie citoyenne ?

Selon M. Winock, le Sénat, y compris pour le général de Gaulle, est une chambre conservatrice. Même lorsque le Sénat est de gauche, d'aucuns considèrent qu'il reste conservateur.

M. le président Claude Bartolone. Le Sénat a eu un président de gauche, ce qui n'est pas la même chose que d'être de gauche.

Mme Karine Berger. Quel est l'intérêt d'une chambre qui modère ? Que reste-t-il des interventions du Sénat dans les textes ? Je me suis plus particulièrement penchée sur certains : l'intervention réelle du Sénat dans la loi est devenue faible, pour ne pas dire anecdotique en termes quantitatifs. De plus, depuis que soixante députés ou soixante sénateurs ont la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, le Sénat ne joue plus de rôle véritable en matière de protection de la vie démocratique. S'il ne parvient pas à modifier les textes, puisque c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot, et que, depuis les années 70, il existe d'autres mécanismes constitutionnels de protection de la vie démocratique, quel peut encore être le champ d'intervention du Sénat ?

Je suis favorable à ce que le Sénat devienne une véritable chambre territoriale, ce qui suppose pour l'élection de ses membres l'instauration du scrutin de liste proportionnel intégral, afin de permettre à cette assemblée de refléter la France des treize régions telle qu'elle existe désormais. Comme en Allemagne, le Sénat portera alors une idée fédérale de la République : il ne sera plus le double de l'Assemblée nationale qui reflète, elle, une conception jacobine de la République.

J'ai participé pour la première fois aux sénatoriales lors des dernières élections : ce qui m'a frappée, c'est l'entre-soi existant entre tous les grands électeurs qui se retrouvent à la préfecture un dimanche matin, chacun connaissant le vote des autres. C'est glaçant en termes d'implication et de représentation démocratique citoyennes. D'aucuns, dans mon parti, réfléchissent au recours au tirage au sort pour désigner les membres d'une assemblée vraiment citoyenne. Un tel mode de désignation des sénateurs serait-il envisageable ? À moins qu'on n'envisage de désigner ainsi les membres d'un nouveau Conseil économique et social qui soit la chambre des citoyens. Les représentants des citoyens n'étaient-ils

pas désignés ainsi dans l'Athènes du v^e siècle avant Jésus-Christ ou dans la Florence du xv^e siècle ? Cela permettrait d'associer complètement les citoyens au bicamérisme, voire au tricamérisme.

Mme Cécile Duflot. Trois débats s'entrecroisent. Le premier porte sur la qualité de la loi. La lenteur d'élaboration de la loi n'est pas mauvaise en soi. Légiférer dans l'urgence permet rarement d'améliorer la qualité de la loi, car, trop souvent, des amendements bavards, inutiles et non expertisés, sont adoptés dans le seul dessein de plaire aux parlementaires dont le Gouvernement veut obtenir les voix. Tel a été le cas du projet de loi relatif au renseignement : est-il normal que le Gouvernement demande une suspension de séance pour présenter un amendement de dernière minute sur la composition des instances créées par le texte ? Une telle méthode soulève de légitimes interrogations. Prendre le temps nécessaire pour bien légiférer oblige le législateur à faire preuve de pertinence.

Le deuxième débat porte sur la représentation du Sénat : pourquoi, en termes de limite d'âge, prévoir un plancher et non un plafond ? Pourquoi la présence de membres plus âgés permettrait-elle au Sénat de mieux légiférer alors que, pour répondre aux défis nouveaux, nous aurions besoin d'une deuxième chambre qui fasse preuve d'inventivité et de fraîcheur ? Le plafond pourrait même être fixé à quarante ans. En outre, à l'heure actuelle, le Sénat reflète non pas les territoires, mais les élus locaux qui forment son électorat. J'ai été grand électeur en 2011 dans le Val-de-Marne : c'est une expérience enrichissante. Les bureaux de vote n'ont que cent électeurs. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas organiser un vote par scrutin public ? Rien de plus facile que d'identifier le vote des grands électeurs !

Si certains sénateurs travaillent très sérieusement – le Sénat est loin d'être une maison de retraite –, d'autres ne déposent des amendements que pour des questions d'intérêt microlocal, voire électoral, ayant pour seul objet de résoudre les problèmes de déséquilibre politique qui se posent dans leur département. Je pourrais vous citer de nombreux exemples.

Troisième débat : la fusion du Sénat et du CESE. Une chose est de voter la loi, une autre de fournir des éléments en vue d'améliorer sa qualité. En dépit des efforts réalisés ces dernières années, les rapports du CESE doublonnent encore trop souvent avec ceux des parlementaires. Il serait possible d'obliger les parlementaires à se consacrer au vote de la loi en leur interdisant de rédiger des rapports, le travail d'élaboration étant effectué par le CESE. Actuellement, les mêmes travaux peuvent être conduits simultanément par les différentes assemblées. Le problème du tricamérisme est le plus compliqué à résoudre. Pourquoi ne pas réserver à la deuxième chambre une fonction d'expertise plus importante, ainsi qu'un rôle de représentation diversifiée ? La seule utilité que j'attribue à l'âge est non pas la sagesse, mais l'expérience préalable : expérience d'élu local ou professionnel. Je suis favorable à la navette parlementaire : la loi doit être mise plusieurs fois sur le métier avant d'être adoptée. Je le répète : prendre le temps de faire la loi n'est pas une mauvaise chose. Cela obligerait les

responsables politiques à faire de la politique autrement qu'à travers l'annonce et l'adoption de projets ou de propositions de loi. Faire de la politique ne se réduit pas à légiférer : c'est également diriger, décider et agir.

Je suis favorable à la fois au bicamérisme et à une évolution de la composition de la seconde chambre. De préférence à un critère d'âge, il conviendrait d'instaurer un critère d'expérience, imposant, par exemple, l'exercice préalable d'un mandat. Il faut également réfléchir à une forme de fusion du Sénat avec le CESE. Les compétences de chaque instance doivent en tout cas être clarifiées.

Monsieur le président, vous avez souligné que c'est la première fois qu'un groupe de travail à l'Assemblée nationale permet de mêler des profils aussi différents. J'ai fait le choix de la franchise sur les questions institutionnelles, dans lesquelles nous devons avancer sans faux-semblant. J'ai bien écouté M. Jeanneney et M. Winock, qui nous permettent de resituer dans l'histoire nos problématiques, comme celle de la publication du patrimoine des parlementaires, qui n'est en rien récente. La démocratie est une question ancienne : les propos de Mme Berger sur le tirage au sort sont décoiffants. Je crois d'autant moins au tirage au sort pour désigner l'exécutif ou une part du législatif qu'Europe-Écologie-Les-Verts l'a expérimenté sur lui-même pour désigner une partie de son conseil statutaire : si l'idée est originale, le succès n'a pas été au rendez-vous. J'ai évoqué la question de l'association citoyenne dans l'élaboration du travail législatif ou dans la prise des décisions publiques : cette association, loin de représenter un frein, permet de gagner du temps. Il conviendrait de nous diriger vers la création d'une chambre ayant une fonction de consultation plus grande. Cette chambre légiférerait, comme le Sénat aujourd'hui, mais uniquement après avoir procédé à des consultations très approfondies, comme le fait le CESE.

M. le président Claude Bartolone. À l'occasion, il y a un an, de la sortie de mon livre *Je ne me tairai plus, Plaidoyer pour un socialisme populaire*, j'ai pu constater combien les faiblesses d'une institution sont contenues dans l'institution elle-même. Je pense à l'émoi qu'ont suscité chez nos collègues sénateurs les quatre lignes que je consacre à leur institution sur les 250 pages de l'ouvrage, émoi qui révèle une inquiétude contenue : « En ce qui concerne le Sénat, tout en réduisant aussi le nombre de ses membres » – j'ai évoqué auparavant la réduction du nombre des députés – « je pense qu'il pourrait être fusionné avec le Conseil économique, social et environnemental, comme le proposait déjà en son temps le général de Gaulle. Il conviendrait également de lui retirer tout pouvoir de blocage. » Lorsque quatre lignes peuvent provoquer un tel émoi, c'est que le diable est dans les détails.

Le CESE dispose aujourd'hui de 231 conseillers désignés pour cinq ans, 72 experts et 150 fonctionnaires. Il émet chaque année une vingtaine de rapports d'excellente qualité. Or ils n'ont pas d'impact important sur les politiques publiques, ce qui est un vrai problème, car la preuve d'un rapport est son utilité.

L'avantage de notre groupe de travail, madame Duflot, c'est qu'il ne s'inscrit pas dans le temps court. Je souhaite qu'il aboutisse à la publication d'un rapport utile aux candidats de la prochaine élection présidentielle. C'est la légitimité d'une élection présidentielle que de proposer au peuple, y compris en utilisant la force de l'article 11 de la Constitution, une modification du fonctionnement de la démocratie.

Oui, il s'est trouvé au Sénat une majorité pour élire mon ami Jean-Pierre Bel à la présidence de la Chambre haute : on ne peut pas affirmer pour autant qu'il y a eu une majorité de gauche au Sénat. Il suffit de se référer aux votes de cette institution durant cette période. Le mode de scrutin a été conservateur : il a freiné toute évolution, même lorsque la gauche a été très implantée dans les collectivités locales et au plan national.

Monsieur Jeanneney, vous avez évoqué la question du temps : elle est devenue aujourd'hui un prétexte pour mal légiférer. Le nombre d'amendements déposés par le Gouvernement n'a jamais été aussi élevé. Chacun s'installe, quel que soit le nombre des navettes, dans la conviction que les études d'impact sont inutiles et qu'il est préférable d'écrire la loi au fil des débats. Le Président de la République est élu pour cinq ans. Or, entre le moment où un projet de loi est annoncé aux Français par le porte-parole du Gouvernement à l'issue d'un conseil des ministres et celui où il entre en application, il se passe généralement entre vingt à vingt-deux mois. Ce délai affaiblit le lien des politiques avec les citoyens, puisque ceux-ci n'ont plus l'impression que les annonces politiques – cela concerne aussi bien la droite que la gauche – puissent être rapidement suivies, dans leur vie quotidienne, des changements conformes aux choix politiques qu'ils ont faits.

J'ai été très attentif à la question d'une dose de représentation proportionnelle au Sénat, ainsi qu'à celle d'une certaine forme de cumul pour les sénateurs. Attention, cependant : si la représentation du Sénat reflète mieux le vote des Français que celle de l'Assemblée nationale et que le Sénat conserve la possibilité d'examiner les mêmes textes que l'Assemblée nationale, la question de la légitimité se posera immanquablement. Il est vrai que le scrutin uninominal à deux tours impose à l'électeur de choisir au premier tour et d'éliminer au second tour : si l'élimination du second tour aboutit à l'élection de deux assemblées qui reflètent différemment les choix du peuple, quelle sera l'assemblée la plus légitime aux yeux des Français ? Laquelle donnera le ton juste : celle qui reflétera l'ensemble des forces politiques ou celle dont certaines de ces forces seront éliminées ?

C'est toute la difficulté de nos travaux, qui nous imposent de faire du pointillisme à chacune de nos réunions : ajouter les unes après les autres des touches sur la toile que sera le rapport que nous souhaitons publier. Toutes ces questions renvoient les unes aux autres. En fonction des choix que nous ferons en matière de mode de scrutin – notamment pour élire l'Assemblée nationale –, de durée du mandat présidentiel ou d'organisation entre les deux assemblées, la

cohérence de l'ensemble ne sera pas de même nature. Nous nous en apercevrons lorsqu'il nous faudra procéder à la synthèse de nos travaux.

Dans une démocratie moderne, lorsque le peuple ne se reconnaît pas dans une assemblée, il convient de procéder à des modifications : la règle vaut pour les trois assemblées.

M. Jean-Noël Jeanneney. Compte tenu de leur richesse, je ne saurais reprendre toutes les interventions les unes après les autres : je choisirai les thèmes qui, à mes yeux, en ont émergé.

La question du lien entre temporalité et qualité de la loi me paraît essentielle, ceux qui trouvent que la construction de la loi est trop longue s'opposant à ceux qui la trouvent trop rapide. Cette préoccupation agissait déjà la vie politique sous la III^e République. Léon Blum, lors de l'émergence de la menace anarchiste dans les années 1890, avait observé dans un article qu'il avait fallu un an pour adopter la loi de juillet 1881 sur la liberté de la presse, une loi de très grande qualité qui a été le fruit de navettes précieuses entre les deux chambres, et seulement une journée pour la modifier, en raison de l'inquiétude créée par les attentats anarchistes. Ce contraste lui paraissait regrettable. Légiférer demande du temps, un temps qui doit être organisé sans être excessif.

J'ai toujours eu le sentiment que, par la nature même de son élection, le Sénat se donne à lui-même une plus grande latitude de réflexion. Mon expérience de secrétaire d'État m'a conduit à observer que les travaux devant les commissions du Sénat sont plus denses et marqués par une présence plus constante des parlementaires, peut-être parce qu'ils sont moins proches de leur circonscription, que ceux de l'Assemblée nationale – je pense notamment au texte sur le dépôt légal de l'audiovisuel. La navette m'a paru favoriser la qualité du texte. En revanche, il a fallu sept ou huit ans pour adopter l'impôt sur le revenu en 1914 : c'est trop long. Sans être taxé de centriste, je crois pouvoir affirmer qu'il convient de trouver un équilibre.

Vous avez souligné, monsieur le président, le trop long délai – de vingt à vingt-deux mois – entre l'annonce d'un texte et son application. Je tiens à évoquer la question des décrets. Combien de lois ne sont pas suivies de décrets et demeurent de ce fait dans la sidération des grandes idées abstraites ? La Chambre haute pourrait recevoir la responsabilité de surveiller la sortie des décrets. Peut-être conviendrait-il de prévoir qu'une loi deviendrait « caduque », selon le mot de Yasser Arafat, si les décrets n'étaient pas pris. Il faut instaurer une contrainte considérable à cet égard.

S'agissant de la nature de l'élection, le tirage au sort est une idée peut-être piquante, mais qui doit être exclue. Mme Berger a évoqué la Grèce antique : celle-ci ne fonctionnait que grâce aux esclaves qui assuraient la vie quotidienne. Elle a vu, de plus, émerger des démagogues. D'ailleurs, le témoignage de Mme Duflot ne va pas dans le sens du tirage au sort.

Mme Cécile Duflot. Mon analyse ne porte que sur certaines applications du tirage au sort. S'agissant des conférences de citoyens ou de l'association des citoyens à la réflexion préalable, je pense que, pour échapper à la seule représentation des corps constitués, tirer au sort des citoyens comme cela se fait pour établir les jurys des cours d'assises, à savoir sans candidature préalable, serait une piste intéressante à étudier.

M. Jean-Noël Jeanneney. Ce tirage au sort concernerait des institutions d'autre nature que les institutions parlementaires. Michel Debré, alors ministre de la défense, devant l'agitation dans les armées au début des années 1970, avait imaginé des comités de soldats composés par tirage au sort, proposition qui avait bousculé l'esprit traditionnel de certains généraux.

L'élection au second degré me paraît aujourd'hui d'autant plus dépassée qu'elle a concouru à déformer la représentation sénatoriale. Un système d'élection directe à la proportionnelle par région me paraîtrait plus approprié, dès lors que, sans que la France devienne pour autant un État fédéral, les régions s'installent comme un élément fondamental de l'organisation politique et territoriale du pays. Le risque, évidemment, monsieur le président, est de donner une tout autre audience à une formation politique telle que le Front national : toutefois, les inconvénients seraient à mes yeux moindres que les avantages, dès lors que l'Assemblée nationale conserverait le dernier mot au terme des navettes. Ce point est à approfondir.

La question du fonctionnement de la seconde chambre se posera dès lors qu'on acceptera le principe d'une double irrigation de sa composition : d'une part l'élection à la proportionnelle d'élus des territoires, d'autre part, une représentation des forces vives du pays. Il conviendrait de creuser l'idée d'une distinction entre les domaines où tous les membres du Sénat s'exprimeraient à voix égale et ceux qui seraient soumis à la règle de la double majorité, où le vote des représentants organiques du pays ne serait que consultatif. Une telle organisation, dont il serait toujours possible de prévoir les modalités concrètes, aurait l'avantage de préserver la synthèse des sentiments, nécessairement différents, des élus directs et des représentants des forces vives, synthèse éclairante pour l'opinion publique : le Sénat, qui le mérite bien, recouvrerait alors toute sa légitimité aux yeux de celle-ci.

M. Thibault s'est demandé si les organisations syndicales trouveraient normal d'être représentées au Sénat : c'est poser toute la question des groupes de pression qui existeront toujours en démocratie. Leur donner directement la parole à une tribune, c'est-à-dire devant les citoyens, offre de plus grands avantages que de les laisser exercer leur pression de façon dissimulée. Il reviendrait aux organismes concernés de réfléchir à leur représentation. Je pense qu'il ne faudrait pas autoriser le cumul entre la direction de ces institutions et l'appartenance au Sénat.

Quant à la question du grand âge, je ne suis pas favorable à l'instauration d'un plafond – peut-être est-ce l'effet d'une certaine expérience. D'ailleurs, en cas d'élection directe, les citoyens ont le droit de voter pour qui ils veulent. Un grand nombre de parlementaires devenus chenus ont été délicatement posés sur le bord du fleuve, avec considération, respect et détermination, lorsqu'ils paraissaient trop vieux. Nous n'avons pas à nous interdire de confier des responsabilités à de vieux messieurs efficaces : l'histoire, en la matière, donne des exemples du pire comme du meilleur. L'ouverture aux différentes classes d'âge d'une assemblée telle que le Sénat est pertinente, qu'il s'agisse de son efficacité, de sa représentativité ou de l'image qu'elle offre au pays.

Je ne trancherai pas la question de l'avenir du CESE : cependant, si la composition du Sénat était modifiée dans le sens que nous avons évoqué, il serait alors logique de considérer qu'il jouerait désormais le rôle du CESE. Non que j'aie la moindre antipathie pour cette instance, d'autant que j'ai un très bon souvenir des deux fois où je m'y suis rendu en tant que secrétaire d'État : les membres du CESE, qui n'y étaient pas habitués, furent très heureux qu'un membre, même modeste, du Gouvernement, leur rende visite. La République dispose de nombreuses instances qui ont pour vocation la réflexion, la rencontre des forces sociales et l'élaboration de rapports et de propositions. Je suis frappé par le nombre important de doubles emplois. Sans réclamer une nouvelle « commission de la hache », laquelle, sous la III^e République, visait à faire des économies par la suppression d'instances de consultation inutiles, je pense que, si le CESE est conservé, il convient de supprimer d'autres commissions ou rencontres multiples qui, même composées de bénévoles, coûtent de l'argent à la collectivité nationale.

M. le président Michel Winock. Une forte majorité semble se dégager en faveur d'un Sénat représentatif des différents corps de la société dans ses aspects économiques, sociaux et culturels. Cependant, je vois mal quelles pourraient être les modalités d'application d'un tel principe. Comment faire pour désigner équitablement des représentants d'associations culturelles, syndicales ou autres ? Et, en admettant que nous arrivions à dépasser cette difficulté, cette assemblée serait composée d'une curieuse mosaïque : faudrait-il organiser un concours entre les différents groupes représentés ?

Mme Marie-Anne Cohendet. S'agissant du Sénat comme des autres institutions, il convient de raisonner en termes d'équilibre entre légitimité, responsabilité et pouvoirs. Il importe que notre groupe de travail se mette d'accord sur un socle minimal de réforme pour chaque institution.

Le fonctionnement actuel du Sénat soulève plusieurs problèmes. Du point de vue de la légitimité, tout d'abord, le Sénat présente deux aspects antinomiques avec les principes fondamentaux de la démocratie. Premier aspect, il émane surtout du suffrage des petites communes, ce qui porte atteinte au principe « un homme, une voix ». Il n'est pas tolérable que la voix d'un habitant d'une commune de la France profonde pèse dix fois plus lourd que celle d'un habitant

d'une grande ville. Deuxième aspect, c'est une chambre qui ne connaît pratiquement pas l'alternance.

Deux types de pouvoirs sénatoriaux posent également problème. D'une part, il n'est pas admissible qu'une chambre si peu représentative du peuple puisse bloquer les révisions constitutionnelles. Pour autant, il ne faut pas non plus réviser la Constitution de façon hâtive. On pourrait donc effectivement lever le veto du Sénat sur ces révisions tout en prévoyant un quorum en cas de référendum, voire une majorité qualifiée sur certains sujets. D'autre part, le président du Sénat contribue à nommer un tiers des membres du Conseil constitutionnel et de bon nombre de corps. Il en résulte que, au cours des cinquante-sept années d'existence du Conseil, la majorité de ses membres a constamment été nommée par la droite, sauf pendant sept ans. Enfin, la responsabilité d'une institution doit correspondre, de façon équilibrée, à la légitimité et aux pouvoirs qui lui sont conférés. Or, actuellement, le Sénat dispose de pouvoirs très importants au regard de son absence totale de responsabilité.

On peut envisager plusieurs solutions à ces problèmes. En ce qui concerne la légitimité, nous nous accordons tous pour que le Sénat représente en tout ou partie les collectivités locales. Reste à savoir selon quelles modalités. Nous sommes nombreux à juger intéressant que cette chambre représente en outre non seulement les professions, mais aussi d'autres groupes sociaux, tels que les associations.

S'agissant de la responsabilité, si l'on affaiblit les pouvoirs du Sénat, par exemple en le fusionnant avec le CESE, peu importera que cette chambre ne soit pas responsable et que sa légitimité ne soit pas aussi grande que celle de l'Assemblée nationale.

S'agissant enfin des pouvoirs, on attend notamment du Sénat qu'il exerce une fonction d'information. Comme nous nous accordons tous pour dénoncer l'insuffisance des études d'impact, il serait intéressant de connaître le point de vue des syndicats sur une loi en amont de sa préparation plutôt que de devoir attendre son adoption pour les voir défiler dans les rues. Les syndicats auraient tout à gagner, sans pour autant prendre part à l'exercice du pouvoir législatif puisque l'Assemblée nationale garderait le dernier mot, à expertiser les projets législatifs et à proposer des amendements du début à la fin de leur élaboration, selon un système de navette. Peut-être les syndicats pourraient-ils retrouver une certaine légitimité en jouant un rôle non seulement d'opposition, mais aussi de construction de la loi.

Je reconnais que l'existence du Conseil constitutionnel atténue le besoin d'une chambre exerçant un pouvoir neutre. Mais le pouvoir modérateur du Conseil repose sur une argumentation juridique, tandis que celui du Sénat devrait être d'ordre politique et reposer sur de nombreuses informations qui, d'habitude, ne sont pas prises en compte, telles que celles fournies par le CESE dans ses excellents rapports. Il s'agirait donc de confier à cette chambre – que l'on

n'appellerait pas forcément Sénat – une fonction de consultation de l'ensemble des parties prenantes et d'amélioration de la fabrication de la loi par la participation de forces différentes. Telle était l'idée de Montesquieu qui, dans *De l'esprit des lois*, établit une séparation non seulement entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais aussi au sein du pouvoir législatif, entre forces conservatrices et modernes. Une telle position irrite Rousseau, non sans raison. Mais peut-être pourrait-on concilier les points de vue des deux philosophes en conservant une force de modération et en laissant le dernier mot à la représentation directe du peuple.

J'étais jusqu'ici très favorable au tirage au sort qui aurait permis au Sénat d'être composé de façon tripartite d'élus locaux, de représentants des associations et groupements professionnels et de personnes tirées au sort. J'entends néanmoins avec sérieux les objections à cette idée. Peut-être pourrions-nous donc contraindre cette chambre à consulter régulièrement un jury citoyen suivant des procédures participatives aujourd'hui bien rodées.

M. le président Michel Winock. Il existe des milliers d'associations en France : lesquelles seront légitimes à être représentées au Sénat ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Je suis incapable de répondre seule à une question aussi importante que difficile : elle mérite une réflexion approfondie faisant appel à des spécialistes de la démocratie participative. Que ce soit dans le domaine social, de l'environnement ou de l'emploi, les associations fournissent un travail considérable qui pourrait servir d'expertise dans le cadre de la fabrication de la loi.

M. le président Claude Bartolone. J'ai remis à chacun d'entre vous le rapport que j'ai adressé, à sa demande, au Président de la République, sur l'engagement des Français et la refondation du lien civique. La question de la représentation des associations ayant également été soulevée lors de la consultation du panel citoyen, l'idée est apparue de créer, parallèlement au statut d'association d'utilité publique, un statut d'association d'utilité civique.

M. Jean-Noël Jeanneney. Pour mettre fin au blocage, par le Sénat, du vote de certaines lois constitutionnelles, on pourrait retenir l'idée d'un veto « à temps » que le Sénat ne pourrait opposer que pendant trois ou quatre ans s'il souhaite éviter qu'on se laisse emporter par des émotions provisoires. Je ne crois pas qu'il soit supportable à long terme de permettre au Sénat d'empêcher toute modification de sa propre situation.

La différence entre le Sénat et le Conseil constitutionnel me paraît claire.

S'agissant de la détermination des instances chargées de désigner des représentants au Sénat, on pourrait, comme pour le CESE actuellement, affirmer la représentativité, pour cinq ans, de certaines instances syndicales ou non gouvernementales. Cela comporterait certes une part d'arbitraire, mais celui-ci est toujours présent, en politique, par rapport à la pureté absolue des principes qu'on

peut faire circuler dans l'éther. Je ne serais pas choqué que le président du Sénat puisse continuer à disposer d'un pouvoir de nomination, dès lors que l'on aura assis la légitimité de cette chambre.

Si l'on décide d'organiser, au sein de cette assemblée, la coexistence concrète entre élus du peuple et représentants d'associations, il conviendrait que ces élus soient désignés au scrutin proportionnel direct, ce qui mettrait fin à la distorsion évoquée précédemment. Autant la distorsion temporelle par rapport aux émotions collectives est fondamentale, autant il ne doit pas y avoir de distorsion due au mode d'élection, celui-ci ayant abouti à faire du Sénat la chambre du « seigle et de la châtaigne », c'est-à-dire à la surreprésentation des petites communes. S'agissant de cette coexistence proprement dite, on pourrait concevoir que ces deux groupes votent ensemble dans certains domaines, sociétal par exemple, mais que dans d'autres matières, financière notamment, les voix des élus issus des organisations ne soient que consultatives. Une autre solution consisterait à ce que, lors de la première navette, tout le monde puisse voter, mais que, lors de la seconde, la responsabilité soit entre les mains des seuls élus du peuple.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Je remercie M. Jeanneney pour l'excellente réflexion qu'il nous a permis de mener sur le bicamérisme. Je reste néanmoins interrogative quant à sa suggestion de confier au Sénat un rôle en matière de décrets d'application de la loi. Quelle serait alors la fonction de l'Assemblée nationale en ce domaine, qui est précisément celui sur lequel portent les reproches de nos concitoyens ?

D'autre part, je suis d'accord pour interdire le cumul des mandats, mais, dans ce cas, il conviendrait que les parlementaires aient au moins un statut d'auditeur dans les assemblées délibérantes des collectivités locales afin de ne pas se retrouver complètement hors sol.

M. Jean-Noël Jeanneney. Je vous rejoins sur le second point : comme je l'ai déjà indiqué, il me paraîtrait normal que, à condition de ne pas avoir de fonction exécutive, les parlementaires puissent assister aux réunions de ces assemblées délibérantes et y intervenir à titre consultatif s'ils le souhaitent.

S'agissant du premier point, le Sénat étant un peu le maître des horloges, on pourrait le charger non seulement de garantir la lenteur propice à la réflexion, mais aussi la promptitude propice à l'efficacité, c'est-à-dire d'alerter le Gouvernement que, s'il ne publie pas de décrets d'application dans les trois mois, la loi tombera. Maintenant, si cela vous semble une *deminutio capitis* effrayante pour l'Assemblée nationale, je vous rends volontiers les armes.

M. Guillaume Tusseau. Si d'aventure la seconde chambre est maintenue, il me semble qu'elle doit à tout le moins disposer d'un pouvoir de veto temporaire, partiel et surmontable par une majorité qualifiée ou par référendum. Il ne faut pas, en effet, négliger la possibilité d'insuffler directement dans la prise de décision la puissance propre du peuple, en cas de conflit entre l'Assemblée nationale et le

Sénat réformé. Si on limite ce dernier à ne jouer qu'un rôle consultatif, il sera immédiatement frappé du syndrome du CESE et ses rapports ne seront pas du tout pris en compte.

Quant à l'idée de rendre caduques les lois dont les décrets d'application ne sont pas publiés dans un délai raisonnable, elle me semble périlleuse, car elle reviendrait à donner au Gouvernement un pouvoir de veto sur les lois, qu'il exercerait par sa propre inertie – *a fortiori* en cas d'alternance. Cela poserait aussi des problèmes juridiques d'effet de la loi dans le temps : quel serait le droit applicable, advenant la caducité d'une loi ? Serait-ce la loi abrogée par la loi devenue caduque ?

J'en viens à présent à des réflexions plus personnelles. Je suis attaché à l'idée de représentation d'une communauté de citoyens qui soit une, universelle, indivisible, éternelle et qui dépasse les différences individuelles d'âge, de genre, de profession, de handicap, de couleur de peau, de religion ou d'opinion. Dans le même temps, je me demande dans quelle mesure cette conception de la citoyenneté issue de la Révolution française ne conduit pas à cristalliser une vision communautariste particulière, dans quelle mesure la crainte du communautarisme n'est pas exprimée du point de vue d'une telle vision et dans quelle mesure cet universalisme n'est pas celui d'une partie très restreinte de la société française. Cette représentation des individus et des groupes, uniquement dans ce qu'ils ont d'universel et d'abstrait, peut être comprise comme une prise en compte illusoire ou fallacieuse des individus. N'oublions pas que dans la théorie de l'adunation proposée par Sieyès, la construction d'une nation une, universelle et indivisible n'a rien de naturel. La production artificielle, par le processus politique, de la nation française universelle et abstraite n'a donc rien de neutre : elle est solidaire de conceptions politiques particulières. Et nos débats montrent à quel point la légitimité de cette position est remise en cause. De ce point de vue, l'idée d'une seconde chambre où serait représentée la diversité des territoires, des ONG, des universités, des professions, des préoccupations et des temporalités me semble intéressante.

Je rejoins Ferdinand Mélin-Soucramanien lorsqu'il juge illégitime et difficilement justifiable l'exigence d'un âge supérieur pour être éligible au Sénat, *a fortiori* s'il devient la chambre du temps long. Les jeunes générations n'étant pas les moins sensibles au long terme, l'argument selon lequel on le prend mieux en compte lorsque l'on a soi-même vécu longtemps me semble facilement récusable.

Sur le plan pratique, on pourrait imaginer une chambre composée d'hommes et de femmes politiques élus à la proportionnelle, d'une dizaine de personnes tirées au sort et de quelques associations parmi les milliers qui existent en France, quelle que soit leur représentativité. Cette chambre aurait précisément l'intérêt de ne pas prendre en considération la représentativité de ses membres : elle serait représentative en elle-même, du fait de la diversité des personnes qu'elle accueillerait. La réunion et la confrontation d'associations porteuses de perspectives aussi différentes, par exemple, que la défense de produits agricoles

d'un terroir, celle du droit des étrangers, du droit de l'environnement ou d'un château en péril, en feraient tout l'intérêt.

On peut voir en cela une forme de relecture du théorème du jury de Condorcet, selon lequel il faut réunir des personnes choisies au hasard. Le théoricien américain Scott Page a montré à quel point, dans une assemblée – même spécifique –, la qualité épistémique des décisions dépendait de la diversité des points de vue. D'autres théoriciens ont pris à sa suite l'exemple des cours constitutionnelles, considérant qu'elles devraient comprendre des profanes et non seulement des juristes. Selon eux, la capacité du groupe à prendre des décisions informées, rationnelles et argumentées, s'accroît précisément du fait que ce groupe n'est pas composé que de personnes spécialisées dans la fonction qu'il a à exercer.

Dans la mesure où le Sénat réformé aurait vocation à s'intéresser à tout ce qui concerne la communauté nationale, pourquoi ne pas y faire siéger des gens très différents que l'on tirerait au sort ? On pourrait envisager que certaines personnes y soient désignées pour cinq ans, tandis que d'autres y siègeraient à vie pour la durée de leur mandat. Il n'y a pas d'empêchement fonctionnel majeur à ce que les mandats des différents membres de cette assemblée soient complètement déconnectés les uns des autres. On ne doit donc pas reculer devant l'idée d'instaurer des quotas et d'assurer la représentation des religions, des universités ou des ordres professionnels. On pourrait même aller plus loin en introduisant au Sénat quelques représentants originaires de l'étranger, car leur perspective sur les textes qui seraient discutés au sein des deux assemblées peut aussi présenter de l'intérêt.

Une telle conception soulève la question de la représentativité comparée de l'Assemblée nationale, assemblée de l'uniformité, et de ce Sénat-CESE réformé, assemblée de la diversité. Laquelle des deux serait la plus représentative et la mieux à même d'exprimer les positions de la société française ? Un tel équilibre institutionnel n'étant pas forcément très valorisant, pourquoi ne pas envisager l'hypothèse d'un monocamérisme, les avantages que l'on envisageait de conférer au Sénat-CESE réformé pouvant alors être inscrits au cœur du fonctionnement et de la composition de l'Assemblée nationale ?

Mme Virginie Tournay. Le bicamérisme présente quand même l'avantage pour la démocratie de différencier les modalités de représentation des citoyens et de pluraliser les temporalités politiques. Ne pourrait-on pas concevoir un Sénat rénové dans une architecture institutionnelle qui intégrerait le Parlement européen ? Certains parlent de tricamérisme pour caractériser cette architecture. La représentativité du Sénat s'appuyant sur les élus locaux, ne pourrait-on envisager qu'il joue un rôle de courroie de transmission du travail législatif effectué à l'échelle européenne ?

Il serait logique de donner au Sénat davantage de pouvoirs et des compétences législatives spécifiques pour lui permettre de faire valoir les intérêts et les attentes de territoires insuffisamment représentés. Comment passer de la

représentation actuelle, relativement faible, des collectivités à une représentation où le Sénat assurerait leur défense de façon effective ? Une telle évolution affecterait-elle la nature unitaire de l'État ?

Il est difficile d'articuler la représentativité politique et la représentativité sociale au sein d'une même chambre. Plus on y combine de critères de représentativité de la nation, plus on tombe dans une assemblée de la diversité avec les risques de communautarisme que cela comporte. Cela porterait en outre atteinte à la lisibilité de la représentation de la nation aux yeux de l'opinion publique et poserait des problèmes de prise de décision et de suivi du travail législatif. Je rejoins d'ailleurs ici les interrogations de Michel Winock : où s'arrêterait cette représentation sociale ? Quel degré de précision adopter pour traduire en termes de représentation politique les intérêts des groupes sociaux et professionnels ? Cette représentation d'une diversité d'intérêts n'est-elle pas incompatible avec l'idée même d'intérêt général ? Serait-il vraiment possible, comme cela a été proposé, de concilier représentation politique et représentation des experts au sein d'une même assemblée ? Celles-ci ne reposent-elles pas sur des logiques de prise de décision et des régimes de vérité très différents ? Faire de la prospective et penser le temps long suppose de s'inscrire dans des schémas de scénarisation du futur qui ne relèvent pas du vote, mais bien d'un consensus scientifique d'experts.

Enfin, en quoi les médias contribuent-ils à alimenter la défiance de l'opinion publique vis-à-vis du Sénat ? Ne faudrait-il pas également prendre en compte l'évolution de la sociologie des élus locaux pour comprendre l'image que l'on peut avoir du Sénat ?

M. Jean-Noël Jeanneney. Monsieur Tusseau, je vous rejoins sur l'idée que, pour ne pas être dévalorisée aux yeux des citoyens, la seconde assemblée ne doit pas être uniquement un organe consultatif, mais une instance dotée de réels pouvoirs politiques.

Je vous rejoins aussi sur la question des décrets d'application. Ma proposition était l'effet de mon incompetence et de mon irréflexion. Néanmoins, je persiste à penser qu'il y a un problème et qu'il faut inventer un système qui contraigne le Gouvernement à prendre les décrets d'application qui accompagnent les textes législatifs ; tout manquement en la matière est une manière détournée de s'en prendre à la souveraineté du suffrage universel.

Vous semblez vous interroger sur le fait de savoir si les perspectives institutionnelles que nous esquissons ne portent pas en germe une forme de communautarisme. Vous avez évoqué l'universalisme, puis l'uniformité. Il me paraît que l'universalisme est une formule mieux venue, qui convient à l'Assemblée nationale et qu'il faut défendre. Est-ce incompatible avec l'expression de la diversité structurelle de la population ? Dans un premier temps, vos propos m'ont inquiété, car ils laissaient entendre que le risque de communautarisme était intrinsèquement lié aux propositions que nous ébauchions.

Puis vous avez livré une série de suggestions qui font penser qu'il n'est finalement pas impossible d'explorer cette perspective, à condition toutefois que l'opinion publique voie clairement qui parle, au nom de quoi et en vertu de quelle légitimité ; à condition également que la primauté de l'Assemblée nationale demeure clairement établie.

Plusieurs d'entre vous se sont exprimés sur l'âge légal des élus. Il en ressort que nous devrions opter pour un spectre le plus large possible, de dix-huit ans à... très tard ! Dans ces conditions, autorisons-nous donc à élire un Président de la République tout juste majeur...

M. le président Claude Bartolone. Mais c'est possible !

M. Jean-Noël Jeanneney. Je l'ai appris en effet, mais disons que la pratique ne rejoint pas toujours la théorie.

Quant à l'idée d'une représentation organique, elle est au cœur de nos débats d'aujourd'hui. Si l'on considère d'emblée qu'elle doit être parfaitement distincte de la représentation démocratique, conservons donc le bicamérisme, maintenons le CESE et, après des échanges fructueux, amicaux, quasiment affectueux, décidons de ne rien faire ! Il faut parfois avoir cette sagesse. Certains de vos arguments allaient néanmoins dans l'autre sens, mais il y a entre nous, sur cette question, des divergences pratiques, politiques, voire métaphysiques.

Madame Tournay, votre suggestion concernant le Parlement européen est intéressante, mais je vois mal, par manque d'imagination sans doute, selon quelles modalités elle pourrait être envisageable.

Mme Cécile Untermaier. Je pense que nous pourrions nous accorder sur le fait que, si l'on peut être Président de la République à dix-huit ans, on peut aussi être sénateur.

Le Sénat réformé ne peut selon moi se limiter à n'être qu'une chambre consultative. Il doit garder un pouvoir d'initiative, au même titre que l'Assemblée nationale. Je ne suis pas favorable à ce qu'il y ait une répartition des tâches entre ces deux chambres, ce qui les priverait, l'une comme l'autre, d'échanges qui ont tout leur intérêt. Je fais néanmoins une exception pour les études d'impact, qui pourraient être une prérogative du Sénat, devenu chambre du temps long.

Élue à l'Assemblée nationale, je considère que les députés ont le devoir d'entretenir le contact avec les citoyens. C'est au cœur de nos circonscriptions que s'acquiert notre légitimité, et il ne faudrait pas considérer, si le Sénat devient la chambre représentative de la diversité, que nous puissions nous affranchir de cette obligation. Dès qu'en 2017 la généralisation du non-cumul nous en donnera le loisir, nous devons œuvrer à approfondir sur le terrain la démocratie participative et la co-construction de la loi avec les citoyens.

M. Bernard Thibault. Face au courant dominant qui se dessine au sein de cette commission en faveur d'une certaine évolution du Sénat, je me sens dans l'obligation de renforcer le poids de mes réserves. Je ne suis en effet pas convaincu par la perspective d'une seconde chambre composée de manière mixte, pour partie de représentants des territoires et pour une autre, selon des proportions et des modalités dont Michel Winock a souligné qu'elles n'étaient guère évidentes à mettre en œuvre, de représentants des groupes économiques, sociaux ou professionnels. Cette coexistence, au sein d'une même assemblée, entre deux types de représentation nous conduit en terrain inconnu. Surgiront des problèmes de légitimité d'autant plus aigus qu'il s'agira d'un organe doté du pouvoir législatif. Si, à l'inverse, on opte pour une assemblée aux pouvoirs amoindris, soyons direct : je ne vois guère l'intérêt d'une telle proposition.

Vous comprendrez que je m'arrête en particulier sur la question de la représentation socioprofessionnelle. Avec la solution que vous préconisez, on franchit un pas supplémentaire vers une forme de constitutionnalisation des acquis de la négociation sociale. Or je n'y suis pas favorable, car, tout en étant le premier à reconnaître la force et la légitimité d'une négociation entre représentants des employeurs et représentants des salariés, je ne pense pas que le résultat de cette négociation doive s'imposer à l'ensemble de la société. Il me semble que c'est aux élus que revient le soin de veiller à l'intérêt national, d'en être les garants. Certes, ils ont le devoir de s'inspirer pour cela des accords intervenus entre les forces vives du pays le cas échéant, mais en aucun cas ces accords ne les contraignent juridiquement, à moins de vouloir donner aux corps économiques et sociaux un pouvoir législatif, ce dont, à ma connaissance, il n'existe aucun exemple ailleurs dans le monde.

Je me méfie par ailleurs du conflit de légitimité que pourrait générer la coexistence d'une chambre, l'Assemblée nationale, dans laquelle domine, à travers les députés et les partis politiques, la représentation politique des citoyens, avec une seconde chambre « mosaïque », représentant la société à travers ses syndicats, ses associations et autres organisations.

Au-delà du conflit de légitimité, nous aurions là deux conceptions de la représentation qui s'opposent, avec cette question : dans notre République, la représentation politique doit-elle continuer à prévaloir sur toute autre forme de représentation, organisée selon des critères culturels, philosophiques, voire religieux ? En tant que syndicaliste, je pense que oui, sinon, c'est l'aventure.

Quant à tirer au sort des individus, comme cela se pratique, par exemple, dans les cours d'assises, il me semble qu'il est préférable de favoriser des mécanismes de représentation qui s'inscrivent dans un cadre collectif : je suis extrêmement réservé en effet – et le mot est faible – sur la légitimité qu'auraient des individus tirés au sort à prendre des décisions au nom de tous.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. À l'heure où nous nous préoccupons du non-cumul, je me demande si l'architecture que nous ébauchons ne risque pas, au

contraire, d'aggraver le cumul, même s'il ne s'agit plus de cumuler des activités de nature strictement politique. En effet, les représentants des organismes socioprofessionnels appelés à siéger dans la seconde chambre renonceront-ils à leurs activités d'origine ? Si l'on applique à la lettre le principe du non-cumul, ils devraient, puisqu'ils sont dotés du pouvoir législatif, consacrer la quasi-totalité de leur temps à l'activité parlementaire.

En ce qui concerne le tirage au sort, je n'ai pas bien compris s'il concernait des personnes volontaires ou non. Dans le cadre des jurys d'assises, on sollicite les citoyens pour quinze jours, mais est-il envisageable de leur demander d'exercer contre leur gré, pendant plusieurs années, des activités parlementaires et de voter des lois ?

M. Michaël Foessel. Je n'ai pas de religion particulière sur le Sénat ni sur sa nécessité, mais s'interroger sur le bicamérisme implique, me semble-t-il, de poser la question de la nature démocratique de cette institution. Il a été beaucoup question dans nos débats d'élargir la représentativité du Sénat au-delà des territoires, mais la seconde chambre a-t-elle vocation à être une institution démocratique ? Je rappelle que, chez les Romains, le Sénat incarnait l'autorité plus que le pouvoir et que les sénateurs agissaient au nom de l'expérience et non au nom de la volonté populaire. On a beaucoup évoqué l'âge des sénateurs, mais sur quoi peut se fonder aujourd'hui leur autorité dès lors qu'on ne peut plus considérer que leur âge garantit *ipso facto* leur sagesse ?

Cela nous amène à la distinction qu'il faut nécessairement établir entre pouvoir et autorité : il existe aujourd'hui en France et dans les autres démocraties de plus en plus d'autorités sans pouvoir et de plus en plus de pouvoirs sans autorité. Or il me semble que le Sénat doit être envisagé comme une chambre sans pouvoir législatif, mais incarnant une autorité fondée sur une forme de savoir qui est politiquement efficiente sans être antidémocratique.

La question du temps me paraît ici centrale et, dans la mesure où la modernité réfute aujourd'hui ce qui a été longtemps admis, à savoir que le passé, l'expérience et la tradition constituaient autant de sources – non démocratiques – de la légitimité, ne pourrait-on pas envisager de s'en remettre à l'avenir, de concevoir, en d'autres termes, une chambre à l'intérieur de laquelle la temporalité politique ne soit plus celle des événements à court terme, mais dans laquelle soit inscrite la préservation de l'avenir, y compris dans le domaine écologique ?

Sans avoir d'idée précise sur la manière d'institutionnaliser cette proposition, j'attire votre attention sur le fait que deux chambres impliquent nécessairement, du moins sous un angle philosophique, deux sources de légitimité. Ainsi le Sénat est-il là pour battre en brèche l'idée que la seule et unique source de légitimité réside dans la volonté populaire. Il incarne une autre forme de légitimité et, si l'on ne veut plus admettre qu'elle émane de l'expérience ou de la tradition, elle peut procéder d'une temporalité longue, orientée vers l'avenir, ce qui, d'un

point de vue institutionnel, implique que le Sénat perde son pouvoir d'initiative législatif.

M. le président Claude Bartolone. Nous assumons le droit au doute et, s'il existait une solution incontestable, nous serions tous coupables de ne pas l'avoir déjà adoptée, compte tenu de la crise que connaît notre démocratie.

Je crois, cela étant, que notre réflexion ne doit pas faire l'impasse sur la responsabilité des organisations politiques en matière de représentation. Certes, la représentation idéale n'existe pas, mais on ne peut pour autant se réfugier sans cesse dans des stratégies de contournement, et il est important de compter ces organisations au nombre des lieux de pouvoir. Bernard Thibault évoque souvent le rôle des organisations syndicales dans le fonctionnement de la démocratie sociale ; il en va de même en matière de démocratie politique pour les organisations politiques, dont les pères de la V^e République ont tenu à inscrire le rôle dans la Constitution.

En matière de temporalité, la nécessité de prendre en compte, au-delà du quinquennat, un temps politique plus long est une idée vouée à s'imposer dans notre pays et ailleurs – nous l'évoquions hier avec nos amis marocains –, et la transition énergétique rend particulièrement cruciale cette articulation entre un temps court, qui est celui des décisions et des efforts, et un temps long dans lequel il convient de faire honneur aux générations suivantes. Ce qui nous ramène à la question de l'âge : comment dire en effet aux jeunes générations que nous allons prendre à leur place des décisions dont elles seront les premières à supporter les effets ?

Un professeur de Sciences Po nous disait à quel point son métier d'enseignant avait changé, expliquant que les paires d'yeux qui le regardaient autrefois faire son cours étaient désormais remplacées par une multitude de logos lumineux, sans qu'il sache si, derrière, les étudiants naviguaient sur les réseaux sociaux ou sur des pages leur permettant d'emblée de lui apporter la contradiction. Imaginons ce qu'il en est des changements qu'a connus le métier de législateur ! Cela emporte sur les évolutions de la démocratie des questions dont nous n'avons pas à avoir peur et dont c'est le devoir de cette commission de s'emparer puisque, aujourd'hui, quelque chose dysfonctionne dans le temps court.

Certains veulent croire qu'il faut respecter nos institutions, car elles ont su résister au temps. Mais elles n'ont plus rien à voir avec ce qu'avaient imaginé leurs créateurs : en 1958, il n'y avait ni la décentralisation, ni l'euro, ni l'Europe, ni le quinquennat. La V^e République n'est pas un bloc immuable ; elle a évolué, parfois sous la pression d'événements liés au temps court et en dehors de toute considération pour le temps long. C'est ainsi que le quinquennat et l'inversion du calendrier se voulaient une réponse de temps court à la cohabitation. Or j'ai le sentiment que le rôle du Parlement n'a jamais été aussi important que sous la cohabitation, laquelle a par ailleurs induit dans le fonctionnement des institutions un équilibre exemplaire entre la fonction du Président de la République et celle du

Premier ministre, et je ne peux m'empêcher de souligner l'incohérence de ces décisions prises dans une perspective court-termiste, qui ont sur le long terme des effets paradoxaux sur l'évolution de notre démocratie et de nos institutions.

M. Bernard Thibault. Attention, monsieur le président, tout ce que vous dites est enregistré !

M. le président Claude Bartolone. L'ouvrage qui m'a valu le courroux de mes amis sénateurs s'intitule *Je ne me tairai plus* : je crois en effet avoir atteint un âge et un degré de pratique des institutions qui m'autorisent cette liberté de ton.

M. Jean-Noël Jeanneney. Ce qui fait peut-être défaut à cette discussion si riche, c'est un regard international et comparatiste. Il serait intéressant en effet d'inclure dans vos travaux des enquêtes menées à l'étranger. Je crois savoir, par exemple, qu'en Grande-Bretagne, les universités d'Oxford et de Cambridge sont représentées à la chambre des Lords. Avec quelle portée ? quel sens ? Cela mériterait d'être creusé.

Nous devons surtout nous garder de nous orienter vers un système napoléonien, organisé autour d'une assemblée qui délibère et d'une autre qui vote. Cela revient à ôter tout pouvoir aux assemblées et c'est un peu dépassé.

Se référant au théoricien américain Scott Page, Guillaume Tusseau a évoqué l'intérêt d'avoir au sein des assemblées une représentation diversifiée et la richesse que représentait pour ce type d'instance un point de vue extérieur. Je partage ce point de vue et me souviens combien notre maître René Rémond, historien et non juriste, avait jugé positive – pour lui comme pour les autres membres – sa participation au Conseil supérieur de la magistrature. Cela étant, Mme Imbert-Quaretta a eu raison de pointer les risques de cumul, et il me semble impératif d'exiger des représentants d'associations, de syndicats ou d'organismes divers appelés à des fonctions parlementaires qu'ils renoncent à leurs activités antérieures pendant la durée de leur mandat.

Michaël Foessel a évoqué la dialectique entre passé et futur : en tant qu'historien, ce sont deux notions que je n'oppose pas, même s'il faut évidemment se méfier de l'histoire et se souvenir de la mise en garde adressée par le constituant Rabaut-Saint-Étienne à ses pairs, toujours enclins à se reporter à l'Antiquité romaine : « L'Histoire n'est pas notre code. » Je ne considère nullement que la parole des historiens sur la longue durée doive ici servir de code. Il n'empêche que l'avenir vient de loin et que ce qui est advenu permet d'éclairer ce qui doit suivre : vous ne me démentirez pas sur ce point.

Pour le reste, tout le monde s'accordera sur la nécessaire suprématie de l'Assemblée nationale. Quant aux pistes de réforme du Sénat, il me semble que le débat reste ouvert. Je vous remercie en tout cas de m'avoir permis de contribuer à cette réflexion.

M. le président Claude Bartolone. Je vais laisser le soin à Michel Winock de conclure nos débats, après quoi je vous invite à me retrouver à l'hôtel de Lassay, pour une séance de travail, non publique celle-ci, consacrée à la mise en ordre de nos pistes de réflexion et à une première synthèse de nos travaux.

M. le président Michel Winock. Deux points ont, me semble-t-il, fait l'unanimité parmi nous : l'idée, d'abord, qu'il faut impérativement modifier le mode de recrutement du Sénat et en finir avec le suffrage indirect ; le fait ensuite que la circonscription la mieux appropriée à l'élection des sénateurs est la région.

En revanche, nous nous opposons sur ce que doit être le Sénat réformé. Pour certains, il doit devenir une chambre mixte, composée pour partie d'élus politiques et pour partie de représentants du monde associatif, élus ou tirés au sort. Une telle proposition implique, me semble-t-il, de transformer le Sénat en assemblée purement consultative, voire, même si cela n'a pas été formulé comme tel, en « club de discussion ». D'autres défendent au contraire l'idée d'un Sénat qui demeure une chambre politique et homogène – je ne vise évidemment par ce dernier terme ni les idées ni les convictions, mais le statut et le mode d'élection de ses membres. Dans la perspective de nos conclusions finales, il nous appartient de clarifier cette opposition.

M. le président Claude Bartolone. Tout comme il nous appartient de mettre au clair nos positions – fussent-elles contradictoires – sur le temps court et le temps long, ainsi que sur la manière dont doit s'articuler le travail des deux assemblées lors des navettes qui aboutissent au vote final de l'Assemblée nationale.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Si nous conservons au Sénat son rôle de chambre politique, je suis opposé à ce que ses membres soient élus à la proportionnelle dans le cadre régional. Cela aboutirait à créer un monstre politique et déclencherait par ailleurs inévitablement un choc de légitimités entre les deux chambres. Défendant plutôt l'idée de faire du Sénat une chambre consultative, je n'envisage une élection de ses membres à la proportionnelle que dans le cadre du scrutin indirect.

M. le président Claude Bartolone. Votre précision est en effet essentielle, car, si l'on veut que l'Assemblée nationale conserve le dernier mot, il est impératif de distinguer clairement le mode de représentation des deux assemblées, la représentativité de l'Assemblée nationale devant incontestablement l'emporter sur celle du Sénat, si l'on veut, comme vous le dites, éviter un choc de légitimités.

Monsieur Jeanneney, il me reste à vous remercier du temps que vous nous avez consacré.

Audition de M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po, sur le thème de l'opposition, et de M. Armel Le Divellec, professeur à l'Université Paris II, sur le thème du renforcement du Parlement, le vendredi 7 mai 2015.

M. le président Claude Bartolone. Nous accueillons à présent M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences-Po, chargé de recherches au Centre d'études européen. Ses travaux portent sur les parlements en Europe. Il a notamment publié avec Éric Thiers, à La Documentation française, un ouvrage passionnant sur l'opposition parlementaire. Nous recevons également M. Armel Le Divellec, professeur de droit public à l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Il y enseigne le droit constitutionnel et le droit public comparé, et est également spécialiste du droit parlementaire. Je les remercie d'avoir accepté notre invitation. Avant de leur céder la parole, je la donne à Michel Winock qui va introduire cette seconde table ronde.

M. le président Michel Winock. Je parlerai de la place de l'opposition dans notre histoire républicaine pour vous faire comprendre la difficulté que nous avons à donner un véritable statut à l'opposition.

Pendant longtemps, l'opposition a eu une existence légale, sans avoir d'existence légitime. Sans remonter à la Révolution, observons ce qu'il en est à partir des débuts de la III^e République. Après la victoire définitive des Républicains en 1879, l'opposition réunissait les monarchistes, les bonapartistes et, au-delà, la masse des catholiques. Cette opposition n'avait pas vocation au pouvoir dans le cadre républicain puisqu'elle était hostile au régime en place. Sans doute, en 1892, le pape Léon XIII a-t-il recommandé aux catholiques français d'adhérer à la République. Mais il s'agissait d'une adhésion aux institutions, d'un renoncement à la monarchie, et non pas aux valeurs républicaines. Du reste, les « ralliés » n'ont été qu'une minorité. Et surtout, l'affaire Dreyfus et ce qui s'ensuit – la naissance du nationalisme, la lutte anticléricale et finalement la loi de séparation des Églises et de l'État – éloignent pour longtemps les catholiques du pouvoir. Ce sera le cas jusqu'à la défaite de 1940, sauf pendant la courte période de l'Union sacrée, au cours de laquelle quelques catholiques deviennent temporairement ministres.

L'opposition a ses parlementaires, par quoi elle est légale, mais elle n'a pas accès au pouvoir. Elle se manifeste, tout au long de la III^e République, dans la rue : c'est le boulangisme de 1887 à 1889 ; ce sont les ligues nationalistes à la fin du siècle ; c'est l'agitation des ligues encore dans les années 1930, notamment avec l'émeute du 6 février 1934.

Certes, il y avait des changements de gouvernement mais pas de véritable alternance : tous les présidents du Conseil sont issus du camp républicain, y compris quand la gauche de celui-ci est battue aux élections comme en 1919 ou en

1928. Raymond Poincaré qui passe, à juste titre, pour un homme de droite, est un transfuge du parti républicain, un ancien dreyfusard, un laïque. La droite la plus nombreuse, même celle qui s'est finalement ralliée à la République, n'est pas légitime aux yeux des Républicains.

La Seconde Guerre mondiale, la France libre et la Résistance ont changé la donne. Les catholiques sont pleinement intégrés à la IV^e République et certains de leurs chefs accèdent au pouvoir. Outre le général de Gaulle, on voit devenir présidents du Conseil Georges Bidault, Robert Schuman ou Pierre Pflimlin : la démocratie chrétienne, issue de la Résistance, s'est substituée au catholicisme conservateur, compromis avec le régime de Vichy.

Cependant, après trois années dominées par le tripartisme – Parti communiste français (PCF), socialistes de la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) et du Mouvement républicain populaire (MRP) –, la Guerre froide rejette dans l'opposition les communistes, devenus premier parti de France. Simultanément, de Gaulle, opposé à la Constitution de la IV^e République, fonde en 1947 le Rassemblement du peuple français (RPF) qui vise un changement de régime. De sorte que, désormais, la France est gouvernée par des majorités précaires qu'on appelle de « troisième force », opposées à la fois aux communistes et aux gaullistes. Cette double opposition, non seulement est on ne peut plus divisée, mais en outre elle n'est, encore une fois, pas légitime : les communistes sont solidaires du bloc soviétique et les gaullistes n'attendent que l'occasion de changer de régime. Autrement dit, l'opposition est hors système. Les choses changent un peu après la dissolution du RPF par le général de Gaulle en 1953, mais la principale force d'opposition, le PCF, est marginalisé : personne ne songe, pas même lui, à parvenir au pouvoir légalement.

À l'avènement de la V^e République, nous observons que dans les premières années, l'opposition est formée par ceux qui, à gauche, ont refusé la nouvelle Constitution. Pour le général de Gaulle, l'opposition n'existe pas. Préconisant le rassemblement, il conteste la dualité gauche-droite. Ainsi, dans une allocution télévisée, à la veille des élections législatives de 1967, pour évoquer la majorité gaulliste souhaitée, il déclare : « Si notre V^e République l'emporte... » – ses adversaires n'en faisaient donc pas partie. Sous les présidences de Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing se constitue l'opposition de l'union de la gauche, formalisée par un programme commun qui la situe hors système : la critique des institutions présentée par François Mitterrand dans *Le Coup d'État permanent* et la rupture annoncée avec le capitalisme depuis le Congrès d'Épinay en 1971 relèvent d'un registre qui, aux yeux de la majorité de droite, exclut la gauche de l'opposition légitime.

Voilà pourquoi 1981 est la date du grand tournant, celui de l'alternance. Une alternance qui n'avait jamais été véritablement réalisée jusque-là en France, sauf par des coups d'État, par la Seconde Guerre mondiale ou la guerre d'Algérie. Au pouvoir, François Mitterrand ne change rien à la Constitution, mais la pratique du pouvoir socialiste infléchit sensiblement le système mis en place en 1958-1962.

Désormais, il existe une opposition et une majorité ; et chacune d'elles peut prétendre au pouvoir, comme cela se passe dans les autres démocraties occidentales. La gauche a intégré le régime de la V^e République mais en le démocratisant par le fait même de l'alternance réalisée sans soubresaut, sans coup de fusil, sans violence.

C'est l'existence de l'alternance – et désormais les alternances se succéderont – qui met sur le même pied de légitimité la majorité et l'opposition. C'est le consensus enfin trouvé sur les règles institutionnelles entre la droite et la gauche qui doit imposer un statut de l'opposition. Mais l'héritage des divisions idéologiques et historiques pèse encore. Pendant deux siècles, les Français se sont déchirés, du moins en paroles, en slogans, en théories, sur leur système politique, économique et social. La lenteur de la pacification démocratique, qui conditionne le vivre-ensemble entre majorité et opposition, est à mon sens un des éléments d'explication de notre retard.

Faire droit, politiquement et juridiquement, à l'opposition, c'est l'une des manières d'institutionnaliser la pacification politique dans la République.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie, cher Michel Winock, de compléter, de réunion en réunion, la fresque historique du Parlement, et de nous avoir présenté aujourd'hui cette histoire de l'opposition.

M. Armel Le Divellec. Messieurs les présidents, mesdames et messieurs les députés, je suis honoré d'avoir été invité à m'exprimer devant vous. Le fait que cette réflexion émane du Parlement, et non de l'exécutif, me réjouit particulièrement.

Le renforcement du Parlement est un thème classique, récurrent : on remplirait des volumes avec les discours sur la nécessité de remédier à la crise du Parlement et les propositions de réforme, avant comme après 1958. Ainsi l'Association française de science politique organisa-t-elle en 1965 une table ronde au titre éloquent : « Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ? » Si problème il y a, il n'est donc pas conjoncturel, ni d'ailleurs propre à la France : la discussion sur les meilleurs moyens de renforcer les assemblées délibérantes est presque inhérente au système représentatif. Il convient donc de se méfier : quelques recettes simples, quelques mesures fussent-elles séduisantes ne suffiront pas à revaloriser le Parlement.

Je m'en tiendrai aujourd'hui – quitte à décevoir – à un registre étroit et réaliste. J'aimerais surtout contribuer à dissiper les malentendus et les illusions qui entourent trop souvent le travail des parlements.

Je commencerai par souligner un problème de perception. Les observateurs, comme beaucoup d'acteurs, sous-évaluent systématiquement ce qui se fait au Parlement : je suis frappé par l'importance du travail accompli, bien sûr, mais aussi par le peu de résonance de ce travail à l'extérieur. Les parlementaires en sont bien conscients, et en sont cruellement déçus. C'est une difficulté qui tient

aux contraintes de la société de l'information, celle du rapide, de l'instantané, du superficiel souvent. Le temps long du Parlement ne correspond guère à la façon dont les débats politiques sont menés dans les médias ; une interview à la radio, le matin, aura bien plus d'écho qu'une audition à l'Assemblée nationale. Les hommes politiques n'ont d'autre choix que d'en tenir compte.

La question du Parlement doit être abordée à un niveau structurel. À mon sens, le problème n'est plus guère aujourd'hui d'ordre juridique : si de menus aménagements peuvent être apportés – et le Règlement de l'Assemblée nationale a encore été légèrement modifié au mois d'octobre dernier – une série de mesures, puis la grande réforme de 2008 ont corrigé l'essentiel des déséquilibres nés de la Constitution de 1958. Les corsets peut-être nécessaires alors ont été desserrés. Il faut maintenant laisser le temps à ces réformes de produire tous leurs effets, et aux acteurs de se les approprier. Aujourd'hui, comme l'ont dit Guy Carcassonne ou Pierre Avril, le Parlement français n'a pas besoin de pouvoirs supplémentaires, mais de la volonté d'exercer ceux dont il dispose.

Il me paraît préférable d'aborder la question sous l'angle des problèmes structurels qui se posent à toutes les assemblées délibérantes des régimes représentatifs modernes, et notamment à ceux de type parlementaire, qui sont de très loin les plus nombreux dans le monde libre, et dont la V^e République fait partie.

Si l'on désigne encore couramment le Parlement comme le pouvoir législatif, il faut souligner qu'il s'agit là d'un abus de langage : c'est faux juridiquement, politiquement, pratiquement. L'exécutif est, et doit être, le moteur de la législation, et il l'est d'ailleurs depuis longtemps. Le Parlement est aussi, et peut-être d'abord, une instance de contrôle. Les deux fonctions coexistent et, si on les distingue pour des raisons pédagogiques, elles sont souvent entremêlées.

Il faut également garder à l'esprit la logique naturelle d'une dualité entre majorité et opposition, et se garder de la contrecarrer. La réforme constitutionnelle de 2008 a été sur ce point très heureuse.

Il découle de ces deux idées que l'opposition a vocation à être la force qui exerce principalement le contrôle public et la critique, sans que ce contrôle ne débouche directement sur une sanction. Mais la majorité exerce également un contrôle fondamental quoiqu'en général oublié. Certes, cela se passe en coulisses, mais ce contrôle doit pouvoir infléchir l'action gouvernementale, parfois la corriger. C'est de cette façon que s'exerce, je crois, la puissance des parlements qui fonctionnent bien.

Il faut également dépasser notre singularité constitutionnelle. On pourrait bien sûr se contenter de dire que le Parlement ne sera renforcé que s'il est mis fin au présidentielisme tel qu'il s'est imposé : c'est une idée qui a les faveurs de certains. Mais ne nous faisons pas d'illusions : il mourra peut-être de sa belle mort, mais l'on ne décrètera pas la fin du présidentielisme. Cette singularité

française complique considérablement la situation du Parlement, car au lieu d'une relation à deux – Gouvernement, Parlement – s'instaure une relation à trois, dont le véritable chef politique n'a pas de lien direct avec le Parlement.

Mais ce n'est pas une raison pour se résigner : le présidentielisme n'explique pas tout. Il doit être possible d'améliorer malgré tout l'influence du Parlement, d'autant que notre système reste structurellement parlementaire : le Gouvernement est doublement responsable, devant le Président de la République et devant l'Assemblée nationale, et François Fillon l'avait formulé ainsi. Sans le soutien d'une majorité parlementaire, il n'y a pas de gouvernement : c'est une évidence que l'on oublie parfois.

L'enjeu est donc de retrouver un équilibre raisonnable entre la puissance du Gouvernement et celle de la majorité. Je me concentrerai en effet sur cette dernière, puisqu'Olivier Rozenberg traitera principalement de l'opposition. Cet équilibre n'est pas principalement juridique, mais politique. Chateaubriand l'avait formulé ainsi : les ministres doivent être « maîtres des chambres par le fond, et leurs serviteurs par la forme ». Quelques décennies plus tard, Walter Bagehot a décrit la vie parlementaire anglaise comme une série d'actions et de réactions entre le Cabinet et la Chambre.

La V^e République a créé une culture nouvelle, celle d'une restriction volontaire de la majorité. Cette relative soumission est sans doute excessive, et elle est déplorée par beaucoup, à commencer par les députés de la majorité eux-mêmes. Or, l'histoire, mais aussi la pratique des pays voisins nous montrent que d'autres équilibres sont possibles : il est possible d'avoir à la fois un Gouvernement stable et un Parlement puissant, où l'opposition est active, respectée, responsable et où la majorité est influente et joue pleinement son rôle.

Mais l'influence de la majorité passe surtout par des voies informelles. Cela rend difficile de proposer des réformes précises. C'est un défi auquel tous les parlements modernes sont confrontés : un équilibre doit être trouvé, et il n'est jamais figé – les Premiers ministres sont plus ou moins autoritaires, les majorités plus ou moins turbulentes. L'important est qu'à long terme, la majorité soit reconnue comme une force de cogestion légitime ; son influence n'est pas la marque d'une dérive.

Au cours de la table ronde de 1965 que j'évoquais plus haut, deux parlementaires gaullistes se sont affrontés. Au sénateur Marcel Prélôt qui déplorait l'affaiblissement du Parlement, le député René Capitant rétorquait qu'il n'en était rien, et qu'il vivait au quotidien l'intensité des débats entre le groupe parlementaire UNR-UDT et le gouvernement Pompidou. Ces débats étaient vifs, mais ils n'étaient pas publics, et une fois arrivés à une position commune, gouvernement et majorité la défendaient ensemble. C'est là le cœur de la question : c'est dans une meilleure concertation – organisée sans être juridiquement formalisée – entre le Gouvernement et le Parlement que se joue la puissance des parlementaires dans le monde moderne.

Il est absurde qu'un ministre arrive devant le Parlement avec un projet de loi entièrement ficelé par ses services, et que les parlementaires de la majorité le découvrent à ce moment-là. Dans les pays où l'influence parlementaire est forte, comme l'Allemagne, le processus législatif commence très tôt et des négociations serrées ont lieu avec les experts du ou des groupes parlementaires de la majorité. Un projet de loi n'est alors déposé que lorsqu'il est mûr, lorsqu'il reflète le consensus intra-majoritaire. J'entends bien que la pression du temps perturbe l'organisation du temps parlementaire, rendant à vrai dire toute réforme difficile. Mais c'est bien là que les choses se jouent. Au moment où les Français, en 1965, découvraient le parlementarisme moderne, les Allemands constataient également que l'influence parlementaire était réelle parce que la majorité pouvait influencer sur les actions du Gouvernement ; si elle se fait à l'abri des regards, cette influence n'en est pas moins décisive. Le rôle de l'opposition est de rappeler que tout ne peut pas se passer à l'abri du regard du public.

Cela suppose d'accepter de prendre le temps de débattre et de négocier. Le Président de la République a dit il y a quelques semaines que tout était trop lent ; il a regretté que la procédure parlementaire remonte au XIX^e et au XX^e siècles, ce qui parfaitement exact. Mais veut-on vraiment aller plus vite ? La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a été adoptée au mois d'août 2007, c'est-à-dire deux mois à peine après le début de la législature ! Fallait-il vraiment adopter un tel rythme, alors qu'il s'agissait d'une réforme fondamentale, qui s'est heurtée à des oppositions très fortes – et à mon avis justifiées ? Ne pouvait-on pas renoncer à l'affichage politique pour prendre le temps d'une véritable réflexion ?

Le nombre élevé d'amendements gouvernementaux déposés en cours de discussion témoigne de l'impréparation du Gouvernement. Certes, certains peuvent être issus de propositions parlementaires, et le fruit d'un compromis. Je ne serais néanmoins pas choqué que l'on adopte moins d'amendements, si c'était le résultat de l'intégration en amont des observations des spécialistes de la majorité. Bien sûr, chaque député ne peut pas être spécialiste de tous les sujets : il revient aux groupes parlementaires de s'organiser.

Il n'est pas rare non plus que des lois soient adoptées très rapidement, en usant de la procédure accélérée, puis que les décrets d'application se fassent attendre pendant des années, voire qu'ils ne soient tout simplement jamais pris. Ainsi, le CV anonyme mis en place par une loi de 2006 n'est jamais entré en vigueur. C'est un point scandaleux, et un remède doit être apporté.

Il faudrait donc admettre qu'il faut savoir prendre son temps ; il faudrait également reconnaître l'utilité du compromis, terme qui revêt une connotation péjorative dans la culture politique française, ce qui est fâcheux. En Allemagne ou dans les pays nordiques, le compromis est au contraire valorisé : on prend le temps, et on préfère que l'opposition exerce une certaine influence, parce que l'on aura fait des concessions – peut-être tout simplement parce qu'une seconde chambre pourra déposer un veto. Il est possible tout de même, sur certains sujets,

de tendre la main à l'opposition, mais c'est très rare dans notre pays. Valoriser la culture du compromis, voilà quelque chose que la classe politique devrait sans doute apprendre. Mais cela ne se décrète pas.

Un juriste parlait, à propos de l'Allemagne, de « parlementarisme de salles de réunion ». Le Parlement y perd une partie de son caractère spectaculaire, mais aujourd'hui, le travail parlementaire ne doit plus être réduit à la séance publique. Bien sûr, la réforme de 2008 a renforcé les commissions, ce qui est heureux ; mais avant même cette phase de commission, ou parallèlement, des compromis doivent se nouer. Cela se passe d'ailleurs de cette façon au Parlement européen, et c'est l'une des raisons pour lesquelles les parlementaires allemands, autrichiens ou scandinaves y sont à l'aise. Que la séance publique ne fasse finalement que ratifier ce qui a été fait en amont ne doit pas choquer : le Parlement ne peut plus travailler dans les mêmes conditions qu'au XIX^e siècle.

La présence d'une opposition forte permet que les questions ne soient pas simplement réglées dans des réunions en petit comité, à l'abri du regard public, mais qu'elles soient aussi l'objet d'une confrontation publique. À côté de la légitime mauvaise foi de l'opposition, il faut toutefois savoir se tendre la main sans que les uns ou les autres aient l'impression d'y perdre la face.

Il y a donc, je crois, peu de changements formels à effectuer. Tout est question de culture, de pratiques : l'observation d'autres parlements voisins m'amène toutefois à faire quelques propositions concrètes.

Il me semble qu'on pourrait aller un peu plus loin sur les commissions d'enquête, pour en faire un véritable droit de la minorité : il serait possible d'inscrire dans la Constitution qu'un quart des députés ont le droit d'obtenir une commission d'enquête, avec des garanties pour que la majorité ne puisse pas neutraliser ce travail. Idéalement, il faudrait que le juge constitutionnel puisse être appelé à les faire respecter, comme c'est le cas en Allemagne. Mais je doute que le Conseil constitutionnel français puisse jouer un rôle équivalent.

S'agissant du contrôle public, qui revient plutôt à l'opposition, je suis frappé par le fait que l'Assemblée a mis en place de nombreuses formules très séduisantes, mais qui n'intéressent guère les médias. Des rapports très intéressants ne sont pas connus du tout... Il est dès lors légitime que les parlementaires rechignent à s'investir : il faut admettre ce critère de rentabilité médiatique. Il serait peut-être possible d'organiser un rendez-vous parallèle à celui des questions au Gouvernement, en milieu de semaine, et qui serait un débat de deux heures sur un thème, choisi par l'opposition ou par un groupe minoritaire. Cela permettrait aux groupes de prendre position sur une question de politique générale, ou sectorielle, selon l'actualité : on s'habituerait ainsi à un débat hebdomadaire, ce qui n'est pas la fonction des questions au Gouvernement.

S'il faut changer quelque chose du côté de la majorité, c'est, je l'ai dit, plutôt de façon informelle.

Les groupes parlementaires auraient en tout cas intérêt à s'organiser de façon plus visible : il faudrait que les porte-parole sur chaque question soient mieux connus, par exemple. Les sites internet offrent déjà plus d'informations qu'autrefois, mais il est possible de progresser.

Je lance ici une proposition qui n'a guère de chance d'être adoptée un jour : au Royaume-Uni, il existe des *parliamentary private secretaries*, qui sont des parlementaires de la majorité travaillant aux côtés d'un ministre. Ils apprennent ainsi ce qu'est la fonction de ministre ; ils n'ont pas de charge officielle mais ils accompagnent le ministre, le remplacent parfois. De jeunes députés peuvent ainsi se frotter aux responsabilités gouvernementales. Les majorités qui arrivent au pouvoir donnent souvent une impression de grande impréparation : une telle pratique, qui n'a pas besoin d'être très formalisée, pourrait être utile pour associer de l'intérieur la majorité au gouvernement.

Je me permets enfin de conseiller à votre groupe de travail, s'il souhaite faire des propositions, de ne pas tout inscrire dans le Règlement de l'Assemblée nationale : les innovations devraient alors passer sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel, qui bloque parfois les évolutions. Il est possible d'écrire par exemple des chartes sans valeur juridique pour rationaliser tel ou tel aspect du travail parlementaire.

M. Olivier Rozenberg. Je vous remercie à mon tour de m'avoir invité à m'exprimer devant vous sur le rôle de l'opposition.

Permettez-moi de faire trois remarques liminaires. Tout d'abord, la revalorisation du rôle de l'opposition ne passe pas seulement, voire pas principalement, par le Parlement : le rôle des médias, comme celui du financement public, sont essentiels.

Je souligne également que la revalorisation de l'opposition n'a pas attendu la révision constitutionnelle de 2008 ; la grande date, c'est 1974, date à partir de laquelle l'opposition a pu saisir le Conseil constitutionnel, et à laquelle fut créée, de façon informelle, la séance de questions au Gouvernement. L'existence même d'un parlement protège d'ailleurs l'opposition, en lui offrant un droit à la parole, une protection juridique, des ressources...

Enfin, le renforcement du Parlement et le renforcement de l'opposition ne sont pas synonymes : de grandes mesures de revalorisation du Parlement ont été prises en 2008, comme l'examen en séance publique du texte issu de la Commission, mais cette mesure est assez neutre du point de vue de l'opposition ; la fin annoncée du cumul des mandats, quant à elle, affecte tout autant la majorité que l'opposition.

La réforme de 2008 a en quelque sorte inscrit dans la Constitution un principe de discrimination positive en faveur de l'opposition : elle a choisi l'équité plutôt que l'égalité stricte. Je rappelle rapidement que cette réforme a attribué à l'opposition la présidence des commissions des finances, lui a donné un droit de

tirage pour les commissions d'enquête, a réservé aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires une journée de séance par mois, a instauré la parité du temps lors des questions au Gouvernement, ainsi qu'un droit de tirage sur les sujets choisis pour débattre lors des semaines de contrôle...

Certaines dispositions ne visaient pas la seule opposition, mais l'ont néanmoins aidée, par exemple l'autorisation que le Parlement donne à la poursuite des opérations extérieures après quatre mois ou le vote des commissions pour approuver certaines nominations faites par le Président de la République.

Cette réforme était toutefois ambiguë : elle visait également à limiter la capacité d'obstruction de l'opposition, et donc son temps de parole – le temps législatif programmé a été mis en place à l'Assemblée, et va l'être au Sénat. Les stratégies d'obstruction parlementaires ont fortement crû à partir du début des années 1980. Leur limitation participe certainement d'une rationalisation du Parlement, ce qui a son intérêt, mais le choix qui a été fait de réduire l'opposition au silence dans certaines circonstances me semble gênant.

Cette réforme de 2008 s'inscrit plus dans une conception du *working Parliament* que du *talking Parliament*. Les parlements accomplissent en effet deux sortes de tâches : ils travaillent sur le fond, examinent les textes, amendent la législation... d'une part, et d'autre part animent le débat public et permettent la controverse, voire le spectacle politique. Le premier aspect est plutôt illustré par le *Bundestag*, le second par la Chambre des communes. Les réformes récentes se situent toutes dans la perspective d'un *working Parliament* : on attend des députés qu'ils soient rapporteurs, présidents de commissions d'enquête... au détriment d'interventions plus spectaculaires, plus médiatisées. Les députés de l'opposition peuvent alors perdre une partie de leur motivation pour ces procédures.

Aujourd'hui, il est de bon ton de dresser un bilan plutôt négatif de la réforme de 2008, pour ce qui est du rôle donné à l'opposition. Tel ne sera pas mon propos ; par petites touches, certes, il me semble qu'en regard de notre histoire qui vient d'être retracée par M. le professeur Winock, et de ce qu'était le Parlement il y a seulement vingt ans, l'évolution des mœurs est considérable. Ainsi, il y a aujourd'hui des co-rapporteurs, l'un issu de la majorité et l'autre de l'opposition, pour l'application des lois ; il est possible de mentionner des divergences dans le rapport. La Commission des lois a mis en place des « *shadow* rapporteurs » de l'opposition, dès l'examen du projet : ils assistent aux auditions du rapporteur, et disposent de quelques pages dans le rapport. Les nominations du Président de la République sont examinées par un rapporteur de l'opposition, aidé par l'administration parlementaire – petite révolution culturelle. Certaines nominations ont d'ailleurs été repoussées : ce ne sont donc pas là des gadgets. L'opposition dispose aussi désormais du rapport quelques heures, voire quelques jours avant la réunion de la commission : elle ne le découvre plus au dernier moment, ce qui lui permet de le travailler. Il y aurait beaucoup d'autres exemples. Une évolution est en marche, lente, et relativement inaperçue, mais bien réelle.

Il faut néanmoins, je crois, aller plus loin. Depuis trois législatures, le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale dispose seul, ou à peu près, de la majorité : c'est une situation assez rare dans notre histoire. Une majorité si puissante numériquement impose, je crois, de renforcer davantage les droits de l'opposition.

Je voudrais donc proposer cinq mesures réformistes, et une mesure plus radicale.

La première des cinq mesures de réforme serait d'institutionnaliser le *shadow* rapporteur mis en place par la Commission des lois. Sur le modèle du parlement britannique, ou du Parlement européen, dès le dépôt d'un texte, un rapporteur principal de l'opposition est nommé, et dispose de droits particuliers ; il peut s'exprimer dans les rapports écrits, et on pourrait imaginer de lui demander, de façon symétrique à ce qui se fait pour le rapporteur de la commission, son avis en séance publique. Il serait ainsi plus visible, et on peut espérer que cela l'inciterait à agir.

La deuxième proposition serait l'instauration d'un débat d'orientation en séance, préalablement à l'examen en commission, pour remplacer la discussion générale. Cela permettrait aux groupes d'opposition de marquer publiquement leur position dès le début de l'examen d'un texte, mais aussi d'anticiper les conséquences d'une législation ; cela forcerait le Gouvernement à prendre du temps. On procède ainsi en Italie, par exemple.

Il faudrait également un meilleur contrôle de l'utilisation, par les groupes parlementaires, de leurs ressources financières – dont il n'est pas normal que certains groupes les utilisent pour autre chose que le travail parlementaire, ce que l'on peut lire dans la presse. L'expertise parlementaire doit se constituer non pas seulement au sein de l'administration parlementaire, mais aussi au sein des groupes eux-mêmes. À ce titre, l'exemple du *Bundestag* est impressionnant : les groupes, de la majorité comme de l'opposition, embauchent des économistes et des juristes pour quelques années, afin de pouvoir opposer à l'administration une contre-expertise. Le Parlement français le fait extrêmement peu : pour le personnel embauché par les groupes, par rapport à l'Allemagne, on est dans une proportion de un à dix ! Le groupe UMP devrait par exemple disposer de trois économistes prévisionnistes en mesure de décortiquer les chiffres de Bercy, et de fournir une contre-analyse de l'état de notre économie.

Une dose de proportionnelle me semblerait également souhaitable. Tous les partis politiques, à l'exception de l'UMP, défendent cette mesure. Soixante parlementaires élus au scrutin proportionnel, dans une circonscription nationale, suffiraient à représenter l'ensemble de l'opposition réelle au Parlement – alors qu'aujourd'hui, seule une partie de l'opposition est représentée.

Il me paraîtrait également bon d’instaurer une consultation systématique du ou des chefs de l’opposition par le Président de la République en cas de crise, mais aussi d’intervention armée, de modification des traités européens...

J’en viens à la mesure plus radicale que je propose, et qui est aujourd’hui contraire à la Constitution et à l’esprit de la V^e République : il s’agirait, à régime politique constant, d’organiser régulièrement, tous les mois par exemple, une séance de questions et réponses avec le Président de la République à l’Assemblée nationale. Bien sûr, c’est une idée qui fait pâlir les juristes, puisqu’il serait tout à fait contraire à la doctrine d’obliger le Président de la République à venir au Parlement pour écouter des critiques et répondre à des questions. Mais cette barrière n’est-elle pas mentale ? Pourquoi, à la veille ou au lendemain d’un Conseil européen, François Hollande n’est-il pas tenu de venir expliquer les décisions qu’il a prises, ou qu’il va prendre ? Une telle séance de questions et réponses pourrait se faire sans ouvrir la possibilité d’une censure, en conservant l’irresponsabilité du Président. Mais nous pourrions, je crois, assumer le présidentielisme de notre régime : le Président de la République étant très puissant en France, pourquoi ne pourrait-il pas, une fois par mois ou une fois tous les deux mois, et non de façon hebdomadaire comme le Premier ministre, écouter des critiques et y répondre ? Cette mesure inciterait de plus, ce qui serait une bonne chose, les leaders de l’opposition à être présents au Parlement, ce qui n’est guère le cas aujourd’hui – pensons à Martine Aubry et à Ségolène Royal hier, à Nicolas Sarkozy aujourd’hui. Cette mesure rencontre des obstacles juridiques – il faudrait changer les textes – mais, j’y insiste, surtout mentale. Je ne comprends pas non plus pourquoi les commissions d’enquête ne peuvent pas porter sur les actions du Président.

Mme Cécile Untermaier. Je commencerais par remercier nos deux intervenants pour leurs réflexions stimulantes. La sixième proposition qui vient d’être faite me paraît particulièrement intéressante, comme la proposition d’un rendez-vous régulier consacré à l’application des lois. Un tel débat public, hebdomadaire par exemple, permettrait à nos concitoyens de constater où sont les blocages : en tant que députés, nous devons nous battre pour par exemple connaître la date de sortie des décrets d’application.

La révision constitutionnelle de 2008 laisse un goût d’inachevé. Il me paraît très positif que le texte examiné dans l’hémicycle soit celui qui est issu des travaux de la commission saisie au fond ; mais la discussion en séance publique est souvent redondante – certes, tous les députés ne font pas partie de la commission, et ils peuvent souhaiter intervenir. Elle donne aussi lieu à beaucoup d’affichage politique : un seul amendement peut ainsi être déposé par cinquante députés de l’opposition, qui chacun s’expriment pendant deux minutes... Cela lasse les auditeurs potentiels.

J’appelle aussi de mes vœux, bien sûr, un équilibre à long terme ; mais tout cela est extrêmement lié aux personnalités en place. Des règles de gouvernance très strictes sont donc indispensables. En particulier, le Parlement

devrait désigner librement ses rapporteurs et pouvoir s'organiser. L'expérience récente du projet de loi Macron donne un bon exemple : le travail parlementaire a été passionnant, mais d'une part, ce texte était examiné par une commission spéciale, et d'autre part, le ministre ne cherchait pas à défendre à tout prix des positions déjà prises. Bien au contraire, il a accepté de mettre son administration au service des députés qui contestaient certaines dispositions – car, vous l'avez dit, nous ne disposons pas de capacités d'expertise suffisantes. Ainsi, nous avons pu affûter nos arguments et parfois nous voir donner raison. Un équilibre a ainsi été trouvé, mais c'est parce que le ministre et les députés ont joué le jeu.

En tant que nouvelle députée, j'éprouve une réelle frustration, car je constate que l'Assemblée nationale ne détient pas vraiment le pouvoir législatif... Au mieux, celui-ci est partagé, alors que j'aimerais que le Parlement en dispose vraiment : l'équilibre actuel – déséquilibré au profit du Gouvernement, et donc de la haute administration – ne me paraît pas satisfaisant.

Je vous rejoins pour dire qu'il y a des travaux excellents au Parlement, mais qu'ils ne sont vus par personne. Je m'interroge sur l'intérêt des questions au Gouvernement dans leur forme actuelle : seul miroir offert aux téléspectateurs, ne portent-elles pas finalement préjudice à nos travaux ? Ne faudrait-il pas les supprimer, ou à tout le moins les réduire ? Si elles disparaissaient, les regards se porteraient nécessairement sur les rapports sérieux, les travaux de fond qui sont menés ici.

S'agissant enfin de l'opposition, les rapports d'information à deux rapporteurs, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition, sont effectivement très intéressants. C'est un exercice difficile, mais qui profite à tous, et notamment à tous ceux à qui la loi va s'appliquer.

Mme Christine Lazerges. Merci de vos interventions.

La diffusion des travaux menés à l'Assemblée nationale comme au Sénat est en effet très médiocre : le Parlement communique bien trop peu et ses rapports sont très mal connus, dans l'université par exemple. Il en va d'ailleurs de même pour ceux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou du Défenseur des droits. Comme à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), que j'ai l'honneur de présider, un énorme travail doit être mené. Les deux chambres du Parlement pourraient par exemple résumer leurs travaux, et assurer leur diffusion en les publiant dans des revues plus variées. J'ai moi-même présidé une mission d'information, au début des années 2000, sur l'esclavage moderne : la diffusion a été bien faite sur le moment, mais ensuite ce rapport est à peu près tombé dans l'oubli. Il faudrait trouver le moyen d'intéresser à ces travaux – que l'on trouve bien sûr facilement sur internet – les étudiants de troisième cycle, par exemple, car ils rassemblent les réflexions d'experts et de praticiens.

Mme Cécile Duflot. Je partage en tout point les propos de Cécile Untermaier. J'insiste tout particulièrement sur les questions au Gouvernement, qui devraient au minimum être ramenées à une seule journée. Elles consomment un temps important, pour les députés comme pour les ministres eux-mêmes, sans avoir à mon sens une vraie fonction de contrôle ou d'interpellation – en deux minutes, on n'est jamais obligé de répondre vraiment à une question... Elles constituent une très forte contrainte – qui se renforcera si le Sénat décide effectivement d'ajouter une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement à son propre emploi du temps – pour une utilité à tout le moins limitée.

M. Alain-Gérard Slama. Je salue la maestria des deux exposés, mais ils m'ont paru fort consensuels. Or, en France, il existe un sentiment de divorce croissant entre le pays et les pouvoirs. Et, à la faveur par exemple d'une élection qui porterait au pouvoir sinon le représentant d'un parti extrême, du moins quelqu'un qui serait très sensible aux idées des extrêmes, un dissentiment profond entre l'Assemblée nationale et le Président de la République peut tout à fait survenir, le Parlement jugeant le chef de l'État dangereux pour la nation. Or, si le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale, il est lui-même irresponsable. Ne faudrait-il pas prévoir un vote de défiance vis-à-vis du chef de l'État ? Cette question a été posée par Jean-Marcel Jeanneney dans *Le Débat*, en 2006 : il y proposait une réécriture de l'article 49 de la Constitution.

Un tel vote aurait peu de chances d'aboutir, naturellement, mais sa possibilité ne contribuerait-elle pas à l'équilibre de nos institutions ? Le Président de la République pourrait alors faire appel au pays par référendum, même si j'estime cette possibilité plutôt dangereuse.

Mme Marie-Louise Antoni. Vos propositions seraient-elles de nature à permettre à l'opposition d'être de temps en temps d'accord avec la majorité, et de le dire publiquement ? Cela pourrait, me semble-t-il, contribuer à la pacification de notre société.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Si l'on voulait résumer de façon quelque peu provocatrice nos débats de ce matin, on pourrait dire que le Parlement aurait tout intérêt à développer des délibérations sans vote ! On parle en effet de débats d'orientation en amont de l'examen des projets de loi, qui permettraient d'adopter sur les textes une perspective large : l'élaboration même de la loi est en effet, il faut le reconnaître, un processus plutôt rébarbatif. On parle aussi de discussion générale avant le débat en commission, de débats sur des thèmes, sur les rapports... Les débats permettraient donc au travail technique d'élaboration du texte de se dérouler : est-ce là ce que vous avez voulu dire ?

J'ai par ailleurs été très intéressée par votre proposition de permettre à des parlementaires en exercice de suivre un ministre dans toutes ses fonctions, à l'exemple des *parliamentary private secretaries* anglais. Cela va dans le sens d'un lien renforcé entre le Gouvernement et le Parlement. Une réforme constitutionnelle est-elle nécessaire pour la mise en place d'une telle pratique ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Je vous ai trouvés bien optimistes l'un et l'autre. Je rappelle ici qu'aux termes de la Constitution, le Président de la République n'a pas le pouvoir de renvoyer le Gouvernement ! S'il l'est dans les faits, c'est une dérive grave de notre système politique.

Vous avez raison sur le fait qu'il serait bon de débattre de la loi très tôt, notamment au sein de la majorité. C'est ce que l'on observe dans d'autres pays, et c'est ce qui fait la richesse du travail parlementaire – qui ne doit pas se réduire à cela, j'en suis également d'accord. Mais pensez-vous vraiment qu'une évolution vers de vrais débats internes à la majorité soit possible tant que le Président de la République sera si puissant ? Nous avons pu constater, ces derniers mois, que toute dissension au sein de la majorité suscite des menaces de dissolution... Tant que le déséquilibre des pouvoirs entre Président et parlementaires sera si grand, la bonne volonté même partagée ne suffira pas.

La richesse des débats, tant au sein des majorités qu'entre les groupes parlementaires, en Allemagne par exemple, naît notamment du mode de scrutin. Je ne suis pas sûre que quelques dizaines de sièges suffisent, comme le supposait M. Rozenberg. Il serait bien sûr nécessaire de développer une culture du compromis – mais celle-ci ne naît pas seulement de l'habitude, mais plutôt d'un mode de scrutin qui y incite, en installant au pouvoir des coalitions.

La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement existe, mais elle est complètement faussée par le droit de dissolution du Président, qui protège dans les faits le Gouvernement : même si les parlementaires renversent le Gouvernement, le chef réel reste en place.

Votre optimisme me semble donc excessif, comme d'ailleurs lorsque vous proposez, monsieur Rozenberg, des questions au Président de la République : ce serait un spectacle intéressant, mais comment une telle séance produirait-elle un vrai contrôle ? Bien loin d'apporter un progrès, elle renforcerait le césarisme : même si ce type de séance peut être éprouvant, le Président de la République donnerait encore une fois l'impression qu'il dirige tout, et noierait le poisson dans ses réponses... Cette proposition ne me convainc pas. Je suis en revanche tout à fait d'accord sur la nécessité que les commissions d'enquête puissent enquêter sur le Président de la République. Mais, aujourd'hui, à quoi aboutiraient-elles ?

Sur la défiance enfin, monsieur Slama, la possibilité de destitution du Président existe, mais ce n'est toujours pas une responsabilité politique, puisqu'elle ne peut être mise en œuvre qu'un cas de manquement grave.

J'aimerais, je le redis, croire que d'aussi légères réformes suffiraient à améliorer en profondeur la situation, mais je n'en suis pas convaincue. Un rééquilibrage beaucoup plus important entre pouvoirs du Président et pouvoirs du Parlement me paraît nécessaire.

M. Armel Le Divellec. Merci de ces nombreuses observations et remarques.

Je partage à certains égards le scepticisme qui s'est exprimé sur l'intérêt des questions au Gouvernement. Il serait peut-être possible de raccourcir le temps qui leur est consacré – les séances britanniques sont beaucoup plus courtes ; il me semble néanmoins que c'est un mal nécessaire, et que cette séance conserve certaines vertus. L'idée d'un débat de fond, sur un thème, sur l'application des lois par exemple – à condition d'éviter les longs catalogues –, me semble intéressante. Il s'agirait en tout cas de donner la priorité au contrôle plutôt qu'à de nouvelles législations.

Lors des niches mensuelles réservées à l'opposition, il me semble en revanche inutile que l'opposition dépose des propositions de loi : elle a perdu les élections, et légiférer n'est pas son rôle. Si elle a une bonne idée, et qu'elle peut convaincre la majorité, alors il serait possible de proposer une initiative conjointe. Il faudrait en revanche forcer l'opposition à prendre son rôle au sérieux : au lieu de déposer des propositions de loi qui ne servent que de prétexte, elle devrait se concentrer sur sa fonction critique et sur le travail parlementaire. L'opposition doit pouvoir traiter tout thème qu'elle juge pertinent, mais pas forcément sous la forme de propositions de loi.

Mon idée était qu'un rendez-vous régulier, attendu, un débat sur une question de politique générale ou sur la politique d'un ministère en particulier, pourrait avoir plus d'intérêt que le bref échange un peu trop spectaculaire des questions au Gouvernement. Je ne proposais pas de supprimer entièrement les questions actuelles. C'est à voir.

Sur la question de la redondance entre le travail en commission et le travail en séance publique, l'idée d'un débat d'orientation me semble pertinente. Hormis pour les spécialistes, le mode d'élaboration de la loi est en effet un peu irréel – alors qu'il est évidemment fondamental.

En Italie, il est possible, sous certaines conditions, de délester le débat en séance public d'une partie du travail législatif proprement dit, pour le laisser entièrement à la commission ; mais cette pratique a été abandonnée. On peut y réfléchir. L'idée de mieux mettre en avant la discussion générale, qui se tiendrait avant le travail en commission, me semble intéressante. Mais le débat pourrait aussi se mettre à tourner en rond et à devenir par trop imprécis... Il est quelquefois nécessaire de rentrer dans les détails. Il est clair en tout cas qu'il faudrait adapter les modalités de discussion en séance publique, afin de pouvoir intéresser des non-spécialistes. La fonction éducative du travail parlementaire est importante.

Monsieur Slama, il me semble toujours périlleux de raisonner par hypothèses, et surtout de prévoir une solution constitutionnelle pour chaque hypothèse. La réponse à votre question a été donnée par Mme Cohendet : la Constitution a évolué pour permettre la destitution du Président de la République.

M. Alain-Gérard Slama. Uniquement en cas de manquement grave !

M. Armel Le Divellec. Certes, mais cela demeure une appréciation politique. N'oublions pas que le parlementarisme est né aussi du détournement de certaines procédures... N'oublions pas non plus les réticences des parlementaires : ils n'ont pas souhaité suivre les propositions de la commission présidée par le professeur Avril en 2002, qui proposait, dans sa rédaction de l'article 68, un scrutin à la majorité simple. Pour la « commission Avril », un Président de la République destitué pouvait se représenter à l'élection présidentielle ainsi provoquée : il revenait alors au peuple de trancher.

J'aurais pour ma part préféré un processus plus simple – la Constitution de la République de Weimar de 1919 prévoyait une procédure de révocation populaire du Président, à l'initiative du Parlement. D'un point de vue académique, cela me paraît une bonne solution, et une procédure semblable existe d'ailleurs en Autriche. Mais si ces procédures sont intellectuellement satisfaisantes, elles ne suffiraient pas à rééquilibrer notre régime politique. La soupape de sécurité de l'article 68 me semble une bonne chose, mais elle ne peut pas être utilisée régulièrement.

Si l'on veut désacraliser, voire banaliser le Président de la République, alors il faut tout remettre à plat. Le bricolage constitutionnel n'y suffirait pas.

Je ne suis pas particulièrement optimiste, madame Cohendet ; je suis même plutôt sceptique à l'égard des discours sur le renforcement du Parlement : à droit constant, on pourrait faire beaucoup mieux. C'est à un problème de volonté politique et de culture politique que nous nous heurtons ! Les parlementaires qui arrivent sont vite déçus : beaucoup se résignent, certains, plus jeunes ou plus allants, contestent les conventions. Pourtant, la majorité peut dire non au Gouvernement. Elle ne le fait simplement pas assez souvent.

Si nous devons quitter ce système présidentieliste, je n'en éprouverais aucune tristesse. J'ai dit rapidement que le Gouvernement était doublement responsable : on devrait plutôt dire doublement dépendant ; ce n'est évidemment pas ce que dit la Constitution, mais c'est une réalité politique solidement installée. Mais dire que le présidentielisme bloque toute possibilité d'évolution, c'est se résoudre à l'absence de changement. Or il serait possible de changer, même si la présence d'un Président de la République gouvernant demeurerait menaçante ! La dissolution n'est plus guère une arme dangereuse : l'expérience de 1997 a très bien montré ses dangers.

Il est possible, je crois, d'améliorer le fonctionnement de notre système politique. Nulle part le parlementarisme n'est considéré comme une solution idéale : les parlementaires britanniques se plaindront que le Gouvernement est trop autoritaire, les parlementaires allemands se plaindront aussi, alors qu'à mon sens tout se passe plutôt bien en Allemagne. Malgré la complexité de notre dispositif à trois – un Président de la République puissant, un Premier ministre qui a parfois du mal à tenir son rôle, et un Parlement – il y a moyen de progresser, et la concertation est possible.

Enfin, il ne faut pas croire que le Parlement, à supposer qu'il en ait jamais totalement disposé, va reprendre seul le pouvoir législatif. Il y a une cogestion de fait. C'est vrai *de facto* même aux États-Unis, mais c'est encore plus vrai dans les régimes parlementaires : le Gouvernement est là pour mettre en musique les initiatives voulues par la majorité. Il est bon que les prudences excessives du Gouvernement soient parfois bousculées, mais il faut un équilibre raisonnable ; dans tous les pays, le pouvoir législatif est cogéré, et depuis longtemps. Le Parlement ne retrouvera pas de rôle de législateur autonome.

Les députés de la majorité doivent être aguerris sur les sujets techniques, et le Gouvernement ne doit pas les considérer comme des gêneurs, afin qu'ils puissent peser en amont. Les députés de l'opposition doivent, quant à eux, faire appel à une expertise extérieure. Mais, même s'il est possible d'améliorer la capacité d'expertise des groupes, on ne construira pas de contre-administration.

M. Olivier Rozenberg. J'aimerais ici défendre les questions au Gouvernement, qui intéressent tout de même des centaines de milliers de téléspectateurs chaque semaine, et qui rassemblent des centaines de parlementaires. Leur forme est peut-être caricaturale, et peu agréable pour ceux qui y prennent part ; mais elles permettent aussi aux tensions sociales de s'exprimer au Parlement, ce qui est l'un des rôles de cette institution. J'ajoute que les questions au Gouvernement, sous cette forme, forcent les ministres à travailler plus, comme l'ont bien montré les travaux de l'universitaire américain Rob Salmond : plus les séances de questions au Gouvernement sont exigeantes, plus les ministres travaillent et moins ils peuvent se contenter de déléguer leurs dossiers à leur administration. Il serait dommage que le Parlement renonce à quelque chose qui marche bien.

Certes, les questions ne donnent pas une bonne image de l'Assemblée nationale. Mais si, selon la formule consacrée, on ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance, on ne tombe pas non plus amoureux d'un Parlement : celui-ci vise à institutionnaliser le pluralisme, à le représenter. Voir des députés se déchirer et s'invectiver pose problème aux observateurs ainsi qu'à beaucoup de citoyens, mais c'est bien l'une des fonctions du Parlement. Il faut, je crois, s'y résoudre.

Par ailleurs, je suis peut-être trop optimiste, mais il me semble par exemple que la commission d'enquête qui a suivi l'affaire Cahuzac a fait un travail sérieux et approfondi, dont son président – qui n'appartient pas à la majorité – a reconnu l'intérêt, malgré les critiques de l'opposition. C'est tout de même là, je crois, un vrai changement : les choses vont mieux !

Enfin, M. Slama nous reproche d'être trop raisonnables. J'apprécie pour ma part la V^e République, et je ne voudrais pas la changer. Mais il faut ajouter que nombre d'évolutions nécessaires ne résulteront pas de changements constitutionnels, mais d'une modification de la sociologie des élus. Certaines propositions radicales peuvent être faites – limiter, par exemple, le nombre de mandats consécutifs à trois, voire deux. La fin du cumul des mandats, si elle est

véritablement mise en place en 2017, pourrait également changer profondément la donne.

M. Armel Le Divellec. S'agissant des *parliamentary private secretaries*, un bilan serait sans doute nécessaire, mais cela semble bien fonctionner. Il ne faudrait surtout pas à mon sens institutionnaliser ce qui doit rester une pratique. La formalisation de l'organisation du Gouvernement est très faible dans notre pays : cette création ne poserait sans doute pas de graves problèmes, même si quelques ajustements seraient nécessaires.

Je termine en disant qu'à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni, ces députés accompagnant des ministres ne devraient pas être rémunérés.

M. le président Michel Winock. Merci, messieurs, de nous avoir apporté vos lumières.

**Audition de M. Régis Juanico, député de la Loire, et de
Mme Laure de La Raudière, députée d'Eure-et-Loir, sur la simplification
législative, le vendredi 7 mai 2015.**

M. le président Claude Bartolone. Cher Michel Winock, mesdames et messieurs les parlementaires et chers collègues, mesdames et messieurs qui siégez dans le groupe de travail à titre de personnalités qualifiées, nous poursuivons aujourd'hui nos débats à propos du « Parlement du non-cumul ».

Au préalable, quelques remarques sur l'organisation de nos séances. Nous vous avons fait parvenir une note sur la question de la représentation. Je vous invite à travailler sur ce document « martyr » dans la perspective de la prochaine séance. Il vous appartient de nous adresser par écrit vos remarques, propositions, demandes d'ajouts ou de modifications. Plus généralement, je vous rappelle que les deux prochaines séances seront elles aussi consacrées au Parlement du non-cumul, qui est naturellement au cœur de nos travaux.

Afin de nourrir votre réflexion, vous trouverez sur votre table un exemplaire de la revue *Jus politicum* que le professeur Baranger a eu la gentillesse de nous transmettre – je l'en remercie. Ce numéro spécial édité en 2012 sous le haut patronage du président Accoyer, que je remercie également, dresse un bilan de la révision constitutionnelle de 2008, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement.

Enfin, je vous prie de m'excuser par avance de devoir vous quitter à onze heures trente, en raison, notamment, d'une rencontre avec les représentants de la République populaire de Chine.

L'article 24 de la Constitution confie au Parlement trois missions : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques. Le travail des assemblées ne s'y réduit évidemment pas : le Parlement est également, et principalement, le lieu du débat démocratique – ce sera le thème de la séance du 29 mai. On ne peut néanmoins parler de la place du Parlement sans évoquer ces trois fonctions : l'autorité de l'Assemblée nationale, en particulier, repose en grande partie sur la qualité de la loi ainsi que du contrôle qu'elle exerce sur le Gouvernement ; quant à l'évaluation des politiques publiques, c'est pour notre institution un enjeu décisif.

Ce sont ces trois fonctions que nous abordons aujourd'hui, et d'abord celle que nos concitoyens identifient le plus spontanément : le vote des lois. À cette fin, nous avons convié deux députés, Laure de La Raudière et Régis Juanico, qui ont conduit ensemble une mission d'information transpartisane sur la « fabrique de la loi », à laquelle Cécile Untermaier a elle aussi participé activement. Cette mission visait notamment à formuler des propositions destinées à simplifier et à améliorer la procédure législative. Il s'agit à mes yeux d'un travail remarquable ; je vous

invite tous à prendre connaissance du rapport qui en est issu et que vous trouverez également sur table. Plus encore que des mesures de simplification ou de toilettage du droit existant, c'est une véritable refonte de notre procédure législative qu'il suggère, s'inspirant notamment des réformes entreprises ces dernières années dans les pays européens moteurs en matière de simplification.

Nous remercions nos deux collègues d'avoir accepté notre invitation, et je leur cède sans plus tarder la parole.

M. Régis Juanico. Messieurs les présidents, mes chers collègues, mesdames et messieurs les membres du groupe de travail, en effet, Mme Laure de La Raudière, comme présidente, et moi-même, succédant comme rapporteur à M. Thierry Mandon après sa nomination au Gouvernement, avons conduit jusqu'en octobre dernier une mission d'information de la Conférence des présidents sur la simplification législative, créée à votre initiative, monsieur le président de l'Assemblée nationale, en novembre 2013.

Constatant la poursuite de l'inflation normative et de la dégradation de la qualité de la loi, régulièrement dénoncées par maints rapports depuis plus de vingt ans – nous pourrions citer quelques chiffres à l'appui de ce constat dans la suite de la discussion –, nous avons réfléchi aux réformes institutionnelles qui pourraient susciter dans notre pays un changement de culture normative.

Très tôt, nous avons choisi de nourrir nos travaux d'une étude comparative des bonnes pratiques adoptées à l'étranger, notamment chez nos voisins européens. Nous avons ainsi effectué quatre déplacements – en Belgique, au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas –, utilement complétés par les réponses de neuf des dix parlements d'Europe auxquels nous avons adressé un questionnaire sur la procédure législative par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). L'audition à l'Assemblée nationale de représentants de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a en outre apporté un éclairage sur les diverses initiatives visant à « mieux légiférer » qui ont été prises par le Canada, l'Australie et quinze des pays membres de l'Union européenne.

Après avoir ainsi identifié les bonnes pratiques étrangères, nous avons expertisé les moyens de les transposer dans notre pays, le cas échéant en procédant à des adaptations. À cette fin, nous avons organisé une vingtaine d'auditions à l'Assemblée nationale, en commençant par entendre des universitaires spécialisés en droit privé, public et européen. Nous avons ensuite soumis les pistes de réforme ainsi dégagées à de nombreux acteurs, des élus ayant longuement réfléchi aux enjeux de la rationalisation et de la simplification des normes comme des représentants des institutions et administrations concernées par notre sujet – Conseil d'État, Cour des comptes, secrétariat général du Gouvernement, etc. Enfin, la mission a recueilli l'avis du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen.

Mme Laure de La Raudière et moi-même avons mené ces travaux en bonne intelligence. Le caractère transpartisan de la mission, dont la composition reflétait la configuration politique de l'Assemblée nationale, a favorisé une approche constructive et consensuelle. J'en veux pour preuve l'unanimité à laquelle ont été adoptées, le 7 octobre 2014, les quinze propositions que formule notre rapport afin d'améliorer la « fabrique de la loi ». J'en veux encore pour preuve le fait que, lors de l'examen, fin novembre 2014, de votre proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, monsieur le président, Mme de La Raudière et moi-même avons cosigné des amendements tendant à inscrire dans le règlement deux de ces propositions.

Aux termes de la première, afin de renforcer le contrôle du Parlement sur la qualité des études d'impact, l'intervention liminaire en commission du rapporteur au fond présente systématiquement l'étude d'impact, avant l'examen des articles.

La seconde tend à rendre plus méthodique l'évaluation *ex post* en systématisant l'élaboration de rapports d'évaluation distincts des rapports d'application actuels et dont la rédaction serait confiée, trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, à un binôme de rapporteurs issus l'un de la majorité, l'autre de l'opposition.

La première proposition a été satisfaite dans une certaine mesure par l'article 19 de la proposition de résolution adoptée par notre Assemblée en novembre dernier : celui-ci a modifié l'article 86 du Règlement pour que les rapports en première lecture sur un projet ou une proposition de loi contiennent obligatoirement une contribution écrite du co-rapporteur d'application du texte, membre de l'opposition, contribution qui « porte, s'il y a lieu, sur l'étude d'impact jointe au projet de loi ».

La seconde a été inscrite à l'article 37 de la proposition de résolution, qui réécrit comme suit l'article 145-7, alinéa 3, de notre Règlement : « A l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi. Ce rapport fait notamment état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi. »

En effet, il nous paraissait important que, pour mener à bien sa tâche d'évaluation *ex post*, notre Assemblée ne se contente plus des rapports d'application, largement nourris des données transmises par l'exécutif en application de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004.

Les nouveaux rapports d'évaluation triennaux auront vocation à analyser *ex post* l'effet concret des mesures, leur opérationnalité et leur pertinence eu égard

aux objectifs qui leur étaient assignés, et ce dans le cadre d'un programme annuel d'évaluation défini par le Bureau de la commission compétente – ce qui permettra d'éviter les doublons, en cohérence avec le nouvel article 47-2 inséré dans le Règlement à votre initiative, monsieur le président, en vue de coordonner les travaux d'évaluation conduits par les différentes instances de l'Assemblée nationale.

Une troisième proposition de la mission a été mise en œuvre : celle qui visait à rendre publique la partie de l'avis du Conseil d'État relative aux études d'impact jointes aux projets – et, le cas échéant, aux propositions – de loi ainsi qu'aux projets d'ordonnance. Allant même au-delà de ce que nous demandions, le Président de la République a ainsi décidé, le 20 janvier dernier, que les avis du Conseil d'État sur les projets de texte seraient désormais rendus publics dans leur intégralité. Au 30 avril dernier, les avis rendus sur cinq projets de loi étaient consultables en ligne sur le site Légifrance.

Cependant, la quasi-totalité des douze autres propositions de la mission nécessiteraient pour être appliquées des réformes relevant au moins d'une loi organique, voire – le plus souvent – de la Constitution. Vous comprendrez donc qu'elles n'aient pu être concrétisées à ce jour.

Une première série vise, en amont de la procédure législative, à améliorer la préparation de la norme, notamment l'évaluation préalable de son impact.

La première proposition tend ainsi à enrichir le contenu des études d'impact. Des progrès ont indéniablement été accomplis en la matière depuis la réforme constitutionnelle de 2008, mais leur caractère insuffisant a été signalé à plusieurs reprises au cours de nos travaux. Nous avons donc préconisé de rendre obligatoire, pour les textes législatifs, la réalisation d'un « test entreprises », aujourd'hui facultatif et circonscrit aux textes réglementaires, ainsi que d'un « test collectivités locales » et d'un « test usagers de l'administration » ; d'améliorer l'évaluation des coûts et bénéfices économiques attendus des mesures envisagées, ainsi que de leurs conséquences sociétales, considérant que les données présentées dans les études d'impact sont aujourd'hui trop imprécises ; de fournir une analyse et une justification approfondies à l'appui des mesures transitoires et des dates d'entrée en vigueur retenues – nous pourrions vous en donner divers exemples. Nous avons en outre proposé d'intégrer obligatoirement aux études d'impact, sur le modèle britannique, la quantification des charges administratives supprimées en contrepartie et à hauteur de celles qui sont créées – c'est la règle du « un pour un », ou *one in, one out* –, actuellement réservée aux textes réglementaires ; enfin, d'y introduire, sur le modèle allemand, les critères sur lesquels se fondera l'évaluation *ex post* des mesures considérées.

Il apparaît en outre nécessaire de mieux associer nos concitoyens, en amont, à la préparation des textes de loi. Ils peuvent aujourd'hui s'exprimer sur le site Internet de l'Assemblée nationale au stade des études d'impact ; il existe en outre sur le terrain des ateliers législatifs citoyens, c'est-à-dire des échanges avec

les citoyens, organisés par les députés en circonscription. Cécile Untermaier, qui faisait partie de notre mission, en dira tout à l'heure un peu plus à ce sujet.

La seconde proposition consiste à soumettre les études d'impact à une contre-expertise externe et impartiale, comme cela se pratique au Royaume-Uni et en Allemagne, deux pays qui se sont dotés l'un d'un Comité de la politique réglementaire – *Regulatory Policy Committee* – en 2009, l'autre d'un Conseil national de contrôle des normes – *Nationaler Normenkontrollrat* – en 2006. Nous suggérons ainsi de confier l'évaluation de la qualité des études d'impact à un organisme indépendant, composé de représentants de la société civile et chargé, en s'appuyant sur des experts issus des secteurs privé et public, notamment des universités, de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), des administrations économiques, des corps d'inspection et des contrôles généraux, de rendre un avis public prenant en considération l'évolution estimée des charges administratives résultant de la mesure envisagée. Cet avis devrait être publié lors de la présentation en Conseil des ministres des projets de loi concernés.

Le Président de la République a précisément annoncé la création d'un comité d'évaluation indépendant, chargé de vérifier la fiabilité des études d'impact, le 30 octobre 2014, lors d'une réunion à l'Élysée sur la simplification. M. Thierry Mandon, chargé, au Gouvernement, de la réforme de l'État et de la simplification, a également précisé le 28 novembre ici même, à l'Assemblée nationale, lors du colloque « Mieux légiférer » que vous avez organisé, monsieur le président, que cette autorité indépendante serait créée courant 2015, sans doute le 1^{er} juillet. Elle traiterait dans un premier temps des seuls projets de loi à caractère économique – ceux qui entraînent des charges nouvelles pour les entreprises – avant d'être saisie de toutes les études d'impact, comme nous le demandions dans notre rapport.

L'évaluation *ex ante* de la norme devrait également être plus systématique. Il serait paradoxal, en effet, que nous voulions approfondir les études d'impact jointes aux projets de loi tout en continuant de nous en passer pour d'autres textes législatifs. Voilà pourquoi, forte des bonnes pratiques adoptées notamment au sujet de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, une troisième proposition tend à rendre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour.

Une quatrième proposition suggère d'étendre cette obligation aux ordonnances, y compris lorsque celles-ci ne concernent ni les entreprises ni les collectivités territoriales. La dispense dont bénéficient aujourd'hui les projets de loi de ratification d'ordonnances pourrait en conséquence être subordonnée, à l'avenir, à la condition suivante : qu'une étude d'impact ait été produite à l'occasion de l'examen par le Conseil d'État du projet d'ordonnance. Par ailleurs, les projets de loi d'habilitation devraient être assortis d'une étude d'impact plus complète que ne l'exige actuellement la loi organique du 15 avril 2009.

Enfin, l'évaluation *ex ante* de la norme gagnerait à être fiabilisée par un recours accru à l'expérimentation. C'est l'objet de la cinquième proposition de la mission : développer le recours à l'expérimentation avant la généralisation de certains dispositifs législatifs et en consolider les effets juridiques, à l'exemple – entre autres – de ce qui s'est fait lorsqu'ont été expérimentés des jurys citoyens au sein des juridictions correctionnelles.

Mme Laure de La Raudière. Messieurs les présidents, mesdames et messieurs les députés, chers collègues, mesdames et messieurs les membres du groupe de travail, j'exposerai pour ma part celles de nos propositions qui concernent la procédure législative elle-même.

La réalisation d'une étude d'impact sérieuse et exhaustive sur un projet ou une proposition de loi ne sera d'aucune utilité aussi longtemps qu'un amendement gouvernemental ou parlementaire, ou encore parlementaire mais d'origine gouvernementale, pourra, au cours de la procédure législative, être adopté sans avoir fait l'objet de la moindre évaluation. Nous avons donc proposé que l'on reconnaisse au président de la commission saisie au fond le droit d'exiger une étude d'impact sur les amendements que ladite commission aura qualifiés de substantiels.

Nous avons déjà pu constater que l'idée d'une actualisation de l'étude d'impact en cours de navette parlementaire faisait son chemin. Ainsi, s'agissant du projet de loi dit Macron pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les modifications substantielles apportées au cours de l'examen en commission ont fait l'objet d'études d'impact, réalisées par France Stratégie.

L'élaboration d'une étude d'impact sur un amendement substantiel d'origine gouvernementale ne sera toutefois possible qu'à condition de ménager un délai minimal entre son dépôt et sa discussion. Or il n'existe aujourd'hui aucun délai de dépôt pour les amendements du Gouvernement. Voilà pourquoi nous avons proposé d'en créer un, en vue de la discussion en commission comme de l'examen en séance publique, étant entendu qu'il ne serait pas aligné sur celui qui est imparti aux parlementaires, le fonctionnement de nos institutions supposant de laisser du temps au Gouvernement entre le dépôt des amendements des parlementaires et l'examen en séance. La durée en serait donc intermédiaire. En tout état de cause, ce délai permettrait d'évaluer les amendements gouvernementaux.

Nous avons également proposé d'aménager les règles relatives à la procédure dite accélérée. Celle-ci permet, d'une part, de réduire le délai ordinairement applicable entre le dépôt du texte dans l'une des chambres et son examen, et, d'autre part, de ramener à une seule le nombre de lectures dans chaque chambre. Si ce second aspect peut se comprendre pour certains textes, il est en revanche très gênant pour les députés de ne pas avoir plus de temps pour étudier les dispositions envisagées. On pourrait ainsi introduire une distinction entre la procédure actuelle, qui deviendrait en quelque sorte une procédure d'urgence

absolue, et une nouvelle procédure accélérée, qui reprendrait le délai ordinaire entre le dépôt et l'examen du texte mais ne comporterait qu'une lecture ; la procédure classique resterait inchangée. Cela permettrait d'améliorer la gestion du temps parlementaire et d'associer un plus grand nombre de membres du Parlement à l'examen du texte.

Dans un souci d'efficience, nous avons en outre suggéré que soit repensée l'organisation des débats budgétaires de façon à faire de la loi de règlement un moment fort de l'évaluation, celle de la modernisation de l'action publique notamment. Comme M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, l'a fait observer lors de son audition, « c'est souvent à partir de l'exécution d'une loi de finances ou d'une politique publique que l'on peut se rendre compte de dysfonctionnements, de failles ou d'insuffisances ». Or, tandis que, « dans tous les pays du monde, les parlementaires consacrent beaucoup plus de temps à l'exécution budgétaire qu'aux lois de finances initiales, qui sont d'ailleurs souvent des lois d'affichage, en France nous faisons l'inverse ».

Nous avons étendu notre réflexion sur la gestion du temps parlementaire au temps que nos assemblées consacrent à l'examen de textes législatifs destinés à transposer des directives européennes. S'inspirant de la méthode allemande de transposition, dite de la « double corbeille », l'une de nos propositions suggère de privilégier la transposition des directives européennes par voie d'ordonnance, selon une procédure en deux temps : d'abord, l'élaboration d'un projet d'ordonnance assorti d'une étude d'impact complète et précise identifiant et justifiant les éventuelles « surtranspositions » ; ensuite, un véritable débat parlementaire, à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification, sur l'étude d'impact jointe à l'ordonnance et sur la partie de l'avis du Conseil d'État relative à ladite étude d'impact. Le Conseil d'État devrait rendre compte de la pertinence des motifs justifiant une surtransposition le cas échéant. Les surtranspositions nous sont en particulier reprochées par le milieu économique, car elles créent des distorsions de concurrence entre les pays.

Ce sont également les modalités de négociation des projets de textes européens qui mériteraient d'être renouvelées, afin de placer au cœur des négociations européennes l'étude d'impact de la Commission européenne et ses implications nationales. Car l'organisation d'un débat de fond préalable sur l'étude d'impact de la Commission et, corrélativement, une meilleure anticipation de l'impact des textes négociés au niveau national contribueraient à limiter les surtranspositions : les mesures ne seraient plus imposées au stade de la transposition, mais défendues, pour celles que la France jugerait les plus adaptées à sa situation particulière, au moment des négociations.

Une troisième série de propositions vise enfin à améliorer l'évaluation de la norme en aval de son adoption.

La clarification de l'évaluation des politiques publiques est apparue comme un préalable à l'amélioration de l'évaluation *ex post*. En effet, la mission a

constaté que notre pays comptait de nombreux acteurs à l'origine d'initiatives multiples qui seraient sans doute plus efficaces si elles étaient mieux coordonnées et plus méthodiquement organisées en vue d'éviter les doublons. Cour des comptes, comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale placé sous l'égide du président de l'Assemblée, mission d'évaluation et de contrôle (MEC), commission pour le contrôle de l'application des lois, corps d'inspection, directions ministérielles de la recherche, des études, de l'évaluation, de la prospective et des statistiques, etc. : il est devenu très difficile d'établir un recensement exhaustif des institutions, organes parlementaires et services ministériels qui contribuent à l'évaluation *ex post* des normes et, plus largement, des politiques publiques, tant ils sont nombreux. Autant économiser du temps et des moyens en organisant une conférence des évaluateurs afin de coordonner les initiatives actuellement prises en la matière par divers organes du Parlement et de l'exécutif ainsi que par des institutions telles que la Cour des comptes ou le Conseil économique, social et environnemental.

L'évaluation *ex post* de la norme gagnerait aussi à être plus méthodique. La proposition consistant à enrichir le contenu des études d'impact *ex ante* afin de mieux identifier les indicateurs précis sur lesquels se fondera l'évaluation *ex post* est susceptible d'y contribuer, au même titre que notre quatorzième proposition, qui tend à développer la pratique consistant à introduire dans certains types de loi des clauses de révision afin que le Parlement débattenne de l'efficacité du dispositif adopté dans un certain délai après son entrée en vigueur. C'est d'ailleurs ce principe que nous avons appliqué à l'article 2, controversé et longuement débattu, du projet de loi relatif au renseignement. Il serait de bonne méthode de l'étendre à toutes les dispositions apportant des innovations ou de profonds changements.

On pourrait également renforcer le contrôle parlementaire de l'application de la loi en obligeant le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai donné – six mois à un an – qui courrait à compter de la promulgation de la loi.

Telles sont celles de nos propositions qui restent à concrétiser. Ambitieuses, elles nécessitent pour la plupart une révision constitutionnelle. Mais elles sont à la hauteur des enjeux : nos travaux et nos rencontres sur le terrain avec nos concitoyens nous ont montré que l'inflation normative avait atteint dans notre pays un niveau tel qu'elle affaiblit notre capacité à faire respecter la loi, rend la société de plus en plus complexe, du point de vue des citoyens comme des entreprises, nourrit le rejet des institutions et, par voie de conséquence, menace aujourd'hui notre démocratie.

M. le président Claude Bartolone. Merci, mes chers collègues.

La perspective du non-cumul rend d'autant plus nécessaires la lisibilité du travail législatif et la qualité même de la loi. Nos compatriotes se demandent de plus en plus à quoi sert la loi, et nous avons tout intérêt à leur répondre.

La comparaison est édifiante entre le temps que nous passons à examiner la loi de finances initiale – et le volume financier en jeu – et celui que nous consacrons à la loi de règlement, expédiée en trois heures à un stade où nous pourrions en savoir beaucoup plus sur le comportement des différents ministères et sur l'état des finances publiques.

Mme Cécile Untermaier. Je tiens à féliciter nos deux collègues de leur implication et de leur lucidité s'agissant d'un travail parlementaire que nous voulons tous exemplaire – et qui l'est souvent ; sans doute y reviendrons-nous dans la seconde partie de notre réunion.

La mission a beaucoup travaillé sur l'étude d'impact, en s'appuyant sur l'exemple d'autres pays européens, et a conclu à la nécessité de valider cette étude d'impact avant d'engager la discussion du projet de loi. Le rythme d'examen des textes s'en ressentirait assurément. Mais n'oublions pas que la Constitution autorise le président de l'Assemblée nationale à contester une étude d'impact insuffisante, ce qui ne se fait guère ou pas du tout, faute de temps. Nous devrions pourtant être d'autant plus exigeants vis-à-vis de l'étude d'impact que c'est à ce stade que nous pourrions infléchir et développer la réflexion du parlementaire sur le projet de loi.

Nous nous sommes interrogés sur l'opportunité d'une véritable césure entre le projet de loi et l'étude d'impact, avant d'en revenir à une proposition plus réaliste : un rapporteur pourrait valider au préalable l'étude d'impact, ou tout au moins l'évoquer. C'est un premier pas ; faut-il aller plus loin ?

Enfin, la création d'une autorité indépendante, sur le modèle de ce qui a cours à Bruxelles et dans d'autres pays européens, me paraît intéressante même si la multiplication des autorités indépendantes me laisse quelque peu perplexe.

Mme Marie-Louise Antoni. Merci à tous deux de la qualité de votre travail.

Le poids de la loi dans l'entreprise – pour ne pas parler de son intrusion, un terme trop « clivant » – vient dans le débat public. Je me réjouis que nous puissions en discuter sereinement. Je ne suis pas ici le porte-parole du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), mais je me fais l'écho de la lettre de mission que le Premier ministre a adressée le 1^{er} avril à Jean-Denis Combrexelle en vue d'examiner la place respective de la loi et de l'accord collectif. La question posée est celle de la responsabilité des acteurs de la société civile et de la vie économique. Ce sujet a-t-il été abordé par votre mission d'information ? Notre société est-elle mûre pour un débat serein sur l'inversion de la hiérarchie des normes qui consisterait à réduire le champ de la loi au profit de l'accord collectif ?

M. Bernard Accoyer. Je félicite à mon tour nos collègues de cet excellent rapport, mais je me demande si nous ne tournons pas en rond en répétant les mêmes évidences.

La première est que nous légiférons trop – au point d’avoir produit 400 000 normes ! – et à un rythme qui s’accélère en dépit de nos dénégations et de nos protestations. En revanche, nous ne contrôlons pas assez. De sorte que notre travail est source d’instabilité normative, et que la quantité excessive de textes a pour corollaire leur piètre qualité.

Cela nous invite à réfléchir sur le temps parlementaire, lié à nos méthodes de travail et dont les diverses modifications, qui suscitaient beaucoup d’espoirs, ont déçu. Ainsi, la session unique n’a fait qu’accroître le temps disponible, donc la production de normes. Il en va de même de la rapidité à laquelle les parlementaires se déplacent désormais. Ils n’ont d’ailleurs pas toujours besoin d’être physiquement présents au Parlement pour produire des amendements que l’on peut démultiplier par voie électronique ; mais l’on n’obtient pas de bons résultats en travaillant dans ces conditions.

L’évolution du temps parlementaire a également conduit à multiplier les initiatives parlementaires. J’ose le dire : parfois, dans cette maison, il faut, pour exister, déposer des amendements, des propositions de loi, se singulariser, au lieu de s’en tenir à la modeste tâche qui consisterait à améliorer l’existant – c’est-à-dire, notamment, à le simplifier.

Nous avons déjà pris des initiatives en ce domaine ; si aucune n’a suffi, l’une d’entre elles me paraît toutefois intéressante eu égard aux remarques très pertinentes formulées par nos collègues.

Il est clair que les études d’impact sont insuffisantes et que le Gouvernement ne s’embarrasse pas d’études d’impact qui dissuaderaient de voter les textes qu’il dépose sur le Bureau des assemblées. Il n’existe évidemment pas d’études d’impact sur les amendements gouvernementaux, dont la portée peut pourtant être considérable, ni sur les propositions de loi, ni sur les amendements parlementaires, qui multiplient parfois par cinq le nombre d’articles du texte initial – et le Gouvernement, pour complaire à sa majorité, en accepte beaucoup qui modifient considérablement le texte.

Nous devrions donc donner un rôle et une autorité beaucoup plus importants à une instance de cette maison : le comité d’évaluation et de contrôle (CEC). La commission des finances est chargée d’examiner la recevabilité financière des amendements parlementaires. Pourquoi le CEC ne s’emparerait-il pas de la possibilité, qui lui est déjà offerte mais qu’il utilise peu, d’évaluer les amendements ? Pourquoi ne lui donnerions-nous pas ce pouvoir déjà dévolu à la commission des finances ? Cet aspect concerne les études d’impact, mais également l’évaluation des textes adoptés ainsi que celle de la publication des décrets d’application.

Bien souvent, en effet, le Gouvernement se dispense de cette dernière : il a fait plaisir à un parlementaire en laissant adopter son amendement, mais, faute de décret d’application, tout cela se perd dans les sables – non sans avoir au passage

créé de l'anxiété et découragé tel ou tel inventeur ou porteur de projet. Au total, l'anxiété, l'incertitude et la médiocrité des textes et du travail parlementaire, surtout en matière de normes, nuisent à notre croissance et à notre santé économiques, car ils détruisent la confiance, qui fait tout.

Le Gouvernement en rajoute en recourant à la procédure accélérée, manière abominable de légiférer. Je mets d'ailleurs en garde les tenants du monacamérisme contre cette pratique qui justifie le caractère indispensable du bicamérisme. Celui-ci demeure un facteur d'amélioration des textes, à condition que le Gouvernement ne laisse pas le Sénat ajouter des normes supplémentaires pour lui faire plaisir lorsqu'ils sont de même couleur politique, quitte à le contourner lorsque ce n'est pas le cas.

Toutes ces questions me semblent pouvoir trouver une réponse dans l'avenir que l'Assemblée nationale, voire le constituant, souhaite réserver au CEC. Celui-ci, dont il n'existe pas d'équivalent au Sénat, est un atout que nous sous-employons.

Quant à la surtransposition des directives européennes, elle est proprement scandaleuse : certains membres du Gouvernement ou du Parlement en rajoutent, par élégance politicienne. Si nous nous inscrivons dans la logique européenne d'un marché ouvert – dès lors que l'Europe n'est guère politique –, il faut en assumer les conséquences, ce qui exclut de surtransposer les directives européennes dans notre pays. Comme l'ont dit nos collègues, nous serions bien inspirés de faire pression sur Bruxelles pour que les dispositions européennes suscitent des études d'impact beaucoup plus solides et des négociations plus sérieuses en amont.

En somme, cet excellent rapport défend une orientation que nous approuvons tous : la simplification et l'efficacité accrue du travail du législateur, au service de nos compatriotes et de notre pays.

Je terminerai par un point évoqué par Régis Juanico et qui me tient particulièrement à cœur. Nous permettons depuis quelques années aux internautes de s'exprimer librement sur les textes et les rapports en préparation, mais cette possibilité n'est pas suffisamment utilisée. Les internautes devraient savoir qu'ils peuvent dire tout ce qu'ils souhaitent, adresser les propositions qu'ils veulent au rapporteur ; à lui d'en faire ce qu'il jugera propre à servir l'intérêt général.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Je me suis précipitée sur les conclusions de ce rapport absolument passionnant et dont le sujet m'est cher depuis longtemps. En effet, je faisais partie du cabinet d'Élisabeth Guigou dans le gouvernement Jospin, et j'ai par ailleurs passé quinze ans au Conseil d'État, à la section de l'intérieur, où je rapportais la quasi-totalité des textes relevant du domaine pénal.

Aux conséquences du développement de la législation que vous avez évoquées, j'ajouterai l'insécurité juridique, notamment en matière pénale et de procédure pénale. Lorsque les règles de procédure pénale ou de droit de fond

changent deux fois par an, bien des procédures en cours peuvent être remises en cause. En matière d'inceste ou de harcèlement sexuel, par exemple, alors que l'on ne rencontrait pas de difficultés particulières, les modifications législatives se sont traduites par des non-lieux et par des relaxes. Elles n'avaient pas fait l'objet d'études d'impact puisqu'elles étaient issues de propositions de loi ou d'amendements parlementaires. L'insécurité juridique ne se limite pas au domaine économique : en matière pénale, les conséquences peuvent être graves, notamment pour les victimes.

D'une manière générale, les amendements substantiels, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou parlementaire, nécessitent comme vous l'avez dit que l'on prenne le temps de procéder à une étude d'impact. Mon expérience au Conseil d'État, qui est chargé, avec le Gouvernement, de rédiger les décrets d'application, m'a montré que la tâche était particulièrement difficile s'agissant d'amendements survenus en cours de discussion et n'ayant pas fait l'objet d'études d'impact : l'on ne sait comment procéder de sorte que la loi soit appliquée conformément à la volonté du législateur.

Vos propositions suggèrent ce que le président Accoyer vient de confirmer : la qualité de la loi est intrinsèquement liée au temps ; contrairement à ce que l'on croit, la loi est d'autant mieux faite que l'on sait prendre le temps. Si je ne me trompe, la procédure d'urgence n'a pas été utilisée une seule fois pendant les cinq ans du gouvernement Jospin.

Mme Christine Lazerges. Pas une seule !

Mme Mireille Imbert-Quaretta. On peut donc légitimement s'interroger sur la réalité de l'urgence. Dès lors, faut-il vraiment une troisième procédure intermédiaire entre la procédure ordinaire et la procédure accélérée ? Le temps est gage de discussions entre les deux assemblées ainsi qu'avec le Gouvernement, et d'évaluation en cours de navette. Ainsi, l'examen de la loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000, dont Christine Lazerges était rapporteure, a duré deux ans et demi, requis sept lectures et utilisé la navette autant qu'il était possible ; or la grande majorité de ses dispositions – qui ont été votées à l'unanimité, si je ne me trompe – sont toujours en vigueur, qu'il s'agisse de la juridictionnalisation de l'exécution des peines, du statut de témoin assisté ou de la création du juge des libertés et de la détention. Il me semble donc que l'urgence devrait être extrêmement rare et employée avec précaution. Ce n'est pas à court terme, en effet, qu'il convient de légiférer.

Avec la réforme de 2008, est-on allé jusqu'au bout de la démarche, notamment en ce qui concerne les travaux en commission ? Il importe assurément de prendre le temps, mais aussi de ne pas en faire perdre aux parlementaires ni au Gouvernement. Votre mission d'information a-t-elle réfléchi aux moyens d'éviter que l'on ne reprenne en séance publique ce qui a déjà été vu en commission ? Alors que c'est le texte de la commission que l'on discute en séance, on y réexamine même des amendements rejetés en commission.

Je me demande également si le partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement, hors lois de finances et de financement de la sécurité sociale, n'a pas paradoxalement réduit l'importance du Parlement en incitant le Gouvernement à recourir aux ordonnances. Au Conseil d'État, j'ai assisté après 2008 à une véritable inflation des articles d'habilitation : aucune loi ou presque n'en a été exempte. Le Gouvernement a d'autant plus intérêt à légiférer par ordonnance que les études d'impact sont alors allégées. C'est ainsi que des textes très importants sont adoptés par voie d'ordonnance, au détriment de la représentation nationale. S'il s'agit d'évaluer la réforme constitutionnelle, je doute donc que l'ordre du jour partagé ait permis d'atteindre l'objectif poursuivi ; il est peut-être même contre-productif.

Mme Christine Lazerges. Merci beaucoup aux deux auteurs de ce travail effectivement passionnant, qui s'intéresse à tous les aspects de la procédure parlementaire.

Légiférer, c'est difficile. On ne saurait demander à la loi plus que ce qu'elle peut. Or, souvent, au lieu de commencer par chercher une autre solution, on se précipite sur l'idée d'une loi nouvelle, persuadé qu'elle sera d'autant plus efficace qu'on l'aura adoptée rapidement. Je rappelle que la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État a été préparée en deux ans et demi, de même que le texte plus récent que Mireille Imbert-Quaretta vient de citer en exemple, qui balayait le code de procédure pénale de ses principes directeurs au terme de l'exécution des peines et demeure presque intégralement en vigueur. En réalité, la précipitation nuit à la qualité de la loi.

Cette semaine nous a encore fourni un exemple typique de cette précipitation, pour ne pas dire d'une procédure expéditive : le projet de loi relatif au renseignement, adopté dans un consensus fantastique à l'Assemblée nationale, a été présenté en Conseil des ministres le 19 mars ; assorti d'une étude d'impact d'une incroyable pauvreté, il a été voté dès le 5 mai. À la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), nous l'avons reçu le 20 mars et n'avons disposé que de cinq jours pour en prendre connaissance dans la perspective de notre audition : c'est le type même de l'exercice impossible. La pauvreté de l'avis du Conseil d'État, qui était son premier avis public, fait craindre que la publicité ne nuise à la solidité des arguments et des conseils mis en avant. La longueur même de cet avis est très inquiétante : ses seules réserves portaient sur la composition de la commission de contrôle, ce qui est stupéfiant vu le caractère révolutionnaire du projet – même si celui-ci consiste en grande partie à légaliser des pratiques très répandues.

Pour parvenir à des études d'impact comme celles que vous appelez très justement de vos vœux, il faut du temps, un temps obligatoire. Quant à l'avis du Conseil d'État, il conviendra de discuter avec l'institution pour savoir si la publicité ne risque pas de brider son expression, ce qui serait une catastrophe. Si les conseillers d'État n'osaient plus dire publiquement ce qu'ils s'autoriseraient auparavant à exprimer avec la discrétion qu'on leur connaît, leur avis perdrait son

sens alors même que l'on souhaite à juste titre le rendre obligatoire s'agissant des propositions de loi.

Quant à la procédure accélérée, elle est devenue de droit commun : parmi les textes dont la CNCDH a été saisie depuis trois ans, pas un seul ne lui échappe, quel qu'en soit le sujet. Or supprimer la double navette parlementaire, voire l'une des deux assemblées, supposerait d'exclure la procédure accélérée et d'instaurer un délai minimal de fabrication de la loi. Toutefois, la double navette, dont je ne voyais guère l'intérêt lorsque j'ai été élue députée, m'est apparue utile sur certains textes : ma position à ce sujet n'est donc pas arrêtée. Ce dont je suis sûre, c'est qu'une assemblée législative unique ne devrait en aucun cas pouvoir user d'une procédure accélérée ; des délais significatifs devraient s'imposer pour les études d'impact comme pour les auditions, et les parlementaires et ministres devraient renoncer à attacher leur nom à quantité de projets et de propositions de loi. Bref, il faudrait ne légiférer qu'en cas d'absolue nécessité.

M. Denis Baranger. Je me joins aux remerciements déjà adressés aux deux auteurs de ce précieux rapport, particulièrement riche en éléments de comparaison internationale.

On insiste beaucoup sur l'inflation législative ; c'est certainement un problème, mais qui est commun à tous les grands États modernes. Nous avons besoin d'une grosse production normative ; il y a du bon et du mauvais dans ce qui est fabriqué, mais c'est un peu inévitable. La difficulté n'est pas réellement d'ordre quantitatif : au demeurant, comment savoir de combien de lois nous avons véritablement besoin ? Il faudrait surtout, comme l'a dit M. Accoyer, se garder de faire des lois pour complaire à son auteur, au lobby qu'il soutient, à telle ou telle entité qui propose un amendement.

En revanche, la variabilité de la loi pose une sérieuse difficulté. Il y a quelques jours, lors d'un colloque des investisseurs en infrastructures qui se tenait à Paris, à la question de savoir ce qui limitait leur participation à des partenariats public-privé ou à des dépenses d'infrastructure en France, la réponse des représentants de fonds étrangers et de fonds souverains a été immédiate et brutale : c'est la variabilité de la réglementation dans notre pays. Il n'est pas possible d'investir, disaient-ils, sans certitude à plus long terme quant à l'évolution de la réglementation. Ce qui pose au pays un problème de finances publiques : vu l'étroitesse des marges existantes en matière de dépense publique, il nous faut des investisseurs qui puissent savoir ce qu'ils font.

En ce qui concerne l'urgence et la procédure accélérée, le constat est frappant : jamais usitée auparavant, cette procédure est quasiment devenue la norme. Du point de vue du droit constitutionnel, elle me semble se situer aux confins de l'article 49, alinéa 3, ou du vote bloqué : c'est une demande de confiance implicite de la part de l'exécutif. Il ne s'agit donc pas seulement d'un dispositif technique d'aménagement de la procédure parlementaire, mais de responsabilité politique. Dans tout régime parlementaire coexistent en effet la

confiance explicite, demandée sous la forme de questions de confiance ou de motions de censure, et la confiance implicite, liée à la possibilité de faire passer des textes devant les assemblées : c'est de ce second aspect que relève l'élévation de la procédure accélérée au rang de procédure ordinaire.

Une norme adoptée par ce moyen est à mes yeux très proche du règlement ; elle l'est même, en un sens, davantage qu'une ordonnance puisqu'elle ne suppose ni loi d'habilitation ni loi de ratification. La procédure se rapproche ainsi de ce que l'on appelle dans certains pays la législation exécutive.

Bref, il n'y a là rien d'anodin : la procédure accélérée n'est pas une technique parmi d'autres prévues par le règlement des assemblées, elle est lourde d'implications du point de vue constitutionnel.

En 2012, lors du colloque sur le Parlement français et le nouveau droit parlementaire organisé sous le haut patronage du président Accoyer, M. Damien Chamussy, conseiller des services de l'Assemblée nationale, indiquait que « si l'étude d'impact est utilisée par les députés, elle ne s'est pas imposée pour autant comme un élément du débat public », précisant que les études d'impact devaient « être mises à disposition du public par voie électronique afin de recueillir d'éventuelles observations », mais qu'à cette date « le succès de cette procédure [était] relatif ». La situation a-t-elle évolué ? Dans le cas contraire, comment l'améliorer ?

Je ne suis pas expert de ces questions, mais je me suis toujours demandé ce que pouvait valoir une étude d'impact dès lors qu'elle est élaborée *a priori*, d'une part, et en interne, d'autre part. Par définition, ce n'est qu'après coup qu'il est possible de mesurer les conséquences d'une disposition : la vraie étude d'impact, c'est le contrôle *a posteriori*. Par ailleurs, les études d'impact ne devraient-elles pas émaner d'organes distincts du Parlement ? N'est-ce pas de la société civile que viennent aujourd'hui les vraies études d'impact – des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats, de la presse maintenant que les journalistes ont compris que l'enjeu n'était plus d'apporter de l'information mais de contrôler celle qui est diffusée tous azimuts ? C'est d'ailleurs plutôt une bonne chose, et peut-être les assemblées pourraient-elles y travailler avec la société civile. Voilà une tâche que l'on pourrait confier à un Conseil économique, social et environnemental (CESE) rénové, en faisant de cette troisième chambre, si j'ose l'appeler ainsi, une instance d'évaluation plus en vue.

M. Michaël Foessel. Merci aux deux intervenants pour leur exposé et leur impressionnant rapport. Béotien en matière de travail parlementaire, je n'en ai pas moins, moi aussi, quelques idées sur les méfaits de l'inflation législative, lesquels résultent peut-être d'abord de notre oubli de ce qu'est une loi. À l'heure où les termes de « républicain » et de « républicanisme » subissent eux aussi une forme d'inflation, on ne se souvient plus, en effet, du fait que la République est le gouvernement par la loi – ce qui ne veut pas dire par la norme, et nous devrions sans doute mieux distinguer les deux. La loi – je parle ici en rousseauiste – est un

texte qui porte sur un objet d'intérêt commun : ce n'est ni un texte d'affichage, ni une norme procédurale.

Dans cette perspective, il convient de se demander comment faire moins de lois, c'est-à-dire, peut-être, comment faire de véritables lois, et non pas simplement des textes destinés à faire plaisir à telle ou telle partie de la population, à tel ministre, ou à adapter des normes venues d'ailleurs, par exemple de la Commission européenne.

Que pensez-vous de la récente proposition, assez radicale mais qui a le mérite de la simplicité, aux termes de laquelle une loi serait abrogée si ses décrets d'application n'ont pas été publiés au bout d'un délai donné ? Elle pourrait s'appliquer à toutes les lois qui ne visent que l'affichage.

Je m'interroge plus largement sur la notion même d'étude d'impact, apparemment évidente, mais discutable si l'on y regarde de plus près. Pour toute évaluation, en effet, on peut se demander qui évalue et selon quels critères. Dans quelle mesure l'efficacité doit-elle se substituer, pour légitimer une loi, à son caractère juste ou injuste ? Qu'aurait par exemple été une étude d'impact sur l'abolition de la peine de mort ? Quels en auraient été les critères *a priori*, et qui aurait dû en donner les conclusions ?

La notion d'impact est liée à une conception de la loi qui ne s'attache qu'à son efficacité économique. Je laisse de côté les cas où l'impact peut être de plus grande importance, lorsqu'il est environnemental ; mais, en général, on se demande si la loi est favorable ou défavorable à la liberté des entreprises, à la croissance, à l'emploi, etc. Or ces objectifs, qu'il ne s'agit pas de remettre ici en cause, supposent toutefois, comme l'a dit Mme Untermaier, de créer, entre le représentant et le représenté, une nouvelle autorité chargée de juger de cet impact, une institution d'experts qui pourrait creuser l'écart entre eux. C'est ce qui me paraît le plus préoccupant : une telle instance administrative relève le plus souvent de l'exécutif ; la production de la norme n'en sera-t-elle pas plus technocratique encore, ce qu'on lui reproche déjà ?

En somme, ne désirez-vous pas reprendre le pouvoir sur les critères de l'évaluation, décider, comme représentants du peuple, de ce qui a un impact positif du point de vue de l'idée que vous vous faites de la justice ? Une idée qui est nécessairement conflictuelle, liée aux clivages partisans qui traversent fort heureusement notre démocratie ; elle ne relève pas de l'expertise, mais du choix démocratique dans ce qu'il peut avoir de fragile, irréductible à une évaluation technicienne.

Mme Cécile Duflot. L'intervention quelque peu provocante de Michaël Foessel me paraît justifiée à un double titre, et je ferai ici le lien entre la publicité des avis du Conseil d'État et les études d'impact. Le législateur a de plus en plus tendance à vouloir objectiver ses décisions et à arguer qu'il légifère par pragmatisme, dans l'intérêt général. C'est pour un politique adopter la position la

plus confortable, et c'est une des faiblesses de notre débat politique actuel, que de ne pas assumer un choix mais d'affirmer que son action est la meilleure chose à faire. La meilleure manière d'y parvenir est de se couvrir en invoquant l'avis du Conseil d'État et l'étude d'impact d'un projet de loi.

En même temps, je suis tout à fait d'accord avec Denis Baranger : les études d'impact ne sont pas lues. Sans quoi, par exemple, celle qui accompagne le projet de loi de transition énergétique en cours d'examen aurait dû faire grimper tout le monde au rideau. Car elle précise bien que l'adoption du texte devrait entraîner la fermeture de 24 réacteurs dans notre pays – ce dont je me félicite d'ailleurs. Normalement, un tel sujet fait réagir – même si depuis les dernières aventures du réacteur pressurisé européen (EPR), chacun commence à évoluer dans sa réflexion.

Je suis également d'accord avec Christine Lazerges pour dire que la publicité des avis du Conseil d'État risque de les vider de leur substance. Car on demande au Conseil d'État de ne pas créer de contrariété excessive au Gouvernement et de s'abstenir de remettre en cause la constitutionnalité des textes. En conséquence – et c'est notamment ce qu'il est advenu du projet de loi relatif au renseignement –, c'est le Conseil constitutionnel qui joue le rôle du Conseil d'État. Ne nous cachons pas dernière notre petit doigt : il est invraisemblable que la saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République, glosée par tous, soit due au fait que l'exécutif ne se serait pas sérieusement assuré en amont de la constitutionnalité de son projet de loi. Autre exemple concret : l'une des dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) instituant un « fonds travaux » a donné lieu à un échange entre le Gouvernement et le Conseil d'État. Ce dernier a alors souligné que cette disposition, qui visait à lutter contre les copropriétés dégradées, remettait en cause le droit de propriété, principe constitutionnel très fort, supérieur au droit au logement dans notre hiérarchie des normes. Mais, bien évidemment, cet échange n'a pas été rendu public sans quoi les opposants au projet de loi se seraient rués dessus. Lorsque l'on souhaite faire ce travail préalable au dépôt d'un projet de loi de manière trop publique, on l'affadit et l'on est obligé de le refaire *a posteriori* en saisissant le Conseil constitutionnel, ce qui présente un vrai danger.

Car le travail législatif devient un outil de communication de la politique gouvernementale. On m'a ainsi demandé pourquoi je n'avais pas déposé quatre projets de loi au lieu d'un seul, à raison d'un tous les six mois pour faire l'actualité. Or, j'assume totalement le fait que la loi ALUR n'ait pas été examinée selon la procédure d'urgence. Je revendique l'idée que l'absence de recours à cette procédure est une bonne chose : cela permet à tout le monde de se calmer, de faire avancer les discussions et cela facilite la publication des décrets d'application par la suite. J'ai entendu M. Foessel proposer que les lois ne faisant pas l'objet de décrets d'application deviennent caduques. Mais c'est l'inverse ! La Constitution dispose que le Parlement vote la loi et que l'exécutif est chargé de l'appliquer et non pas de décider si elle lui plaît ou pas. Il n'est pas normal que lorsque j'étais ministre, j'aie dû signer des décrets d'application de la loi Grenelle I.

Vous avez proposé d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes. Mais la semaine de contrôle n'est qu'une vaste blague ! Elle permet simplement aux députés de rester en circonscription. Je préférerais encore que le Parlement cesse de siéger une semaine sur quatre.

Je ne sais pas si je me remettrai d'avoir dit autant de choses que je n'aurais pas dû révéler dans le cadre d'un groupe de travail dont les réunions sont publiques. Mais autant travailler sérieusement puisque vous nous avez indiqué au début de nos réunions, monsieur le président, que ce groupe de travail n'était pas là pour réaliser un joli dossier qui resterait dans le placard.

Faisons un vrai contrôle et demandons effectivement des comptes à l'exécutif sur la non-publication des décrets. Cela nous évitera de voter des lois qui n'ont pas vocation à faire l'objet de décrets d'application parce qu'elles ne sont que des actes de communication. Le contrôle du Parlement devrait se resserrer sur ce seul sujet : la publication des décrets c'est-à-dire la mise en application effective des décisions législatives votées par lui. Aujourd'hui, on a accepté l'idée qu'un gouvernement qui ne veut pas appliquer une loi n'en publie pas les textes d'application. Cela n'est pas permis ni envisageable !

Quant aux ordonnances, si elles sont autant utilisées, c'est moins pour déposséder le Parlement de ses prérogatives que pour aller plus vite, le travail législatif étant devenu un acte de communication politique. Car entre le moment où l'on annonce un texte et celui où on l'applique, il peut s'écouler plusieurs mois, surtout si l'on n'utilise pas la procédure d'urgence. Mieux vaut peut-être resserrer très fortement le champ des ordonnances sur des sujets précis, sans s'interdire d'y recourir, et redonner du temps au travail législatif afin d'en garantir la qualité. Car l'une des raisons de la non-publication des décrets d'application est que certaines lois insuffisamment travaillées doivent d'abord être retouchées.

Tant que nous ne sortirons pas du piège de l'accélération du temps législatif, nous appauvrirons le travail du Parlement et fragiliserons les textes. Imaginons que certaines dispositions de la loi sur le renseignement – votées en urgence, quasiment sous le régime de l'article 49, alinéa 3 –, soient déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel : il faudra recommencer la discussion. Ce mode de fabrication de la loi pose problème.

Enfin, je souhaiterais vous poser quelques questions. Outre l'idée de resserrer le travail de contrôle parlementaire sur la publication des décrets par le Gouvernement, ne pourrait-on pas – question qui rejoint un débat que nous avons eu sur la concertation en amont – assurer une élaboration multipartite des études d'impact ? Car les études d'impact sont uniquement le fruit du travail de l'administration et une réponse à la demande du Gouvernement qui souhaite des études d'impact favorables à ses projets de loi. Une participation plus diversifiée à la réalisation des études d'impact permettrait d'effectuer un travail de concertation préalable plus utile que les moments de radicalité que l'on vit lors de l'examen des textes et des amendements. Il faudrait aussi limiter le nombre d'amendements

gouvernementaux : le recours à la procédure d'urgence fait qu'ils n'ont jamais été aussi nombreux, arrivant parfois la veille pour le lendemain et faisant jusqu'à deux pages.

Bref, ne pourrait-on pas limiter le recours aux ordonnances à des champs précis, assurer une élaboration pluripartite des études d'impact et limiter, par session, le nombre de recours à la procédure d'urgence pour l'examen des textes ?

M. Alain-Gérard Slama. Je félicite les auteurs de ce rapport et suis convaincu qu'ils ont envisagé la question de l'abandon de l'espace et du temps politiques au bénéfice des experts et des juges, à l'égard duquel j'ai pour ma part été très critique. Compte tenu du fait que nous n'avons pas, en France, de culture de l'évaluation et qu'il est absolument nécessaire d'accroître le contrôle parlementaire, comment s'assurer que l'étude d'impact, qui présente des données techniques et reflète les différents intérêts en jeu, servira de point d'appui à la délibération politique, laquelle a pour objet l'intérêt général ?

Votre réflexion vient compléter un rapport publié en 1991 par le Conseil d'État, que l'on doit à Françoise Chandernagor et qui présentait au législateur les critères nécessaires pour qu'il fasse moins de lois et qu'il se rappelle la phrase célèbre de Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. » Seulement, on a découvert depuis quelques années que les lois qui affaiblissent les lois nécessaires non seulement étaient inutiles mais pouvaient carrément être nuisibles. Si des rapports démontraient par exemple que l'existence de la peine de mort diminue le nombre de crimes commis, que deviendrait la délibération philosophique dans ce débat ? Bien sûr, ce n'est pas le cas et je n'ai pas besoin de l'argument selon lequel l'abolition de la peine de mort serait inutile voire dangereuse car elle est constitutive d'une certaine idée de notre société et de notre civilisation. Il existe donc bien une différence entre le travail technique d'évaluation et d'élaboration des textes et la délibération politique. Le problème, c'est que l'évaluation elle-même comporte une dimension politique. Ce transfert à l'expert et au juge m'inquiète. Il faut donc essayer de limiter le champ de compétence des autorités administratives indépendantes.

D'autre part, si l'on a autant insisté sur la nécessité de consacrer beaucoup plus de temps à cette délibération, c'est parce qu'elle devrait être davantage argumentée du point de vue philosophique, moral et de la défense de l'intérêt général.

Bref, encore une fois, comment faire pour séparer l'étude d'impact de ce qui relève du débat politique ?

M. Bernard Thibault. Je formulerai quelques commentaires tout en concédant franchement ma méconnaissance des mécanismes internes au fonctionnement des assemblées. Peut-être considèrerez-vous certaines de mes remarques comme peu informées : j'en prends le risque.

Nous avons évoqué la question du temps à plusieurs reprises au cours de nos réunions. Lorsque nous avons abordé par exemple les incidences du quinquennat, sans doute insuffisamment appréciées avant que celui-ci ne soit très largement approuvé, nous avons indiqué combien il rythmait de fait l'ensemble de la vie politique et à quel point il avait accéléré les échéances. Or, dès lors l'on parle de l'adoption des lois, l'idée de prendre du temps est importante, même si elle va *a contrario* d'une représentation politique qui communique plus souvent sur le fondement de déclarations faites au Parlement que sur celui des travaux dudit Parlement. Dans un environnement de plus en plus complexe, imprévisible et anxiogène, cela me semblerait paradoxalement moderne que de décider de prendre du temps avant d'agir sur certains sujets. Être responsable, c'est redonner du temps et de l'oxygène à une société qui en manque aujourd'hui. Tout allant en s'accéléralant, je ne crois pas qu'il soit de bonne politique de prétendre légiférer rapidement, sans avoir pris en compte tous les éléments susceptibles d'éclairer la décision.

Quant à l'étude d'impact, si elle vise avant tout à légitimer une proposition législative, pour qu'elle soit pertinente, complète et qu'elle renforce le débat politique, il faut qu'elle soit contradictoire et que des acteurs puissent y dénoncer des risques ou des dangers. Il a été fait référence à des structures dont l'indépendance serait garantie, mais nous aurions tout à gagner à nous appuyer sur les acteurs qui existent déjà dans la société, qu'ils soient issus du monde associatif ou d'organisations professionnelles représentatives – de l'entreprise comme des salariés. La contradiction qu'ils apporteront pourra même constituer un enrichissement, dès lors qu'elle visera à améliorer un projet mis sur la table à un moment donné. Je me méfie de cette tendance à recourir à des structures dites indépendantes qui affaiblit le politique au sens noble du terme. Je ne pense pas que nos concitoyens soient forcément disposés à élire des représentants qui s'efforceront de multiplier les instances d'experts extérieurs auprès desquelles ils prendront conseil pour adopter des lois. Tout comme M. Baranger, je pense que le CESE pourrait être parmi les acteurs permettant d'enrichir des études d'impact *a priori*, même si l'on envisage l'hypothèse de sa suppression.

Enfin, je souhaitais revenir sur la question des clauses de rendez-vous. Elles sont parfois prévues par des textes législatifs, mais on pourrait aussi imaginer que les effets réels de la loi soient réexaminés au bout d'un certain temps. Ainsi, par exemple, pour soutenir que le recul de l'âge de départ à la retraite n'aurait pas d'impact sur le niveau des retraites des salariés les plus âgés, on nous a expliqué que le comportement des entreprises en matière de recrutement des seniors allait changer en conséquence. On a donc reculé plusieurs fois cet âge de départ à la retraite. Or, lorsqu'on dresse aujourd'hui un bilan contradictoire de cette mesure, on s'aperçoit non seulement que le mode de recrutement des entreprises n'a pas du tout changé à l'égard des seniors, mais aussi que leur taux de chômage s'est aggravé. La seule conséquence sociale de cette réforme est la baisse des pensions attendue par les travailleurs qui n'auront plus suffisamment d'annuités. Il ne serait donc pas aberrant de prévoir des clauses de revoyure d'autant que celles qui existent aujourd'hui sont plutôt présentées comme un

argument politique que comme une obligation législative. Je serais favorable à ce que dans des domaines importants, les textes prévoient des rendez-vous beaucoup plus officiels au cours desquels le législateur porterait une appréciation sur ce qu'il a pu adopter à un moment donné et qui peut s'avérer à l'usage nécessiter une correction. Seriez-vous favorable à une plus grande utilisation de ce type de clause ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Je vous remercie pour ces éclairages et ces propositions intéressantes.

S'agissant de la prise en compte de l'environnement dans ces études d'impact, il semble que pour rédiger votre rapport, vous ayez beaucoup auditionné le MEDEF mais, à ma connaissance, pas de syndicats ni de spécialistes des questions environnementales. Lors de l'élaboration des réflexions sur les études d'impact, j'avais souligné auprès de certains services ministériels que ces études devaient prendre en compte l'impact des projets de loi non seulement sur les entreprises, mais aussi sur le social et sur l'environnement. Lors de l'une des réunions du Club des Juristes à laquelle j'ai assisté, le Club a conclu que l'on importunait les entreprises en leur demandant des informations sur les produits polluants qu'elles déversaient dans la nature et qu'il vaudrait mieux que les entreprises décident elles-mêmes des informations qu'elles souhaitent transmettre. Concrètement, cela reviendrait à transférer le pouvoir normatif du Parlement et du Gouvernement aux entreprises. Avez-vous envisagé des mesures afin d'assurer une transparence quant à l'influence qui s'exerce sur l'élaboration des lois au Parlement et d'éviter une influence excessive de certains lobbies ? Sur ce point, je rejoins la position de MM. Foessel et Thibault : il importe de disposer d'une information technique, mais il faut qu'elle provienne de tous les bords, puis qu'il y ait ensuite une reprise en main du politique car la fabrique de la loi relève des élus, qui doivent en assumer la responsabilité.

J'ai trouvé intéressante l'idée d'instaurer une obligation de négociation dès le stade des réflexions menées au niveau européen, ainsi que celle d'imposer un temps minimum obligatoire, qu'il y ait maintien du bicamérisme sous sa forme actuelle ou sous celle d'une chambre politique et d'une chambre « de conseil » - cette dernière prenant le temps nécessaire pour améliorer l'élaboration de la loi *a priori* et l'évaluer régulièrement *a posteriori*. Car si le Conseil d'État est censé sanctionner le Gouvernement lorsque ce dernier ne publie pas les décrets d'application des lois, il le fait rarement, ce qui démontre, encore une fois, l'insuffisante responsabilité politique du Gouvernement. Et si l'on entend dire souvent que le Président de la République souhaite l'adoption de telle ou telle loi, je rappelle qu'il n'a pas en droit l'initiative des lois, et qu'il ne doit pas l'avoir car il n'est pas responsable politiquement. Réapparaît ici le schisme entre responsabilité et pouvoir : si le Gouvernement, qui a le devoir d'exécuter les lois, était plus responsable et plus contrôlé, voire si les ministres étaient individuellement responsables, peut-être le manque d'application des lois pourrait-il être sanctionné plus clairement par les parlementaires.

Mme Christine Lazerges. Je compléterai mon propos par une courte question : lorsqu'une majorité parlementaire ayant voté un texte tel que la loi relative à la géolocalisation défère cette loi au Conseil constitutionnel, n'avoue-t-elle pas par là-même qu'elle a mal légiféré ? N'est-ce pas la preuve qu'elle n'a pas pris le temps de vérifier la conformité du texte à la Constitution ni d'examiner attentivement les décisions antérieures du Conseil constitutionnel ?

M. le président Claude Bartolone. Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, ces enjeux relèvent aussi d'une prise de conscience politique, car la machine devient folle dès le départ : ainsi, lorsque le Premier ministre Lionel Jospin m'a proposé d'entrer au Gouvernement, certains connaisseurs avisés du fonctionnement gouvernemental m'ont donné trois conseils : exiger de pouvoir nommer moi-même mon directeur de cabinet, m'assurer de la qualité des locaux dans lesquels je serais installé, obtenir qu'un texte de loi porte mon nom...

J'ai entendu vos remarques sur le bicamérisme, mais vous connaissez tous mon point de vue sur la question : il est aujourd'hui une facilité pour le Gouvernement, qui ne voit aucun inconvénient à déposer des textes, même lorsqu'ils ne sont pas prêts, au motif qu'on aura le temps de les améliorer au cours de la navette. Et jamais nous n'avons examiné, depuis l'instauration du quinquennat, autant d'amendements d'origine gouvernementale, et ce alors même qu'on nous recommande d'alléger le travail parlementaire ! Cela signifie que l'on écrit la loi au fil de l'eau. L'idée, largement partagée jusque dans cette salle, selon laquelle l'existence du Sénat permettrait de corriger certaines erreurs commises à l'Assemblée nationale, contribue à pervertir le système. Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier le nombre d'amendements adoptés en cours de navette et les points précis sur lesquels la loi s'en trouve améliorée.

Autre question : quel rôle veut-on assigner au politique ? La loi ne peut seulement revêtir une dimension technique, sans quoi l'on tue le débat politique, comme j'ai eu l'occasion de le vivre personnellement sur la question européenne. Malheur à celui qui tient un propos ne correspondant pas à la culture dominante ! Si des pans entiers du débat sont sanctuarisés, notamment au motif qu'il existerait des règles économiques intangibles car énoncées par les économistes, imaginez à quoi sera réduite la fonction du politique !

Ayant eu l'occasion de formuler des propositions lorsque je suis devenu président de l'Assemblée nationale, je suis très surpris par la peur du politique et par la multiplication des « comités Théodule ». On renvoie le traitement de certains sujets relevant de la délibération politique à des enceintes aseptisées – et je ne mets pas là en cause les personnes qui participent à leurs travaux. Je ne comprends toujours pas comment on a pu, dans le passé, confier à une commission extérieure à l'Assemblée nationale les questions d'immigration et d'intégration, qui sont d'ordre politique, tant en ce qui concerne l'accueil que les résultats en termes d'intégration dans la société française. Ces enjeux nous renvoient à la question de savoir quels sont nos moteurs républicains pour parvenir à cette intégration. La réflexion de notre groupe de travail est certes indispensable

car il permet de définir les garanties du débat politique. Mais à un moment donné, sera nécessaire une prise de conscience collective, patriotique et nationale de ce que sont la loi et la place du débat politique, sans quoi demeurera la tendance à éviter le lieu du débat et de la confrontation.

Enfin, on voit bien la machine infernale qui s'est mise en place. Dans un monde politique qui connaît désormais l'alternance, l'idée s'installe que l'on n'est pas sûr de voir publiés les décrets d'application de toute loi qui n'est pas votée à mi-mandat. La machine se met donc à travailler sans savoir exactement à quel moment elle pourra constater le fruit de son travail en dehors de celui qu'elle tire de la communication. Pour l'heure, le politique n'a pas pris la mesure de l'explosion inéluctable des moyens de communication numériques, des chaînes d'informations en continu et d'un monde qui, s'il n'est pas maîtrisé, installe le politique dans l'éphémère. Même lors d'une séance de longs débats sur un texte politique important, les chaînes d'information en continu qui sont installées dans la Salle des Pas Perdus nous demandent au bout d'un quart d'heure si l'on a du nouveau à leur raconter. La loi vieillit donc d'une certaine manière avant même d'être votée. Cela nous renvoie à la question à la restauration de l'esprit public dans son rapport à la loi et au politique.

M. Régis Juanico. Je concentrerai ma réponse sur trois sujets : l'inflation normative, les études d'impact et l'évaluation des politiques publiques.

Dans notre rapport, nous avons voulu contribuer à l'objectif de revalorisation du travail parlementaire, que vous poursuivez d'ailleurs ici même dans ce groupe de travail sur l'avenir des institutions, et préparer ce que ce sera le Parlement du non-cumul à partir de la XV^e législature. Or, aujourd'hui, le Parlement vote trop de lois, et des lois trop bavardes. Les normes s'accumulent au point que notre système juridique est complexe et instable. La concentration de l'activité du Parlement sur le vote de la loi se fait au détriment de sa fonction de contrôle et d'évaluation.

Aujourd'hui, sont votées environ 500 lois par législature, dont 80 % proviennent du Gouvernement – et encore les 20 % de lois d'origine parlementaire sont-elles souvent, en fait, inspirées ou même rédigées par lui. Le stock de lois dépasse les 11 000 textes. Le nombre d'ordonnances explose : de dix ordonnances par an avant l'an 2000, on se retrouve aujourd'hui à plus de 30 ou 40 ordonnances chaque année. Certains projets de loi relatifs à l'agriculture ont comporté une trentaine d'habilitations à légiférer par voie d'ordonnance. Se pose également un problème de volume de la loi : en 2013, l'ensemble des lois publiées au *Journal officiel* représentait 4 millions de caractères, et le Conseil d'État a mesuré que, chaque année depuis 2010, le nombre d'articles de loi a augmenté de 8 % et le nombre de mots qui les composent de 6 %. Le nombre d'articles de la loi ALUR et celui de la loi portant engagement national pour l'environnement ont été multipliés par deux entre le dépôt de ces textes et leur adoption définitive. Entre 2012 et 2014, 1 767 amendements gouvernementaux ont été adoptés, soit deux fois plus qu'il y a dix ans. Je ne reviens pas sur les séances de nuit déjà évoquées

par le président Bartolone, ni sur le nombre de journées supplémentaires ouvertes par le Gouvernement pour légiférer, ni sur le recours à la procédure accélérée – quatre fois plus souvent qu’il y a dix ans. Comme vous l’avez souligné, cela est aussi dû à l’accélération du temps politique et médiatique.

En théorie, notre ordre du jour comprend une semaine de contrôle que nous utilisons certes pour présenter nos rapports d’évaluation et de contrôle des politiques publiques. Mais ses modalités ne sont pas satisfaisantes et elle est aussi préemptée par le Gouvernement.

J’en viens à présent aux études d’impact. Aujourd’hui, la fabrique de la loi comprend plusieurs phases. Tout d’abord, celle de la délibération collective entre ministres avant même que le dépôt d’un texte de loi ne soit décidé. La question est alors de savoir si l’adoption d’une loi est vraiment nécessaire. Cette phase importante est souvent oubliée, chaque ministre concoctant des textes législatifs dans son ministère. Dès lors qu’il y a intention de rédiger un texte législatif, il est nécessaire d’organiser au Parlement un débat préalable d’orientation, avant même qu’un projet de loi ne soit déposé en Conseil des ministres. C’est à ce moment-là qu’il faut pouvoir associer le plus largement possible, avant même l’étude d’impact, les forces vives de la nation dans leur diversité. Ensuite intervient l’étude d’impact qui soulève deux problèmes. D’une part, elle reste imprécise. Ainsi était-il prévu dans l’étude d’impact du projet de loi relatif à l’économie sociale et solidaire dont j’ai été le rapporteur la possibilité, d’ici deux à cinq ans, de créer entre 100 000 et 200 000 emplois. Même si l’étude d’impact ne relève pas de la prédiction mais de l’estimation, il est difficile au législateur de travailler à partir de données aussi imprécises. Plus grave encore, les études d’impact sont élaborées par les administrations mêmes qui sont chargées de rédiger les projets de loi. Elles n’ont donc aucune objectivité. Il importe donc de disposer d’une contre-expertise indépendante sur la qualité des études d’impact.

Quant à savoir s’il faut en confier la responsabilité à une autorité administrative indépendante supplémentaire, ce n’est pas le choix que Laure de La Raudière et moi-même avons fait. Nous souhaitons la rationalisation et le regroupement de plusieurs autorités indépendantes aujourd’hui chargées d’évaluer la qualité de ces études, à commencer par le Conseil de la simplification pour les entreprises : Thierry Mandon y travaille afin que des mesures concrètes en ce sens soient prises d’ici au 1^{er} juillet. Je pense aussi au Conseil national d’évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN), au Haut Conseil à la vie associative (HCVA) et au CESE, qui rend de bons rapport lorsque le Gouvernement lui demande de travailler en amont de la préparation de la loi, mais qui pourrait aujourd’hui jouer un rôle important d’évaluation des conséquences sociétales et environnementales des textes. En Grande Bretagne, le feu vert de l’autorité indépendante est nécessaire pour qu’un texte de loi puisse être examiné. Seulement 1 % des quelques 12 000 décisions prises par cette autorité n’est pas suivi par le Gouvernement britannique.

J'en viens enfin à l'évaluation des politiques publiques. En tant que vice-président du CEC, placé sous l'autorité de Claude Bartolone, je peux affirmer que nous disposons à l'Assemblée nationale d'un outil remarquable chargé d'apprécier les résultats d'une loi au regard de ses objectifs de départ sur des politiques transversales. Nous y travaillons dans un esprit pluraliste – ce qui suppose que nous nous mettions d'accord sur un constat et des préconisations. Cet effort de consensus donne aux rapports de cette instance une légitimité supplémentaire. Le CEC retient une approche de comparaison avec les autres pays européens et travaille dans la durée, souvent pendant un an sur un même rapport. Ses travaux sont ensuite examinés en séance publique à l'Assemblée nationale et font l'objet d'un droit de suivi : six mois après la publication d'un rapport, le CEC interroge les ministres quant au sort donné à ses préconisations. Souvent, celles-ci sont suivies d'effet. C'est un outil sur lequel il faut pouvoir s'appuyer mais si l'on souhaite lui confier l'élaboration des études d'impact, il aura besoin de moyens supplémentaires – ce qu'il est difficile de justifier aujourd'hui. Mais peut-être avons-nous un travail de pédagogie à accomplir en la matière.

Nous proposons, et cela figure désormais dans le Règlement de l'Assemblée nationale, que la culture de l'évaluation des politiques publiques se diffuse dans l'ensemble des commissions permanentes. Trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, son rapporteur et le contre-rapporteur, chargé d'évaluer la qualité de son étude d'impact lors de son examen en commission, auront désormais pour tâche d'évaluer cette loi systématiquement.

Autre progrès, nous avons placé au cœur du débat parlementaire l'étude d'impact qui sera désormais discutée en commission et en séance publique.

Quant à l'application de la loi, elle doit effectivement faire l'objet d'un contrôle parlementaire plus poussé. Nous avons progressé en ce sens depuis quelques années : nous sommes passés de 35 ou 40 % à quelque 65 % de décrets d'application publiés après l'entrée en vigueur d'une loi. Je regrette à ce titre que le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, ait supprimé une des rares instances chargées de vérifier l'application de la loi. Cette commission sénatoriale avait toute son utilité, y compris dans le cadre de nos travaux d'évaluation des politiques publiques. Il faut absolument que nous évitions de fixer dans les textes législatifs des dates d'entrée en vigueur trop précipitées. Mieux vaut, pour que les décisions prises aient un impact sur le terrain, prévoir une phase d'expérimentation sur un territoire déterminé avant de prendre des mesures définitives. On se heurte en effet parfois au mur des réalités lorsqu'on applique la loi.

Mme Laure de La Raudière. Nous sommes tous d'accord sur le fait que la loi n'a pas pour fonction d'être un outil de communication. Quant à savoir comment faire pour y parvenir, je vous renvoie aux suggestions que vous pourrez faire dans le cadre de ce groupe de travail.

Nous n'avons pas étudié, dans le cadre de notre mission, la place de la loi par rapport à celle de l'accord collectif dans le milieu des entreprises. Mais il importe de bien distinguer ce qui relève de la loi de ce que l'on peut régler à d'autres niveaux. Cela nous permettra de respecter la hiérarchie des normes, d'adopter moins de lois et de prendre le temps nécessaire pour rédiger des textes de qualité. Si l'on trouvait un moyen de limiter le recours aux procédures accélérées, j'y verrais une bonne chose mais j'ignore comment y parvenir dans le cadre de la V^e République.

Le champ des ordonnances devrait, selon moi, être restreint à la transposition par défaut des directives européennes, quitte à recourir à la loi par la suite si l'on souhaite les sur-transposer. Cela permettrait à la France de respecter les délais dont elle dispose pour le faire. La consultation du Conseil d'État nous donnerait l'assurance que ces ordonnances sont hors du cadre de la sur-transposition.

S'agissant de la transparence sur le lobbying, M. Thierry Mandon, qui a réalisé un travail sur la fabrique de la loi, propose de soumettre les études d'impact à l'avis des citoyens, des ONG et des parties intéressées avant qu'elles ne soient présentées, avec les projets de loi auxquels elles se rapportent, en Conseil des ministres. Cette méthode ayant été appliquée au projet de loi à venir sur le numérique, nous pourrions vérifier en quoi cela a permis d'en améliorer les dispositions de départ.

Enfin, je ne suis pas sûre que la vitesse avec laquelle nous examinons les textes soit l'une des raisons de la saisine du Conseil constitutionnel. Car il est très difficile aux parlementaires, lorsqu'ils examinent un texte, de savoir s'ils respectent finement l'équilibre prévu par la Constitution ou pas. D'autre part, sur certains sujets, comme par exemple le projet de loi sur le renseignement, nous avons besoin d'une décision du Conseil constitutionnel qui fasse jurisprudence.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie de cette présentation et du rapport que vous avez rédigé, tous deux utiles pour nous permettre d'apprécier le rôle législatif du Parlement, notamment en vue de l'application de la règle du non-cumul.

Audition de Mme Céline Vintzel, maître de conférences à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, sur le renforcement du Parlement, le vendredi 22 mai 2015

M. le président Claude Bartolone. Je suis heureux de vous retrouver aujourd'hui pour cette douzième réunion du groupe de travail sur l'avenir des institutions. Nous entamons notre troisième et avant-dernière réunion consacrée au Parlement du non-cumul.

Nous vous avons fait parvenir une note sur la question de la représentation, que nous évoquerons en deuxième partie de matinée. Nous arrêterons ainsi, je l'espère, un certain nombre de positions que nous pourrions affiner dans le cadre de l'entretien que nous aurons la semaine prochaine avec Bernard Manin, auteur notamment des *Principes du gouvernement représentatif*.

Nous vous ferons également parvenir prochainement un deuxième « document martyr », consacré cette fois-ci à la participation des citoyens. Vous pourrez formuler vos remarques sur ce sujet, par écrit ou dans le cadre de nos débats.

Nous accueillons aujourd'hui Céline Vintzel, maître de conférences en droit public à l'université de Reims-Champagne-Ardenne, avec qui nous allons évoquer la question du renforcement du Parlement. Cette question n'est pas nouvelle. Elle est au cœur de tous les rapports relatifs aux institutions publiés au cours des dernières années.

La révision constitutionnelle de 2008 avait spécifiquement pour objet de renforcer la place du Parlement et de répondre à une partie des critiques formulées à l'encontre de ce qu'il est convenu d'appeler le « parlementarisme rationalisé », qui désigne l'ensemble des dispositions juridiques ayant pour but d'encadrer les pouvoirs du Parlement afin d'accroître la liberté d'action du Gouvernement.

La remise en cause du parlementarisme rationalisé est-elle la clef du renforcement du Parlement ? Sinon, comment renforcer la place du pouvoir législatif ? Telles sont quelques-unes des questions que nous poserons à notre invitée.

Céline Vintzel, vous avez écrit une thèse passionnante, intitulée *Les Armes du Gouvernement dans la procédure législative. Étude comparée : France, France, France, France*, qui a reçu le prix de thèse du Conseil constitutionnel en 2010, et le premier prix de thèse du Sénat la même année. Vous y exposez un point de vue original. Après avoir examiné de près les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif dans plusieurs pays, vous concluez que le parlementarisme rationalisé n'est pas une spécificité française et qu'en réalité les différents gouvernements européens disposent d'importants moyens pour faire aboutir leurs

initiatives. Plus fondamentalement, vous soutenez qu'il y aurait en vérité dans le régime parlementaire contemporain, et notamment en France, une « fusion des pouvoirs » entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Partant de ce constat, un renforcement du Parlement est-il possible ? La France a-t-elle choisi la variante du parlementarisme rationalisé la plus adaptée à sa logique politique ? Bref, comment renforcer aujourd'hui le Parlement ?

Mme Céline Vintzel. Je vous remercie d'avoir souhaité m'entendre. Je suis d'autant plus heureuse de m'exprimer devant vous que je suis convaincue que le thème du renforcement du Parlement ne doit plus aujourd'hui être appréhendé par rapport au seul Gouvernement, mais dans une perspective visant à lui permettre d'exercer ses fonctions dans une démocratie moderne en constante évolution.

Mes réflexions et propositions sont l'aboutissement de travaux comparatifs sur les principaux régimes parlementaires actuels, qui m'ont amenée à aborder la question du renforcement du Parlement selon trois axes majeurs : le fonctionnement général du régime parlementaire, la fonction législative et la fonction de contrôle.

La question du fonctionnement général du régime parlementaire est, selon moi, cruciale dans notre pays et préside à toutes les autres. Pays de Montesquieu, la France est en effet le pays le plus imprégné par la théorie de la séparation des pouvoirs, ce qui n'empêche pas – et je m'en désolé – que le régime parlementaire actuel soit un régime de fusion des pouvoirs entre le Gouvernement et la majorité parlementaire. S'il y a aujourd'hui séparation des pouvoirs ou des fonctions, ce n'est pas entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais entre la majorité et l'opposition.

D'aucuns pourront arguer qu'il s'agit là d'une question doctrinale, d'un fait culturel qui ne se décrète pas, mais il existe bel et bien dans notre Constitution des dispositions qui entretiennent ce malentendu et traduisent une exception française.

Je pense avant tout à l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution, qui dispose que la fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec un mandat parlementaire. Cet article, qui visait à assurer la stabilité du Gouvernement dans le contexte de 1958, ne se justifie plus aujourd'hui, et il me semble qu'il faudrait rendre compatibles les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire, voire rendre obligatoire le fait que les membres du Gouvernement soient des parlementaires, comme c'est le cas en Grande-Bretagne.

En ce qui concerne la fonction législative du Parlement, il ne s'agit plus aujourd'hui de savoir s'il faut atténuer ou supprimer le parlementarisme rationalisé, mais plutôt d'appréhender celui-ci dans une triple optique : celle du type de parlementarisme rationalisé choisi, de son ciblage et de sa malléabilité.

L'étude des exemples étrangers m'a conduit à la conclusion que le parlementarisme rationalisé était inhérent aux régimes parlementaires modernes ; seule sa forme diverge selon les pays. En France, le parlementarisme rationalisé procède directement des prérogatives du Gouvernement, même si la révision constitutionnelle de 2008 a ponctuellement atténué la portée de ce principe ; en Allemagne en revanche, c'est la majorité parlementaire qui est à la manœuvre, pour le compte du Gouvernement. Or la France aurait tout à gagner à adopter ce que j'appelle la « variante moderne » du parlementarisme rationalisé, qui consiste à confier intégralement aux assemblées, toujours pour le profit du Gouvernement, la maîtrise des mécanismes du parlementarisme rationalisé.

Cette prise de position se fonde d'abord sur des raisons politiques : la France est incontestablement un régime parlementaire majoritaire, et il n'y a donc plus aucune raison, dans ces conditions, que le Gouvernement conserve la main sur les mécanismes du parlementarisme rationalisé. Culturellement, de plus, la France est sans doute, je l'ai dit, le pays le plus attaché à la théorie de la séparation des pouvoirs, et il me paraît fondamental que la majorité parlementaire dispose d'une véritable autonomie technique pour mettre en œuvre le parlementarisme rationalisé. Cela serait plus conforme à notre tradition constitutionnelle et permettrait en outre l'émergence d'une culture institutionnelle plus fusionnelle entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire.

À cet égard, il me semblerait judicieux de confier totalement la maîtrise de leur ordre du jour aux assemblées, avec éventuellement des garde-fous pour le Sénat, l'objectif, encore une fois, n'étant pas de leur conférer un pouvoir législatif autonome – qui n'est plus envisageable dans les régimes parlementaires actuels – mais une autonomie technique.

Une fois choisi le type de parlementarisme rationalisé, il convient d'en bien cibler les instruments.

Pour des raisons liées à la logique démocratique et au régime parlementaire, l'usage du parlementarisme rationalisé est indispensable à toutes les étapes de la procédure législative, qu'il s'agisse de l'initiative des lois – ce qui implique la maîtrise de l'ordre du jour –, de la durée de préparation, de discussion et d'adoption des projets ou de l'approbation en elle-même des projets de loi. En effet, le Gouvernement doit pouvoir faire adopter dans ses grandes lignes et dans des délais raisonnables son programme législatif.

En revanche, le parlementarisme rationalisé ne se justifie nullement en ce qui concerne le travail de fond des commissions, puisque le rôle des parlements modernes en matière législative est aujourd'hui d'amender et d'améliorer les projets de loi de l'exécutif. Dans ce domaine il n'existe pas de réelle singularité française, à l'exception toutefois de la limitation du nombre de commissions permanentes, inscrite dans la Constitution : il s'agit là d'une disposition anachronique, car la question devrait relever du règlement des assemblées. En effet, l'expérience montre que, dans la pratique des régimes parlementaires

modernes, une assemblée qui fonctionne bien est une assemblée qui comporte entre dix et vingt commissions permanentes, ce qui correspond *grosso modo* au découpage des ministères.

Enfin, quand cela est possible, le parlementarisme rationalisé doit être malléable. Il n'est en effet pas une fin en soi mais le moyen d'assurer un fonctionnement correct du régime parlementaire, en toutes circonstances. Dans cette perspective, il me semblerait intéressant de réfléchir à un assouplissement de l'article 40 de la Constitution, qui régit l'irrecevabilité financière.

Compte tenu du rôle prépondérant joué désormais par le Gouvernement dans le processus législatif, la fonction de contrôle assumée par le Parlement est devenue fondamentale pour nos démocraties modernes. Pour garantir son effectivité, il est possible d'œuvrer, au-delà des réformes mises en œuvre en 2008, dans trois directions : la mise en place d'un système de commissions puissantes permettant de renforcer le Parlement comme institution ; le développement, au profit de la majorité, de ce qu'Armel Le Divellec appelle le « contrôle de codécision », c'est-à-dire un contrôle permettant au Parlement d'influencer *a priori* l'action du Gouvernement ; enfin – et c'est le plus important – l'élargissement de la fonction et des droits de contrôle de l'opposition, afin de lui permettre de jouer le premier rôle en cette matière.

Je propose, à cet égard, trois mesures : d'une part, la suppression de la limitation du nombre de commissions permanentes par la Constitution, que j'ai déjà évoquée ; d'autre part, la modification de la procédure relative aux résolutions visées par l'article 34-1 de la Constitution, afin de permettre aux commissions permanentes d'examiner les résolutions et de les proposer au plénum, comme cela se fait en Allemagne ; enfin, toujours sur le modèle allemand et ainsi que vous l'a également suggéré Armel Le Divellec, l'octroi à un quart des députés du droit d'obtenir la création d'une commission d'enquête.

Mme Seybah Dagoma. Vous n'avez pas évoqué l'articulation du rôle du Parlement avec les institutions européennes, et ma question portera sur le point précis des accords bilatéraux, concernant par exemple les barrières, tarifaires ou non tarifaires, qui se sont multipliés ces dernières années en raison de l'enlisement des négociations multilatérales. Si le Parlement national a la faculté de déposer des propositions de résolution concernant ces accords, l'exécutif peut ne pas en tenir compte et laisser le champ libre à la Commission européenne pour les négocier. Dans les faits, les parlementaires ne sont donc pas informés de l'évolution des négociations, au terme desquelles, après validation du Conseil européen, c'est au Parlement européen qu'il revient de voter l'accord. Celui-ci fait souvent l'objet d'une entrée en vigueur provisoire, et ce n'est qu'un an ou deux après que les parlements nationaux sont appelés à se prononcer pour ou contre, sans avoir la faculté de l'amender. Que préconisez-vous pour renforcer le rôle du Parlement et permettre, le cas échéant, aux parlementaires d'intervenir dans le processus de négociation ?

Mme Céline Vintzel. L'information des parlementaires sur le déroulement de négociations internationales est de la responsabilité de l'exécutif. En revanche, le Gouvernement n'a nulle obligation de tenir compte des positions exprimées par le Parlement, mais doit seulement s'efforcer d'en tenir compte. C'est la règle générale, y compris en Allemagne. On considère en effet que les accords européens relèvent du droit international, et donc de la compétence de l'exécutif.

Sans contraindre, dès lors, le Gouvernement à tenir compte de ces positions, sans doute pourrait-on néanmoins s'orienter vers des pratiques moins autoritaires – mais c'est une question de culture.

M. le président Claude Bartolone. Vous avez évoqué la Grande-Bretagne, où les membres du Gouvernement sont choisis parmi les membres du Parlement. Quels avantages y voyez-vous ?

Mme Céline Vintzel. J'y vois d'abord un avantage en termes de proximité entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, entre lesquelles s'instaureraient des relations plus « fusionnelles ». En outre, cela permettrait également de faire contrepoids à l'hyperprésidence, que vous avez évoquée à maintes reprises lors de vos travaux, puisque le Président de la République serait obligé de désigner son Premier ministre et les membres du Gouvernement parmi les parlementaires, ce qui limiterait son choix. Puisqu'il est compliqué de réformer le statut du président élu au suffrage universel, au moins cette mesure permettrait-elle d'infléchir en douceur la pratique des institutions. Dans les autres pays, lorsque les électeurs élisent leurs députés, ils choisissent également leur futur Premier ministre, ce qui lui procure une légitimité démocratique quasiment équivalente à celle du Président de la République, sachant que, par ailleurs, il est politiquement responsable.

En vertu du principe de séparation des pouvoirs, je suis en revanche hostile au fait que les ministres puissent, comme en Grande-Bretagne, être membres des commissions législatives. Cela est en effet un facteur fondamental d'abaissement du rôle du Parlement, dans la mesure où ce sont les commissions qui fondent la puissance du Parlement, et c'est une des raisons pour lesquelles le Parlement britannique n'a aucun rôle en matière législative.

Mme Cécile Untermaier. Ne craignez-vous pas qu'une révision de l'article 23 engendre de l'instabilité gouvernementale, dès lors que les ministres sont assurés de retrouver leur mandat de parlementaire ?

Mme Céline Vintzel. Le risque existait sans doute en 1958, mais aujourd'hui la stabilité du régime est assurée par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et le mode de scrutin. On ne constate d'ailleurs aucune instabilité de ce type dans les régimes où il y a compatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire.

M. le président Claude Bartolone. Le système que vous préconisez et qui permettrait de connaître le nom du Premier ministre avant les élections créerait donc une double légitimité au sein de l'exécutif ?

Mme Céline Vintzel. Dans la plupart des régimes parlementaires, les partis politiques désignent en effet leur premier ministre avant le résultat des élections législatives, jusqu'au niveau européen où le résultat des élections au Parlement détermine par avance le nom du président de la Commission. Appliqué à notre pays, le système ne ferait que renforcer l'originalité du régime en instaurant un double système de légitimité, sachant qu'à terme il est inéluctable que l'une des deux têtes de l'exécutif voie son autorité se renforcer au détriment de l'autre.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Vous avez évoqué le rôle du Parlement dans la conception et l'élaboration de la loi, mais, au-delà du Président de la République et du Gouvernement, l'administration – qui est sous la responsabilité du Premier ministre – joue, en amont, un rôle essentiel dans cette élaboration. Qu'auriez-vous à dire de ce rôle et des rapports entre l'exécutif et la haute administration ?

Vous proposez par ailleurs une comparaison avec l'Allemagne, mais la fonction législative du Parlement national n'est-elle pas par nature différente dans un pays fédéral et dans une république décentralisée comme la nôtre, où les régions n'ont pas de pouvoir législatif ?

Quant à calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères, cela me semble problématique dans la mesure où, à l'exception des ministères régaliens, ces ministères sont fluctuants – je pense notamment au ministère de l'environnement, qui est une invention assez récente.

Mme Céline Vintzel. Vous avez raison, l'architecture ministérielle est mouvante, et c'est précisément la raison pour laquelle je pense que l'organisation des commissions ne doit pas relever de la Constitution : il faut pouvoir s'adapter à chaque nouveau gouvernement et à son découpage en ministères. C'est ainsi que cela fonctionne au Royaume-Uni pour les commissions de contrôle, qui changent en fonction des gouvernements.

Les textes de loi doivent être initiés par le Gouvernement, précisément parce que c'est lui qui dispose de l'administration ; c'est lui par ailleurs qui met en œuvre le programme électoral des candidats élus et à qui il incombe de respecter la volonté des citoyens ; enfin, c'est le Gouvernement qui est responsable devant l'Assemblée, laquelle, si elle n'est pas d'accord avec les projets de loi qui lui sont soumis, peut toujours le renverser.

Dans les régimes parlementaires qui fonctionnent bien, seuls 10 % à 20 % des textes de loi sont d'origine parlementaire, à charge pour le Parlement de les améliorer ensuite. C'est le cas en Allemagne, même s'il s'agit d'un système fédéral : la majorité et l'opposition, qui s'accordent sur le fait que les lois doivent

être d'initiative gouvernementale, décident ensemble de l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour.

Mme Christine Lazerges. Vous parlez de rapports plus fusionnels entre le Gouvernement et sa majorité, mais ne craignez-vous pas que le Parlement soit réduit à une fonction technique consistant à traduire en termes législatifs le programme du Gouvernement ? Notre ambition est plutôt de renforcer les pouvoirs du Parlement, et il me semble que vos propositions, si elles confortent ses pouvoirs administratifs, ne lui confèrent pas de réel pouvoir politique. Certes, vous vous appuyez sur le droit comparé, ce qui peut être passionnant, voire subversif, mais il ne faut jamais oublier ce que les institutions d'un pays doivent à son histoire.

Au risque de vous provoquer un peu, je ne suis pas du tout séduite par l'idée d'un Parlement voué à retranscrire les souhaits du Gouvernement, d'autant que le danger est grand, puisque vous insistez non plus sur la séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif, mais entre majorité et opposition, que le contrôle exercé sur le Gouvernement par une opposition par définition minoritaire se réduise à peu de chose, le corollaire étant un renforcement considérable du Gouvernement et un affaiblissement du Parlement.

Mme Céline Vintzel. J'entends d'autant mieux vos arguments que je me désole moi-même de cette tendance quelque peu inexorable. En revanche, il n'est pas fondé d'affirmer que le Parlement n'aurait plus de rôle politique. Le travail d'amendement des commissions est un travail politique, d'où la nécessité de les rendre aussi puissantes que possible.

Pour en revenir au droit comparé, nous avons en la matière des avantages que n'ont pas les autres parlements étrangers, notamment le fait qu'il n'y a pas, dans nos assemblées, de débat préparatoire en séance plénière aux travaux des commissions. Au Royaume-Uni, un débat préalable est organisé en assemblée plénière, c'est-à-dire sous le contrôle du Gouvernement, suivi d'un vote sur les principes généraux du texte, ce qui signifie que les commissions ne pourront plus les modifier.

En Allemagne, il n'existe pas de contrainte juridique mais une contrainte politique, qui prend la forme d'un débat d'orientation préalable au cours duquel les différents groupes indiquent d'ores et déjà leur position, ce qui rend plus difficile ensuite le travail d'amendement des commissions. Les commissions françaises ont donc davantage de pouvoir que leurs homologues britanniques et allemandes.

Reste que la fonction de contrôle est aujourd'hui la fonction primordiale que doit assurer le Parlement. En étant minoritaire, l'opposition ne peut évidemment faire adopter des textes de lois ; elle peut, en revanche, si on lui en donne les moyens, contrôler l'action du Gouvernement.

Mme Christine Lazerges. Qu'entendez-vous par « lui en donner les moyens » ?

Mme Céline Vintzel. Lui permettre, par exemple, de créer des commissions d'enquête et d'auditionner qui elle souhaite, ou encore d'obtenir la convocation du Parlement en session extraordinaire, ce qui aujourd'hui n'est pas possible – non plus, d'ailleurs, que pour la majorité.

M. Luc Carvounas. Quel peut être le poids politique du Parlement et des parlementaires lorsque les élections législatives se déroulent dans la foulée de l'élection présidentielle ?

La règle du non-cumul des mandats va nous obliger à inventer de nouvelles synergies entre élus locaux et élus nationaux, et certains affirment à ce propos que, demain, ce sont les élus locaux qui feront du lobbying auprès des élus nationaux. Cette hypothèse ne peut être que confortée par le fait que les membres du Gouvernement soient exclusivement des parlementaires, ainsi que vous le préconisez, puisque ni les présidents de conseils généraux ni les maires de grandes villes ne pourront plus être ministres, ce qui est une manière de se priver de leur expérience, comme, d'ailleurs, de l'expérience des membres de la société civile.

Vous envisagez par ailleurs la formation d'une sorte de « ticket » entre le candidat à l'élection présidentielle et son futur Premier ministre : comment articulez-vous cette perspective avec l'organisation des primaires, qui tendent à se généraliser dans notre pays avant les grands rendez-vous nationaux ?

Ma question principale, cependant, porte sur les moyens. Le constat est triste, mais le maire de la commune de quarante-cinq mille habitants que je suis dispose d'un cabinet plus important et mieux loti que celui dont je dispose en tant que parlementaire, et j'aimerais savoir de quels moyens disposent les parlementaires des autres pays européens pour contrôler le Gouvernement et fabriquer la loi.

Mme Céline Vintzel. Le fait que les élections législatives aient lieu dans la foulée de l'élection présidentielle est en effet un problème auquel je n'ai pas de solution.

Vous regrettez que les élus locaux ne puissent plus être ministres, mais je considère que les parlementaires, qui sont censés représenter la nation tout entière, peuvent tout aussi légitimement prétendre à faire partie du Gouvernement ; or, ils en sont exclus aujourd'hui. Par ailleurs, sans doute le non-cumul des mandats serait-il mieux accepté si les parlementaires pouvaient devenir ministres. Dans les autres pays, les parlementaires ne cumulent pas leur mandat avec des fonctions exécutives locales : le fait qu'ils puissent être ministres ne les incite pas à briguer des mandats locaux.

Je n'ai pas encore poussé ma réflexion assez loin pour savoir comment articuler en pratique mes propositions avec le développement des primaires citoyennes.

Les moyens dont disposent les parlementaires français sont beaucoup plus importants que ceux des parlementaires britanniques. Nos députés et nos sénateurs peuvent s'appuyer sur l'extrême compétence de leurs administrateurs pour élaborer la loi, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni, où le travail législatif des chambres est réduit à sa plus simple expression.

M. Denis Baranger. L'idée de revenir sur l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires instaurée en 1958 est séduisante. Elle aurait l'avantage de soumettre les ministres aux mêmes pressions, aux mêmes enjeux et au même calendrier électoral que les députés, ce qui serait de nature à réduire le hiatus entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Il me semble néanmoins qu'elle présente un double inconvénient.

Celui d'abord de déboucher sur une cohabitation interne, ce que le général de Gaulle appelait une dyarchie. Nous n'en sommes actuellement pas si éloignés, avec un Premier ministre dont la popularité se compare élogieusement à celle du Président de la République, et si M. Valls n'avait pas déclaré qu'il n'entendait pas remettre en cause la légitimité de l'actuel Président de la République aux prochaines élections, il serait un candidat aux primaires socialistes plutôt convaincant et assez compétitif... Or, si les élections législatives doivent désormais désigner *de facto* le chef de la majorité élue comme Premier ministre, on peut redouter de se trouver dans la situation d'un conflit interne à l'exécutif débouchant sur une crise du type de celle du 16 mai 1877.

Ne faut-il pas, dans votre scénario qui consiste à fabriquer un parlementarisme à la française proche des parlementarismes majoritaires allemands et anglais, réfléchir à une révision de l'article 12 et des prérogatives du chef de l'État en matière de dissolution, auxquelles la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas touché ? Les Britanniques ont, pour leur part, opté, avec le *Fixed-Term Parliaments Act*, pour le principe de l'autodissolution.

Le second inconvénient de votre scénario est qu'il fige le personnel gouvernemental en réduisant le vivier des ministres. L'actuel ministre des finances n'est ni parlementaire ni élu, ce qui lui a permis d'incarner, voire de légitimer une autre politique économique : n'est-ce pas une bonne chose ?

Enfin, seriez-vous d'accord avec l'idée que la révision constitutionnelle de 2008 a contribué à renforcer le Parlement mais que l'on peut encore aller plus loin ? La réforme du premier alinéa de l'article 42 est d'une grande importance même si elle n'est pas spectaculaire : en faisant porter en séance la discussion des projets et propositions de loi sur le texte adopté en commission, elle va en effet dans le sens du renforcement du pouvoir des commissions que vous préconisez. Tout aussi positif, même si ce n'est pas constitutionnalisé, est le fait que la

présidence de la commission des finances soit désormais confiée à un membre de l'opposition.

Mme Céline Vintzel. Je souscris entièrement à vos propos, et considère comme vous que la mesure la plus importante de la révision de 2008 est celle qui soumet à la discussion en séance plénière le texte adopté par la commission. De même, le fait que la commission des finances soit désormais présidée par un membre de l'opposition, comme c'est le cas en Allemagne, va également dans le bon sens.

En ce qui concerne les risques de cohabitation interne dans le cas où les électeurs choisiraient le Premier ministre, ils existent en effet. Mais cette solution peut également déboucher sur une nouvelle forme de séparation des pouvoirs. Vous évoquiez la crise de 1877 : comme l'a démontré Olivier Duhamel, chaque changement de régime s'accompagne en France d'une crise, dont sort victorieux tantôt le Parlement, tantôt l'exécutif. Si, en 1962, c'est le Président de la République qui l'a emporté, ce ne serait pas forcément le cas aujourd'hui car le Premier ministre, dans l'hypothèse que vous évoquez, non seulement pourrait se prévaloir d'une forte légitimité mais serait en outre, contrairement au Président de la République, responsable devant le Parlement. Il me semble donc qu'il y a là une voie de changement possible, qui impliquerait sans doute de repenser l'article 12, mais uniquement dans un second temps.

M. Denis Baranger. Il nous faudrait donc une bonne crise ! (*Sourires.*)

Mme Céline Vintzel. J'admets par ailleurs que choisir les ministres parmi les parlementaires figerait le personnel gouvernemental, mais, encore une fois, j'y vois plus d'avantages que d'inconvénients. Cela fonctionne au Royaume-Uni, mais également au Japon, où la double appartenance n'est pas obligatoire, mais systématique dans les faits.

Mme Marie-Anne Cohendet. Je vous suis sur de nombreux points, notamment sur le fait que nous pourrions nous inspirer des systèmes en vigueur en Grande-Bretagne et en Allemagne, où, comme l'a montré Jean-Claude Colliard, les électeurs, en votant pour un parti, savent qu'ils en désignent son leader comme Premier ministre, ce qui revient en fait à faire « élire » ce dernier par le peuple.

Je pense également comme vous que des mécanismes de rationalisation du régime parlementaire doivent être maintenus. Cela étant, vous avez raisonné à mode de scrutin constant : qu'en serait-il avec un scrutin proportionnel ? Guy Carcassonne avait fort bien démontré que la forte rationalisation du régime parlementaire, associée au scrutin majoritaire, si elle garantissait bien l'existence d'une majorité, aboutissait par ailleurs à l'asservissement du Parlement.

Calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères, comme cela s'est notamment fait sous la Quatrième République ou comme c'est le cas en Angleterre, afin de mieux contrôler ces derniers, serait en effet une très bonne chose.

Je vous suis en revanche beaucoup moins lorsque vous affirmez que le Gouvernement n'est pas obligé de tenir compte de l'opinion du Parlement sur les questions relatives à l'Union européenne. Il me semble que l'opinion des représentants du peuple est d'autant plus essentielle en la matière que l'on peut difficilement de nos jours concevoir le droit communautaire comme un droit international.

J'ai enfin un désaccord majeur avec vous sur la question de la séparation des pouvoirs, et ce pour deux raisons. Je conteste d'abord le fait qu'il n'y a plus de séparation des pouvoirs. Votre constat s'appuie en effet sur une lecture très française de Montesquieu, qui consiste à assimiler séparation et isolement des pouvoirs. Or, comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence, Montesquieu n'a jamais parlé d'isolement des pouvoirs ; il souligne au contraire que les pouvoirs doivent « aller de concert », tout l'objet de sa philosophie étant de préserver la liberté, ce qui implique que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Cela m'amène à mon second point de désaccord. Il me semble dangereux en effet de prétendre qu'il n'y a pas de séparation des pouvoirs et qu'au fond nous n'en avons pas besoin. Le droit comparé nous enseigne que les régimes dans lesquels il y a confusion des pouvoirs sont des régimes non démocratiques, et toute la question est donc de savoir s'il existe des mécanismes permettant à un pouvoir d'empêcher les abus d'un autre pouvoir. C'est le cas jusqu'à un certain point, puisque, dans notre régime, la confusion – ou la trop grande concentration – des pouvoirs entre les mains du Président de la République reste problématique. Il faut donc des mécanismes susceptibles de remédier à cette situation, et je rejoins Denis Baranger sur la question du droit de dissolution.

Le Président de la République a entre les mains une arme essentielle avec la nomination du Premier ministre, qu'il s'efforce généralement de choisir parmi les plus falots, aussi inodore et incolore que possible. L'actuel Premier ministre semble faire quelque peu exception à cette règle, mais c'est une tradition qui remonte précisément à la crise du 16 mai 1877, lorsque Jules Grévy refusa de désigner Gambetta, faisant le choix d'un Premier ministre qui, à la différence du Premier ministre anglais, n'asseyait pas son pouvoir sur la légitimité populaire.

Tant que, par ailleurs, le Président de la République aura le pouvoir de « tuer » – le Gouvernement, qu'il peut révoquer, ou l'Assemblée, qu'il peut dissoudre –, les recettes que vous proposez me semblent excessivement légères. Je rappelle d'ailleurs que le pouvoir de dissolution appartient partout ailleurs au Premier ministre, sauf au Portugal, mais le scrutin est proportionnel, ce qui change tout.

Vos propositions vont dans le sens d'un retour au régime parlementaire à l'anglaise ou à l'allemande. Certes, mais dans ces pays le Gouvernement incarne un pouvoir doté de la légitimité populaire et contrôlé par le Parlement. En France, seul le Président de la République peut se prévaloir de la légitimité populaire, or il

n'est pas contrôlable. Dans ces conditions, tant que nous ne reviendrons pas sur le droit de dissolution, nous aurons le plus grand mal à rééquilibrer les pouvoirs, et les mesures que vous proposez peineront à produire tous leurs effets.

Mme Céline Vintzel. Votre propos était très dense, et je vais avoir du mal à répondre à toutes vos questions...

Vous m'interrogez notamment sur l'incidence du mode de scrutin. Je ne prendrais pas, pour ma part, le risque de le modifier : il faut à mon sens conserver une stabilité gouvernementale et donc un régime majoritaire. L'Italie, par exemple, n'arrive pas à établir un tel régime, et les députés viennent encore de voter pour modifier le mode de scrutin. Le droit comparé m'a permis de me rendre compte que la domination du Gouvernement sur le pouvoir législatif était une tendance inexorable : les gouvernements italiens, auxquels la Constitution donne peu d'armes pour faire adopter leurs projets de loi, en ont inventé, de la même façon que l'article 49, alinéa 3, a été détourné par le gouvernement français pour en faire une arme de lutte contre l'obstruction. Ainsi, en Italie, la question formelle de confiance a été créée pour lutter contre l'obstruction et faire adopter des projets de loi. Et, lorsque les parlementaires ont limité la question de confiance au vote sur un amendement, le Gouvernement a inventé la pratique du « maxi-amendement » : le Gouvernement dépose un amendement qui reprend tous les articles de la loi en discussion... Les gouvernements détournent la Constitution, d'ailleurs avec l'aval du juge constitutionnel. Il n'est bon ni pour la démocratie, ni pour l'État de droit, d'en arriver là.

Un régime parlementaire majoritaire me paraît donc bien préférable. De plus, le fait majoritaire permet d'adopter l'autre variante du parlementarisme rationalisé que j'évoquais : accorder aux assemblées l'autonomie technique. C'est un moyen de renforcer le Parlement, puisque le Gouvernement et le Parlement agissent davantage de concert, sur l'organisation de l'ordre du jour par exemple.

Lorsque j'ai évoqué les résolutions en matière européenne, je ne voulais pas dire que l'avis du Parlement ne compte pas ! Au contraire, me semble-t-il, il faudrait aller beaucoup plus loin en France : en Allemagne, on informe vraiment les parlementaires, et l'on essaye de prendre en compte leur avis. Il est essentiel de recueillir l'avis des parlementaires, mais il ne doit pas devenir obligatoire de le suivre.

Quant à la séparation des pouvoirs, c'est une question extrêmement vaste, et je ne reviens pas sur vos explications, notamment concernant Montesquieu. Je voulais insister sur le fait que notre régime est principalement un régime de fusion des pouvoirs, au sens d'une fusion entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire, élue au suffrage universel direct. La séparation des pouvoirs existe bien et elle s'effectue aujourd'hui grâce aux commissions, qui sont donc essentielles. N'oublions pas non plus les autres contre-pouvoirs que sont le Sénat et le Conseil constitutionnel. Il est vrai que nous rencontrons le problème de la

concentration de pouvoirs entre les mains du Président de la République, mais vous connaissez cette question mieux que moi...

La réforme que je propose n'apporte pas de solution à tout, mais elle permet un changement de système politique qui est susceptible d'entraîner un changement de régime. Aujourd'hui, celui-ci ne m'apparaît pas possible : comment les citoyens accepteraient-ils de renoncer à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ? Comment changer la Constitution ? Enfin, les modifications constitutionnelles ne provoquent pas toujours sur le système politique les conséquences souhaitées par leurs auteurs... Dans le régime que le jargon universitaire appelle une « démocratie immédiate », les électeurs désignent le chef de la majorité, et les coalitions qui veulent former le gouvernement choisissent, avant les élections, le programme électoral. Il n'est pas sûr que changer de régime suffise à atteindre ce but, fondamental pour les démocraties modernes à mon sens.

M. Alain-Gérard Slama. Ce terme de « démocratie immédiate » est intéressant : vous accordez une grande importance à la lisibilité du système ; il vous paraît donc essentiel que l'ensemble du vaisseau de la démocratie avance dans la même direction, depuis le poste de commandement dyarchique jusqu'aux passagers que sont les commissions. Mais, dans ce schéma, que reste-t-il d'un projet à long terme ? Vous dites que les précautions prises en 1958 pour lutter contre l'instabilité gouvernementale de la Quatrième République ne sont plus nécessaires : permettez-moi de ne pas être d'accord. J'ai donc peur que votre pari du monolithisme ne soit pas tenu.

La question du suivi des fluctuations de l'opinion publique me paraît la plus préoccupante : comment votre bâtiment pourra-t-il tenir un cap ? Vous vous libérez, de plus, des contraintes de l'article 40, qui tient les élus en tutelle, puisque, dans votre schéma, les commissions sont co-créatrices de la loi. Alors que nous nous battons ici pour que les parlementaires aient plus souvent l'initiative, pour qu'il y ait au Parlement davantage de politique, et donc pour réconcilier le pays avec la politique, le risque n'est-il pas d'en arriver à un système platonicien, dans lequel un gouvernement technique apportera des réponses techniques à des problèmes techniques, et où il serait très difficile qu'un Premier ministre incarne une véritable politique ? Je crains que nous n'en arrivions à un système où le politique se dissoudrait dans la négociation et la discussion permanente. Comment alors mettre en évidence les choix, les projets ? Il faut pour cela accepter le conflit.

La notion de conflit est au cœur de la pensée politique française, ce qui n'est pas le cas des pays que vous prenez comme modèles, notamment l'Allemagne, où l'on apprécie le consensus. Autrement dit, je vois, en vous écoutant, s'engloutir la gauche et la droite et j'ai envie de leur tendre la main pour les ramener à bord...

Mme Céline Vintzel. Je ne préconise pas l'adoption du modèle allemand du consensus : il doit y avoir une majorité et une opposition. Vous craignez l'avènement d'un gouvernement purement technique, sans projet ou discours politique, mais le projet politique doit être à mon sens présenté aux électeurs lors des élections législatives ; cela n'empêche pas d'imaginer de nouvelles pistes durant les cinq années d'une législature, mais un projet pour cinq ans doit être présenté et adopté. Permettre à des manifestations de rue de bloquer des projets adoptés dans un programme me paraît problématique.

Quant à l'article 40, je proposais de le rendre plus malléable, mais je ne vais pas jusqu'à prôner sa disparition.

Mme Marie-Louise Antoni. Il a souvent été question, au cours de nos auditions, de l'inflation législative, du caractère de plus en plus bavard de la loi. Quelle est votre position ? Que vous apprend sur ce point le droit comparé ?

Mme Céline Vintzel. Le Parlement n'a pas besoin de légiférer sur tout. Dans la pratique, nous ne sommes pas en avance par rapport aux autres pays, mais nous le sommes d'un point de vue théorique. Le Bundestag est confronté au même phénomène : il légifère en s'attachant aux moindres détails, alors que les modalités d'application de la loi devraient relever du règlement. Or, à mon sens, un Parlement qui fonctionne bien peut se limiter à légiférer sur l'essentiel, et ce pourrait paradoxalement être le cas en France, grâce à l'article 34 de la Constitution, qui délimite le domaine de la loi.

Cet article était plutôt destiné à réduire le rôle normatif du Parlement ; or, en pratique, ce n'est pas ce qui s'est passé : il l'a au contraire protégé. Le cas britannique est inverse : le Parlement, s'y plaît-on à dire, « peut tout faire sauf changer une femme en homme et un homme en femme », mais, en pratique, tout ce qui est essentiel est délégué au Gouvernement. La doctrine britannique réfléchit même à l'idée d'instaurer un équivalent de notre article 34.

À mon sens, un Parlement doit légiférer sur tout ce qui est essentiel, mais seulement sur ce qui est essentiel : la jurisprudence des incompétences négatives du Conseil constitutionnel le permet. L'exception des ordonnances, qui sont très importantes en France, n'a en revanche à mes yeux pas de raison d'être.

Nous sommes donc à l'avant-garde, grâce à la réserve réglementaire : certes, celle-ci est une limite facilement franchissable, puisque, d'une part, l'on ne peut pas opposer l'article 41 aux projets de loi du Gouvernement, et que, d'autre part, l'opposition ne peut pas soulever les irrecevabilités législatives. C'est néanmoins un premier pas, que les autres pays n'ont pas fait, et qui appelle leur attention. La réserve réglementaire est très difficile à mettre en œuvre, mais elle pourrait servir – avec d'autres dispositifs – à réduire l'inflation législative.

M. le président Michel Winock. Je suis très sceptique sur l'idée d'une désignation du Premier ministre par les électeurs. C'est évidemment la règle dans les grandes démocraties parlementaires, mais en France il y aurait une concurrence

avec l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il y aurait donc une double légitimité, que de Gaulle refusait sous le nom de « dyarchie » : pour lui, il devait y avoir dans l'exécutif une hiérarchie. Si le Premier ministre est élu au suffrage universel comme le Président de la République, le conflit de légitimité est certain.

Rien de tout cela ne vous a échappé, mais vous proposez de régler cette question par la crise, en reproduisant en quelque sorte celle du 16 mai 1877 ; il reviendrait alors aux électeurs de trancher entre la prééminence de l'Assemblée et celle du Président. Vous paraît-il raisonnable d'envisager la crise comme le meilleur moyen d'affaiblir le Président de la République ? Pensez-vous qu'un groupe de travail comme le nôtre pourrait, dans ses propositions, assumer un tel projet de crise nécessaire ? Ce serait pour le moins original.

Mme Céline Vintzel. C'est une idée que vous auriez sans doute du mal à défendre, en effet, mais je la lance parce qu'aujourd'hui ni les constitutionnalistes ni les hommes politiques ne savent – pour ceux qui le souhaitent – comment obtenir une modification de notre régime politique. Armel Le Divillec espérait devant vous que le problème se résoudrait de lui-même : je n'y crois pas. Un président qui remettrait, de son propre chef, ses pouvoirs au chef du Gouvernement, serait une personnalité politique à la sagesse pour le moins extraordinaire... Pour autant, attendre une crise est une attitude inattendue, je le reconnais. Mais, puisque nous sommes effectivement un pays de conflit plus que de consensus, la révision constitutionnelle la plus finement imaginée n'éviterait peut-être pas la crise de régime !

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Tant que le Conseil constitutionnel refuse de censurer l'empiétement du législateur sur le domaine de règlement, seule la déontologie du Parlement peut limiter la loi à l'essentiel !

Vous souhaitez que les ministres soient choisis uniquement parmi les parlementaires. Si cette règle s'appliquait, nous n'aurions eu ni Simone Veil, ni Robert Badinter ; et nous n'aurions pas vu non plus, à mon sens, un début de parité. C'est bien en effet la nomination de femmes au Gouvernement, avant même d'ailleurs qu'elles ne soient électrices, qui a permis aux citoyens de se rendre compte qu'elles n'étaient pas plus incapables que les hommes de gérer le pays... Si nous avions attendu que la parité surgisse de la volonté d'hommes élus au suffrage majoritaire, nous n'en serions pas où nous en sommes aujourd'hui. Mesurons bien les conséquences que pourrait avoir une telle mesure. Nous nous priverions beaucoup.

M. Le Divillec a proposé d'imiter une pratique britannique en adjoignant à certains ministres un parlementaire, qui apprend ainsi en quelque sorte le métier. Cela pourrait se faire, nous a-t-il assurés, à droit constant. Cette proposition, certes beaucoup moins radicale que les vôtres, vous paraît-elle intéressante ?

Mme Céline Vintzel. Vous évoquez la pratique des *parliamentary private secretaries*, qui est effectivement très séduisante et ne nécessite aucune mesure constitutionnelle.

Il serait également possible – mais il faudrait pour cela réviser la Constitution – de rendre obligatoire de recourir au vote des parlementaires au moment de la formation d'un gouvernement. Aujourd'hui, le Premier ministre peut décider de ne pas engager la responsabilité de son gouvernement sur une déclaration de politique générale. À mon sens, il serait préférable que tout gouvernement ait la confiance explicite des parlementaires : cela renforcerait la fusion entre Parlement et Gouvernement, mais aussi le rôle du Parlement.

Mme Christine Lazerges. La superbe construction intellectuelle que vous nous présentez me semble faire bien peu de place à la société civile et au peuple – celui-ci s'exprime tous les cinq ans, choisit un Président de la République et un programme, et voilà tout. Mais il peut aussi arriver que le programme pour lequel les électeurs se sont prononcés ne soit pas celui qui est mis en œuvre : il semble alors légitime que les syndicats, la rue – dont vous semblez vous méfier – s'expriment. Je trouve assez grave que dans un régime démocratique l'expression populaire soit cantonnée à un rôle minime – le vote, une fois tous les cinq ans. Votre idée que seuls les parlementaires puissent devenir ministres réduit encore l'expression de la société civile et confine Parlement et Gouvernement dans une bulle déconnectée de la vraie vie.

Quelle place laissez-vous au peuple et à la société civile pendant les cinq années du mandat d'un Président de la République ?

Mme Céline Vintzel. Je voulais dire qu'il est dommage qu'un Parlement renonce à voter un texte en raison de la tenue de manifestations de rue alors même que ce projet, figurant dans le programme présenté aux électeurs, a été approuvé par eux. Il est bien sûr essentiel que les syndicats et la société civile participent à l'élaboration du programme. Il est également crucial que les électeurs connaissent à l'avance les projets qui seront mis en œuvre.

S'agissant du rôle du peuple, je souligne qu'il existe déjà dans notre Constitution des instruments de démocratie directe : le référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 n'est guère utilisé, le référendum d'initiative partagée ne l'ayant encore jamais été. Utilisons d'abord les moyens dont nous disposons.

Mme Christine Lazerges. Un député doit-il selon vous revenir régulièrement devant ses électeurs pour des comptes rendus de mandat – avec le risque d'être contesté ?

Mme Céline Vintzel. L'information des électeurs est tout à fait cruciale. En ce sens, les conseils participatifs, les débats publics sont des outils très intéressants. L'échange d'arguments permet toujours de faire progresser la réflexion. Mais dans une démocratie représentative, ce sont bien les représentants, élus, je le répète, sur un programme, qui doivent prendre les décisions.

Mme Cécile Untermaier. Merci pour cette présentation pleine de fraîcheur et de sérieux.

Pensez-vous que vos propositions puissent aider à résoudre la crise de confiance des citoyens envers nos institutions politiques ?

Je regrette comme vous la limitation par la Constitution du nombre de commissions, car il faudrait augmenter leur nombre. Ainsi, nous pourrions imaginer une commission « du long terme », ou encore une commission de la simplification, dont le rôle serait de veiller à ce que la législation n'aggrave pas les charges administratives – c'est cela que nos concitoyens ne supportent plus. C'est un archaïsme que vous avez bien fait de relever.

On nous reproche souvent de trop légiférer, mais la société est très compliquée : il faut, je crois, pour reprendre une formule chère à Mireille Delmas-Marty, préférer « la pédagogie de la complexité à la démagogie de la simplicité ».

Peut-on, enfin, imaginer un grand rendez-vous électoral des citoyens avant l'élection présidentielle ?

Mme Céline Vintzel. Cette dernière question est politique et je ne saurais y répondre... Je n'aime pas m'exprimer, je l'ai dit, sur les sujets politiques. Je glisse néanmoins que me semble aujourd'hui faire défaut la vision d'un programme politique pour la France, et surtout que me semblent manquer de grandes perspectives. Toutes les modifications juridiques possibles et imaginables n'y changeront rien.

Mme Marie-Anne Cohendet. Pour répondre à Michel Winock, je rappelle l'expérience des trois cohabitations, qui ont très bien fonctionné : le Premier ministre est alors choisi par les parlementaires. Le gouvernement de la troisième cohabitation a été le plus populaire et le plus stable de la Cinquième République, contrairement aux annonces catastrophistes d'un retour au « régime des partis ».

Pour Hans Kelsen, il n'y a pas de démocratie sans contrôle. Or, en France, contrairement à ce qui se passe dans tous les autres pays de l'Union européenne, le Gouvernement ne peut pas être renversé : les parlementaires sont privés de leur arme majeure. C'est d'ailleurs sans doute la cause des manifestations nombreuses que nous connaissons : les citoyens ne peuvent pas s'adresser aux parlementaires, dont ils savent bien qu'ils ne sont pas à même d'exiger une réorientation de la politique gouvernementale.

Je suis entièrement d'accord avec ce que vous avez dit de l'article 49, alinéa 1 : il a été mal rédigé, et Michel Debré l'a d'ailleurs reconnu. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un programme était conçu comme une obligation, et c'est bien le général de Gaulle qui s'est approprié un pouvoir qui n'aurait pas dû lui appartenir.

Que penseriez-vous de l'idée d'un transfert du droit de dissolution au Premier ministre ?

Mme Céline Vintzel. Je l'approuverais, car on irait alors vers un régime plus parlementaire, même si je doute que ce soit politiquement réalisable. Un Président de la République irresponsable ne devrait donc pas pouvoir dissoudre l'Assemblée. Depuis la dissolution de 1997, certes, cette arme est quelque peu émoussée.

M. Denis Baranger. Le thème du rééquilibrage de nos institutions est une source de déception permanente sous la Cinquième République. Il n'y aura pas de rééquilibrage entre exécutif et Parlement tant que le Parlement ne sera pas devenu un lieu d'impulsion politique ; or, dans nos démocraties modernes, c'est bien délicat. Vous me direz sans doute que la force du Gouvernement est inexorable.

Pour tenter néanmoins d'arriver à un résultat, il faut réfléchir, je crois, à la question de la responsabilité politique. Or le blocage de la Constitution, renforcé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, est trop fort. Je suis un chaud partisan des résolutions telles qu'elles sont prévues à l'article 34-1 de la Constitution, car c'est un moyen donné aux parlementaires de formuler des propositions politiques. Je ne vois pas du tout pourquoi elles ne pourraient pas comporter de critique du Gouvernement : cela ne me paraît absolument pas illégitime. En France, pour accroître la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement, celui-ci doit se rappeler qu'il est l'organe d'expression de la volonté générale. Les résolutions au sens de l'article 34-1 pourraient permettre d'exprimer la volonté de la nation, non pas par des normes, mais par l'expression de grands principes politiques.

Je ne comprends absolument pas, de la même façon, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les « neutrons législatifs » : pourquoi la loi devrait-elle être uniquement normative, pourquoi ne pourrait-elle pas proclamer de grands principes ? C'est la condamner à être entièrement technique, c'est empêcher les parlementaires d'exprimer une volonté politique.

Mme Céline Vintzel. En effet, les résolutions prévues à l'article 34-1 peuvent permettre aux parlementaires d'exposer des idées générales et de renforcer le contrôle *a priori* des parlementaires, notamment de la majorité. Je pense donc aussi qu'elles pourraient être développées : le Parlement doit avoir un rôle d'impulsion politique.

Sur l'interdiction de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, en revanche, j'invoquerai encore une fois le droit comparé pour souligner que c'est également le cas dans les autres pays. Plus généralement, dans les autres pays non plus, on ne renverse plus le Gouvernement.

M. Denis Baranger. Le Gouvernement Blair a frôlé plusieurs fois la défaite à la Chambre des communes : en 2004 sur les *top-up fees*, sur une partie de

sa politique de détricotage de l'État-providence... On ne peut pas nier qu'il existe des gouvernements qui prennent de grands risques politiques.

Mme Céline Vintzel. Mais, finalement, il n'a pas été renversé. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'influence des parlementaires.

Mme Marie-Anne Cohendet. Lorsque le Gouvernement obéit au Parlement, il n'y a nul besoin de le renverser ! En revanche, lorsqu'il s'écarte de la ligne du parti, le Premier ministre est rejeté par sa majorité elle-même : c'est ce qui est arrivé à Margaret Thatcher. Ce point me paraît une différence fondamentale entre la France et les autres pays.

M. le président Claude Bartolone. Dans le cas, récent, de la Syrie, le gouvernement britannique a simplement dû renoncer à présenter son texte, car il savait ne pas pouvoir trouver de majorité pour le voter.

Merci, madame, pour votre intervention. Vos propositions, issues du droit comparé, sont très cohérentes : c'est leur force mais aussi, j'en ai peur, leur limite. Sur certains points, vous avez entièrement raison. J'ai ainsi moi-même ressenti très fortement le blocage que vous évoquez lorsque j'ai voulu, au début de cette législature, créer une vraie commission des affaires européennes ; en proposant de regrouper la commission de la défense et celle des affaires étrangères, j'ai compris à quel point certains caractères pouvaient être puissants... On voit à quel point l'adaptation serait nécessaire. Sur d'autres points, notamment en termes d'organisation du travail parlementaire, je suis plus réticent ; il faut mesurer les conséquences des mesures que nous pourrions prendre. En tout cas, votre réflexion nous aura beaucoup apporté.

**Tour de table consacré à la question de la représentation,
le vendredi 22 mai 2015**

M. le président Michel Winock. Les administrateurs de l'Assemblée nationale nous ont fait tenir une note très fouillée sur la question de la représentation, qui va maintenant nous occuper. J'en dirai néanmoins quelques mots.

La question de la représentation est d'abord liée au droit de vote.

La Révolution de 1789 a instauré en France le suffrage populaire – mais non le suffrage universel. La Constitution de 1791 distingue en effet les citoyens actifs des citoyens passifs. Pour être électeur, il fallait justifier de son indépendance, c'est-à-dire s'acquitter d'une contribution directe équivalente à trois journées de travail, et n'être pas dans un état de domesticité. Il ne s'agit pas d'un régime censitaire *stricto sensu*, puisque le droit de suffrage est accordé à quatre millions et demi d'hommes, sur six millions en âge de voter. Ce ne sont pas les classes populaires qui sont écartées, mais les catégories instables, marginalisées et dépendantes. Au départ fixée à vingt-cinq ans, la majorité civile est abaissée à vingt et un ans en septembre 1792.

Toutes les femmes sont exclues du suffrage. Malgré Condorcet, malgré Olympe de Gouges et quelques autres pionniers, les femmes ne sont pas considérées comme des citoyennes. La femme est assimilée à la sphère privée : elle est la gardienne du foyer, de la famille, à laquelle elle s'identifie. Au fond, elle n'est pas un individu. Homme et femme appartiennent à des genres différents, comme le suggérerait Jean-Jacques Rousseau. Certains prêchent pour que l'on accorde le droit de vote aux femmes restées filles, ainsi qu'aux veuves, mais en vain. Jusqu'en 1944, seuls les hommes voteront.

Le retard de la France tient, on le voit, à des considérations philosophiques autant que politiques. Sous la Troisième République, les unes et les autres concourent pour refuser le vote aux femmes. Pendant toutes ces années, les femmes accèdent au suffrage dans de nombreux pays : en 1907 en Finlande, en 1913 en Norvège, en 1914 en Islande, en 1915 au Danemark, en 1917 en Russie, en 1918 en Allemagne, en Suède, en Estonie, en Lettonie et en Pologne, en 1919 en Autriche, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Tchécoslovaquie, en 1920 en Albanie, en 1921 en Lituanie, en 1928 en Irlande et au Royaume-Uni, en 1934 en Turquie, en 1938 en Roumanie...

En France, il y avait bien des partis et des associations pour réclamer le vote des femmes, mais surtout dans les rangs de la droite. La gauche, et en premier lieu les radicaux, sont hostiles au suffrage féminin, en raison de l'influence de l'Église : alors qu'elle s'est considérablement affaiblie chez les hommes, la pratique religieuse demeure largement majoritaire chez les femmes. Que l'on se

souvienne du couple Jaurès : en 1901, les militants socialistes s'indignent, car la fille de Jean Jaurès, Madeleine, vient de faire sa communion solennelle. Pour se défendre, il argue que sa femme, comme la plupart des femmes françaises, reste fidèle « à la foi chrétienne, à la tradition catholique [...] À la tradition religieuse, qu'elles ne veulent ni exclusive ni intolérante, elles [les femmes] rattachent encore les grands événements de la vie : le mariage, la naissance des enfants, la mort ». Les républicains respectent cette idée ; mais cela leur inspire une grande défiance politique : pratique religieuse et vote à droite vont de pair, et la droite fut longtemps antirépublicaine.

En 1944, le Gouvernement provisoire du général de Gaulle accorde le droit de vote aux femmes. Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. » Les femmes, devenues électrices, sont aussi éligibles, mais l'Assemblée nationale ne s'est pas féminisée pour autant. Alors que trente-trois députées sont élues à la Constituante de 1946, le nombre de femmes élues décline à partir de 1951, pour tomber à neuf en 1958. Il remonte peu à peu, mais ne dépasse la centaine qu'en 2007, pour arriver à 155 en 2012, c'est-à-dire un peu moins de 30 %. Nous sommes encore bien loin de la parité prévue par la loi du 6 juin 2000.

Les partis n'ont pas en la matière appliqué la même politique. Lors des élections de 2012, le Parti socialiste a eu 105 élues à l'Assemblée nationale, soit 37,5 % de ses députés. L'UMP a eu 27 élues, soit un peu moins de 14 % de ses députés, la palme de la féminisation étant remportée par les écologistes, avec 9 élues sur 17 députés, soit un peu plus de la moitié. Il faut toutefois remarquer que, si la représentation des femmes au Parlement français est très loin de ce qu'elle est en Suède ou en Finlande, notre pays occupe quand même dans l'Union européenne la dixième place et fait sensiblement mieux que le Royaume-Uni ou l'Italie.

Faut-il alors améliorer la loi sur la parité ? Pour les élections départementales de 2015, le mode de scrutin imposait des binômes constitués d'un homme et d'une femme : faut-il appliquer la même formule aux élections générales ?

Il nous faut également réfléchir à la question de la représentation sociale. Il va de soi qu'un Parlement n'a pas vocation à représenter les catégories socio-professionnelles de façon strictement proportionnelle. Mais de trop grands écarts creusent la séparation entre une classe politique recrutée dans les catégories sociales supérieures d'une part, et les classes populaires de l'autre. Il y a là une tendance à l'oligarchie très dommageable pour la démocratie.

Jadis, la crainte de la représentation ouvrière – et de la domination du Parlement par le prolétariat – était manifeste. Sous la Deuxième République, la majorité conservatrice a, par la loi du 31 mai 1850, fait obligation aux électeurs de prouver, entre autres, trois années de résidence continue. Le corps électoral est

ainsi passé de 9,6 millions à 6,8 millions d'électeurs, les exclus étant surtout ceux qui changeaient souvent de domicile pour trouver un emploi : 2 500 prolétaires ont ainsi été radiés des listes électorales. Cela permit à Louis-Napoléon Bonaparte, lors de son coup d'État du 2 décembre 1851, de proclamer le rétablissement du suffrage universel – suffrage par la suite étroitement contrôlé.

Le suffrage universel a été respecté par les régimes suivants, mais la composition sociale des assemblées n'a jamais été équitable – et l'inégalité s'est accrue depuis 1986. Ainsi, les ouvriers représentaient 6 % des députés en 1978, contre 1 % aujourd'hui. Sous la Quatrième République, 133 ouvriers sont devenus députés, à comparer aux 136 agriculteurs et aux 142 avocats. En revanche, si l'on prend pour critère le niveau des diplômes, en 2007, l'écrasante majorité des députés étaient munis d'un diplôme d'études supérieures, alors que les personnes sans diplôme ou titulaires du seul certificat d'études représentent encore 27 % de la population. Cette sous-représentation populaire est-elle inéluctable ?

Une autre question doit enfin appeler notre attention : celle des immigrés de longue date, qui vivent et travaillent en France et qui n'ont pu obtenir leur naturalisation. Faut-il les tenir éloignés de toutes les formes d'élections politiques ? Et si la réponse à cette question était négative, à quelles élections pourraient-ils participer, et selon quels critères ?

M. le président Claude Bartolone. Je veux tout d'abord remercier l'administration de l'Assemblée nationale pour la très grande qualité de la note qu'elle a rédigée à notre intention.

La demande d'une Assemblée nationale qui serait le miroir de la société s'exprime de plus en plus souvent, sans que soient bien mesurées toutes les difficultés que cela peut représenter. Comment réduire cette demande d'effet-miroir, notamment grâce au débat politique qui précède les élections législatives et l'élection présidentielle ? Parallèlement, comment améliorer la représentativité ? L'égalité entre femmes et hommes me paraît tout à fait normale, mais faut-il aller plus loin ? Il faut prendre conscience des risques qu'une telle approche peut entraîner ; nous voyons déjà parfois, lors des élections locales, des listes communautaristes, qui prétendent vouloir se faire les porte-parole de groupes sociaux qui ne se sentent pas représentés.

M. Denis Baranger. Certes, la représentation ne s'épuise pas dans la représentativité, mais, lorsque les représentants manquent vraiment de représentativité, leur capacité à représenter s'en trouve amoindrie. Telle est l'idée qui se dégage de l'excellente note préparatoire qui nous a été soumise. En d'autres termes, si l'on ne peut ni ne doit attendre d'un régime représentatif que ses assemblées soient le miroir de la société dans toutes ses composantes et dans sa diversité, car ce ne serait ni possible ni souhaitable, un sérieux problème se pose lorsque l'écart devient trop marqué entre l'appartenance sociologique des représentants et la composition de la société qu'ils représentent.

À cet égard, il convient de distinguer le problème de la représentation des jeunes, important mais non crucial, de celui, beaucoup plus grave, de la représentation des minorités issues de la diversité.

En cette matière, quelle méthode adopter lorsque la question se pose de modifier la Constitution ou les pratiques ? En ce qui concerne les minorités issues de la diversité, n'est-ce pas aux partis politiques de résoudre le problème plutôt qu'à une révision constitutionnelle ou à une modification de la loi ? Peut-être est-ce faute de compétence mais, comme juriste, la discrimination positive me cause quelque embarras, que j'exposerai en tentant de répondre à certaines des questions que soulève la note.

Premièrement, faut-il étendre le mécanisme de retenue financière de la première fraction de l'aide publique, applicable en matière de parité entre les hommes et les femmes, à d'autres catégories de personnes victimes de discriminations ? En l'espèce, voici ce qui me gêne : comment choisirait-on les catégories protégées, les cibles de la non-discrimination ? Si un groupe de travail comme le nôtre peut être utile en touchant aux rouages de la mécanique constitutionnelle qui sont à sa portée, il me semble que ce n'est pas à propos de la discrimination selon la race, la religion ou l'origine géographique : si importants que soient ces problèmes, je ne vois pas comment y remédier par des modifications constitutionnelles, en instaurant des quotas ou d'autres mécanismes de discrimination positive.

Il n'en va pas de même de la parité entre hommes et femmes, à laquelle j'aimerais que nous réfléchissions en termes plus opérationnels. Sur ce point, j'ai lu avec un grand intérêt le rapport publié en février 2015 par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, dont j'aurais aimé que nous puissions entendre ici l'un des représentants. Cette parité étant un problème universel puisque l'on est soit homme, soit femme, il est possible d'y veiller de manière consensuelle par la Constitution ou par la modification du droit positif. Le rapport met l'accent sur le problème des élections locales et de l'absence de parité au sein des exécutifs et des organes représentatifs à cet échelon ; il me semble qu'en la matière des avancées sont possibles. Alors que la Constitution a déjà été revue à deux reprises à cette fin, en 1999 et en 2008, le bilan statistique établi par le Haut Conseil n'est guère satisfaisant. Peut-être devrions-nous donc réfléchir à des modifications au niveau infraconstitutionnel, dans la loi organique – où s'exerce aujourd'hui un pouvoir quasi-constituant – ou ordinaire.

Je suggère en somme que nous nous concentrons sur ce qui suscite le consensus et qui est sinon facile, du moins à notre portée : la parité entre les hommes et les femmes. Il s'agit plus précisément de généraliser celle-ci, autant que possible, mais aussi de résoudre le problème de la continuité des mandats puisque, selon le même rapport, les femmes, une fois élues, ont tendance à quitter leurs fonctions, où elles sont remplacées par des hommes.

Ensuite, faut-il permettre aux citoyens d'affecter directement une partie des donations publiques aux partis politiques au moyen de l'impôt ? Je plaiderais plutôt pour que cette proposition ne soit pas appliquée, ou seulement, comme disait Montesquieu, d'une main tremblante. En effet, ce serait aller vers une privatisation du financement des partis, laquelle me paraît périlleuse à la lumière de l'exemple américain. D'une manière générale, je me méfie des affectations d'impôt. Notre culture n'est pas celle de l'Allemagne et ce qui s'y pratique en matière de financement des institutions religieuses ne me paraît pas devoir nous servir de modèle pour les partis politiques – ni, *a fortiori*, pour les institutions religieuses !

S'agissant enfin d'un problème qui ne figure pas dans la note, le contournement des dispositions relatives au financement des partis, je proposerai que l'on supprime les micro-partis.

Mme Cécile Duflot. J'aimerais apporter ma modeste contribution à l'exposé de Michel Winock sur l'histoire du droit de vote des femmes. C'est par un amendement de Fernand Grenier, qui tenait en deux mots, que celui-ci a été instauré. Je vous invite tous à relire le compte rendu du débat à l'Assemblée consultative d'Alger qui a présidé à cette avancée démocratique, l'une des plus grandes du ^{xx}e siècle. Tous ayant convenu qu'il serait aberrant de priver les femmes de l'éligibilité après ce qu'elles avaient fait dans la Résistance, le texte prévoyait qu'elles soient « éligibles dans les mêmes conditions que les hommes », mais non électrices. L'amendement Grenier s'est contenté d'ajouter les mots « électrices et » avant le mot « éligibles ».

Cet exemple en dit long sur les évolutions constitutionnelles. Membre d'un mouvement politique qui défend l'idée d'une Sixième République, je m'accommoderais toutefois très bien d'une « Cinquième République *bis* » issue de modifications apportées par le biais de lois organiques. La méthode serait plus rapide et sans doute plus efficace que la désignation d'une nouvelle assemblée constituante, dont notre histoire a prouvé l'utilité, mais souvent à la suite d'immenses troubles, ainsi que Michel Winock nous l'avait rappelé.

Il me semble que l'accentuation de la non-représentativité se conjugue à l'aggravation des inégalités économiques et sociales pour nourrir la crise démocratique très profonde que nous connaissons. En d'autres termes, on a l'impression que les responsables politiques, qui ressemblent de moins en moins à la population, profitent par ailleurs de la situation. Nous devons impérativement réfléchir à cette conjonction. Ainsi, les réformes qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, la rémunération réelle des parlementaires sont totalement déconnectées de la perception qu'en a une très grande partie de la population. Il ne s'agit là que d'un exemple du sentiment qu'inspirent les hommes politiques en général. Citons encore, même s'il est toujours difficile d'extrapoler à partir d'un cas particulier, la défaite d'Yves Daudigny, président sortant du conseil général de l'Aisne, devancé par la femme de ménage de la mairie, candidate du Front national. Elle confirme

d'ailleurs que le scrutin majoritaire peut provoquer un basculement sans frein vers les extrêmes, contrairement à la proportionnelle.

Je suis tout à fait d'accord pour considérer que c'est en alourdissant les pénalités financières que l'on fera progresser la parité, notamment à l'Assemblée nationale. Même si c'est au nom d'une profonde conviction, plus que pour des raisons financières, que les écologistes sont exemplaires en la matière – au Sénat plus encore qu'à l'Assemblée nationale, d'ailleurs –, ainsi que Michel Winock a eu la gentillesse de le rappeler. Nous avons travaillé à instaurer en notre sein un dispositif assurant la parité de résultat, y compris lors d'un scrutin législatif uninominal, cas complexe puisque la désignation des candidates doit tenir compte de la « gagnabilité » des circonscriptions. Notre exemple montre en tout cas qu'il est possible de le faire.

Quant aux micro-partis, je suis tout à fait opposée à l'usage qui en est fait, mais ne sous-estimons pas le risque auquel leur suppression exposerait la démocratie : celui d'aboutir à un système qui se protège lui-même en évitant l'émergence de nouvelles formations politiques. N'est-ce pas plutôt la double appartenance qu'il conviendrait de viser ? Si l'on obligeait les pseudo-candidats à l'élection présidentielle à quitter leur parti principal pour éviter que leur petit parti n'alimente leurs comptes de campagne, peut-être seraient-ils moins sensibles à la dimension démocratique de l'apparition d'un nouveau parti. Etant une écologiste très intéressée par l'internationale verte, je sais qu'il existe des pays où il est extrêmement complexe de créer un parti politique, même rattaché à un courant aussi clairement identifié à l'échelle planétaire que le mouvement écologiste, car cela suppose une immobilisation financière et un nombre donné d'adhérents, voire de signatures de parlementaires.

Pour la représentativité, outre le rôle des partis politiques – notamment dans la promotion de la diversité, comme cela vient d'être dit – et l'aspect financier, le scrutin de liste est décisif. Il est beaucoup plus facile, en effet, d'accéder à une position éligible sur une liste que d'être élu dans le cadre d'un autre mode de scrutin. Il n'y a là rien de personnel, mais le fait même que l'on puisse lire dans la presse, que cela soit vrai ou non, que le président de la métropole lyonnaise, sénateur et maire de Lyon, envisage que sa femme soit candidate à la mairie parce que la loi sur le non-cumul l'empêche de conserver ses trois mandats est désastreux pour l'image de la représentation et des élites. Voilà pourquoi le scrutin de liste – donc la non-féodalisation de la décentralisation, qui en est l'un des enjeux – est essentiel, surtout au Parlement car c'est de là qu'il pourra s'étendre tout naturellement aux autres niveaux.

M. le président Michel Winock. Madame Duflot, la meilleure méthode ne consisterait-elle pas à appliquer la règle du binôme, comme lors des élections départementales ?

Mme Cécile Duflot. Je fais partie d'un groupe parlementaire qui s'est doté d'une coprésidence, surmontant ici même de grandes difficultés pour cela, et

d'une famille politique où cette coprésidence est une tradition. Cela ne m'empêche pas de nourrir quelques doutes quant au binôme. L'expérience des dernières élections départementales, telle qu'en rend compte la presse, montre qu'il n'y avait en réalité que des candidats hommes, flanqués d'un machin décoratif de sexe féminin, et que ce sont 80% ou 85 % d'hommes qui président les conseils départementaux alors qu'un nombre égal d'hommes et de femmes y ont été élus.

M. le président Michel Winock. N'est-ce pas déjà un progrès considérable ?

Mme Cécile Duflot. Faire partie d'un binôme, ce n'est pas la même chose qu'être soi-même candidate. J'ai personnellement fait carrière en politique comme « apparatchik », formée au sein de mon parti – conformément à une spécificité de ma famille politique –, et non comme assistante ou compagne d'un homme politique, ni parce que j'aurais été repérée par un homme qui aurait jugé que je pourrais faire une bonne candidate, d'autant que, si je l'étais dans le canton voisin ou dans la circonscription voisine, je ne me mêlerais pas des affaires de la fédération ! En ne confiant pas aux femmes l'entière responsabilité de leur candidature, on les maintient dans une forme de minorité, qu'on le veuille ou non.

M. Luc Carvounas. Personnellement, je suis favorable au scrutin proportionnel, voire au scrutin proportionnel intégral. Ce serait le moyen privilégié de faire de l'Assemblée le fruit de l'expression démocratique du peuple et de combattre les extrêmes en s'attaquant aux problèmes politiques de fond, au lieu de laisser penser, en cette période de défiance vis-à-vis du politique et des élites en général, que nous organisons les scrutins nationaux de manière à écarter un parti, ce qui renforce le sentiment d'exclusion et la radicalisation de ceux qui se jugent oubliés.

Nous n'avons pas suffisamment salué, me semble-t-il, l'avancée extraordinaire, amenée par la loi, que constitue l'instauration des binômes lors des scrutins départementaux. On peut mieux faire, assurément ; mais nous sommes tout de même, sauf erreur de ma part, le seul pays d'Europe à l'avoir mise en œuvre. Il n'y a pas assez de femmes présidentes, c'est vrai ; mais j'avais pu voir auparavant, avec effarement, des assemblées départementales composées presque exclusivement d'hommes ! Bref, la loi impose ce à quoi les responsables politiques se refusent, à cause d'une tendance à l'autoreproduction de certains élus nationaux qui viennent tous au Parlement après être passés par les cabinets ministériels, ce qui éloigne la composition de nos assemblées de celle de la société.

Lorsque je suis entré au Sénat, il y a quatre ans, le président de notre groupe, qui était à l'époque François Rebsamen, nous a exhortés à aller nombreux prendre part au débat sur le conseiller territorial. Je me suis retrouvé en séance de nuit – la première pour moi – en compagnie de collègues sénateurs, une trentaine à droite, à peine plus à gauche, qui étaient tous des hommes, sexagénaires...

Mme Cécile Duflot. Blancs !

M. Luc Carvounas. Oui, blancs. J'étais effaré : à nous qui ne représentons qu'une partie de la population, il appartenait de voter la loi, qui décide de la vie quotidienne de tous nos concitoyens. J'ai d'ailleurs été très sensible à la tribune récemment publiée par des journalistes femmes sur les pratiques sexistes et machistes au Parlement.

Sans crier haro sur les parlementaires, car là n'est pas le propos, il faut amorcer le non-cumul dans le temps, seul moyen de moderniser la vie politique française, et continuer d'imposer la parité par la loi. Pour le reste, je ne suis pas favorable aux quotas, mais s'il s'agit de permettre à toutes les catégories sociales d'accéder aux responsabilités, le statut de l'élu tel qu'il existe aujourd'hui ne suffira pas. J'ai dans ma commune, au sein de la majorité, un jeune ouvrier de vingt ans à qui son employeur interdit de venir participer aux travaux du conseil municipal, malgré toutes les lettres que je lui envoie !

Il faut donc, au niveau législatif, donner les outils dont ils ont besoin à ceux qui veulent s'engager dans la vie publique en plus de leur vie professionnelle et personnelle. Et, pour cela, il faut parler sereinement, une fois pour toutes, du statut de l'élu. Cette question n'est pas séparable de celle des contraintes qui s'imposent aux partis politiques lors des désignations. Depuis des années, on n'aborde le problème que par l'un de ses aspects, parce que cela fait bonne impression, parce que, dit-on, l'opinion publique le veut – ce que l'on ne vérifie pas toujours ensuite dans les urnes : plus on cherche à lui donner ce qu'elle veut, moins elle participe aux élections. C'est de manière globale qu'il faut agir.

Lorsque les élus s'engagent, ils le font pour la collectivité. Tous ces maires battus l'année dernière, que sont-ils devenus ? Il existe des pays où l'on aide les sortants à revenir à la vie professionnelle. J'ai des amis maires, plus jeunes que moi, qui s'étaient voués à leur commune et se sont retrouvés sans rien. Pourtant, à l'époque où ils étaient maires, on disait certainement d'eux qu'ils profitaient du système !

Nous n'avons pas le courage de poser le débat en ces termes, et c'est ainsi que nous dévoyons nos institutions et compromettons ce que nous devrions défendre. Voilà pourquoi je tenais à cette intervention qui mêle expérience personnelle, coup de gueule et réflexions.

Mme Marie-Anne Cohendet. En ce qui concerne la représentation, nos collègues politistes ont observé que notre Parlement se compose pour l'essentiel de vieux mâles blancs. Pour ce qui est de l'âge, les effets du cumul sont manifestes : sa limitation rajeunira mécaniquement le Parlement et le diversifiera de manière plus générale.

S'agissant des femmes, on observe au niveau mondial une corrélation quasi parfaite entre la proportion de femmes élues au Parlement et le mode de scrutin. Lorsque le Parlement est élu à la proportionnelle, le pourcentage de

femmes est très élevé ; lorsque le scrutin est majoritaire, y compris aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, il est beaucoup plus faible. La proportionnelle est donc manifestement essentielle à la représentation des femmes. Ce point est corroboré par l'évolution historique puisque sous la Quatrième République, où la proportionnelle était en vigueur, il y avait beaucoup plus de femmes élues au Parlement que sous la Cinquième. Et sous la Cinquième elle-même, les élections au scrutin proportionnel ou mixte, comme les élections européennes ou les élections régionales, désignent un très grand nombre de femmes, tandis que les assemblées départementales exclusivement masculines dont il vient d'être question sont élues au scrutin majoritaire.

Faut-il s'orienter aujourd'hui vers la proportionnelle ou vers un mode de scrutin binominal sur le modèle de celui qui a été appliqué lors des dernières élections départementales ? Nous pouvons encore en débattre. Une autre possibilité serait le scrutin de liste majoritaire, qui n'a pas laissé de très bons souvenirs mais mérite peut-être d'être envisagé à nouveau. Sur tous ces points, il convient de réfléchir à partir de projections. Quoi qu'il en soit, le rôle de la proportionnelle est indéniable.

En dépit des apparences, le cas des minorités visibles n'est pas similaire. Bien qu'il soit toujours possible de changer de sexe, on est soit homme soit femme. La situation faite aux minorités visibles pose en revanche le problème de la discrimination positive, qui ne fait absolument pas partie de la tradition française. Je récusé évidemment ce terme de race, qui aurait dû disparaître de tous nos textes depuis longtemps ; mais comment remédier à la discrimination selon l'origine, puisque c'est de cela qu'il s'agit ?

Il est indispensable de permettre la représentation dans nos assemblées de personnes issues de l'immigration. Un étudiant ayant travaillé sur la discrimination raciste à l'embauche a constaté que les mécanismes juridiques existants, malgré leur efficacité et les bonnes volontés à l'œuvre, n'étaient pas mobilisés parce que les victimes ne faisaient pas confiance au droit. Or si les intéressés ne siègent pas au sein des assemblées, comment pourraient-ils signaler ces points de blocage qu'ils sont particulièrement bien placés pour identifier ?

Ne versons pas pour autant dans un communautarisme qui serait contraire à l'idée de représentation nationale. À cet égard, nous pourrions tirer profit de l'expérience d'autres pays : l'Inde a instauré des dispositifs de discrimination positive au profit des intouchables, ce qui a permis à ces derniers de participer enfin à la vie politique mais a cristallisé les sentiments d'appartenance à telle ou telle communauté, donc aggravé les divisions sociales. Ce point délicat mérite donc une réflexion approfondie.

Sur les autres points, je suis entièrement d'accord avec les orateurs qui se sont exprimés avant moi.

Mme Cécile Untermaier. Je suis moi aussi d'accord avec une grande partie de ce qui a été dit.

La rénovation politique est entièrement absente des sujets de réflexion des partis. J'en veux pour preuve les motions qu'il nous a été donné de lire et qui lui réservent une place très réduite, alors que nous devrions en faire une priorité. Comme l'a dit le professeur Baranger, c'est aux partis de s'emparer de la question. Dans mon territoire, une personne issue de l'immigration qui n'a pas démérité se retrouve en quarantième position, après trente-neuf personnes blanches, au sein d'un conseil fédéral qui prétend pourtant promouvoir la rénovation politique. Bref, il reste beaucoup à faire.

En ce qui concerne la parité, les sanctions financières ont été durcies grâce à un amendement déposé par Bruno Le Roux en commission des lois. Mais, comme l'a suggéré Cécile Duflot, c'est la non-parité de résultat qu'il faudrait sanctionner, puisque les femmes sont généralement investies dans des circonscriptions impossibles à gagner.

J'ai voté le principe du binôme, en parlementaire responsable, et j'y vois une formidable avancée, mais il faudra en étudier de plus près les résultats concrets, car la campagne a donné l'impression que les candidates étaient des potiches en retrait. Le partage des responsabilités est un entre-deux qui ne paraît pas satisfaisant à long terme. Le binôme a permis d'imposer 50 % de femmes dans des conseils départementaux où elles étaient très peu présentes. Mais, sur le terrain, il est un peu curieux de voir deux conseillers départementaux participer à une inauguration. Quant au binôme parlementaire, je n'y suis pas du tout favorable, car je crois à la responsabilité individuelle de celui – ou celle – qui a été désigné au suffrage universel ainsi qu'à sa liberté d'engagement.

J'aimerais enfin insister sur l'importance de la loi sur le non-cumul des mandats. Nous devons dès à présent nous préoccuper de ses effets, mais aussi de l'absolue nécessité d'aller plus loin. J'ai constaté qu'au niveau local le non-cumul n'était pas du tout payant, puisque bien des candidats cumulant de nombreuses fonctions exécutives locales ont été élus, contrairement à d'autres qui pouvaient se prévaloir d'une forme de pureté à cet égard. C'est en étant plus strict au niveau local que l'on ancrera le principe du non-cumul, ce qui favorisera la rénovation et le renouvellement par le partage des mandats.

M. Alain-Gérard Slama. Comment ne pas être sensible aux arguments qui ont été avancés ? Comment ne pas mesurer la faible représentation des femmes, non seulement en politique, mais aussi dans les entreprises où elles se heurtent au fameux plafond de verre ? Car le problème est vaste : il touche aux mentalités et, au-delà de la responsabilité du législateur, engage celle des médias, de l'université et de toutes les associations et organisations qui composent notre société. Ainsi, on a observé de longue date que le retard de promotion des femmes dans la société française s'explique notamment, par comparaison avec la société américaine, par un excès d'individualisme : c'est en France que les femmes, en

moyenne beaucoup plus diplômées que dans la plupart des autres pays, ont pour cette raison même le plus répugné à s'organiser pour se battre afin d'être mieux représentées.

Pour cette raison, j'ai été très attentif aux propos de Mme Duflot sur le binôme : au Parlement, il assurerait dans les faits l'égale présence des hommes et des femmes, mais les intérêts des femmes y seraient-ils mieux défendus pour autant ? Et les candidates dont il permettra la désignation se seront-elles battues pour être élues ? Dans cette affaire, c'est la responsabilité globale de la société qui est en jeu.

Ce qui m'amène à un point qui semble présupposé par tous, et que reflète également la note qui nous a été remise : la notion de représentativité. Il existe pourtant en France une fiction très belle, celle de la volonté générale : l' élu d'une circonscription ne représente pas uniquement les intérêts de ses mandants, mais s'efforce de se hisser au niveau de l'intérêt général – sans aller jusqu'à parler, comme les moralistes, du bien commun. Le problème, ce sont les effets pervers induits par la comptabilité des présents d'un sexe ou de l'autre. L'exigence est légitime, mais c'est à la suite d'une évolution des mentalités qu'elle devrait se concrétiser. Or un tel dispositif les modifie assez peu. Je ne veux pas dire par là que nous ne devrions pas le mettre en œuvre, mais qu'il ne faut pas trop espérer de solutions de cette nature. Elles reposent en effet sur une conception assez étrangère à notre culture politique, qui distingue la représentation de la représentativité, entendue comme représentation d'un intérêt spécifique, d'une origine, d'une couleur de peau, etc.

On dit qu'il n'y a pas assez de Noirs élus. C'est vrai. Mais je ne crois pas que, s'il y en avait assez, cela changerait quelque chose à la signification de la représentation. Il faut remédier à ce manque, pour la société, pour rassurer les citoyens ; cela ne résoudra toutefois pas la difficulté, et cela risque même de produire des effets pervers. Je sais bien que ce genre d'arguments est plutôt utilisé à droite, comme une manière assez hypocrite de s'opposer à une politique, non sur le principe mais parce qu'elle serait contre-productive. Il n'en reste pas moins qu'à force d'insister sur les caractères spécifiques – quels qu'ils soient – des représentants, on en vient à légitimer les revendications d'appartenance. C'est l'un des problèmes auxquels se heurte notre société, de plus en plus éclatée entre de telles réclamations : tant de Blancs, tant de Noirs, tant de catholiques, etc. Pourquoi voulez-vous d'ailleurs qu'il n'y ait que deux sexes ? C'est bien limitatif et intolérant !

Une autre logique devrait être à l'œuvre. Madame Duflot, je vois que vous voulez intervenir : je suis précisément en quête d'objections plus que je n'avance de certitudes. Mais cette évolution de notre société est vraiment problématique. À compter des premiers débats sur la parité, petit à petit, tout le monde s'est dit : « Pourquoi pas moi ? » C'est ainsi que le mouvement noir, par exemple, s'est développé. Cette tendance est détestable car elle rompt avec la logique selon laquelle le représentant représente d'abord l'intérêt général. Elle est de plus en

plus dangereuse, dans une société où l'État est d'autant moins présent que se développent les revendications d'origine, de religion – car c'est aussi un enjeu du débat – et même de race – tant, bien souvent, c'est cette épouvantable notion que celle d'origine vient dissimuler.

Comment, dès lors, résoudre le problème ? Comment répondre à l'inquiétude ?

Mme Cécile Duflot. Cette intervention me fait vivement réagir. La femme politique que je suis est totalement convaincue de la nécessité de travailler sur la notion de représentation si l'on ne veut pas affaiblir la démocratie. Celle-ci, en effet, n'est possible que si la délégation semble sincère. Mais le risque que nous encourons aujourd'hui est le retour à une forme de monarchie, fût-elle républicaine.

On l'a souvent dit à propos du Président de la République, de sa manière d'intervenir, de la façon dont on ramène tout à lui et dont c'est de lui que l'on attend l'ultime décision. Mais on peut citer d'autres exemples. Qu'est-ce qu'un aristocrate, sinon quelqu'un qui hérite sa fonction de son père ? Les choses étant bien faites, quand on est né dans la famille idoine et que l'on a fait les études qu'il faut, on possède précisément les compétences nécessaires pour exercer les responsabilités prévues.

On le voit bien au Conseil d'État, l'un des rares héritages encore puissants de la monarchie puisqu'il descend du Conseil du roi et continue de se concevoir comme tel. Je le dis d'autant plus spontanément que j'ai découvert en Candide ce monde auquel je n'avais pas été initiée par mon origine sociale, même si je ne viens pas d'un milieu défavorisé – encore que, dans le contexte sociologique de l'Assemblée nationale, cela puisse se discuter !

Ne connaissant pas les institutions de l'intérieur, j'ai donc découvert que, lorsque l'on compose un cabinet ministériel, il faut y inclure un membre du Conseil d'État – et non pas celui de son choix, mais celui qui a été désigné par le Conseil d'État, lequel n'a d'ailleurs rien contre en suggérer un deuxième le cas échéant. C'est la réalité ! Et il en va de même avec l'Inspection des finances. Le fait est d'autant plus intéressant que l'ENA devait être, selon le général de Gaulle, une institution temporaire.

Je ne suis pas anti-élites, car on trouve parmi les hauts fonctionnaires de notre pays les cerveaux les plus brillants et des personnes extrêmement efficaces. Le problème est que se développe aujourd'hui une forme d'entre-soi dont les intéressés n'ont parfois même pas conscience. J'ai ainsi entendu certains se plaindre des députés, pénibles avec leurs amendements qui ne servent à rien ! Ce phénomène d'entre-soi, que l'on retrouve dans certains grands partis, affaiblit la démocratie car il fragilise l'accès de tous aux responsabilités.

Quant aux questions de représentation et de couleur de peau, monsieur Slama, ma famille est française depuis le quinzième siècle, mais il se trouve que,

née en 1975, j'ai grandi au temps du regroupement familial, dans une cité où j'étais la seule Blanche au cours préparatoire, parmi des enfants nés pour la plupart en Afrique du Nord. Qu'est-ce que cela peut impliquer de ne jamais voir, dans les débats télévisés, un intervenant dont le prénom ou l'apparence vous évoque un tant soit peu votre propre identité ? Pourquoi observe-t-on le repli sur la religion auquel vous faites allusion ? Pourquoi, parmi des femmes nées dans les mêmes maternités, ayant fréquenté les mêmes écoles, certaines décident tout à coup, à trente-cinq ans, de porter le voile ? C'est à notre société républicaine, dont tous les enfants ont été élevés dans les mêmes institutions, que cette question est posée.

La discrimination est une réalité, il est très facile de le vérifier. Il suffit de changer la photo jointe à un curriculum vitae, sans même modifier le nom ni le prénom, pour faire varier le taux de réponse à une candidature. Il suffit de se rendre à la station Châtelet-Les Halles pour constater ce qui se passe – et qui est à vrai dire incroyable – lors d'un contrôle d'identité. Tout cela nourrit un sentiment de véritable dépossession.

Or, parmi les élites administratives ou politiques, d'aucuns n'ont même pas conscience de ces réalités. Il m'est arrivé de m'emporter en entendant dire que vingt euros par mois n'étaient pas grand-chose, dans des milieux où l'on dépense facilement cette somme dans la journée, alors que, dans notre pays, certains sont à deux euros près pour se nourrir quotidiennement et que la situation des plus pauvres s'aggrave. On peut connaître les codes, vestimentaires et autres, sans ignorer cet état de fait pour autant. Mais voyez Valérie Pécresse et son « immersion » dans le métro ! Je pourrais en dire autant de Jean-Paul Huchon qui évoquait comme une « aventure » le jour où il avait pris un train de banlieue à l'aube, ce que font quotidiennement bien des gens qui travaillent... Bref, il y a dans notre pays des personnes qui décident de l'organisation des transports en commun depuis Paris, sans jamais avoir posé leurs fesses ailleurs que dans une voiture de fonction, ou éventuellement dans un taxi !

Voilà pourquoi j'ai parlé d'aristocratie. Et le phénomène s'aggrave car les couches de la société s'interpénètrent de moins en moins. Cela vaut aussi entre parlementaires : siéger au côté de quelqu'un qui n'a pas la même couleur de peau que vous, ce n'est pas indifférent, monsieur Slama. C'est en refusant d'affronter cette réalité que l'on assigne les gens à un statut, celui de discriminé. C'est d'ailleurs le sens de la notion de négritude que de transformer cette discrimination en fierté. Cela n'en signe pas moins notre échec à créer de vrais citoyens, non des citoyens ethniques mais – c'est toute la force de la République française – des citoyens d'adhésion, attachés à un projet collectif. Or, aujourd'hui, cette République n'est pas sincère envers tous ses enfants.

M. le président Michel Winock. Je suis tout à fait d'accord avec vous, madame Duflot, mais avez-vous une solution ? Faut-il instaurer des quotas ? Mais selon quels critères ? La question du recensement ethnique ou ethno-religieux, tout à fait contraire à notre tradition républicaine, est à nouveau posée depuis les

propos du maire de Béziers. Comment avantager les minorités dites visibles, ou rétablir l'équilibre entre elles et le reste de la population, sans disposer des instruments qui permettent de détecter, d'observer et de quantifier la discrimination ? Celle-ci existe assurément : vous en avez cité des exemples et nous en avons tous à l'esprit. Mais comment l'établir scientifiquement ? Et, ensuite, que faire ? À cet égard, que pensez-vous du point de vue de Denis Baranger selon lequel c'est aux partis, et non à la loi, de prendre les choses en main ?

Mme Cécile Duflot. Je suis d'accord, mais, comme l'a dit Luc Carvounas, cela suppose de lever plusieurs obstacles techniques, au premier rang desquels la difficulté des salariés du secteur privé à accéder à des responsabilités électives. À la suite de l'affaire Cahuzac, le Président de la République a décidé de ramener de six à trois mois la durée d'indemnisation des anciens ministres après leur départ du Gouvernement. Voilà bien – je le dis en toute amitié envers le Président – une réaction typique de haut fonctionnaire, à qui une telle situation ne pourrait poser aucun problème ! Mais imagine-t-on combien elle est risquée pour une salariée qui élève seule ses enfants ? Faire ce choix, c'est se priver de retraite et de toute forme de garantie, sans parler de l'étiquette de femme politique que l'on attache ainsi à son nom. Personne ne le dit, mais c'est une réalité, qui encourage le cumul.

Parmi les moyens de favoriser la diversité, je citerai donc le scrutin de liste et le non-cumul. Si l'on fait en sorte que les mêmes personnes n'occupent pas toutes les fonctions, la diversification s'ensuivra nécessairement. Quant au scrutin de liste, et puisque vous m'interrogez sur les instruments de mesure de la diversité, il existe un moyen très simple : mettre tout le monde sur la photo ! Voyez les cinquante élus du groupe écologiste au conseil régional d'Île-de-France. La diversité, monsieur Slama, ce n'est pas seulement deux ou trois jolies filles qui ont la peau un peu plus foncée que les autres parce que cela fait chic. Les hommes souffrent d'ailleurs plus que les femmes de la discrimination en fonction de l'origine.

Les statistiques ethniques posent un problème très délicat, mais peuvent se concevoir sur le fondement de la libre déclaration. Qui est noir, qui ne l'est pas ? À partir de quel taux de pigmentation est-on censé l'être ? C'est pour remédier à ces écueils d'une catégorisation extérieure que les spécialistes du sujet préconisent de demander aux personnes concernées de se définir elles-mêmes, ce qui leur permet le cas échéant, de s'y refuser. Le principal problème que posent les déclarations du maire de Béziers est d'ailleurs l'idée que l'on pourrait identifier la religion de quelqu'un par son prénom. Imaginez seulement que l'on ait prétendu le faire à propos d'une autre religion que l'islam !

Je précise que le non-cumul doit aussi valoir dans le temps, ce qui obligera l'institution elle-même à réfléchir aux moyens de « recycler » ses élus. Il est regrettable que les compétences – de médiation, de dialogue – que l'on développe en exerçant une responsabilité politique ne soient jamais valorisées. C'est ainsi que beaucoup de gens restent sur le bord de la route, d'autant que, s'ils ne sont

plus élus, c'est en général qu'ils ont perdu l'élection, ce qu'ils ne mettent guère en avant : l'image de *loser* honteux s'ajoute à la défaite objective selon une forme de double peine. Il faut une bonne dose de courage à ceux qui doivent chercher un emploi en expliquant qu'ils ont été battus après n'avoir fait que de la politique pendant quinze ans ! Voilà pourquoi ce sont ceux dont l'avenir est relativement protégé qui s'emparent de ces fonctions. En ce sens, bien que le problème ne soit pas strictement institutionnel, les institutions doivent en tenir compte.

M. Alain-Gérard Slama. Je n'ai pas obtenu de réponse à mes questions. Vous avez, madame, déformé mon propos, assimilant ma représentation de la société à celle de Charles Maurras redoutant la menace des États confédérés. Je suis désolé, mais je ne suis vraiment pas maurrassien, ni monarchiste.

En réalité, je n'ai rien dit d'autre que ceci. Je comprends parfaitement que la loi ait pour objet la protection, la défense et la promotion de tous ceux qui, au sein de la société, ont absolument besoin, pour des raisons sociales, d'origine, ou à cause de préjugés, d'être reconnus. Simplement, cette reconnaissance exige-t-elle que l'on segmente la société française en groupes qui auraient chacun leurs représentants propres, lesquels ne représenteraient donc plus toute la nation ?

Ne faut-il pas miser sur le travail législatif pour faire progresser l'égalité entre ces groupes, plutôt que d'intégrer ainsi la fragmentation du corps social au processus même de fabrication de la loi ? Plus la société comptera d'acteurs protégés et reconnus, plus ceux-ci s'investiront naturellement dans une représentation qui fera en sorte que, comme vous le souhaitez, il y ait davantage de représentants en lesquels le corps social et surtout les plus défavorisés puissent se reconnaître. Si en revanche cette reconnaissance intervient au stade de fabrication de la loi, au lieu d'être l'objet de celle-ci, on entérinera l'intériorisation par les citoyens de la prévalence de leur intérêt de groupe sur l'intérêt général. Ce problème, qui relève de la psychologie sociale plutôt que du droit, fait partie de ceux qui fragmentent notre société et la rendent de plus en plus difficile à gouverner.

M. Denis Baranger. Nous sommes tous attachés au caractère représentatif de notre démocratie et à l'article 27 de la Constitution décrétant « nul » tout mandat impératif. Mais nous devons dépasser ce constat et reconnaître que ce régime ne peut fonctionner que si la représentation s'avère bien démocratique. J'approuve les propos de M. Slama privilégiant la voie de la lutte contre les discriminations plutôt que celle de la discrimination positive. Nous ne pouvons plus nous contenter de la défense classique du mandat représentatif, illustrée par Edmund Burke en 1774 dans son *Discours aux électeurs de Bristol*, dans lequel il refusait de rendre des comptes à ses électeurs en affirmant que ceux-ci l'avaient élu pour qu'il soit indépendant. Les parlementaires sont très soucieux de représenter leur circonscription et n'agissent pas en permanence comme des représentants de la nation dans son ensemble. L'idée selon laquelle l'élu est un représentant de la nation constitue une régulation du système politique permettant de poser des limites aux hommes politiques.

La démocratie a changé car la société n'est plus homogène, et le système représentatif doit intégrer cette évolution. Dans l'esprit des gens, plus de démocratie signifie davantage de diversité, de droits de l'Homme et de reconnaissance des individualités. Or cette feuille de route s'avère complexe car elle exige la représentativité de groupes, de communautés et de subjectivités individuelles. Il serait tentant de se contenter de reprendre l'idée du XVIII^e siècle de la représentation de l'ensemble de la nation, mais une telle attitude alimenterait des crises sociétales et des radicalisations. Le salut du régime représentatif passe par une prise en compte renouvelée des exigences démocratiques, car si la représentation constitue un phénomène stable, la démocratie repose sur un mouvement et sur un processus d'identification des gouvernants et des gouvernés.

Les réflexions sur le bicamérisme, le rôle du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le mode de scrutin devraient prendre en compte l'exigence de représentation de la diversité des communautés qui composent la société française et des subjectivités des individus démocratiques. Un mode de scrutin qui soit à la fois majoritaire et de liste, comme en Allemagne, permettrait d'imposer des quotas ; je ne suis pas un chaud partisan d'un tel système, mais si l'on en reste à la conception classique du régime représentatif, la société reprendra violemment les droits qu'on ne lui reconnaît pas dans les enceintes parlementaires. On devrait politiser une institution un peu dormante comme le CESE plutôt que de dépolitiser le Sénat. L'entrée d'élus au CESE y insufflerait de la vie et la rendrait politique, ce qu'elle n'est pas aujourd'hui.

Mme Marie-Louise Antoni. Je fais mienne cette phrase de Mme Viviane Reding : « Je n'aime pas les quotas, mais j'aime ce qu'ils font. » Au cours de mes trente années de vie professionnelle, j'ai constaté que les quotas avaient permis l'arrivée des femmes dans les conseils d'administration. Elles restent sous-représentées dans les comités exécutifs, qui sont les véritables instances dirigeantes, alors que les quotas déclenchent un cercle vertueux permettant à l'entreprise de se rendre compte que la complémentarité entre le regard des hommes et celui des femmes améliore les offres faites aux clients. Ces dispositions transforment donc radicalement l'entreprise !

On réfléchit depuis longtemps à créer un statut pour le collaborateur d'une entreprise souhaitant se lancer en politique, et il s'avère ardu d'élaborer des propositions efficaces. Cependant, cette difficulté ne doit pas éluder le manque d'envie ; en effet, si les salariés sont de plus en plus tentés par la vie associative, ils montrent beaucoup moins d'intérêt pour l'engagement politique ou syndical.

Mme Marie-Anne Cohendet. Je suis très réservée sur l'opportunité de réaliser des statistiques, même à partir de déclarations volontaires, car l'Histoire nous a montré leur caractère dangereux. Lorsque l'on dit posséder certaines caractéristiques, on s'enferme psychologiquement, alors que nous devons favoriser non pas le seul intérêt général, mais la volonté générale. Le non-cumul des mandats, le statut de l'élu et le scrutin de liste constituent les réformes à mettre en œuvre.

Je suis d'accord avec Cécile Duflot lorsqu'elle analyse les identifications communautaires comme le résultat d'un sentiment d'exclusion des instances de représentation. Il n'y a pas lieu de mettre en œuvre des quotas, mais on peut ouvrir les portes des assemblées représentatives à tous les horizons sociaux et géographiques. Dans les petites communes, la mixité du scrutin permet d'accueillir des gens provenant de tous les milieux et de toutes les familles de pensée politique, et il faut parvenir au même résultat à l'Assemblée nationale. C'est une très bonne chose qu'une femme de ménage ait été élue dans une assemblée locale, et le Parlement a besoin de telles personnes. Le peuple est en effet compétent pour élaborer la loi, parce que c'est à lui qu'elle s'applique. N'enfermons pas les gens dans des catégories, mais permettons à tout le monde d'être représenté pour qu'une véritable délibération ait lieu. Lorsque Montesquieu prônait la séparation des pouvoirs, il défendait le partage de la fabrication de la loi entre le roi – qui disposait d'un droit de veto –, l'assemblée des aristocrates et celle des forces vives du pays. Il souhaitait donc que différents acteurs sociologiques participent à la conception de la loi, afin que celle-ci soit juste.

M. Alain-Gérard Slama. Rousseau est heureusement arrivé après Montesquieu et a élaboré une pensée républicaine issue du rêve, peut-être illusoire, d'un individu émancipé qui se déprenne de ses appartenances. Il savait cependant qu'aucun homme ne peut se séparer de lui-même, et il est évident qu'aucun élu ne peut éviter de représenter les intérêts de sa circonscription, mais si l'on élit une femme de ménage pour sa profession, on restreindra sa mission à la défense de ce groupe.

Mme Christine Lazerges. On a employé à plusieurs reprises l'expression de « discrimination positive » alors qu'il serait plus judicieux d'évoquer la discrimination négative dont souffrent les personnes exclues des responsabilités politiques. Autour de cette table, nous avons sans doute bénéficié de discriminations positives et nous devons nous interroger sur les raisons pour lesquelles certains subissent tant de discriminations négatives. Si nous ne posons pas cette question, nous n'améliorerons pas la représentativité.

Je suis réservée sur le système des binômes destiné à accroître la représentation des femmes : il se révèle positif pour donner une impulsion, mais on ne doit pas le maintenir durablement. Très peu de femmes sont présidentes ou vice-présidentes des conseils départementaux ; ainsi, dans certains départements, à peine 20 % des vice-présidents sont des femmes alors que celles-ci composent la moitié de l'assemblée départementale. Les femmes peuvent refuser d'exercer de telles fonctions pour des raisons de disponibilité. Dans une famille de quatre enfants, si les hommes n'aident pas leurs femmes, il est impossible pour celles-ci de se rendre trois fois par semaine à des réunions organisées en fin de journée ou en soirée. La situation diffère dans les pays nordiques où les ministres rentrent chez eux à dix-huit heures. Ainsi, beaucoup de femmes renoncent ou attendent d'avoir un certain âge pour devenir actives politiquement ou pour participer à la vie associative. Si l'on ne prend pas conscience de cet état de fait, les mesures de discrimination positive s'avéreront inutiles.

Mme Cécile Duflot. Monsieur Slama, je n'ai pas sous-entendu que vous étiez maurassien !

La sélection s'effectue en France à trois ans et demi ! Une étude a en effet montré que de nombreux dirigeants de notre pays étaient issus d'un nombre limité d'écoles maternelles.

Madame Antoni, j'aime bien, moi aussi, la phrase de Mme Reding que vous avez citée. Au début de cette législature, nous avons décidé, hors de toute contrainte juridique, de nommer des cabinets ministériels paritaires. Cet objectif n'a pas été atteint partout, et mon directeur de cabinet de l'époque s'était fortement opposé à ma volonté d'appliquer cette règle : il considérait que cette contrainte était impossible à tenir, alors même que nous avons réussi à mettre en place une équipe comprenant autant de femmes que d'hommes.

J'ai écrit un texte, que je n'ai pas publié, sur le sexisme expliqué à moi-même ; je ne pense pas être la femme politique la moins émancipée de notre pays, mais l'intégration par les femmes elles-mêmes des contraintes pesant sur leur engagement politique s'avère très forte. Un père de quatre enfants se posera moins la question de la conciliation entre ses vies professionnelle et privée. Le cumul des mandats implique de passer ses week-ends et ses soirées à des inaugurations, des réunions ou des fêtes.

Monsieur le président, je suis allée voir le déontologue de l'Assemblée nationale pour lui demander si je pouvais utiliser une partie de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) pour financer la garde de mes enfants. Il m'a été répondu que c'était interdit, alors que l'on peut employer cette enveloppe pour à peu près n'importe quoi et que nous avons siégé pour examiner le texte sur la transition énergétique depuis mardi, seize heures, jusqu'à quatre heures du matin la nuit dernière. Que faites-vous de vos enfants si vous les élevez seule ? L'assimilation de ces difficultés vaut pour les femmes comme pour ceux qui viennent d'un milieu populaire et qui ne se sentent pas à l'aise dans les palais de la République. J'ai appris à utiliser les bons couverts en regardant le film *Pretty Woman*, et beaucoup, plutôt que de passer pour des « ploucs », préfèrent ne pas venir. Le système empêche ceux qui n'en font pas partie d'y entrer en leur instillant un sentiment d'illégitimité. Il faut trouver les moyens de briser ce cercle vicieux, ce qui ne condamnera pas les femmes de ménage à ne représenter que les femmes de ménage. En revanche, cela fera beaucoup de bien à certains élus d'avoir de telles collègues !

M. Alain-Gérard Slama. Comme on ne répare pas l'injustice en en créant de nouvelles, il faut s'employer à lutter contre les discriminations négatives plutôt que de mettre en place des discriminations positives.

Mme Marie-Anne Cohendet. Le meilleur moyen de lutter contre les discriminations négatives est, sans déployer de quotas qui enferment les gens,

d'élire des assemblées parlementaires reflétant davantage la composition du peuple.

Dans les pays scandinaves, le mode de scrutin crée un cercle vertueux : la proportionnelle permet une meilleure représentation des femmes dans les assemblées, et cette forte présence contraint les institutions à adapter leur fonctionnement. La vie politique prend en compte les horaires familiaux, les hommes et les femmes pouvant ainsi s'occuper de leurs enfants. En outre, des crèches sont ouvertes dans les assemblées et des modes de garde d'enfants sont mis en place par les institutions politiques. Il convient donc d'ouvrir davantage les portes du Parlement aux femmes et aux catégories sociales aujourd'hui peu représentées, afin de contraindre l'organisation de la vie politique à évoluer favorablement.

M. le président Claude Bartolone. Nous avons un système particulier de production des responsables politiques, et j'imagine les débats à l'intérieur des couples de militants pour savoir qui, le soir, se rend à sa réunion publique ou de section ou qui, le week-end, assiste à sa convention ou à son stage de formation. Lorsque j'étais ministre, la Suède a assuré la présidence de l'Union européenne et lorsque j'ai fait part à mon homologue suédoise de ma disponibilité pour organiser une réunion un samedi, j'ai compris très vite que je proférais presque une grossièreté, tant c'était inenvisageable de son point de vue.

Quel est le calendrier électoral permettant aux citoyens d'effectuer un choix idéologique ? Même si l'on dit que la société française s'est apaisée et que les oppositions entre les programmes sont moins tranchées qu'à l'époque où existait encore le mur de Berlin, des différences subsistent et on les découvre généralement après l'élection. Dans l'actuel débat sur la réforme des collèges s'opposent des conceptions éminemment politiques ; or cette question était absente de la campagne des dernières élections législatives parce que celles-ci ont eu lieu juste après l'élection présidentielle. Il faut créer les conditions qui permettent à nos compatriotes d'arbitrer en toute connaissance de cause entre des systèmes organisationnels et des réponses à la mondialisation distincts. L'un des moyens d'y parvenir consisterait à laisser du temps entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Tant que la première phagocytera les secondes, les citoyens seront amenés à se prononcer davantage sur des thèmes mis en avant par les médias que sur les sujets intéressant les fondements de notre société. Quel est le temps politique permettant le développement d'un véritable débat ? Notre groupe de travail devra revenir sur cette interrogation.

L'égalité entre les hommes et les femmes est indispensable. On a vu l'apport de l'augmentation du nombre de femmes dans les assemblées. Il n'y a pas de manière de penser féminine ou masculine, mais il existe une complémentarité dans la réflexion, comme on le constate notamment dans les travaux des commissions. Devons-nous conserver le scrutin uninominal à deux tours ou instaurer la proportionnelle ? Il convient d'envoyer un signe à d'autres segments de la population qui voudraient être pris en considération.

Il est difficile de trouver le bon système permettant d'intégrer davantage les femmes, les jeunes et d'autres qui ne se sentent pas suffisamment représentés. La prise de conscience politique s'avère indispensable, mais je n'ai pas encore trouvé la réponse institutionnelle parfaite. Nos compatriotes ultramarins qui résident en métropole ont l'impression d'être discriminés, alors qu'ils sont français depuis plus longtemps que mes aïeux ne pouvaient même l'imaginer ! Que fait-on ? Faut-il mettre en place un quota ultramarin ? Renvoyer ces personnes à la couleur de leur peau ? Ces sujets sont délicats. Un enfant issu de l'immigration par sa mère, mais dont le père est breton, doit-il entrer dans un quota ou faire l'objet d'une mesure de discrimination positive ? Aux États-Unis, la politique d'aide aux personnes peu représentées s'est fondée sur la couleur de la peau, mais la prise en compte de la population hispanique résulte du poids politique acquis par cette communauté.

Lorsque le gouvernement de Lionel Jospin a créé les emplois jeunes, il a fallu que le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, exprime le souhait que la police soit à l'image de la population pour que des profils différents aient accès à ces emplois. La composition des conseils municipaux – de droite comme de gauche – d'un certain nombre de départements urbains laisse apparaître de nouveaux visages grâce, notamment, à une prise de conscience politique.

Vous avez évoqué la femme de ménage candidate dans l'Aisne, et je me souviens des enseignants barbus arrivant en nombre à l'Assemblée nationale en 1981. Ces nouveaux parlementaires ont rapidement démontré qu'ils ne s'intéressaient pas qu'aux questions relevant de l'Éducation nationale et ont investi celles relatives aux nationalisations, à la décentralisation ou à l'abolition de la peine de mort. Une catégorie de la population a ainsi eu l'occasion d'entrer au Parlement et y a exercé l'ensemble des compétences législatives.

Une partie de la haute fonction publique considère les députés comme des gêneurs. Le système de reproduction des élites donne un immense pouvoir à l'ENA, et les élèves de cette école disposant d'un savoir important ne comprennent pas qu'ils puissent être ralentis dans leur marche par des élus étrangers à ce milieu. Quelques mois après mon accession à la présidence du conseil général de Seine-Saint-Denis, en 2008, je me suis rendu compte de l'existence des emprunts toxiques et de leurs conséquences. J'avais beau être député et avoir été ministre, je me suis fait renvoyer dans les cordes par Bercy, où l'on considérait qu'un tel sujet ne concernait que les banquiers, les maîtres de la finance et les techniciens du ministère. Il nous a fallu trois ans pour que l'on nous entende, alors que certains hôpitaux et collectivités ont encore à gérer ce dossier. Voilà pourquoi je suis réservé sur la limitation des mandats dans le temps. Je suis tout à fait opposé au cumul des mandats, mais l'expérience acquise par les parlementaires – la durée moyenne de leur présence à l'Assemblée nationale atteignant sept ans et demi – permet de résister au poids de certaines administrations centrales. Je n'ai rien contre ces dernières, mais elles sont le lieu de la reproduction, et leurs agents bénéficient d'une longévité qui contraste avec la durée des mandats. Dans ma formation politique, une telle position est considérée

comme conservatrice, mais il faut prendre en compte l'ensemble de ces paramètres.

Enfin, nous devons poser la question de l'opportunité du maintien du bicaméralisme et des fonctions exercées par chacune des deux assemblées. Je vous ai entendus vous exprimer sur ce sujet, notamment Michel Winock, et nous devons approfondir cette réflexion afin de concilier l'exigence de qualité de la loi avec les préoccupations d'un chef de l'État élu pour cinq ans. Ce ne sera pas facile, mais nous ne pouvons pas éluder ce thème si nous souhaitons améliorer le lien entre les élus et les citoyens.

Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, sur le thème de la représentation, le vendredi 29 mai 2015.

M. le président Michel Winock. Pour cette treizième réunion de notre groupe de travail, qui doit clore nos débats sur le Parlement du non-cumul, nous avons convié M. Bernard Manin, politologue, directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences sociales, professeur à la New York University.

Vos travaux, monsieur Manin, portent principalement sur le libéralisme et la démocratie représentative. Vous avez publié, en 1995, un ouvrage qui a fait date, *Principes du gouvernement représentatif*, dans lequel vous soutenez de façon rigoureuse et argumentée que le gouvernement représentatif est un gouvernement mixte, qui combine des éléments démocratiques et des éléments qui ne le sont pas.

Ainsi, ayant rappelé que la démocratie antique reposait sur le principe du tirage au sort quand nos gouvernements reposent sur celui de l'élection, vous exposez que, si la représentation présente des caractères démocratiques dès lors que les électeurs peuvent demander des comptes à leurs représentants en fin de mandat, elle présente également des éléments non démocratiques en ce sens que l'élection est aussi une manière de désigner des élites, qui ne sont pas entièrement tenues de réaliser les souhaits de leurs mandants et conservent un certain degré d'indépendance. Selon vous, la démocratie représentative n'est pas pour autant une démocratie directe en moins bien, mais un système différent.

Plus récemment, dans le cadre d'un entretien avec Nadia Urbinati, vous avez estimé qu'il n'y avait pas aujourd'hui de crise du système représentatif mais plutôt une transformation des modalités de l'engagement politique.

Il nous intéresse vivement de vous entendre plus en détail sur cette question, ainsi que sur celle de la participation des citoyens, à laquelle vous avez également beaucoup réfléchi.

M. Bernard Manin. Ma réflexion s'organisera autour de trois points, le premier en forme de question : « Où est le problème ? » Au rang des signes de la crise que traverse aujourd'hui la représentation est souvent mentionnée la baisse de la participation électorale. En vérité, les études démontrent que, si l'abstention s'est accrue, il s'agit d'une abstention intermittente, la participation étant fonction du caractère de chaque élection : les électeurs votent lorsqu'ils perçoivent qu'une élection a des enjeux importants et lorsque ses résultats s'annoncent serrés. Il n'est donc pas justifié de parler d'une désaffection à l'égard des élections en général, et certaines d'entre elles continuent de mobiliser les citoyens.

Dans ces conditions, où est le problème ? Il est lié au discrédit dans lequel se trouve le personnel politique, en France comme dans l'ensemble des

démocraties établies. Les citoyens ne se reconnaissent plus dans leurs représentants, et le personnel politique est perçu comme une classe fermée sur elle-même, préoccupée avant tout de ses intérêts, de ses intérêts de carrière en particulier, et éloignée des préoccupations des citoyens. L'appartenance à cette classe commune apparaît comme plus importante que les différences politiques et programmatiques entre candidats, d'où cette antienne lancinante, commune à beaucoup de démocraties : « Tous les mêmes ! »

Les citoyens se reconnaissant de moins en moins dans leurs représentants, le problème est donc celui de la représentativité de ces derniers, qui fait l'objet de mon second point. La note préparatoire qui nous a été distribuée mettait l'accent sur la dissimilitude entre la composition des assemblées et celle de la population, pointant les distorsions en termes de sexe, de niveau d'éducation, de profession – notamment en ce qui concerne la surreprésentation du secteur public par rapport au secteur privé – ou d'origines migratoires, les populations issues de l'immigration étant beaucoup moins représentées qu'elles ne comptent dans la population. À mon sens cependant, il n'y a pas de preuve que la reconnaissance dont peuvent jouir les représentants soit fonction de leurs caractères ou de leurs attributs sociaux, et les distorsions sociales entre représentants et citoyens existaient tout autant à l'époque des grands partis de masse, dont nous avons parfois tendance à avoir la nostalgie. Notons par ailleurs que le discrédit dont souffrent ces représentants ne semble pas atteindre les nouveaux partis extrêmes – à droite ou à gauche.

Le sentiment de distance par rapport à la classe politique et la remise en cause de sa représentativité dépendent davantage de la trop grande similarité perçue entre ses membres. À cela s'ajoute la baisse de la déférence à l'égard des chefs et des porte-parole auxquels on s'en remet, phénomène inéluctable dans des mondes dont le niveau d'éducation a beaucoup progressé. Il faut enfin tenir compte de l'interdépendance croissante qui lie nos gouvernants et les contraint à suivre des politiques qui ne diffèrent pas beaucoup les unes des autres. C'est particulièrement vrai en Europe, où nombre de facteurs externes limitent leurs marges de manœuvre.

Cela étant posé, je considère que la similarité sociale ne peut, ni d'un point de vue normatif ni d'un point de vue pratique, constituer le principe de base de la représentation. En premier lieu, parce qu'il existe une sorte d'arbitraire des catégories à représenter : selon quelle dimension reproduire au sein d'une assemblée la composition de la population ? La dimension professionnelle ? La dimension religieuse ? Sans parler de la difficulté à tomber d'accord sur la définition des catégories sociales à représenter : faut-il, par exemple, y inclure les personnes sans emploi et les chômeurs, groupe qui mériterait autant qu'un autre d'être représenté ?

En second lieu, chaque électeur appartient à plusieurs catégories à la fois et se définit par un ensemble d'attributs – sexe, profession, origines –, et faire reposer la représentation sur la similarité des caractères sociaux conduirait à réifier

ces appartenances, à les politiser et à en faire des enjeux de compétition. Comment, de surcroît, effectuer un décompte raisonnable de cette pluralité d'attributs et comment comptabiliser, par exemple, une femme issue de l'immigration ?

Il existe cependant des cas qui justifient des exceptions et dans lesquels les distorsions entre la composition des assemblées et celle du corps électoral méritent d'être questionnées. Il s'agit des cas où l'on a affaire à des distorsions résistantes, durables, qui se manifestent dans d'autres domaines – par exemple le marché de l'emploi – et résultent de discriminations avérées. À titre d'illustration, la disparité de traitement entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé concernant les congés pour mandat a pu contribuer à expliquer la surreprésentation des fonctionnaires au sein des assemblées. Je ne sais si cette asymétrie a été corrigée, mais il s'agit en tout cas d'une discrimination à laquelle il est possible de remédier car on en connaît la cause. Dans le cas où celle-ci n'est pas connue, on peut imaginer des dispositifs incitatifs voire des quotas – ma préférence allant à la première solution –, mais ces différentes mesures doivent demeurer des exceptions. En tout état de cause, la charge de la preuve incombe à ceux qui réclament la correction de ces distorsions, et l'on est en droit d'exiger d'eux qu'ils démontrent qu'un dispositif incitatif – ou quantitatif – produira bien les effets désirés et qu'il n'existe pas d'autre solution.

Mon troisième axe de réflexion concerne le tirage au sort. Depuis une vingtaine d'années, le tirage au sort a fait l'objet d'une multitude d'expériences et de pratiques à travers le monde, qu'il s'agisse de jurys citoyens, de conférences de consensus ou d'assemblées de citoyens. Je pense en particulier à deux exemples : d'une part, l'assemblée des citoyens sur la réforme électorale qui s'est tenue en 2004 en Colombie-Britannique, l'un des États fédérés du Canada ; d'autre part, la Convention constitutionnelle irlandaise qui s'est réunie de 2012 à 2014 et a proposé un référendum sur le mariage entre personnes de même sexe.

Ces dispositifs s'organisent de la manière suivante : le tirage au sort est utilisé pour sélectionner des citoyens ordinaires, qui ne sont ni des experts ni des professionnels de la politique. Leur nombre peut varier, mais ces citoyens sélectionnés par le sort sont ensuite soumis à une formation assez pointue – de l'avis des spécialistes, les membres de l'assemblée de Colombie-Britannique étaient ainsi devenus de véritables experts en loi électorale... Les membres de ces assemblées discutent et délibèrent ensuite pour rendre un avis, qui n'est en général pas obligatoire mais consultatif. Dans le cas de la Convention constitutionnelle irlandaise, il était ainsi prévu que des propositions seraient soumises au Gouvernement, lequel n'aurait pour seule obligation que d'y répondre, sans nécessairement être obligé de les mettre en œuvre.

En pratique, la technique du tirage au sort se heurte au fait que nombre d'individus désignés refusent de participer, ce qui induit des distorsions dans la représentation. Aussi procède-t-on à ce qu'il est convenu d'appeler un échantillonnage aléatoire stratifié, qui consiste à déterminer à l'avance les

catégories que l'on souhaite voir représentées, puis à procéder au sein de chacune d'entre elles à un tirage au sort. Il est en tout cas vain d'espérer du tirage au sort qu'il reflète exactement la diversité de la population. Son mérite reste néanmoins qu'en faisant appel à des citoyens ordinaires il contribue à briser le sentiment que les décisions publiques ne prennent pas en compte les voix de la population.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Je suis d'accord avec vous pour considérer que le tirage au sort ne permet pas une juste représentation de la population dans la mesure où certains individus refusent de se prêter au jeu.

J'aimerais, cela étant, votre point de vue sur la discrimination entre femmes et hommes, qui reste, au sein des lieux de pouvoirs, la première des discriminations. Que pensez-vous des lois sur la parité ?

M. Bernard Manin. La discrimination entre femmes et hommes est une discrimination structurelle et résistante, qui dépasse en outre le champ du pouvoir. Il y a par ailleurs tout lieu de penser qu'elle correspond à des intérêts distincts. Elle entre donc dans le cadre des exceptions auxquelles il convient de remédier, ce qui ne doit pas remettre en cause le principe général selon lequel la composition sociologique d'une assemblée n'a pas à refléter exactement celle de la population.

M. Guillaume Tusseau. Vous affirmez qu'il n'est pas possible de structurer la composition d'une assemblée politique en la calquant sur la composition de la population qu'elle est censée représenter. Je répondrai, de façon quelque peu provocante peut-être : pourquoi pas ?

Je ne disconviens pas de l'ensemble des problèmes, voire des risques que comporterait le choix des critères : faut-il prendre en compte le sexe, la profession, l'origine migratoire, le fait d'être chômeur ou diplômé, celui d'avoir ou non une bonne vue ? J'admets également la difficulté de pondérer ces critères pour aboutir à une sorte de profilage de la population représentée et de ses représentants, et ce d'autant plus que nous avons affaire à des êtres multiples. Enfin, je m'oppose comme vous à la réification des identités, estimant qu'un homme noir et catholique peut fort bien penser comme une femme juive et homosexuelle.

Je me demande cependant si, en s'arrêtant à ces obstacles, on ne court pas le risque de s'en tenir à un arbitraire qui a pour seul avantage d'être bien établi. Je souhaiterais ici que vous soyez plus précis sur la charge de la preuve, dont vous dites qu'elle incombe à ceux qui veulent corriger les distorsions selon des moyens dont ils doivent démontrer qu'ils sont efficaces et qu'il n'en existe pas d'autres. J'entends que les solutions mises en œuvre doivent être efficaces – comment, cependant, prouver *ex ante* cette efficacité ? –, mais pourquoi devraient-elles être les seules possibles, hors de toute alternative, dans leur principe ou leur mise en œuvre ? Il me semble qu'imposer la charge de la preuve à ceux qui veulent corriger les distorsions de représentation fait peser le risque social, c'est-à-dire le poids du conservatisme, sur les catégories défavorisées, déjà réduites au silence – les femmes, certaines religions, certaines minorités visibles, certaines professions

—, ce qui revient à leur infliger une double peine, tant du point de vue épistémique que pratique, pour ce qui relève de leur participation à la vie politique.

M. Bernard Manin. Si l'on ne peut fonder la représentation sur les catégories sociales, c'est précisément pour les raisons que vous avez dites. En premier lieu, nous ne parviendrons pas à nous mettre d'accord sur les catégories à représenter, d'autant que celles-ci évoluent au cours du temps. Par ailleurs et plus fondamentalement, fonder la représentation sur des caractéristiques sociales, c'est supposer que les intérêts servis ou les actions accomplies ne puissent renvoyer à autre chose qu'aux caractéristiques que l'on possède soi-même. Ce n'est pas une position normativement tenable et elle ne permet pas d'organiser nos démocraties. On ne peut nullement exclure en effet que des élus défendent des idées ou des intérêts qui n'ont rien à voir avec les caractéristiques socio-économiques qu'ils possèdent. Prétendre le contraire reviendrait à réduire les agents à des porteurs de traits sociaux, au détriment de leur liberté. Le fait qu'il existe une distorsion dans la représentation ne prouve pas que les catégories sous-représentées voient leurs intérêts négligés. D'où l'idée qu'il faut passer de la présomption à la preuve et s'assurer de l'efficacité des mécanismes de correction. C'est en tout cas ainsi que l'on procède lorsqu'il faut concilier deux impératifs contradictoires. En tout état de cause, il faut éviter les politiques gesticulatoires.

M. le président Michel Winock. Existe-t-il des études comparatives mettant en lumière une spécificité française en matière de représentativité du Parlement ?

M. Bernard Manin. Cela tend à s'améliorer, mais la France était plutôt en retard en matière de parité, en particulier par rapport aux pays scandinaves. Cela n'est pas uniquement lié au mode de scrutin, mais aussi aux facilités proposées par le *welfare* scandinave aux femmes afin de leur permettre de combiner leur carrière et leur vie familiale.

Mme Marie-George Buffet. Selon vous, la similitude des politiques mises en œuvre par les uns et les autres ainsi que l'atténuation des débats d'idées contribuerait à créer le sentiment d'une classe politique homogène, coupée des réalités du reste de la population. On peut aussi penser qu'autrefois il était plus facile de se reconnaître dans des partis qui assumaient ouvertement d'être le parti de la classe ouvrière ou le parti des classes moyennes, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Dans mon département se sont créés des collectifs citoyens, qui se sont regroupés en un collectif citoyen départemental, composé pour l'essentiel de jeunes issus de l'immigration. Or j'ai constaté que, selon les villes, ces jeunes pouvaient s'engager en politique sur telle ou telle liste, de tel ou tel bord politique. La raison en est que ce qui importe avant tout à leurs yeux est d'être représentés, sous quelque couleur politique que ce soit. D'où la réserve dont ils font preuve lorsque l'on évoque avec eux les idées sur lesquelles ils s'engagent, qui importent moins que le fait de prendre place dans les lieux de pouvoir et de responsabilité, ce

qui ne leur est pas donné naturellement. Certains pourront les juger sévèrement au nom du sacro-saint engagement, mais cela doit surtout conduire les partis politiques à s'interroger sur leur capacité de représentation. Les partis de masse se composaient d'une large diversité d'adhérentes et d'adhérents ; leur rétrécissement a fait qu'il n'y a plus de place en leur sein pour cette diversité. C'est donc moins de quotas dont nous avons besoin – je suis d'accord avec vous sur ce point – que d'une réflexion sur le rôle et les objectifs des forces politiques.

M. Bernard Manin. Si je n'insiste pas davantage sur le fait que les politiques menées par les uns et les autres se différencient de moins en moins, c'est que le rétrécissement des alternatives objectives dépasse manifestement le cadre des dispositions institutionnelles que nous pouvons changer. Reste que le resserrement de la contrainte extérieure, qui a coïncidé en France avec la première alternance politique depuis longtemps, a pu peser d'un poids particulier dans la désaffection vis-à-vis du politique.

Je ne vois rien de critiquable dans les collectifs citoyens dont vous parlez. Ils participent au contraire d'un fonctionnement sain et normativement acceptable de la démocratie. Ces jeunes gens en effet ne réclament pas un quota de places réservées, mais s'organisent pour accéder au pouvoir. C'est leur choix et la liberté que notre régime leur garantit. Est critiquable en revanche, à mes yeux, le fait que le législateur ou le constituant s'arroge le droit de décider à la place des électeurs de la manière dont ils doivent être représentés.

M. Alain Tourret. Aux assises, que j'ai beaucoup pratiquées de par ma profession, le tirage au sort est assorti d'un droit de récusation. Est-ce ainsi que vous le concevez ? Par ailleurs, les citoyens tirés au sort se révèlent toujours extrêmement sévères, plus enclins à défendre l'ordre qu'à faire preuve d'humanité.

En ce qui concerne les quotas, que pensez-vous de l'exemple du Maroc, où ont été institués des quotas de femmes et de jeunes aux élections législatives ? C'est une manière de les attirer vers la vie politique, et la mesure semble avoir une certaine efficacité puisque l'actuel président de la commission des affaires étrangères du Parlement est âgé de vingt-neuf ans.

Je m'interroge également sur le fait que les secrétaires généraux ou les dirigeants de parti soient toujours exclus du gouvernement – que l'on pense, pour le parti communiste, à Georges Marchais en 1981 ou à Robert Hue en 1997. Est-ce normal ? Pourquoi le premier secrétaire du parti socialiste n'est-il pas de plein droit, lorsque celui-ci gagne les élections, Premier ministre d'un gouvernement socialiste ?

À l'inverse, il y a ceux qui sont systématiquement choisis. Pour être Président de la République, il faut être soit avocat soit énarque ; si vous n'êtes ni l'un ni l'autre, vous n'avez aucune chance. Pour être ministre, mieux vaut être énarque, de même que pour être directeur de cabinet : en 1997, sur quarante

directeurs de cabinet, trente-neuf étaient énarques, seul Claude Allègre ayant choisi une femme non énarque.

M. Bernard Manin. Il n'est pas question de faire en politique le même usage du tirage au sort qu'en matière judiciaire et il ne serait nullement justifié d'envisager un système de récusation.

Quant à la sévérité des jurés populaires, l'expérience a montré qu'en matière de représentation citoyenne, les participants tirés au sort, qui bénéficient d'une formation assurée par des experts aux approches parfois contradictoires, avaient tendance, après avoir confronté entre eux leurs points de vue, à modérer leurs opinions originelles.

Pour ce qui concerne l'efficacité des quotas, je ferai remarquer qu'il y a des médicaments qui tuent, et l'efficacité à court terme ne doit pas hypothéquer l'avenir. Les quotas ont certes des résultats immédiats mais avec quels coûts à long terme ? D'où mon sentiment qu'ils doivent être employés avec précaution, pour de bonnes raisons et parce qu'il n'y a pas d'autre solution.

M. Denis Baranger. Nos débats sur le Parlement du non-cumul ne dévient pas du postulat implicite selon lequel notre régime démocratique s'inscrit dans le cadre représentatif, dont vous êtes le grand théoricien et que personne ne songe réellement à remettre en question.

À cet égard, le mandat impératif n'est qu'un dragon de papier que personne ne songe à rétablir, pas même les mouvements les plus populistes, qui ont assez peu à faire de la démocratie directe, et le refus des citoyens de participer à la vie politique ne peut surprendre qui se souvient de Benjamin Constant et de sa « jouissance paisible de l'indépendance privée ». En d'autres termes, le citoyen moderne entend poursuivre tranquillement ses activités privées et délègue pour cela la politique.

J'irai jusqu'à dire que, dans toute son horreur et son atrocité, le terrorisme qui nous frappe aujourd'hui n'est qu'une validation de la logique représentative, puisqu'il agit en représailles contre les citoyens, avec cette idée sous-jacente que ce sont eux qui ont donné mandat à leurs gouvernants pour mener les politiques que ces derniers mettent en œuvre.

J'interprète donc les recommandations que vous nous livrez aujourd'hui comme des tentatives d'ajustement du système représentatif. C'est une nécessité vitale pour un système ancien – il remonte peu ou prou au xviii^e siècle – voué à évoluer sous la contrainte démocratique.

Or cette contrainte démocratique qu'on ne peut esquiver n'est pour autant pas facile à institutionnaliser, et nombre de ceux qui ont réfléchi au sujet ont calé sur cette question : comment institutionnaliser la démocratie ? Les institutions doivent-elles prendre en compte la pression démocratique, dont Mme Buffet donnait tout à l'heure un exemple avec ces jeunes enrôlés dans des comités

citoyens, et qu'en d'autres temps on aurait qualifié de « spontanéité démocratique » ? Doit-on multiplier les référendums, comme au Royaume-Uni, régime représentatif par excellence, qui, ces derniers temps, multiplie les référendums à vraie portée politique ? Plutôt que d'accroître la représentativité-miroir, hypothèse à laquelle vous n'êtes pas favorable, que pensez-vous des mécanismes de responsabilité, *recall* ou reddition de comptes des élus devant les électeurs ?

Ma dernière question concerne le tirage au sort et sa plus-value. Celle-ci se mesure-t-elle en termes de démocratisation ou de rationalisation de la représentation ? Et ne doit-on pas s'inquiéter que les individus tirés au sort, en passant de l'autre côté du miroir, subissent le même discrédit que les professionnels de la politique ?

Ce qui m'inquiète, c'est que la préconisation du tirage au sort s'appuie souvent sur cette doctrine hyper-rationaliste dont le grand représentant est Jon Elster et qui, de manière assez curieuse, considère qu'une décision dépendant d'un coup de dés sera aussi bonne qu'une décision d'expert, ce qui selon moi peut aboutir à produire de l'irrationalité politique et à nous ramener à notre point de départ.

M. Bernard Manin. Ma défense du tirage au sort ne se fonde sur aucun présupposé rationaliste. J'y vois une technique qui vise à introduire les citoyens ordinaires dans la vie politique. En Colombie-Britannique, on a parlé, à propos des membres de l'assemblée tirée au sort, de « représentants citoyens », ce qui prouve qu'ils ont été perçus comme tels, la confiance et la légitimité dont ils jouissaient tenant précisément non à leur élection, mais au fait qu'il n'y avait guère d'enjeu personnel dans les décisions qu'ils avaient à prendre et dont ils n'avaient aucun bénéfice direct à retirer. Il s'agissait en l'espèce de statuer sur la loi électorale, et tout porte à croire au contraire que, si la décision avait été confiée au personnel politique, il y aurait eu conflit d'intérêts.

Vous parlez par ailleurs d'irrationalité, mais il ne s'agit nullement de prendre des décisions en jouant à pile ou face puisque, dans ces dispositifs délibératifs, les participants subissent des formations très poussées pour les aider à la décision.

Quant au système représentatif, vous avez raison de dire qu'il n'est pas remis en cause. En revanche, il peut être adapté, car il est flexible dans la mesure où il n'englobe pas la totalité des dispositions qui organisent la décision publique. Il existe des marges où rajouter des modules de démocratie directe ou des dispositifs délibératifs, sans bouleverser l'équilibre général.

Mme Cécile Untermaier. C'est d'abord aux partis politiques qu'il appartient de garantir la diversité de la représentation. Dans la mesure où ils ne le font pas, ne faudrait-il pas prévoir des sanctions ou des mesures incitatives ?

Les parlementaires ne doivent pas non plus fuir leurs responsabilités et doivent, dans leurs circonscriptions, aller, en tant qu'élus de la nation, à la rencontre des citoyens et les associer à leur travail sur la loi. C'est le sens des ateliers législatifs citoyens ou de la consultation citoyenne organisée sur internet par le président Bartolone. Ce sont des dispositifs essentiels, qui permettent à tout citoyen qui le souhaite de s'impliquer dans le processus législatif. Ils exigent, pour prendre tout leur sens, que le rapporteur du projet ou de la proposition de loi rende compte en commission et dans l'hémicycle des observations qui lui ont ainsi été transmises.

Il faut résister, selon vous, à la tentation de résoudre le déficit de représentativité des assemblées par l'instauration de quotas, solution qui ne vous paraît pas normativement tenable. Vous faites néanmoins une exception en matière de parité, et nous avons pris là dessus nos responsabilités. Mais ne pensez-vous pas que les jeunes constituent également une catégorie stable, qui pourrait justifier des quotas ? Quel sort enfin réserver aux chômeurs, qui sont des travailleurs en puissance, exclus de la société ?

Manié avec précaution, le tirage au sort me semble une piste intéressante. Mais le référendum ou les procédures de *recall* ne sont-elles pas également un moyen de mieux impliquer le citoyen et d'améliorer la représentativité des élus ?

M. Bernard Manin. Si les référendums organisés par les autorités en place sont très souvent des instruments de manipulation, les référendums d'initiative citoyenne, dont l'expérience se concentre à 90 % en Suisse et en Californie, offrent l'inconvénient considérable de renforcer le pouvoir de veto des intérêts organisés, tous les citoyens n'étant pas également capables de collecter des signatures. Néanmoins, l'Oregon en a raffiné le mécanisme en combinant ces référendums avec un tirage au sort délibératif : lorsqu'une initiative populaire est mise au vote dans cet État, une commission de citoyens tirés au sort émet sur le texte un avis qui est ensuite envoyé en même temps que le matériel électoral à tous les électeurs. Ce dispositif intéressant introduit la délibération dans un mécanisme qui ne la favorise guère.

Quant à la prise en compte de l'avis des citoyens ordinaires, elle présente le danger d'inciter à la politique gesticulatoire. Je ne sais comment faire, même si c'est mon objet d'étude, pour éviter qu'elle soit perçue comme une manière purement symbolique d'écouter les citoyens.

Il ne me semble pas que les jeunes ni les chômeurs s'élèvent aux réquisits que j'ai énoncés tout à l'heure en vue de l'utilisation tempérée, et en dernier recours, de quotas contraignants ou incitatifs. La condition de ces deux catégories de personnes étant transitoire, il y a des raisons de penser que leurs intérêts peuvent être pris en compte par des gens qui ne partagent pas les mêmes caractéristiques. La jeunesse passe, mais tout le monde a été jeune un jour. Il ne faut pas supposer les êtres humains incapables de défendre les intérêts de ceux

qu'ils ont été eux-mêmes. C'est un peu moins vrai dans le second cas, tout le monde n'ayant pas été chômeur, mais il n'empêche.

M. Bernard Thibault. Selon vous, le profil du législateur ne peut être sélectionné sur la base de quotas sociaux, ethniques ou religieux. Cela étant, le décalage entre les citoyens et leurs élus pose un problème de représentativité. Sans doute une partie de la responsabilité incombe-t-elle, au-delà des institutions, à la pratique et, par conséquent, aux partis politiques. Des mesures d'ordre institutionnel ne pourraient-elles néanmoins être prises ? Je comprends vos réserves vis-à-vis de l'usage de quotas, mais j'aurais pour ma part tendance à inverser la charge de la preuve. Nos élus sont désignés à l'issue d'un processus excluant tout recours à des quotas parce que l'on présuppose que leur qualité d'élu en fera des représentants défendant systématiquement l'intérêt général et capables d'être à l'écoute des différentes catégories de citoyens. Or, ce n'est pas du tout ainsi que la chose est perçue aujourd'hui : on constate qu'un trop grand nombre d'élus, insuffisamment au diapason de la population, en viennent à prendre des décisions incomprises de celle-ci. On aurait donc tort de présupposer que les mécanismes électifs actuels feraient des élus les garants de l'intérêt de l'ensemble des citoyens.

D'autre part, vous avez souligné la similitude des politiques mises en œuvre dans un espace européen de plus en plus intégré. Mais n'est-ce pas justement l'un des points qui fragilisent notre démocratie aujourd'hui ? Je considère l'Europe comme étant dans une phase non pas de progrès de l'intégration, mais au contraire de désintégration, ce qui soulève la question de l'articulation de nos institutions nationales avec les institutions internationales, notamment européennes. Un référendum a eu lieu sur le sujet il y a dix ans en France, et la Grande Bretagne envisage aujourd'hui d'en organiser un sur son hypothétique sortie de l'Union européenne – ce pays se trouvant d'ailleurs déjà en dehors de cette dernière dans de nombreux domaines. C'est justement parce que l'on s'accommode de l'idée que tous les États seraient condamnés à mener des politiques fort similaires que notre démocratie s'affaiblit. Il convient donc de veiller à ce que les approches alternatives puissent exister dans le débat démocratique.

Enfin, concevez-vous que la technique du tirage au sort puisse être utilisée pour faire examiner un projet de loi à un collectif de citoyens, sur des sujets qui le justifient ? Cela pourrait-il renforcer la pertinence et la qualité du débat législatif, sachant que les élus semblent parfois légiférer sans avoir réalisé toutes les études nécessaires au préalable ?

M. Bernard Manin. Je le conçois parfaitement. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le Parlement irlandais en nommant cette Convention constitutionnelle. Seule précaution à prendre, et sur laquelle il ne faut pas transiger : l'avis émis par ce comité formé de citoyens ordinaires doit rester consultatif. La décision doit rester entre les mains du Parlement, pour la raison essentielle que ces personnes sélectionnées par tirage au sort n'ont pas à répondre de leurs actes. Le principe

selon lequel celui qui est habilité à décider doit aussi porter la responsabilité de ses décisions ne peut être garanti que par l'élection. En revanche, on peut utiliser le tirage au sort comme mécanisme complémentaire, nourrissant le débat parlementaire, quitte à contraindre le Parlement à répondre à l'avis émis par ce comité, en particulier s'il ne le suit pas. Un tel système présente l'avantage de permettre la réintroduction des citoyens ordinaires dans le débat, de façon manifeste, palpable, voire symbolique, sachant que la politique est aussi faite de symboles.

D'autre part, il est possible que les électeurs veuillent de la similarité, mais cela ne signifie pas qu'il faille céder à cette demande, car, à s'engager dans cette voie, on risque d'adopter des solutions de court terme présentant des coûts considérables à moyen-long terme. Nous cherchons des mécanismes alternatifs qui inspirent confiance et estime envers le personnel politique sans nécessiter le recours, sauf cas exceptionnel, à des quotas, ces derniers revenant finalement à décomposer la représentation. On peut d'ailleurs constater dans les pays où ils sont utilisés l'inflammation des conflits distributifs entre les différentes catégories de population ainsi consacrées.

M. Alain-Gérard Slama. Je vous remercie, Bernard Manin, d'être venu à mon secours : j'ai souvenir d'avoir été mis en difficulté la semaine dernière sur ce sujet...

Ne croyez pas le moins du monde que je cherche à vous critiquer si j'affirme que votre approche est extraordinairement française. J'y ai reconnu Descartes – « ne jamais recevoir aucune chose pour vraie que je ne la connusse évidemment être telle ». J'y ai reconnu Montaigne – non pas le Montaigne « Guelfe aux Gibelins et Gibelin aux Guelfes », mais le Montaigne divers et ondoyant, le Montaigne des appartenances multiples, qui fut à cet égard l'un des fondateurs de notre laïcité. J'y ai reconnu Rousseau – non celui qui affirme que la souveraineté est inaliénable, mais celui qui, comme Voltaire en l'occurrence, considérerait que, dans une société divisée en groupes d'appartenance, c'est malheureusement le groupe le mieux organisé – et souvent le plus convaincu, donc parfois le plus extrême – qui l'emporte sur les autres. J'ai eu la joie d'y reconnaître le raisonnement fondamentalement laïque de la séparation des ordres, de la distinction entre espace public et espace privé et de la spécificité du politique.

J'ai ainsi eu plaisir à vous entendre dire qu'une représentation miroir peut, le cas échéant, en cas d'idées claires et distinctes, être admise à titre exceptionnel mais que l'on ne peut en faire un principe sans risquer d'entendre les revendications catégorielles que vous avez eu à subir lors de ce tour de table. D'où la gymnastique très habile à laquelle vous vous êtes livré en expliquant qu'il fallait éviter de recourir à des quotas et en présentant l'idée de « conditions normatives durables ». Lors du débat sur la parité, j'avais été très sensible au fait que, pour de nombreux mouvements féministes, il n'était pas question d'imposer des quotas ni de pratiquer la discrimination positive car il y a deux sexes. Mais si nous

débattons de la question des quotas, n'est-ce pas parce qu'il existe en Europe des modèles différents – anglo-saxon et scandinave, notamment ? Comment vos étudiants américains reçoivent-ils votre discours ? Le trouvent-ils « terriblement français », ou bien celui-ci peut-il avoir un caractère de généralité suffisant pour constituer la base scientifique d'une réflexion ?

M. Bernard Manin. Il est notable que, si les États-Unis ont inventé la discrimination positive ou *affirmative action*, ils ne l'ont pas étendue à la sphère politique. Il me semble même qu'il n'en a jamais été question, car le problème de la représentativité y est traité par le biais du redécoupage des circonscriptions : ce sont les juges de la Cour suprême qui déterminent si les circonscriptions proposées par les parlementaires contreviennent ou pas au principe d'égalité. Alors que la France a une propension à s'emparer d'idées et à les rigidifier, les États-Unis sont plus souples en la matière et n'admettent en aucun cas le principe selon lequel la représentation serait un reflet des catégories sociales.

Sans doute mon discours est-il proprement français mais il m'a semblé que c'était vous qui aviez choisi ce thème de discussion. Que cet objet vous préoccupe doit bien avoir une signification...

M. Ferdinand Mèlin-Soucramanien. Partageant les vues de mon collègue quant à l'universalité du suffrage, je serai très bref. Je poserai une question simple, sur laquelle nous sommes revenus à plusieurs reprises au sein de cette commission, et sur laquelle nous avons avancé, même si nous ne sommes pas tous d'accord : quelle est votre position précise sur la limitation du cumul des mandats dans le temps ? Les avancées en ce domaine, notables en Europe, restent timides en France où cette limitation ne vaut que pour le Président de la République. L'article 6 de la Constitution dispose en effet que « nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ». Une réforme constitutionnelle très simple consisterait à déplacer ce membre de phrase à son article 3 afin de l'étendre à tous les mandats. Ne serait-ce pas un procédé naturel qui permettrait un renouvellement et une diversification de la classe politique française, nationale et locale, tout en préservant l'universalité du suffrage ?

M. Bernard Manin. La limitation du nombre de mandats dans le temps prive le système électif d'une de ses propriétés les plus attractives et les plus incitatives : la capacité, pour les élus, de se figurer ce qu'il leur arrivera lorsqu'ils se présenteront à nouveau devant les électeurs. Ce principe ne doit donc pas être retenu, à quelques exceptions près. La présidence de la République est une position exceptionnelle qui concentre tellement de pouvoirs que la renouveler plus de deux fois revient à établir un système qu'il est ensuite très difficile d'éliminer. En revanche, pour des responsabilités parlementaires nationales, il convient de ne pas supprimer la perspective, très importante dans le fonctionnement du système représentatif, de devoir rendre des comptes devant les électeurs et d'être sanctionné le cas échéant. On peut très bien, il est vrai, adopter une mesure de compromis en limitant à cinq ou à six, par exemple, le nombre de mandats successifs, ce qui permet de conserver cette perspective. Mais une démocratie a

besoin d'entités durables dans le temps qui puissent être sanctionnées. Que nous assistions à une érosion des identités partisans ne signifie pas qu'il faille renforcer ce mouvement spontané. Enfin, si une instance ayant gouverné se dissout au terme de son mandat, non seulement elle ne sera pas incitée à se conduire de manière responsable mais elle ne pourra pas non plus faire l'apprentissage de la modération.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Vous avez affirmé qu'il était difficile de retenir des critères de choix catégoriels, dans la mesure où les électeurs appartenaient à plusieurs catégories à la fois. Mais les femmes ne constituent pas selon moi une catégorie – point sur lequel je ne suis pas en opposition avec M. Slama. Et il me semble qu'en utilisant le tirage au sort, système de l'aléa, on devrait en principe parvenir à une parité absolue. En faisant en sorte que le personnel politique représente à peu près à parité le genre humain, ne parviendra-t-on pas à faire apparaître les catégories socioprofessionnelles qui ne sont pas représentées aujourd'hui, sachant que les femmes sont davantage victimes d'inégalités que les hommes ?

D'autre part, lorsque vous soulignez la nécessité de s'interroger quant à l'efficacité à long terme de la représentativité, entendez-vous par efficacité la similitude entre les citoyens et leurs représentants et l'adhésion des premiers aux seconds ? Ne conviendrait-il pas plutôt de faire en sorte que les représentants soient efficaces pour transformer la société ?

Vous avez indiqué que d'autres facteurs, tels que la répartition des tâches ménagères, limitaient la représentation des femmes et rappelé les mesures adoptées dans les pays du Nord pour parvenir à une représentation équilibrée. Mais est-ce parce que ces dispositifs existent que les femmes sont plus représentées ou, à l'inverse, parce que de nombreuses femmes sont représentées que ces dispositifs existent ? Le président Bartolone nous a en effet expliqué l'autre jour que si, en Suède, ni les hommes ni les femmes politiques ne travaillaient en fin de journée ou de semaine, c'était parce que les premiers comme les secondes devaient contribuer à l'éducation des enfants et aux tâches ménagères. Il me semble donc que le plus opératoire serait d'assurer une représentation égalitaire des hommes et des femmes.

M. Bernard Manin. C'est de l'efficacité des dispositifs correcteurs dont je voulais parler : il revient, selon moi à ceux qui proposent ces dispositifs d'apporter des preuves solides que ces derniers auront l'effet attendu et non pas une portée purement symbolique et spectaculaire. Quant aux inégalités, elles subsistent non seulement en politique mais également dans les domaines du salaire et du partage des tâches domestiques et d'éducation – la situation s'étant même dégradée depuis vingt ans sur le dernier point. Je ne sais comment y remédier mais le phénomène reste très vif.

M. le président Claude Bartolone. En préambule, je prie M. Manin et l'ensemble des membres de ce groupe de travail d'accepter mes excuses pour mon retard.

Notre objectif étant de renforcer notre système représentatif et notre démocratie, j'entends bien les différences que vous établissez entre les divers types de représentants élus et je souscris à la réponse que vous avez adressée à Ferdinand Mélin-Soucramanien s'agissant du cumul des mandats dans le temps : non seulement les élus doivent pouvoir être sanctionnés, mais il en va aussi du bon équilibre entre ces élus et la haute fonction publique, car, à un moment donné, le curseur du pouvoir bascule de ceux qui sont jugés comme étant « de passage » vers ceux qui assureraient la continuité du fonctionnement de l'État.

Quant à votre théorie du tirage au sort, elle me paraît soit trop forte, soit insuffisante. Insuffisante dès lors que l'on veut réellement associer les citoyens à la prise de décision : les techniques de communication modernes permettent aujourd'hui d'augmenter sensiblement le nombre de personnes consultées au point que nos amis espagnols de Podemos ont pu organiser un débat en ligne avec 15 000 personnes afin de définir leur programme. Trop forte, en revanche, compte tenu des rapports de force antagonistes qui existent dans une société : si l'on devait recourir à un moment donné au tirage au sort, qu'adviendrait-il des organisations syndicales et des associations, et donc de la nécessité, dans une démocratie, de se rassembler pour soutenir une préoccupation ? L'absolue nécessité d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment à l'Assemblée nationale, serait remise en cause même si, statistiquement, le tirage au sort devrait pouvoir nous conduire à une représentation paritaire. Juger par le sort et, non par la volonté d'hommes et de femmes de faire triompher une préoccupation commune, ne conduirait-il pas à déresponsabiliser l'ensemble des décideurs politiques, associatifs et syndicaux ?

M. Bernard Manin. Je ne prétends pas que l'idée d'utiliser le tirage au sort dans le cadre de consultations soit exclusive d'autres mécanismes. L'utilisation d'Internet et des médias sociaux offre également des possibilités. Cela dit, le tirage au sort présente tout de même un avantage dans les débats qui sont organisés sur ces mini-forums en ligne, car les communications sur Internet, cela a été démontré, se font essentiellement par affinités. Dans la mesure où l'on choisit son espace de discussion, on y rencontre d'abord des personnes dont on partage le point de vue, ce qui est plus agréable... En revanche, les dispositifs de concertation et de délibération dont je parlais tout à l'heure sont soigneusement organisés de manière telle que les personnes désignées, qui ne se connaissent pas et qui ne sont donc pas sélectionnées en fonction de la similarité de leurs opinions, se voient remettre, avant de commencer à discuter entre elles, un matériel présentant des points de vue opposés – dont ils ne prendraient pas connaissance s'ils restaient dans le cercle de discussion qu'ils ont choisi.

Il est vrai que le tirage au sort ne reflète pas les rapports de force présents dans la société mais il est utilisé pour sélectionner les membres des forums de

discussion afin qu'une fois formés, ces membres débattent entre eux et produisent un avis. Ce sont le raisonnement et l'argumentation, et non la présence de personnes en situation inégalitaire, qui sont ici privilégiés en ce qu'ils permettent la prise en compte des inégalités de pouvoir. On peut être sensible à des hiérarchies et à des phénomènes de domination sans que soient présents dans le lieu même de la délibération des dominants et des dominés.

Mme Christine Lazerges. Pour en revenir au cumul des mandats dans le temps, doit-on considérer les fonctions électives comme un métier ou plutôt comme une mission ? Ne serait-il pas judicieux de faire en sorte que tout élu exerce un métier parallèlement à l'exercice de son mandat ? Il est vrai que deux mandats, c'est peu. Mais sept ou huit mandats comme Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux, c'est peut-être trop. En combinant le cumul des mandats dans l'espace avec la décentralisation, on recrée de nouvelles féodalités locales. Pour juguler ce phénomène, il semble nécessaire de conjuguer la limitation du cumul des mandats dans l'espace avec une limitation dans le temps de l'exercice d'un même mandat. Cela n'empêchera nullement un député ayant atteint la limite de cumul de son mandat de devenir maire par la suite. Et cela conduira naturellement à plus de représentativité ou de diversité dans les assemblées élues.

M. Bernard Manin. Ce n'est pas certain. Il est sans doute ennuyeux que des élus restent en place pendant des décennies, voire pendant une durée équivalant à la moitié de notre espérance de vie, et l'on peut effectivement définir des règles de cumul dans le temps différentes selon les élections. Mais l'objectif de simple renouvellement du corps des élus n'est pas prioritaire : il doit pour le moins être combiné avec l'impératif, opposé, de la responsabilité. Songeons à une situation simple, que l'Italie connaît peut-être : si un groupe de personnes gouverne pendant un temps donné tout en sachant que plus aucune d'entre elles ne sera présente lors du mandat suivant ou qu'une autre coalition la remplacera, la démocratie sera atteinte en son cœur. Les élus doivent savoir qu'ils auront à répondre dans le futur de ce qu'ils font présentement. Le renouvellement des élus est certes désirable mais seulement dans une certaine mesure. Il est d'ailleurs illusoire de penser que les gens sont particulièrement avides d'occuper des fonctions électives alors que tant de gens tirés au sort refusent de participer aux dispositifs de concertation dont j'ai parlé. En Toscane, grand laboratoire européen de ces politiques, qui utilise ces dispositifs depuis une quinzaine d'années, 90 % des personnes tirées au sort refusent de participer aux débats qui sont organisés. Aujourd'hui, les formes de mobilisation sont ponctuelles, temporaires et intermittentes.

Mme Seybah Dagoma. L'exemple des États-Unis me paraît fort intéressant. Ce pays a été capable d'élire à sa tête un homme noir, ou plutôt métis, et je me souviens de l'engouement et de l'espérance que suscita son élection, incarnation même du rêve américain. Et voilà qu'aujourd'hui, le parti démocrate présente comme candidat tout à fait sérieux une femme, Hillary Clinton, qui pourrait très bien devenir présidente des États-Unis. Vous dites que, bien que ce pays ait inventé l'*affirmative action*, il n'a jamais été question de l'y appliquer en

matière politique, les Américains veillant plutôt à vérifier si le découpage des circonscriptions contrevient ou non au principe d'égalité. Au regard de quels critères parvient-on à le mesurer ? Comment ce pays a-t-il pu aboutir au résultat que je viens de mentionner, au moment même où les citoyens français considèrent leurs représentants comme déconnectés d'eux ?

M. Bernard Manin. La Cour suprême a mis au point dans une jurisprudence détaillée une série de critères de régulation du découpage électoral afin d'éviter le *gerrymandering*, c'est-à-dire la manipulation des circonscriptions, tout en veillant à ce qu'il y ait des majorités possibles dans des zones de population à prédominance noire. Malheureusement, c'est assez sophistiqué et je ne saurais vous dire précisément comment elle procède.

Mme Marie-Anne Cohendet. Il est vrai que l'abstention varie en fonction de l'intérêt de la question posée, mais l'on n'en assiste pas moins, dans la plupart des pays, à un phénomène d'érosion des votes – ce fut particulièrement le cas en France ces dernières années, à la plupart des élections. Si nous nous posons ce type de questions, c'est que nous sommes tous très inquiets devant le discrédit profond de la classe politique et son rejet par les citoyens.

Quant au choix des catégories à représenter, des techniques ont été mises au point dans l'exercice de la démocratie participative pour faire émerger des catégories importantes de la population. Nous devrions donc pouvoir y arriver en dehors de ce cadre. Je vous accorde que l'on ne pourra obtenir un Parlement miroir mais entre le miroir et le gouffre, peut-être pourrions-nous trouver un intermédiaire raisonnable. Nous nous accordons aussi sur les dangers d'une extrême division de la représentation, d'autant que nous avons, à ce sujet, évoqué l'Inde l'autre jour.

Vous affirmez que les catégories diverses ne représenteraient qu'elles-mêmes : pourquoi serait-ce davantage le cas de catégories populaires que des vieux mâles blancs bourgeois qui siègent majoritairement dans nos assemblées ? Les parlementaires actuels sont censés représenter tout le peuple, mais l'expérience prouve qu'ils ne le représentent guère car, malgré toute la bonne volonté du monde, il est des problèmes dont ils n'ont pas conscience. On a d'ailleurs constaté que la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de protection des chômeurs s'était infléchie : longtemps, les membres de la Cour, plutôt préservés du risque de perdre leur emploi, n'ont guère été bienveillants vis-à-vis des chômeurs – jusqu'au jour où leurs propres enfants ont été au chômage... Des études sociologiques menées dans tous les domaines ont montré que le fait d'être confronté à certaines difficultés sociales conduisait à aborder les problèmes différemment. Que des catégories telles que les ouvriers ou les personnes issues de l'immigration soient en plus grand nombre dans nos assemblées n'aura pas pour effet qu'elles ne représenteront qu'elles-mêmes : elles auront toutes une vision de l'intérêt général. Lorsque l'on participe à des débats de démocratie participative, on s'aperçoit en pratique que les personnes consultées, quel que soit leur âge et leur catégorie sociale, loin de ne s'intéresser qu'à elles-mêmes, ont une telle

vision. Mais je suis convaincue que celle-ci est tout autre chez les personnes qui ont un parcours sociologique radicalement différent, même lorsqu'elles ont reçu la formation dont vous avez parlé.

La diversité sociologique des représentants me semble donc très importante, tant du point de vue du contenu des décisions prises – les lois en faveur des femmes s'étant développées avec la parité – que de celui de l'image. Car je suis tout à fait d'accord avec vous quant à l'importance de la dimension symbolique. Pour apprécier l'indépendance de la justice, la Cour européenne des droits de l'homme ne se soucie pas seulement de savoir si un juge est réellement indépendant : elle vérifie aussi s'il donne une image d'indépendance. De même, ce qui nous importe, ce n'est pas seulement que les membres des assemblées se soucient réellement de représenter tout le monde ; il faut aussi que notre classe politique donne une image d'ouverture à la société et de réelle représentation de tous ses membres.

S'agissant du cumul des mandats, je vous accorde que la responsabilité des élus est cruciale en démocratie. Mais elle peut très bien être mise en cause si les élus ont la possibilité d'exercer d'autres mandats électifs par la suite, les partis politiques jouant alors un rôle majeur. On peut donc très bien préserver une forme de responsabilité tout en limitant le cumul d'un même mandat dans le temps.

Et, puisque vous avez parlé de la formation à la démocratie participative, ne pourrait-on également réfléchir à la formation des élus ?

Parmi les solutions juridiques envisageables, outre la limitation du cumul des mandats dans le temps, on pourrait également opter pour un scrutin de liste, ce qui favoriserait la diversité. En ce qui concerne la composition des assemblées, étant donné vos réticences importantes à l'instauration de quotas, ne pourrait-on envisager le tirage au sort d'un tiers des sénateurs ? Cela permettrait d'avoir une démocratie participative pendant un mandat. Une autre solution consisterait à recourir plus régulièrement à des mécanismes de démocratie participative au niveau national pour consulter, sur certains projets de loi, un groupe de citoyens. Ne pourrait-on enfin favoriser d'autres lieux de démocratie – sachant que certains outils, comme les blogs, existent déjà ? Bref, quelle liste de remèdes nous conseillez-vous concrètement pour faire en sorte que notre démocratie représentative soit entre le miroir et le gouffre ?

M. Bernard Manin. Je n'ai pas établi de liste de préconisations. Je me suis attardé sur les mécanismes délibératifs que je connais, sans avoir la prétention d'être exclusif d'autres visions ni de vous proposer la panacée. Quant aux quotas et aux dispositifs contraignants, ils ne doivent être utilisés qu'en dernier recours et non comme seuls instruments d'une juste représentation.

Introduire le tirage au sort pour désigner des membres d'assemblées décisionnelles me paraîtrait contrevenir au principe de responsabilité que j'ai énoncé tout à l'heure. Il est vrai que le Sénat n'est que la seconde chambre et que

ses décisions ont une portée limitée puisque l'Assemblée nationale a le dernier mot. Mais c'est, malgré tout, une assemblée qui tranche. Il ne me paraît donc pas acceptable de désigner des sénateurs par tirage au sort.

Les dispositifs délibératifs et consultatifs présentent l'intérêt d'être perçus comme des « représentants citoyens », des porte-parole des citoyens ordinaires. Ils ne relèvent pas de la logique participative en vertu de laquelle ceux qui veulent participer viennent, logique qui a l'inconvénient de favoriser la sélection de personnes spécialement motivées présentant certaines caractéristiques. Les dispositifs délibératifs n'ont pas pour objet de favoriser la participation mais de renforcer la légitimité des décideurs.

Mme Cécile Duflot. Quand bien même l'on irait au bout d'une représentativité réelle et perçue comme telle, notre débat restera vain si nous ne le relierons pas à celui que nous avons eu la semaine dernière ainsi qu'à la question du rôle de l'Assemblée nationale par rapport au Gouvernement, à moins que l'on ne s'interroge sur la représentativité de ce dernier.

Je reconnais avoir évolué sur la question de la limitation du cumul des mandats dans le temps, notamment après avoir entendu le président Bartolone évoquer la semaine dernière le primat des techniciens. Il n'est pas vrai que l'on cherche des gens pour occuper des fonctions représentatives : la minorité de gens qui a du goût pour ces fonctions en a également pour les garder longtemps ! En conséquence, ce qui était une fonction devient, dans les faits, un statut, et pour nombre de responsables politiques la reconversion est très difficile et taboue, d'autant que, la plupart du temps, elle ne s'effectue pas au terme naturel d'un mandat mais à l'issue d'une défaite, avec ce que cela représente sur le plan personnel, dans un contexte d'impensé collectif total.

Je suis également en désaccord avec Mme Lazerges sur cette question du cumul dans le temps et quant à la définition du « métier », terme polysémique qui désigne notamment le savoir-faire et l'habileté à exercer une fonction. La responsabilité politique nécessite un savoir-faire très particulier pour lequel il n'existe aucune formation – ce qui est d'ailleurs assez heureux. Pourtant, je ne crois pas qu'un mandat d'élu puisse aujourd'hui donner lieu à validation des acquis de l'expérience. Quelqu'un qui a été maire-adjoint chargé des questions associatives pendant deux ou trois mandats dans une commune de 50 000 habitants y a notamment appris à gérer les questions relationnelles, à exercer, donc, des tâches techniquement et humainement complexes, mais qui ne sont valorisées nulle part. La reconversion des élus me paraît donc un enjeu majeur, de même que la nécessité de lever le tabou entourant ce moment douloureux qu'est une défaite électorale.

Quant à la durée de deux mandats, elle peut s'avérer très courte. Je le dis à dessein pour avoir été secrétaire nationale d'un parti très attaché au non-cumul des mandats dans le temps et qui a envisagé d'empêcher le cumul de plus de deux mandats de deux ans à sa direction. Il se trouve que je suis devenue secrétaire

nationale après avoir effectué un premier mandat comme membre ordinaire, puis un second comme porte-parole du parti, mais j'ai été une bien meilleure secrétaire nationale au bout de ces deux fois deux ans qu'au tout début. Les acquis de l'expérience existent, y compris dans la pratique de la fonction représentative.

Le danger me semble dépasser la question de la responsabilité car, même lorsque des élus restent très longtemps en place, la responsabilité de nombre de leurs projets pèse en réalité sur les épaules de leurs lointains successeurs : aucun des parlementaires actuels n'aura à assumer ni à subir les conséquences des décisions prises aujourd'hui en matière de transition énergétique et écologique. Pourtant, ce sont les décisions les plus essentielles que nous ayons à prendre en ce début de XXI^e siècle.

La bonne raison de s'opposer à la limitation du cumul des mandats dans le temps ne me semble donc pas tenir à l'importance de la responsabilité, mais plutôt à la capacité à ne pas se laisser dominer par les techniciens ni par un « pragmatisme bien compris », qui ferait que le choix politique ne serait plus possible du tout. En limitant le cumul des mandats dans le temps, on viderait de sa substance la fonction de responsable politique en la réduisant à un rôle de communication de décisions prises par des techniciens convaincus que, si la décision que le politique veut prendre est mauvaise, il leur suffit de faire traîner les choses jusqu'à ce qu'il s'en aille. Il est vrai que les élus peuvent connaître un moment d'épuisement au bout d'un certain temps mais ne nous leurrons pas : le maintien en fonction est aussi pour de nombreux élus la certitude d'avoir quelque chose à faire de leur vie et d'avoir une activité rémunératrice. On présente les choses de façon très négative en déplorant qu'ils s'accrochent à leurs avantages. Mais, avec la limitation du cumul et le plafonnement des indemnités, l'avantage financier que procure l'exercice de responsabilités politiques n'est plus du tout le même aujourd'hui que dans les années 1970 et 1980.

Il ne serait pas non plus inutile de faire bénéficier les parlementaires ayant accompli deux mandats de passerelles vers les corps d'inspection de l'administration, afin d'éviter que tous les inspecteurs aient le même profil que les hauts fonctionnaires qu'ils inspectent. Ce sont en effet les élus issus du secteur privé, et non les énarques, qui ont le plus besoin d'une reconversion. Il serait intéressant de mettre du politique dans le contrôle de la haute administration et de garantir la possibilité pour les élus de faire autre chose, au terme de l'exercice de leurs responsabilités. Ce serait aussi une forme de limitation du cumul aujourd'hui contraint pour ceux qui n'ont aucune idée de ce qu'ils pourraient faire à l'issue de leur mandat. C'est à dessein que je pose cette question taboue, étant issue d'une famille politique très attentive au non cumul et ayant moi-même pratiqué le mandat unique.

Comme je l'ai déjà souligné, j'ai été très choquée qu'au moment de l'affaire Cahuzac, il ait été décidé de limiter à trois mois les indemnités auxquelles avait droit un ministre à l'issue de l'exercice de ses fonctions, comme l'a d'ailleurs subi Pascal Canfin lorsqu'il a quitté le Gouvernement. Encore heureux

que la réforme constitutionnelle de 2008 ait permis aux parlementaires de retrouver leur siège après avoir occupé un poste ministériel : la décision de le leur interdire avait été prise par le général de Gaulle pour que ses ministres lui soient des obligés absolus. Bien que cette durée de trois mois soit nettement inférieure à celle des indemnités versées à l'issue d'une activité salariée, cette décision n'a choqué personne car, pour l'immense majorité des personnes concernées, les représentants de notre pays ne seront jamais confrontés ni au chômage – puisque, pour l'essentiel, ils exercent des professions libérales ou sont fonctionnaires – ni à l'aléatoire. On m'objectera à raison que la reconversion d'un ministre est plus facile que celle de la plupart des gens. Mais cela atteste de cet impensé que j'évoquais à l'égard de l'après-mandat et des conséquences d'une défaite électorale pour les individus concernés.

Mme Virginie Tournay. Merci, monsieur Manin, pour cette intervention tout à fait passionnante : vous montrez à quel point notre perception du rapport entre représentant et représenté mérite analyse. Le lien que nous établissons entre représentation et démocratie n'a rien d'évident ni de naturel. Je rejoins Denis Baranger qui oppose bien le statisme de la représentation à la dimension processuelle de la démocratie : ce lien est le produit de notre histoire. On ne peut donc pas fonder la représentation politique dans un rapport d'homologie avec la représentation sociale : il faut utiliser les quotas avec parcimonie ; ils doivent demeurer un régime d'exception.

Notre groupe de travail a reçu la mission de proposer des diagnostics sur la crise de nos institutions, mais aussi de faire des propositions.

Aujourd'hui, que serait pour vous une représentation politique de qualité ? Comment, par quels indicateurs les décideurs politiques pourraient-ils juger de la qualité de la représentation ? Je vous pose là une question qui appelle une réponse aussi analytique que normative, j'en ai bien conscience. Mais vous montrez que notre système de représentation, combinant éléments démocratiques et non démocratiques, est paradoxal, et que les valeurs démocratiques que nous attribuons spontanément au système de représentation varient au cours de l'histoire : comment penser la qualité de notre représentation si les valeurs que nous lui attribuons fluctuent au cours du temps ? En tout cas, il paraît impossible de se fonder sur l'arbitraire des catégories sociales. Je me reconnais pleinement dans cette analyse à première vue déconcertante, mais comment alors penser l'objectivité de notre travail et la scientificité de notre réflexion ?

Je voudrais également vous demander, de façon quelque peu provocatrice, s'il faut réellement partir d'une discussion des techniques de représentation pour répondre aux problèmes de la crise de la représentation politique. Je rejoins là les propos déjà tenus sur l'œuf et la poule : pour améliorer la confiance que portent les citoyens à leurs institutions, ne faut-il pas plutôt essayer d'agir sur des mentalités et les pratiques sociales – à commencer par le partage des tâches domestiques ? La réponse à ce problème de philosophie normative ne sera pas

donnée par les seuls outils du droit positif, par la seule ingénierie institutionnelle de la représentation.

Est-il possible d'envisager que la désaffection des citoyens vis-à-vis de leurs représentants soit liée au fait qu'ils n'adhèrent plus à l'idée de peuple souverain ? C'est une simple hypothèse, mais si elle devait se vérifier, alors nous aurions beau essayer de faire coïncider la sociologie de nos représentants avec la composition de la société, nous n'arriverions à rien. Si nous ne partageons plus le même imaginaire national, si aucune idée partagée ne fonde plus la communauté nationale, comment les gouvernés consentiraient-ils à accorder de la légitimité au pouvoir des gouvernants ? Un sondage du Centre de recherches politiques de Sciences Po réalisé juste après les attentats du mois de janvier montre bien que nous assistons à un fort repli identitaire, sans toutefois que les sondés ne considèrent comme mauvais notre régime démocratique. Les Français estiment, à l'instar de Churchill, que la démocratie est le pire des régimes à l'exception de tous les autres ; 91 % des Français plébiscitent ce régime, mais quatre sur dix seulement déclarent qu'il fonctionne bien. Mais cette critique ne vient pas du fait que la représentation des assemblées ne serait pas semblable à celle de la société ; elle naît du fait que les Français ne se reconnaissent pas dans l'action menée par leurs mandants, avec qui ils ne ressentent pas de proximité, ce qui est assez différent.

C'est d'abord aux petites et moyennes entreprises que les Français accordent leur confiance ; viennent ensuite les hôpitaux et la police. En revanche, les responsables politiques, sociaux et médiatiques sont plutôt désavoués, ce qui revient à dire que la défiance est plutôt le résultat d'un manque de proximité entre élus et représentés. Cela nous renvoie au problème de l'*accountability* : les citoyens souhaiteraient que les élus leur rendent des comptes, et s'assurent de la mise en œuvre et de l'effectivité des politiques publiques – quelque chose de très différent d'une recherche d'homologie entre représentation politique et représentation sociale.

Comment l'action publique, qu'elle soit purement symbolique ou incarnée dans des pratiques concrètes, pourrait-elle travailler les représentations qu'ont les citoyens de leurs élus ? Je pense notamment au rôle des institutions de mémoire, aux musées, aux politiques culturelles : n'ont-ils pas un rôle à jouer pour faire reculer la défiance vis-à-vis des gouvernants ? Ainsi, faire entrer Olympe de Gouges au Panthéon permettrait de faire mieux reconnaître le combat des femmes. Si l'on trouvait du travail à nos cinq millions de chômeurs, peut-être éprouveraient-ils aussi une plus grande confiance envers notre système de représentation politique. Il ne me paraît pas possible de réfléchir à la question de la représentativité politique en mobilisant seulement l'ingénierie institutionnelle : pour résorber la distance entre gouvernants et gouvernés, il faut également prendre en compte l'action sociale et les politiques publiques.

J'ai cru comprendre qu'à votre sens, nous ne traversons pas une crise de la représentation. Si l'on distinguait néanmoins des éléments de crise, où se

situerait le nœud du problème – dans nos institutions, dans l'exercice du métier politique, dans une perception différente par les citoyens des compétences de l'État ? D'après vous, la crise et la défiance accompagnent nécessairement le système représentatif, système paradoxal qui contient des éléments non démocratiques : est-ce que certains de ces éléments, qui ne seraient pas consubstantiels à ce système mais le résultat de notre histoire et du fonctionnement de nos institutions, pourraient néanmoins être éliminés ?

M. Bernard Manin. Non, en effet, je ne crois pas que nous vivions aujourd'hui une crise de la représentation. Je l'ai écrit, et je n'ai pas changé d'avis sur ce point : ce système est en crise depuis qu'il existe, et sa capacité à s'adapter aux circonstances ne me paraît pas particulièrement remise en cause aujourd'hui. « *Aujourd'hui, l'opposé de la représentation, ce n'est pas la participation directe, c'est l'exclusion* » : cette formule, que j'emprunte au politiste David Plotke, témoigne de l'ascension de la représentation dans notre système de valeurs ; elle décrit un état important de l'idéal de représentation.

En revanche, on peut à juste titre s'inquiéter de la très mauvaise opinion qu'ont les citoyens du personnel politique.

S'agissant enfin de la notion de responsabilité, le fait d'utiliser le terme anglais d'*accountability* ne change pas grand-chose : être responsable, c'est s'expliquer, se justifier. Cette activité, j'en suis bien d'accord, est essentielle à la démocratie, comme à la perception de la légitimité. Il faudrait arriver à la combiner avec un certain renouvellement.

Madame Duflot, la similarité sociologique, c'est finalement ce sur quoi nous nous rabattons en espérant produire une amélioration. Je suggère, compte tenu des risques et des défauts de cette opération, que nous fassions preuve de plus d'imagination : il faut trouver d'autres moyens de produire de la légitimité, du crédit, de la confiance.

Sur la continuité du métier, de la carrière, je vous rejoins : c'est un point crucial. Il est tout à fait désirable que les élus connaissent leur métier, et j'ajoute que la qualité du renouvellement dépend de la continuité : ce sont les anciens qui apprennent aux nouveaux comment fonctionne une assemblée, qui les socialisent et leur permettent de gravir des échelons. C'est comme cela que l'on apprend le métier, une fois élu ! La continuité est donc essentielle pour de multiples raisons.

Les décisions les plus importantes n'auront d'effet que dans des décennies, dites-vous. Bien sûr. Et l'un des problèmes de la démocratie, c'est la myopie structurelle des élus, qui ont une propension naturelle à se focaliser sur le court terme. C'est pourquoi nous avons besoin d'instances durables : il y a d'autres agents que les personnes particulières – qui ont, par nature, la tentation de se désintéresser des conséquences lointaines de leurs décisions. « Advienne que pourra », voilà une attitude tout à fait indésirable. Il faut donc faire tout ce qui est possible pour favoriser la constitution de partis politiques sur la très longue durée,

sur des décennies : c'est le seul outil dont nous disposions qui favorise la responsabilité pour l'avenir.

M. le président Michel Winock. Merci infiniment pour cette intervention.

Audition de M. Pascal Jan, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, sur le thème du bicamérisme, le vendredi 29 mai 2015.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur Pascal Jan, vous avez publié en 2006 dans la *Revue parlementaire* un article intitulé « Le Sénat à la croisée des chemins ». Nous continuerons avec vous à traiter du bicamérisme, thème que nous avons déjà abordé avec M. Jean-Noël Jeanneney.

M. Pascal Jan. Messieurs les présidents, mesdames, messieurs, la question du bicamérisme est lancinante depuis 1789 : elle revient à chaque changement de régime, à chaque révision constitutionnelle. Des colloques sont organisés, des réflexions menées.

M. Jean-Noël Jeanneney a retracé devant vous l'histoire du bicamérisme, et je n'y reviendrai que brièvement avant de formuler ma propre position.

Le bicamérisme est une tradition française, puisque seules trois de nos constitutions l'ont écarté. Mais les contours de la seconde chambre ont beaucoup varié : sous le Directoire, les deux chambres étaient presque des clones ; il y a eu plus tard des chambres aristocratiques. Depuis 1875, le Sénat représente les collectivités territoriales, même si les sénateurs n'ont pris conscience de ce fait qu'à partir du milieu des années 1950. Ils ont alors construit, sur cette base, une légitimité particulière. N'oublions pas que la première Constitution rédigée en 1946 ne prévoyait pas de Sénat ; dans l'histoire constitutionnelle, deux référendums ont porté sur le bicamérisme – il est vrai qu'ils ont échoué tous les deux. Les sénateurs ont donc le souci de se légitimer.

En Europe, une majorité d'États ne connaissent pas le bicamérisme : l'Union européenne ne compte que treize systèmes bicaméraux pour vingt-huit États. Il faut noter que la question du bicamérisme ne peut pas être pensée sans s'interroger plus globalement sur le modèle d'État que l'on met en place : un État fédéral suppose un bicamérisme, de même qu'un État unitaire régionalisé – je laisse ici à part la question du Sénat italien, qui est très particulière. Dans les États unitaires décentralisés, tel que le nôtre aujourd'hui, la seconde chambre trouve également sa justification.

La carte des systèmes bicaméraux fait apparaître que toutes les secondes chambres représentent les territoires : la représentation de catégories de personnes est exceptionnelle. Je n'évoque pas la Chambre des Lords britannique, mais je pourrais donner l'exemple de l'Irlande, dont la Chambre haute comporte des représentants des syndicats d'employeurs et de salariés, ainsi que des universités, ou de la Slovaquie. Ces États demeurent néanmoins des exceptions.

Je note enfin que, depuis 1789, toutes les prises de position contre le bicamérisme mettent en avant le peuple souverain, un et indivisible.

Faut-il à l'avenir conserver le bicamérisme en France ? Oui, évidemment. Faut-il le repenser ? Oui, assurément. Chacun a un avis sur le Sénat, et son avenir est – comme vous avez vous-même pu le mesurer, monsieur le président Bartolone – une question fort délicate. La palette des possibilités de réforme est extrêmement large : changement du mode de scrutin, chambre des territoires, fusion avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE)... Mais méfions-nous : il est toujours plus facile de compliquer que de simplifier ; or c'est bien vers plus de simplicité qu'il conviendrait d'aller.

Il faut, à mon sens, conserver un bicamérisme. On constate aujourd'hui que le Sénat participe activement, et plutôt positivement, à l'élaboration de la loi. On attribue traditionnellement à la seconde chambre certaines qualités – modération, expérience... Elle saurait prendre le temps de mener une réflexion approfondie et, le fait majoritaire ayant aussi moins de force au Palais du Luxembourg, les sénateurs pourraient se permettre d'agir en sages. Toutes ces qualités sont reconnues dans les débats politiques, notamment constitutants, et certainement incontestables. Le Sénat est une chambre de compromis, où les clivages sont moins marqués qu'à l'Assemblée nationale ; il donne de la loi une lecture moins passionnée, mais pas moins intéressante.

On dit souvent que le bicamérisme de la Cinquième République est inégalitaire. Je ne comprends pas bien cette appréciation, en tout cas pour ce qui concerne la législation ordinaire : depuis 1959, 11,4 % des textes seulement ont été adoptés en dernière lecture par l'Assemblée nationale, ce qui signifie que dans presque 90 % des cas, les deux chambres sont arrivées à un accord. L'apport sénatorial est réellement important : lorsque les deux chambres ont la même couleur politique, le taux de reprise par les députés des amendements votés au Sénat dépasse 90 %, pour atteindre 95 %, voire 96 %, certaines années. Bien sûr, en période de divergence politique entre les deux chambres, les commissions mixtes paritaires concluent moins d'accords, les dernières lectures sont plus nombreuses ; mais le taux de reprise des amendements atteint tout de même 50 % – et il ne s'agit pas uniquement d'arguties rédactionnelles. On peut donc parler de bicamérisme quasiment égalitaire : les deux chambres sont à peu près égales, et le Sénat participe activement à l'écriture de la loi.

On peut aussi considérer, inversement, que, ce faisant, il renforce encore l'inflation législative – qui ne concerne pas tant, en réalité, le nombre de textes votés, qui n'a pas énormément changé, hors conventions internationales, que leur longueur. L'existence d'une seconde chambre, de ce point de vue, constitue un problème ; mais, sans seconde chambre, il faudrait de toute façon modifier le déroulement de la procédure législative, et l'on peut craindre que le résultat final ne soit pas très différent.

Je note aussi que le Sénat fait son travail de législateur dans la mesure où le Gouvernement lui en donne les moyens, mais cette observation vaut tout autant pour l'Assemblée : le Parlement est souvent dépossédé de ses prérogatives, tant par l'usage des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution, que par celui de la procédure accélérée, de plus en plus souvent utilisée.

Quant au contrôle, la Chambre haute a souvent été plutôt en avance sur cet aspect important du travail parlementaire, et en particulier sur le suivi de l'application des lois.

À mes yeux, le bicamérisme sert donc à recueillir différents points de vue, et par là même, il est positif. Faut-il néanmoins le repenser ? Oui, assurément.

Je commence par souligner que la composition du Sénat est nécessairement liée aux fonctions qui lui sont attribuées.

L'une des orientations possibles est de fusionner – totalement ou partiellement – le Sénat avec le CESE. C'est une idée qui remonte au XIX^e siècle. Du point de vue de la souveraineté populaire – notion préférée, longtemps, à la souveraineté nationale, notamment par Sieyès – et de la représentation, elle pose problème ou en tout cas imposerait une large transformation des fonctions de la Chambre haute. Comment, en effet, des sénateurs non élus pourraient-ils participer à l'élaboration de la loi ? Le Sénat deviendrait forcément une assemblée consultative ; ce serait donc une atteinte au bicamérisme conçu comme une modération, comme un équilibre entre deux légitimités. Montesquieu avait pensé l'équilibre de trois « puissances », mais dans une société d'ordres ; dans une société unitaire comme la nôtre, il en va tout autrement – c'est de là que part la pensée de Sieyès.

Le bicamérisme n'a de sens que si la seconde chambre représente des intérêts totalement différents de la première, et non des intérêts concurrents. Le problème que rencontre notre Sénat actuel, c'est qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution, il « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » mais que, qu'on le veuille ou non, il représente avant tout le peuple, puisqu'il est élu au suffrage universel, certes indirect. On l'oublie trop souvent, parce que les sénateurs eux-mêmes se légitiment en faisant référence aux collectivités territoriales. Mais il élabore la loi au même titre, je m'en suis expliqué, que l'Assemblée nationale. Il participe en particulier, à égalité avec les députés, à la modification du texte constitutionnel.

On peut d'ailleurs s'interroger sur ce point : pourquoi des sénateurs qui représentent les collectivités territoriales auraient-ils quelque chose à dire sur l'exception d'inconstitutionnalité, par exemple ? À quel titre pouvaient-ils, en 1990, s'opposer à cette réforme ? À force de répéter que le Sénat représente les collectivités territoriales, on en oublierait presque qu'il représente aussi le peuple !

Le Sénat pourrait, inversement, être élu au suffrage universel direct. C'est le cas aujourd'hui dans très peu d'États : en Italie, en République tchèque, en

Pologne – mais cela pose, dans ces trois pays, des problèmes de légitimité. Un clone constitutionnel ne sert à rien ! Il faut donc que les deux chambres représentent des intérêts très différents.

L'idée d'élire tous les sénateurs au scrutin proportionnel est séduisante, puisque cela permettrait de représenter toutes les forces politiques, mais elle est périlleuse : la seconde chambre finirait par mieux représenter le peuple que la première... C'est un non-sens, sauf à modifier entièrement le scrutin pour la première chambre.

Pour penser le bicamérisme, il faut surtout, je crois, envisager conjointement les deux chambres. Il est inutile de créer des conflits là où il ne devrait pas y en avoir.

Comment réformer le bicamérisme ? Les constitutions sont toujours élaborées par leurs rédacteurs avec un but précis en tête, mais celui-ci n'est jamais atteint, ou alors très rarement... La Constitution, c'est une règle du jeu, mais les acteurs politiques en usent ensuite à leur guise. À mon sens, il est donc nécessaire d'aller vers plus de simplicité, plutôt que de produire une rédaction très complexe, dont les résultats seront presque à coup sûr décevants.

Puisque le Sénat se dit représentant des collectivités territoriales, il pourrait devenir – comme c'est le cas dans beaucoup d'États unitaires décentralisés, ce qu'est le nôtre aujourd'hui – une chambre des territoires, mais seulement des territoires. Il compterait un certain nombre de membres de droit : présidents de conseils régionaux, de conseils départementaux, maires de grandes villes, ainsi que des représentants élus parmi les maires des plus petites communes. Cela implique, j'en suis conscient, de remettre en cause les règles de non-cumul pour les sénateurs. Peu important, dans le fond, les modalités, mais l'idée est que le Sénat ne compte que des représentants, ès qualités, des collectivités territoriales.

Bien sûr, une telle réforme aurait des conséquences importantes sur les fonctions du Sénat ; y perdant beaucoup, il faudrait qu'il y gagne quelque chose... Je serais par exemple favorable au maintien d'une compétence législative ; on pourrait imaginer que le Sénat puisse continuer de voter des amendements, mais à la majorité qualifiée : il lui reviendrait de faire la preuve que sa proposition est suffisamment forte pour rassembler différentes composantes. S'agissant des réformes constitutionnelles, il perdrait bien sûr le droit d'intervenir sur les réformes générales, mais on pourrait imaginer de lui donner un droit de veto sur tout projet relatif à l'organisation des collectivités territoriales. En tout cas, il faut imaginer un donnant-donnant : sinon, tout cela n'a aucune chance de marcher.

Il y aurait en tout cas une logique à permettre à un Sénat qui représenterait les collectivités territoriales de s'opposer à une réforme qui les viserait. J'irai même plus loin, en proposant un droit de veto sur la législation ordinaire relative

aux collectivités territoriales. La question des finances locales est plus complexe, et peut se discuter.

Ce pourrait être, je crois, l'occasion de faire du Sénat une véritable chambre des territoires, en renforçant au passage la présence des régions : aujourd'hui, au Parlement, c'est la logique communale, et surtout la logique départementaliste, qui s'imposent. Chaque changement proposé est peu à peu grignoté et les départements regagnent les prérogatives que le Gouvernement voulait leur ôter. Il suffit pour s'en rendre compte de regarder les péripéties de la compétence sur le transport scolaire, et le système très complexe qui a fini par être voté. Il serait donc bon de renforcer l'influence des régions, tout en maintenant une influence des communes, qui constituent la base de notre organisation territoriale – même si je suis, à titre personnel, favorable à une simplification de la carte communale. La Suède a mené une réforme de ce type et s'en trouve fort bien.

Enfin, s'il est utile et intéressant de disposer d'un éclairage venu du droit comparé, il ne faut pas oublier que notre histoire est très particulière ; l'organisation d'un État est toujours le fruit d'un passé, d'une culture. Prenons garde au mimétisme et à l'importation de modèles étrangers, car elle est en matière constitutionnelle toujours périlleuse : les mouvements, les réalités, les dynamiques sociales et politiques varient infiniment suivant les pays. La discordance entre une Constitution et le jeu des acteurs politiques peut être très important.

Ma proposition est donc de faire du Sénat la chambre des territoires, mais seulement la chambre des territoires.

Mme Cécile Untermaier. C'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot : c'est bien elle qui représente vraiment le peuple. Je suis pour ma part favorable à un bicamérisme modernisé, réformé, avec une seconde chambre apportant un éclairage plus pratique, plus technique : il faudrait établir une complémentarité, plutôt qu'une concurrence, des deux chambres.

La mise en avant de la logique régionale et communale me paraît également un point crucial. Vous parlez de sénateurs représentant les territoires, mais vous n'évoquez que des élus : pourquoi ne pas penser aussi à des acteurs du monde économique, social, environnemental, dont le point de vue pourrait enrichir le travail législatif ? C'est la logique d'un rapprochement avec le CESE, idée qui me paraît très intéressante.

Vous évoquez les navettes entre les deux chambres. La procédure pourrait, je crois, être simplifiée, et une seule navette pourrait suffire – mais avec un temps de travail sur les textes suffisamment long, pour examiner le texte de façon plus sérieuse, plus approfondie, en écoutant mieux les citoyens.

Nous avons déjà évoqué bien des façons d'améliorer la fabrication de la loi : création d'une chambre « du temps long », études d'impact de meilleure

qualité, renforcement voire systématisation de la participation citoyenne, renforcement de la capacité d'évaluation et de contrôle, amélioration de la représentativité... Tous ces éléments doivent être pris en considération pour construire un nouveau bicamérisme. Bien sûr, c'est difficile, mais il faut le faire, et je crois qu'un rapprochement entre le CESE et le Sénat pourrait satisfaire au moins une partie de ces exigences.

Enfin, le Sénat bloque aujourd'hui toute possibilité de révision constitutionnelle : il me semble qu'en cette matière également l'Assemblée nationale devrait avoir le dernier mot.

M. Pascal Jan. Je comprends bien votre volonté d'élargir la représentation du peuple afin de mieux l'inclure dans le processus législatif. C'est également un problème ancien. En 1925, la création du Conseil national économique – ancêtre du CESE – répondait précisément à cette volonté de mieux associer les « forces vives de la nation ». Mais les réticences devant la participation de personnes non élues à la prise de décision finale ont toujours été fortes.

On pourrait rapprocher le CESE du Parlement : il pourrait, sans être fusionné avec le Sénat, devenir un allié du Parlement – en ce sens, le glissement de la Cour des comptes vers le Parlement pourrait servir de modèle.

Vous évoquez la participation citoyenne. Les citoyens participent déjà à l'élaboration de la loi directement, grâce à leurs élus, mais il ne faut pas laisser de côté la question du lobbying, qui constitue une sorte de participation indirecte. Comme parlementaires, vous êtes saisis d'amendements venus d'entreprises, d'associations, de cabinets de lobbying... Aux États-Unis comme au Canada, c'est reconnu, et ces interventions sont considérées comme l'un des moyens pour les citoyens, les associations, les organisations de participer à l'élaboration de la loi. On peut critiquer cet état de fait, en pointer les dérives, mais la transparence change tout – et, pour ceux qui s'écartent de la charte déontologique, les sanctions pénales peuvent être lourdes. Le Parlement européen fonctionne de façon semblable.

C'est une question principalement sensible dans le domaine économique, je vous l'accorde. Mais cette sensibilité citoyenne existe bien. Je serais en tout cas favorable à ce que les parlementaires eux-mêmes se saisissent vraiment de cette question – même si, c'est vrai, des progrès ont déjà été réalisés. Il faudrait l'assumer : oui, les lobbyistes sont aujourd'hui systématiquement à la porte des parlementaires ! Ceux-ci votent la loi, mais ils sont saisis de multiples demandes, par des canaux divers – par les citoyens, mais surtout par les entreprises, les organisations et les associations : les citoyens n'imaginent pas l'ampleur de ces interventions. Le Parlement aurait beaucoup à gagner à rendre ces pratiques transparentes, et à prévoir – par une loi – des sanctions en cas de manquement. Les lobbies existent, agissent ; autant le reconnaître, même s'il revient évidemment aux parlementaires de prendre la décision finale.

Je suis opposé à la fusion du CESE et du Sénat : avec une seconde chambre uniquement consultative, nous n'aurions plus une constitution bicamérale. Oui, vous avez raison, l'Assemblée nationale a le dernier mot ; mais cela ne concerne qu'une toute petite partie des textes. Dans neuf cas sur dix, il y a un compromis, et le Sénat arrive très bien à faire valoir son point de vue – sans même évoquer les situations, certes rares, où la minorité de l'Assemblée nationale et la majorité du Sénat se rejoignent pour faire réussir une commission mixte paritaire.

M. Alain Turret. En tant que radical, vous me permettez de garder une certaine tendresse pour le Sénat, et de rappeler ici l'opposition de Gaston Monnerville au pouvoir autoritaire du général de Gaulle.

J'exerce aujourd'hui mon deuxième mandat de député, et je peux vous affirmer que je n'ai jamais reçu aucun représentant de lobby dans mon bureau ! Les commissions organisent, bien sûr, des auditions de lobbys divers ; mais il me paraît inadmissible de recevoir des représentants d'intérêts. Je n'ai d'ailleurs jamais été approché.

La loi devrait, c'est vrai, être élaborée plus vite. Si l'on va au bout de toutes les lectures, on peut mettre deux ans et demi pour voter un texte – car il faut compter avec l'encombrement de l'ordre du jour... La loi ne doit pas chercher à apporter de réponse immédiate à chaque problème qui surgit, bien sûr, mais à mon sens la procédure accélérée devrait être la règle. Je m'oppose en cela à mon ami Roger-Gérard Schwartzenberg.

Il faudrait également repenser le déroulement et les pouvoirs des commissions mixtes paritaires, qui ne peuvent aujourd'hui qu'adopter un texte ou échouer. On pourrait imaginer, par exemple, qu'elles puissent ne se mettre d'accord que sur certains articles.

Quant au pouvoir du Sénat, il est énorme ! Le projet de loi Macron voté par l'Assemblée nationale en première lecture comportait une centaine d'articles : nous revenant du Sénat, il en compte quatre fois plus... Sans la procédure accélérée, combien de temps faudrait-il pour la voter définitivement ? Cela devient insupportable. Il faudrait donc établir des limites, car c'est le Sénat qui bénéficie de ces dérives.

Ainsi, la proposition de loi relative aux procédures de révision et de réexamen des condamnations pénales définitives, issue du rapport d'information que j'ai rédigé avec mon collègue Georges Fenech, a été adoptée définitivement en trois mois et demi. C'est un exploit ! Mais, pour en arriver à ce résultat, nous n'avons eu d'autre choix que de passer sous les fourches caudines du Sénat en votant un texte conforme, acceptant ainsi les importantes modifications qu'il avait introduites – alors que notre proposition de loi avait été votée à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée. Cela montre le pouvoir en réalité extraordinaire de la Haute Assemblée ! Nous n'avons pu que souligner, en séance publique, les

raisons de ce vote et donner notre propre interprétation du texte. Voter un texte conforme, c'est les prendre à leur propre jeu, mais ce faisant, on ne respecte pas la volonté de l'Assemblée nationale.

M. Pascal Jan. Le lobbying existe, monsieur le député... Je l'ai moi-même vu fonctionner lors des discussions de lois de finances, par exemple.

Sur les rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat, je vous suis : la longueur des délais pose en effet problème. Ceux qui sont favorables au bicamérisme mettent généralement en avant que prendre le temps permet d'accomplir un travail en profondeur. Mais les opinions exprimées varient aussi selon que l'on est dans la majorité – où rien ne va jamais assez vite – ou dans l'opposition – on apprécie plus, alors, le temps long. On a pu le constater à propos de la réforme de 2008, et c'est bien pour cela que les alternances sont nécessaires.

M. Denis Baranger. Merci, monsieur et cher collègue, de cette contribution à la fois très réfléchie et très pragmatique.

Puisque notre groupe de travail est appelé à formuler des propositions, en voici une, ou du moins son ébauche. Le président Bartolone a préconisé la fusion du Sénat et du CESE. Au vu des réactions de la seconde chambre, il n'est pas certain que celle-ci l'accepte facilement. Dès lors, au lieu de faire entrer le CESE au Sénat, ne pourrait-on politiser la composition du CESE ? Aujourd'hui chargé par la loi organique de représenter les principales activités du pays, celui-ci travaille, produit des rapports, procède à des évaluations, mais n'est guère entendu – je le dis avec beaucoup de respect –, pour des raisons qui tiennent au fonctionnement et à la médiatisation de la politique en France. Or, peut-être cette politisation lui permettrait-elle de jouer en tant que tel, même si cela peut sembler paradoxal, un rôle plus important et plus audible dans la discussion des affaires publiques.

Elle pourrait passer par l'élection à la proportionnelle d'une partie de ses membres, ou par l'implication des partis, que l'on chargerait par exemple de proposer des candidats susceptibles de siéger en tant que membres de la société civile. Ce serait un moyen alternatif d'atteindre l'objectif assigné à la fusion : une meilleure représentation des principales forces actives du pays, sachant qu'une partie de la population – nous en avons beaucoup parlé au cours des deux dernières séances – n'est pas représentée à l'Assemblée nationale ni au Sénat. Le CESE servirait alors de point d'entrée aux minorités ou à certains groupes de la société civile, de lieu d'expérimentation d'une représentation plus diversifiée.

En outre, ses attributions pourraient être repensées. Puisque la Constitution lui donne en somme un rôle consultatif, pourquoi ne pas en faire l'organe consultatif de droit commun ? L'exécutif a tendance à créer de manière répétée des hauts conseils, des comités de sages ; pourquoi ne pas faire de chacun de ces organes une composante du CESE et en choisir les membres en son sein ? Et

pourquoi ne pas confier au CESE les études d'impact, au lieu que l'exécutif s'auto-évalue ?

M. Pascal Jan. Le rapprochement entre le CESE et le Parlement, que j'ai évoqué, va dans le sens que vous évoquez. Aujourd'hui, l'exécutif a toutes les cartes en main – l'INSEE, les directions de Bercy, le CESE – alors que le Parlement n'a rien, ou pas grand-chose. À cet égard, les relations entre la Cour des comptes et les commissions parlementaires des finances, auxquelles la Cour fournit des rapports à leur demande, pourraient nous servir de modèle. Ce rapprochement, dont les modalités restent à définir, ferait du CESE un allié du Parlement face au Gouvernement. Loin de moi l'idée de remettre en cause la prééminence de l'exécutif. Mais, aujourd'hui, les parlementaires sont dépourvus des moyens qui leur permettraient de discuter d'égal à égal avec lui.

Outre la représentation de ce qu'il est convenu d'appeler forces vives, c'est-à-dire des intérêts économiques, sociaux, culturels et intellectuels, le CESE serait ainsi chargé de fournir au Parlement une expertise permanente fondée sur la confiance réciproque. Cela supposerait que les parlementaires désignent un grand nombre des membres du CESE. Surtout, si celui-ci doit devenir l'instance consultative sur laquelle s'appuie le Parlement, sa compétence doit s'étendre au-delà des seuls projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. On peut, si l'on veut, parler à ce sujet de politisation. Le CESE serait en tout cas plus utile dans ce rôle qu'en allié d'un Gouvernement qui n'a que faire de ses avis. Les parlementaires, eux, exploiteraient davantage ses contributions et pourraient ainsi nouer un dialogue fructueux avec l'exécutif au stade de l'examen en commission.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Pour ma part, je suis favorable à l'existence d'une seconde chambre, mais résolument hostile à la création d'une troisième chambre politique.

En ce qui concerne la seconde chambre, puisqu'il s'agit ici de repenser le bicamérisme, nous devrions nous intéresser comme l'a fait Pascal Jan aux fonctions qui lui sont dévolues. Pourquoi l'a-t-on créée ? Pour faire pièce à la chambre qui représente directement les intérêts de la nation ; pour s'inscrire dans le temps long, ce qui implique de sa part une forme de conservatisme ; et à une certaine période, qui n'est pas si éloignée, pour contrôler la loi – une tradition historique dont l'opposition du Sénat à l'exception d'inconstitutionnalité, en 1990, était une survivance. Ces fonctions initiales ont varié avec le temps, tandis que la structure de l'État comme de la société française se modifiait profondément, mais la seconde chambre elle-même, à force de négocier au centime près toute réforme la concernant, a très peu changé.

Aujourd'hui, bien que le Sénat soit déjà chargé par la Constitution de représenter les intérêts de la nation – ce qui le met en concurrence directe avec l'Assemblée – et, à l'article 24, les collectivités territoriales, on se propose d'ajouter les intérêts catégoriels et la diversité. C'est beaucoup ! Qui trop

embrasse mal étreint. Sans doute faut-il choisir : veut-on, pour améliorer la discussion de la loi, attribuer à la seconde chambre les mêmes fonctions que l'Assemblée nationale, qui conserverait naturellement le dernier mot, ou rompre entièrement avec cette logique, ce à quoi je suis plutôt favorable ?

Veut-on alors confier au Sénat la représentation des intérêts catégoriels, ce qui supposerait à mon sens de supprimer le CESE ? Dans cette hypothèse, il resterait alors certaines variables à préciser – mode de scrutin, représentation des associations, etc. Une autre solution proposée par Pascal Jan – et qui avait été évoquée au sein de la commission dite Jospin, pour être ensuite repoussée car elle correspondait à une opinion minoritaire – consiste en une représentation réelle des intérêts territoriaux. Il me semble que cette fonction pourrait en effet être dévolue à la seconde chambre dans le contexte de l'évolution actuelle de l'État. Car la France est en effet un État unitaire décentralisé, je dirais même fédéral dans ses rapports avec la Nouvelle-Calédonie. Parmi les évolutions possibles de ce territoire figure d'ailleurs l'accentuation de ce caractère fédéral. Dans ce contexte, tôt ou tard se posera la question de la représentation de la Nouvelle-Calédonie, et, plus généralement, des outremer français.

Quant aux modalités, on pourrait imaginer, comme cela a été suggéré, que les conseils départementaux soient représentés directement, sans conséquences du point de vue du cumul des mandats puisqu'il s'agirait d'une représentation ès qualités. Cette proposition est elle aussi d'actualité, dans la perspective de l'entrée en vigueur du non-cumul, qui risque de priver d'écho les revendications des territoires de la République française.

Bref, il importe d'identifier les fonctions auxquelles la seconde chambre est destinée, sachant qu'elle ne pourra, sous peine d'échec, représenter tous les intérêts – territoriaux, nationaux, catégoriels. Or la piste d'une représentation réelle et efficace des intérêts territoriaux est sans doute la plus intéressante dans la perspective des réformes en cours, qu'il s'agisse de la réforme territoriale ou du non-cumul.

M. Pascal Jan. On accuse souvent le Sénat d'exercer un droit de veto ; la réalité est plus subtile. Si le veto est flagrant dans l'exemple de 1990, la plupart du temps, le Sénat ne s'oppose pas aux révisions constitutionnelles : il en profite pour asseoir sa position au sein des institutions. C'est ainsi que, depuis 1958, il est parvenu à « grignoter » progressivement des compétences ou à valoriser certaines collectivités territoriales. Bref, le Sénat ne s'oppose pas, il marche, et il en demande toujours plus. Je songe en particulier à la manière dont il a obtenu, s'agissant de l'article 88-3 de la Constitution sur le vote des ressortissants communautaires aux élections municipales, que la loi organique doive être votée dans des termes identiques par les deux assemblées ; certes les élections municipales étaient en jeu, mais la mesure figurait tout de même dans le traité sur l'Union européenne ! On pourrait citer d'autres exemples, concernant notamment l'article 74.

Sans sous-estimer l'importance du CESE, mieux vaut le rapprocher du Parlement plutôt que créer une troisième chambre : il faut bien s'arrêter à un moment ou à un autre et deux chambres, c'est déjà beaucoup, du point de vue non pas financier, mais politique. En revanche, si nécessaire que soit la représentation des différents intérêts, comment écarter les territoires du dispositif législatif quand, sur les 400 et quelque milliards d'euros du budget de l'État, 100 milliards sont transférés aux collectivités territoriales au titre des dotations et de la fiscalité transférée et que les collectivités représentent environ 70 % de l'investissement public ? Il faut bien faire un choix, et ce poids financier – sans parler de l'aspect historique et culturel – plaide pour une chambre des territoires. Ce qui ne signifie pas que d'autres éléments ne puissent être associés au système, à défaut d'y être intégrés. Il convient donc que le Sénat soit véritablement identifié à la chambre des collectivités territoriales et qu'il en tire toutes les conséquences eu égard à ses fonctions.

Mme Marie-Anne Cohendet. Merci beaucoup pour toutes ces réflexions. En effet, il faut penser l'organe selon la fonction qu'on lui assigne. Or si le Sénat fusionnait avec le CESE, c'est une chambre consultative qui en résulterait.

Le Sénat représente le peuple, avez-vous dit. Si tel est le cas, nous ne sommes pas véritablement en démocratie, car la voix d'un électeur de Saint-Barthélemy pèse au moins vingt fois plus que celle d'un électeur des Bouches-du-Rhône ! En ce sens, nous convenons tous qu'il faut absolument démocratiser le Sénat, quels que soient la fonction et le mode de représentation que l'on choisit. Il est d'autant plus nécessaire de le rappeler en l'absence d'alternance.

Quel droit de veto laisseriez-vous au Sénat « nouvelle manière » ? Devrait-il porter sur les seules collectivités territoriales, ou sur toutes les matières comme c'est actuellement le cas ?

Si le lobbying au Parlement doit effectivement être repensé, et ce sur la place publique, ne nous dissimulons pas ses liens avec la ploutocratie : aux États-Unis et au Canada, les lobbies pèsent d'autant plus sur la vie publique qu'ils sont plus riches. Si j'ai proposé d'ouvrir la seconde chambre aux associations et à d'autres forces, c'est précisément pour permettre à tous les acteurs de peser d'un poids égal dans l'élaboration de la loi, quels que soient leurs moyens financiers, étant entendu que les associations de protection de l'environnement ou de défense des travailleurs, par exemple, n'ont pas les mêmes ressources que d'autres.

Le dernier mot n'est-il effectif que dans 10 % des cas ? Oui et non. Le chiffre est intéressant, mais il faut tenir compte du rôle dissuasif que joue cette possibilité dans la négociation.

Si l'on renonce à la fusion entre le Sénat et le CESE, ce qui reste à décider, j'approuve entièrement l'idée de développer considérablement les conseils mis à la disposition du Parlement. Si le Congrès des États-Unis est aussi puissant, c'est parce qu'il peut s'appuyer sur de grands conseillers.

Un autre de vos arguments m'a moins convaincue : le poids énorme que pèsent déjà les collectivités territoriales doit-il vraiment nous inciter à leur donner en outre un tel pouvoir sur l'élaboration de la loi ?

M. Pascal Jan. Le droit de veto du Sénat en matière constitutionnelle ne devrait s'exercer que s'agissant des collectivités territoriales, ainsi que du Sénat lui-même. Il n'y a aucune raison pour qu'une réforme portant sur un autre sujet intéresse le Sénat dès lors qu'il est exclu du processus législatif tel qu'il se déroule aujourd'hui. La chambre des territoires pourrait toutefois être associée à la fabrique de la loi en général, mais à la condition, je le répète, que ses amendements soient assez largement adoptés pour mériter d'être discutés par les députés.

Quant au poids qu'il est proposé de donner aux collectivités, je maintiens que leur représentation est rendue inévitable par leur participation à la vie du pays à travers la démocratie locale. En outre, je sais pour avoir été moi-même un élu local que les dynamiques et les problèmes que l'on rencontre à cet échelon transcendent dans une certaine mesure les positionnements politiques. Les élus locaux ont un point de vue spécifique sur les questions économiques, sociales, d'investissement, de grands travaux.

Est-ce trop accorder aux territoires que de leur permettre de l'exprimer ainsi ? Le problème n'est pas là : surtout, est-ce efficace ? Nous souffrons en France d'une maladie constitutionnelle : la recherche permanente, depuis 1789, des équilibres. Le comité Balladur avait ainsi pour objet le rééquilibrage des institutions, mais en quel sens ? Le déséquilibre est partout ; c'est sur son efficacité qu'il convient de s'interroger : permet-il de faire place à des éléments importants ? Je me méfie donc de l'idée qu'une catégorie serait trop ou pas assez représentée par rapport à une autre : je comprends intellectuellement le désir d'une large ouverture mais, du point de vue institutionnel, c'est l'efficacité de la décision politique qui doit primer. Voilà pourquoi je suis favorable au rapprochement entre le CESE et le Parlement – une autre manière d'inclure les intérêts économiques, sociaux et culturels – plutôt qu'à la fusion entre le Sénat et le CESE.

Mme Seybah Dagoma. Le mode d'élaboration de la loi est très critiqué. Vous l'avez dit, la loi peut apparaître bavarde ; après son passage au Sénat, elle pèse quelquefois très lourd. Elle peut aussi sembler instable – il y a de plus en plus de lois –, sans parler de la durée, parfois extrêmement longue, qui sépare la prise de décision et l'examen législatif de l'application de la loi à nos concitoyens.

Je suis d'accord avec Ferdinand Mélin-Soucramanien sur la possibilité d'attribuer au Sénat de nouvelles fonctions. Compte tenu des défis auxquels nous sommes confrontés, notamment en matière environnementale, ne pourrait-on procéder à une clarification des fonctions en chargeant le Sénat de préserver les intérêts des générations futures par la limitation, dans toutes les lois, des dettes budgétaires, écologiques, sociales que nous leur laissons ?

M. Pascal Jan. Je vous remercie de soulever au fond le problème du contrôle, que je n'ai guère eu le temps d'évoquer, ainsi que la question du temps long. Si l'on veut que la seconde chambre soit celle du temps long, de la réflexion, alors il faut fusionner le Sénat et le CESE. Mais la logique du bicamérisme est celle de l'action. Il me semble illusoire d'espérer conserver une seconde chambre politiquement influente – du moins dans les domaines que l'on reconnaît comme les siens – si l'on veut qu'elle se consacre au temps long, quelque intérêt que cela puisse avoir. En revanche, le CESE pourrait très bien endosser la fonction que vous proposez d'attribuer au Sénat.

De deux choses l'une. Si l'on est favorable au bicamérisme, il faut une assemblée politique, qui agisse politiquement et qui représente quelque chose du point de vue politique, non qui se consacre à la réflexion. Aujourd'hui, le Sénat contrôle, sur place et sur pièces, il produit des rapports – sur le temps long, d'ailleurs, et les rapports sénatoriaux sont très intéressants ; mais ce n'est pas sa vocation première. Si en revanche on ne veut plus du bicamérisme, gage de pondération et de représentation d'intérêts très divers mais qui comptent dans la société, on peut s'orienter vers la fusion ou vers une modification des fonctions, sachant que cela débouchera sur une chambre consultative, car il est inconcevable de donner un pouvoir de décision en matière législative à une assemblée dont une partie des membres ne seraient pas élus.

Voilà pourquoi je privilégierais un moyen dérivatif de parvenir au même résultat. Encore sa mise en œuvre suppose-t-elle que le Parlement se dote une fois pour toutes d'organismes à sa disposition. Aujourd'hui, isolé, il ne peut pas combattre ; il ne peut que proposer, et c'est ce que font les parlementaires, relayant les partis politiques. Mais il est privé de l'expertise indépendante qui fait la force du Parlement anglais ou du Congrès américain, lesquels peuvent s'appuyer sur des organes consultatifs et d'évaluation – sans compétence décisionnelle – pour discuter avec l'exécutif. Ainsi, les chiffres que présentent le Gouvernement lors de l'examen de la loi de finances sont tributaires de la méthode de calcul adoptée ; pourtant, les parlementaires n'ont pas les moyens de les contrôler.

Ce qui nous renvoie, au-delà du bicamérisme, à l'objectif de renforcement du Parlement. Renforcer le Parlement, en effet, c'est moins lui donner des pouvoirs supplémentaires – les parlementaires ont déjà beaucoup à faire, compte tenu de l'étendue du domaine de la loi et de l'existence des procédures de contrôle – que lui fournir une expertise qui lui permette de combattre l'exécutif à armes égales.

C'est donc, à mon avis, plutôt à ce niveau d'intervention extérieure au Parlement, mais liée à lui, que pourrait faire sens la contribution que vous évoquez.

M. Bernard Thibault. La fusion du Sénat et du CESE est une hypothèse de travail qui ne me séduit guère : je préférerais une rénovation de la place du CESE, qui supposerait que l'on réfléchisse à ses missions et à sa représentativité.

Dans cette hypothèse, toutefois, on a imaginé un Sénat à composition mixte, réunissant élus territoriaux et représentants des forces socio-économiques. Cette coexistence au sein d'une même chambre de légitimités distinctes et d'assises démocratiques différentes me semble impraticable, sans parler des risques que présente la sélection des groupes en question, auxquels on confierait un pouvoir législatif.

Existe-t-il un pays où, dans une seconde chambre, un tel pouvoir serait dévolu à des groupes socio-économiques, et plus précisément aux représentants des entreprises, mais aussi des organisations syndicales ? Vous avez cité l'Irlande. Vous l'avez dit, il n'est pas question de transposer une expérience étrangère, chaque institution nationale étant le produit de l'histoire politique et sociale du pays. En l'occurrence, l'idée est contraire à notre histoire et à notre conception du rôle des syndicats au sein de nos institutions. En revanche, on peut influencer davantage la décision sans exercer soi-même le pouvoir. Tel pourrait être le sens d'une réévaluation du rôle du CESE aux côtés du législateur.

Je ne suis pas certain que nos concitoyens attendent avec impatience plus de lois, adoptées plus rapidement. Ils ont plutôt l'impression que l'on multiplie le nombre de lois, précipitamment et sans en avoir apprécié toutes les conséquences. Voilà ce à quoi pourrait remédier le CESE – dans une fonction consultative, car parler d'une troisième chambre, d'un troisième niveau de délibération où s'exerceraient les mêmes pouvoirs qu'aux deux autres, est le plus sûr moyen d'enterrer le problème. En revanche, le CESE dispose aujourd'hui de prérogatives reconnues par notre Constitution ; mais elles ne sont pas mises en œuvre. Ainsi, le Gouvernement a la possibilité de saisir le CESE, mais ne l'utilise pas, non plus que l'Assemblée qui en dispose également ; et le CESE peut s'autosaisir, ce qu'il fait, mais en pure perte. On a vite fait d'en conclure à la nécessité de le supprimer.

Pourtant, le CESE, et en son sein la représentation des groupes socio-économiques ou des associations – ainsi que d'autres groupes, selon des critères et des mécanismes qui peuvent être discutés –, pourrait contribuer à améliorer la délibération législative du Parlement, étant entendu qu'il appartient aux élus de prendre leurs responsabilités politiques.

M. Pascal Jan. L'Irlande est un cas un peu particulier : je l'ai dit, les organisations syndicales et l'université sont représentées au Sénat irlandais, mais celui-ci voit son utilité contestée, au point que l'éventualité de sa suppression, soumise au référendum, n'a été repoussée que d'une courte majorité.

Le seul autre cas que je connaisse en Europe est la Slovénie, où la représentation – pas tout à fait paritaire – des organisations syndicales ouvrières et des employeurs participe à l'élaboration de la loi. Pour quels résultats ? Je ne

saurais le dire, n'étant pas spécialiste de ce pays. Surtout, le cas est trop isolé pour servir de modèle.

Je suis d'accord avec vous : il faut absolument étendre les compétences du CESE, mais de sorte que celui-ci soit un allié du Parlement et se considère comme tel. Il faut donc modifier sa composition, le mode de désignation de ses membres, ses compétences. C'est à cette condition qu'il servira à quelque chose. Aujourd'hui, il n'est même pas utile à l'exécutif : ce sont les directions ministérielles qui font le travail ! En somme, on fait davantage confiance à de hauts fonctionnaires qu'à des représentants. Je n'y reviens pas. Il n'est pas question de supprimer le CESE, puisque celui-ci pourrait être utile – à condition toutefois d'être correctement « instrumentalisé », c'est-à-dire de l'être positivement par les parlementaires, et non plus négativement par l'exécutif. Il contribuerait ainsi à revaloriser le travail parlementaire en général.

Mme Cécile Duflot. Si le lobbying pose un problème, c'est vis-à-vis des membres du Gouvernement et de l'administration, monsieur Tourret, bien plus que vis-à-vis des parlementaires.

Quant à la durée d'élaboration de la loi, j'aimerais que l'on expertise le nombre de lois qu'il est nécessaire de revoir avant un an, par des amendements ou des dispositions qui s'apparentent plus ou moins à des cavaliers, parce qu'elles se révèlent inapplicables. Au moins en ce qui concerne la présente législature, j'ai quelques exemples en tête.

Monsieur Jan, votre idée d'un Sénat qui serait la vraie chambre des territoires paraît séduisante, mais je pense à la lumière de mon expérience qu'elle conduirait à une catastrophe, pour deux raisons. D'abord, nous n'aurions pas une chambre des territoires, mais la chambre de certains élus et de leurs territoires. Ensuite, si la présence des sénateurs était directement liée à leur mandat local, leur réélection à ce mandat deviendrait l'enjeu principal de leur action comme sénateurs. Elle peut déjà l'être aujourd'hui, alors même qu'ils sont désignés par de grands électeurs. Voyez certains amendements sénatoriaux qui, bien loin de la sagesse que l'on attend du Sénat, sont directement corrélés, y compris à propos de dispositifs administratifs, au cas du département d'élection de leur auteur, voire de la commune où il exerce des responsabilités, ou à des conflits de majorité au sein de l'intercommunalité.

Je suis donc très réservée à cet égard, à moins que vous ne me démontriez que l'on peut tirer au sort parmi les représentants des collectivités. Dans le cas contraire, nous n'aurons pas un Sénat mais la coagulation d'intérêts particuliers.

M. Alain-Gérard Slama. J'approuve : la France ne serait pas moins un agrégat de peuples désunis même si cet agrégat était constitué.

M. Pascal Jan. L'objection est pertinente, mais il est possible d'y répondre.

Je suis personnellement favorable à une représentation égale des régions, des départements et des communes, du moins des grandes villes. C'est ce qui me paraît le plus important.

Ensuite, on pourrait imaginer une élection dans le cadre de ces catégories : la représentation ès qualités n'est qu'une option. En Allemagne, les représentants des Länder au sein du Bundesrat, dont le nombre varie selon la population du Land, ne votent pas individuellement, mais par Land ; en d'autres termes, ils doivent parvenir à un compromis pour exprimer la voix du Land. Sur ce modèle, on pourrait concevoir, au niveau départemental, régional, voire communal, une représentation élue au scrutin proportionnel. Si je suis assez favorable au scrutin majoritaire pour les élections législatives, il est nécessaire, en effet, de représenter la diversité politique au niveau local, où elle est plus marquée qu'au niveau national. À ces conditions, les collectivités territoriales seraient correctement représentées et les représentants n'auraient pas besoin de faire du lobbying pour être réélus. En revanche – vous le savez bien, madame Duflot, vous qui êtes une femme politique –, on ne pourra jamais, par la loi, empêcher un élu de penser à sa réélection.

Mme Cécile Duflot. Lors du débat sur le non-cumul, beaucoup ont dit craindre l'émergence d'élus apparatchiks qui ne connaîtraient rien au fonctionnement des territoires, à la gestion d'une collectivité, des poubelles, etc. J'ai donc proposé de subordonner l'éligibilité à un critère non d'âge, mais d'exercice préalable d'un mandat local. Cela permettrait de s'assurer de l'expérience territoriale de l'élus tout en écartant l'enjeu de la réélection.

M. le président Claude Bartolone. N'est-ce pas parce qu'il existe deux chambres que le Gouvernement peut présenter des textes aussi mal ficelés ? On est tenté de se le demander lorsque l'on voit exploser le nombre d'amendements gouvernementaux dont on explique aux parlementaires que l'on y reviendra dans le cadre des navettes.

Nous avons évoqué avec Bernard Manin le problème du lien avec le peuple. Mais le rôle de stabilisation du Sénat est tel qu'après une élection présidentielle et l'émergence d'une majorité, nous appelons en somme les électeurs à revenir s'exprimer au bout de deux ans. Cela crée une grosse difficulté.

Quant aux chiffres que vous avez cités, il me semble que ni l'Allemagne ni l'Angleterre ne peuvent être classés parmi les pays à régime bicaméral compte tenu du pouvoir résiduel du Bundesrat et de la Chambre des Lords. Ce qui fait varier les termes de la comparaison : en réalité, on considère là les grands pays qui pratiquent de fait le monocamérisme.

En ce qui concerne enfin les référendums de 1946 et de 1969, je doute que la réforme du Sénat ait joué un rôle majeur. Si la seconde chambre a sauvé sa position, c'est plutôt parce qu'elle a indirectement bénéficié du rejet de la proposition du général de Gaulle. Celui-ci envisageait d'ailleurs déjà de fusionner

le Sénat et le Conseil économique et social, dès le discours de Bayeux, puis dans sa proposition détaillée de 1969 qui prévoyait 177 représentants des collectivités et 146 représentants des activités économiques.

Sur cette idée de fusion, j'ai bien entendu les différentes observations qui ont été formulées. Ce sur quoi nous devons aujourd'hui nous interroger, vous l'avez dit, ce sont les moyens agrégés autour de l'Assemblée et qui renforceraient son poids face au Gouvernement – c'est dans cette perspective que je situe le rapprochement avec la Cour des comptes et la dissolution de plusieurs comités Théodule qui diluent la capacité de réflexion de l'Assemblée –, ainsi que la manière d'éviter dans le cadre du bicamérisme ce temps désordonné, plutôt que long, qui affecte le vote de la loi, en clarifiant le rôle de chaque chambre si chacune doit être maintenue.

M. Pascal Jan. L'abondance d'amendements déposés par le Gouvernement, le cas échéant par l'intermédiaire du rapporteur de la commission, est liée à la précipitation gouvernementale. C'est un problème des ministères et des hauts fonctionnaires : les textes – cela vaut aussi des décrets, dont la rédaction laisse également à désirer – résultent d'une commande politique impérieuse en réponse à laquelle les services et directions doivent se mettre aussitôt au travail pour produire un projet de loi, puisque c'est par cette voie que l'action politique se rend visible.

Quant aux États que j'ai cités en exemple, j'ai bien précisé les différences qui les séparent du nôtre – le fédéralisme ou la place de l'aristocratie dans les deux cas que vous mentionnez. En tout état de cause, il n'est pas question de créer une troisième chambre mais de savoir si l'on s'oriente vers le monocamérisme ou si l'on conserve le bicamérisme.

M. le président Claude Bartolone. Et quelle forme de bicamérisme !

M. Pascal Jan. En effet, et dans cette hypothèse, il convient que les rôles des chambres soient clairs et clairement distingués.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie.

Audition de M. Pierre Joxe, Premier président honoraire de la Cour des comptes, membre honoraire du Parlement, sur le thème de la justice, le vendredi 12 juin 2015.

M. le président Claude Bartolone. Nous entamons notre quatorzième réunion, qui clôt le cycle des auditions du groupe de travail sur l'avenir des institutions. Avant d'en venir au sujet qui nous réunit aujourd'hui, permettez-moi de porter à votre connaissance quelques informations d'ordre méthodologique. Vous recevrez d'ici à la prochaine séance un questionnaire « préférentiel » où il vous sera demandé d'indiquer, grâce à une échelle chiffrée, votre degré d'adhésion ou d'opposition aux différentes propositions évoquées dans le cadre de nos travaux.

Nous procéderons à une première séance de délibération le 26 juin, puis nous nous retrouverons pour une seconde séance de délibération le 10 juillet. Nous vous présenterons alors avec Michel Winock les principaux points de consensus qui seront ressortis de nos débats. Un projet de rapport vous sera soumis début septembre. Vous pourrez nous faire part de vos commentaires, puis nous nous réunirons une dernière fois pour l'adoption de ce rapport, l'idée étant d'exposer à travers celui-ci un constat partagé, de tracer les principales pistes d'évolution envisageables et de faire émerger des propositions fortes mais consensuelles. Chacune, chacun a cheminé intellectuellement. Certaines de nos convictions ont été renforcées ; d'autres ont évolué. Les comptes rendus de nos débats seront réunis en un second tome annexé au rapport. Ainsi, toutes les expressions et les oppositions seront publiées, sans censure.

Venons-en à la séance d'aujourd'hui, consacrée à la justice, sujet qui mériterait un groupe de travail à lui seul. Nous recevons un invité de premier plan, Pierre Joxe, ancien ministre, ancien premier président de la Cour des comptes, ancien membre du Conseil constitutionnel et, depuis 2010, avocat au barreau de Paris où il défend les droits des mineurs, mais aussi les droits de celles et ceux qui sont confrontés chaque jour aux juridictions sociales.

À la lumière de ces expériences, vous avez écrit, cher Pierre, deux ouvrages importants, *Pas de quartier ?*, qui traite de la justice des mineurs et *Soif de justice. Au secours des juridictions sociales*.

Nous sommes d'autant plus heureux de vous recevoir aujourd'hui qu'il est rare de pouvoir échanger avec quelqu'un qui possède à la fois une expérience politique, administrative et juridictionnelle aussi riche que la vôtre.

Afin de préparer cette réunion vous nous avez adressé quelques pages de votre dernier ouvrage, un livre dense, argumenté et engagé qui saura susciter le débat au sein de notre groupe de travail. Pour ma part, j'ai été marqué par les constats que vous y dressez, ainsi que par les propositions que vous formulez.

Vous y soulignez notamment ce paradoxe selon lequel « la tradition française aime à se réclamer de la séparation des pouvoirs, mais elle n'aime pas beaucoup l'idée d'un pouvoir judiciaire ».

De manière très concrète, vous montrez également à quel point la justice est aujourd'hui le parent pauvre de nos institutions. Ainsi, là où l'Allemagne consacre chaque année 100 euros par habitant à son système judiciaire, la France y consacre 60,50 euros. Tant et si bien que certains droits reconnus et proclamés par notre constitution et nos lois ne sont pas des droits justiciables, c'est-à-dire protégés par un juge accessible à tout requérant. Pour remédier à cette situation, vous proposez une vaste réforme de la justice, étalée sur vingt ans.

M. le président Michel Winock. Je voudrais tout d'abord remercier M. Pierre Joxe d'avoir accepté de se joindre à nous et de nous faire profiter de son expérience et de sa science.

Trois questions principales, je crois, nous sont posées à propos de la justice en France : celle d'abord de son indépendance par rapport au pouvoir politique ou aux autres pouvoirs ; celle ensuite de ses moyens, à la fois organisationnels et budgétaires, qui sont notablement insuffisants ; celle enfin de l'équité de la justice, qui n'est pas aujourd'hui égale pour tous : faire en sorte qu'elle ne soit pas une justice de classe.

Je me contenterai de rappeler ici quelques données historiques sur la première question. La Constitution de 1791 a voulu mettre en application le principe énoncé par Montesquieu dans *L'Esprit des Lois* : « Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutif. » Jusqu'à la Révolution, la justice est l'affaire du roi et de son représentant, le Chancelier, même si les parlements ne cessent d'affaiblir le pouvoir royal. La Révolution de 1789 entend séparer les pouvoirs et utilise pour la première fois l'expression « pouvoir judiciaire » : « Le Pouvoir judiciaire ne peut, en aucun cas, être exercé par le Corps législatif ni par le roi. » Les juges, de surcroît, sont recrutés par élection. La Constitution de l'An III réaffirme en son article 202 : « Les fonctions judiciaires ne peuvent être exercées ni par le Corps législatif, ni par le Pouvoir exécutif. »

Le Consulat et l'Empire, dans leurs constitutions successives, ne parlent plus de « pouvoir judiciaire ». On parlera dans la Constitution de l'An XII de « l'ordre judiciaire », un ordre régi par l'Empereur, qui nomme les présidents de la Cour de cassation, des cours d'appel et de justice criminelle. La justice est au service du pouvoir impérial. La Restauration, par la Charte de 1814, reprend l'expression « ordre judiciaire » et affirme : « Toute justice émane du roi. Elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue. » La monarchie de Juillet, dans sa charte constitutionnelle de 1830, reprend mot à mot cet article de « l'ordre judiciaire ».

Le retour de la République en 1848 réaffirme le principe d'un « pouvoir judiciaire », mais n'en laisse pas moins la nomination des principaux magistrats au Président de la République. Ce « pouvoir judiciaire » fait long feu, puisqu'il disparaît de nouveau dans les constitutions du Second Empire. Et il ne réapparaît pas davantage dans les lois constitutionnelles de la III^e république qui, on le sait, sont le fruit d'un compromis entre la droite orléaniste et les républicains modérés. Le régime de Vichy donne au chef de l'État, le maréchal Pétain, par un acte constitutionnel du 27 janvier 1941, les « pouvoirs judiciaires ».

Arrivons à la IV^e République. Il est notable que dans le préambule de sa Constitution, qui énonce des principes, nulle mention n'est réservée à la justice et à son indépendance. Le titre IX traite du Conseil supérieur de la magistrature, lequel présentera au Président de la République la liste des magistrats, à l'exception de ceux du parquet, que celui-ci nommera. « Le Conseil supérieur de la magistrature assure, conformément à la loi, », énonce l'article 84, « la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires. ».

La V^e République ne rétablit nullement un « pouvoir judiciaire » : la Constitution de 1958 consacre son titre VIII à « l'autorité judiciaire ». Le Conseil de la magistrature est conservé, toujours présidé par le Président de la République – mais un président qui a une autre autorité que dans la république précédente –, et le ministre de la justice est son vice-président. L'influence du pouvoir politique sur la nomination et la carrière des magistrats – ceux du parquet encore bien plus que ceux du siège – pose le problème de la docilité des magistrats à l'égard du pouvoir politique. De fait, l'histoire de la V^e République est émaillée d'« affaires » au cours desquelles se trouvent dénoncés les empiétements du pouvoir politique sur l'exercice de la justice.

Ce rapide exposé fait apparaître le « pouvoir judiciaire », dont l'expression a cessé d'être constitutionnelle depuis 1848, comme fort peu autonome par rapport au pouvoir politique. On peut se demander si la théorie de la séparation des pouvoirs n'a jamais été qu'un leurre. La procédure de nomination, les pressions fréquentes exercées par le pouvoir exécutif, les scandales qui émaillent l'histoire de la justice devraient nous amener à réfléchir sur l'institution d'un véritable pouvoir judiciaire et sur les moyens d'assurer son autonomie. La réflexion que vous avez menée, monsieur le ministre, avec d'autres, notamment avec notre collègue Christine Lazerges, dans votre *Manifeste pour la justice*, doit assurément nous aider.

M. Pierre Joxe. Merci au Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, un vieil ami que j'ai connu alors qu'il était très jeune... Merci aussi à Michel Winock, dont j'admire l'œuvre depuis longtemps.

Je vous ai envoyé par écrit mes réflexions, fondées sur des comparaisons. Si la distinction sémantique qui vient d'être rappelée entre pouvoir judiciaire et autorité judiciaire est très éclairante pour comprendre le fonctionnement de notre

justice, les comparaisons avec d'autres pays ne le sont pas moins. Il ne s'agit pourtant pas d'étendre cette comparaison à l'ensemble du monde car, dans beaucoup de pays, on ne peut parler ni d'indépendance de la justice ni de service public de la justice. Il y a également des types de justice très différents du nôtre, comme le modèle anglo-saxon, à la fois anglais et américain – la Cour suprême des États-Unis étant une institution tout à fait particulière – qui ne saurait nous aider à imaginer des voies de réforme françaises.

En vérité, nous sommes trop liés au modèle romano-germanique pour que l'on puisse trouver des comparaisons opérantes ailleurs que dans l'Europe qui nous est proche. Il y a là une matière captivante : en Allemagne depuis quarante ans, en Belgique depuis dix ans, en Suisse depuis vingt ans, dans ces trois pays frontaliers fonctionnent des systèmes différents les uns des autres mais qui ont tous en commun de fournir à la démocratie et à l'État de droit un appareil judiciaire compétent, respecté, qualifié et autonome. Ces systèmes – l'un coiffé en Allemagne par une cour constitutionnelle installée au sommet du système judiciaire, l'autre caractérisé en Suisse par la dimension fédérale de la Constitution qui rapproche les cantons des États américains, et le troisième issu en Belgique, pays fragile dont l'unité est menacée, d'une réforme qui a débuté il y a une vingtaine d'années et est véritablement mise en œuvre depuis dix ans – semblent totalement ignorés par la France.

« L'indépendance de la justice est professionnelle autant que constitutionnelle. Elle est constitutive d'une certaine culture judiciaire. Elle est aussi constituée – ou non... – par cette culture et vécue comme une "exigence morale". » Cette citation de Denis Salas définit parfaitement cet état de la magistrature que je connais bien, étant moi-même, à l'origine, magistrat, puisque, à la sortie de l'École nationale d'administration, je suis entré à la Cour des comptes, où j'ai travaillé de nombreuses années comme auditeur, conseiller référendaire, puis premier président. La magistrature, en effet, est un état, et non un métier comme les autres. On y est à la fois extrêmement protégé et extrêmement surveillé : protégé par les statuts et surveillé par ses pairs.

J'ai découvert tardivement le système judiciaire français, d'abord à travers la justice des mineurs, puis à travers les juridictions sociales, que j'ai explorées de façon méthodique. Dans ces juridictions judiciaires, le sentiment d'indépendance n'existe pas pour la bonne et simple raison que la pénurie de moyens est telle, en personnel comme en matériel, que l'on y passe son temps à courir.

La différence avec l'Allemagne, la Suisse ou la Belgique est saisissante. En Allemagne, les audiences commencent toujours à l'heure et finissent à l'heure annoncée. Un magistrat allemand peut terminer ses journées à dix-huit heures tandis que, en France, il sortira à vingt-trois heures trente d'une audience qui a duré tout l'après-midi, avec le sentiment de se sentir « sale », comme me l'a confié une magistrate, qui avait été trop vite mais n'avait pourtant pu traiter toutes les affaires. L'affaire très banale d'une jeune fille qui présente des troubles psychologiques et dont la mère célibataire demande une assistance sera traitée en

France en un quart d'heure, car la juge a dix-sept autres affaires à traiter dans la journée ; à Lausanne, la juge consacrerait à la même affaire une heure et demie, assistée de médecins, d'experts et de psychologues.

Et que dire des prud'hommes dans notre pays, qui ne sait même pas ce qu'est un auditeur du travail ! Au tribunal du travail belge, l'équivalent de toutes les juridictions sociales que je décris dans mon livre, du *Arbeitsgericht* et du *Sozialgericht* allemands, siège, à côté du président ou de la présidente et de ses assesseurs, un auditeur du travail. C'est un membre du parquet, en général très expérimenté, qui assiste le requérant tout au long de la procédure – lors de la mise en état et pendant l'audience – si celui-ci n'a pas d'avocat. C'est que la justice sociale belge considère que le rapport de forces entre l'employeur et l'employé est à ce point déséquilibré qu'il est nécessaire que ce dernier puisse s'appuyer sur un représentant de la loi, comme au pénal.

Vous me direz que, pour que le système soit transposé en France, il faudrait deux fois plus de magistrats ; c'est vrai. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin, pour réformer notre justice, d'un plan sur vingt ans – et non sur cinq ans comme l'a annoncé le Gouvernement. En effet, recruter sept à huit mille magistrats supplémentaires n'est pas l'affaire de quelques semaines si l'on veut des personnes de qualité qui auront été correctement formées. Jeune magistrat à la Cour des comptes, il m'a fallu plusieurs années d'apprentissage avant d'avoir une réelle existence juridique : pendant deux ans, avant de devenir auditeur de première classe, je n'ai rien signé ! J'ajoute que, pour former de jeunes magistrats, il faut des magistrats expérimentés. Or, cela requiert dix ou quinze ans de métier, et l'on ne devient pas président d'un tribunal pour enfants avant d'avoir dix ans d'expérience.

Est-il irréaliste d'envisager de recruter trois à quatre cents magistrats par an ? Pas nécessairement, d'après mon expérience : Robert Pandraud, qui m'a succédé avec Charles Pasqua au ministère de l'intérieur en 1986, m'avait promis qu'il poursuivrait la mise en œuvre du plan de modernisation de la police dont j'avais pris l'initiative. Lorsque je lui ai de nouveau succédé deux ans plus tard, c'était chose faite. Ce qui a fait la force de ce plan, ce n'est pas seulement qu'il avait été bien conçu, c'est que sa mise en œuvre a été poursuivie au-delà des alternances politiques. Il a fallu vingt ans pour faire la bombe atomique, trente ans pour développer, sous la III^e République, notre système d'enseignement public, et le programme spatial français, auquel j'ai participé en tant que ministre de la défense, s'étalait sur trente ans. Rares sont les grandes réalisations politiques qui sont accomplies en moins de vingt ans.

L'Allemagne est dotée, avec la Cour suprême de Karlsruhe, d'une véritable juridiction constitutionnelle composée de dix-huit membres, tous magistrats professionnels, à l'exception d'un ou deux d'entre eux, choisis parmi des universitaires ou avocats de renom. Ces magistrats, après avoir été simples auditeurs, sont nommés, à mi-carrière, juges adjoints, puis enfin désignés juges par le Parlement, qui vote à la majorité qualifiée, ce qui protège la Cour de toute

orientation partisane. Par ailleurs, l'autorité et le prestige de la justice sont assis outre-Rhin sur une vieille tradition philosophique de l'État de droit qui, par-delà Bismarck et le national-socialisme, remonte à Frédéric le Grand. On raconte que ce dernier, tentant de convaincre un paysan rebelle de lui céder sa parcelle pour qu'il puisse accroître son domaine de chasse, s'entendit répondre par ce dernier, qui refusait d'être exproprié : « Sire, il y a des juges à Berlin, qui en décideront. »

Pour vaincre en France la légende selon laquelle les juges ne sont pas indépendants, inspirons-nous des démocraties proches, et réformons notre système selon ce qu'il y a de meilleur chez nous, chez les Suisses, les Belges et les Allemands. En Belgique, un Conseil supérieur de la justice, composé de magistrats et de non-magistrats, gère le Service public fédéral justice, institution *sui generis* ; quant au ministre de la justice, il n'est pas garde des sceaux mais ministre de l'administration de la justice, ce qui le rapproche de notre ministre de la défense, qui n'est pas chef des armées et n'a pas grand pouvoir à part celui de gérer les budgets. Si notre justice n'est pas aujourd'hui aussi soumise au Président de la République que le sont nos armées, elle est loin d'incarner un véritable pouvoir judiciaire, compte tenu de la pression qu'exerce le pouvoir exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature, dans des conditions insupportables et incompréhensibles pour une démocratie.

Mme Cécile Untermaier. Pierre Joxe, qui fut le député de ma circonscription, sait l'amitié et l'admiration que je lui porte. Je partage son idée que la justice est malade, que nos magistrats sont indisponibles et découragés. Près de 500 postes de magistrats sont aujourd'hui vacants, car leurs titulaires abandonnent une administration exigeante mais mal organisée et dont la pesanteur est devenue insupportable. Si la maladie de la justice touche aux conditions de travail de nos magistrats, elle affecte aussi les usagers, auprès de qui elle ne remplit plus son office. Je vois ainsi tous les jours dans ma permanence des citoyens confrontés à des difficultés qui exigeraient qu'ils recourent à la justice, mais font tout pour l'éviter tant ils ont le sentiment non seulement qu'ils s'exposent à des délais de procédure interminables mais que, de surcroît, au lieu d'apporter une solution à leur litige, le recours à la justice va compliquer leur situation. Sans doute la vérité est-elle un peu différente, mais cela montre qu'il importe de rendre plus lisible l'action de la justice dans notre pays.

Par ailleurs, la justice a un coût que les classes moyennes et les plus défavorisés ne peuvent pas toujours supporter, ce qui a justifié que nous ayons voté dernièrement un dispositif permettant d'accroître l'aide juridictionnelle. Tout est donc affaire de moyens : il faut aux juges du temps et de l'argent, et c'est pourquoi il est urgent d'augmenter le budget de la justice et de lui consacrer un plan ambitieux.

Juge administrative, je n'ai pas eu pour ma part à souffrir du manque de moyens et disposais du temps nécessaire pour exercer mon travail, ce qui n'est pas le cas des juges judiciaires. Que pensez-vous, dans ces conditions et comme

certaines en font la proposition, d'un rapprochement entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires ?

M. Pierre Joxe. Les juges administratifs sont les enfants gâtés de l'État. Président de la Cour des comptes, je n'ai jamais eu de problèmes budgétaires. Il suffisait que je me fâche et menace le ministre du budget de lancer une enquête sur les retraites des trésoriers-payeurs généraux pour obtenir tout ce que je voulais, qui n'avait d'ailleurs rien de déraisonnable : moyens en personnel, matériel informatique, travaux de rénovation, expertises.

Le Conseil d'État, héritier d'une assemblée parlementaire instituée par la Constitution de l'an VIII, a des moyens plus puissants encore. Plus généralement, l'ensemble des juridictions administratives, protégées par le Conseil d'État, bénéficient de ces mêmes privilèges.

Un premier président de la Cour de cassation à qui je demandais pourquoi le Tribunal des conflits siégeait toujours au Conseil d'État m'a fait remarquer que, si tous les textes concernant la Cour de cassation passaient devant le Conseil d'État, rien de ce qui touchait au Conseil d'État n'arrivait à la Cour de cassation, ce qui interdit de parler de parité ou d'équilibre entre ces deux institutions. Je laisse cela à votre méditation.

Ce statut spécial dont jouissent en France les juridictions administratives est incompréhensible pour nos voisins allemands, qui ont cinq ordres de juridictions : les juridictions judiciaires, les juridictions administratives, les juridictions fiscales – tandis qu'en France le contentieux fiscal se partage entre les juridictions administratives et judiciaires –, les juridictions du travail et les juridictions sociales. Aucune de ces juridictions n'a le pas sur les autres, toutes soumises à la Cour suprême de Karlsruhe, laquelle incarne un véritable pouvoir judiciaire, en droit comme dans les faits, pouvoir qu'elle a conforté tout au long de son existence. Le temps en effet a toute son importance : il est nécessaire pour asseoir la réputation des hommes et des institutions.

Mme Cécile Duflot. J'ai entendu Pierre Joxe parler de la manière dont il avait su, en tant que président de la Cour des comptes, obtenir du ministre du budget des moyens supplémentaires. Cela me conforte dans l'idée que le fonctionnement budgétaire de certaines administrations relève de décisions qui ne sont pas toujours rationnelles. Je pense ici à la question de l'hébergement d'urgence puisque, précisément, la Cour des comptes ne cesse de répéter depuis quinze ans que le BOP 177 – budget opérationnel du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – est sous-doté mais que, face à une telle situation, force est de constater que la menace d'installer un campement à tel ou tel endroit s'avère beaucoup plus efficace que tout argument rationnel.

M. Pierre Joxe. On ne peut comparer les trésoriers-payeurs généraux à des Roms !

Mme Cécile Duflot. Je ne parlais que des méthodes employées pour obtenir des budgets, monsieur le ministre.

Quoi qu'il en soit, ne croyez-vous pas que la question du temps est utilisée à des fins politiques, notamment dans les juridictions sociales ? N'organise-t-on pas de manière tacite mais plus ou moins délibérée cette forme d'épuisement de la justice, afin de freiner les recours en limitant l'efficacité du pouvoir judiciaire ?

M. Pierre Joxe. Mais il n'y a pas de pouvoir judiciaire en France ! La Constitution parle de l'autorité judiciaire et, compte tenu de la manière dont sont nommés les magistrats et dont est décidé le budget dont ils disposent, on ne peut parler de pouvoir judiciaire, puisque celui-ci est à la fois défini par le pouvoir de nommer les magistrats et par la capacité à décider de son budget. Sous cet angle, d'ailleurs, la Cour des comptes et le Conseil d'État constituent des formes de pouvoirs judiciaires : le premier président de la Cour des comptes a des moyens de rétorsion tellement puissants qu'on ne peut lui refuser des crédits ! Et le vice-président du Conseil d'État a des pouvoirs bien supérieurs encore... S'il demande pour ses auditeurs des ordinateurs neufs, modernes et coûteux, il les obtiendra. Faites un tour en revanche au tribunal pour enfants de Paris, et regardez avec quel matériel travaillent les juges, observez le nombre de greffiers absents et non remplacés : c'est une honte, un scandale ! Cette justice repose sur la conscience professionnelle et morale de magistrats, de greffiers et d'employés qui ne comptent pas leur temps parce qu'on ne laisse pas repartir une mère et son enfant qui ont attendu dans un couloir, pour ne les recevoir que deux mois plus tard.

C'est une situation très grave, mais qui ne concerne que de pauvres gens, les plus pauvres parmi les pauvres. Sans parler de la férocité des poursuites pénales à l'encontre des jeunes, qui n'a d'égale que l'indulgence à l'égard des grands fraudeurs. Ils sont assez peu nombreux devant les tribunaux, les sexagénaires qui font la navette entre Paris et Genève ou Bruxelles pour voler au fisc des centaines de millions d'euros, alors qu'on poursuit des petits artisans pour 43 000 euros de dettes accumulés en quinze ans de travail. Cette terrible vérité, je me reproche de ne pas l'avoir vue plus tôt, depuis la Cour des comptes ou le ministère de l'intérieur.

Mme Christine Lazerges. Comment se fait-il, alors que la justice est proche du dépôt de bilan, comme nous en alertait déjà Robert Badinter il y a des années, que ne se manifeste aucune volonté politique de sortir de cette situation ?

Depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, les députés sont autorisés à pénétrer dans les prisons, mais, afin de parfaire leur connaissance du monde judiciaire, il ne leur est nullement demandé d'assister à une audience. Ils y découvriraient ce qu'ils ignorent et que décrit Pierre Joxe dans *Soif de justice*, la misère absolue des juridictions du handicap ou de la sécurité sociale, pourtant si importantes pour tant de nos concitoyens, ce qui n'empêche pas jusqu'aux magistrats membres de la Cour de cassation ou qui président d'autres juridictions de les juger de moindre

envergure. C'est ainsi qu'au moment de son évaluation, un jeune magistrat affecté dans un tribunal de grande instance et qui avait décidé de consacrer une grande part de son temps à améliorer le fonctionnement de ces juridictions vouées aux plus pauvres s'est vu informer par son président que cette partie de son travail ne serait pas prise en compte dans sa notation. Pourquoi cette absence de volonté politique ?

M. Pierre Joxe. J'aurais du mal à vous répondre, n'ayant jamais été ministre de la justice. Il en est pourtant, comme Élisabeth Guigou, qui ont amorcé des réformes marquantes. Encore faut-il que les réformes survivent aux législatures qui se succèdent.

Le Gouvernement actuel a relancé le recrutement des magistrats, et le nombre de postes mis au concours a pratiquement doublé en deux ans. Mais l'effort devra être poursuivi et accru sur les vingt prochaines années. Il en va du prestige de la France.

Quant à ce que vous dites des juridictions sociales, vous avez raison. En France, on peut être nommé président de la chambre sociale de la Cour de cassation sans jamais avoir fait de droit social, comme si, lorsque j'étais capitaine dans l'armée de l'air, on m'avait promu commandant non pas dans l'armée de l'air mais dans les blindés. Pour un Allemand, c'est comme si on nommait un ophtalmologue à la tête d'un service d'orthopédie ! C'est honteux à dire, mais les juridictions sociales ne comptent pas. On peut, à la sortie de l'École nationale de la magistrature – où j'ai été nommé par piston au comité pédagogique (*Sourires*) –, devenir juge d'instruction à vingt-deux ans, mais aucun poste n'est proposé dans les juridictions sociales, dans lesquelles on a donc peu de chances de se spécialiser et de faire carrière. Chez nous, les juges des affaires sociales sont assez peu considérés ; en Belgique, le chef de la justice belge est un ancien juge du travail.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. J'ai été magistrate pendant quarante ans, et j'ai eu la chance de passer de la magistrature judiciaire à la magistrature administrative. Ce qui m'a frappée, c'est que, alors que dans la magistrature judiciaire le mot « indépendance » revient sans arrêt dans les conversations, il n'est jamais prononcé au Conseil d'État. Cela ne signifie pas que le Conseil d'État n'est pas indépendant ; bien au contraire, cela témoigne que ce n'est pas un enjeu.

Vous recommandez la mise en œuvre d'un programme à long terme pour construire en vingt ans un véritable pouvoir judiciaire : encore faut-il que les politiques le veuillent. Or pour que les politiques le veuillent, il leur faut se départir de leur méfiance, voire de leur défiance à l'endroit des juges. Quand d'aucuns se permettent d'affirmer de façon blessante pour l'ensemble de la magistrature que le métier de juge est « un petit métier exercé par de petites gens », il est difficile d'imaginer que le pouvoir politique œuvre à l'avènement d'un pouvoir judiciaire. Et pourtant, peut-on vraiment penser qu'un métier consacré à recréer du lien social pour de pauvres gens qui, lorsqu'ils se présentent

devant un tribunal, au civil comme au pénal, sont toujours en situation d'échec est un petit métier exercé par de petites gens ?

Il me semble que la société française est davantage une société administrée qu'une société fondée sur le droit, où l'on a tendance à croire que l'administration est mieux à même que la justice de régler les problèmes.

Il y a certes eu quelques avancées depuis quarante ans, mais aussi quelques retours en arrière, et pas uniquement du fait de l'exécutif. Mon expérience au Conseil d'État comme rapporteure des textes de procédure pénale m'a permis de constater que la perspective dans laquelle était appréhendé et apprécié le travail des juges, y compris dans la loi, s'était inversée. Alors qu'auparavant les juges n'avaient qu'à dire le droit au travers de leurs décisions, il leur faut aujourd'hui se justifier en permanence des décisions qu'ils ne prennent pas : pourquoi ils ne prononcent pas de peine plancher, pourquoi ils ne délivrent pas de mandat de dépôt, pourquoi ils n'ordonnent pas d'expertise obligatoire. Ce qu'on doit attendre d'un juge, c'est qu'il explique comment il applique la loi, car c'est cela la justice : adapter des lois générales à une situation individuelle. Au lieu de quoi, les voilà contraints d'expliquer pourquoi ils ne font pas ce que la loi les enjoint de faire.

Dans ces conditions, il faudra certes au moins vingt ans pour réparer la justice, mais encore faudra-t-il pour cela que le pays comprenne que la démocratie y a intérêt. Cela exige de la confiance : or il n'y a plus de confiance.

M. Pierre Joxe. C'est moins une question de confiance que le fait que nous nous sommes habitués à vivre dans un régime présidentiel où les pouvoirs sont concentrés et où la justice est faible.

J'ai moi-même – et j'en ai honte – longtemps ignoré le droit social. À l'époque où j'étais député, je faisais en sorte de toujours tenir mes permanences en même temps que celles de l'assistante sociale, à qui je renvoyais les cas les plus compliqués, assuré qu'elle leur apporterait une meilleure réponse. Cela m'a certes fait gagner du temps, mais j'ai perdu une occasion de m'instruire.

Je n'oserais pas plaider devant un tribunal des affaires de sécurité sociale où se pratique un droit compliqué, changeant et soumis à des jurisprudences régionales très différentes. Beaucoup d'affaires ne vont ni en appel ni en cassation, ce qui, dans certains domaines, et non des moindres, interdit l'émergence d'une jurisprudence unifiée sur le territoire. Ainsi, la situation des mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance peut varier du tout au tout d'une région à l'autre. En matière sociale, il n'y a pas de droit national et, avec les compétences déléguées aux départements, il n'y aura bientôt plus non plus de politique sociale nationale.

Si l'on songe que les affaires plaidées aux assises ne représentent que 2 000 cas par an contre 1 million de contentieux qui se règlent devant les juridictions sociales, on comprend dans quelle mesure doivent être affectés à ces juridictions des magistrats parmi les plus respectés et les plus compétents, car ce

sont eux qui traitent des problèmes qui concernent le plus une société où la misère humaine est plus importante que le crime.

Mais j'ai bon espoir que nous puissions évoluer, ne serait-ce que parce que le système français souffre d'un tel retard qu'il provoque l'incrédulité de nos voisins. Et je ne parle pas ici des pays scandinaves, protestants et sociodémocrates depuis trois générations, mais de nos voisins les plus proches : l'Allemagne et son passé nazi, la Belgique, partagée entre deux peuples, et la Suisse, où l'on parle quatre langues. Je suis confiant et souhaite que l'avenir donne raison à mon livre, dans les vingt ans qui viennent, je l'espère.

M. Alain-Gérard Slama. J'interviens avec toute la timidité requise en présence d'une personnalité comme Pierre Joxe, que je retrouve avec bonheur après un échange sur France Culture dont je garderai longtemps le souvenir, comme de la présente séance. Pour la plupart de ses analyses, je m'incline devant leur autorité et devant l'expérience qu'il invoque.

Vous avez beaucoup mis en avant la comparaison avec d'autres modèles. Or un modèle, c'est une culture. L'essentiel des problèmes soulevés en France n'est-il pas précisément lié à notre histoire culturelle ? Et d'abord à notre conception de la loi, expression du mythe de la volonté générale, alors que, dans d'autres pays, c'est la hiérarchie des normes qui prévaut, ce qui laisse le juge bien plus libre d'interpréter les textes, et même d'être créateur de droit – une idée que nous avons du mal à accepter en France. La subordination actuelle du juge – que je ne justifie pas, mais que je cherche à expliquer – n'est-elle pas liée au fait que, n'étant pas un élu, il ne détient pas la même autorité que le législateur, et se trouve donc soumis à la loi ? On retrouve cette ambiguïté jusque chez Montesquieu, lequel invoque la séparation des pouvoirs, mais n'en fait pas moins du juge l'exécuteur de la loi.

Dans la plupart des pays que vous citez, il n'en va pas du tout ainsi : le juge est beaucoup plus libre d'adapter la loi aux cas particuliers, spécialement en matière de droit pénal. Ce que vous avez déploré, je le déplore comme vous, mais c'est bien ainsi que l'on perçoit le rôle du juge : la loi existe, il l'applique, point final ; le raisonnement s'impose à lui, quelle que soit sa position personnelle vis-à-vis des cas qu'il doit analyser.

Un second élément propre à notre culture est la notion d'unité. Vous le savez, j'ai longtemps entretenu des liens d'affection avec Alain Peyrefitte, dont j'ai toujours combattu la loi « sécurité et liberté » ; il a d'ailleurs prouvé son indépendance d'esprit en me tolérant néanmoins parmi ses amis. L'une des raisons que je l'ai bien souvent entendu évoquer à propos de l'indépendance des juges est la nécessité d'une justice unifiée, identique partout, de manière à proscrire l'incertitude du justiciable qui constaterait que l'adage « vérité en deçà des Pyrénées, mensonge au-delà » vaut sur le territoire national lui-même ; bref, de façon à garantir la sécurité juridique.

La crise que nous vivons me semble ainsi affecter, au-delà de notre rapport à la justice, celui que nous entretenons avec notre modèle. On le voit aujourd'hui à la lumière des débats quelque peu grotesques de ceux qui prétendent s'arroger le monopole de la République.

Qu'en pensez-vous ? Si vous envisagez un plan sur vingt ans, n'est-ce pas, au-delà des besoins en moyens et en formation, pour avoir le temps d'adapter notre modèle à des exigences pour lesquelles il n'a pas été conçu dès l'origine ?

M. Pierre Joxe. Denis Salas vous répondra mieux que moi. Notre culture politique, démocratique, républicaine a eu ses hauts et ses bas, moins problématiques toutefois que ceux qu'a connus l'Allemagne ! Le socialisme de Bismarck n'était pas du socialisme, mais il a créé les tribunaux du travail – les *Arbeitsgerichte*. Le national-socialisme n'était pas du tout du socialisme, mais les Allemands en sont sortis. Bref, l'Allemagne n'est pas un modèle, pas plus que la Belgique ou la Suisse.

Vous avez raison sur un point : ces trois pays sont dépourvus d'une unité historique comparable à celle de la France. La Belgique n'en a pas du tout ; la Suisse est en réalité un État confédéral, plutôt que fédéral ; quant à l'Allemagne, elle s'est construite au fil du temps comme un État fédéral. Mais la France est sur cette voie, de même que toute l'Europe. Voyez le Royaume « désuni » d'Angleterre, du Pays de Galles, d'Écosse et d'Irlande ; l'Allemagne fédérale ; les Pays-Bas ; la Belgique divisée ; l'Italie, où l'État, n'ayant jamais existé, ne pouvait être ni fédéral ni non fédéral, et où progressent les partis régionalistes ; l'Espagne fédérale, où le fédéralisme est à peu près vivable en Catalogne, un peu plus compliqué au Pays basque, plus encore en Andalousie, etc.

En somme, l'Europe est en train de s'organiser en régions et la France fait de même en créant de grandes régions – parfois un peu étranges, Strasbourg devenant capitale de la banlieue de Paris, mais passons. Citons encore le statut de la Corse, que j'avais fait voter par le Parlement et qui a été, à ma grande satisfaction, sanctifié par référendum, puisque – les juristes soutiendront ce raisonnement *a contrario* – le contre-projet de 2003 qui visait à l'abroger a été rejeté par cette voie. La décentralisation, la transformation du statut des collectivités territoriales sont un grand mouvement historique lié à la culture et au droit.

Ainsi, la culture évolue, comme la structure de la France, y compris dans le domaine juridique. Bientôt vont paraître les graves avertissements délivrés par les institutions européennes à propos du fonctionnement de la justice des mineurs en France. En ce domaine, nous sommes en retard et en infraction. En retard sur le programme du Gouvernement actuel, annoncé il y a trois ans ; en infraction par rapport à des règles internationales ; c'est un peu paradoxal, mais c'est ainsi, et cela va être publié. Pour autant, cela va-t-il se savoir ?

Nous sommes aussi en infraction dans un autre domaine lié à l'évolution actuelle du droit : la justiciabilité, un néologisme venu de l'anglais que vous avez employé, monsieur le président, et qui désigne le fait que, pour un droit donné – par exemple le droit à une pension d'accident du travail ou d'invalidité –, il existe un juge qui en vérifie l'application et qui soit accessible. Savez-vous que vous ne pouvez pas entrer à la Commission centrale d'aide sociale, qui est une cour d'appel en matière sociale ? Commencez par en trouver l'adresse : celle qui figure dans l'annuaire administratif est fausse. Ensuite, vous pouvez toujours essayer d'entrer. J'en parle dans mon livre : si j'ai pu pour ma part y pénétrer, c'est parce que je suis avocat – à temps partiel, certes. Pour que le juge soit accessible, il faut aussi qu'il ne soit pas trop débordé pour vous répondre. Quand un système de justice est paralysé comme le nôtre par les pénuries et les retards, les gens n'y ont même plus recours. L'assistante sociale décourage ceux qui savent qu'ils pourraient le faire en les prévenant qu'on leur répondra six mois plus tard et qu'aucune décision n'interviendra avant trois ans. La justiciabilité, c'est ainsi un élément à la fois matériel, psychologique, juridique, social et culturel.

Pourquoi les tribunaux sociaux ne siègent-ils pas dans les palais de justice ? Parce que ceux-ci ont été construits pour accueillir les juridictions judiciaires, civiles et pénales. Les tribunaux administratifs, qui se sont créés depuis cinquante ans, n'y sont pas. Les tribunaux de commerce se sont bâtis des palais ailleurs. Les conseils de prud'hommes sont logés dans différents endroits – à Paris, rue Louis-Blanc, ce qui tombe très bien ! Mais les tribunaux des affaires de sécurité sociale, sauf exception, sont dans des annexes, en banlieue, etc. Voyez le tribunal du contentieux de l'incapacité, ou la cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, installée dans un immeuble près de la gare d'Amiens. C'est que la justice a été organisée pour régler les différends entre les bourgeois, entre les voleurs et les volés, entre les propriétaires et les locataires, non pour s'occuper du droit social. De fait, tout au long du *xix^e* siècle, celui-ci n'existait pas – du moins en France, car en Allemagne il était déjà apparu. Jusque dans les années vingt ou trente, il n'y a donc eu nul besoin de juridictions sociales et les palais de justice étaient employés à tout autre chose. Sur ce point aussi, les choses peuvent changer et il vaut la peine d'aller voir ce qui se passe à côté de chez nous.

M. Denis Baranger. Monsieur le ministre, je ne serai certainement pas le seul ici à vous exprimer ma profonde reconnaissance pour la manière dont, dans toutes vos interventions publiques et vos ouvrages, et ce jour encore, vous énoncez des choses vraies, mais en général non dites, ou sous-estimées, sur l'état de la justice et sur d'autres aspects des affaires publiques, et dont vous élevez au rang de principes les conclusions que vous en tirez. C'est, je crois, la grande contribution de vos écrits à la vie publique et à l'opinion.

Dans cette matière des principes, qui ne peut que préoccuper un groupe de travail comme le nôtre, permettez-moi de vous interroger sur deux points.

Dans la conclusion de votre ouvrage *Soif de justice*, que vous avez bien voulu nous adresser, vous en appelez à une révision de l'article 64 de la Constitution. « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » : quand une Constitution a dit cela, elle a tout dit ; cette rédaction résume toutes les difficultés présentes du statut constitutionnel de l'ordre judiciaire. Vous l'avez rappelé, et d'autres intervenants après vous.

En premier lieu, qu'est-ce qui a jusqu'alors empêché de réviser cette disposition à l'évidence problématique, qui place la fonction juridictionnelle en France sous l'autorité du chef de l'exécutif et de l'État ? Les formulations de principe ne sont pourtant pas difficiles à modifier, même si changer la réalité est une autre affaire. Pourquoi cet article 64 reste-t-il l'exact reflet de l'état de notre ordre judiciaire dans ce qu'il a de malencontreux ?

Ensuite, comment conviendrait-il de le réécrire ? Vous avez cité la formule assez opportune de la loi fondamentale allemande. Faudrait-il s'en inspirer ? Devrait-on parler directement et courageusement de « pouvoir judiciaire » dans la Constitution française ?

Par ailleurs, dans l'un de vos précédents livres, *Cas de conscience*, comme dans la conclusion de *Soif de justice*, vous vous montrez plutôt réservé, voire parfois critique, vis-à-vis de l'action du Conseil constitutionnel, dont vous avez été membre de 2001 à 2010. Que faudrait-il faire selon vous pour que cette institution joue un rôle plus positif en matière de libertés ? En somme, pourriez-vous étendre au Conseil constitutionnel le raisonnement que vous avez conduit devant nous sur les juridictions françaises et la justice en France ?

M. Pierre Joxe. Quand la France voudra se doter d'une juridiction constitutionnelle, elle pourra s'inspirer de modèles existants. Le Conseil constitutionnel n'est pas une juridiction. Il est composé de personnalités politiques ou parfois juridiques, nommées par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, à raison de trois tous les trois ans, sans la moindre garantie d'aucune sorte. Avec Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'État, c'est un grand professionnel du droit que l'on nomme ; avec Guy Canivet, ancien premier président de la Cour de cassation, un grand magistrat et professionnel du droit ; avec Pierre Joxe, ci-devant premier président de la Cour des comptes, un professionnel du droit qui s'est égaré pendant vingt ans au Parlement, mais dont le métier, qu'il a repris, reste le droit. Mais quand on nomme certaines autres personnes que je ne citerai pas, on envoie au Conseil constitutionnel des gens qui n'ont rien à y faire. Les Allemands regardent cela avec stupeur : voilà que l'on peut choisir quelqu'un et le transformer en magistrat ? C'est une mauvaise plaisanterie !

Et il faut voir comment ils travaillent ! J'ai siégé neuf ans au Conseil constitutionnel, sans exercer d'autre métier ; savez-vous de combien de rapports j'ai été chargé ? Deux ! Il n'y a aucune juridiction au monde où, dans une assemblée de neuf magistrats – pour laisser de côté les anciens présidents de la

République –, cela puisse arriver. Il existe un tour de rôle, pour garantir l'équité, et il est possible de se déporter. Mais que, en neuf ans, un professionnel comme moi ne reçoive que deux rapports ! Et sur des sujets absolument mineurs : vous pouvez consulter les archives. Je ne les ai pas refusés, pour ne pas laisser dire que je refusais. J'ai eu à connaître d'une seule affaire importante, lorsque l'on a jugé la loi sur la rétention de sûreté, qui est une loi nazie transposée en France. J'avais annoncé plusieurs mois à l'avance que je serais aux États-Unis pendant une semaine et c'est cette semaine-là que l'on a choisie pour fixer l'audience. C'est honteux ! Même si, pour moi, c'est secondaire et oublié.

Voilà qui devra changer un jour – celui où les gens comprendront, monsieur Slama, que l'unité du droit suppose un sommet. En France, il y en a déjà deux : la Cour de cassation et le Conseil d'État. Même en droit social, ces deux juridictions se partagent le rang suprême puisqu'une partie des tribunaux sociaux relève du contrôle direct ou indirect de la Cour de cassation, l'autre du Conseil d'État. En outre, il y a inégalité au sommet puisque le Tribunal des conflits, qui joue un rôle très particulier, est, je l'ai dit, marqué par la prédominance et la prééminence du Conseil d'État sur la Cour de cassation. En Allemagne, je le répète, il existe une Cour constitutionnelle qui règle la jurisprudence des cinq ordres de juridiction de façon lisible.

En outre, les arrêts y sont motivés, sans quoi le droit n'est pas clair, et les opinions divergentes y sont publiées depuis toujours, comme elles le sont à la Cour suprême des États-Unis depuis quelque deux siècles, comme elles l'ont toujours été à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans les juridictions européennes. En France, ce n'est pas le cas. Pour le justifier, on invoque le refus d'attenter au secret du délibéré, ce qui est totalement mensonger. En effet, violer le secret du délibéré, ce serait dire ce qui s'est délibéré. Publier les opinions divergentes, c'est indiquer qu'à un moment donné au cours du débat, tel ou tel n'est pas d'accord avec la décision vers laquelle on s'oriente, et prend ses responsabilités en déposant son projet de résolution. Si celui-ci est accepté, il deviendra la décision ; sinon, il sera publié et l'on saura ce que la majorité a refusé et ce que cette personne a proposé. Voilà ce qui fait peur : que l'on publie ce qu'ils ont refusé ! Et voilà pourquoi, en quittant le Conseil, j'ai fait publiquement état d'une opinion divergente – sur un point symbolique, la garde à vue des mineurs ! – après avoir répété aux autres membres, pendant des années : « Un jour, cela va changer. Vous êtes une exception incroyable ! »

En prévision d'une visite du Conseil constitutionnel à Karlsruhe, j'avais demandé à quelques amis de la Cour suprême de me trouver des exemples d'opinions divergentes. Cette question a fait l'objet d'une réunion sur place – qui n'est donc pas soumise, elle, au secret du délibéré. Devant la présidente allemande, le Président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, s'est étonné : « Quoi, vous publiez tout cela ? » « Mais c'est la règle ! » lui fut-il répondu. Ce fait ne parvenait pas à entrer dans son cerveau. C'est une règle, en effet : en Allemagne, quiconque veut publier une opinion divergente peut le faire. Simplement, il prend ses responsabilités : il dépose son projet publiquement, de

sorte que, si celui-ci est ridicule, démagogique, impossible, trop coûteux ou dangereux, tout le monde saura que son auteur est un irresponsable. Mais il se peut aussi que l'avenir lui donne raison. De ce point de vue, la France est incroyablement en retard.

Quant à la durée du délibéré, au Conseil constitutionnel, on siégeait le matin à partir de dix heures, et l'on déjeunait à treize heures. Aucune audience ne durait donc plus de trois heures, et l'apparition des questions prioritaires de constitutionnalité n'a pas dû arranger les choses. Ce n'est pas concevable ! À Karlsruhe, certaines questions ont été délibérées des jours, des semaines durant, par exemple le droit à l'avortement.

Sur ce point, il ressort des comparaisons internationales qu'en gros, au cours des trois premiers mois de la grossesse, c'est du corps de la femme qu'il s'agit, de sorte qu'elle est seule concernée, tandis qu'au dernier trimestre, c'est un enfant, si bien que se pose la question de l'infanticide. C'est pour la période intermédiaire que l'on observe des variations, en fonction des convictions philosophiques notamment : il n'y a pas d'absolu. Ici, les questions juridiques rencontrent tout à coup des questions philosophiques : qu'est-ce que la vie ? Au nom du droit à la vie, faut-il se refuser à tuer un embryon de dix secondes ? Ce n'est bien sûr pas cela que l'on veut dire ! Mais d'un jour, de dix jours ? Comment fixer la limite, de manière nécessairement arbitraire, en se référant à quelque chose d'indéfinissable ? *Infans conceptus pro nato habetur*, disait le droit romain : l'enfant conçu est déjà considéré comme s'il était né. Mais cela ne valait que du point de vue des intérêts patrimoniaux : l'enfant conçu pouvait déjà hériter. En revanche, l'enfant qui naissait pouvait être « zigouillé » par le père ! Tant qu'un homme, en principe son père, ne l'avait pas pris – c'est le *mancipium* – et ne s'était pas levé pour le montrer et manifester ainsi qu'il le reconnaissait comme enfant et comme être humain, il n'était rien : on pouvait le donner à manger aux cochons ! Aujourd'hui, le droit à la vie interdit de tuer un enfant qui naît ; même si le père ne le reconnaît pas comme son fils, personne ne le mettra à la décharge municipale ! Pourtant, des sociétés entières ont vécu sur ces fondements.

Et sur le droit à la vie, qui a donné lieu à des débats si complexes dans tant de pays, sur le droit à l'interruption de la vie, l'on pourrait se contenter de siéger trois heures ?

Non, vraiment, ne me parlez pas du Conseil constitutionnel, ou alors à huis clos. (*Rires.*) Certes, j'ai travaillé, j'ai participé aux délibérés. Mais deux rapports en neuf ans de présence, sans jamais en refuser ! Alors que j'habite à côté du Conseil constitutionnel, que j'étais là, toujours à l'heure, que j'y avais mon bureau ! Si, lorsque je présidais une juridiction, j'avais laissé un magistrat ne serait-ce qu'un an sans rapport, s'il avait été laissé à l'écart tout en continuant d'être payé, il se serait plaint. Allez raconter cela aux Allemands, ils ne vous croiront pas ! Alors parlons d'autre chose, si vous le voulez bien.

Mme Marie-Louise Antoni. J'associe mes remerciements à ceux de mes collègues. Ce que j'aime chez vous, en effet, c'est la vérité de votre ton, le fait que vous n'ayez pas peur de parler.

Vous avez évoqué très précisément des exemples étrangers dont nous pourrions nous inspirer. À ce genre de propositions, on oppose généralement l'argument de la résistance culturelle : nous serions différents des autres, de sorte qu'il serait difficile de les copier. Pour ma part, je suis favorable à ce que l'on aille voir chez les autres ce qui fonctionne. D'autant que, nous dites-vous, il n'existe pas de résistance culturelle nationale à l'indépendance de la justice.

De manière très concrète et pragmatique, vous évaluez à vingt ans la durée nécessaire à ce que votre programme d'amélioration substantielle de la justice prenne corps. Ce qui requiert des points de consensus national, puisque nous connaissons des alternances au cours de cette longue période. Selon vous, existe-t-il dans notre pays des résistances culturelles qui y feraient obstacle ?

Mme Marie-Anne Cohendet. Merci infiniment pour toutes vos réflexions. Je rejoins mes prédécesseurs pour saluer votre sens de la vérité, si rare et si précieux.

Il semble que la plupart de nos magistrats aient trop écouté Saint-Just, qui disait que le prix d'éloquence serait donné au laconisme. Ainsi, c'est en quelque sorte une tradition chez les juges français que de ne pas expliquer leurs décisions, dont le mystère est censé faire la majesté.

Les rapports des juges avec le monde politique sont difficiles : nous n'avons pas mentionné les fameux « petits pois » évoqués par un ancien Président de la République ; plus récemment, notre collègue Fabrice Hourquebie, pressenti comme futur membre du Conseil supérieur de la magistrature, s'est fait « retoquer » par les parlementaires parce qu'il avait eu l'audace de parler d'un « pouvoir judiciaire ». Il reste donc beaucoup à faire en la matière.

Quel est votre point de vue sur le pouvoir de nomination du Président de la République et son exercice en Conseil des ministres ? Si, aux termes de l'article 64 de la Constitution, le Président est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, c'est parce qu'en 1958 on s'imaginait qu'il serait un arbitre tel que l'avait pensé Benjamin Constant, un pouvoir neutre. Mais son pouvoir de nomination était encadré par l'article 13 : il s'entendait comme un pouvoir exercé en Conseil des ministres, soumis à contreseing, donc formel, la décision devant en réalité être approuvée par le Conseil des ministres, voire émaner de lui, parce que les ministres sont contrôlés par le Parlement. Or ce pouvoir reste important. Comment peut-on remédier concrètement à ce problème ?

Vous me pardonnerez de reparler du Conseil constitutionnel puisque ce n'est que pour vous remercier de vos propos à son sujet. Je crois être la seule en France à m'étonner, dans mon manuel de droit constitutionnel, de ce qu'en bientôt cinquante-sept ans cette institution n'ait connu que sept ans d'alternance politique.

Et vous n’imaginez pas les foudres que je m’attire de la part de presque tous mes collègues, y compris ceux qui sont censés avoir l’esprit ouvert, parce que j’ai l’inconvenance de dire que les juges ne deviennent pas des anges dès qu’ils entrent dans la rue Montpensier ! Ils ne deviennent pas apolitiques, ils conservent leurs opinions : cette idée parfaitement banale aux États-Unis ou en Allemagne est un vrai tabou, y compris pour la doctrine, parmi les professeurs d’université. S’il vous plaît, continuez donc à parler comme vous le faites !

En ce qui concerne les problèmes de compétence, je vous rejoins entièrement. Comment y remédier ?

S’agissant du personnel du Conseil constitutionnel, il me semble que, comme l’a proposé Bastien François, ses membres devraient avoir leurs propres assistants afin que les services ne soient pas entièrement contrôlés par le secrétaire général, qui croit souvent incarner le Conseil constitutionnel à lui seul.

Les opinions dissidentes, ou divergentes, sont effectivement essentielles. À cet égard encore, le fonctionnement du Conseil constitutionnel est très présidentialiste.

En ce qui concerne les juridictions judiciaires, j’aimerais évoquer, parce que je suis femme, le problème de la féminisation. Les professions judiciaires en souffrent car elles sont d’autant moins bien défendues ; nous ne sommes pas très douées pour cela, en effet, peut-être par dévouement excessif à la cause publique.

Quelles réformes du Conseil supérieur de la magistrature proposeriez-vous ?

La réduction de la collégialité dans de nombreux domaines depuis plusieurs années est-elle un problème ?

Quelles réformes proposeriez-vous concernant le Conseil d’État ?

Enfin, si je vous approuve quant à l’effectivité de la justice, la notion de justiciabilité n’en pose pas moins quelques problèmes, car il est très à la mode de soutenir que certains droits ne seraient pas justiciables parce qu’ils ne sont pas invocables en justice. Ce serait le cas, pour toute une partie de la doctrine, de la Charte de l’environnement. Il me paraît donc important de bien distinguer la validité des normes et leur effectivité, l’existence des règles et le fait de les respecter.

Mme Christine Lazerges. Il y a trois ans, nous avons rédigé ensemble une Constitution destinée à se substituer à celle de 1958. Son titre VIII est intitulé « Du pouvoir judiciaire » et son article 64, alinéa premier, est ainsi rédigé : « Le Conseil de justice [qui remplacerait le Conseil supérieur de la magistrature] est garant de l’indépendance du pouvoir judiciaire. » Cela reflète-t-il toujours votre pensée, Pierre Joxe ?

M. Pierre Joxe. Oui, ma pensée n'a pas changé !

Si Mme Cohendet a besoin d'un paratonnerre, je peux en tenir lieu.

S'agissant des points de convergence, plusieurs de mes expériences montrent qu'il est possible d'en trouver. D'abord, l'arme nucléaire. J'étais dans l'armée lorsqu'elle a été expérimentée pour la première fois et mon père était assez lié avec de Gaulle sur ces questions. Elle a été très combattue à gauche pendant des années et nous avons eu, en particulier avec les communistes, des débats difficiles, notamment sur le maintien « en état » ou « en l'état ». Mais cette question a fait l'objet d'une évolution très profonde chez les uns comme chez les autres.

Ensuite, la police. Au-delà de la modernisation du matériel, mon action en ce domaine a consisté à étendre la qualification d'officiers de police judiciaire à des personnels dont on avait renforcé la formation. Cette disposition a été combattue, puis adoptée. Des rapprochements sont donc possibles.

Le besoin en est puissant, mais il est masqué parce que c'est la partie la plus pauvre de la population qui pâtit des problèmes de la justice. Ceux qui sont moins pauvres ont un intermédiaire, un ou plusieurs avocats. J'ai vu des affaires aux prud'hommes où un petit syndicat faisait face à une grosse société représentée par trois directeurs des ressources humaines et quatre avocats, et ce à cause du risque de jurisprudence.

Une petite juge de Melun, qui préside le tribunal des affaires de sécurité sociale, a eu à se prononcer sur un ingénieur d'Areva mort d'un cancer après avoir respiré de l'uranium au Niger pendant des années. Elle a rendu une décision circonstanciée qui faisait jurisprudence, pensait-on. Le jugement a été déféré et réformé en cour d'appel. Pourquoi cet acharnement ? Parce que quelque 3 000 ou 4 000 Africains qui travaillent dans les mêmes mines ne devaient pas savoir que, selon un juge de Melun, un tel décès ouvrait droit à indemnisation.

Voyez l'affaire Continental : une juge formidable a passé je ne sais combien de jours et de nuits à rédiger un arrêt, lui aussi déféré, en vue de déterminer si Continental AG était maison mère ou coemployeur. Nous parlons de problèmes très spécifiques dans lesquels le simple particulier, voire le bon juriste que je suis, ne peut entrer qu'au bout de plusieurs heures de travail. Quand on peut, on s'en remet aux spécialistes ; mais le commun des mortels est, lui, totalement démuni.

Vous me reparez du Conseil constitutionnel : c'est de la provocation ! Voici comment il a résolu le problème des gardes à vue. Après avoir validé les gardes à vue abusives, il a été à nouveau saisi de la question il y a quelques années, alors qu'il y avait jusqu'à un million de gardes à vue par an en France, et il a alors inversé sa jurisprudence. Je cite sa décision : « Considérant [...] que, entre 1993 et 2009, le nombre [des] fonctionnaires civils et militaires ayant la qualité d'officiers de police judiciaire [les inspecteurs de police, les officiers de

police, les gendarmes] est passé de 23 000 à 53 000 » – ce qui était un progrès, d'autant que leur recrutement et leur formation ont été améliorés ; « considérant que ces évolutions ont contribué à banaliser le recours à la garde à vue, y compris pour des infractions mineures », etc. Et voilà la juridiction suprême qui bombarde quelques petits fonctionnaires qui mettraient les gens en prison parce qu'ils sont trop nombreux ! Mais c'est honteux, déshonorant ! Il s'agissait d'instructions ouvertes, revendiquées publiquement par le Gouvernement de l'époque ! C'est à se demander qui devrait aller en garde à vue ! (*Rires.*)

Lorsque la loi sur le « contrat première embauche » a été votée en 2006, le président Chirac a décrété qu'il ne la promulguerait pas. Le Conseil constitutionnel, après en avoir délibéré, a validé le texte, sachant qu'il ne serait pas promulgué ! Je l'ai dit à ce moment-là : il y avait forfaiture. C'est un crime ! Annoncer ainsi que l'on ne va pas promulguer la loi ! Mais si cela se passait au Salvador, il y aurait immédiatement une intervention des États-Unis !

Faites donc un cours sur le Conseil constitutionnel, madame : vous trouverez des témoins. Et, je le répète, si vous avez besoin d'un paratonnerre...

Quant à l'article 64, on peut évidemment le modifier, comme cela a été proposé. De Gaulle est devenu Président de la République lors d'une crise très grave, un putsch – j'étais alors à l'armée – suivi d'un référendum puis d'élections. Avait-il provoqué ce putsch, l'avait-il facilité, suscité ? Peu importe. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas par un putsch qu'il est resté au pouvoir. On a dit que les électeurs l'avaient choisi sous la menace ; cela peut se discuter. Finalement, le jour où il a été désavoué, il est parti. Entre-temps, il s'était fait tirer dessus au Petit-Clamart, où trois balles de fusil-mitrailleur ont traversé sa voiture, dont une – c'est prouvé par la balistique – est passée au bout de son nez. Il en a conçu quelque émotion et provoqué une réforme de la Constitution instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel. Personnellement, j'ai voté contre à l'époque ; non contre de Gaulle, mais contre cette règle. Il l'a voulue dans des circonstances données ; elle est aujourd'hui acquise.

Le problème n'est pas le Président de la République ; il est de savoir si l'on veut ou non un pouvoir judiciaire. S'il existe un pouvoir judiciaire, il n'appartient pas à l'exécutif : ni au Président de la République, ni au Premier ministre quelle que soit sa dénomination, ni au ministre de la justice ; il est *sui generis*. Ce serait une véritable révolution. Est-elle possible ? Oui, puisqu'il en est ainsi dans plusieurs pays voisins, et depuis peu de temps. Cela arrivera donc en France un jour. Pourquoi et comment ?

J'ai plaidé une seule fois devant le Conseil supérieur de la magistrature. C'est tout de même spécial, la justice, en France ! Il s'agissait d'une magistrate qui avait été juge des enfants. Elle préside la correctionnelle ; préparant le dossier, elle constate que sont mis en cause un mineur et un majeur : il y a lieu de voir le mineur, non le majeur. Mais elle s'aperçoit ensuite que celui-ci est en réalité mineur. Le parquet le conteste. Le garçon était géorgien, l'on disposait d'une

photocopie de son passeport en géorgien et d'une traduction russe certifiée par l'ambassade de Géorgie en Russie. Il se trouve que je lis le russe. Il était effectivement mineur, mais cela avait été contesté et la correctionnelle avait décidé de le placer sous mandat de dépôt, le traitant comme un majeur. La magistrate que j'ai eu à défendre avait refusé de signer le mandat de dépôt et était poursuivie pour cela. Les rapporteurs du CSM, dont un membre du Conseil d'État dont j'ai admiré la science, ont conclu qu'elle avait commis une faute très grave en violant la règle de la collégialité, mais évité une erreur judiciaire puisqu'il est apparu six mois après, lorsque l'affaire est revenue, que le garçon était mineur et innocent. Après hésitation, c'est par conséquent la sanction minimale – un avertissement – qui a été proposée. L'administration a requis le déplacement. L'avertissement sans déplacement a finalement été décidé ; mais il y a bien eu déplacement trois semaines plus tard, du fait du pouvoir d'affectation que détient le président du tribunal de grande instance de Paris au sein de la juridiction. On a avancé qu'il ne s'agissait pas d'un déplacement, mais d'une nouvelle affectation. Il n'empêche qu'elle a été déplacée, non de Paris à Nouméa ou à Coutances, mais d'un bout de Paris à l'autre. Peut-on faire un recours ? s'est-on demandé. Cela pourrait se discuter, mais en réalité ce n'était pas possible, au motif qu'il s'agit d'un pouvoir propre.

Tout cela confirme que le système judiciaire dysfonctionne, par quelque bout qu'on le prenne ; les juridictions administratives, on l'a dit, sont mieux loties.

M. le président Claude Bartolone. Merci, Pierre ! On voit que, dans ce monde qui bouge beaucoup, il est des êtres qui ne changent pas. De cela aussi, nous tenons à vous remercier.

**Audition de M. Denis Salas, magistrat, sur le thème de la Justice,
le vendredi 12 juin 2015**

M. le président Claude Bartolone. Monsieur Salas, vous êtes magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice, association placée sous le haut patronage du garde des sceaux, et qui a pour objet de promouvoir et développer l'histoire de la justice. Vous êtes également directeur scientifique de la revue *Les Cahiers de la justice*, et auteur de nombreux ouvrages sur l'institution judiciaire, notamment d'un essai intitulé *Le Tiers pouvoir : vers une autre justice*.

M. Denis Salas. Après l'analyse extrêmement forte de Pierre Joxe, je voudrais souligner la difficulté de « bien placer la puissance de juger » – selon l'expression de Montesquieu – dans l'architecture des pouvoirs. Cette difficulté est toujours d'actualité, puisque, de par notre histoire, nous héritons d'un modèle de justice profondément régalien – il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les vêtements, les décors, notamment à la Cour de cassation. Notre magistrature a été reconstruite sous l'Empire comme une hiérarchie militaire. La réforme Debré, en 1958, a réussi à refonder cet ordre judiciaire, qui entre aujourd'hui dans l'âge démocratique.

Depuis quelques années, nous assistons en effet à un renversement complet de la position de la justice dans la démocratie. Alors qu'elle a été pendant très longtemps, historiquement et ontologiquement, au service d'un État régalien, centralisé, administratif, voilà que son identité se reformule au contact de la société démocratique : elle se situe de plus en plus en face de celle-ci et avec celle-ci, ce qui va provoquer un ébranlement profond de ses structures. Cette situation rend nécessaires des réformes d'envergure, sur lesquelles je voudrais vous inviter à réfléchir.

Notre justice ne vient plus « d'en haut », inspirée par une voix unique. Elle est à l'écoute des voix multiples de la société. Or le pouvoir judiciaire appartient précisément à la société démocratique, qui s'en saisit pour réaliser les droits – y compris les droits minoritaires – qui correspondent à ses aspirations. Il y a d'un côté le citoyen électeur, qui va du côté des institutions élues, et de l'autre le citoyen plaideur, qui va du côté des juridictions pour obtenir la réalisation de ses droits.

Les conséquences de cette mutation sont connues : crise de confiance envers les élites ; demande d'arbitrage, plus que d'administration ; croissance des barreaux, porte-parole d'une société civile qui vient présenter ses demandes à la justice.

À côté de quelque 8 500 magistrats, il y a plusieurs centaines de juges de proximité ; 3 000 juges consulaires ; 15 000 conseillers prud'homaux, ce qui est

très important ; environ 20 000 jurés tirés au sort chaque année ; et 56 000 avocats, dont le nombre a doublé en dix ans. Cela montre à quel point cette institution est irriguée par la société tout entière et sert de réceptacle aux demandes démocratiques qu'elle va tenter de satisfaire.

Ce paysage étant rapidement brossé, j'évoquerai deux questions : la première concerne le Conseil supérieur de la magistrature ; la seconde, centrale lorsque l'on parle d'indépendance de la justice, est celle du Parquet.

Le Conseil supérieur de la magistrature est le pivot autour duquel s'articule la question de l'indépendance. C'est à des moments divers, au sortir de la guerre ou plus généralement du fascisme, que la plupart des pays européens – du moins ceux proches de la France, comme l'Italie, l'Allemagne, le Portugal et l'Espagne – ont construit leur identité autour de l'État de droit. On est frappé par les moyens que l'Allemagne a mis au service de la magistrature – environ 15 000 magistrats – et par l'esprit de l'État de droit que les juristes allemands ont réussi à restaurer contre le *Führerprinzip* qui avait dominé pendant la guerre. Cet « État juste », qui est au-dessus des lois, doit s'imposer de manière ultime au législateur. Tous ces pays se sont dotés d'une justice économiquement et statutairement indépendante, d'une Cour constitutionnelle unanimement respectée – un charisme profond s'attache au corps constitutionnel, notamment la Cour de Karlsruhe – et une séparation des pouvoirs apaisée, qui vient s'imposer comme la figure de l'État de droit.

Une autre institution, inconnue en Allemagne mais présente en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique, participe à l'équilibre des pouvoirs et fait l'interface entre le politique et le judiciaire : le Conseil supérieur de la magistrature. En France, il est présidé par le président de la Cour de cassation et composé de magistrats élus par leurs pairs et de personnalités extérieures.

Dans les pays que je viens d'évoquer, le pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature est considérable : il gère le budget de la justice, les carrières des magistrats, la formation des juges et leur discipline ; il définit des modèles d'excellence professionnelle, les diffuse, les conceptualise, les met en discussion dans la profession ; il généralise des expériences judiciaires majeures. Si la magistrature italienne a tenu le choc face à la mafia et au crime organisé, c'est parce que l'indépendance professionnelle, adossée à cette jurisprudence du Conseil supérieur, lui a donné les moyens intellectuels et humains nécessaires pour garantir l'État de droit.

En France, il n'existe rien de tel. À l'origine, la V^e République a pensé le pouvoir judiciaire non seulement comme inexistant, mais comme fondu dans le pouvoir exécutif. La formule de l'article 64 est très significative : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. » Il est donc prévu un garant, le Président de la République, et un Conseil supérieur de la magistrature, qui vient

l'assister – d'autant plus que, à l'origine, tous les membres de ce Conseil étaient désignés par le chef de l'État.

Quand on voyage dans les pays européens dont je viens de parler et que l'on évoque le système français tel qu'il est issu de l'article 64, on a du mal à en exposer les mérites. Souvent, on use d'arguments historiques, mettant en avant l'existence d'un régime des partis et la nécessité, pour le chef de l'État, d'affirmer symboliquement son autorité vis-à-vis des autres pouvoirs. Mais l'histoire est une chose et l'effectivité en est une autre.

Peu de réformes ont été menées depuis 1958. Je souhaiterais toutefois appeler votre attention sur deux réformes importantes, et sur le contexte politique dans lequel elles sont apparues.

La première date de 1993, année où émergent les affaires politico-financières : le monde politique découvre subitement qu'il ne peut être à la fois juge et partie et ne peut plus donner l'impression qu'il contrôle les instances ayant à se prononcer sur les affaires le concernant. La création de la Cour de Justice de la République (CJR) vient alors compenser l'impensé de la V^e République, qui est de juger des ministres. Ainsi, la CJR jugera, par exemple, les ministres dans l'affaire du sang contaminé.

En même temps, et pour la première fois, le Conseil supérieur se sépare du chef de l'État. Une certaine conception de la séparation des pouvoirs, imposée par le climat des affaires, éloigne en effet peu à peu le Conseil supérieur de l'orbite du chef de l'État. Les membres du Conseil ne seront plus désignés par lui seul, mais aussi par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans compter les membres élus. C'est donc une première brèche qui s'ouvre dans cette confusion des pouvoirs judiciaire et exécutif.

Mais, les affaires n'ayant pas cessé, une seconde réforme s'imposait. Pourtant, en 2000, la réforme Jospin fut rejetée par le Congrès, alors que tout était déjà prêt. Il faudra attendre 2008 pour qu'une réforme décisive ait lieu : c'est la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. À partir de là, la brèche s'élargit : le chef de l'État ne préside plus le Conseil supérieur, ce qui est symboliquement très important, et le garde des Sceaux n'en est plus le vice-président. Le Parlement entre en scène, chargé d'approuver des candidatures extérieures. Une diversité de profils peut ainsi se manifester.

Peu à peu, la séparation des pouvoirs devient effective, bien que très largement inachevée. Nombre de pays européens l'ont réalisée directement en réformant leur Constitution. En France, l'évolution sera très lente, en raison de la pression politique ambiante.

De toute évidence, nous devons penser à la réécriture de l'article 64 afin de renforcer la position du Conseil supérieur et son autonomie – nulle au niveau du budget et faible au niveau des compétences. Il conviendrait aussi d'associer le Parlement à certaines nominations, de donner au CSM le pouvoir sur la formation

des juges en lui permettant de nommer le directeur de l'École nationale de la magistrature, et de lui attribuer tout le corps d'inspection des magistrats. Celui-ci relève actuellement du ministre, alors qu'il devrait relever du Conseil supérieur qui a la charge de la discipline des magistrats, sans disposer d'aucuns moyens pour cela : je ne comprends pas que le Conseil supérieur de la magistrature ne soit pas partie prenante de l'inspection des magistrats du siège, qui est de la compétence exclusive du garde des sceaux, alors que, par nature, ces magistrats sont inamovibles et indépendants. Que l'exécutif exerce encore un tel contrôle me semble extrêmement choquant.

Il faut aussi reconstruire une dialectique des pouvoirs et permettre à ce CSM rénové d'adresser un rapport annuel au Parlement, pour témoigner de son action et de sa production – comme cela avait été envisagé en 2000.

Enfin, quand des magistrats sont attaqués publiquement à l'occasion de telle ou telle affaire, le CSM devrait avoir la possibilité de se saisir d'office et d'intervenir publiquement pour donner le contexte, les raisons, les motifs d'une décision fondée en droit. Cela témoignerait d'une action judiciaire indépendante et impartiale, dénuée de tout esprit de revanche.

Ce sont là des réformes extrêmement importantes qu'il conviendrait d'entreprendre pour reconnaître à cette instance tierce, qui n'est ni de droite ni de gauche, la place qu'elle occupe aujourd'hui dans la démocratie, et les pouvoirs qui sont les siens, car, en fin de compte, ce sont les pouvoirs du citoyen qui sont en jeu.

La question du parquet est cruciale : c'est lui qui tient aujourd'hui les portes d'entrée de la justice et qui détient la clé de son indépendance. Mais nous sommes extrêmement loin de cette indépendance, en raison d'une impossibilité ontologique : les illégalismes politiques ne peuvent être poursuivis par un organe qui est à la fois juge et partie.

La situation est difficile à comprendre, car elle résulte d'une histoire longue et d'une histoire courte. L'histoire longue, c'est celle d'un État où le parquet est « l'œil du pouvoir », comme disait Michel Foucault, « l'agence du Gouvernement », comme disent les historiens. Comment cet organisme, chargé de contrôler les juges et la société, pourrait-il être considéré comme un pouvoir impartial et indépendant ? Aussi est-il difficile d'occuper le poste de garde des sceaux. Lorsque surviennent des affaires politico-judiciaires, il doit en effet affronter une contradiction : soit il joue son rôle de membre du Gouvernement, soit il est accusé de partialité dans le traitement des affaires, puisque le parquet est à sa disposition.

Pour sortir de cette situation, les responsables politiques se sont d'abord reposés sur des prises de position éthiques : les réformes constitutionnelles et législatives ne sont intervenues que plus tard. Pierre Méhaignerie et surtout Elisabeth Guigou ont déclaré qu'ils ne donneraient pas d'instructions écrites aux

magistrats du parquet dans les affaires en cours et qu'ils se conformeraient aux avis simples donnés par le CSM au ministère de la justice en matière de nomination et d'affectation des procureurs – avis que le ministre n'est pourtant pas tenu de suivre. Il s'agissait bien là d'un acte éthique pour répondre à une exigence d'impartialité. Cela s'est passé sous le gouvernement Jospin.

Avec l'alternance de 2002, la longue histoire des relations entre le parquet et les gouvernements a connu de nouveaux développements, et les instructions ont recommencé, presque naturellement. Ainsi, en 2005, dans 60 % des cas, on n'a pas tenu compte des avis du CSM. On a même vu un procureur convoqué au ministère pour des propos tenus à l'audience : par cette pratique, totalement contraire aux traditions judiciaires selon lesquelles « la plume est servie, la parole est libre », on a voulu intimider ce procureur, en entravant sa liberté de parole. À la même époque, le garde des sceaux disait qu'il était le « chef des procureurs », réactualisant ainsi une vision « caporalisante », impériale, héritée de Napoléon et reprise par la République, et un procureur quelque peu dissident répondait en publiant *Le Devoir de déplaire*. Pour que le changement soit total, une loi permit au garde des sceaux de donner des instructions écrites qui seraient versées au dossier de la procédure : c'est l'article 30 du code de procédure pénale réformé en 2004.

Après 2012, nouveau changement radical : Mme Taubira indique que, non seulement elle ne donnera plus d'instructions écrites au parquet, mais qu'elle suivra les avis du CSM en matière de nomination des procureurs. Elle pose ainsi une conceptualisation intéressante : d'un côté, la politique pénale générale – par exemple en matière de lutte contre le terrorisme – relève du garde des sceaux, et, de l'autre, l'action publique relève des procureurs. C'est une division des pouvoirs entre l'action de l'exécutif et celle des procureurs.

La loi du 25 juillet 2013 remplace celle de 2004, instaurant un principe de suppression des instructions et un principe d'impartialité du parquet. Pour la première fois, la loi concrétise l'avancée éthique de certains gardes des sceaux qui, face à un conflit de valeurs ou d'appartenance lié aux affaires, avaient choisi d'adopter une attitude d'impartialité et de neutralité.

Nous ne savons pas de quoi demain sera fait. Mais nos concitoyens peuvent se demander à juste titre si, selon les majorités en place, ils doivent s'attendre à être poursuivis et jugés par un organe suspect de politisation, ou par un tribunal impartial. Cette question explique d'ailleurs pourquoi nous sommes régulièrement condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme qui considère que le parquet français n'est pas une autorité judiciaire – voir, par exemple, l'arrêt Medvedyev. Nous avons tous à y perdre : non seulement le monde de la justice et le monde politique, dont la crédibilité sera entamée, mais la démocratie tout entière, qui donne un spectacle de confusion des pouvoirs extrêmement regrettable.

Je voudrais enfin évoquer – pour de simples raisons d’analyse sociologique – l’affaire, en cours d’instruction, dite « des écoutes », qui met en cause un ancien Président de la République, son avocat et un haut magistrat de la Cour de cassation. Après les problèmes liés aux instructions et aux nominations, cette affaire révèle un troisième problème lié aux « remontées d’informations », celles que les procureurs généraux donnent au ministre à l’occasion de tel ou tel événement jugé sensible. En l’occurrence, on doit se demander de quel type d’informations disposait la garde des Sceaux quand l’affaire s’est produite.

Pendant toute l’histoire de la République, le ministre savait tout, tout de suite et en temps réel. Pour illustrer mon propos, je voudrais citer quelques extraits d’un texte dans lequel Henri Nallet raconte son arrivée place Vendôme. Étant passé du ministère de l’agriculture au ministère de la justice, il ne connaissait absolument rien aux mœurs judiciaires. « À mon arrivée place Vendôme, », écrit-il, « première surprise : une pile de documents se dresse sur mon bureau, en provenance de la direction des affaires criminelles et des grâces. Que sont tous ces papiers ? » Son chef de cabinet lui répond : « Monsieur le garde des sceaux, ce sont ceux qui sont arrivés hier et sur lesquels on vous demande votre opinion. » Le nouveau ministre découvre des rapports de procureurs généraux, de procureurs de la République, des procès-verbaux d’interrogatoire, des expertises, des dossiers judiciaires de tous ordres. Il s’étonne : « Comment voulez-vous que je puisse vous donner mon avis sur cette masse de documents qui concernent des dossiers individuels ? » Et son interlocuteur de répliquer : « Si vous ne dites rien, monsieur le ministre, la machine se bloque. »

Toute la machine repose donc sur ce circuit d’informations qui alimentent en permanence un processus sans fin, pratique immémoriale de la République sur laquelle cette affaire nous a éclairés. De quelles informations le garde des sceaux doit-il disposer pour exercer son ministère tout en préservant l’indépendance de la justice et des parquets ? Jusqu’à présent, il savait absolument tout de ce que les parquets pouvaient lui dire des affaires sensibles – ou d’ailleurs peu sensibles, car j’imagine que de nombreuses demandes de recommandation atterrissaient aussi sur son bureau. Nous devons nous armer d’un scalpel pour bien tailler la frontière entre ce qui relève du judiciaire et ce qui relève du politique. Que le ministre sache qu’une information a été ouverte par des juges indépendants et que des investigations sont en cours, je n’y vois pas d’inconvénient. Mais faut-il aller jusqu’à faire remonter sur son bureau, comme cela s’est pratiqué si longtemps dans notre République, la stratégie du juge, les éléments de l’enquête, les procès-verbaux, tout le dossier ?

On peut d’autant plus s’interroger à cet égard que, au-delà du souci tâtonnant de trouver une frontière entre les deux pôles que sont l’exécutif et le judiciaire, aucune règle n’a été posée. Il faudrait que le Parlement en fixe une, afin d’éviter toute remontée d’informations liées à des affaires politico-financières en cours impliquant des responsables de la majorité et de l’opposition – en tout cas les plus importantes d’entre elles, les plus attentatoires à l’indépendance de la

justice. Une information succincte sur l'existence d'une procédure en cours serait suffisante.

Il faudrait aussi – c'est une très ancienne revendication – rattacher la police judiciaire aux magistrats qui tiennent les enquêtes. En Italie, la police judiciaire est directement rattachée au cabinet d'instruction. Cela exclut toute tentation de circuit parallèle, où les informations remontent, *via* la police judiciaire, au ministre de l'intérieur, qui sait tout avant tout le monde.

Il existe un principe d'impartialité du parquet, mais il faudrait également poser un principe d'impartialité des enquêtes, tant au niveau de la police judiciaire qu'au niveau du parquet. Il me semble urgent de mener une réflexion sur cette question lancinante.

En résumé, la garantie de l'indépendance de la justice à travers le parquet suppose trois éléments, qui me semblent étroitement liés. Il est d'abord indispensable de mener une réforme constitutionnelle du CSM : si l'on ne stabilise pas le statut du parquet au stade des nominations, le système de la carrière l'emportera dans les mentalités et dans la culture. Ensuite, il faut consolider l'absence d'instructions écrites, comme l'a voulu la récente loi. Enfin, il convient de réfléchir à une limitation de l'information, en interne, du garde des sceaux, car il y a là un facteur de perversion du système qui émerge dans nombre d'affaires.

Tels sont quelques éléments de réflexion que je voulais vous présenter. Dans l'histoire de la République, un pouvoir a été refusé à la justice. Elle le conquiert aujourd'hui elle-même, au gré des mutations de la société démocratique, par des actes politiques, par des gestes professionnels. Mais il n'y a ni volonté politique ni même une première réalisation d'une réforme politique d'ampleur qui permettrait enfin, après tant de tâtonnements et d'hésitations, de garantir à la France une démocratie fondée sur l'État de droit et l'indépendance de la justice.

M. le président Claude Bartolone. Merci pour ce propos introductif, qui était un véritable cours de philosophie républicaine.

Mme Cécile Untermeier. Il est exact que la Cour européenne des droits de l'homme qualifie les membres du parquet de « magistrats », et non pas de « juges », en raison de cette dépendance vis-à-vis du garde des sceaux. Partant de là, on peut effectivement imaginer de couper le lien entre le ministre et le parquet, et considérer que le procureur peut devenir, en quelque sorte, le rapporteur public que l'on connaît dans les juridictions administratives ou au Conseil d'État. On peut imaginer aussi d'interdire au parquet d'intervenir dans des affaires qui concernent les élus ou les hauts fonctionnaires, lesquelles exigent une totale indépendance, afin de limiter les conflits d'intérêts. On peut considérer enfin que l'information relève de la justice, du pouvoir judiciaire, et non plus du pouvoir politique. Serait-il choquant que le garde des sceaux s'interdise toute communication, même lorsqu'il est interrogé sur ces affaires ? C'est le cheval de

Troie par lequel on peut, selon les systèmes politiques ou les alternances, remettre en cause l'indépendance de la justice.

Dans l'esprit de l'éthique mise en avant par la garde des sceaux, les questions de déontologie nous préoccupent au premier chef, et nous devons nous interroger sur celle des magistrats. Si nous nous orientons vers une véritable séparation des pouvoirs – politique, judiciaire et législatif –, il faut que le pouvoir judiciaire réponde aux mêmes exigences que celles qui s'imposent aux élus et à l'exécutif. Voilà pourquoi nous travaillons sur les déclarations d'intérêts. Mais nous nous heurtons au fait que, de par la Constitution, le CSM ne peut pas prendre cette question en considération, car elle n'appartient pas à son domaine de compétence. Qui va juger du respect de cette déontologie ? La Haute Autorité ? Mais que devient, dans ce cas, l'indépendance ? Le CSM ? Il me semble que ce serait la meilleure solution, mais nous n'avons pas la majorité requise pour accroître son domaine de compétence. Que suggérez-vous ?

M. Denis Salas. Je suis frappé de constater que, par défaut d'héritage et de culture de l'indépendance, le CSM n'apparaît pas dans l'espace public. En France, une sorte d'inhibition fait que l'autorité judiciaire n'est pas incarnée. Si le président du Conseil supérieur – qui peut ne pas être un magistrat – était élu par ses pairs, cette légitimité électorale lui permettrait peut-être de représenter l'autorité judiciaire aux yeux de l'opinion publique. Cette impossibilité de représentation pose problème dans une démocratie représentative.

Mais ce n'est pas qu'un problème de communication. Lorsqu'un magistrat est violemment mis en cause par un homme politique, les syndicats entrent en lice. Mais ils se distinguent de l'autorité judiciaire, assurant une défense corporatiste – légitime d'ailleurs – contre telle ou telle attaque. Nous devons donc réfléchir à une institution publique qui serait capable de présenter à l'opinion publique un visage dans lequel celle-ci pourrait reconnaître une autorité de l'État, avec ses caractéristiques d'impartialité et d'indépendance. C'est ce qui se passe en Italie, en Espagne, au Portugal, où le président du CSM s'adresse aux médias pour commenter une situation, exposer un projet, etc.

En ce qui concerne la déontologie, en effet, si nous allons vers un pouvoir judiciaire, il faut instituer un système de responsabilité. Le pouvoir judiciaire manie de la contrainte, qu'elle soit symbolique ou physique : Pierre Truche disait avec raison que c'était un métier violent. Nous devrions réfléchir à un système de responsabilité à deux niveaux.

Pour l'heure, le CSM a une responsabilité disciplinaire, mais celle-ci est ambiguë, puisque c'est le garde des Sceaux qui a la main sur la discipline des procureurs. Il faudrait donc rapatrier cette compétence pour que le parquet dispose d'un peu d'autonomie et ne craigne pas de faire l'objet d'une poursuite disciplinaire au moindre faux pas, en application de telle ou telle loi. Cela s'est vu, pour le parquet comme pour le siège, il n'y a pas si longtemps. Renaud Van Ruytbeke en sait quelque chose.

Réfléchissons à un pouvoir qui s'articule avec autorité, et donnons au Conseil supérieur les moyens de faire respecter une déontologie citoyenne. J'admire la charte déontologique du Conseil d'État, qui a une très grande force. Quand un juge est en difficulté face à une difficulté conflictuelle ou à un dilemme éthique, vers qui peut-il se tourner ? Au Conseil d'État, une charte déontologique, publiée sur le site du Conseil, et un comité des sages permettent de répondre aux interrogations éthiques.

Ce mécanisme de prévention de l'erreur ou de la faute par le dialogue interprofessionnel me semble extrêmement important dans une carrière où, à vingt-cinq ans, on peut être juge d'instruction à Hazebrouck et se retrouver confronté à une affaire comme celle qui s'est produite à Outreau en 2004, avec les conséquences que l'on sait. Aujourd'hui encore, de jeunes magistrats sont envoyés « au front » pour traiter d'affaires comme celle-là. J'ai moi-même été juge des enfants dans une région du Nord, et j'ai été confronté à des affaires hallucinantes pour quelqu'un qui n'avait aucune expérience. Vers qui pouvais-je me tourner ? J'étais seul, sans pouvoir obtenir la moindre aide de la part de l'institution. Certains se sont suicidés, même si l'on n'en parle pas.

Ainsi, la déontologie ne doit pas seulement être envisagée sous l'angle disciplinaire. Évidemment, il faut sanctionner lorsque faute il y a. La hiérarchie, c'est-à-dire les chefs de cour, peut y veiller. Mais ce peut être aussi un outil d'aide au décideur en situation de risque, dans des postes difficiles où il n'a aucun appui pour affronter certains dilemmes. Cela me semble être une nécessité si l'on s'oriente enfin vers un pouvoir reconnu. Et, face à ce pouvoir, il faut construire des niveaux de responsabilité, pensés en termes de sanction et de prévention.

Mme Marie-Anne Cohendet. Que pensez-vous du système des nominations – notamment celles en conseil des ministres ? Quelles propositions pourriez-vous faire à ce sujet ?

Vous nous avez dit qu'il était nécessaire d'augmenter les pouvoirs du CSM. Estimez-vous que sa composition soit satisfaisante ? Sinon, quel point conviendrait-il de modifier ?

M. Denis Salas. Pour moi, la question urgente est celle du parquet et du procureur. Si l'on ne reconstruit pas la carrière sur des bases autres que celle de la hiérarchie, on pourra attendre des décennies avant que la justice soit indépendante.

Il faudra rétablir, du côté du CSM, pour le siège comme pour le parquet, soit un pouvoir de proposition des nominations, soit un pouvoir d'avis conforme ; on peut progresser dans les deux registres.

Actuellement, les postes des hauts magistrats – par exemple le président de la Cour de cassation – sont proposés au garde des sceaux par le CSM. Celui-ci a donc un pouvoir d'initiative. Il auditionne les candidats dans le cadre d'une audience du Conseil supérieur, examine leur profil et ce qu'ils proposent de faire dans le poste qu'ils envisagent d'occuper, et apprécie l'intérêt de leur nomination.

Quand Philippe Courroye a été nommé au parquet de Nanterre, il n'avait jamais exercé au parquet. Or c'est un métier complexe, difficile, avec une équipe à diriger, des relations avec les médias. À l'époque, Jean-Louis Nadal, qui était procureur général près la Cour de cassation, président du CSM parquet, avait émis un avis défavorable, fondé sur des raisons sérieuses et non partisans. De tels arguments restent dans le dossier de l'intéressé. Il s'agit d'un petit contre-pouvoir à l'hégémonie de l'exécutif en la matière. Il faut conférer au CSM le pouvoir de proposer les nominations à ces postes-là, au plus haut niveau du parquet, sur la base de critères professionnels. Cela donnera une image du corps judiciaire beaucoup plus conforme à ce qu'il est actuellement : nous avons de grands procureurs, mais le mode de distribution des nominations n'est pas à la hauteur de ceux qui exercent ce métier.

On peut aussi étendre le pouvoir de nomination des magistrats du siège à d'autres postes que ceux de chef de juridiction, ou étendre la possibilité d'avis conforme aux propositions du ministère. Mais cela suppose de transférer des services entiers du ministère de la justice au Conseil supérieur de la magistrature. Je ne suis pas sûr que ce soit indispensable.

Un tel transfert a d'ailleurs été tenté sans succès sous Vincent Auriol. La Constitution de la IV^e République lui confiait la possibilité de gérer et d'administrer les magistrats. Mais – comme il le raconte dans ses Mémoires – il s'est heurté au mur des bureaux du ministère de la justice quand il a réclamé les moyens, en termes d'effectifs, nécessaires pour gérer la carrière des magistrats. Le ministère estimait en effet qu'il n'avait pas à transférer ses services au Conseil supérieur de la magistrature, car cela l'aurait dépossédé de ses pouvoirs. On voit là comment le pouvoir politique et administratif, de par sa puissance héritée de l'histoire, repousse d'un dédain magnanime le pouvoir judiciaire naissant sous la IV^e République – pouvoir qui n'a pas pu prospérer. C'est la seule fois qu'un Président de la République tenta de s'approprier des prérogatives que la Constitution lui donnait.

En ce qui concerne la composition du CSM, j'insiste sur le fait qu'il faut délibérer sur l'élément professionnel et sur l'élément extérieur. Actuellement, vous avez une majorité liée aux non-magistrats. Mais une querelle oppose les tenants de la parité, ceux du « corporatisme » et ceux de la priorité donnée aux non-magistrats.

C'est plutôt au niveau de l'élection du président que l'on devrait intervenir. Il faudrait que celui-ci soit issu du Conseil supérieur – non pas le chef de l'État comme c'était le cas hier, ou le premier président de la Cour de cassation comme c'est le cas aujourd'hui – et construise à ce poste-là une position où il pourrait incarner le pouvoir judiciaire. C'est la réforme la plus porteuse de sens si l'on veut faire reconnaître ce pouvoir si longtemps refusé.

M. Denis Baranger. Tout ce que vous dites, monsieur Salas, me semble être un excellent point de départ pour de possibles réformes.

La question de l'indépendance du parquet n'est pas simple. Aux États-Unis, le parquet – ou la fonction, car il n'y a pas de mot équivalent – est considéré comme relevant du pouvoir exécutif et de la compétence exécutive – alors qu'en France on aurait tendance à penser qu'il relève nativement du pouvoir judiciaire. La preuve, c'est qu'il a fallu, à une certaine époque, créer des procureurs indépendants de l'exécutif.

Vous avez évoqué le problème des instructions individuelles et de l'implication de l'exécutif dans des affaires particulières. C'est évidemment choquant, et on a tenté de faire évoluer la situation. En revanche, le lien entre l'exécutif et le parquet est légitime lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la politique pénale générale et de juger de l'opportunité des poursuites. Mais l'application du droit peut être assez fortement dosée par la justice. D'où cette question : discute-t-on suffisamment de la politique pénale, et le fait-on dans les bonnes instances ? Je n'en ai pas l'impression. Si l'on pouvait discuter de cette politique des poursuites, l'État de droit ne s'en porterait que mieux.

Ensuite, il arrive que la politique des poursuites soit déterminée hors des circuits normaux. Je pense, par exemple, à la commission des infractions fiscales, qu'on appelle le « verrou de Bercy ». Pensez-vous que la spécificité de la politique fiscale et des poursuites en matière fiscale le justifie ? J'ai cru comprendre qu'en 2015, après avoir pensé supprimer cette commission, on s'était contenté d'en modifier la composition. Qu'en est-il ?

Enfin, la politique des poursuites se décide souvent par voie de circulaire du garde des sceaux, ce qui n'est tout de même pas très haut dans la hiérarchie des normes. Ne faudrait-il pas en discuter dans l'enceinte parlementaire ou au sein du CSM ? Je crois que dans d'autres pays, par exemple au Royaume-Uni, la politique des poursuites est discutée de manière plus ouverte et peut-être plus démocratique.

M. Denis Salas. Vous avez raison. Les poursuites sont un moment capital dans la décision de justice. C'est le moment où tout apparaît, où rien ne peut être caché et où l'irréversible se produit.

Actuellement, c'est vrai, la politique pénale est prise par voie de circulaires. Malgré tout, de ce point de vue, il y a eu des évolutions. Le programme « La justice du XXI^e siècle » de Christiane Taubira, les rapports, les commissions s'inspirent de certains modèles étrangers. Vous avez évoqué le Royaume-Uni. Pour ma part, je pense aux Pays-Bas ou à la Belgique où, précisément, des conseils, des conférences de politique pénale – ouvertes au public – permettent aux professionnels de délibérer ensemble des choix de politique pénale, par exemple en matière de lutte contre le terrorisme.

Bien qu'elles ne soient connues que des spécialistes, ces initiatives soulignent la nécessité d'une interface démocratique à la décision politique. Car nous sommes tous concernés. Si je reprends l'exemple de la lutte contre le terrorisme, ce sont nos libertés qui sont en jeu. En vue de la loi sur le

renseignement, on aurait pu imaginer d'organiser une délibération collective dans le cadre de l'un de ces conseils de politique pénale à la belge ou à la néerlandaise, où tous les points de vue se seraient affrontés en toute transparence, et d'où auraient pu émerger des décisions. La question de la définition de la politique pénale mérite d'être posée à un niveau autre que le normatif : celui de l'exigence démocratique.

Enfin, il est exact que certains pays, comme les États-Unis, l'Espagne ou l'Allemagne, n'ont pas de parquet. Mais ce sont des pays où le pouvoir judiciaire est fort, et où la culture de l'État de droit irradie la démocratie. Cela n'a rien à voir avec ce qui se passe en France, où nous avons besoin de toutes nos forces pour nourrir un État de droit qui en a bien besoin. Ainsi, on peut séparer les carrières pour différencier un peu les positions. Mais n'excluons personne de la construction d'une justice indépendante : nous aurons besoin de tout le monde.

M. Michaël Foessel. Je remercie Denis Salas de nous avoir rappelé un certain nombre de principes. J'ai trouvé son intervention d'autant plus intéressante qu'elle allait, de manière différente, dans le sens de celle de Pierre Joxe, en soutenant l'idée qu'il n'y a pas de pouvoir judiciaire en France ni d'indépendance de la justice. C'est une idiosyncrasie française, probablement liée au présidentialisme, tel qu'on l'entend aujourd'hui chez nous.

Il me semble pourtant qu'une part des problèmes de la justice ne relève peut-être pas des spécificités françaises mais de la globalisation du droit. Traditionnellement, l'indépendance de la justice se mesure à juste titre par son éloignement du pouvoir exécutif, mais j'ai le sentiment qu'elle doit aussi s'apprécier à l'aune d'autres impératifs, non pas politiques mais économiques, qui s'imposent de plus en plus massivement à la justice.

Lors d'une séance de formation des magistrats à l'École nationale de la magistrature à laquelle j'ai participé, un procureur de la République m'a raconté que son rapport annuel sur les résultats de sa politique pénale, où voisinent chiffres et commentaires, lui avait une fois été retourné par le ministère, au motif que les commentaires y étaient trop nombreux et les chiffres insuffisants, avec cette phrase : « S'il vous plaît, pas de mots ! » Qu'est-ce que la justice sans les mots, la délibération sans la discussion ? Cette anecdote me paraît révélatrice d'une contrainte qui pèse sur la justice, et qui est peut-être moins le fait des exigences de l'État que de considérations gestionnaires ou économiques. Rendre la justice s'accompagne de plus en plus souvent de l'obligation de faire du chiffre ; il faut rationaliser le processus judiciaire, mais cette forme de rationalité, qui n'est peut-être pas économique, n'est sans doute pas la plus adéquate à la sphère juridique.

Je souhaite vous interroger sur les effets de ce que j'appelle l'État « libéral-autoritaire ». Les impératifs sécuritaires pèsent de plus en plus souvent sur la justice, de même que les impératifs de gestion. N'y a-t-il pas, dans les évolutions liées à la globalisation du droit, des aspects préoccupants pour le lien

entre justice et démocratie ? Dans le traité transatlantique dont il est aujourd'hui question, l'indépendance de la justice par rapport au politique est assurée, au moins en droit, par le biais d'un arbitrage qui serait en quelque sorte rendu par-dessus la tête des États. Cette forme d'indépendance n'est-elle pas pire que la dépendance à l'égard du politique ? Les « droits de l'homme de l'entreprise » que les multinationales mettent en avant correspondent, sous des dehors sympathiques, à une dérive de la conception des droits de l'homme. Ces sujets posent la question de l'indépendance de la justice dans un cadre différent de celui, certes très pertinent, dans lequel on a l'habitude de l'appréhender.

M. Denis Salas. Je ne suis pas sûr que les deux champs soient aussi déconnectés que vous le dites. Les techniques de *case management* qui s'appliquent à la justice ou à d'autres administrations sont toujours inscrites dans une structure hiérarchique. Vous pouvez parfaitement inventer des mécanismes souples de gestion des dossiers, applicables à tel ou tel tribunal, en fonction du type de contentieux, mais, dans notre modèle administratif, tout remonte au sommet de l'État pour devenir une politique nationale. Toutes les juridictions connaissent le traitement en temps réel, en vertu duquel les affaires sont traitées directement entre le policier et le procureur par téléphone, sans attendre la transmission du dossier par le policier au magistrat du parquet, puis au juge. L'accélération du temps et la vitesse dans l'exécution des dossiers ne sont pas du tout liées à une rationalisation économique en tant que telle, elles sont le fruit d'une politique administrative qui s'impose à l'ensemble des juridictions. On aurait pu imaginer que telle juridiction choisisse telle méthode selon la nature du contentieux. Or tout le monde applique la même méthode au même moment.

Vous le dites très bien : « trop de commentaires, pas assez de chiffres ». Cette exigence confère à la hiérarchie un pouvoir de tutelle extraordinaire, puisque les juges ne sont pas évalués uniquement – comment le ferait-on d'ailleurs ? – sur la base de leurs décisions, de leurs motivations ou de leur capacité d'écoute, mais sur les chiffres et les statistiques. Le bon juge sera celui qui aura obtenu les meilleurs chiffres. Cet impératif fait des ravages en matière pénale.

Je ne néglige pas les questions économiques, mais il faut les laisser à leur place. Ce qui fait la grandeur de la justice, c'est le face-à-face, la rencontre avec l'autre, avec sa singularité. Pierre Joxe a admirablement parlé de ces familles pauvres qui viennent au tribunal demander justice. Il faut leur rendre justice, mais cela suppose des gestes, une écoute, une attention. Comment voulez-vous trancher une question aussi lourde qu'un divorce conflictuel en quinze minutes ?

Quant aux affaires relevant du juge des enfants, grâce à une autonomie suffisante, on pouvait y consacrer une heure. Mais aujourd'hui, avec le plaider-coupable, ce sont des affaires qui passent en dix minutes. Ce culte du rendement dénature l'œuvre de justice. L'introduction des modèles européens dans les méthodes de management, orchestrée par la hiérarchie, peut provoquer des épuisements professionnels. Il faut aussi parler de ces *burn-out* catastrophiques.

Nous avons évoqué les recrutements supplémentaires – 360 magistrats dans les futures promotions. C'est considérable, mais heureusement que ce ballon d'oxygène arrive ! On calcule aujourd'hui la productivité des magistrats et des fonctionnaires. On félicite ceux dont la productivité est au-dessus de la moyenne, une prime de rendement leur est même accordée. Cette aberration est d'autant plus préoccupante qu'elle se rapporte à l'acte de juger.

Comment en sortir ? Les travaux menés par Mme Taubira sur « La justice du XXI^e siècle » nous fournissent des pistes. Ainsi, dès lors que la justice absorbe les conflits d'une société tout entière au travers de sa rencontre avec la démocratie concrète, on ne peut pas traiter toutes les affaires de la même manière selon un principe d'égalité républicaine. Indépendamment des réformes constitutionnelles, nous devons inventer un modèle professionnel qui puisse s'adapter à cette demande massive. Nous y travaillons beaucoup actuellement, comme les avocats : la médiation dans tous les domaines – familiale, pénale, droit du travail – peut absorber les conflits avant leur cristallisation dans une opposition entre droit individuel et droit collectif. Les barreaux, dont on dit un peu méchamment qu'ils vivent du contentieux, font aussi un effort : ce qu'on appelle le droit collaboratif, notamment en matière de contentieux familial, est pour les avocats une manière de prendre en main un conflit familial, un divorce en particulier, et de le gérer de A à Z, notamment quand l'intervention d'un juge ne s'impose pas.

Ces professions construisent un modèle propre, à partir de ces deux exemples-là, mais il y en a beaucoup d'autres, et tous distinguent l'accès au droit de l'accès à la justice. On ne peut pas accéder à la justice pour tout. Il faut doter nos concitoyens des moyens de réguler leur conflit ; quant aux professionnels, ils doivent faire l'apprentissage de la régulation des conflits qui vise à un apaisement plutôt qu'à une conflictualisation stérile en la matière. Face aux impératifs économiques et de gestion, ce modèle professionnel, qui me semble être lui aussi un facteur d'indépendance, offre une issue.

M. Alain-Gérard Slama. Étant un de vos lecteurs assidus, j'ai été heureux d'entendre développer des thèses qui me sont familières et auxquelles je souscris très largement. Toutefois, dans votre intervention comme dans celle de Pierre Joxe, un pouvoir n'a pas été évoqué : celui de l'opinion et des médias, peut-être parce les problèmes qu'ils posent sont sans solution.

L'opinion et les médias influent en effet sur la fabrication de la loi : en réaction à un événement sont adoptées des lois de plus en plus nombreuses, aussi circonstanciées que des notes de service. En matière pénale, cela crée un climat épouvantablement répressif.

Vous plaidez pour la médiation et l'implication de la société civile, mais celle-ci est de plus en plus punitive, demandeuse de règles et de peines, ce que les psychanalystes appellent le « pousse-au-jour ». Dans le même temps, elle est de plus en plus traversée par les peurs. À cet égard, comme beaucoup de juristes éminents, je m'inquiète de la loi relative au renseignement qui, placée entre les

moins d'un homme d'État moins bien intentionné que l'actuel, pourrait pencher dans un sens particulièrement regrettable.

Plusieurs principes fondamentaux de notre droit sont en train de se volatiliser. Ainsi la présomption d'innocence n'est-elle plus qu'une utopie, tant il est absurde d'invoquer ce mot. Le justiciable est de plus en plus tenu de faire la preuve de son innocence. L'individu qui s'est mis en situation de commettre une faute mérite la sanction de la faute comme s'il l'avait commise. On ne peut que le déplorer. Il en va de même pour la prescription. Avec la notion de complicité d'abus de bien de social, on peut se demander jusqu'où on est prêt à aller pour embêter quelqu'un.

Vous avez parlé de la professionnalisation du droit, mais le droit n'appartient pas qu'aux juristes. Je partage entièrement l'indignation de Pierre Joxe s'agissant de la nomination au Conseil constitutionnel de personnalités que le général de Gaulle eût appelées « disponibles » – peut-être la disponibilité n'est-elle pas un critère suffisant, la qualité humaine importe aussi. J'ai connu un excellent membre du CSM en la personne de l'historien René Rémond. Je propose d'urgence la nomination de Michel Winock ! Nous avons besoin que les membres de ces institutions ne soient pas seulement des juristes. Ce n'est pas nécessairement une faute que de ne pas être un spécialiste. À la Commission nationale consultative des droits de l'homme ne siègent pas que des juristes – et heureusement !

Mettre la police judiciaire à la main du juge d'instruction, cela m'effraie. L'homme le plus puissant de France se trouve tenté de le devenir vraiment.

Voilà les quelques sujets sur lesquels je souhaitais vous interpellier, tant j'étais à court d'objections à vous adresser.

M. Denis Salas. Je comprends la logique qui sous-tend la diversité des profils au sein du Conseil constitutionnel, celle-ci ayant vocation à enrichir les travaux de l'institution. Cependant, avec l'arrivée de la question prioritaire de constitutionnalité, les dossiers sont plus nombreux et plus techniques. J'ai appris avec stupeur que M. Joxe n'avait été désigné que deux fois au cours des neuf années de son mandat. J'admets la présence des politiques, mais celle des juristes est quand même nécessaire. Leurs expériences peuvent être conjuguées afin d'échapper à la dépendance vis-à-vis des services administratifs qui fournissent des solutions préformatées.

En tout état de cause, les membres du Conseil constitutionnel doivent être des juges, comme dans les autres pays européens. La Cour de Karlsruhe jouit d'un charisme exceptionnel, à telle enseigne que, en Allemagne, elle caracole en tête des sondages. Elle incarne l'État de droit, à l'instar de la Cour suprême aux États-Unis.

Il faut réfléchir au profil des juges constitutionnels, dont le rôle est si important dans l'État de droit, afin de les placer en position d'exercer la plénitude

de leurs fonctions. Ce métier, dont l'objet est tout de même la redéfinition des règles démocratiques touchant aux droits fondamentaux, va les absorber. Cet enjeu mérite qu'on réfléchisse plus avant aux profils et que, comme aux États-Unis, on organise des auditions publiques pour évaluer le profil des candidats. La question peut être résolue, mais elle demande que ne soient pas opposés la société civile et le corporatisme judiciaire, comme vous le faites de manière modérée. Je l'ai dit dès le début de mon exposé, la justice est traversée par des professionnels autres que les magistrats. Ce constat me semble important à poser d'emblée pour parer au reproche de l'entre-soi.

En faisant le choix de prendre le parti des victimes et des faibles, les médias ont contribué à dynamiser les lois répressives et participent à ce que j'ai pu appeler le « populisme pénal ». La loi pénale, placée sous le signe de l'émotionnel, fait exploser l'État de droit au nom de la cause des victimes. Cette cause va sanctifier les atteintes aux droits fondamentaux, parmi lesquels la présomption d'innocence que vous avez évoquée. Elle a été le leitmotiv permanent du précédent quinquennat. Si, aujourd'hui, les réactions s'atténuent au plan politique, les médias, eux, restent dans ce registre. Ils possèdent cette capacité à susciter l'émotion de manière nocive – l'émotion peut être positive –, puisqu'elle va provoquer ce réflexe d'indignation, d'incrimination, voire de vengeance, qui va s'emparer des lois comme on l'a vu si souvent en France et aux États-Unis.

Je sais que la mission d'information conduite par le député Alain Turret envisage d'étendre à vingt ans la prescription criminelle. Je mets en garde contre la tentation de construire une éternité pénale au-dessus de la tête des citoyens, qui seraient ainsi voués à un destin pénal collectif. Nous aurions à rendre compte de nos fautes, quoi qu'il arrive et pour toujours, indépendamment de l'oubli auquel nous pouvons aspirer.

On observe une dilatation du temps pénal sous la pression victimaire, qui n'est pas illégitime mais exige de la modération – j'en appelle aux mânes de Montesquieu – pour éviter cet empire du droit que beaucoup redoutent aujourd'hui.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Vous avez évoqué les conséquences de l'attribution au CSM de prérogatives en matière d'inspection, de formation et de gestion de carrière. Une grande partie des services du ministère de la justice devraient notamment être transférés au CSM. Celui-ci deviendrait-il alors un ministère de la justice sans garde des sceaux ? Dans ce cas, l'existence d'un garde des sceaux ou d'un ministre de la justice se justifierait-elle encore ? Dans le *Dictionnaire de la justice*, Christian Vigouroux abordait la question des conséquences de la suppression du ministère de la justice pour l'administration pénitentiaire ou la protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi pour la politique pénale. Il faut savoir que 80 % des affaires relèvent du civil et seulement 20 % du pénal, alors que la justice n'est connue que pour les affaires pénales.

Aux termes de la Constitution, « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Est-ce à dire que, en cas de suppression du ministère de la justice, il ne lui appartiendrait plus de déterminer les grandes orientations dans le domaine de la justice, notamment en matière pénale ?

Il est utopique de croire que l'addition des instructions individuelles peut faire une politique pénale générale. À partir de combien d'instructions individuelles peut-on commencer à faire une politique pénale ? avait demandé Élisabeth Guigou. Poser cette question, c'est déjà lui donner une réponse négative. Ce sont deux choses totalement différentes, même si elles ne sont pas sans lien.

Mais, si le garde des sceaux ne donne plus d'instructions individuelles et n'intervient plus dans la définition de la politique pénale, s'il devient un ministre croupion, une chose est sûre, il y aura toujours un ministre de l'intérieur dans un gouvernement.

La police judiciaire n'a pas été entièrement transférée du ministère de l'intérieur au ministère de la justice. Le ministre de l'intérieur continue à bénéficier des remontées d'information avant le ministre de la justice, d'autant que, désormais, la gendarmerie dépend fonctionnellement du ministère de l'intérieur. Jusqu'à présent, en jouant des différences entre la police et la gendarmerie, il était possible de se ménager une certaine autonomie dans le choix des enquêteurs et dans la conduite des enquêtes. Maintenant, c'est fini, tout est au ministère de l'intérieur et y restera.

Nous ne sommes plus à l'époque où Michel Poniatowski pouvait dire : « J'ai fait relâcher des manifestants. » Cela n'empêche pas que, de temps à autre, on entend le ministre de l'intérieur commenter des enquêtes judiciaires dont il ne devrait pas avoir connaissance, puisqu'elles sont censées être sous le contrôle des magistrats. Dans la phase d'enquête préliminaire ou de flagrance, le ministre de l'intérieur ne devrait rien savoir. Or il sait, c'est lui qui commande, ce n'est pas le ministère de la justice ; c'est rarement le procureur qui dirige. Il faut se soumettre au principe de réalité. Les lois prévoient que le procureur de la République conduit les enquêtes. Pourtant, à 90 %, celles-ci sont des enquêtes préliminaires d'office dont le parquet n'aura pas connaissance.

Ce qui est en jeu, ce ne sont pas seulement les modalités de nomination, mais l'équilibre dans la conduite de l'enquête. Le parquet est la porte d'entrée pénale, mais sa faiblesse ne vient pas seulement de l'absence de double clé pour sa nomination.

M. Denis Salas. Je partage ces inquiétudes, mais vous répondrai en vous faisant partager une expérience récente. J'ai travaillé sur le fonctionnement de la cellule de crise pendant les attentats de janvier, avec cette question à l'esprit : comment une cellule opérationnelle élabore-t-elle sa doctrine pour répondre à l'immédiateté d'un défi de cette ampleur ? J'ai été très frappé par l'autonomie fonctionnelle de la cellule. Le procureur de la République, le chef de la police et

les unités opérationnelles décident en temps réel comment procéder. Ils informent le politique, mais, pour le reste, s'appuient sur leur professionnalisation. Ce n'est pas par hasard que le parquet antiterroriste est installé à Paris : il a un savoir-faire. Dans ces cas-là, les conflits, les querelles et les rivalités sont mis de côté et la doctrine s'élabore entre professionnels – du renseignement, du parquet et de la police –, afin de conduire une information tout en gérant la communication pour apaiser l'inquiétude collective.

À l'opposé, l'affaire de la maternelle de Neuilly que j'ai eu à connaître était totalement politique. Nicolas Sarkozy, alors maire de Neuilly, en a fait une affaire personnelle, n'hésitant pas à s'introduire dans le dispositif de sécurité. Les choses ont évolué depuis, et j'ai noté la légitimité de l'intervention professionnelle ainsi que la loyauté dans la collaboration entre police, services secrets et parquet.

On a pu s'interroger – moi le premier – sur les raisons qui justifiaient de tuer les terroristes, sur le fondement juridique d'un tel acte. J'ai compris que l'État de droit n'était pas absent de l'opération de police. Les policiers nous ont dit qu'ils veillaient à être en état de légitime défense face à des individus qui les menaçaient de manière violente. Ils s'autorisent à répliquer en ayant à l'esprit l'État de droit et non pas la vengeance ou la réaction pulsionnelle à leur mise en danger.

Ainsi, malgré les difficultés que vous avez relevées, il existe des constructions professionnelles qui échappent souvent à notre regard et dans lesquelles la distinction est clairement établie entre une situation d'État de droit pour défendre la République et une guerre au terrorisme qui justifierait n'importe quoi, en termes de renseignement ou de violences policières. Cette préoccupation me semble partagée par le parquet et les forces de sécurité dans des affaires aussi graves. S'il y a une information du politique, elle s'accompagne d'une autonomie revendiquée, construite sur le terrain.

Mme Cécile Duflot. J'ai été très intéressée par vos propos sur la question de la médiation et des autres manières de résoudre les problèmes que la démarche judiciaire traditionnelle. La France est très en retard sur ces sujets-là, privant ainsi la société du bénéfice de ces méthodes. En la matière, l'une des difficultés sur laquelle nous butons est l'évaluation.

Ces dernières années, ont été développés des indicateurs sur la base desquels sont conduites les politiques publiques, reléguant au second plan la considération de l'intérêt des politiques elles-mêmes.

Cette lacune apparaît évidente dans le domaine de la justice, notamment dans les conflits de nature familiale. Que la justice fasse son travail en matière pénale me paraît évident. En revanche, qu'il s'agisse de garde des enfants, de divorce ou de tutelle, les procédures, qui sont très longues, contribuent au pourrissement de la situation. Par son mode de fonctionnement, la justice, loin d'atteindre son objectif d'apaisement et de résolution, aggrave et tend les situations.

On peut très bien imaginer une évolution du rôle des avocats. Toutefois, ce n'est pas un pis-aller, mais presque un impensé, que la résolution non violente des conflits. Le passage par le tribunal participe parfois de la résolution du conflit, mais, dans tous les cas, il est assez violent, car la confrontation y est organisée. Comment faire évoluer les pratiques, en s'inspirant peut-être d'exemples étrangers, pour sortir la résolution de ces conflits d'un fonctionnement judiciaire classique ? On y parvient très bien dans certains conflits économiques grâce à l'arbitrage, mais, dans le champ privé, la situation s'est aggravée par rapport à celle qui prévalait il y a trente ou quarante ans.

Nous pourrions peut-être réfléchir à des solutions pour mettre en œuvre à moyens constants une autre manière de résoudre les conflits. Pourriez-vous approfondir ce point ? En la matière, nous sommes loin d'avoir abouti.

M. Denis Salas. La justice est en prise directe avec la société tout entière et la demande de droit est telle que la justice n'est pas en mesure d'y répondre avec les moyens existants. Les exemples étrangers sont très nombreux, en particulier dans les pays comme le Canada, où la société civile est plus active et développe des mécanismes de médiation.

J'ai longtemps étudié la justice restauratrice qui offre un rayonnement à la médiation. Cette voie permet de régler un conflit violent en donnant aux acteurs l'occasion de dégager une perspective commune afin que chacun se sente concerné par la décision et participe à l'élaboration du bien commun.

Dans notre pays, bien des obstacles sont à rechercher dans un État très administratif, où tout citoyen aspire à trouver une solution magique dans cette icône qu'est le droit codifié, mais aussi dans une société individualiste où chacun réclame son droit, où l'on oppose les droits et où l'on conflictualise au lieu d'apaiser. Ces obstacles de toute nature sont d'une telle ampleur que le justiciable n'imagine pas d'autre recours que le juge pour sortir d'une situation douloureuse.

Le justiciable peut avoir la chance de tomber sur des professionnels – avocats, éducateurs, juges, élus – qui savent entendre, non pas la formalisation contentieuse du litige, mais l'arrière-plan émotionnel. Cela demande du temps pour démêler les racines du conflit. Il faut des heures et des heures pour désamorcer les conflits. Ce n'est pas compatible avec le management actuel, et c'est épuisant. Pourtant, les résultats sont là.

Avec le droit collaboratif, les avocats profitent de sessions de formation passionnantes sur la résolution des conflits familiaux. L'assignation en matière de divorce n'est pas la seule solution pour régler une situation douloureuse. Avant que le conflit ne s'enkyste du fait de son traitement exclusivement contentieux, il faut pouvoir trouver par la médiation les moyens de le désamorcer en faisant appel à des outils totalement différents du droit. Ce travail suppose l'intervention d'un tiers impartial, soucieux de faciliter la solution du conflit et l'adhésion des parties

à celle-ci. Ce travail, dont l'efficacité est avérée, demande du temps et ne fait pas partie des mœurs judiciaires.

Les juges ordonnent peu de médiation en matière familiale, car ils veulent conserver ce contentieux pour eux, tout comme les avocats. Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle d'incitation très fort, qui n'est toutefois pas du ressort de la Constitution, pour permettre à la société civile de s'approprier ces conflits, qui relèvent de sa compétence, sans les exproprier dans des instances qui vont l'en déposséder. Cela me semble être un enjeu majeur.

Il s'agit de doter la société civile d'une autonomie qu'elle n'a pas dans notre histoire politique. C'est l'État qui absorbe les conflits ; c'est le droit qui les traite. La société civile ne connaît pas cette autonomie que vous évoquez dans les pays anglo-saxons. Cet arrière-plan culturel nous empêche d'aller vers la justice restauratrice. Il y a une réflexion collective à mener, y compris au plan pénal. Dans l'affaire d'Outreau, on ne peut pas se contenter de juger la culpabilité des uns et des autres ; la justice doit reconnaître la situation de souffrance des enfants pour renvoyer autre chose qu'une décision pénale.

Ce modèle de justice non judiciaire imaginé par la société civile mérite que soient soutenues les rares initiatives qui vont en ce sens. Il faut également convaincre les professionnels qu'il ne s'agit pas de les déposséder de leur compétence ou de leur savoir-faire, mais de les accompagner vers une manière de rendre la justice qui réponde mieux aux besoins de la société civile. Celle-ci, plus adulte, est capable de mobiliser elle-même ses droits plutôt que de les transférer à des intervenants qui risquent de la priver des clés de compréhension et de résolution qu'elle pourrait développer elle-même grâce à l'intervention d'un tiers facilitateur. C'est une hypothèse à laquelle il faut travailler.

Mme Christine Lazerges. La composition de la Cour constitutionnelle appelée à remplacer le Conseil constitutionnel et celle du CSM posent des problèmes différents, qu'il ne faut pas confondre. Si le Conseil constitutionnel devient une véritable Cour constitutionnelle, une juridiction amenée à se prononcer sur des sujets difficiles, il ne doit plus être ouvert à la société civile, à des politiques ou à des personnes à remercier, et il ne doit être composé que de juristes. Toute autre chose est la composition du CSM, ou Conseil de justice, puisque ses membres n'ont pas vocation à résoudre des problèmes de droit, mais à choisir au mieux les personnes exerçant des compétences dans l'institution. Dans le cas du CSM, il me paraît extrêmement positif que des non-magistrats en fassent partie, à condition que quelques magistrats en soient membres tout de même.

Je ne suis pas hostile à la dévolution au CSM de compétences en matière de formation, de discipline et de gestion des carrières. Le garde des sceaux conserve de nombreuses compétences. Seules l'inspection générale des services judiciaires et la direction des services judiciaires quitteraient le giron du ministère, toutes les autres directions resteraient. Vous avez ainsi bien distingué la politique

pénale, qui continuerait à relever du ministère de la justice, et l'action publique. Les deux peuvent se construire ensemble.

S'agissant du statut du parquet, suffirait-il de modifier le mode de nomination au profit du CSM pour que les juges de Strasbourg considèrent enfin que celui-ci appartient à l'autorité judiciaire, alors qu'il conservera son rôle d'autorité poursuivante ? Je n'en suis pas sûre.

Quant à l'aide juridictionnelle, elle a donné lieu à plusieurs scandales. De nombreux avocats refusent de solliciter l'aide juridictionnelle pour leurs clients qui pourraient pourtant y prétendre en raison de leurs revenus. Les barreaux me semblent très peu respectueux de la déontologie dans ce domaine. J'en ai des exemples récents. Une employée de maison à temps très partiel gagnant 700 euros par mois a sollicité un jeune avocat membre du Syndicat des avocats de France, pourtant réputé protéger les plus faibles. Celui-ci lui a fait valoir que la demande d'aide juridictionnelle était une démarche trop compliquée. Après s'être enquis de ses revenus, il lui a demandé 2 100 euros en trois fois, plus les frais, sans aide juridictionnelle. Comment avancer vers plus de déontologie ?

M. Denis Salas. Je ne suis pas dans l'esprit de la CEDH pour mesurer l'impact qu'aurait sur sa jurisprudence une nomination du parquet par le CSM. Ce serait assurément une étape très importante, mais peut-être pas suffisante. Depuis le temps que nous la réclamons, cette évolution ne pourrait être que souhaitable, même si elle ne correspond pas aux standards d'excellence de la CEDH. La mutation sera plus importante encore lorsque la culture d'autonomie se sera installée, mais cela prendra du temps. J'ai rappelé deux siècles de culture d'obéissance, de soumission, de déférence. Les hommes et les femmes de ce corps très hiérarchisé devront s'autoriser à prendre une place qui n'est pas celle que l'histoire les avait habitués à occuper. L'acquisition de cette culture d'autonomie dans les décisions et les réquisitions prendra du temps. Les justiciables seront confrontés à des hommes et à des femmes, non pas à des principes, qui devront se persuader que leur culture n'est plus celle de la soumission mais de l'autonomie raisonnable.

Les nominations avalisées par le CSM auraient pour conséquence de professionnaliser le corps des procureurs et de le prémunir contre les dérives que provoquent certains appétits de carrière. Elles apaiseraient bien des ambitions. Nous avons vu cette évolution en Belgique : lorsque les nominations ont été avalisées par le Conseil supérieur de la justice, il a été possible d'organiser la profession en dehors d'une perspective de carrière.

J'ai peu de choses à dire sur l'aide juridictionnelle. Je pensais que notre pays n'était pas mal placé en Europe. Mme Taubira s'est, semble-t-il, attelée à cette question qui mérite une réflexion.

Pour conclure, nous sommes les héritiers d'une culture qui ne nous prépare pas au changement. À cet égard, le rôle du Parlement est important car

nous avons besoin qu'on nous montre la voie. Le corps ne sait pas très bien sur quel pied danser, victime des revirements à chaque changement de gouvernement, oscillant entre soumission et autonomie. Cette situation ne peut plus durer. C'est pour cette raison que la CEDH nous condamne régulièrement. L'État de droit mérite d'être stabilisé. Cela passe, me semble-t-il, par cette réforme du CSM et des parquets. Vous pouvez inciter le Président de la République et le Gouvernement à aller dans cette direction. Le moment est venu. Nous avons trop attendu. Nous payons cet atermoiement par un mouvement perpétuel de construction et de déconstruction de l'État de droit qui n'aura pas de fin. C'est à vous de nous aider à construire un État de droit digne de notre démocratie.

M. le président Claude Bartolone. Nous vous remercions beaucoup, monsieur Salas.

**Réunion consacrée à la préparation du rapport,
le vendredi 26 juin 2015**

M. le président Claude Bartolone. Avant d’entrer dans le vif du sujet, je tiens à féliciter Michel Winock qui vient d’obtenir le prix du livre politique du Sénat pour son ouvrage sur François Mitterrand. Nous avons donc fait le bon choix, les mérites du coprésident de notre groupe de travail ayant été une fois de plus reconnus...

M. le président Michel Winock. Je vous remercie, monsieur le président, d’autant que, je le suppose, vous n’y êtes pour rien !

M. le président Claude Bartolone. Pour rien, en effet : vous imaginez le poids de ma parole au Sénat...

Après sept mois d’auditions, de tables rondes et de débats, nous voici entrés dans la phase de délibérations de notre groupe de travail sur l’avenir des institutions.

Dans cette perspective, nous avons adressé à chacun d’entre vous un questionnaire dit « préférentiel ». Ce document, dont vous trouverez un exemplaire devant vous, est le reflet de nos discussions et de nos échanges. Il tente de répertorier les positions et les pistes de réformes évoquées au cours des quatorze séances précédentes. Nous vous avons demandé d’indiquer sur ce document votre degré d’adhésion ou d’opposition à chaque proposition.

Si ce questionnaire se veut relativement exhaustif, il se peut néanmoins que vous ayez noté, ici ou là, un oubli. Si tel est le cas, une rubrique intitulée « remarques personnelles » se trouve en dernière page du questionnaire afin de vous permettre de sortir des chemins tracés par ce document et de le compléter ainsi utilement. Nous ne pourrons pas, en revanche, compte tenu de notre calendrier, modifier ou ajouter telle ou telle question et adresser un nouveau questionnaire au groupe de travail.

J’insiste d’ailleurs sur le fait que vos réponses doivent impérativement parvenir au secrétariat du groupe de travail, soit sous forme électronique, soit sous forme manuscrite, au plus tard lundi prochain à midi. Michel Winock et moi-même remercions ceux qui nous ont d’ores et déjà transmis leur réponse.

Nous vous informons également que nous vous remettrons, à la demande de plusieurs d’entre vous, un enregistrement de l’intégralité de nos auditions et de nos séances. Je vous rappelle toutefois que l’ensemble des comptes rendus est accessible en ligne sur le site de l’Assemblée sous un format PDF – nous pourrons aussi vous les transmettre.

J'ai eu l'occasion de l'indiquer il y a quinze jours, nous avons prévu avec Michel Winock deux séances de délibérations : celle d'aujourd'hui et celle du 10 juillet prochain.

Lors de la prochaine séance, nous vous présenterons l'analyse consolidée des questionnaires que vous nous aurez transmis et, par la suite, les positions qui semblent faire consensus au sein du groupe de travail et celles qui au contraire n'auront pas rassemblé de majorité. Puis nous laisserons les uns et les autres réagir.

La séance d'aujourd'hui est, en revanche, l'occasion pour chacun d'entre vous d'exposer ses propres positions afin, peut-être, de convaincre ceux qui n'ont pas encore rempli leur questionnaire ou qui seraient encore indécis sur tel ou tel point. C'est également l'occasion d'insister sur les constats qui semblent s'être dégagés à l'issue de ces sept mois de travail et que nous voudrions retrouver dans notre rapport.

Je l'ai dit la dernière fois : chacun ici a évolué intellectuellement au cours de ces séances. Nos convictions ont été parfois renforcées, parfois ébranlées, voire modifiées ! L'analyse des questionnaires peut nous réserver quelques surprises... Reste que, pour ma part, une chose est sûre : après cette expérience, je crois aujourd'hui encore plus qu'hier à l'importance de la délibération. Je vous remercie les uns et les autres pour votre assiduité et pour vos interventions. Je rappelle qu'il n'est en aucun cas question de vous piéger : toutes vos remarques, y compris celles qui ne s'accorderaient pas avec les conclusions du rapport, seront prises en considération et vous pourrez y adjoindre une contribution écrite une fois nos réunions terminées. Tout sera ainsi transparent.

La question de la modernisation de nos institutions s'invitera inéluctablement lors de la prochaine élection présidentielle. J'espère que notre groupe atypique – pour la première fois, ce ne sont pas uniquement des constitutionnalistes qui auront réfléchi à l'évolution de nos institutions – aura l'occasion de prendre sa part au débat.

Mme Christine Lazerges. Je m'interroge sur la méthode de travail du tour de table de ce matin : allons-nous traiter question par question ? Je pense en effet que nous devons séquencer nos interventions.

M. Bernard Accoyer. Si nous faisons un tour de table pour chaque question, nous serons encore là demain matin. Il me semble plus approprié, à ce stade de nos travaux, que nous livrions chacun une vision synthétique.

M. le président Claude Bartolone. Mon prédécesseur a, me semble-t-il, raison et nous ne devons pas, de plus, anticiper sur les réponses au questionnaire. Je propose donc que chacun s'exprime sur l'ensemble des auditions auxquelles nous avons procédé, en se concentrant sur les points qui l'auront le plus fait « bouger ».

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je suis d'accord avec la méthode que vous proposez, monsieur le président, ainsi que M. Accoyer : il faudrait que chacun revienne sur deux ou trois points saillants. En outre, je note que le questionnaire recèle une question implicite et qui surplombe les autres : celle de savoir s'il faut, ou non, réformer en profondeur les institutions.

M. le président Michel Winock. Ne peut-on, avant tout, se demander ce qui manque dans ce questionnaire – sans qu'il soit certes question de le transformer ? Par exemple, je n'y ai rien vu sur la procédure de désignation des candidats à la présidence de la République, alors que nous l'avions évoquée à propos des primaires.

M. le président Claude Bartolone. Identifier ce qui manque est une démarche intéressante, mais qui ne doit pas occulter le travail accompli. L'intervention de Michel Winock me donne d'ailleurs l'occasion de remercier l'ensemble de ceux qui ont travaillé sur le sujet, services, administrateurs et vous-même, madame la secrétaire générale.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Si nous optons pour la fusion du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), des questions supplémentaires sont nécessaires sur les compétences de la nouvelle assemblée qui en résulterait : à quoi servirait-elle, ne serait-elle que consultative ; aurait-elle, dans certains domaines, des compétences législatives ?

De même, si l'on opte pour un ordre de juridiction sociale, fortement défendu par Pierre Joxe – proposition quelque peu révolutionnaire pour laquelle on peut être tenté, constatant le mauvais fonctionnement de nos juridictions sociales –, des questions complémentaires doivent être posées. Fusionnera-t-on les juridictions sociales administratives et judiciaires ? Doit-on mettre de l'ordre dans le maquis juridique actuel tout en tentant de sortir de la pauvreté immense de ces juridictions ?

M. le président Claude Bartolone. Pour ce qui est de la fusion du Sénat et du CESE, plusieurs questions figurent page 12, notamment la question 39.1.3, qui rejoint la vôtre : « *Quelles conséquences faudrait-il en tirer en termes de pouvoirs ?* »

Mme Mireille Imbert-Quaretta. Nous n'avons pas procédé à l'évaluation des réformes constitutionnelles passées. Je pense à la remarque qu'avait faite le président Accoyer sur les conséquences de la session unique. Faut-il la maintenir, surtout si l'on veut accentuer le contrôle de l'exécutif par le Parlement ? Je pense à la semaine de contrôle.

Ensuite, en ce qui concerne la réforme constitutionnelle de 2008, je me suis interrogée à plusieurs reprises, d'une part, sur le partage du temps entre le Parlement et le Gouvernement et, d'autre part, sur le fait que le texte examiné en séance est désormais celui de la commission et non plus celui du Gouvernement. Or, sur ce dernier point, vous avez observé, monsieur le président, une explosion

en séance des amendements gouvernementaux, les textes étant « mal ficelés ». Mais la vraie raison n'est-elle pas plutôt que le Gouvernement, s'il veut en revenir à son texte, est obligé de déposer des amendements ? Je me demande par conséquent si ces deux modifications n'ont pas eu des effets collatéraux que l'on n'avait pas prévus.

M. le président Claude Bartolone. Lorsque nous avons reçu Régis Juanico et Laure de La Raudière, auteurs d'un rapport sur la « fabrique de la loi », ces difficultés ont bien été mises en évidence et nous avons pu constater qu'elles dépassaient la seule réforme de 2008. Vous auriez raison, madame, si les amendements du Gouvernement n'étaient déposés qu'après l'examen du texte par l'une des deux assemblées, mais je dois malheureusement souligner, pour l'avoir vécu très dernièrement, que cette multiplication des amendements gouvernementaux s'observe dès la première lecture. J'ajoute, à l'attention de ceux – dont font partie certains membres du Gouvernement – qui déplorent le rôle du Parlement dans l'inflation législative, que plus de 80 % des textes inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée sont d'origine gouvernementale. En outre, l'inflation en question ne doit pas seulement se mesurer au nombre des textes, mais aussi à leur épaisseur – et la frontière est souvent franchie allégrement entre le domaine de la loi et celui du règlement.

Mme Cécile Untermaier. Je félicite à mon tour les services pour l'élaboration du questionnaire, et j'insiste pour qu'on ne voie pas dans mon intervention une critique.

Je relève que nous avons assez peu évoqué le Conseil d'État au cours de nos réunions. Il serait intéressant de savoir comment nous souhaiterions le voir évoluer ? Faut-il aller jusqu'à regrouper la juridiction administrative et la juridiction judiciaire au sein d'un même ensemble ? Cette question est importante dès lors que nous nous interrogeons sur la nature du pouvoir judiciaire, car qui dit pouvoir judiciaire dit, bien sûr, déontologie et indépendance. Or je ne suis pas sûre que le Conseil d'État, dans sa configuration actuelle – on y remarque en effet l'existence de potentiels conflits d'intérêts – réponde aux exigences d'un pouvoir judiciaire.

Mme Virginie Tournay. Je ne vois pas d'items sur la place du principe de précaution dans la hiérarchie des normes, alors que nous avons longuement débattu de ce point controversé, et qui touche à la démarcation entre opinion et connaissance. Veut-on, oui ou non, confier à nos institutions la responsabilité de la gestion de nos sociétés sur le temps long ?

M. Denis Baranger. Vous l'avez dit, et nous vous en sommes redevables, monsieur le président, ce groupe de travail est assez original et doit le rester. Il faut que le rapport mette en évidence la plus-value de notre travail : la diversité des positions exprimées sur les questions institutionnelles, la diversité des approches empiriques suggérées. Si nous n'étions qu'une énième commission de réflexion sur les institutions, ce serait en effet dommage. Aussi le grand intérêt de

notre travail – et même si nous le ferons dans certains cas parce que c’est utile – ne réside-t-il pas nécessairement dans l’énumération de propositions de modification de la Constitution, d’autant que nous savons qu’il sera difficile de réunir une majorité des deux tiers au Congrès. Nous devons constituer une étape dans la réflexion sur les institutions de la V^e République.

M. Michaël Foessel. Je souscris à ce que vient de dire M. Baranger. Évoquer le fait qu’il n’y a pas de question sur le point de savoir s’il faut conserver, amender ou changer la Constitution est une bonne manière de lancer le débat. Il faudrait que le groupe de travail, à travers son rapport notamment, montre qu’au-delà des mesures qu’il peut préconiser sur tel ou tel point, la question des institutions est urgente et impérieuse. Il faut en effet qu’elle redevienne une question démocratique et médiatique. Il convient de réintroduire le politique au sens noble dans notre façon d’aborder les questions institutionnelles. J’y insiste : la question de savoir s’il faut changer la Constitution ou changer de Constitution devrait tout de même être évoquée, ne serait-ce que formellement, pour délimiter l’ambition du groupe de travail.

Il y a peut-être consensus sur la nécessité que nos discussions deviennent de véritables enjeux de société dans les mois à venir, et, pour cela, il n’y pas d’autre moyen que de souligner que ce dont nous avons parlé ici, y compris dans ses dimensions les plus techniques, concerne les citoyens. La discussion devrait donc avant tout porter sur le désir d’institutions, éventuellement même – je parle ici pour moi – le désir de changer les institutions, et ce avant même de savoir si le Sénat doit devenir une chambre consultative ou une chambre dont les membres seraient tirés au sort.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Nous saisissons très souvent, même de plus en plus, le Conseil constitutionnel, et je regrette que nous n’ayons pas auditionné son président – mais peut-être a-t-il un devoir de réserve. Le questionnaire n’aborde que le fait de savoir si les anciens présidents de la République doivent ou non en être membres de droit, et si ses membres doivent avoir une compétence juridique... Or j’ai bien mesuré, depuis que je suis parlementaire, l’évolution de cette institution très importante à mes yeux, en particulier avec l’instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le questionnaire devrait donc aborder la place, la fonction du Conseil constitutionnel dans la démocratie française.

Ensuite, qu’en est-il de l’environnement européen ? Quelle est l’influence de l’Europe sur nos institutions ? Nous n’avons peut-être pas suffisamment développé le sujet au cours de nos réunions alors que l’Europe prend une place de plus en plus importante. Notre système institutionnel est-il adapté à l’Union européenne, en particulier en ce qui concerne les rapports entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens ?

M. Bernard Thibault. Je suis de ceux qui ont déjà répondu au questionnaire. Même si l’on peut souhaiter que d’autres questions soient posées, il

paraît difficile d'en augmenter le nombre indéfiniment. Néanmoins, on est souvent tenté de répondre par « oui, si » ou « oui, mais »... Je pense avant tout à la restitution et à la réception de nos travaux. Nous pouvons en effet aider à une prise de conscience afin que les sujets que nous avons abordés fassent plus encore qu'à présent partie du débat public. Dans cette perspective, nous devons avoir présent à l'esprit que tous les sujets ne se valent pas. Ainsi, la durée du mandat du Président de la République intéressera bien plus que le fait de savoir s'il faut porter de une à deux le nombre de semaines blanches au Parlement. Ainsi ce qui paraît relever de la mécanique – même si certains aspects en sont très importants – ne devrait pas être placé au même rang que d'autres enjeux qui, aux yeux des citoyens, apparaissent bien plus cruciaux.

M. le président Claude Bartolone. Je précise que le tome II du rapport reprendra l'intégralité de nos auditions et chacun pourra, s'il le souhaite, envoyer une contribution. Nous devons tenir compte du pari intellectuel que nous avons fait : réunir régulièrement et pendant de nombreuses semaines, dans la même pièce, des individus aux profils totalement différents et essayer de mesurer leur sensibilité à la question de savoir s'il faut modifier ou non nos institutions. Reste que la juxtaposition des interventions des uns et des autres ne suffirait pas à dégager une approche conclusive, d'où ce questionnaire. Je ne veux en tout cas surtout pas qu'on ait l'impression que je voudrais tordre la position des uns et des autres : le document final montrera le « bougé » éventuel des positions de chacun.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, madame Zimmermann, nous avons décidé de ne pas recevoir les représentants des institutions – ainsi le président du CESE m'a-t-il demandé en vain, à plusieurs reprises, à être reçu – car cela aurait changé la nature de nos réunions. Quant à la QPC, nous sommes miraculeusement parvenus, il y a un an et demi, à réunir l'ensemble des représentants des différentes institutions pour participer à un colloque sur le sujet. Un document en est résulté, où l'on s'interroge notamment sur le fait de savoir si la QPC change ou non la nature du Conseil constitutionnel.

Mme Cécile Duflot. Le questionnaire – qui est une très bonne idée – permet de mesurer la sensibilité de tous ceux qui ont participé aux travaux de la commission. Pour ce qui me concerne, mes positions ont évolué sur certains points ; ainsi de la Sixième République : plutôt que d'en passer par un moment très violent, je plaiderais plutôt, désormais, pour une Cinquième *bis*. Il est très important que le résultat de nos travaux soit suffisamment clair et donne des perspectives. Bien sûr, nous n'aboutirons pas à une position commune – sinon elle serait des plus tièdes – et il faudra laisser apparaître un certain nombre de tendances.

Je reviendrai sur deux événements récents. Je m'astreins depuis un certain temps, notamment à cause de nos travaux, à ne plus commenter ce type d'événements afin d'avoir du recul.

Le premier est la manière dont le Premier ministre a décidé d'appliquer l'article 49, alinéa 3, de la Constitution : au cours d'une micro-intervention, coupant court à tout débat, il nous a expliqué qu'il fallait aller vite. On n'entend d'ailleurs que cela : j'ai lu que le Président de la République allait juger les ministres en fonction de la rapidité avec laquelle ils prenaient leurs décrets d'application. Or on se trompe : quel est le problème « majeur » de la France depuis deux jours ? Celui des taxis !

Pouvons-nous nous montrer francs sur le sujet ? Entre 1973 et 2012, le prix de la licence de taxi a été multiplié par quarante et, ces dernières années, il est passé de 200 000 à 250 000 euros. Or ce problème ne vient pas de surgir : identifié depuis plus de vingt ans, il est lié à la fois à l'économie de la rente et à la révolution numérique en cours, et non pas au temps parlementaire, à la sortie attendue de décrets d'application – ce serait mentir que de l'affirmer. C'est donc davantage une question de prise en compte des enjeux politiques que de fonctionnement des institutions qu'il s'agit.

Notre responsabilité me paraît être d'introduire de la raison et de la lenteur dans le processus législatif pour éviter non pas la rapidité mais bien l'agitation : élaborer la loi exige prudence et responsabilité. L'accélération évoquée implique que la seule réponse politique que l'on puisse trouver à certaines questions est d'ordre législatif.

Quand on brusque certaines décisions, le Conseil constitutionnel est aujourd'hui le dernier recours. Quel sens y a-t-il à ce que le chef de l'exécutif, dont nous avons dit à quel point il était déjà puissant, saisisse le Conseil constitutionnel de l'intégralité d'une loi qui vient d'être votée ? Tour le monde a l'air de considérer cette pratique comme logique, mais on nous empêche d'assumer des choix politiques de moyen, voire de long terme, ou même de réparer des erreurs. Je prendrai un autre exemple : celui de la taxe poids lourds, fruit d'un travail considérable, faisant l'objet de l'unanimité dans le cadre de la loi « Grenelle », et appliquée par deux majorités différentes – avant que tout s'arrête subitement.

Nous nous éloignons peut-être un peu du sujet, mais il faut prendre ce type d'exemples en considération car, à rester à un niveau stratosphérique, nous nous mentirions à nous-mêmes. Parmi les difficultés que nous avons identifiées figure la très grande responsabilité du Président de la République : dès lors qu'un seul individu est sommé d'apporter des réponses sur tous les sujets du jour au lendemain, le fonctionnement démocratique s'en trouve fragilisé.

J'espère que le questionnaire mettra en évidence, sur plusieurs points, des « bougés », pour reprendre votre expression, monsieur le président. Et j'espère que l'absence de plan caché de votre part ne signifie pas que nous n'aboutirons à aucun résultat. En effet, notre groupe de travail n'est pas si anodin. Dans les circonstances présentes, nous devons oser la franchise. Je ne prétends pas détenir la vérité sur tout : nos débats, je l'ai dit, m'ont amenée à changer d'avis sur

certaines questions – ainsi des relations entre le Sénat et le CESE, sujet sur lequel j’ai été en effet très influencée par ce que j’ai entendu. Au contraire, plusieurs auditions ont renforcé mon point de vue initial, comme sur le scrutin proportionnel.

La composition du groupe de travail est si originale que nous devons oser affirmer un certain nombre de choses : nous en avons besoin. J’ignore si, comme me l’a suggéré une personne autour de la table, nous sommes en 1788 sans que, nous mis à part, les principaux concernés ne s’en soient pas rendu compte, mais je pense que nous devons faire des propositions – les acteurs institutionnels eux-mêmes étant du reste bien conscients de la nécessité de bouger. La situation des taxis et des VTC est douloureuse, alors que nous avons identifié leurs problèmes depuis très longtemps ; si nous agissons de même avec les institutions, ce ne serait plus seulement dangereux mais dramatique.

M. Alain-Gérard Slama. Je prolongerai ces réflexions auxquelles je souscris largement. Qu’est-ce qui n’a pas marché dans cette affaire des taxis ? Pas seulement une question de procédure, mais également une question de principe – un principe de justice, ou de respect des contrats. Des gens sont titulaires d’une licence qu’ils ont payée très cher, en fonction de laquelle ils ont organisé leur avenir, et ils voient brusquement des modalités de fonctionnement de la société, parfaitement légitimées par le développement des techniques, par les progrès de la mondialisation, entrer malheureusement en totale contradiction avec le respect des engagements pris par la société à leur égard. Je faisais à ce propos remarquer à Bernard Thibault que le corporatisme pouvait être aussi violent que la lutte des classes...

J’ai appris ici comment les choses fonctionnaient sur le terrain – je n’ai jamais été député –, d’une façon qui m’a énormément éclairé. La France, parmi la plupart des pays européens, est celle qui a le plus subi le choc de la mondialisation, car elle a été construite par son État, contrairement à de nombreux autres pays, comme l’Allemagne qui a été une nation avant d’être un État. Par conséquent, dès lors que l’État se trouve déstabilisé par la mondialisation, nous nous demandons d’où vient la loi qui décide de l’orientation vers tel ou tel cap qui nous semble parfois en contradiction avec notre modèle – comme c’est le cas pour la laïcité, par exemple, très peu abordée par le questionnaire.

La Cinquième République a été jusqu’à présent une réponse à ce type de problème, dans la mesure où elle posait des équilibres, notamment entre l’aspiration monarchique des Français – et ce n’est pas un hasard si la place du Président de la République nous a tellement occupés – et la dimension populaire. Je pense qu’il faut préserver cette dimension monarchique sans pour autant affaiblir les contre-pouvoirs. La mise en jeu de la responsabilité du Président m’apparaît essentielle : il est irresponsable comme les anciens monarques, ce qui n’est plus pensable aujourd’hui.

En outre, la mondialisation nous confronte au temps réel. Si vous entamez un régime d'amaigrissement, je vous déconseille de vous peser toutes les dix minutes ! Or c'est un peu ce qui nous arrive : les lois sont essentiellement fonction de l'actualité qui impose son rythme. Sur ce plan aussi, la Cinquième République respectait un certain équilibre qui reposait sur la légitimité du vieux mythe de la loi – expression de la volonté générale – mythe qui s'est réduit comme peau de chagrin – hiérarchie des normes oblige.

La Cinquième n'a pas su répondre au problème du contre-pouvoir judiciaire. Il est évident qu'il faut un véritable pouvoir judiciaire. Le contrôle judiciaire est essentiel. Bernard Thibault me disait encore tout à l'heure que le code du travail, c'était, au fond, quelques règles et un nombre incroyable d'explications et de cas particuliers – en général définis par la jurisprudence.

Je ne crois pas qu'il faille changer la Cinquième République ; elle a été une réponse historiquement d'ailleurs liée à des hasards. De Gaulle s'imaginait-il, en 1962, que l'élection du Président de la République au suffrage universel, associée au scrutin majoritaire à deux tours, amènerait la France à s'aligner sur les modèles bipolaires et bipartisans de la plupart des pays ? L'avènement d'un système fondé sur une majorité et une opposition, d'alternance démocratique, ne faisait pas nécessairement partie des desseins du Général. Ainsi, paradoxalement, « *par volonté et par hasard* » comme dirait Pierre Boulez, la Cinquième République a créé quelque chose qui fonctionnait et qui est aujourd'hui remis en cause pour des raisons d'inadaptation technique aux exigences à la fois d'efficacité et de réflexion à long terme.

Créer une commission par ministère me paraît une très bonne idée, même si je ne suis pas sûr qu'il faille anticiper, par une pré-délibération, sur la délibération parlementaire : plus on banalise celle-ci, plus on risque d'affaiblir le prestige de l'Assemblée. Il faut resacraliser le mécanisme et le relégitimer, la relégitimation elle-même passant par une plus grande efficacité, une meilleure communication et une meilleure distribution des interventions et des pouvoirs.

Il fut un temps où il était très à la mode de donner dans la démocratie participative. Nous n'en avons pas trop parlé – un nom a quelque peu disparu de nos débats, celui de Pierre Rosanvallon qu'à une époque le Conseil économique et social consultait énormément.

En ce qui concerne les corporatismes, si je ne sais pas ce qu'il convient de faire du Sénat, je suis en tout cas sûr que l'associer au CESE serait contradictoire. En effet, on en viendrait à reféodaliser de la société française : dans un pays comme la France, qui a été unifié précisément par l'État, lorsqu'il n'y a plus l'État, il reste les corporations, les religions et la race. Ce qui nous rassemble et nous définit, c'est, en fin de compte, l'intériorisation de la loi ; or, quand la loi n'a plus de légitimité, quand l'État n'apparaît pas suffisant pour protéger les citoyens, chacun se protège derrière une corporation, une identité, qui peut être religieuse, ethnique ou régionale.

Il convient, pour refonder la Cinquième République, de renforcer, d'une part, une certaine sacralité du pouvoir et, de l'autre, la légitimité de ce pouvoir, les deux notions n'étant pas toujours identiques et devant s'équilibrer. C'est le défi auquel nous sommes confrontés et c'est le meilleur moyen, à mon sens, de lutter contre les dérives de notre société qui risque d'éclater faute de nation. Il ne s'agit pas de lancer un appel à la refondation de la nation, *sursum corda*, tous debout au coude-à-coude sur le parapet et sabre au clair pour reconstituer l'amour de la patrie – cela ne se décrète pas –, mais au moins tâchons de faire en sorte que les institutions retrouvent une certaine crédibilité, une certaine légitimité.

On nous a soumis une liste de questions pratiques, techniques. Il serait bon que chacun y aille non pas de sa profession de foi mais d'un exposé des motifs plus clair que les propos que je viens de tenir. C'est l'une des raisons d'être que je donnerais à notre groupe de travail qui ne réunit pas que des juristes mais des citoyens impliqués dans la réflexion sur l'histoire de France.

Mme Marie-Louise Antoni. En vous écoutant les uns et les autres, il me semble que notre défi majeur consiste à savoir ce que l'opinion retiendra de nos travaux. Je suis d'accord avec Bernard Thibault : il est probable que les médias s'accrocheront à la suppression du Sénat, au mandat du Président de la République... Nous devrions par conséquent nous caler sur quelques idées fortes qui nous paraissent « transformantes » tant il est vrai que, dans ce pays, quand on se parle, on est capable d'identifier les maux dont on souffre.

Je prendrai l'exemple d'un sujet qui m'est cher, « Démocratie sociale et démocratie politique » : la question 60 sur la hiérarchie des normes me paraît très « transformante » mais je redoute que, sur la question, l'opinion et les médias ne retiennent que le chèque syndical ou l'obligation d'adhérer à un syndicat.

J'ai beaucoup d'admiration pour le travail des services qui sont parvenus à canaliser nos débats.

Je reviens donc sur notre défi : imposer quatre idées dans le débat. Ce que nous avons fait est trop précieux, trop intéressant pour que cela se résume à quelques points de friction et d'intérêt pour les médias.

M. Denis Baranger. Je remercie à mon tour les auteurs du questionnaire et je souhaite qu'ils ne voient pas dans nos remarques autre chose que de la reconnaissance.

Nous avons intérêt à distinguer, d'une part, les grands équilibres institutionnels et, de l'autre, ce qu'on doit changer. Les premiers sont difficiles à changer par décret, de façon volontariste. Ainsi, si nous faisons des propositions de modification constitutionnelle sur les grands équilibres, nous tomberons dans la même trappe que les précédentes commissions – ce qui ne nous empêche pas de nous exprimer avec force sur le sujet. Je prendrai l'exemple du Sénat et du CESE. Je retiens de nos nombreuses discussions que le Sénat comme le CESE doivent évoluer.

M. le président Claude Bartolone. De même que l'Assemblée !

M. Denis Baranger. Dans l'intérêt même de l'institution sénatoriale, une évolution doit avoir lieu : il est dommage d'avoir une seconde chambre qui ne joue pas le rôle qu'elle pourrait jouer dans le débat public, et affirmer qu'elle souffre d'une crise de représentation n'est pas faire offense à ses membres – c'est tout le contraire dans mon esprit.

Le CESE doit évoluer, lui aussi : le fait qu'il ne soit pas entendu dans la discussion publique est vraiment dommage.

Doit-on réunir ces deux assemblées ? Ce serait peut-être souhaitable. Le Sénat l'acceptera-t-il ? C'est plus incertain. J'avais estimé nécessaire, pour ma part, de politiser la discussion au CESE – dans le sens où existe une politique non partisane : des écologistes peuvent ne pas provenir de l'écologie politique, d'autres membres peuvent être issus de la « société civile »... Nous avons ainsi reçu le représentant d'une grande association intervenant dans l'écologie et qui a tenu des propos plus choquants, brutaux que n'importe quel élu politique. Le CESE doit être le lieu de ce genre d'expression.

M. Mélin-Soucramanien a entièrement raison de considérer qu'il ne faut pas de troisième chambre. Il me paraît néanmoins urgent qu'il se passe quelque chose au sein du CESE. Nous devons l'affirmer même si nous n'avons pas de proposition à faire valoir qui soit recevable par tous les courants d'opinion.

Il convient par ailleurs de mettre en avant ce qui va mieux – je pense au point de vue de Marie-Anne Cohendet sur le Président de la République. Je renverserai, par goût de la provocation, certaines idées en vogue : j'affirme être satisfait de ce que le Président de la République soit aujourd'hui moins fort que ne l'étaient le général de Gaulle et Georges Pompidou. Depuis une dizaine d'années, en effet, le chef de l'État dispose d'une moindre marge de manœuvre, influence moins la vie politique. Or ce n'est pas un amendement à la Constitution qui en est la cause mais une tendance lourde ; et les tendances lourdes, on ne peut que les constater ou les regretter quand on trouve qu'elles sont nuisibles – être un organe de constatation ne me paraît du reste pas négligeable. Certains mécanismes de réajustement ont fonctionné : ainsi de certaines dispositions positives de la réforme de 2008 – encore faut-il, j'y insiste, le souligner.

Malgré tout, il y a urgence à intervenir.

Ainsi, il faut absolument changer l'article 64, voire le supprimer ! Le Président de la République ne doit plus « *veiller à l'indépendance de l'autorité judiciaire* » : ce n'est simplement plus possible. Il faut un pouvoir judiciaire. J'ai été, sur ce point, très sensible aux propos de Pierre Joxe.

Il faut aussi faire évoluer le Conseil constitutionnel. À mes yeux, la Constitution n'est pas vivante dans notre pays comme elle peut l'être en Allemagne ou aux États-Unis. J'ai le plus grand respect pour le Conseil

constitutionnel, qui a su porter l'idée d'État de droit dans notre pays ; mais je n'arrive pas à me réconcilier avec l'idée d'un juge qui motive aussi peu ses décisions. Une décision sur une loi organique peut-elle tenir en deux lignes ? Encore une fois, je le dis avec respect, mais je ne peux pas l'accepter. Il nous faut des opinions dissidentes, il nous faut un juge constitutionnel qui soit un organe de la longue durée – ce que n'est pas aujourd'hui notre Conseil constitutionnel. Celui-ci est très bien intégré à la mécanique institutionnelle de gestion du processus normatif ; on sait ce qu'il pense, et on le sait vite : un commentaire des *Cahiers du Conseil constitutionnel* indiquait que telle décision avait été rendue en une heure et demie ! Je ne pense pas que ce soit une bonne chose. Il faut de la lenteur, et les QPC posent de ce point de vue, je crois, un énorme problème. La motivation des décisions, je le dis sans aucune volonté de provocation, est très insuffisante, et notre justice constitutionnelle doit évoluer sur ce point. Nous sommes peu à le dire mais cela ne doit pas nous empêcher d'être entendus.

J'aimerais qu'il soit question de la parité, qui n'a pas assez évolué.

La transformation des grands partis en séries de micro-partis me semble poser un problème sérieux : il faut interdire, ou encadrer, ces derniers. On m'a fait remarquer qu'être opposé aux micro-partis revenait en quelque sorte à s'opposer aux primaires, les premiers servant d'instruments de préparation des secondes. Il faut y réfléchir, mais un encadrement législatif des micro-partis me semble indispensable.

Il faut enfin verrouiller la question du contrôle du financement. Nous avons ainsi auditionné le fondateur d'une start-up dont le but est d'accompagner la transformation des partis politiques et des campagnes électorales. C'était très intéressant, mais tout cela va coûter cher... Soyons prudents : plus les élections seront onéreuses, plus le financement privé sera nécessaire. Or c'est – comme le montre ce qui se passe aujourd'hui aux États-Unis – une pente dangereuse pour la démocratie. Il faut prendre garde à ne pas nous y engager.

S'agissant enfin de l'éthique publique, il faut, je crois, externaliser le contrôle : notre administration se contrôle assez bien, mais elle se contrôle elle-même, ce qui pose problème. Pourquoi le CESE ne pourrait-il pas devenir une instance de contrôle ? Je ne néglige pas le travail de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Mais il faut nous engager dans un mouvement de séparation organique du contrôleur et du contrôlé.

M. Guillaume Tusseau. Je commence par souligner à quel point je suis heureux d'avoir pu participer à cette commission ; l'expérience a été très enrichissante.

Je m'abstiendrai naturellement de tout propos sur la justice, les autorités juridictionnelles et le Conseil constitutionnel.

Je m'interrogerai d'abord sur l'un des préalables de notre discussion, qui a été énoncé par Michaël Foessel : les institutions devraient redevenir le cœur du

débat. Je n'en suis pas si sûr : les mobilisations sociales récentes – comme les « zones à défendre » (ZAD) ou les mouvements Occupy – montrent une volonté démocratique mais aussi une sortie des institutions. Ces mouvements n'ont guère de leaders ni de programmes articulés – sinon celui de laisser fructifier des modes d'existence ou de croyance librement, à l'abri des institutions. C'est d'ailleurs ce qui les rend si difficile à lire par les sciences politiques. Paradoxalement, notre mission est peut-être le dernier sursaut d'un monde appelé à vaciller... Cela m'invite à beaucoup de modestie, mais j'ai accepté de faire partie de cette mission et je sais pourquoi je suis là.

En remplissant le questionnaire – qui est en effet très bien conçu – je me suis senti partagé entre des aspirations abstraites, utopiques, révolutionnaires d'un côté, et de l'autre le concret, le faisable aujourd'hui, en 2015. Je me suis donc résolu à parler de ce qui me semble urgent.

Il est d'abord urgent d'avoir une élite politique plus en phase avec la population, plus réactive, plus attentive, plus en mesure d'incarner ce que souhaite le peuple. Pour relégitimer nos institutions – si nous proposons de les conserver –, il faut rassembler les personnes, et supprimer la distance entre les élites et la population.

Cela passe par un statut de l'élu, mais aussi par l'instauration de quotas. Ceux-ci, fait-on souvent observer, présentent un risque de subversion des fondements même de notre culture politique depuis la Révolution ; ils mettraient à mal notre idée d'un citoyen abstrait qui, par le suffrage universel, confie sa voix à un représentant détaché de ce qu'il est concrètement – religion, origine sociale, profession... C'est un risque, je n'en disconviens pas, mais c'est un risque à long terme. À ne rien faire, en revanche, à refuser de prendre la mesure de la déconnexion entre les élites et les citoyens, il y a aussi un risque, mais un risque à très court terme. Marie-George Buffet avait très bien montré cette difficulté, en prenant l'exemple de jeunes de cités qui se portaient candidats sur des listes électorales, quelles que soient la tendance politique et l'idéologie de celles-ci, dans le seul but d'être inclus dans la société. On pourrait citer ici un film célèbre : « jusqu'ici tout va bien, jusqu'ici tout va bien »... Alors, bien sûr, instaurer des quotas reviendrait à bouleverser notre culture de la représentation ; ce serait une forme de révolution culturelle, et je suis bien incapable ici de mesurer les conséquences d'un tel changement.

Mais, même à dose homéopathique, cela vaudrait la peine d'essayer d'instaurer des quotas, mais aussi le vote électronique, la représentation proportionnelle, la réforme du référendum pour renforcer le rôle de la démocratie directe, les amendements citoyens, des processus – bien sûr très encadrés – de destitution sur initiative citoyenne à l'image du *recall* américain... Il faut en tout cas essayer de faire entendre la voix de ceux que nos institutions n'entendent plus, et qui se feront entendre un jour ou l'autre, mais d'une manière qui risque d'être délétère, ou à tout le moins très insatisfaisante pour beaucoup d'autres personnes.

Le questionnaire s'intéresse surtout à la mécanique institutionnelle, et laisse de côté les droits fondamentaux. Notre État prend aujourd'hui ses distances par rapport à l'État providence d'il y a encore dix ou vingt ans ; nous pourrions tenter de nous orienter vers un *caring state*, c'est-à-dire un État qui met en place les conditions qui permettront aux groupes, et aux individus, de développer les cultures, les solidarités, les comportements, qu'ils souhaitent. En ce sens, nous pourrions proposer – ce serait à nouveau une rupture culturelle majeure – de laisser Montesquieu de côté, d'oublier qu'il y a trois puissances dans chaque État, et d'instituer un pouvoir citoyen, comme certains pays le font déjà. Bien sûr, l'institutionnalisation risque de stériliser l'apport original de la volonté citoyenne brute, non filtrée par les mécanismes institutionnels qui sont aujourd'hui contestés. Mais pourquoi ne pas tenter de faire émerger ce pouvoir citoyen, peut-être par un titre autonome dans la Constitution, en rassemblant diverses procédures que j'ai déjà évoquées – référendum, amendements citoyens, possibilités de destitution... ?

Je rejoins enfin le dernier thème évoqué par Denis Baranger : certaines constitutions étrangères prévoient un pouvoir déontologique ou un pouvoir de contrôle. Nous pourrions nous en inspirer en inscrivant par exemple dans notre Constitution la nécessité d'un financement propre et transparent de la vie politique, d'une information, de relais plus forts pour la volonté du peuple...

Ce sont là, vous le voyez, des propositions, des hésitations aussi, voire des élucubrations, mais j'avoue ne pas les regretter : je vous suis donc très redevable d'avoir mis en place ce groupe de travail et je vous renouvelle mes remerciements.

Mme Virginie Tournay. Denis Baranger et Michael Foessel ont parlé de la nécessité d'une diversification de la parole sur les institutions ; en allant dans le même sens, j'aimerais, en laissant pour le moment de côté le questionnaire que vous avez eu l'amabilité de nous faire parvenir, revenir sur ce qui fait la raison d'être de ce groupe de travail, pour mettre en avant certaines explications de la crise de confiance que nous constatons, mais aussi pour faire en sorte que notre rapport touche le plus grand nombre possible de nos concitoyens.

Je ne suis pas persuadée que nous soyons tous d'accord sur le diagnostic que nous formulons sur la crise de nos institutions – je rejoins ici le constat d'Alain-Gérard Slama. L'écriture du rapport ne sera pas une mince affaire.

Mais la raison d'être de cette commission repose bien sur le constat d'une crise de notre système politique et de ses institutions. Nous avons vu que le mot « crise » pose problème : la crise de l'éducation, la crise territoriale et la crise des partis politiques n'ont pas la même signification et ne sont pas nécessairement comparables.

Je voudrais surtout souligner que, quand on parle de « crise », on parle du ressenti de nos concitoyens, de la remise en question de leur croyance en la capacité de nos institutions à résoudre les problèmes du quotidien. Je ne prétends

pas qu'il n'existe pas de dysfonctionnement dans notre machine représentative, dans nos partis politiques ou dans notre justice. Je dis simplement que la relation de cause à effet entre la mécanique interne de nos institutions et la perception que peuvent en avoir les individus – l'opinion publique – n'est pas si évidente qu'il y paraît. Notre diagnostic de crise, il faut en être conscient, fait référence à la perception qu'ont les citoyens du fonctionnement de leurs institutions plutôt qu'à leur fonctionnement réel. C'est une nuance qui peut paraître anodine, mais qui ne l'est pas, car elle doit nous conduire à modifier la hiérarchie des variables explicatives de la défiance politique.

Si l'objectif de cette commission est de trouver des solutions pour restaurer la confiance politique, il ne faut pas uniquement réfléchir à l'amélioration du fonctionnement interne de nos institutions. Il faut également nous demander quel est le retentissement de ce fonctionnement sur le quotidien des citoyens.

En l'état, le questionnaire concerne surtout la mécanique de nos institutions politiques. Mais il me semble qu'il y a d'autres variables explicatives de ce climat de défiance politique. Preuve en est que les décideurs publics locaux sont davantage appréciés des Français que le pouvoir politique national : ce que l'on appelle en sciences politiques la « confiance du bas » et la « défiance du haut » est une constante des sondages. La proximité avec les citoyens est un facteur essentiel de la confiance politique. Améliorer cette dimension de proximité implique de déplacer en partie notre analyse : nous ne devons pas nous intéresser seulement à nos institutions juridiques et politiques, mais aussi à ces courroies de transmission institutionnelles, ces médiations qui touchent directement le quotidien des citoyens et qui sont le relais du pouvoir politique jusqu'aux espaces publics. Je pense notamment, mais pas uniquement, aux médias. En effet, le rapport entre les institutions et les publics n'est pas informé seulement par les règlements et la loi ; il l'est aussi, et peut-être d'abord, par ces médiations. Afin de ne pas négliger la complexité sociologique du problème que nous devons traiter, il me semble utile de montrer dans nos réflexions l'importance de quatre de ces médiations.

La première médiation à laquelle nous avons tous été confrontés et continuons de l'être, c'est le guichet administratif – je veux parler du travail administratif des agents qui reçoivent les usagers, traitent leurs demandes et instruisent leur dossier. C'est ce que l'on appelle en langage savant la *street level bureaucracy*. Ces agents sont aujourd'hui confrontés à des mutations culturelles radicales : importation des techniques du nouveau management public, culture numérique qui envahit l'ensemble des administrations et de la vie sociale... Cela rejoint nos réflexions sur les différentes temporalités de l'administration et des administrés.

Notre réflexion sur les institutions doit également, me semble-t-il, englober le rapport de nos concitoyens avec ces services administratifs en pleine mutation, car c'est à travers cette terminaison de l'action publique que nos

institutions politiques sont comptables de leurs activités aux yeux des Français, qu'elles rendent des comptes à nos concitoyens.

Dans une démocratie qui serait presque idéale, où cette *accountability* serait présente, c'est l'individu qui est le sujet de droit. Mais pour que l'individu soit sujet de droit, encore faut-il que cette culture soit également répandue. Or on constate un écart énorme entre le droit des juristes, ce droit que l'on trouve dans les livres, et le droit que chaque individu pense avoir ou peut être amené à revendiquer. Cet écart est sans doute plus flagrant encore dans les politiques sociales, qui s'adressent à des personnes en situations de précarité sociale, économique et culturelle. Sur ce point, j'ai été très sensible aux interventions de Cécile Duflot sur le fonctionnement de la justice et la longueur de ces procédures et de Cécile Untermaier sur le problème des moyens de l'aide juridictionnelle et l'hésitation de beaucoup de nos concitoyens à recourir à la justice. Nombre d'individus, pour des raisons diverses – sociales, morales, idéologiques, culturelles –, ne se pensent pas comme sujets de droit et ne bénéficient pas des offres publiques, des droits et des services, auxquelles ils pourraient théoriquement prétendre.

Le non-recours au droit, étudié notamment par Philippe Warin, est beaucoup plus important qu'on ne le pense souvent : certaines études estiment que le coût de non-recours est supérieur à celui de la fraude sociale. Il obéit de plus à une constante sociologique : comme Pierre Joxe l'a souligné, les requérants des juridictions sociales sont pauvres, et c'est aussi le cas des non-requérants, qui sont mal informés et parfois éloignés des services sociaux ; j'ai été très sensible à son regard sociologique, à sa lecture des institutions judiciaires du point de vue du quotidien des magistrats mais aussi des usagers, des administrés. Tout cela pose la question de la mise en œuvre de nos politiques sociales.

Notre travail sur les institutions ne doit pas faire l'économie d'une réflexion sur les marges – les non-requérants, les élèves en difficulté scolaire, les chômeurs de longue durée, certaines personnes âgées... Il doit comporter, je crois, un volet de propositions, ou tout au moins de réflexions sur les manières d'améliorer le travail administratif des agents qui sont directement en contact avec les usagers.

La deuxième médiation, dont nous avons finalement peu parlé, concerne le champ associatif.

Dans nos différentes séances, nous avons considéré d'emblée, par nécessité de clarté dans nos propos, qu'il existait une séparation relativement nette entre nos institutions politiques et la société civile. Or il me semble que les associations constituent une bizarrerie institutionnelle qui mérite notre attention en raison des intrications extraordinaires, et particulières à la France, entre les associations et les pouvoirs publics. Le gouvernement de Pierre Mauroy avait voulu, au début des années 1980, clarifier leur rôle, mais je ne suis pas certaine qu'il y ait eu depuis beaucoup d'avancées... Or, il est clair que les associations

peuvent être amenées à jouer un rôle d'auxiliaire, de pilote ou d'agent des politiques publiques. Les termes – courants – de para-associatif et de parapublic traduisent une lourde ambiguïté institutionnelle : on peut considérer que l'État se démembre en recourant aux institutions pour effectuer des tâches qu'il n'assure pas – c'est l'idée que l'État instituerait le social par les associations ; on peut au contraire envisager la fonction des associations comme une prise en charge de la société par elle-même, comme une forme d'action collective.

Il me semble que cette ambiguïté traduit le fait que nous sommes dans une configuration beaucoup plus osmotique où le vrai clivage ne se situe pas entre l'administration classique et les citoyens, mais entre ceux qui participent au fonctionnement de l'État – via l'administration et les associations – et les autres. Et il est vrai que la vogue participationniste ne fait qu'institutionnaliser ce phénomène. Il faudrait, je crois, nous interroger sur le périmètre de nos institutions politiques, et nous demander ce qui constitue leur essence. C'est aussi notre conception de l'éthique publique qui est ici en jeu.

La troisième médiation qui me semble importante, c'est tout ce qui relève de nos institutions de mémoire.

Nous avons connu, à partir des années 1980, une sorte d'explosion de la demande patrimoniale : les individus, les groupes sociaux ont revendiqué le respect et la reconnaissance de leur mémoire. Dans ce contexte, les travaux de Pierre Nora ont eu un retentissement important : ils ont montré qu'il pouvait y avoir conflit, désajustement, entre les mémoires plurielles et la construction d'un récit national commun dont on voit bien aujourd'hui qu'il est difficile à constituer. Je pense que cela n'est pas sans liens avec les problèmes de défiance des Français vis-à-vis de leurs élus. Comme l'a signalé Lucien Jaume, la désaffection des citoyens vis-à-vis de leurs représentants pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'ils n'adhèrent plus à l'idée de peuple souverain ou qu'ils ne partagent pas la même acception de ce que c'est que d'être Français. On rejoint les enjeux actuels de l'interculturalité.

Il est important, je crois, d'avoir conscience que penser l'avenir des institutions consiste également à se mettre d'accord sur la façon dont on écrit leur passé, sur la façon dont nous nous raccrochons, tous, aux symboles forts de la nation. Je pense que nous sommes aujourd'hui dans un moment important pour nos politiques symboliques, au regard de notre histoire institutionnelle et sociale : les attentats du mois de janvier dernier ont montré l'émergence de nouvelles constructions symboliques. C'est en de tels moments que se renégocient et se rehiérarchisent les éléments de notre mémoire nationale. Il faut aussi, à mon sens, mentionner dans notre rapport l'importance des questions mémorielles, nationales et locales, et de leur traduction sur notre territoire – je pense par exemple aux écomusées.

La quatrième médiation qui me semble fondamentale renvoie aux politiques culturelles – au sens large, c’est-à-dire en y incluant les savoirs scientifiques.

Une société qui croit en ses institutions politiques est aussi une société qui croit au progrès par la recherche, comme à la nécessité de transmettre les connaissances. Mais aujourd’hui, de la même façon qu’il y a des mémoires plurielles, il y a très fréquemment des revendications de connaissances plurielles qui se situeraient toutes sur un même plan de légitimité. C’est une illusion, nous le savons bien ; et cela ne gêne pas en soi le fonctionnement de la société. Mais cela commence à poser problème quand il y a volonté de remettre en cause le travail des scientifiques. Il me semble que cette confusion entre ce qui relève de l’opinion et ce qui relève d’un savoir scientifique, pour reprendre les termes de Dominique Schnapper, a d’importantes conséquences pour nos institutions politiques.

Tout d’abord, formellement, il est dans le rôle des institutions de réaffirmer la nécessité d’un débat public sur les choix de société et de sauvegarder la connaissance scientifique, compte tenu des enjeux que cela comporte en termes de développement social et économique.

De plus, cette confusion entre savoir et opinion pose un problème plus profond qui est le propre de la mouvance postmoderne. On ne sait plus rendre désirable l’idée de futur et l’on souhaiterait confier à nos institutions politiques la gestion de nos sociétés sur un horizon prédictif de plus en plus long – ce qui est scientifiquement impossible. Ce que nous devrions demander à nos institutions, ce n’est pas de se lancer dans la futurologie, mais d’être réactives quand il le faut et ne pas prétendre maîtriser les événements quand cela n’est pas possible. L’entrée des sciences dans la démocratie ne doit pas remettre en cause l’esprit des Lumières, mais il ne faut pas non plus que l’État soit le seul garant de l’orthodoxie culturelle : c’est là, j’en ai bien conscience, un équilibre difficile à atteindre, mais essentiel pour notre confiance dans nos institutions politiques.

En mettant en avant ces éléments de sociologie politique, de façon peut-être un peu décalée par rapport à vos attentes, j’ai voulu prévenir le travers d’une vision trop fonctionnaliste des institutions politiques, qui ferait de la mécanique interne des institutions le seul paramètre expliquant la défiance des citoyens vis-à-vis de nos hommes et de nos institutions politiques. Notre rapport final pourrait utilement, je crois, comporter un volet de réflexions sur ces médiations sociologiques que je viens de décrire ; il constituerait ainsi la préface de réflexions à venir sur les interactions diverses, multiples et variées entre les citoyens et leurs institutions politiques.

M. Bernard Accoyer. Je commence par vous remercier, monsieur le président, de votre travail d’organisation de cette commission. La réflexion menée a été quelque peu iconoclaste, et il faut s’en féliciter : associer parlementaires et experts, en allégeant la présence des constitutionnalistes, fait toute l’originalité de

la démarche. Notre président historien fait l'unanimité par ses analyses toujours pertinentes.

S'agissant de nos institutions, je me demande pourquoi il fallait débattre des changements à leur apporter avant d'en avoir conduit une évaluation attentive, au besoin comparative. Une évaluation des réformes déjà menées à bien aurait également été utile.

Les institutions de la Cinquième ont été pensées par le général de Gaulle, dans le détail, à la lumière de sa vie au cœur de l'histoire de France en ce siècle terrible qu'a été le XX^e siècle. En un sens, il les incarne encore. Ces institutions ont prouvé leur qualité, leur efficacité ; elles ont apporté à notre pays, pour la première fois de son histoire républicaine, la stabilité gouvernementale.

Ces institutions ont été bâties pour donner les moyens d'agir à une volonté politique incarnée par le pouvoir exécutif soutenu par le peuple ; à l'inverse, il faut se souvenir des institutions de la Troisième et de la Quatrième République, dessinées pour limiter, voire empêcher l'action du pouvoir exécutif, et de leurs résultats. Le chef de l'État, élu par le peuple, directement, incarne la volonté politique, fixe le cap et donne le rythme de la politique que le Premier ministre, chef du Gouvernement, décline en s'appuyant sur une majorité cohérente et homogène à l'Assemblée nationale, grâce au scrutin majoritaire à deux tours.

L'élection présidentielle réussit encore à rassembler près de 80 % des Français inscrits sur les listes électorales : cela nous montre l'attachement que nos concitoyens continuent, contre toute attente, de manifester à cette expression démocratique.

La Cinquième République est solide, et c'est ce que nous devons préserver. Mais, si elles sont solides, nos institutions sont aussi suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances, aux hommes et aux femmes, sans que ne soient remis en cause les grands équilibres de notre régime. Ces institutions n'ont-elles pas permis à la France de surmonter la guerre d'Algérie et la crise de Mai 68 ? Ne se sont-elles pas adaptées sans heurt à l'alternance des majorités comme à la cohabitation ?

Nous ne devons donc envisager qu'avec prudence l'introduction dans la Constitution de dispositions qui la rendraient plus rigide, et qui créeraient des situations de blocage insurmontables, comme la France en a hélas jadis déjà connu. On peut toujours concevoir des mécanismes parfaits, au moins sur le papier ; on peut toujours, et il le faut, imaginer des améliorations. Mais on ne peut ignorer la part déterminante de la pratique et du caractère des acteurs qui font vivre les institutions, c'est-à-dire des élus.

Nous avons réformé de façon importante nos institutions à plusieurs reprises, et en particulier en 2008 – il y a sept ans déjà. Avons-nous pour autant utilisé toutes les possibilités offertes par cette réforme ? Je n'en suis pas sûr.

Beaucoup de parlementaires – dont l’actuel Premier ministre – voulaient, en 2008, supprimer l’alinéa 3 de l’article 49 de notre Constitution. Mais le Gouvernement doit disposer d’un moyen de répondre rapidement aux mutations du monde et à leurs conséquences pour notre pays.

Nos institutions reposent notamment sur le couple formé par le Président de la République et le Premier ministre. Au cours du quinquennat de François Hollande, nous avons tous vu que les rapports que le Président de la République entretenait avec Jean-Marc Ayrault n’étaient pas les mêmes que ceux qu’il entretient aujourd’hui avec Manuel Valls. C’est une souplesse remarquable de nos institutions ; mais c’est aussi la preuve que la personnalité, le caractère des acteurs comptent énormément dans la vie de nos institutions.

Guy Carcassonne décrivait la Cinquième République comme un « régime parlementaire à forte domination présidentielle » : c’est bien de ce régime que je reste un fervent partisan, car c’est sans doute la seule manière de faire fonctionner dans notre pays un régime parlementaire de façon à la fois efficace et équilibrée. « L’hyperprésidence », comme la « présidence normale », sont surtout des formules qui décrivent mal des réalités institutionnelles infiniment plus complexes, où les personnes jouent le rôle essentiel.

Il ne faut donc pas toucher, à mon sens, aux dispositions constitutionnelles qui concernent le Président de la République – je pense notamment à la présidence du Conseil des ministres et au droit de dissolution. Le quinquennat, imposé en l’an 2000 – quelques-uns d’entre nous en ont été les témoins – par Lionel Jospin et Valéry Giscard d’Estaing, a bouleversé certains équilibres institutionnels. Il me paraît difficile, mais souhaitable, de revenir sur ce point.

D’une façon plus générale, j’insiste sur la nécessaire évaluation des réformes institutionnelles. Je me range à l’avis de ceux qui considèrent que l’arrivée des primaires dans notre fonctionnement démocratique relève de la Constitution : mais son article 4 dispose déjà que « les partis et groupements politiques concourent à l’expression du suffrage, [qu’ils] se forment et exercent leur activité librement [et qu’ils] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

Certains proposent de combiner la réduction des prérogatives du Président de la République avec un recours accru à des mécanismes de rationalisation, afin de garantir la stabilité gouvernementale. Je ne suis pas certain que les résultats de telles réformes seraient différents de ce que l’on a constaté sous la Quatrième République, même si le système des partis a changé. Celui-ci doit être pris en considération, avec ses avantages et ses inconvénients. Aujourd’hui, nous ne pouvons que constater une dérive de la vie politique vers une professionnalisation qui est sans doute la principale cause de l’abîme dramatique qui s’ouvre sous nos yeux entre le peuple et ses élus.

Chacun voit bien que le système politique français entre dans une ère de tripartisme, où son fonctionnement pourrait devenir erratique, où toutes les combinaisons deviennent possibles. La présence d'une troisième force a souvent, sous la III^e comme sous la IV^e Républiques, été à l'origine de grandes confusions, d'un immobilisme, d'une instabilité ministérielle, voire d'une confiscation du choix des électeurs par les appareils partisans. Le caractère démocratique des institutions gaulliennes, c'est-à-dire la désignation par le peuple des responsables chargés de l'essentiel, soutenus par une majorité cohérente et pérenne, mais aussi la légitimité incontestable que ces institutions confèrent à ceux qui veulent réformer le pays ainsi que leur capacité à affronter les crises constituent des atouts considérables pour notre pays. Elles contribueront à nous protéger des effets les plus néfastes de cette division tripolaire.

Au moment où notre système politique est en proie à des turbulences fortes, nous ne croyons pas qu'il faille remettre en cause l'équilibre de nos institutions – équilibre dans lequel le mode de scrutin majoritaire joue un rôle déterminant. Je suis donc opposé à toute introduction, partielle ou totale, du scrutin proportionnel pour élire les députés. Le scrutin majoritaire limite raisonnablement le rôle des partis charnières – on sait que la présence de ceux-ci conduit souvent à des compromis politiques et électoraux.

C'est sur la modernisation du Parlement que nous pourrions utilement, à mon sens, dégager des propositions de réforme consensuelles, notamment sur la procédure législative. Il faut limiter la prolifération des normes, et leur instabilité ; en particulier, des dispositions de nature réglementaire sont trop souvent inscrites dans nos lois. Nous devrions réformer les études d'impact, aujourd'hui cruellement insuffisantes, mais aussi réfléchir à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques – notamment en tirant les leçons de la réforme de 2008, et en utilisant vraiment les possibilités que celle-ci nous offre, ce qui n'est pas, tant s'en faut, le cas aujourd'hui.

En toutes choses, l'échec conduit bien souvent à remettre en cause les règles du jeu plutôt que les acteurs. C'est ainsi que j'analyse la situation difficile dans laquelle se trouve notre pays.

Mme Cécile Duflot. Monsieur Accoyer, vous ne faites ici que répéter ce que vous aviez déjà dit lors de notre deuxième réunion : selon vous, il ne faut rien changer. Nous avons pourtant mené des auditions nombreuses, intéressantes, sur la question des partis, du scrutin... et les débats ont été nourris. Votre conclusion est pourtant demeurée strictement identique : le problème, ce sont les acteurs, ce n'est pas la machine.

Je vous rejoins sur certains points, par exemple la professionnalisation, que vous regrettez ici tout en étant élu depuis 1989 ! Il est difficile d'affronter nos propres contradictions, mais c'est, je crois, l'exercice auquel nous devons nous livrer ici. J'ai pour ma part évolué, sur la question de la proportionnelle par exemple.

Sur le fait que seuls les acteurs comptent et que les institutions n'ont aucune part dans les crises, vous avez tort. J'ai été à la tête, vous le savez, d'un parti politique qui voulait opérer une synthèse plutôt intéressante entre des gens issus pour beaucoup de l'extrême gauche et des statuts d'essence presque libertaire, où en particulier la proportionnelle tenait une grande place. Mais ces statuts créaient un intérêt objectif à présenter une motion supplémentaire, puisque cela permettait mécaniquement de disposer de plus d'élus : il y avait une prime à la division, statutairement organisée, même si elle n'était pas pensée pour cela... L'idée des écologistes était de représenter toutes les sensibilités politiques du parti, mais le résultat était bien qu'avec 3 %, 4 %, 5 % des voix, on pouvait obtenir un poste dans les organes de direction ; certains militants plutôt issus de l'extrême gauche n'ont pas manqué de s'en apercevoir.

Nous avions aussi quatre porte-parole, qui représentaient les différentes sensibilités : certains – qui appartenaient à l'opposition interne – pouvaient ainsi tenir des conférences de presse au siège même du mouvement pour s'opposer à des prises de position du secrétariat national ! Ce n'est pas là un problème de personnalité ; c'est un problème d'organisation. Dès lors que nous nous sommes organisés pour donner une prime au regroupement – même si nous demeurons des adeptes et des pratiquants de la proportionnelle – et pour avoir une expression publique plus unitaire, nous avons résolu bien des problèmes. Je suis donc très profondément en désaccord avec l'idée que seuls les hommes comptent.

Vous l'avez dit, très poliment, je vous l'accorde, mais vous l'avez dit : la différence entre Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, c'est que l'un a suffisamment de caractère pour s'opposer au Président de la République quand l'autre était tout mou.

M. Bernard Accoyer. C'est votre interprétation de mes propos !

Mme Cécile Duflot. Je ne dis pas que vous l'avez dit de cette manière, mais c'est en gros ce que vous avez dit – et d'ailleurs, vous n'avez pas tort ! Le caractère des individus les conduit, en effet, à occuper les responsabilités de façon différente. Considérons la façon dont l'article 49, alinéa 3, a été utilisé tout récemment. Certains, peut-être parce qu'ils ont été parlementaires pendant de longues années, n'auraient pas pu regarder les députés dans les yeux en expliquant qu'il n'y aurait pas de débat, que même ni le rapporteur ni le président de la commission spéciale ne pourraient s'exprimer, et hop, emballez c'est pesé ! Le caractère de certains, voire leurs convictions, les empêcheraient d'agir de la sorte ; d'autres pas. Vous avez donc raison sur ce point.

Mais c'est précisément pour cela que nous avons des institutions, qui prévoient des garde-fous, qui empêchent que certaines capacités politiques de certains individus ne soient mises en œuvre. Le rôle des institutions est bien d'établir des contentions démocratiques.

Refuser de les faire évoluer en renvoyant tout au caractère et à la manière d'exercer les responsabilités me paraît une erreur profonde. Nous devons, je l'ai déjà dit, cesser de nous mentir sur l'usure de nos institutions : si nous croyons qu'il suffit de changer les hommes, nous allons au-devant de graves problèmes. Cela a été dit tout à l'heure : une explosion peut venir beaucoup plus vite que prévu. On pousse le système jusqu'à l'extrême, et on se dit que ça tient – vous parliez de la solidité de la Cinquième République, monsieur Accoyer. Eh bien, oui, mais un chêne est solide jusqu'à ce qu'il casse...

Nous avons atteint, je crois, les limites de nos institutions ; n'attendons pas que notre système politique se brise, car nous ne savons pas ce qui pourrait alors se passer. Il y a dix ans à peine, lors des émeutes de 2005, nous avons vu utiliser des dispositions certes constitutionnelles, mais qui se situent aux limites de la démocratie : il n'est en rien impossible qu'une telle situation se reproduise. On parlera alors de causes sociales et de toutes sortes de choses ; mais nul n'osera dire que nous avons poussé nos institutions, et l'absence de représentation d'une authentique diversité sociale qu'elles organisent, jusqu'à leur terme.

Sur les failles de notre représentation, sur la monarchie républicaine qui serait une sorte de manifestation de fidélité à une histoire de France, sur une forme d'aristocratie, ou de caste si l'on veut employer un mot plus violent... nos débats ont été vraiment intéressants. J'ai notamment été très sensible à la phrase de Mme Viviane Reding citée par Mme Antoni : « Je n'aime pas les quotas, mais j'aime ce qu'ils font. » Il faut au moins en retenir qu'il existe aujourd'hui une rupture profonde entre ceux qui ont le sentiment d'exercer légitimement les responsabilités et ceux qui ont le sentiment d'en être définitivement exclus.

J'espère que notre rapport ne sera pas un rendez-vous manqué : si nous ne posons pas ces questions ouvertement, elles risquent de l'être par d'autres, et autrement plus brutalement.

M. Bernard Accoyer. Sans vouloir jeter de l'huile sur le feu qu'a soigneusement entretenu Cécile Duflot, je voudrais préciser que j'entends par professionnalisation la domination progressive de la vie politique française par des élus qui n'ont jamais travaillé que dans des appareils politiques, qui sont entrés dans la vie politique sans avoir vécu préalablement, ou même simultanément, hors de la vie politique – c'est-à-dire dans la vraie vie.

Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls sont deux Premiers ministres de la France et méritent, à ce titre, notre respect. Vous avez donné une interprétation de mes propos qui vous appartient ; c'est une interprétation politique, expression de vos propres positions à l'égard des politiques différentes qu'ils ont conduites ou qu'ils conduisent.

Je maintiens ce que j'ai dit sur nos institutions : elles sont précieuses, et leur solidité fait la force de la France.

M. le président Claude Bartolone. Avant de suspendre nos travaux pour quelques minutes, je rappelle que nous nous étions interrogés, au cours de nos premières réunions, sur l'état de nos institutions. Si nous avions retenu l'idée qu'il n'y avait rien à changer, nous aurions sans doute trouvé d'autres occupations pour nos vendredis...

Je me félicite d'avoir fait appel à Michel Winock : je partage en effet l'idée exprimée à plusieurs reprises que notre commission ne peut pas proposer seulement des réformes techniques. Notre réflexion relève de la philosophie politique.

Les institutions de la Cinquième République n'ont plus rien à voir avec celles de 1958, comme d'ailleurs notre pays n'a plus rien à voir avec celui de 1958. Je me réjouis que le général de Gaulle ait pu trouver un système qui a apporté de la stabilité à une France qui en avait bien besoin. Mais le contexte a changé, et nos institutions ont d'ailleurs été modifiées vingt-huit fois depuis le début de la Cinquième République : taillées sur mesure pour le général de Gaulle dans un pays terriblement centralisé, elles doivent aujourd'hui servir à un pays désormais décentralisé. Nous appartenons à l'Union européenne, notre monnaie est l'euro – ce qui n'est pas sans conséquences.

Quelle règle commune aujourd'hui pour lier ensemble nos compatriotes, pour faire société ? C'est la question qui nous est posée. Je me souviens d'échanges sur la meilleure façon d'arriver à une décision qui peut être acceptée par tous – je pense par exemple à l'aéroport de Notre-Dame des Landes, ou au débat public sur l'enfouissement des déchets. C'est sur ce point que j'aimerais que nos discussions se prolongent après la pause.

Mais j'apprends à l'instant qu'un attentat de DAECH aurait eu lieu à Saint-Quentin-Fallavier ; un homme aurait été décapité. Je vous propose de suspendre la séance.

Suspendue à onze heures dix, la séance est reprise à onze heures vingt-cinq.

Mme Christine Lazerges. Les propos de M. Accoyer, laissant entendre que la seule raison d'être de notre commission serait de rendre hommage aux institutions de la Cinquième République, m'ont quelque peu interpellée. Nous sommes tous conscients de la stabilité que la Constitution de 1958 a offerte à notre pays, mais nous avons en quelque sorte la chance de ne pas être réunis pour rédiger un nouveau texte. Que notre rapport dise comment il conviendrait d'aménager la Constitution ou qu'il appelle à entrer dans une Sixième République, nous pouvons faire preuve d'audace puisque c'est sous la plume d'une commission ultérieure que nos propositions fleuriront ou ne fleuriront pas.

J'appelle donc à l'audace : elle est indispensable pour trouver une réponse à la défiance à l'égard des politiques – dont le niveau a atteint un niveau extrêmement grave pour l'équilibre de notre pays – et des juges. À ce sujet, plusieurs d'entre nous pensent qu'il faut passer d'une autorité judiciaire à un pouvoir judiciaire auquel on donnerait les moyens nécessaires pour appliquer le droit dans des conditions normales – par ces mots, j'entends dire que faciliter l'accès au droit et aux droits fondamentaux est d'une importance capitale.

Il est tout aussi nécessaire, pour redonner confiance dans les institutions, que nous manifestions le respect que nous portons à la société civile et donc à ses relais, les associations et les organisations non gouvernementales (ONG), sans lesquelles aucune politique publique ne peut être appliquée. J'ai pris toute la mesure, en présidant la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de ce que, sans les associations, petites et grandes, nationales et internationales, les politiques sont extrêmement dépourvus, qu'il s'agisse du droit des étrangers, du droit d'asile, de la situation des détenus, de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, de la lutte contre la traite des êtres humains ou d'une autre protection de l'environnement. Or les associations sont dans une pauvreté presque égale à celle des personnes dont elles doivent s'occuper. La réduction des subventions qui leur est versée est dramatique. Il nous faudra dire qu'aussi bien pensées, rédigées et soutenues politiquement soient les politiques publiques, s'il n'y a pas d'acteurs pour les décliner, c'est comme si elles n'existaient pas. Je le constate dans quantité de domaines, et singulièrement en matière de droit d'asile, la question la plus sensible ces jours-ci.

M. le président Michel Winock. Vous appelez de vos vœux, monsieur Tusseau, une politique de quotas ; j'aimerais vous entendre préciser comment vous les détermineriez car je ne comprends pas comment fonder une meilleure représentativité par ce moyen. Les quotas seraient-ils établis sur une base fiscale, en distinguant les citoyens selon leur avis d'impôt ? Le seraient-ils sur une base religieuse, sur production d'un certificat de baptême ou de circoncision ? Serait-ce en fonction de la couleur de la peau, dont les nuances sont multiples et graduées ? Plus sérieusement, comment faudrait-il procéder ?

Comme vous, monsieur Accoyer, je considère comme un risque grave la professionnalisation de la vie politique, qui provoque pour partie la désaffection du public pour la chose politique. Mais n'y a-t-il pas alors quelque contradiction à appuyer le principe du scrutin majoritaire ? J'ai le sentiment que, les candidats étant désignés par les partis, ce mode de scrutin entretient et facilite la professionnalisation que vous réprochez.

M. Guillaume Tusseau. Je n'en disconviens pas, ma proposition était imprécise. Revenant sur une culture de la représentation longue de deux siècles, elle bouscule la pensée, mais elle a deux intérêts. Le premier, indispensable, est de faire figurer plus visiblement la diversité sociologique, économique, religieuse, culturelle, d'origine ethnique de notre pays dans l'institution qui prétend représenter les Français. Dans le contexte actuel de désaffection à l'égard du

politique, le « désenclavement » des élites élues, coupées de la population au nom de laquelle elles sont susceptibles de parler, est urgent. Et, outre qu'ils permettent une représentation descriptive qui assure la confiance et la restauration d'un lien, les quotas sont utiles à la qualité épistémique des décisions : plus variées sont les voix qui participent à une discussion, plus éclairée est la décision prise et plus facile son application. J'en vois une illustration dans la composition de la commission qui nous rassemble : parce que l'on a pris soin de faire s'exprimer des points de vue divers, le rapport sera beaucoup plus intéressant que si l'on s'était limité à faire siéger seuls vingt parlementaires, vingt constitutionnalistes ou vingt représentants de la société civile. Certains travaux portant sur la sociologie de la décision, en particulier l'ouvrage de Scott Page, *The Difference*, sont extrêmement convaincants à ce sujet. Si on laisse faire de manière neutre, rien ne bougera. Aussi, l'introduction de quotas, hypothèse qui peut sembler répulsive, mérite d'être expérimentée car, je le répète, il y a urgence puisque certaines voix ne sont pas entendues, soient qu'elles soient exclus du débat politique, soient qu'elles s'en auto-excluent.

Quels critères retenir pour assurer la représentativité ? Notre droit réprouve les statistiques ethniques, auxquelles je suis assez hostile. Mais est-il si difficile d'imaginer que des personnes représentant une religion soient membres ès qualités d'une assemblée parlementaire ? Peut-être pas membres de l'Assemblée nationale, dont on peut concevoir qu'elle doit rester élue par l'ensemble de la population. Mais pourquoi dix sénateurs représentant les catholiques, dix autres les protestants, dix les juifs, dix les musulmans, dix les bouddhistes, ne siègeraient-ils pas au Sénat réformé, si l'on décide de le conserver ? Même si la proposition paraît farfelue ou contestable, le sujet me paraît mériter d'être discuté.

Est-il si sorcier de concevoir un quota de personnes qui seraient sénateurs parce que leur âge est compris entre 18 et 25 ans ? On a objecté à cela qu'il n'était pas besoin d'instaurer un tel quota puisque nous avons tous été jeunes. Permettez-moi d'observer que je n'ai jamais été un jeune d'aujourd'hui, né à l'époque des Facebook, Twitter et iPad triomphants, que je n'ai jamais été le jeune homme qui, avec ses contemporains, se pose maintenant les questions de son temps. Ceux-là méritent de participer aux institutions politiques. S'ils s'en sentent exclus, si le processus politique ne les inclut pas naturellement alors que le temps long est aussi leur affaire, il me semble nécessaire, pour que leur voix soit entendue, de forcer les choses pour imposer dix, vingt ou trente sénateurs dont la seule originalité est la jeunesse ; cela mériterait d'être expérimenté.

La nomenclature de l'INSEE permettrait de pourvoir à la représentation des professions, et l'on pourrait ainsi garantir des quotas d'employés, d'ouvriers, de membres des professions libérales, d'entrepreneurs ou de fonctionnaires dans le Conseil économique, social et environnemental réformé. L'obstacle n'est pas technique mais de principe : maintient-on la conception, à laquelle je suis aussi très attaché, de l'adunation sieyèsienne issue de la Révolution française ou, étant donné la crise de l'intermédiation politique, expérimente-t-on le temps d'un quinquennat, pour resserrer le lien distendu entre la politique et la population, un

système de quotas dont on évalue les effets ? Si l'on n'avait pas procédé de la sorte pour imposer la parité en politique...

Mme Marie-Jo Zimmermann. La parité est un autre sujet.

M. Guillaume Tusseau. Je n'en suis pas certain ; c'est en tout cas de l'ordre de la représentation politique de catégories de la population qui ne le sont pas à leur juste titre. Je ne pense pas vous avoir convaincus, mais je vous remercie de m'avoir permis de clarifier ma réflexion.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Mon expérience de dix années à l'Observatoire de la parité et à la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes me pousse à demander vigoureusement que l'on s'abstienne de faire référence à la parité, sujet en soi, pour défendre l'introduction d'une politique de quotas. Une femme peut être commerçante, kinésithérapeute, jeune... La parité ne doit pas, si je puis dire, se dissoudre dans d'éventuels quotas visant à améliorer la représentation de la diversité. J'ai défendu le principe d'une proportion obligatoire de femmes parce que les statistiques de l'Observatoire de la parité établissaient que les femmes, qui constituent 52 % de la population en France, n'étaient pas justement représentées dans les instances de pouvoir. La parité est un très long combat. Alors que, le 28 juin 1999, le Congrès réuni à Versailles allait adopter le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, j'avais dit au Premier ministre de l'époque que je m'exprimerais sans réserves en faveur de l'abrogation du texte le jour où la représentation des femmes serait juste ; c'est manifestement à l'un de mes arrière-petits-enfants qu'il reviendra de prononcer ce discours ! Je suis lasse d'entendre les partisans d'une politique générale de quotas la justifier en permanence par l'argument de la parité et je souhaite que le rapport de notre commission établisse la nette distinction qui s'impose.

M. Guillaume Tusseau. Je suis un grand lecteur et un grand admirateur des rapports de l'Observatoire de la parité, que j'ai consultés à l'occasion d'une recherche sur la discrimination positive en faveur des femmes en matière politique. Je suis beaucoup plus féministe que nombre de femmes. Mais outre que le mouvement féministe n'a rien d'unitaire, vous semblez faire primer le sexe sur le genre, ce qui n'est pas parfaitement justifié. Alors que l'Australie, l'Inde et Tahiti reconnaissent l'existence d'un troisième genre, accorder la primauté au sexe pour être représenté en cette qualité mérite une argumentation beaucoup plus poussée que celle qui consiste à dire que les femmes représentent 52 % de la population, puisque c'est faire l'impasse sur les transsexuels, les transgenres, les hermaphrodites et les personnes du troisième genre. On peut légitimement considérer que la population de France est composée de femmes et d'hommes en proportion équivalente, et de quelques pour cent de personnes d'autres catégories. La primauté, sur le plan éthique, de cette distinction purement biologique qui n'est pas aussi binaire qu'on le prétend, doit donc être étayée, ce qui ne me semble ni plus facile ni plus difficile que pour les catégories que l'on peut évoquer par ailleurs.

M. Bernard Accoyer. Avant que l'on en arrive, dans un avenir plus ou moins lointain, à définir des quotas en fonction des génomes, je souhaite apaiser les craintes de M. Tusseau en rappelant qu'aux termes de l'article 4 de la Constitution les partis politiques organisent la vie démocratique et la représentation du peuple dans sa diversité. N'inscrivons pas dans la Constitution des dispositions qui transformeraient la République en un système communautariste.

La professionnalisation de la vie politique pose un problème majeur, méconnu par ceux qui en sont l'incarnation. Parfois, au contraire, elle est revendiquée : « La politique est un métier » disent certains acteurs politiques, et non des moindres, qui creusent ainsi le fossé entre les élus nationaux et le peuple. Non, monsieur Winock, le scrutin majoritaire n'est pas l'un des moteurs de la professionnalisation de la vie politique ; c'est l'inverse. Certes, le scrutin majoritaire requiert l'intervention d'un parti politique quand il y a investiture, mais dans le cas du scrutin uninominal, on peut se présenter à l'élection sans avoir été investi et les candidatures spontanées de personnes sans étiquette sont nombreuses ; il faut cependant reconnaître qu'elles aboutissent rarement à l'élection des parlementaires – sauf au Sénat. Au contraire, dans le cas d'un scrutin proportionnel, c'est le parti politique qui décide qui sera nommé, puisqu'est certain d'être élu qui est placé en tête de liste. Ce mode de scrutin favorise effectivement la professionnalisation de la vie politique, car dans un parti, communauté humaine comme une autre, on a plutôt tendance à accompagner dans la progression de leur parcours politique des collègues et des collaborateurs, parce que l'on sait ce qu'ils pensent et ce qu'ils vont faire – et parce que l'on croit qu'ils vous seront fidèles... En réalité, la question qui peut se poser pour le scrutin majoritaire est celle de l'impact du non-cumul des mandats ; c'est pourquoi, minoritaire en cela dans ma famille politique, je considère que le terme qui sera mis au cumul d'un mandat exécutif dans une collectivité locale et d'un mandat parlementaire va dans le bon sens.

Je ne veux en effet rien changer du cœur de nos institutions, de ce qui fait leur solidité. En revanche, je pense qu'il faut évaluer les pratiques gouvernementales, celles des parlementaires et celles des collectivités locales, mesurer les effets de nos spécificités constitutionnelles avant de les remettre en cause, et évaluer aussi les réformes constitutionnelles – au premier rang desquelles le principe de précaution, qui n'a jamais été véritablement évalué alors qu'il a été instauré de manière inconséquente, sans qu'une loi organique en ait fixé le cadre, avec les conséquences que l'on sait.

Nous devons également envisager de réformer notre mécanisme d'élaboration de la loi et de fixation de l'ordre du jour du Parlement. Moins légiférer est une priorité ; contrôler davantage et stabiliser les normes est impératif. Je considère aussi qu'il faut revoir le dispositif des études d'impact : il est anormal qu'elles ne soient exigées ni pour les propositions de loi, ni pour les amendements parlementaires et ni pour ceux du Gouvernement. À ce sujet, depuis que les textes examinés en séance publique sont ceux qui sont issus des

commissions, le Gouvernement dépose des amendements de deux sortes : les amendements « normaux » par lesquels il tente de rétablir son texte, et des amendements manœuvriers de trois pages glissés à l'entrée en séance. Ce dernier procédé, exécration, ne permet pas un travail législatif sérieux ; nous devons évidemment revoir ce dispositif.

Le nombre de parlementaires pose des problèmes croissants, que la fin du cumul des mandats rendra plus évidents encore ; un consensus se dessine à ce sujet. Le pays souffre de la prolifération et de l'instabilité des normes. La place du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale créé par la réforme de 2008 mérite d'être amplifiée ; j'avais contribué à la prise en compte des avis des citoyens exprimés par le biais de l'Internet et je me félicite que le président Bartolone se penche actuellement sur la question – c'est une nécessité. Enfin, la réglementation communautaire encadre et limite notre capacité à légiférer sur le plan national et les citoyens ne comprennent pas cette situation ; le Parlement doit aussi travailler à combler le fossé qui s'est creusé entre de nombreux citoyens et l'Union européenne.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Mes félicitations vont aux auteurs de l'excellent questionnaire qui nous a été adressé ; il fournit une bonne base de travail pour l'élaboration du rapport. On pourrait y insérer quelques questions techniques supplémentaires : l'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 et en particulier de la nouvelle rédaction de l'article 25, et celle de la session unique. En revanche, nous ne pouvons nous prononcer sur l'hypothèse de rendre obligatoire l'adhésion à un syndicat ; une telle disposition serait contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

J'en viens au rapport et à sa tonalité. Il y a entre nous des incompréhensions. En cette époque marquée par l'individualisme et l'instantanéité, certains paraissent avoir perdu la foi dans les institutions et le sentiment collectif ; ce n'est pas mon cas. D'autres, et c'est plus inquiétant, semblent avoir perdu la foi en la démocratie représentative. Les quotas, certes, mais par ses questions à dessein perverses, le président Winock a fait mouche ; je rappelle que le rapport du comité Veil sur la réforme du préambule de la Constitution avait eu des conclusions définitives à ce sujet. Il faut vraiment prendre garde : comme M. Slama et M. Accoyer l'ont dit chacun à sa manière, la France est une nation fragile ; il ne faut pas la bousculer encore. L'universalisme républicain repose peut-être sur un mythe, mais ce mythe est nécessaire. Je veux demeurer aveugle, et je veux surtout que la République continue de demeurer aveugle aux couleurs de peau et aux certificats de baptême. Parce que je crois encore à la démocratie représentative, l'idée de quotas suscite en moi la plus grande défiance ; je précise que pour moi la parité n'est pas du même registre. Voilà ce qui explique ma réticence devant la démocratie participative : autant je perçois l'utilité des ateliers législatifs citoyens, autant j'exprime les plus vives réserves à l'idée d'« amendements citoyens ».

Je suis fermement convaincu que le processus d'institutionnalisation est un progrès démocratique et que tout ce qui irait vers la personnalisation de la vie politique serait une régression. La « tradition monarchique » à laquelle M. Slama a fait allusion est un mal, un vice fondamental de notre société. Une République moderne doit tendre vers l'objectif d'une plus grande institutionnalisation et se défier du « mal napoléonien », pour reprendre le titre d'un ouvrage récent. Je n'accorde aucun crédit à la tradition césariste, qui doit être définitivement extirpée de nos consciences : il est temps de nous affranchir définitivement de la mauvaise conscience due à ce que nous avons raccourci notre monarque.

Faut-il une réforme radicale ou ne faut-il pas de réforme du tout ? J'ai le sentiment qu'une ambiguïté demeure entre nous à ce sujet ; un accord général devra pourtant apparaître dans le rapport sur ce point. Il est remarquable que notre commission soit coprésidée par le président de l'Assemblée nationale – ce n'avait pas été le cas des commissions Balladur, Jospin ou Vedel – et par un historien. Ce choix donne à nos travaux une tonalité différente, celle du temps long. Il conviendra d'établir avec soin dans le rapport ce dont nous voulons accoucher, tout en prenant garde. Je ne sais s'il y a urgence à proposer des réformes constitutionnelles radicales. Peut-être ; mais nous sommes pris entre deux écueils. D'une part, une commission sur l'avenir des institutions ne peut décevoir en ne proposant rien : elle signifierait qu'il n'est pas d'avenir. Rappelons-nous les mots terribles de Georges Bernanos : « La réforme des institutions vient trop tard, quand le cœur des peuples est brisé. » D'autre part, nous ne saurions ni proposer des réformes anecdotiques, ni jouer les apprentis sorciers. Je comprends les inquiétudes de M. Accoyer : oui, la Constitution de 1958 a apporté des éléments de stabilité et elle a, à un moment, sauvé la République – mais on peut se demander si elle ne l'a pas, ensuite, entraînée par le fond.

M. Michaël Foessel. Je reviens aux premières questions de l'excellent questionnaire qui nous a été adressé. Il y a fort à parier en effet que si notre rapport contient des propositions relatives à la réforme du pouvoir présidentiel, ce sont celles que retiendront les média. Certains cénacles, on le sait, considèrent la Quatrième République comme l'horreur absolue. Puis-je faire observer qu'elle a accompagné l'essor des Trente Glorieuses ? Sur le fond, avancer que système parlementaire est synonyme d'instabilité politique fait s'exposer à être démenti par l'observation des systèmes parlementaires européens en vigueur, par exemple en Allemagne, dont le modèle est vanté sur bien des plans.

M. Slama a évoqué la désacralisation et la dé-légitimation de la fonction présidentielle. La désacralisation a été entérinée par l'instauration du quinquennat : le président de la République, contraint d'adapter son calendrier au temps politique et médiatique, ne peut plus occuper la fonction d'arbitre qui lui était précédemment assignée. M. Accoyer faisait valoir que ce ne sont pas les institutions qui sont mises en cause par l'évolution négative du système politique en France, mais le caractère de ceux qui les incarnent ; nous pouvons en être d'accord, mais le but premier des institutions n'est-il pas de nous protéger des manifestations caractérielles de nos dirigeants ? Des institutions qui non seulement

ne nous en protègent plus, mais qui sélectionnent tendanciellement les caractères les plus autoritaires, sont démocratiquement condamnées.

La fonction présidentielle est également délégitimée. Il est frappant de constater que rien n'est durable en politique sinon l'impopularité, irréversible, des présidents de la République après deux mois de pouvoir. Au-delà du caractère des hommes, il y a à cela une raison structurelle. C'est que la conception de la Cinquième République est liée à un moment où le politique gère le monde. C'est le fameux : « L'intendance suivra » – entendez par là : « L'économie suivra ». Or l'économie ne suit plus, elle dirige. Nul n'aurait imaginé Charles de Gaulle allant négocier des contrats au Moyen-Orient ou en d'autres contrées pour sauver l'emploi ! Le politique ayant perdu sa sacralité, que reste-t-il au Président de la République ? L'irresponsabilité juridique.

On retrouve dans l'actualité certains problèmes institutionnels. J'ai été frappé que, le jour même où l'on se scandalise que le président de la République ait été espionné par des services étrangers, on vote une loi instituant la surveillance généralisée des citoyens, au motif d'« empêcher les attentats ». Comme M. Accoyer, je pense nécessaire d'évaluer les lois et je serais tout à fait favorable à l'évaluation des nombreuses lois sécuritaires votées depuis une quinzaine d'années, pour mettre en parallèle le nombre d'attentats qu'elles ont supposément empêchés et les atteintes bien réelles aux libertés individuelles qu'elles ont permises.

Pour sauver la fonction présidentielle, si tant est que cela soit nécessaire, il faut limiter drastiquement les prérogatives du président de la République, pour des questions de droit mais aussi parce que la fonction présidentielle, telle que la met en scène la Constitution de la Cinquième République, est devenue, étant donné le fonctionnement réel de la démocratie, un instrument qui rend mythiques les prérogatives politiques. La déception, sinon l'amertume et la colère profonde de l'opinion publique à l'égard du Président de la République, quel qu'il soit et quelle que soit son orientation politique, ne s'explique que par le décalage devenu structurel entre ce qu'il promet – et que sa fonction est censée garantir qu'il pourra faire – et ce qu'il peut faire une fois au pouvoir, lorsqu'il se rend compte que, malgré toute sa volonté, l'intendance ne suit pas.

Mme Cécile Duflot. « Je veux que la République reste aveugle aux couleurs de peau » a dit M. Mélin-Soucramanien, ajoutant qu'il croit au mythe universaliste. Il a raison – si ce n'est qu'aujourd'hui, ce à quoi la République est aveugle, sans doute parce qu'elle n'a jamais eu à le traiter dans les proportions dans lesquelles elle doit le traiter aujourd'hui, c'est qu'elle est discriminatoire. Des citoyens français vivent quotidiennement des discriminations, et l'aveuglement de la République à leur origine ou à la couleur de leur peau ne lui permet pas de résoudre cette question. Mais, en écoutant M. Tusseau, je m'interrogeais : comment définir des quotas qui permettraient que l'assemblée parlementaire dont je suis membre soit autre ? La réponse n'a rien d'évident. Pour ma part, je ne veux pas être élue parce que j'ai été baptisée, ni devoir revendiquer

mon catholicisme. Quant au débat sur l'opposition entre genre et sexe, il fonde le travail que l'on devrait faire sur l'égalité entre les femmes et les hommes puisqu'il touche directement aux questions d'éducation et que l'on est passé à côté. Cela permettrait de progresser dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse de la représentation que les filles se font d'elles-mêmes ou de la féminisation des fonctions. Nous ne sommes plus du tout dans la même situation qu'en 1986, lorsque, arrivant à un dîner d'État, une femme était appelée du nom de son mari alors même qu'elle était ministre sous son nom de naissance. Cela montre l'évolution en cours. La représentation que les filles ont d'elles-mêmes et l'existence de femmes à des postes de responsabilité dans la représentation publique participent de cette évolution.

Il en va de même pour ce que l'on appelle les « minorités visibles ». Aujourd'hui, que renvoie-t-on à des enfants français de parents français parfois eux-mêmes nés en France dans des maternités françaises ? Qu'ils ne sont pas des citoyens comme les autres, particulièrement si ce sont des garçons et particulièrement s'ils sont noirs ou s'ils ont la peau foncée, puisqu'ils sont beaucoup plus souvent contrôlés par cette institution républicaine qu'est la police nationale. Nous devons résoudre cette très forte contradiction, monsieur Mélin-Soucramanien. Peut-être cela ne doit-il pas être, dans un premier temps, par l'instauration de quotas dans la représentation démocratique – j'en vois le danger. Mais il faut définir toutes les réponses utiles pour lutter contre les discriminations, qu'elles soient liées à l'adresse ou à la couleur de la peau, et dire la vérité : dans notre pays, il y a une discrimination à l'égard de ceux qui ont un prénom à consonance arabe. Rappelez-vous ce qu'a fait le maire de Béziers – voilà où nous en sommes ! Les discriminations existent, elles participent d'un sentiment de fragilité et elles se doublent de l'absence de représentation dans les médias et dans les instances politiques.

J'ai dit pourquoi je suis en désaccord avec les désignations électorales. Prétendre que l'on ne désigne pas des apparatchiks dans les élections au scrutin uninominal et, en concourant au championnat du monde de l'hypocrisie, expliquer que des gens peuvent se présenter indépendamment des étiquettes... Mais enfin, quel parlementaire a jamais été élu contre le candidat officiel de son camp dans sa circonscription ? Tout cela est faux. Au sein de mon parti, comme je vous l'ai dit, nous avons décidé qu'il fallait obtenir la parité de résultat aux élections législatives. C'était le sujet second : pour permettre qu'un groupe de dix-huit députés compte autant de femmes que d'hommes, il nous fallait d'abord conclure un accord politique avec le parti majoritaire puis, dans le cadre de cet accord, réussir à croiser le critère du sexe et la représentation locale. Nous avons réussi ; comment donc, sinon en analysant les résultats électoraux des circonscriptions considérées ? L'objectivité commande de dire que les discussions internes aux partis politiques tendent à déterminer qui sera désigné dans une circonscription gagnable. L'élection étant infiniment moins liée à la personnalité du candidat qu'au bénéfice de l'étiquette partisane, notamment celle du président de la République élu depuis un mois. L'hypocrisie qui règne à ce sujet est phénoménale. Je souhaite qu'elle soit dite car on ne peut laisser croire que le scrutin uninominal

visé à ce que les futurs élus soient détachés des contingences et des rapports de force internes des partis, ou encore issus de territoires où ils sont durablement ancrés, et non-cumulards... Dire cela, c'est jouer de la flûte. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait des micro-circonscriptions, et multiplier le nombre de députés. Qui vote choisit une étiquette politique ; ainsi, mon voisin se rappelle parfaitement le parti pour lequel il a voté mais il ne se souvenait pas avoir voté pour l'horrible parachutée que je suis ! Notre commission ne doit ni mentir ni se mentir.

Le scrutin proportionnel permet d'avancer sans en passer par des quotas : il rend plus difficile de présenter aux électeurs une liste entièrement « blanche », car cela se voit. Je vous fiche mon billet, monsieur le président-candidat aux élections régionales en Île-de-France, que si vous deviez désigner des candidats micro-circonscription par micro-circonscription infra-départementale, la proportion de candidats des minorités visibles sur votre liste – que je ne connais pas – ne serait pas la même que celle qu'elle sera. Il en est ainsi pour la parité. Alors qu'aucune commission de réforme des institutions précédentes n'était paritaire, celle qui nous réunit l'est, alors que rien n'y obligeait : c'est que la tradition de la parité est instaurée, et qu'elle a poussé à cette composition. De même, des scrutins de liste poussent à une représentation plus diversifiée, comme on le voit aux élections locales : il y a plus d'élus de la diversité visible aux élections municipales et régionales qu'aux élections départementales. Je pense fondamentale une réforme institutionnelle instaurant la représentation proportionnelle, car c'est aussi le moyen de favoriser la diversité.

Alors que nous en discussions en aparté, Denis Baranger objectait qu'un tel mode de scrutin aurait l'inconvénient de donner un très grand poids à de petits partis qui allaient ensuite « faire chier » – il ne l'a pas dit exactement en ces termes... – de manière immodérée au regard de leur taille. De fait, cela donnera plus de poids à des familles politiques minoritaires. Mais la situation actuelle, favorisant le bipartisme, est stérilisante, y compris pour les partis politiques : voyez les centristes, qui s'efforcent perpétuellement à l'autonomie avant d'être immédiatement ramenés à la niche ! Il y a donc un prix à payer, celui de la complexité, mais il sera utilement contrebalancé par la revivification de la démocratie et du débat au sein du parti majoritaire. On le voit aujourd'hui : un parti qui dispose de la majorité absolue à l'Assemblée nationale freine tous les débats, empêche les passerelles et le dialogue, et nuit de ce fait à la qualité du travail parlementaire. Que des groupes majoritaires interdisent à leurs membres de cosigner des amendements avec des membres d'autres groupes politiques fossilise le débat. Ouvrir les fenêtres aiderait à restaurer le lien avec une grande partie de la population sans grandes réflexions sur la démocratie participative. Celle-ci est nécessaire, bien sûr, mais avant de parler d'amendements citoyens, commençons simplement par laisser les parlementaires exercer leur mandat dans une relative liberté au lieu de les contraindre à le faire les mains liées dans le dos.

M. Denis Baranger. Dorénavant, je ferai réécrire mes interventions par Cécile Duflot, qui dit les choses bien mieux que moi. Plus sérieusement, je vous

suis très reconnaissant, madame Duflot, de porter une parole de vérité au sein de notre groupe de travail : vous m'avez appris mille choses.

Monsieur le président, puisque vous nous avez invités à faire de la philosophie politique, je vais m'y essayer quelques instants. Les consensus et les « dissensus » qui apparaissent au sein de notre groupe de travail sont également intéressants. Ainsi, le fait qu'ait resurgi à plusieurs reprises, au cours de nos dernières réunions, l'opposition entre régime représentatif et quotas, démocratie classique et démocratie rénovée, signifie que nous sommes là face à un dilemme collectif. À l'instar de Cécile Duflot, qui nous confiait il y a quelques instants que nos débats avaient fait évoluer sa position sur certains points, je suis moi-même beaucoup plus hésitant que je ne l'étais au début de nos travaux au sujet de la démocratie représentative. La question de savoir comment rendre nos régimes représentatifs plus démocratiques me paraît en effet extrêmement sérieuse. Nos pays sont, dit-on, des démocraties, mais celles-ci sont en fait, au plan institutionnel, des régimes représentatifs sous contrainte démocratique : la démocratie a une fonction de légitimation et de contestation, mais elle n'est pas massivement institutionnalisée. Cette contrainte démocratique est cependant extrêmement forte et ne peut être esquivée. Ainsi, nous sommes opposés aux quotas – l'universalité est une de nos valeurs cardinales –, mais la discrimination est un problème de première importance. Certes, il revient aux partis politiques d'y remédier, mais s'ils n'agissent pas, que fait-on ? Je crois, quant à moi, que la discrimination est un problème important, et qu'il ne faut pas cesser de remuer le couteau dans la plaie.

On ne se gouverne pas autrement que de manière représentative ; telle est ma conviction profonde. Placez n'importe quel partisan de la démocratie directe dans n'importe quelle position de pouvoir, il sera convaincu de la supériorité du mandat représentatif. Mais je crois également que la sédimentation, pour ne pas dire la fossilisation, produit la radicalisation. Dès lors, si l'on veut être utilement conservateur, c'est-à-dire préserver ce que nos institutions libérales démocratiques et représentatives sont depuis la Révolution, il nous faut réfléchir à leur évolution. S'en tenir à leur état de fossilisation n'est juste pas une option, comme dirait Mme Duflot.

En mai 1968, Paul Léautaud avait lancé aux étudiants qui manifestaient : « Rentrez chez vous, vous finirez tous notaires ! » – il n'avait pas tort. Je dirai, quant à moi : « Sortez dans la rue, manifestez : vous deviendrez de parfaits conservateurs ! » C'est en effet en ouvrant les fenêtres, pour employer le langage du Parti communiste des années 1970, en introduisant plus de liberté dans les institutions que l'on permettra à celles-ci de se stabiliser et de garder leur robustesse. De même que les conseils ou commissions auxquels je participe fonctionnent mieux depuis que, grâce à la parité, des femmes y siègent, de même les institutions fonctionneront mieux lorsqu'y participeront des personnes opposées au système ou hors du système.

Par ailleurs, je souhaiterais que nous liions la question de la représentativité, pour laquelle nous n'avons guère de solutions institutionnelles à proposer, et celle des libertés publiques. En effet, si les possibilités d'expression politique sont restreintes par le droit de la diffamation, si l'on se sait davantage surveillé, s'il est plus difficile de manifester – et c'est le cas – ou de s'exprimer, individuellement et collectivement, en dehors des institutions, alors on est enclin à se taire et la colère politique monte : tout le monde se radicalise et devient, peu ou prou, antisystème ou extra-système. Je ne suis pas très admiratif de l'état actuel des libertés fondamentales dans notre pays. La France est un pays de liberté, certes, mais elle ne l'est pas suffisamment pour être politiquement stable. En somme, Bernard Accoyer et Cécile Duflot : même combat !

Pour le dire plus sérieusement, nombreux sont ceux, de droite et de gauche, de M. Juppé à M. Mélenchon, qui font de la liberté une valeur essentielle. Cette composante libérale de nos institutions est consensuelle, ne la négligeons pas. Encore une fois, la question des libertés fondamentales est profondément liée à celle de la représentation politique et des institutions : si on les sépare, ces dernières se fossiliseront.

M. Alain-Gérard Slama. En attendant le propos définitif de Marie-Anne Cohendet sur le rôle du Président de la République, je souhaiterais faire une première réponse à Michaël Foessel. Si le Président de la République fait l'objet d'un tel désamour si peu de temps après son élection, c'est aussi parce qu'on attend beaucoup de lui. J'observe par ailleurs que, dans toutes les grandes démocraties, le pouvoir est personnifié, que ce soit par un président de la République ou par un premier ministre. Maurice Duverger avait du reste dressé, dans *La Monarchie républicaine*, un premier bilan fort intéressant de cette évolution. Il faut donc s'interroger sur les raisons de telles attentes et sur l'omniprésence de la fonction présidentielle.

Il me semble que, plus une société est traversée de messages différents au risque de la plus grande cacophonie, plus se fait sentir la nécessité d'une parole qui rassemble ces messages et fixe des repères par rapport auxquels se situer. *Am Anfang ist das Wort* : le verbe demeure consubstantiel à l'idée même du pouvoir. Je ne crois pas que l'on renforcera la légitimité du Président de la République en limitant ses pouvoirs. En revanche, il faut qu'en contrepartie de son pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale, il puisse être remis en question par cette dernière. Une telle réforme contribuerait, me semble-t-il, à le relégitimer.

J'en viens maintenant à la question des valeurs. Si la diffamation, qu'a évoquée M. Baranger, joue actuellement un tel rôle, c'est parce que, dans notre société, il n'est pas admis de toucher à ce qui constitue, pour une personne, sa propre valeur, jugée inestimable. Ainsi le véritable problème réside-t-il moins, selon moi, dans le communautarisme que dans l'identitarisme, c'est-à-dire l'importance que chacun accorde à l'idée qu'il se fait de lui-même, non pas en tant qu'individu universel, mais en tant que personne singulière dotée d'un certain

nombre de caractères : corporatistes, identitaires, ethniques... Voilà le principal moteur de la plainte et de la revendication.

À ce propos, j'espère, monsieur Tusseau, que vous ne vous dites pas que je m'exprime en tant que fils d'un juif et d'une catholique ayant vécu en Tunisie, qui sait donc ce qu'est une société communautarisée et qui, arrivé en France, a trouvé qu'il y respirait mieux parce que ses valeurs sont universelles. De fait, le général de Gaulle est parvenu à mettre fin à la guerre d'Algérie sans que se constitue en France un algérianisme comparable à d'autres revendications identitaires, devenues très dangereuses. Les pieds-noirs auraient très bien pu exprimer des revendications propres ; ils ont retroussé leurs manches, ont travaillé et, aujourd'hui, on ne se pose même pas la question de savoir s'ils se sont intégrés ou non à la société française.

Il est nécessaire de dépasser les particularismes. Ils sont banals aux États-Unis, mais le système déclaratif facilite l'acceptation du principe des quotas et la conscience nationale américaine repose sur le *manifest destiny*. En France prime l'universalisme, qui a sa valeur, à condition qu'il ne prétende pas à l'impérialisme. Sur ce point, je vous renverrai à Raymond Aron, pour qui les valeurs sont à la fois absolues et contradictoires, notamment parce qu'elles sont historiques. À chaque époque, il faut en effet, sans remettre en cause leur caractère absolu et universel, concevoir différemment leur organisation.

Je pense à la parité, par exemple. Au départ, j'y étais opposé. Mais, trouvant détestable d'être rangé parmi les machistes ou les antiféministes, je l'ai acceptée, au nom de la raison universelle. La parité est en effet peut-être nécessaire, compte tenu du mode de fonctionnement des partis politiques et du conservatisme de la société. Mais elle ne doit pas pour autant devenir un principe intangible : une fois le but atteint, on peut considérer que les mentalités ont évolué et en faire l'économie – nous verrons. Au demeurant, la politique n'est pas sexuée. Mieux vaut peut-être que soit nommé ministre un homme féministe plutôt qu'une femme antiféministe.

En tout cas, on ne peut pas figer dans l'absolu l'interprétation des valeurs que nous considérons comme intangibles, car on risque alors d'être obligé d'y toucher au point de les remettre en cause. À ce propos, je répète que je demeure absolument hostile aux quotas.

Mme Cécile Untermaier. Tout d'abord, je veux rappeler que les institutions sont au service de nos concitoyens, et qu'il convient que nous les entendions, y compris dans le cadre de ce groupe de travail. J'organiserai d'ailleurs prochainement, dans ma circonscription, des ateliers législatifs citoyens afin de connaître le sentiment de la population sur nos travaux.

Nous pouvons agir à différents niveaux : au plan constitutionnel, au plan législatif et au plan réglementaire. Il est du reste possible d'améliorer très

rapidement les choses en intervenant en particulier dans l'ingénierie de la fabrique de la loi.

Dans ce domaine, le non-cumul des mandats marque déjà une avancée importante ; nous devons d'ailleurs nous interroger sur ce que sera l'Assemblée nationale une fois qu'il s'appliquera effectivement, à partir de 2017. J'ajoute que la mise en œuvre de cette réforme, qui permettra de démultiplier les forces et de favoriser le renouvellement, doit s'accompagner d'une réflexion sur le non-cumul des mandats locaux, afin de lutter contre les conflits d'intérêts et de favoriser le renouvellement des institutions locales.

Nous pourrions également nous pencher sur ce que j'appellerai le droit gouvernemental. De fait, la loi se fait au Parlement mais aussi au sein de l'exécutif. Or, nous ne connaissons pas précisément la manière dont celui-ci fonctionne dans ce domaine. Les interactions entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif sont fortes et souvent opaques : il est indéniable que des pressions s'exercent sur les députés. Nous devons donc trouver, grâce à des dispositions qui relèvent peut-être du simple règlement, les moyens qui leur permettront de s'affranchir de ces pressions et d'exprimer au mieux la volonté des citoyens.

Il est par ailleurs possible de favoriser la démocratie participative, qui est, selon moi, parfaitement complémentaire de la démocratie représentative. À cet égard, le non-cumul des mandats doit permettre aux députés de faire participer à la fabrication de la loi les forces vives de leur territoire. Ils doivent ainsi tenir compte de leur parole, s'en faire l'écho dans les débats qui se tiennent à l'Assemblée nationale et rendre compte de leur action aux personnes qu'ils ont consultées. Quant aux amendements citoyens, il s'agit d'une piste intéressante. Le dispositif doit être strictement encadré, mais il ne faut pas interrompre la démarche initiée par Claude Bartolone. Peut-être l'expérience ne sera-t-elle pas concluante, mais elle mérite d'être menée car nous en tirerons de toute façon des enseignements intéressants. J'ajoute que l'inscription automatique sur les listes électorales serait un moyen simple de faciliter la participation des citoyens aux différentes élections.

Il est beaucoup plus difficile d'agir au plan constitutionnel. Le Sénat dispose en effet d'un droit de blocage qui doit être au cœur de nos réflexions car il fait obstacle à l'adaptation de la Constitution aux exigences de modernisation. Il nous faut, au demeurant, nous interroger sur la composition du Sénat. L'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) démontre en effet combien les conflits d'intérêts sont puissants et peuvent limiter la portée d'une réforme. Comme le dit une de mes collègues, on ne demande pas à la dinde de préparer le repas de Noël. Pourquoi les forces vives du pays – chercheurs, entreprises, agriculteurs... – ne pourraient-elles pas, sans que l'on recoure pour autant aux quotas, être représentées au Sénat, au même titre que les collectivités territoriales ? Enfin, il conviendrait de réfléchir à la réserve parlementaire des sénateurs qui, parce qu'elle alimente directement leurs électeurs, est au cœur d'un conflit d'intérêts beaucoup plus important que celle des députés.

Je crois également que le régime de ces derniers et celui des sénateurs devraient être harmonisés.

Je précise cependant que je suis favorable au bicamérisme : le Sénat doit conserver son pouvoir délibératif, mais il doit être profondément rénové. S'il est une réforme constitutionnelle que j'appelle de mes vœux, c'est celle du Sénat, dont le pouvoir de blocage doit être supprimé.

M. Guillaume Tusseau. Je voudrais m'assurer d'avoir été bien compris. Tout d'abord, monsieur Mélin-Soucramanien, j'ai foi en la démocratie, y compris en la démocratie représentative, non pas en tant que juriste, bien entendu, mais en tant que citoyen. Les quotas ne sont évidemment pas une fin en soi. J'ai proposé ce dispositif parmi d'autres, faute de mieux, car il s'agit de faire face à une urgence. J'ajoute qu'il n'est pas exclusif des mécanismes traditionnels de la démocratie représentative.

En ce qui concerne l'identitarisme, je partage en tout point l'opinion d'Alain-Gérard Slama. Il est en effet nécessaire de dépasser les particularismes, les identités. Du reste, la question qui se pose est précisément celle de la capacité offerte aux individus de se penser comme détachés de leur identité et des déterminismes. Or, de ce point de vue, les institutions doivent être repensées, qu'il s'agisse de l'école ou des institutions politiques. En ce qui concerne ces dernières, des dispositifs, qui restent à inventer, doivent permettre aux citoyens muets et invisibles de faire entendre leur voix. L'instauration de quotas est à cet égard une proposition parmi d'autres. Cécile Duflot a, quant à elle, évoqué le scrutin de liste : ce peut être un moyen d'éviter le recours aux quotas, qui ont un caractère stigmatisant et reposent sur des préjugés plus ou moins racistes. Quoi qu'il en soit, c'est en intégrant ce type de dispositifs que les institutions feront entendre les voix aujourd'hui inaudibles et permettront aux individus de dépasser leurs déterminismes.

Mme Marie-Anne Cohendet. Je tiens à remercier à nouveau très chaleureusement les personnes qui ont conçu le questionnaire et nous assistent dans nos travaux, dont je salue la très grande qualité. Aujourd'hui, nous avons surtout entendu s'exprimer la diversité des points de vue, mais les réponses au questionnaire permettront de souligner leur unité car il me semble qu'ont émergé, au fil de nos débats, un certain nombre de points de convergence.

En ce qui concerne le diagnostic, nous étions tous d'accord pour souligner l'existence d'un schisme entre la classe politique et la société civile, la délégitimation des institutions et le sentiment d'exclusion de bon nombre de citoyens. N'oublions pas, à ce propos, qu'en démocratie, ce n'est ni de la population ni du public qu'il est question, mais bien du Peuple. Le Peuple, qu'il s'agit de replacer, dans sa diversité, au centre de nos institutions, grâce à des mécanismes qui seront nécessairement variés. En tout état de cause, la solution consistant à ne rien faire ne me paraît guère raisonnable. Lorsque le navire sombre, l'orchestre peut continuer à jouer, mais il est préférable de se préoccuper

de colmater les brèches apparues dans la coque ou de gagner les canots de sauvetage.

Le rejet des institutions a des causes nombreuses, que nous avons identifiées. Certes, celles-ci ne tiennent pas toutes aux institutions – Tocqueville soulignait déjà le rôle des associations dans la société politique. On a évoqué, par exemple, le fonctionnement des services publics : les citoyens « ressentent » l'État lorsqu'à la poste ils ont le sentiment de se trouver face à une machine et non face à un individu. Mais l'ensemble de ces questions sont liées, me semble-t-il, à celle de la représentation du peuple dans sa diversité au sein des différentes institutions, en particulier à l'Assemblée nationale. Les députés, parce qu'ils ne retirent pas forcément eux-mêmes leurs paquets à la poste, n'ont pas toujours suffisamment conscience des problèmes rencontrés par leurs concitoyens.

Faut-il instaurer des quotas ? Privilégier le scrutin de liste ? Plusieurs options se dessinent. Le scrutin de liste peut être un moyen d'inciter les partis politiques, qui ne le font pas, à tenir compte de la diversité ; l'application, au moins à titre provisoire, de quotas permettrait de favoriser la représentation des jeunes, qui ont des compétences que nous n'avons pas. Quoi qu'il en soit, il faut absolument que, par des procédures complémentaires, on fasse entrer le peuple dans les institutions, dont il se sent actuellement complètement exclu.

M. Accoyer a brandi l'épouvantail des Troisième et Quatrième République. On sait que le diagnostic était faux et qu'en conséquence, les remèdes proposés étaient inadéquats. En ce qui concerne la prétendue stabilité de la Cinquième République, je rappelle que la durée de vie moyenne de nos gouvernements, qui est de dix-huit mois, est bien moindre que celle des gouvernements suédois ou luxembourgeois, et que cette stabilité est toute relative lorsqu'un député a une chance sur trois de voir son mandat abrégé car tel est le bon plaisir du Président de la République.

Nous nous accordons sur le fait que l'image du Président de la République est importante en France et qu'il n'est pas question de le jeter aux orties. Il faut, au contraire, lui rendre sa majesté. Or, celle-ci tient davantage à la représentation de l'unité du peuple qu'au fait de courir derrière l'opinion publique au fil des événements. Dans la plupart des démocraties, le pouvoir est, certes, personnifié, mais il est contrôlable et responsable. Tel est le sens des propositions que j'ai faites. Le Président de la République doit redevenir un arbitre placé au centre des institutions, la diversité et l'alternance politiques devant s'incarner dans la figure du Premier ministre, qui est en quelque sorte élu par le peuple dans la mesure où il est issu de la majorité parlementaire.

S'agissant du principe de précaution, il me semble que la majorité d'entre nous considère qu'il est fort mal compris mais qu'il ne faut pas y toucher, car il est absolument essentiel. Au demeurant, si nous l'écarterions, il s'imposerait à nous par d'autres voies plus sévères, notamment celle du droit international.

En ce qui concerne nos méthodes de travail, il me semble que le questionnaire qui nous a été adressé sera très utile. Cependant, il est important que chacun d'entre nous puisse exprimer, sur une ou deux pages, son point de vue personnel de façon à ce que l'on puisse, dans le rapport général, faire ressortir quelques tendances majeures, qu'il s'agisse du diagnostic ou des remèdes proposés.

M. le président Claude Bartolone. Je dois vous dire, en conclusion de cette avant-dernière réunion, que nos travaux ont fait évoluer ma réflexion. Peut-être est-ce dû en partie au fait que je partage la présidence de notre groupe de travail avec Michel Winock, car je suis de plus en plus convaincu de la nécessité de compléter notre approche des institutions par une analyse historique. Tout à l'heure, je vous faisais remarquer que nous parlions encore de la Constitution de 1958, alors qu'elle n'est plus tout à fait la même qu'à l'époque où elle a été adoptée. Je pourrais ajouter que le choix du scrutin uninominal à deux tours s'est fait dans un contexte politique marqué par la bipolarité : il y avait le Mur, les « rouges » et les « bleus », si je peux résumer ainsi la situation. Depuis, nous avons assisté à l'émergence de pays-continent, du risque environnemental. De fait, nombre de préoccupations n'ont pas été prises en compte dans la Constitution, car elles n'existaient pas.

Du point de vue de nos institutions, il me semble que le mandat du président Chirac, qui représente le sursaut face à la menace de l'extrême-droite, marque une césure entre deux époques : les présidents qui l'ont précédé étaient patinés par l'histoire, ceux qui lui ont succédé sont, selon moi, des enfants de la télé, représentatifs du peuple plutôt que représentants d'un courant historique.

Si ma réflexion a beaucoup évolué – je pense notamment à la question du scrutin uninominal à deux tours –, c'est parce que nul ne sait avec certitude ce que sera le développement humain. C'est également sous cet angle que nous devons nous interroger sur l'évolution de nos institutions. Certes, elles ne permettront pas, à elles seules, de rétablir la confiance, mais au moins ne doivent-elles pas être exclusives. Pour ma part, je ne crois pas du tout à la représentation miroir. Non pas parce qu'elle est complexe, mais parce qu'elle conduirait à un fonctionnement « en silo ». Imaginez en effet la situation dans laquelle nous nous trouverions si le parti écologiste devait être le seul à se préoccuper d'environnement. Il me semble que si des partis devaient se constituer sur une base uniquement religieuse, de sorte que les revendications de nos compatriotes musulmans pratiquants, par exemple, seraient défendues par un seul parti dont ce serait la mission, la démocratie en serait appauvrie.

Nous devons néanmoins répondre à cette question comme à celle, par exemple, du blocage que représente la reproduction des élites, questions qui ne se sont pas posées aux pères fondateurs de la Cinquième République, mais qui bouleversent aujourd'hui les modalités de la représentation et de l'incarnation d'un projet commun. Car tel est peut-être notre Graal : le mécanisme ou le texte

qui permettrait de renforcer notre appartenance commune. C'est en tout cas l'objectif du questionnaire que nous vous avons adressé.

Ce questionnaire nous permettra de réaliser, à partir de chacune de vos réponses, une photographie qui servira de point de départ à notre prochaine réunion, qui sera donc plus complexe que celle d'aujourd'hui, dans la mesure où il nous faudra convertir nos particularités en un projet commun.

J'ai remis, il y a quelque temps, au Président de la République un rapport sur l'appartenance citoyenne, et chacun a pu constater que la proposition de rendre le vote obligatoire a éclipsé toutes les autres. Ce risque existe, mais peut-être l'éviterons-nous en insistant sur le récit républicain et institutionnel de ce que nous avons essayé de rechercher ensemble. Sans un tel préambule, il sera en effet difficile de comprendre les hésitations des uns et des autres sur chacune des propositions que contiendra le rapport.

Je vous remercie tous pour votre participation.

**Réunion consacrée à la présentation du projet de rapport,
le vendredi 25 septembre 2015**

La séance débute à neuf heures dix.

M. le président Claude Bartolone. Michel Winock et moi-même avons souhaité vous présenter ce matin ce projet de rapport sans que la presse soit présente, afin que nous puissions en débattre très librement. Vous trouverez devant vous un exemplaire numéroté de ce document ainsi qu’une synthèse des propositions, elle aussi numérotée. Nous vous demandons de ne pas les communiquer et de ne pas en dévoiler le contenu avant la réunion du 2 octobre au cours de laquelle le rapport doit être définitivement adopté et présenté au nom de l’ensemble du groupe de travail. J’insiste sur cette règle de confidentialité. Nous nous sommes toujours inscrits dans une démarche collective. Il serait pour le moins regrettable de ne pas terminer nos travaux de la sorte. Michel Winock et moi-même comptons sur chacun et chacune d’entre vous.

C’est d’ailleurs pour des raisons de confidentialité que nous avons décidé d’adopter le *modus operandi* des commissions d’enquête. Toutefois, rassurez-vous, nous ne le suivons pas totalement et vous pourrez emporter avec vous l’exemplaire numéroté du projet de rapport, ce qui vous permettra de l’examiner avec minutie d’ici à la semaine prochaine.

Le projet de rapport s’appuie principalement sur nos débats, qu’ils citent abondamment, ainsi que sur les notes qui vous ont été transmises en amont des séances thématiques. Quant aux propositions, elles sont la fidèle traduction de l’ensemble des réponses que nous avons apportées aux questionnaires. Ces réponses ont été agglomérées afin de dégager les points les plus consensuels. Une proposition a été considérée comme adoptée lorsqu’une majorité relative des membres du groupe s’est prononcée en sa faveur, qu’ils soient tout à fait ou plutôt d’accord avec cette orientation. Les notes moyennes attribuées à chacune des propositions permettent de mesurer le degré d’adhésion à celle-ci : plus cette moyenne est proche de 1, plus la proposition est consensuelle ; plus elle s’en éloigne, plus elle est controversée.

Vous trouverez annexé au rapport un tableau détaillant la moyenne obtenue pour chaque réponse. La liste des questions aurait certainement pu être plus longue, mais, avec quatre-vingt-trois questions principales et cinquante sous-questions – soit un total de cent trente-trois questions –, nous pouvons d’ores et déjà avoir une vue relativement claire des principales conclusions du rapport.

Au total, dix-sept propositions se sont clairement dégagées relevant de cinq axes qui ont structuré notre réflexion.

Le caractère consensuel des propositions ne vous interdit nullement d’être en désaccord avec telle ou telle mesure. À titre personnel, j’ai par exemple fait part de mes réserves appuyées quant à la limitation des mandats dans le temps,

qui présente à mes yeux un risque de transfert du pouvoir politique vers l'administration. Toutefois, cette proposition ayant recueilli une majorité de soutiens, elle figure dans le rapport.

Je rappelle que l'intégralité des comptes rendus fera l'objet du tome II du rapport. Ainsi, les remarques ou les objections que vous avez formulées seront consignées dans le document final.

Enfin, certains d'entre vous ont d'ores et déjà présenté des contributions personnelles qui figureront, quant à elles, dans le tome I du rapport. À la suite de nos échanges, ceux qui souhaiteraient présenter de telles contributions ou apporter des compléments pourront le faire jusqu'à lundi prochain, dix-sept heures.

Notre réunion d'aujourd'hui est d'autant plus particulière que, comme vous le savez, le Président de la République a souhaité recevoir le groupe de travail pour un échange de vues. Je tiens à préciser qu'il ne dispose d'aucun des documents que vous avez sous les yeux. Nous découvrirons les thèmes sur lesquels il aimerait recueillir notre avis.

Il ne s'agit pas d'une remise de rapport, lequel, de toute façon, n'existe pas encore. Cette invitation est la marque de l'intérêt que le Président porte à la démarche originale qui a été la nôtre et aux réflexions et propositions qui ressortent de nos débats. Cet échange nous donnera l'occasion d'avoir son point de vue sur la pratique des institutions et d'entendre ses propositions. Il sera sans doute sensible à notre proposition tendant à la restauration du septennat. Pour le reste, nous verrons.

Quoi qu'il en soit, rien n'est arrêté. Nous pouvons encore évoluer. De même, nous pouvons décider d'apporter des précisions sur tel ou tel point. C'est le souhait de Michel Winock pour la partie relative au Sénat.

Vendredi prochain, nous procéderons à l'adoption du rapport au cours d'une réunion d'environ deux heures, qui précédera la présentation à la presse.

Je vous propose maintenant de résumer brièvement le rapport, en me concentrant sur quelques propositions phares. Vous pourrez aisément suivre mon propos en vous reportant à la synthèse qui vous a été distribuée.

Restaurer le lien entre les citoyens et leurs représentants est apparu à notre groupe de travail comme une absolue nécessité. Il estime ainsi nécessaire d'améliorer la représentativité sociale et générationnelle des représentants. Dans cette perspective, il suggère de limiter la possibilité d'exercer un même mandat à trois mandats successifs – proposition n° 1. Un statut de personnel protégé, à l'image de ce qui existe pour les employés exerçant des responsabilités syndicales au sein des entreprises, pourrait être créé afin de permettre aux salariés du privé de se porter candidats aux élections et d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions : c'est le cœur de la proposition n° 2.

Estimant que la revivification de la démocratie représentative française exige une plus large réforme, le groupe de travail s'est, dans sa grande majorité, prononcé en faveur de l'introduction d'une représentation proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Plusieurs modalités ont ainsi été

envisagées – scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, système proportionnel d’inspiration allemande avec prime personnalisée ou système mixte combinant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire – sans que la question soit définitivement tranchée.

Le groupe de travail s’accorde en revanche sur l’idée d’élire au moins la moitié des députés au moyen d’un scrutin de liste à l’échelon national et estime que l’obtention d’un minimum de 5 % des suffrages exprimés doit conditionner l’accès d’une liste à la répartition des sièges.

Cette revitalisation de la démocratie représentative ne va pas sans un renforcement du rôle accordé en son sein aux citoyens. C’est pour cette raison que nous avons été conduits à soutenir l’instauration d’un véritable référendum d’initiative populaire : c’est la proposition n° 4, que j’estime pour ma part essentielle.

La place du Président de la République au sein des institutions de la V^e République fut également au cœur des réflexions du groupe de travail. Je dois le dire, j’ai beaucoup évolué sur la question, je m’en explique longuement dans mon avant-propos. Je n’ai d’ailleurs pas choisi en répondant au questionnaire de mettre un terme à la dyarchie de l’exécutif. Nos débats ont démontré, je crois, que le choix binaire entre régime parlementaire strict et régime présidentiel pouvait être aisément dépassé et que nous pouvions en vérité nous accorder sur une troisième proposition.

La solution pourrait résider, d’une part, dans une meilleure définition du rôle de chacun, notamment grâce à la restauration du septennat, et, d’autre part, dans le renforcement des mécanismes de contrôle, obligeant ainsi celles et ceux chargés de prendre des décisions d’en rendre compte régulièrement et d’en assumer clairement la responsabilité politique. Je vous renvoie aux propositions n^{os} 6, 7 et 8.

S’agissant du Parlement, je n’entre pas dans les détails, mais je crois que l’ensemble de ces mesures seraient de nature à faire émerger un véritable Parlement du non-cumul et à le placer au cœur de la démocratie : ce sont les propositions n° 9 à n° 14.

Enfin, notre rapport s’attarde sur la question de la justice, qui est encore le parent pauvre de nos institutions, et formule plusieurs recommandations de nature à en faire un véritable pouvoir constitué : propositions n^{os} 15, 16 et 17.

Pour conclure, et avant de recueillir vos premières impressions ainsi que vos remarques et vos suggestions, je souhaitais vous dire à quel point le travail que vous avez fourni est selon moi précieux. Nos échanges ont été riches, comme en témoigne ce document, marqués par une large ouverture d’esprit et un grand respect des opinions de chacun.

Je tenais à vous remercier pour votre implication dans cette belle aventure au service de notre République, de notre démocratie et de nos concitoyens. La participation régulière d’une très grande majorité d’entre vous est

la preuve de l'attention que vous avez portée à ces différents thèmes, forts de vos parcours, de vos personnalités, de vos idées et de vos pensées.

Je veux vous remercier plus particulièrement, cher Michel Winock. Vous avez su, par chacune de vos interventions, placer nos travaux dans une perspective historique en nous rappelant d'où nous venons, préalable indispensable pour essayer de fixer la route que nous voulons suivre. Cela a été un grand plaisir pour moi de présider avec vous ce groupe de travail. Le fait d'échanger autour de nos certitudes et de nos doutes a été pour moi un grand moment que je ne suis pas près d'oublier.

M. le président Michel Winock. Monsieur le président, sachez que moi aussi j'ai été très heureux de participer aux travaux très féconds de notre groupe de travail. Tout au long de cette année, j'ai évolué sur certains points grâce à nos discussions dont j'ai beaucoup apprécié le déroulement marqué par le *fair-play* et le respect mutuel. Notre groupe de travail est composé de membres qui ne s'accordent pas forcément sur beaucoup de choses et je me félicite de la très bonne tenue de nos échanges.

Je veux vous remercier, monsieur Bartolone, de m'avoir associé à cette présidence. Il n'y a pas de précédent en la matière : je ne connais pas une instance chargée de réfléchir aux institutions qui ait procédé de la sorte. Vous avez eu l'amabilité de me dire que mon apport vous a été utile, ce n'est pas à moi d'en juger, mais je suis convaincu que toute réflexion politique, au-delà même de la question des institutions, doit comporter une dimension historique.

Il m'appartient maintenant de rendre hommage au travail qui a abouti à ce projet de rapport, qui dégage nettement, sans taire les contradictions, des points de convergence. Et ceux-ci sont nombreux. Je suis même surpris de voir comme certains ont recueilli l'unanimité. Vous avez raison de rappeler que notre objectif était de contribuer à rapprocher les citoyens des pouvoirs, car le grand problème d'aujourd'hui est bien cet immense fossé qui se creuse entre eux – nous le constatons tous les jours à travers les sondages, les enquêtes d'opinion et les conversations que nous pouvons avoir avec nos voisins ou nos amis. Rarement la République aura présenté un visage aussi désuni. Et, si nous pouvons œuvrer, même modestement, à ce rapprochement, j'en serais très heureux.

Pour finir, je vous remercie tous de votre attention et de votre assiduité et forme le vœu que notre travail ne soit pas vain, espérant que nos propositions seront reprises par les responsables politiques.

Mme Marie-Jo Zimmermann. La proposition n° 3 – « Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale » – vise-t-elle une proportionnelle intégrale ou partielle ?

M. le président Claude Bartolone. Différentes propositions ont été faites à ce sujet, madame Zimmermann, mais c'est la dose de proportionnelle qui a recueilli le plus large consensus.

Mme Virginie Tournay. J'aimerais faire une remarque sur la lisibilité du tableau relatif aux réponses aux questionnaires. Actuellement, elles sont

présentées de telle manière que plus le score est élevé, plus le désaccord est fort. Ne serait-il pas préférable, pour une lecture plus intuitive, de procéder de manière inverse ? Autrement dit, plus le score est faible, plus le degré de consensus est faible.

M. Bernard Thibault. J'appuie cette suggestion, monsieur le président.

S'agissant du mode opératoire, je salue la qualité de cette synthèse qui, par un travail de compilation extraordinaire, est parvenue à restituer les points communs et les différences d'une année d'échanges.

M. le président Claude Bartolone. Nous allons maintenant suspendre nos travaux pendant un quart d'heure afin que chacun prenne connaissance du projet de rapport.

La réunion, suspendue à neuf heures trente, est reprise à neuf heures quarante-cinq.

Mme Marie-Louise Antoni. En amorce, je vais vous proposer une lecture critique du projet de rapport, en reprenant mon ancienne casquette de journaliste, métier que j'ai exercé pendant vingt ans. Que retient-on de ce document après une lecture rapide ? Il n'y aura pas de VI^e République, le septennat sera rétabli, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sera supprimé pour être fusionné avec le Sénat, les pouvoirs du Parlement seront renforcés. Toutes choses qui forment un assez bon résumé de nos échanges.

Je m'interroge toutefois sur ce que recouvre cette proposition de renforcement du Parlement : supprimer la limitation du nombre de commissions, libérer le droit d'amendement, interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi, est-il précisé. Qu'en est-il de la lutte contre l'inflation législative et la loi bavarde, thèmes qui vous sont particulièrement chers, monsieur le président ? Je souhaiterais que le Parlement s'auto-analyse, car ces phénomènes contribuent à occulter ses travaux législatifs et nourrissent des perceptions négatives dans l'opinion. Je sais bien que tout le monde ici ne partage pas cette préoccupation, mais j'appelle votre attention sur certaines préconisations de la commission Combrexelle, commission d'une grande sagesse pour la création de laquelle le Gouvernement a fait preuve de courage.

Cette remarque mise à part, je considère que ce projet de rapport est remarquable : de la richesse de nos débats sont nées des propositions équilibrées qui nous donnent de la force pour atteindre nos objectifs.

M. le président Claude Bartolone. Madame Antoni, cette thématique n'est peut-être pas apparente dans la synthèse de nos travaux, mais elle est développée dans le rapport.

M. Bernard Thibault. Je vais rapidement passer en revue les diverses propositions.

S'agissant de la proposition n° 2, je vous alerte sur une formulation qui me paraît incorrecte. Il est fait référence aux conditions dans lesquelles les salariés exercent des responsabilités syndicales et seraient susceptibles, à la fin de leur

mandat, de bénéficier d'une reconversion professionnelle. Or cette possibilité n'existe que dans la fonction publique et dans certaines entreprises publiques. Dans le secteur privé, donc pour la grande majorité des militants syndicaux, cette reconversion n'existe pas en pratique. La reconnaissance des parcours syndicaux est d'ailleurs un sujet récurrent de polémique avec les organisations d'employeurs, reconnu comme devant figurer dans les négociations.

La proposition n° 6 vise à « maintenir les principaux pouvoirs du Président de la République ». Je crains fort que cette formulation n'entre en contradiction avec d'autres propositions, comme celle qui consiste à renforcer les pouvoirs du Parlement, ce que la presse ne manquera pas de souligner. N'y a-t-il pas une nuance à apporter ?

S'agissant de la proposition n° 10, je redis mon désaccord. Je m'étonne même qu'elle soit reprise, car elle n'obtient qu'un score de 2,9 dans le classement, soit légèrement supérieur à la moyenne de 2,5, ce qui implique qu'elle est minoritaire selon la méthode actuellement retenue pour mesurer l'adhésion – sur laquelle, je le répète, je partage la remarque de Virginie Tournay. La fusion du CESE et du Sénat m'apparaît tout à la fois dangereuse et impraticable : dangereuse, car elle implique une confusion des rôles et des missions ; impraticable, car je ne vois pas comment pourraient cohabiter au sein d'une assemblée conservant une compétence législative des élus politiques et des membres désignés par des organisations sociales, syndicales, professionnelles, économiques ou corporatistes. Une telle organisation n'existe nulle part ailleurs et ne correspond pas à une attente sociale, notamment de la part du mouvement syndical. Je ne connais aucun pays où des syndicalistes revendiqueraient d'acquérir un pouvoir législatif. Cette fusion atténuerait considérablement ce que l'on appelle communément les contre-pouvoirs, voire leur porterait préjudice. Loin donc d'améliorer la démocratie, elle l'affaiblirait. Je serai partisan, sous réserve d'une appréciation plus large de la commission, d'une révision des prérogatives et du rôle du CESE. Au-delà de l'amélioration du mécano institutionnel actuel – à laquelle je ne réduis pas notre groupe de travail –, nous pourrions réfléchir aux manières de gouverner autrement. Cela implique de prendre en compte la façon dont les élus sont confrontés, dans leurs délibérations, à des opinions émanant d'associations ou d'organisations syndicales et renvoie plus largement à la question de leurs relations avec les citoyens. Une rénovation du CESE pourrait trouver sa place dans ce processus.

Au sujet de la proposition n° 13, j'ai le souvenir d'un dessin animé qui s'intitulait *Les Shadoks*, mais je pense que nous devrions éviter d'employer des mots anglais, comme ce « *shadow* ».

Enfin, j'ai indiqué que je n'envisageais pas de présenter une contribution personnelle, et je serais en particulier navré d'avoir à préciser que je ne suis pas d'accord avec telle ou telle proposition du rapport. Au terme de ce travail passionnant et consensuel auquel je ne regrette nullement d'avoir participé, je voudrais éviter d'avoir à signifier un désaccord.

M. le président Claude Bartolone. La moyenne, dans la mesure où il n'y a pas de zéro, est de trois.

M. Bernard Thibault. Avec 2,9, cela fait une toute petite moyenne.

M. le président Claude Bartolone. C'est la façon dont fonctionne ce groupe de travail. Je me suis opposé, pour ma part, à la proposition n° 1, mais, dès lors qu'elle est majoritaire, je la fais mienne, dans un esprit de consensus. Sur la question du rapprochement entre le CESE et le Sénat, vous devriez prendre bouche avec nos amis italiens, qui sont en train de travailler à une solution de ce type. Michel Winock a d'ailleurs demandé, sur ce point, que les choses soient éclaircies.

M. le président Michel Winock. En effet. Je suis très sensible à l'objection de Bernard Thibault, et j'ai voté contre cette fusion, pour les mêmes raisons que celles qu'il a exposées. Cette note de 2,9 est d'ailleurs loin d'être formidable : il s'agit manifestement d'une question sur laquelle nous hésitons.

Je cite la proposition : « *Ce Sénat sera composé de membres réellement représentatifs de la diversité des élus des collectivités territoriales. Il pourrait être ainsi proposé de régionaliser leur échelon d'élection. Dans la mesure où le Sénat conserverait une compétence législative, les membres représentant les forces actives du pays pourraient, non pas être désignés, comme ils le sont actuellement, au Conseil économique, social et environnemental, mais élus selon un scrutin de liste par les membres des corps et organismes qu'ils ont vocation à représenter.* »

Ce n'est pas des plus clairs. Quelle est la proportion envisagée entre les sénateurs que j'appellerai traditionnels et ceux qui représenteraient le CESE ? Cela n'est pas dit. De même, les sénateurs traditionnels seraient élus au suffrage direct dans le cadre de la région ; je crois l'avoir compris, mais ce n'est pas formulé assez clairement. Ou bien nous renonçons à cette fusion, comme le souhaite Bernard Thibault, ou bien nous explicitons le recrutement des sénateurs.

M. le président Claude Bartolone. La raison pour laquelle j'ai proposé de publier la note de chaque proposition, c'est que cela permettrait à chacun de connaître le niveau d'adhésion qu'elle recueille. Dès lors qu'une proposition recueille une majorité de suffrages, aussi petite soit-elle, l'écarter aurait été du trucage de ma part.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Ce prérapport offre un résumé très clair de quelques propositions.

Je suis très réservée quant à la limitation à trois du nombre de mandats identiques, car c'est limiter le choix des électeurs. J'étais également réservée sur la limitation du cumul des mandats, qui risque de produire des députés hors-sol. J'avais alors proposé en commission des lois un amendement sur la limitation du cumul des indemnités, car c'est ce qui pose problème à nos concitoyens, bien plus que le cumul des mandats.

Je suis très heureuse de voir figurer le statut de l'élu parmi les propositions, mais il s'agit d'un véritable serpent de mer. La commission des lois a travaillé sur le sujet, une mission a été conduite. Je souhaite ce statut depuis que

je suis députée. Si nous sommes capables d'écrire un texte et de le faire appliquer, nous aurons fait œuvre utile.

L'introduction d'une dose de proportionnelle devrait venir après la diminution du nombre de députés, à laquelle je suis favorable. Aujourd'hui, nos concitoyens nous reprochent le fait que certains partis politiques ayant un réel poids électoral ne sont pas représentés à certains endroits du pouvoir. La proportionnelle peut être une réponse.

En revanche, je ne suis absolument pas d'accord avec l'idée d'« un débat à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République, en amont des Conseils européens ». Ce n'est pas compatible avec la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Le Gouvernement a des pouvoirs en la matière, et il est logique qu'un débat s'instaure avec les ministres, mais non avec le Président de la République.

En 1969, le général de Gaulle avait déjà souhaité un rapprochement entre le Sénat et le Conseil économique et social. On ne peut se permettre de statuer sur cette question sans un travail préalable avec le CESE et le Sénat. Il me semblerait par ailleurs utile d'attendre la mise en œuvre de la réforme territoriale et l'installation des nouvelles régions pour travailler sur la représentation de ces institutions. Selon la Constitution, le CESE est une enceinte de réflexion sur des problèmes de société. Conformément à l'esprit de nos institutions, notre commission aurait dû recourir à ses travaux. Pendant dix ans, à la délégation aux droits des femmes, j'ai énormément utilisé ses rapports. En tout état de cause, on ne peut mener une réflexion sur le bicamérisme sans la participation du Sénat et du CESE.

Je suis, de même, farouchement opposée à la suppression de la semaine de contrôle et à son remplacement par une semaine réservée aux travaux des commissions. Le contrôle du Gouvernement fait partie du travail du Parlement, notamment pour le suivi du travail législatif et de la publication des décrets, et la semaine de contrôle est nécessaire.

Enfin, je me réjouis que l'on ne souhaite pas la disparition du Conseil constitutionnel. Avec les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), celui-ci a toute sa raison d'être, et il contribue à corriger certaines erreurs quand nous légiférons mal.

Mme Karine Berger. Bravo pour ce travail de synthèse, sur lequel je ferai trois remarques.

Deux propositions ayant reçu des notes assez élevées n'ont cependant pas été retenues. Ainsi, alors que la demande d'une modification profonde des pouvoirs du Président de la République a reçu une note de 1,7, la synthèse indique que les pouvoirs du Président sont maintenus. De même, la prise en considération du vote blanc a reçu une très forte note, mais ne donne lieu à aucune proposition. C'est pourtant un sujet qui, notamment auprès de nombreuses associations démocratiques et citoyennes, est extrêmement mobilisateur.

Enfin, la question des conséquences d'un vote à la proportionnelle sur les élections aura, dans le contexte actuel, une actualité bien plus brûlante que ce que l'on pourrait imaginer à froid.

M. le président Claude Bartolone. Le vote blanc avait été associé au vote obligatoire. Dans la mesure où cette dernière mesure n'a pas été consensuelle, il n'a pas non plus été repris.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je salue à mon tour la qualité du travail effectué. Ce qui importe, à présent, c'est que le rapport ait un réel impact. En principe, comme Bernard Thibault, je ne ferai pas de contribution personnelle, car j'approuve la méthode des résultats agrégés.

En revanche, je souhaiterais, sans qu'on revienne sur les propositions dans la mesure où elles sont le fruit d'un consensus, qu'elles soient précisées et approfondies. En particulier, s'agissant de la limitation du cumul des mandats dans le temps, il ne serait pas inutile de faire apparaître le degré de consensus qu'elle recueille, ainsi que la répartition des préférences sur le nombre de mandats. *Idem* pour l'introduction d'une dose de proportionnelle : le tableau n'indique pas le degré de consensus sur la proposition elle-même ni sur des sous-propositions concernant le niveau auquel cette dose devrait être établie – or le diable est dans les détails.

Enfin, il existe peut-être un risque de confusion au sujet du septennat. Nous avons majoritairement déploré l'instauration du quinquennat, mais sommes-nous majoritaires à penser qu'un rétablissement du septennat soit possible ?

M. le président Claude Bartolone. Vous êtes seize membres du groupe de travail à avoir porté cette proposition.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. L'idée devrait être précisée, car le septennat peut être perçu comme un archaïsme.

M. le président Michel Winock. Dans la proposition, le septennat est « éventuellement non renouvelable ». S'il était renouvelable, je conviens que ce serait un danger. Pourquoi avoir écrit « éventuellement » ?

M. le président Claude Bartolone. Les sept ans non renouvelables avaient recueilli un nombre de voix suffisant, mais des remarques ont été formulées, dans le sens de Mme Zimmermann, sur la difficulté pour un candidat de se présenter devant les électeurs en disant qu'il ne pourrait se représenter par la suite. Je conçois cependant que ce codicille ôte de la force à la logique initiale.

Mme Cécile Duflot. Je commence par dire combien je suis satisfaite de ce rapport, alors que, vous vous en souvenez, je nourrissais quelques doutes sur la possibilité d'arriver à de vrais résultats lorsque nous avons commencé nos travaux. J'ai moi-même beaucoup évolué au cours de nos débats, notamment sur la question de l'opportunité d'une VI^e République. Les propositions que vous nous présentez sont consensuelles – et donc pas extrêmement originales –, mais elles sont franches, et de nature, je crois, à répondre à la crise démocratique que nous constatons tous.

Madame Zimmermann, il est toujours difficile de prendre position sur quelque chose que l'on vit soi-même – je pense à la limitation du nombre de mandats dans le temps. Mais cet argument qu'il revient aux électeurs de choisir a été utilisé aussi contre la parité. J'ai souvent cité cette formule : « *Je n'aime pas les quotas, mais j'aime ce qu'ils produisent.* » Il est parfois nécessaire d'établir des règles, par exemple sur le non-cumul, pour avancer sur la question de la diversité de la représentation politique.

Monsieur Mélin-Soucramanien, vous craignez que la proposition de revenir au quinquennat ne soit moquée comme un archaïsme. Pour ma part, je suis assez vieille pour avoir voté pour le passage au quinquennat, mais j'ai ensuite changé d'avis, comme beaucoup. La fin de mandat de Barack Obama me semble montrer de façon lumineuse tout l'intérêt d'un président qui ne se représente pas et qui peut donc se projeter vers l'avenir. Pensons à ce qu'il fait en matière environnementale, mais aussi dans le domaine de la politique étrangère – avec l'Iran, avec Cuba – et qu'il ne pourrait certainement pas faire s'il devait se soumettre à nouveau au jugement des électeurs. Il faut remettre du temps long, faire diminuer la pression. Si l'on veut donner au Président de la République le rôle sinon d'un arbitre, du moins de celui qui sait se tenir au-dessus des contingences du quotidien, alors le retour au septennat non renouvelable est une bonne chose.

Il serait donc judicieux, comme vous le suggérez, de supprimer l'adverbe « éventuellement » – proposons que le Président de la République soit élu pour un seul septennat. Tout le monde est fatigué de l'accélération du temps politique, du lien trop fort entre l'Assemblée nationale et le Président de la République. C'est une proposition qui aurait vraiment du sens. Beaucoup d'interrogations sur la pertinence du passage au quinquennat s'expriment : lorsque l'on s'est trompé, il n'est jamais très grave de le reconnaître.

Madame Berger, je voudrais vous répondre sur la question du scrutin proportionnel. Je ne sais pas si la méthode par vote préférentiel adoptée par ce groupe de travail est classique ; elle me semble en l'occurrence tout à fait excellente. L'hypothèse, souvent évoquée comme très naturelle, de l'accession à la présidence d'une région d'une candidate d'extrême droite nous impose de ne pas continuer à utiliser l'argument trop confortable selon lequel l'absence de la proportionnelle empêcherait l'accession au pouvoir du Front national. Ce refus d'introduire la proportionnelle a au contraire, à mon sens, donné au Front national un statut à part, celui de parti non représenté, qui l'a finalement beaucoup favorisé. De plus, cela a été dit au cours de nos auditions, le basculement serait terrible : imaginons dans quel état serait notre pays après l'élection du FN à la Présidence de la République, puis d'une majorité FN à l'Assemblée... L'introduction de la proportionnelle constituerait une sorte de principe de précaution pour notre démocratie.

Je n'approuve pas l'intégralité des propositions faites par le rapport ; en particulier, je n'ai pas d'avis définitif sur la fusion entre CESE et Sénat. Il n'est pas grave, je crois, que certains expriment leur désaccord sur tel ou tel point. Pour ma part, je ne ferai pas de remarques personnelles : je joue le jeu des positions de

compromis, même si celles-ci ne coïncident pas, chacun en sera conscient, avec l'ensemble des propositions de la famille politique à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir. Cet exercice commun mené avec des personnalités si différentes me paraît avoir été très fructueux – mais, et nous aurons tout à l'heure l'occasion de le dire au Président de la République, ces propositions n'auront été utiles que si elles sont mises en œuvre. Sinon, nous n'aurons plus que nos yeux pour pleurer, et il serait infiniment triste qu'elles ne nous aient permis que de nous écrire, dans quelques années : « Je vous l'avais bien dit ! »

M. Arnaud Richard. Je salue également la qualité de cette synthèse. Certaines propositions sont très intéressantes. Je n'approuve pas du tout pour ma part l'idée d'une fusion entre le CESE et le Sénat, qui de plus ne me paraît pas avoir sa place dans un chapitre sur le Parlement du non-cumul.

Limiter le cumul des mandats dans le temps sera possible si nous arrivons à mettre en place des passerelles, des procédures de validation des acquis de l'expérience... Cela existe pour les élus locaux. Mme Zimmermann le disait, la loi du 31 mars 2015 aborde la question du statut de l'élu, et notamment des élus locaux.

S'agissant de la proportionnelle, le diable est effectivement dans les détails.

Mon groupe a déposé une proposition de loi sur la reconnaissance du vote blanc : il faut en effet aller plus loin, car cela correspond à une attente forte de nos compatriotes.

Le septennat, ce n'est pas forcément *has-been*, et il faut arriver à le faire comprendre : au contraire, il s'agit de redonner du temps au temps, donc de lutter contre l'accélération du temps politique.

S'agissant des questions européennes, je ne pense pas que nous puissions échapper à l'instauration d'un vote, plutôt que d'un simple débat.

S'agissant du Parlement du non-cumul, il ne faut pas seulement diminuer le nombre de parlementaires ; il faut surtout leur donner plus de moyens pour travailler, en renforçant notamment l'évaluation et le contrôle. Je ne suis pas favorable à ce que cette tâche soit remplie par un Sénat et un CESE fusionnés. Sur ce dernier point, je partage entièrement les propos de Bernard Thibault.

Je ne vois pas bien l'intérêt de supprimer la limitation du nombre de commissions ; on risquerait de diluer le travail parlementaire. L'article 40 de la Constitution me semble également demeurer une borne importante. Enfin, il me paraît tout à fait illusoire d'imaginer que le Gouvernement va renoncer à déposer des amendements à la veille de la discussion d'un texte. Pour que la loi ne soit pas verbeuse, il faudrait que le Gouvernement s'oblige – ce qu'il a parfois su faire – à donner les projets de décrets en même temps que le projet de loi : c'est le meilleur moyen qui soit pour limiter les amendements verbeux.

J'aimerais beaucoup que nous disposions enfin d'une loi organique équivalente à celle relative aux lois de finances (LOLF) pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) : pour y travailler tous les ans depuis

quelques années, je peux vous dire que ce texte est absolument incompréhensible... Les montants en cause sont pourtant supérieurs au budget de l'État. Nous faisons chaque année des erreurs dans le PLFSS en votant des articles sans en mesurer vraiment les conséquences.

S'il y a bien une proposition qui me paraît judicieuse, c'est celle de transformer le Conseil constitutionnel en véritable Cour constitutionnelle. Robert Badinter, au demeurant, le disait déjà en 1995. Ce sera difficile à mettre en œuvre, mais c'est bien à mes yeux la plus importante de nos propositions.

M. Luc Carvounas. Je vous remercie, monsieur le président Bartolone, d'avoir fait de moi le seul sénateur de ce groupe de travail : les propositions décapantes que je lis dans ce rapport ne faciliteront pas mon retour au Sénat la semaine prochaine !

Plus sérieusement, il faudra beaucoup de courage politique pour mettre en œuvre ces propositions. C'est en tout cas une belle contribution au débat.

Je ne suis pas sûr que nous allions assez loin sur la question du statut de l'élu. J'entends ce que vous dites sur un statut de personnel protégé, sur le modèle de celui qui existe dans les entreprises pour les élus syndicaux ; mais je veux rappeler ici qu'aujourd'hui, ceux-ci sont souvent empêchés par leurs employeurs d'exercer leur mandat... Il est inutile d'écrire de jolies phrases qui ne correspondent à aucune réalité ! Vous écrivez également qu'il revient aux partis politiques d'organiser la formation des élus. Là non plus, il ne faut pas botter en touche : l'État doit organiser une sorte de troisième voie de concours pour capter l'expertise d'un ancien maire, d'un ancien parlementaire. Les élus ont joué un rôle au service de nos concitoyens ; il faut pouvoir utiliser le savoir acquis.

S'agissant du nombre de parlementaires, il faut bien préciser nos propositions. Ainsi, 400 députés et 200 sénateurs me paraîtraient des nombres pertinents. Mais ma petite expérience de la façon dont des propositions peuvent être captées dans le débat public me permet surtout de vous assurer que nous ne pouvons pas nous contenter de dire qu'il faut diminuer le nombre de parlementaires pour dégager des moyens. De quoi parle-t-on précisément ? C'est ce qu'il faut détailler.

Je suis, je l'ai dit à plusieurs reprises, favorable à un septennat non renouvelable. De même, l'abrogation de l'article 40 de la Constitution me paraît un point crucial.

S'agissant de la fusion entre le Sénat et le CESE, je suis assez d'accord avec Bernard Thibault : il faut peut-être plutôt repenser le fonctionnement du CESE, qui apparaît à l'opinion publique soit comme une belle machine inutile, soit comme une usine à gaz où l'on place ses amis. Il a pourtant une véritable utilité, et il doit reprendre sa place dans le Meccano institutionnel. Quant au Sénat, s'il garde son pouvoir législatif, ce doit être avant tout sur les textes qui portent sur les collectivités territoriales : pour le pratiquer depuis quatre ans, je peux vous assurer qu'il ne sert absolument à rien que le Sénat se prenne pour une Assemblée nationale *bis* où les gouvernements de droite comme de gauche n'ont, lorsqu'ils

n'y obtiennent pas ce qu'ils veulent, qu'à attendre une deuxième lecture à l'Assemblée. Ce ne sont pas de bonnes conditions de fonctionnement.

Je regrette que rien ne soit dit d'un *spoils system* à la française : peut-être ce point pourrait-il faire l'objet d'une dix-huitième proposition. Il en a plusieurs fois été question au cours de nos débats. Il faut assumer un tel fonctionnement : oui, il est légitime d'utiliser l'expertise de personnalités qui, par leur parcours, sont proches de l'exécutif. Celui-ci a été élu, et il n'est pas anormal qu'une administration centrale soit conforme aux volontés des citoyens. C'est, comme les amendements citoyens, une façon de redonner le pouvoir au peuple.

M. Bernard Accoyer. Mes interventions ici m'ont souvent fait apparaître comme le gardien du temple. Ce sera encore le cas aujourd'hui.

Prises dans leur ensemble, ces propositions me paraissent remettre en cause plusieurs grands principes de la V^e République, en particulier celui de la stabilité gouvernementale. Vous mettez en danger la capacité de nos institutions à surmonter les blocages en revenant sur le parlementarisme rationalisé, qui avait été la conséquence heureuse de l'échec, terrible pour notre pays, et peut-être pour le monde, des institutions de la III^e puis de la IV^e République.

En proposant la limitation des mandats dans le temps, nous nous illustrons une fois de plus en n'attendant même pas l'évaluation de la réforme précédente, celle de la fin du cumul des mandats. C'est là une maladie purement française.

Chacun souhaite naturellement qu'un ancien élu puisse se réinsérer dans la vie professionnelle. Mais il faut écouter ce que disent les Français. Il faut aussi se pencher sur certaines situations dérogatoires : ainsi, les fonctionnaires retrouvent automatiquement une place après la fin de leur mandat. La question se pose donc aussi d'obliger à la démission les fonctionnaires élus, quitte à faciliter pour tout le monde le retour à l'emploi après un mandat.

La grande affaire de ce rapport, c'est l'introduction de la proportionnelle. J'observerai que celle-ci n'est pas inscrite dans la Constitution. J'observerai surtout qu'à coup sûr nous en arriverions à une Assemblée comportant des partis charnières, c'est-à-dire à un déséquilibre entre la représentativité de telle ou telle famille politique ou de tel ou tel élu d'une part, et l'importance de ses votes de l'autre – c'était très souvent le cas sous la III^e et la IV^e République. En découleraient, de façon assurée, instabilité, blocage, paralysie.

L'autre proposition forte est celle de fusionner le Sénat et le CESE. Ce serait là une remise en cause du bicamérisme, qui est pourtant au cœur de nos institutions depuis le début de la République, et qui prévaut dans la plupart des démocraties. C'est aller trop vite et trop fort, alors que l'apport du Sénat dans les discussions parlementaires est essentiel. Nous légiférons de façon plus qu'imparfaite ici, à l'Assemblée nationale, et heureusement que le Sénat est là pour écouter les représentants des groupes d'intérêts – souvent honnis et pourtant indispensables : c'est ainsi que sont parfois sauvés des pans entiers de notre

économie. Il vaudrait mieux insister sur le rôle du Sénat – mais aussi de l'Assemblée – dans le contrôle et l'évaluation.

Supprimer la limite du nombre de commissions, ce serait revenir à la situation de la III^e et de la IV^e République : on connaît les conséquences déléteres d'une telle mesure. Quant à supprimer l'article 40 de la Constitution alors que nous avons plus de 2 000 milliards d'euros de dettes, je vous invite à réfléchir quelque peu !

Vous demandez enfin une modernisation de la procédure. Il faudrait commencer par mettre en œuvre ce qui existe déjà dans notre Constitution et dans notre règlement. Ne jetons pas au panier la semaine de contrôle alors que nous n'usons pas des pouvoirs qui ont été inscrits dans la réforme de 2008, ce que je regrette énormément ! Si nous voulons mieux légiférer, il faut moins légiférer. Si nous voulons mieux remplir notre mission, il faut passer plus de temps à évaluer, à contrôler : ce n'est pas en supprimant la semaine de contrôle que nous y parviendrons.

M. Michaël Foessel. Je suis sensible à ce travail, que je découvre, et à la méthode qui a été retenue pour l'élaborer. À la lecture de ces pages, j'ai le sentiment que, au-delà des différences entre les professions ou les convictions, un relatif consensus s'est dégagé parmi les membres de ce groupe de travail autour du fait que le temple dont nous parlons mérite un ravalement de façade.

Ma première remarque porte sur le statut du Président de la République. Karine Berger rappelait qu'il y avait un très fort consensus pour revoir les pouvoirs du Président – la formule implique que l'on peut aussi bien les accroître que les limiter. Le groupe de travail n'ayant pas souhaité envisager une VI^e République, il nous faut à tout le moins réfléchir aux moyens de rétablir l'autorité du Président de la République. Dans le contexte de la V^e République, je ne vois pas d'autre solution que d'allonger son mandat, le septennat permettant au Président d'apparaître véritablement comme un arbitre, à condition que ce mandat soit impérativement non renouvelable : ainsi la fonction présidentielle retrouverait-elle l'autorité qu'elle tend à perdre à force de se calquer sur le temps médiatique.

Ma seconde remarque porte sur la présentation d'ensemble. Tout en ayant abandonné mon espoir romantique d'une assemblée constituante et d'une VI^e République, je trouve que le rapport tarde à mentionner les citoyens : le terme n'apparaît qu'à la proposition n° 14. Or je ne surestime pas la capacité ou le goût des journalistes pour lire au-delà des trois ou quatre premières propositions et il me semble que les deux premières propositions, avec lesquelles je suis d'accord, devraient porter sur les citoyens, plutôt que sur les élus. Je suis notamment favorable aux ateliers législatifs citoyens : cette proposition intéressante permettrait d'associer les citoyens à un travail sur les institutions que, bien souvent, ils considèrent à tort comme secondaire.

Quelle que soit la solution adoptée, il faudrait faire remonter ce genre de proposition dans la présentation, ne serait-ce que pour convaincre les citoyens,

et peut-être le premier d'entre eux que la repolitisation – au meilleur sens du terme – des enjeux actuels passe par un débat de vaste ampleur sur les institutions.

M. le président Claude Bartolone. Au moment où nous réfléchissons notamment au titre de notre rapport, il apparaît que ce mot de citoyens devra jouer un rôle significatif.

M. Denis Baranger. En lisant le rapport, je suis à la fois soulagé et reconnaissant : soulagé parce que, n'ayant rendu ma contribution qu'hier soir, je ne me sens pas trop, ce matin, désavoué par la synthèse et par le consensus ; reconnaissant, car ce travail s'est fait sous le signe de la liberté et du réalisme. Il faut se rendre compte que le rapport Vedel, en 1993, représentait cinq pages du *Journal officiel*. Les rapports qui ont suivi – ceux de la commission Balladur ou de la commission Jospin – étaient très intéressants, mais, présentés sous forme de synthèse, ils ne permettaient pas de savoir ce que les membres pensaient individuellement – c'est pourquoi Dominique Rousseau avait milité en faveur d'une opinion dissidente. Dans notre cas, la liberté est totale : toutes les interventions publiques figureront dans le tome II du rapport, tous les enregistrements sont retranscrits. Quel que soit le contenu de ce rapport, je peux d'ores et déjà dire qu'il me convient, puisque nous avons eu la possibilité de dire ce que nous pensions.

J'ai parlé de réalisme : nous ne demandons pas l'impossible, nos propositions sont assez vraisemblables, bonnes et plausibles, et ne remettent pas en cause le noyau dur de stabilité de la V^e République. Je suis moins inquiet que le président Accoyer : le noyau dur des institutions n'est pas remis en question, et les modifications proposées peuvent présenter un certain intérêt. Je dirai, après Giuseppe Tomasi di Lampedusa, qu'il faut que tout change – un peu – pour que rien ne change.

La représentation proportionnelle n'a pas les mêmes conséquences selon qu'elle porte sur 10 %, 20 % ou 50 % de l'Assemblée. Monsieur le président Bartolone, vous avez, dans votre livre, proposé entre 10 % et 20 % ; le rapport Jospin proposait 10 %. La représentation proportionnelle est nécessaire pour faire taire l'argument de la non-représentativité, mais il ne faut pas se priver de la possibilité de constituer des majorités. Si j'ignore où placer exactement le curseur, je sais que 50 %, c'est trop, et que 10 %, ce n'est pas assez. Selon la proportion retenue, les propositions sont très différentes.

J'avoue avoir un doute sur la question des référendums d'initiative populaire. Je ne suis pas contre l'initiative populaire, mais le référendum reste toujours une technique médiatisée.

J'appelle votre attention sur un point technique. Dans la proposition n° 4, il est écrit au second paragraphe : « *perfectionner la procédure prévue au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution en élargissant son champ pour en faire un véritable référendum législatif* ». La formule me gêne un peu, car, d'un point de vue technique et juridique, le référendum prévu à l'article 11 est d'ores et déjà un véritable référendum législatif. Le Conseil constitutionnel a même jugé dès 1962 qu'il manifestait l'expression directe de la volonté nationale. Je

comprends la vision politique qui pousse à écrire que cette mesure le transformerait en un véritable référendum législatif, mais c'est déjà le cas : une loi adoptée en application de l'article 11 est une loi ordinaire de la République, au même titre qu'une loi adoptée par le Parlement, à la différence qu'elle ne fait pas l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel.

S'agissant de la proposition n° 7 sur l'inversion des calendriers, qui me séduit assez, une jurisprudence du Conseil constitutionnel précise qu'il est conforme à l'esprit des institutions que le Président de la République soit élu avant l'Assemblée nationale. Cette proposition, qui me plaît politiquement – au sens de politique constitutionnelle et non de politique partisane –, signifie le retour de la dissolution. Un président embarrassé par une majorité insuffisante voudra dissoudre. Veut-on le retour de la dissolution ? Pour le moment, elle est heureusement entrée en désuétude, car ce qui s'est passé en 1997 a montré que cela pouvait être dangereux.

M. le président Claude Bartolone. Certes, mais elle existe tout de même.

M. Denis Baranger. Je parle du retour de la pratique de la dissolution, de sa réactivation pratique.

Sur le CESE, je comprends fort bien l'intention politique qui était la vôtre, monsieur Bartolone : je pense qu'elle est très bonne, mais je crains que le Sénat ne s'y rallie pas – pardon d'enfoncer une porte ouverte, c'est le défaut des universitaires que d'être parfois naïfs !

Si l'on supprimait les comités Théodule pour faire du CESE le lieu d'accueil des comités d'experts, cela le réactiverait un petit peu. L'exécutif pourrait choisir, dans certains cas, un comité d'experts *ad hoc*, mais il devrait apporter la preuve qu'il est nécessaire de créer un comité Théodule. Le droit commun serait de donner ce travail au CESE.

D'autre part, ne pourrait-on demander au CESE d'être le lieu de contrôle ou de supervision des études d'impact de l'exécutif ? Cela renforcerait ses compétences.

Enfin, je partage les remarques figurant à la fin du rapport en ce qui concerne la justice, avec un petit regret : nous aurions dû aller jusqu'à proposer la suppression de l'article 64 de la Constitution. Que le Président de la République soit garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire est une contradiction dans les termes, un oxymore. Si vous êtes indépendant, un autre pouvoir de l'État ne peut se porter garant de votre indépendance. Ce qui pouvait se comprendre en 1958 ne représente plus rien aujourd'hui, c'est même potentiellement dangereux.

Une fois de plus, j'ai beaucoup appris lors de ces réunions, j'ai beaucoup changé, et je suis extrêmement reconnaissant à tous les membres du groupe de travail, aux administrateurs et aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale pour ce travail magnifique.

Mme Marie-Anne Cohendet. Je tiens à remercier les présidents de notre groupe de travail ainsi que l'ensemble de ses membres pour la qualité et le

sérieux qui ont caractérisé nos passionnants débats, lesquels se sont toujours déroulés dans le respect des opinions de chacun. Si je souscris à la plupart des propositions contenues dans le prérapport, j'ai néanmoins relevé quelques erreurs qui pourraient en affecter la crédibilité.

Je pense en particulier aux erreurs de droit majeures qui figurent dans un tableau conçu par des collègues politistes et reproduit dans le rapport. Il y est en effet indiqué que, dans d'autres pays de l'Union européenne, le Président dispose de pouvoirs très importants, en particulier en matière législative. Or ces pouvoirs sont en fait soumis à contreseing ; ils sont donc très limités. Outre qu'elle est erronée, une telle affirmation est problématique au regard de la théorie de la séparation des pouvoirs et des principes démocratiques. Il ne serait donc pas très heureux d'insérer ce tableau dans notre rapport.

Par ailleurs, il est indiqué que « *les membres du groupe de travail ont estimé que réorienter la fonction du Président de la République vers les missions que lui confère l'article 5 de la Constitution n'impliquait pas de lui retirer les pouvoirs de gouvernement qu'il tire de la lettre de la Constitution* ». Cette formulation maladroite, sans doute due à l'importance du travail de rédaction, risque de faire rire les constitutionnalistes. Si une majeure partie de la doctrine admet que, dans les faits, le Président exerce des pouvoirs plus importants que ceux que lui confère le texte de la Constitution, il n'y a pas grand monde pour affirmer qu'il tiendrait ses pouvoirs de l'article 5. J'ajoute que nous pourrions donner le sentiment de légitimer des abus de pouvoir présidentiels et des violations de la Constitution et que ne sont même pas évoquées les périodes de cohabitation, durant lesquelles cette pratique inconstitutionnelle est remise en cause. Il convient donc de revoir cette formulation qui pourrait avoir des conséquences pratiques fâcheuses.

De même, on mentionne, à propos du Président de la République, « *son Premier ministre, responsable devant lui* ». J'apprécierais que cette formule soit nuancée ou qu'à tout le moins, on fasse état de réserves sévères émises par les membres du groupe de travail sur ce point, comme du reste sur la question du domaine réservé.

De manière générale, je constate que nous sommes à peu près tous d'accord pour reconnaître l'existence d'un grave déséquilibre entre les pouvoirs du Président de la République et sa responsabilité, de sorte qu'une forte majorité d'entre nous est favorable à une modification des fonctions présidentielles. Or, au bout du compte, on ne propose guère de changements en la matière. J'ajoute, à ce sujet, que la proposition relative au septennat doit être, à mon sens, assortie de deux conditions : les pouvoirs du Président doivent être affaiblis et le mandat ne doit pas être renouvelable.

Par ailleurs, la proposition d'inversion du calendrier me paraît tout à fait positive. Je remarque que la question de l'article 16 n'est pas abordée – j'ignore quelle est la majorité sur ce point. Quant à la proportionnelle et aux expériences des III^e et IV^e Républiques, il n'y a pas lieu d'y revenir, dans la mesure où nous sommes longuement expliqués sur le sujet.

M. Alain-Gérard Slama. J'observe que le fait de prendre connaissance du document au dernier moment ne nous empêche pas d'en débattre, ce qui tendrait à prouver que les délais parfois réclamés par les élus pour préparer l'examen des textes qui leur sont soumis ne sont pas toujours nécessaires.

Ce travail me laisse admiratif, au point d'ailleurs que j'étais prêt à l'approuver dans son entier... J'insisterai cependant sur deux points qui me paraissent fondamentaux.

Le premier a trait au mode de scrutin. Il me semble que retenir, comme nous l'a proposé Bastien François, un système mixte dans lequel la moitié des députés seraient élus au scrutin majoritaire et l'autre moitié au scrutin proportionnel est une erreur. En effet, le principal problème auquel est confrontée notre société est celui de la fragmentation. Or, seul le scrutin majoritaire à deux tours oblige le pouvoir à se réguler en fonction d'une opposition forte et ferme. Un scrutin proportionnel produirait un pouvoir de compromis et de composition qui répondrait d'autant plus difficilement au problème de la fragmentation des opinions. Je sais que la notion de démocratie participative est en vogue, mais ces thèses reposent, selon moi, sur un contresens. La V^e République apporte la stabilité et l'unité, mais elle le fait, dit-on, au prix d'une société totalement normalisée et normative. Toutefois, il faut bien voir que la société elle-même exprime, hélas, une demande de règles très forte. Du reste, le législateur sait bien que le nombre excessif des lois est dû non pas tant à la volonté du législateur de manifester son pouvoir et son emprise sur la société qu'à une demande sociale illimitée qui croît à mesure que la société se complexifie et à laquelle les élus ne savent pas toujours résister. Il faut donc savoir où placer le curseur. À ce propos, j'ajoute que la non-limitation du nombre des commissions parlementaires serait également une erreur, car on créerait une commission par projet.

Le second point concerne la fusion du Sénat et du CESE. La fragmentation que j'ai évoquée est également corporatiste et identitaire. Or, faire prendre en charge cette fragmentation par une institution politique qui lui donnerait ainsi un écho considérable me semble être – aussi étrange que celui puisse paraître, dans la mesure où il s'agit de répondre à une demande – un contresens historique.

Quant au septennat, y croyons-nous vraiment ? En tout état de cause, il me semble qu'il devrait être non immédiatement renouvelable – on peut, certes, invoquer le cas Poutine, mais il s'agit d'un autre pays que la France. Nos dirigeants manquent en effet bien souvent de sens historique. La fin d'un mandat est forcément obérée par la préoccupation de son renouvellement, mais un septennat est à la fois plus long et trop court, dans la mesure où celui qui l'achève peut souhaiter briguer ultérieurement un second mandat afin de défendre des thèmes qu'il juge essentiels à l'intérêt du pays.

Ces deux points vont, selon moi, dans le sens de nos prémices.

Mme Seybah Dagoma. Je veux féliciter à mon tour les rédacteurs de ce prérapport qui me paraît tout à fait fidèle à nos débats. Je partage la plupart des propositions qu'il contient, même si certaines d'entre elles, notamment la non-

limitation du nombre des commissions parlementaires ou la fusion du Sénat et du CESE, suscitent ma réticence. J'exprimerai néanmoins deux regrets. Le premier a été évoqué par Denis Baranger. Le second concerne l'articulation des institutions européennes et françaises. Bien entendu, il faut repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République, mais n'oublions pas que les députés européens apparaissent bien souvent comme hors-sol. C'est pourquoi je déplore que nous n'ayons pas fait de propositions pour rapprocher ces derniers des citoyens ou pour renforcer le lien entre députés européens et députés nationaux.

M. le président Michel Winock. Je suis frappé par le fait que l'ensemble des intervenants se sont déclarés contre la fusion du Sénat et du CESE. Est-il trop tard pour revenir sur cette proposition ?

M. le président Claude Bartolone. Nous verrons, avant la réunion conclusive qui doit nous permettre de préciser l'organisation et l'architecture de notre rapport, ce que nous ferons de cette proposition, qui peut éventuellement être remise en cause.

Mme Marie-Jo Zimmermann. J'ajoute que nous n'avons jamais évoqué non plus une dose de proportionnelle de 50 %. Je souhaiterais donc que nous revoyions également ce point.

M. le président Claude Bartolone. C'est noté !

La réunion se termine à onze heures cinq.

**Réunion consacrée à l'examen du rapport,
le vendredi 2 octobre 2015**

La séance débute à dix heures quinze.

M. le président Claude Bartolone. Seize réunions, soixante-quatre heures de débats, trente et une personnalités auditionnées : quelques chiffres qui ne peuvent bien évidemment résumer à eux seuls le travail ici accompli. Pourtant, nous voici arrivés, chers collègues, au bout du chemin – du moins de ce groupe de travail...

Vous trouverez devant vous un exemplaire du rapport final. Comme vous pourrez le voir, nous avons ajouté la quasi-totalité des remarques et des commentaires que vous nous avez adressés, ou que vous avez formulés lors de la dernière séance : je pense, par exemple, à la précision nécessaire sur le caractère non renouvelable et repensé du septennat présidentiel que nous proposons. De plus, le compte rendu des débats de la semaine dernière a été ajouté en annexe : toutes les réserves que vous avez pu formuler figureront donc dans le document final. Enfin, le document a été enrichi des éventuelles contributions personnelles que plusieurs membres ont souhaité rédiger.

S'agissant du point qui a fait le plus débat lors de la dernière séance, à savoir un éventuel rapprochement entre le Sénat et le Conseil économique social et environnemental – CESE – nous avons souhaité, avec Michel Winock, être, dans le présent rapport, extrêmement précis. Nous avons bien entendu pris en compte les remarques et les oppositions formulées par plusieurs d'entre vous. Nous avons également entendu celles et ceux qui sont venus nous voir après notre dernière réunion, pour nous indiquer qu'ils maintenaient également leurs positions.

Ainsi, dans un souci de clarification, nous avons souhaité porter à votre connaissance les éléments d'information suivants.

En premier lieu, il ressort de l'analyse des questionnaires que le groupe de travail a estimé, par dix-sept voix, que le rôle du Sénat devait être modifié. Cinq membres du groupe de travail seulement ont prôné le *statu quo* s'agissant de ses compétences et de ses missions. Par conséquent, le rapport souligne, tout d'abord, qu'il y a eu consensus sur le fait que le bicamérisme devait être rénové – c'est le nouveau titre de la proposition n° 10 – et que, dans ce cadre, les pouvoirs du Sénat devaient être revus.

Le rapport précise, en second lieu, que deux options ont été envisagées pour mettre en œuvre cette proposition. La première option consisterait à fusionner le CESE et le Sénat. Le rapport précise que cette proposition, majoritaire mais non consensuelle, a partagé la commission, en indiquant le nombre exact de votes qu'elle a obtenu : douze membres du groupe de travail se sont prononcés en sa faveur, neuf l'ont rejeté et deux ont préféré s'abstenir.

En outre, le rapport souligne que, dans le cadre de cette option, se pose la question de la composition de la nouvelle chambre. Certains membres, à l'instar de Bernard Thibault, se sont en effet inquiétés de voir une chambre composée pour partie de personnalités non élues par les citoyens disposer d'un pouvoir législatif.

Cet obstacle pourrait être néanmoins surmonté, comme l'indique le rapport, notamment *via* la proposition de Marie-Anne Cohendet. Je la cite : « *La nouvelle chambre résultant de cette fusion pourrait contenir deux sections, le Sénat, composé d'élus locaux, et le CESE (modifié). Elles siègeraient le plus souvent ensemble, mais pourraient être séparées quand le Sénat se prononcerait en matière de collectivités locales, seul domaine dans lequel il participerait réellement au pouvoir législatif, avec les limites proposées dans le rapport.* » Voilà pour la première option.

La seconde option, également évoquée par le rapport bien qu'elle soit minoritaire, consisterait à limiter les pouvoirs législatifs du Sénat aux sujets touchant aux collectivités territoriales. En parallèle, le CESE serait rénové pour devenir une chambre de la démocratie participative. Ce sujet a été évoqué notamment dans le cadre de notre échange avec le Président de la République.

Encore une fois, je le dis et je le répète : ce rapport est un rapport de convergence. Il met en avant, tout d'abord, les points de consensus forts : un septennat rénové ou bien encore l'introduction *a minima* d'une dose de proportionnelle.

Il précise ensuite quand une proposition est majoritaire bien que non consensuelle : c'est l'exemple sur la fusion Sénat-CESE que nous venons d'évoquer.

Je le souligne également : ce rapport n'a pas vocation à engager chacun et chacune d'entre nous sur l'ensemble des propositions qui y sont formulées. Nous pouvons donc, à titre personnel, exprimer nos réserves sur tel ou tel point. Pour certains, vous l'avez d'ailleurs fait, et ces réserves figurent dans le document.

J'ai fait part des miennes quant à la première proposition. Michel Winock a également fait part des siennes. Pour autant, nous assumons pleinement ce rapport et sommes très heureux du travail collectif accompli.

En notre qualité de présidents de ce groupe de travail, nous ne nous sommes accordés en définitive qu'un privilège et un seul : celui du choix du titre du rapport. Et encore, même sur ce point, nous devons vous avouer qu'il nous a été soufflé par Michaël Foessel.

Après cette année passée ensemble, je suis plus que jamais persuadé d'une chose : il y a au fond deux manières de parler de nos institutions et de la démocratie. Soit on considère qu'on a la solution parfaite et on campe sur ses positions, avec la garantie que rien ne change ; car il n'y a aucune raison que les autres n'en fassent pas de même. Soit on se dit que la démocratie mérite bien un débat et que ce n'est qu'à travers le débat que l'on peut définir ce que doit être notre démocratie, c'est-à-dire nos règles collectives.

Je crois que c'est tout le sens de ce rapport. Il ne répond à aucune commande. Il ne prétend pas apporter de solutions définitives ou suffisantes. Il ne prétend et ne souhaite qu'une chose et une seule : initier un débat.

L'alliance de personnalités qualifiées et de parlementaires qui y ont contribué est, je le crois, l'un des atouts principaux de ce rapport. De ce fait, nous ne nous sommes pas placés dans une logique de partis mais sur le terrain du débat d'idées. C'est tout l'esprit de ce groupe, qui comporte plus de personnalités qualifiées que d'élus, et c'est tout l'esprit dans lequel ce rapport a été rédigé, les questionnaires ayant démontré de manière frappante que les clivages transcendent largement les formations politiques.

Tout à l'heure, nous sortirons de cette pièce pour nous rendre à l'hôtel de Lassay et présenter ce rapport aux journalistes. Pour ma part, c'est cet esprit et cette méthode que je tenterai de mettre en avant, en essayant, avec Michel Winock, d'être un fidèle ambassadeur des débats de notre groupe de travail.

Chers collègues, et j'ai même envie de dire aujourd'hui, avec tout le sens politique que les Grecs donnaient à ce mot : chers amis, pour vos idées, votre ouverture d'esprit, votre engagement et, par-dessus tout, votre travail, je tiens à vous remercier sincèrement.

Avant de vous céder la parole pour ce qu'il est convenu d'appeler une explication de vote, je forme le vœu que chacun et chacune d'entre nous fasse connaître ce rapport, le porte, le fasse vivre, en invitant les citoyens et les citoyennes de ce pays à se saisir de la question démocratique.

C'est sans doute ce qu'est précisément en train de faire, au moment où je vous parle, Guillaume Tusseau, qui n'a pu être des nôtres lors de nos dernières séances : il a une bonne excuse, puisqu'il enseigne à cette heure nos institutions politiques aux étudiants en première année de Sciences Po. Il nous a chargés de vous dire et le regret de ne pas pouvoir être avec nous et son approbation du rapport qui vous est soumis pour adoption ce matin. Karine Berger, pour sa part, nous a également transmis une délégation de vote en ce sens.

Je remercie enfin Michel Winock, d'avoir accepté de coprésider avec moi ce groupe de travail. Je ne lui dirais jamais assez combien son sens du récit historique nous a aidé à mieux ancrer nos réflexions dans la continuité de l'Histoire.

M. le président Michel Winock. Je commencerai par dire le vrai bonheur que j'ai eu à participer à ces travaux, menés dans un souci de clarté, de respect mutuel, et qui ont abouti à un rapport que j'estime solide. Il peut certes être discuté et ne fait pas l'objet de notre unanimité, mais ce n'était pas le but visé.

En ce qui concerne sa diffusion, nous allons être très sollicités par les médias. Cela a déjà commencé, puisque est paru dans *Le Monde* d'hier un entretien que j'ai donné au journal, pensant qu'il ne serait publié qu'aujourd'hui, après la conclusion de nos travaux. Mais, la rivalité entre médias étant ce qu'elle est, le journal n'a pas attendu pour sa publication. Le journaliste ayant par ailleurs

eu en main une version de notre travail, je ne pouvais me soustraire à ses sollicitations et j'espère que vous ne m'en voudrez pas.

Pour le reste, si je dois être de nouveau sollicité par les médias, je m'efforcerai de ne pas présenter ce rapport sous un angle partisan et de bien indiquer que le consensus, réel sur certains points, ne signifie pas que nous nous soyons tous accordés sur d'autres. J'ai par exemple pris connaissance de la proposition de Marie-George Buffet, qui plaide pour une VI^e République, or je crois que nous n'avons guère abordé cette question.

Mme Mireille Imbert-Quaretta. C'est avec un plaisir non dissimulé que j'ai pris connaissance de ce rapport. Il me semble que c'est la première fois qu'un rapport sur un sujet aussi important se garde d'apporter des solutions « clef en main », sans offrir d'alternative.

Son grand intérêt à mes yeux est que les réponses qu'il propose à la crise des institutions ouvrent différentes perspectives. Il suggère bien sûr des réformes constitutionnelles et législatives mais également des évolutions dans notre pratique des institutions, ce qui passe par des changements simples à mettre en œuvre.

Il a aussi le mérite d'avoir associé des individualités très différentes, des parlementaires et des personnalités qualifiées, qui ne sont pas uniquement des constitutionnalistes. C'était une manière d'associer des citoyens lambda – au rang desquels je me compte – à la réflexion sur ce que doivent être les institutions qui permettront le vivre-ensemble.

Je ne suis pas d'accord avec toutes les propositions, mais celles qui permettent de modifier les équilibres entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et l'autorité judiciaire ont fait consensus. Il n'était pourtant pas d'emblée évident que nous revenions sur le quinquennat – même si chacun s'accordait à reconnaître qu'il posait problème – et que nous proposons de rétablir le septennat.

Sur l'élaboration de la loi, dont on a dit à maintes reprises qu'elle n'était pas satisfaisante, nous nous sommes entendus pour considérer que cela relevait moins d'une réforme constitutionnelle que d'une redéfinition des rapports qu'entretiennent dans la pratique l'exécutif et le législatif.

Quant à la transformation de l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire, elle fait, elle aussi, consensus.

Tout au long de l'année qu'ont duré nos travaux, j'ai pour ma part évolué, grâce en particulier à la qualité des intervenants, et accepté des perspectives qui me semblaient jusqu'alors fermées.

Ce document qui ouvre des pistes à travers différents champs me semble donc d'autant plus précieux qu'au-delà des réflexions qu'il peut susciter il comporte certaines propositions qui pourraient être mises en œuvre assez rapidement.

Mme Christine Lazerges. D'une assemblée aussi diverse que la nôtre, il n'était pas évident de dégager une pensée qui, sans être une pensée unique, est

une pensée construite. Au-delà de ce que nous proposons, je voudrais donc m'arrêter un instant sur la façon dont nous avons fonctionné et qui m'a beaucoup appris sur l'élaboration d'un consensus, ce dont il faut remercier nos deux présidents, qui ont su mener les débats pour y parvenir. Je tiens également à remercier les services de l'Assemblée ainsi que le cabinet du président pour la mise en forme de ce rapport, qui nous ressemble, à nous tous qui, *a priori*, ne nous ressemblons pas.

Cela étant, je trouve dommage que, dans les premiers articles de presse que j'ai lus, dans *Le Monde* et *Libération*, il n'y ait pas un mot sur le pouvoir judiciaire. Si les journalistes s'intéressent accessoirement au pouvoir législatif mais surtout au pouvoir exécutif, ils ignorent complètement le pouvoir judiciaire, alors même que la justice de notre pays fait l'objet des critiques que l'on sait, critiques qui englobent jusqu'au Conseil constitutionnel. J'espère donc qu'au cours de la conférence de presse qui va suivre nous aurons l'occasion d'en dire un mot, d'autant plus qu'il s'agit du volet de notre rapport qui a recueilli le plus fort consensus.

Concernant enfin la diffusion de ce rapport, est-il envisagé qu'il soit publié par La Documentation française ou par une autre maison d'édition ? Il me semble qu'il le mérite et que cela lui donnerait une plus large audience que celle à laquelle peuvent prétendre les documents publiés par l'Assemblée nationale.

M. le président Claude Bartolone. Je tiens à préciser ici qu'en théorie la presse ne devait pas rendre compte de nos travaux avant aujourd'hui. L'emballage médiatique en a décidé autrement. D'où les manques que vous déplorez mais que nous rectifierons au cours de la conférence de presse.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Comme tout le monde ici, j'éprouve une grande satisfaction à l'issue de cette année passée ensemble. D'abord sur la méthode, qui m'a beaucoup appris et rappelle les conférences de consensus pratiquées dans certains pays. Je suis particulièrement conquis par le questionnaire préférentiel, que je saurai réutiliser le cas échéant.

Sur le fond ensuite, je me réjouis que nous ayons pu aller aussi loin sur certains sujets. Je suis notamment heureux de voir progresser la question du cumul dans le temps, sujet sur lequel, une commission à laquelle j'appartenais avait, il y a deux ans, essuyé un revers cinglant.

Le consensus auquel nous sommes parvenus me satisfait donc pleinement même s'il a émergé, monsieur le président, contre votre volonté...

M. le président Claude Bartolone. Merci d'appuyer là où ça fait mal !

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Cela prouve au contraire le caractère ouvert de nos discussions.

Je me réjouis également que nous n'ayons pas hésité à mettre en avant le pouvoir judiciaire, formule qui, aux oreilles de certains, claque pourtant comme un gros mot.

Nous avons, avec ce rapport, allumé une mèche lente. Certains rapports produisent des conclusions qui s'apparentent à des fusils à tirer dans les coins. J'espère que le nôtre s'apparente davantage à un fusil à longue portée et que nous finirons par toucher la cible. Je suis sur ce point plus optimiste aujourd'hui que je ne l'étais à mon arrivée dans ce groupe de travail.

Je souhaiterais, cela étant, savoir si l'emballement médiatique dont vous avez parlé nous laisse néanmoins une marge de manœuvre où s'il a définitivement scellé les débats. Je songe notamment à la question du vote obligatoire et du vote blanc : l'expression de nos souhaits sur le vote obligatoire a en effet fait passer à la trappe la question du vote blanc, alors qu'il s'agissait d'une question consensuelle. Peut-on envisager d'y revenir ? De même pour la question de la fusion entre le Sénat et le CESE.

En ce qui concerne la diffusion de ce rapport, La Documentation française a en effet coutume de publier ce type de document, mais il me semble qu'il y aurait du sens, dans ce cas précis, à ce que les presses de l'Assemblée nationale se chargent de la publication, à moins d'envisager la solution choisie pour le rapport Balladur, qui fut publié par une maison d'édition privée, ce qui lui a assuré une large diffusion.

M. le président Claude Bartolone. Nous ne pouvons rouvrir le débat au stade où nous en sommes. Tout ajout que vous souhaiteriez faire ne pourrait faire l'objet que d'un document distinct exprimant une position personnelle.

Quant à la publication, nous ferons évidemment en sorte que ce rapport joue, comme il se doit, son rôle dans les discussions à venir.

M. Arnaud Richard. Je suis évidemment déçu que la presse se soit fait l'écho de notre rapport alors qu'il était convenu que personne n'en parle.

Sur le fond, je suis convaincu que ce sont avant tout les usages et les pratiques de la V^e République qui méritent d'être revus plutôt que la Constitution dans son ensemble. J'ai pour ma part beaucoup évolué sur la question du mode de scrutin et considère en définitive que la proportionnelle intégrale est certainement le meilleur système. Je suis également persuadé que nos trois assemblées ont chacune leur rôle : l'Assemblée nationale, qui doit mieux utiliser les pouvoirs qui sont les siens ; le Sénat, qui n'a pas vocation à se transformer ; le CESE enfin, qui doit retrouver sa place dans le débat public, ce qui passe par une révision du mode de nomination des personnalités qualifiées qui, en l'état, l'affaiblit.

Certaines propositions émanant des uns ou des autres ne figurent pas dans le rapport. Je pense qu'un *spoil system* à la française permettrait une mise en œuvre plus efficace de la politique gouvernementale.

Je reste également convaincu qu'un certain nombre de choses sont vouées à évoluer avec le non-cumul des mandats, mais que nous n'avons malheureusement pas encore trouvé les outils permettant à ce dernier de trouver toute son efficacité.

Je suis assez défavorable à certaines mesures figurant dans le rapport, qu'il s'agisse de l'augmentation du nombre de commissions, de l'abrogation de

l'article 40 ou de l'interdiction qui serait faite au Gouvernement d'amender ses projets de loi, persuadé qu'il s'agit là d'une mesure inapplicable. Je regrette également que n'y figurent pas davantage de pistes de réflexion concernant l'Europe, le rôle de la Cour des comptes, la démocratie sociale, au sujet de laquelle nous n'avons pas formulé de propositions : cela aurait certes été ambitieux mais nous aurions pu nous interroger sur la pertinence de maintenir inscrites à l'article 34 les règles relatives au droit du travail ; un accord national interprofessionnel ne pourrait-il en effet être considéré comme une ordonnance et mis en œuvre sans une validation du Parlement ?

Nous n'avons pas non plus suffisamment travaillé sur les contraintes auxquelles il convient de soumettre l'exécutif, en l'obligeant notamment à présenter les projets de décret avec les projets de loi. Cela concourrait à légiférer plus vite, ainsi qu'en a émis le souhait le Président de la République, ce qui passe également par la limitation des navettes parlementaires.

Nous n'avons pas non plus abordé la question du PLFSS, parfaitement illisible, ce qui n'est heureusement plus le cas du PLF depuis la LOLF.

En ce qui concerne le statut d'élu, c'est plutôt la question de l'engagement qui mérite d'être approfondie.

Je m'étonne enfin que les partis politiques, pourtant inscrits dans la Constitution, soient si peu présents dans nos propositions.

Je suis donc partagé devant ce rapport dont je fais miennes nombre de propositions mais dont je regrette qu'il comporte quelques omissions.

M. Alain-Gérard Slama. Je remercie à mon tour nos présidents pour la manière dont ils ont conduit nos débats. Je tiens également à saluer le formidable travail accompli par les services de l'Assemblée, dont la qualité prouve que la formation dispensée à nos élites à Sciences Po, à l'ENA ou ailleurs n'est sans doute pas aussi défailante qu'on le dit.

Chacun retiendra de ce rapport ce qui lui fait plaisir. Il importe de le considérer avant tout comme un instrument de travail. Il me semble en tout cas confirmer que la Constitution de la V^e République est un miracle de réussite et d'équilibre, qui tient depuis soixante ans. Je ne doute pas que son surmoi a conduit chacun d'entre nous à l'admettre implicitement, puisqu'en définitive peu sont ceux qui ont plaidé – ou bien *in petto* – pour une VI^e République. Je m'en réjouis.

Le président de la République demeure dans ses attributions, comme nous l'a recommandé le Président de la République. Comme le disait Émile Combes à propos de la politique étrangère : « *Laissons cela messieurs, c'est l'affaire du Président de la République et de M. le ministre des Affaires étrangères.* » Cette constante dans notre culture constitutionnelle a, à mes yeux, toute sa vertu.

Pour le reste, j'aurais sans doute souhaité que tout ce qui, dans nos propositions, améliore les conditions dans lesquelles on travaille au sein de nos institutions et favorise les contre-pouvoirs soit davantage développé. C'est particulièrement vrai pour la justice, dont je défends l'autonomie, en me félicitant

que nous ayons enfin eu le courage de parler d'un pouvoir et non d'une simple autorité judiciaire. Ce sont des avancées considérables.

Pour ce qui regarde l'amélioration du travail législatif, je comprends que les élus souhaitent être débarrassés de l'article 40, mais le peu d'expérience que j'ai de la préparation de certaines lois m'a enseigné que l'article 40 avait sa vertu, puisqu'il limite la possibilité d'engager des dépenses dont on ne serait pas assurés du recouvrement

Je maintiens les réserves que j'ai formulées par écrit sur le système électoral. S'il n'est pas inscrit dans le marbre de notre Constitution, il y a pour cela une raison, c'est qu'il répond à une opportunité historique. Je ne crois pas qu'aujourd'hui l'instauration de la proportionnelle intégrale serait une bonne chose ; mais pourquoi pas 15 % ?

Je reste par ailleurs gêné par la notion de démocratie participative. Prenons garde en effet que la démocratie participative n'aboutisse pas à accroître démesurément la fabrique des lois alors que nous nous plaignons déjà qu'elles sont trop nombreuses.

D'aucuns se satisferont de ce rapport qui pousse la réforme dans le bon sens ; pour d'autres, il s'agira d'aller plus loin encore. C'est une question de curseur.

Quant à son édition, il me semblerait opportun que la présentation de ce document soit faite à deux voix, messieurs les présidents, chacun mettant en exergue les aspects dont il considère qu'ils vont dans le bon sens. Ce ne serait pas inutile à l'usage des journalistes, car il serait regrettable que les nuances et la subtilité dont vous avez fait montre échappent aux lecteurs.

Nous avons trop tendance en France à faire des réformes qui rendent possible les réformes, et il serait temps que nous nous arrêtions à des conclusions précises. C'est à mon avis ce à quoi tend ce rapport, qui s'offre comme un bel outil pour garantir la stabilité et la représentativité de nos institutions.

M. Bernard Thibault. Hésitant au départ, je me félicite d'avoir accepté de participer à ce groupe de travail. L'expérience a été enrichissante et, par les temps qui courent on ne peut pas faire la fine bouche devant une occasion d'enrichissement personnel et il faut savoir s'appuyer sur tous les motifs de satisfaction.

Une des vertus principales que je vois à ce rapport, un souhait en tout cas que je formule, c'est qu'il alimente le débat public, y compris dans ses aspects les plus contradictoires ; c'est le propre de la démocratie.

Comme la plupart d'entre nous, je me retrouve pleinement dans certaines propositions ; d'autres me laissent plus sceptiques. Je prends acte de la modification intervenue sur la proposition n°10 à l'issue de notre dernière réunion, même si la position finale n'est pas encore pleinement satisfaisante à mes yeux.

J'exprimerai un regret, dans lequel j'ai sans doute une part de responsabilité, c'est que nous n'ayons pas abouti à des propositions concernant

plus spécifiquement la démocratie sociale. Cela s'explique par le fait que nous nous sommes largement focalisés sur la représentation politique, mais la dimension citoyenne de nos institutions inclut un aspect social qu'il aurait fallu creuser davantage. Là est sans doute ma réserve principale.

Pour ce qui est de la couverture médiatique de nos travaux qui a anticipé sur leur conclusion officielle, ne nous faisons guère d'illusions : dès lors qu'une commission se met en place avec trois membres, il existe potentiellement trois sources de fuite. Si cela peut contribuer à accroître l'appétit pour ce type de débat, accommodons-nous-en. Le plus important est qu'à notre manière nous alimentions ce débat, ce qui est indispensable. Je suis donc satisfait par cet exercice et remercie à mon tour nos deux présidents.

Mme Virginie Tournay. J'ai été heureuse de participer à cette réflexion collective. Ce fut d'abord pour moi un très bel exercice d'expérimentation démocratique en raison tant de la composition hétérogène de ce groupe de travail que du format des discussions et de la dimension prospective de nos travaux.

Ce fut aussi un bel exercice de lucidité. L'idée de départ n'était pas de proposer un nouveau Meccano institutionnel mais d'imaginer ce que pourraient être demain les institutions en partant d'une démarche socio-historique. Cet angle d'attaque est indispensable pour poser un diagnostic précis de nos institutions politiques mais ce faisant, vous n'avez pas adopté la voie la plus facile car, d'emblée, elle nous sort de la logique qui consiste à penser la crise des institutions uniquement à partir de l'ingénierie institutionnelle. Nous ne pouvions entrevoir à l'avance nos résultats, ce qui nous a placés dans une stimulante situation d'incertitude intellectuelle.

L'originalité de ce rapport réside dans le pari de rendre compte de nos institutions politiques en travaillant sur la relation qu'entretient leur mécanique interne avec les dynamiques sociales à l'œuvre dans les médias, la démocratie sociale, les questions européennes et la culture scientifique.

Je tiens à remercier les présidents d'avoir ouvert la discussion à partir de ce présupposé et d'avoir pris un risque en choisissant de composer le groupe de travail comme ils l'ont fait. Je remercie également le personnel de l'Assemblée nationale pour le travail qu'il a réalisé pour aboutir à ce rapport car saisir cette relation entre institutions politiques et dynamiques sociales est complexe.

Il me semble que c'est cette relation même qui est à l'origine des divergences que l'on a pu observer au sein du groupe : sur le diagnostic même de crise, sur la représentativité politique et les quotas. *A priori*, on pourrait penser que la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus est susceptible de trouver un début de réponse dans une plus grande correspondance sociologique entre la société civile et ses représentants. La prise en compte des dynamiques sociales introduit cependant une nouvelle variable : la proximité, qui n'est pas synonyme de représentation. Et de cette variable dépend la confiance des citoyens à l'égard de leurs élus.

Je suis très sensible aux réflexions et propositions qui placent le citoyen en leur centre, en en faisant le bénéficiaire direct de nos réflexions. À cet égard, je suis séduite par la proposition de Cécile Untermaier de créer des ateliers législatifs citoyens car elle est susceptible d'influer sur la variable de proximité et ce faisant sur la confiance politique du citoyen en lui permettant de participer à la vie politique. À mon sens, cette initiative a une efficacité supérieure à celles qui se rapportent plus immédiatement à la machine représentative.

J'ai également été séduite par les réflexions concernant les terminaisons de l'action publique, même si elles n'ont pas forcément débouché sur des propositions concrètes. Moderniser le Parlement en diminuant l'inflation législative et en s'efforçant d'assurer un suivi de l'effectivité des politiques engagées me semble fondamental. Il importerait de favoriser les études d'impact et de développer des indicateurs de suivi. Cette question rejoint le débat que nous avons eu sur l'*accountability*, autrement dit la nécessité pour le citoyen que la mécanique institutionnelle assure non seulement une bonne fabrique de la loi mais aussi un contrôle de sa mise en application.

Sur le plan de la justice, la création d'un ordre de juridictions sociales pourrait être une très bonne chose comme, plus largement, toutes les mesures permettant aux citoyens défavorisés de se constituer en sujet de droit. Elles m'apparaissent doublement marquantes : d'une part, elles touchent à la fois le fonctionnement *in situ* de nos institutions et la façon dont elles sont vécues par les citoyens ; d'autre part, elles sont de nature à améliorer la confiance vis-à-vis des responsables politiques.

Je formulerais toutefois un regret : il n'y a pas de trace dans le rapport de nos débats sur les tenants et aboutissants de la démocratie dite participative, en particulier sur l'ingénierie participative en lien avec le principe de précaution. Il est peut-être prématuré de faire des propositions sur les formats de débats publics en matière de choix scientifiques et technologiques mais il aurait été bon, je crois, de mentionner dans le rapport les divergences qui sont apparues au sein de notre groupe de travail à propos de la constitutionnalité du principe de précaution. Cela aurait permis de montrer la complexité institutionnelle de la participation citoyenne et d'introduire les grands absents que sont les experts et les institutions scientifiques. Il est bien évident que ce problème du principe de précaution a des répercussions sur les relations entre institutions politiques et institutions scientifiques.

Enfin, s'agissant de la réception du rapport, il faut effectivement faire passer le message qu'il constitue un instrument de travail. Pour le reste, je ne doute pas que dans les trente prochaines années, les thésards qui s'attacheront aux représentations sociales de nos institutions s'approprieront ce matériau, le faisant vivre et proliférer.

M. Alain Turret. En tant qu'avocat, je voudrais *in limine litis* m'adresser à nos deux présidents : tout d'abord pour remercier mon ami le président Bartolone de son excellente initiative car elle donne vie à la démocratie ; ensuite pour souligner le rôle essentiel du président Winock car, au sortir de cette

année, j'ai le sentiment d'avoir contribué à l'enrichissement de la pensée politique pour participer au « siècle des intellectuels » avec un parfum de Mme de Staël mais aussi l'odeur normande qu'élus du Calvados je peux retrouver dans son Flaubert et bien sûr l'ombre portée de François Mitterrand qui a su légitimer la constitution de la V^e République pourtant née d'un « coup d'État permanent ».

Que faut-il retenir de nos travaux ?

La rénovation des institutions est possible mais la révolution est impossible puisque nous ne sortons pas d'une guerre ; nous pouvons seulement intervenir à la marge. Ils comportent pourtant une idée forte : le septennat non renouvelable, proposition qui fut portée jadis par mon ami François Luchaire. Les Radicaux, ma famille de pensée tournée vers la figure de Gaston Monnerville, sont attachés au Sénat, qui a su en son temps s'opposer au pouvoir autoritaire et à toutes les forfaitures possibles. Face à l'exécutif, dont nous avons approuvé le renforcement, le pouvoir législatif doit trouver un nouvel équilibre, surtout si l'on retient le principe du vote à la proportionnelle qui affaiblira qu'on le veuille ou non le pouvoir législatif. Il importe donc – et, monsieur le président Bartolone vous aviez tenté de le faire à travers un groupe de travail interne à l'Assemblée – de modifier la procédure parlementaire. Celle-ci est trop complexe, trop longue, trop touffue et l'élaboration de la loi s'en ressent. Il ne faut retenir que la procédure accélérée : un vote à l'Assemblée, un vote au Sénat suivi d'une commission mixte paritaire, dont on retiendra tout ce qu'elle approuvera, ce qui n'est pas le cas actuellement, puis un retour à l'Assemblée. C'est par un vote rapide de la loi que nous irons vers une véritable démocratie parlementaire. Systématiser les navettes, cela ne rime à rien : cela enterre les projets et cela nuit à la démocratie. Pour avancer dans cette voie, il faut que le Parlement ait à sa disposition des outils, or il n'en a pas actuellement ou alors très peu. Nous ne soutenons pas que la Cour des comptes doive être à la disposition du Parlement mais nous considérons qu'elle constitue un outil essentiel qu'il s'agit de mobiliser comme cela se fait au Royaume-Uni avec le *National Audit Office* et aux États-Unis avec le *Government Accountability Office*. Il nous faut des experts et quels meilleurs experts dans notre République que les membres de la Cour des comptes ?

Pour le reste, j'approuve les propositions qui permettent un débat d'idées renouvelé pour une France moderne dans une République moderne. Et j'espère, monsieur le président Bartolone, que le Président de la République en tirera toutes les conséquences utiles. Pourquoi ? Parce que j'estime qu'en 2016, il doit réunir le Congrès à Versailles autour de trois thèmes : le Conseil supérieur de la magistrature, la présence des anciens présidents de la République au sein du Conseil constitutionnel, les langues régionales. En effet, la rénovation de la Constitution, si elle doit rester marginale, doit être permanente. Or jusqu'à présent, il n'y a eu aucune convocation du Congrès alors que nous en avons eu plusieurs entre 1997 et 2002. C'est une mauvaise chose. Pour que la Constitution vive, il faut qu'elle soit renouvelée et par là même que le Congrès joue tout son rôle.

Mme Cécile Untermaier. Monsieur le président Bartolone, j'aimerais vous dire toute ma reconnaissance d'avoir placé le débat institutionnel au sein de l'Assemblée nationale. C'est une décision aussi courageuse qu'inédite. Je tiens également à vous remercier d'avoir ainsi composé notre groupe de travail : cette diversité a été un atout pour nous car le pluralisme des idées nous a permis d'avancer. Enfin, je vous remercie de la méthode que vous avez choisie, que je trouve extrêmement intéressante même si je ne me retrouve pas dans tous les résultats.

Le rapport final, par son caractère libre, reflète fidèlement les propos que nous avons tenus sans prétendre à l'exhaustivité. Comme les feux au sol qui guident l'atterrissage des avions, il pose des balises pour permettre à la démocratie de s'accomplir.

Le désaccord que j'ai avec certaines propositions ne me dérange pas. Ce rapport est un outil qui nous permettra de continuer à travailler. C'est finalement un gigantesque atelier, pour reprendre un terme que j'apprécie, que vous nous avez proposé, monsieur le président de l'Assemblée nationale. Encore une fois, je vous en remercie. En tant que députée, j'ai eu l'impression de faire œuvre utile tout au long des nombreuses séances qui nous ont réunis.

Toutes les propositions tendent à rechercher les moyens de restaurer la confiance du citoyen dans l' élu, interrogation constante qui nous a habités. Garder le temple, c'est bien ; savoir l'adapter à une société en pleine mutation, c'est encore mieux.

Maintenant, il nous reste à faire connaître cet outil de travail. Nous qui sommes élus devons aller dans nos circonscriptions pour débattre publiquement des institutions car elles ne sont pas notre apanage, elles sont d'abord aux citoyens, qui doivent s'y reconnaître.

Par ailleurs, outre la perspective d'un congrès en 2016 qui permettrait d'avancer sur certaines propositions, nous pouvons dès à présent réfléchir aux bonnes pratiques à mettre en œuvre au sein du Parlement. Je pense, comme Alain Tourret, qu'une seule navette serait de nature à améliorer le travail législatif ; pas une procédure accélérée car un temps suffisant est nécessaire pour nous permettre de bien réfléchir aux textes qui nous sont soumis, ce qui passe sans doute par des discussions préalables avec le Gouvernement.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Monsieur le président, à mon tour, je salue votre initiative : ce travail était nécessaire. Et je me félicite en tant qu'ancien professeur d'histoire et de géographie de votre choix d'avoir confié la coprésidence à l'historien qu'est Michel Winock car ses éclairages ont permis de mettre les choses à leur juste place. La variété de notre groupe de travail souligne la nécessité pour le parlementaire de veiller plus encore à ce que lui apporte la société au-delà de son expérience d' élu de terrain ; je veux parler des sociologues, politologues, philosophes qui réfléchissent à nos actions.

Je remercie l'ensemble des services de l'Assemblée. Ce rapport permet de mesurer à quel point le professionnalisme des administrateurs – que j'ai déjà pu

apprécier pendant près de dix ans à la délégation aux droits des femmes – est une réalité. Nous sommes bien accompagnés !

J'en viens au fond du rapport. Si j'ai souhaité ajouter une contribution personnelle, c'est qu'il y a une proposition qui me dérange beaucoup, celle qui concerne la modification du rôle du Sénat. Je ne dis pas qu'elle n'a pas lieu d'être : si en 1969, le général de Gaulle a proposé une réforme, c'est que des questions se posaient déjà. Je ne considère pas qu'il faille adopter la posture de gardien du temple au point de Bernard Accoyer. Simplement, cette modification nous ferait quitter l'esprit de la V^e République, ce que j'ai eu l'occasion de souligner lors de notre rencontre avec le Président de la République. Dans la Constitution, le général de Gaulle a voulu mettre en avant une continuité dans la réflexion à mener. Les institutions de la V^e République reposent à la fois sur un pouvoir exécutif fort et un bicamérisme rationalisé et c'est cela qu'il nous faut préserver.

Modifier le rôle du Sénat est à mes yeux d'autant plus problématique que nous venons d'adopter une nouvelle organisation territoriale. Peut-être pourrions-nous nous servir de l'outil de travail que constitue le rapport pour voir avec les nouveaux organes territoriaux comment envisager une réforme du Sénat. Quant au Conseil économique, social et environnemental, certes il ne joue plus son rôle, mais selon les desseins du général de Gaulle, il peut être à la source de cette démocratie sociale voulue par Bernard Thibault.

Un dernier mot sur les articles parus dans la presse. J'ai reçu un appel d'une journaliste de *Libération* en pleine séance du Conseil de l'Europe, ce qui implique que, dès mercredi, quelqu'un avait donné des informations aux journalistes. Cela me choque, d'autant que vous nous aviez demandé la confidentialité, monsieur le président. Attention au retour de boomerang pour ceux qui veulent jouer aux vedettes !

M. Bernard Accoyer. Au moins aurai-je l'avantage, monsieur le président, d'exprimer des opinions différentes de celles des orateurs précédents, ce qui ne me paraît pas inutile dans une institution qui symbolise la démocratie.

Nous avons passé ensemble des moments sympathiques, messieurs les présidents. Il est toujours agréable de pratiquer la gymnastique intellectuelle. Toutefois, les problèmes d'une nation, d'un peuple dépassent largement ce genre de passe-temps.

La France n'a pas besoin de réviser une vingt-cinquième fois sa constitution, elle a surtout besoin de courage politique. Nos institutions fonctionnent, personne ne peut le contester. Et ce n'est pas la faute de la Constitution si les gouvernements n'ont pas eu ou n'ont pas le courage d'engager les réformes indispensables. Je dirai même que ces gouvernements n'ont que trop rarement recouru aux outils existants pour faire adopter ou faire passer dans notre pays les mesures qui apparaissent à tous plus nécessaires que jamais.

Nos institutions ont été bâties pour qu'une volonté politique forte puisse s'exprimer et être soutenue. Si cette volonté n'existe pas, rien ne peut être fait,

quelle que soit la nature des institutions. Or y a-t-il conjoncture qui justifie plus que celle d'aujourd'hui la manifestation d'une volonté politique forte ? Les préoccupations des Français sont d'abord le chômage, l'avenir collectif économique et social de notre pays, notre incapacité à maîtriser les déficits publics et à leur inspirer confiance et sentiment de sécurité face aux mutations du monde, y compris face aux dramatiques migrations actuelles.

Ne jouons pas les apprentis sorciers avec nos institutions. Je n'adhère pas à la proposition d'un septennat non renouvelable si largement partagée dans le groupe de travail. Souvenons-nous qu'en 2000, lorsqu'il a été décidé de passer au quinquennat, l'enjeu était de mettre un terme aux cohabitations où le Président de la République devient le premier opposant de France. Seulement deux quinquennats entiers se sont déroulés – celui de Jacques Chirac et celui de Nicolas Sarkozy – et voilà que nous voudrions revenir sur cette disposition sans en avoir véritablement évalué les conséquences. Quant à prévoir le non-renouvellement de mandat, c'est se substituer à la souveraineté du peuple.

L'architecture institutionnelle proposée dans le rapport – d'une extraordinaire qualité de rédaction dont je félicite les fonctionnaires de l'Assemblée – signe, avec l'introduction d'une dose de proportionnelle, la fin du parlementarisme rationalisé. C'est le retour garanti à l'instabilité gouvernementale. L'implosion progressive de la majorité à partir de 2012 illustre bien la nécessité de disposer d'outils tels que le 49-3, dont la réforme de 2008 a encadré le recours. Le Gouvernement a dû ainsi y recourir à l'occasion de la loi. La proportionnelle amplifierait tous les problèmes liés aux majorités relatives et marquerait le retour de la primauté des partis charnières et des combinaisons de couloir au Palais Bourbon.

Conduire le Président de la République à venir s'expliquer lui-même devant le Parlement avant les sommets européens serait un retour aux pratiques de la IV^e République dont on connaît les résultats exécrables.

Quant à la remise en cause du bicamérisme, je vous invite à en mesurer les conséquences en vous rappelant ce que les Français eux-mêmes en avaient pensé en 1969. D'une certaine façon, nous revenons à ce qui s'est passé avec le Traité de Lisbonne : refusé par le peuple en tant que traité constitutionnel, il a été adopté par les parlementaires, sous le nom de Traité de Lisbonne. En toutes circonstances, le peuple doit être l'arbitre. Et tel est le rôle qui lui est dévolu dans les institutions de la V^e République même si nous pouvons regretter qu'il ne puisse le jouer que lors des consultations politiques essentielles que sont l'élection présidentielle et les élections législatives, comme l'architecture même de nos institutions le veut.

Des aménagements sont toutefois possibles, je dirai même nécessaires, pour notre pratique parlementaire. Il n'y a pas de nécessité de toucher à la Constitution. Le but est de légiférer moins, de légiférer mieux et de contrôler davantage l'action publique. Les études d'impact sur les amendements du Gouvernement paraissent évidemment indispensables, comme elles le sont pour les propositions de loi. Quand on voit que des pans entiers de notre droit

concernant des domaines aussi importants que la politique de santé ou les contentieux devant les prud'hommes ont été réécrits nuitamment par des amendements gouvernementaux, on ne peut qu'être persuadé de leur nécessité.

L'évaluation scientifique de textes concernant des prolongements d'évolutions technologiques est indispensable. Nous devenons un Parlement obscurantiste qui ne tient pas compte de l'objectivité scientifique alors même qu'il compte en son sein un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Nous ne le consultons même pas.

Mettre en œuvre les dispositions relatives au temps législatif programmé de notre règlement répondrait à l'agacement du Président de la République devant la durée des débats sur la loi Macron. Mais il suffit d'appliquer le règlement qui prévoit d'ores et déjà une maîtrise du temps.

Limiter le recours à la procédure accélérée est une exigence. Le Gouvernement en use et en abuse. C'est le plus sûr moyen de mal légiférer : de manière expéditive. En outre, en multipliant les normes, nous contribuons à nourrir l'inquiétude devant la défaillance de nos dispositions législatives qui fait renoncer à entreprendre et à développer notre économie, ce qui empêche de remédier aux pires maux de notre pays.

Écarter les dispositions de nature réglementaire dans les lois est une autre exigence. La loi est devenue verbeuse, nous nous sommes tous accordés sur ce point.

Mieux coordonner le travail en commission et en séance est une simple question de pratique.

Mieux utiliser tous les dispositifs de contrôle issus de la révision de 2008 et de la réforme du règlement de 2009 dépend simplement d'une décision, monsieur le président de l'Assemblée nationale.

Le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée dispose de pouvoirs très importants. On n'y a pas suffisamment recours, et c'est bien dommage. Tout comme nous n'utilisons pas assez notre pouvoir de créer des commissions d'enquête. Là encore, c'est une question de volonté politique.

Renforcer le contrôle et l'évaluation de toutes les dispositions européennes est encore une exigence.

Enfin, ouvrir aux internautes la possibilité de rédiger des amendements serait une forme de participation de tous au travail législatif.

Vous l'aurez compris, messieurs les présidents, chers amis : je ne voterai pas le rapport.

Mme Marie-Louise Antoni. Monsieur Accoyer, je note plus de convergences que de divergences. J'ai assisté ici à une leçon de démocratie. Qu'avons-nous fait sinon essayer de converger dans nos diversités ? Et nous sommes parvenus, me semble-t-il, à un consensus du bon sens.

Je dois dire que je ne suis pas émue par les articles parus dans la presse. Heureusement que les médias parlent de notre groupe de travail. Les journalistes guettent la moindre occasion mais le rapport est d'une telle qualité qu'ils auront, je pense, beaucoup de mal à le caricaturer.

C'est le début d'un processus. À partir de nos points de convergence, allons plus loin.

Comme Bernard Thibault, j'arrivais dans cette enceinte avec de très fortes convictions sur la manière de refaire la démocratie sociale et économique. Mais en vous entendant les uns et les autres, je me suis dit qu'il fallait fixer d'abord un cadre et je suis prête à participer à une commission qui nous réunirait Bernard Thibault et moi-même et sans doute d'autres intervenants sur ces sujets. Autrement dit, je suis plus optimiste sur notre capacité à bâtir ensemble un nouveau dialogue économique et social, qui est essentiel. Toutefois, si le chômage continue à progresser au même rythme, nos propositions de réforme ne tiendront plus car notre société se délitera.

La justice est un autre enjeu fondamental. Cela mériterait que nous nous y attelions en suivant la même méthode.

Grand merci à ce duo de présidents qui nous a conduits tout au long de nos débats. L'histoire a une valeur exemplaire pour éclairer les problèmes contemporains. Voyons les points de convergence au lieu de nous complaire à souligner les particularismes de la France. Merci également aux équipes de l'Assemblée nationale qui ont permis de rendre ce texte intelligent et partageable.

M. Denis Baranger. C'est avec une certaine émotion que je prends la parole car je dois avouer que je regretterai nos rendez-vous du vendredi et le plaisir et le profit qu'à chaque fois j'en tirais. J'éprouvais de la reconnaissance à l'égard de M. le président Bartolone et des élus qui venaient régulièrement alors que d'autres tâches très importantes au service de la République les attendaient. Cette régularité m'a beaucoup touché et je ne pense pas être le seul.

Ce rapport restera pour moi un grand exercice de liberté. C'était une première, une première qui ne pouvait avoir lieu qu'ici, au Parlement, et dans un pays comme la France. Dans combien d'autres pays au monde peut-on avoir ce genre de discussions libres entre des élus de tous les camps, avec des universitaires, sur les institutions ? Leur nombre va décroissant avec les années. Cette possibilité d'une liberté intelligente et d'une discussion raisonnable sur la politique est un privilège extraordinaire de notre pays, je veux le souligner.

Exercice de liberté mais aussi exercice de vigilance. Pour reprendre le titre de l'autobiographie de Raymond Aron, je me disais que nous étions tous en quelque sorte des spectateurs engagés, certains d'entre nous étant plus engagés, d'autres étant davantage spectateurs, comme c'est mon cas, mais au total nous avons formé un groupe uni par ce que les Romains désignaient sous la formule d'*idem sentire de re publica*, Être républicains, c'est sentir ensemble les institutions, ce qui n'exclut pas les divergences. Vous vous êtes adressé à nous, monsieur le président, en nous disant « chers amis », écho de la *philia* des Grecs. C'est cela : il

y a un forum où peuvent se tenir des combats, mais forum il y a et donc possibilité d'entente ultime car on ne tombe pas dans la guerre civile.

Je ne vais pas commenter toutes les propositions, ce n'est plus le moment de le faire, d'autant que les médias commencent à nous faire parler de manière tout à fait étonnante en nous attribuant des propositions que nous n'avons jamais faites.

Ma formation est l'histoire constitutionnelle et mon habitude est de considérer dans le long terme les réformes constitutionnelles ou l'absence de réformes constitutionnelles. Que ce rapport soit suivi ou pas d'une réforme, qu'il y ait ou pas un référendum ou un congrès, à la limite, je m'en fiche. Ce qui compte, c'est que ce rapport marquera. Comme disent les professeurs de droit, il fera jurisprudence, je le crois très profondément. Il restera une étape significative – soyons un peu orgueilleux – de la réflexion sur les institutions.

Je vais prendre l'exemple du quinquennat. Me reviennent en mémoire les déclarations du président Chirac et du premier ministre Jospin expliquant que la réforme de 2000 serait formidable. Aujourd'hui, nous sommes beaucoup à penser qu'elle n'a pas été si formidable. Une part importante des membres de notre groupe de travail s'est ainsi prononcée en faveur d'un retour au septennat. Que cela soit suivi d'effets ou pas, peu importe. Nous avons pu établir un bilan. Certains ont souligné la surpuissance présidentielle, d'autres encore qu'il n'y avait pas assez de libertés. Vous savez que c'est ma position. Je suis un peu sceptique lorsque l'on nous parle de la beauté de l'État de droit et de la perfection de la protection des libertés dans notre pays. Ce jugement que nous avons collectivement porté restera et fera jurisprudence, chose qui n'était pas possible dans les commissions précédentes.

Mis à part le quinquennat, le noyau dur de nos institutions n'est pas remis en cause, et c'est ce que j'ai retenu de notre discussion à l'Élysée avec le Président Hollande. Il faut toutefois examiner de près les ajustements à opérer.

Nous n'allons pas remettre en cause l'équilibre entre régime parlementaire et exécutif fort. Au total, les Français y sont attachés et ne seraient pas favorables à un changement. Mais qu'il y ait plus de parité, qu'il y ait un accroissement du non-cumul, que l'on introduise une dose proportionnelle, que l'on modernise la procédure législative, cela me paraît nécessaire. Par parenthèses, je dois dire qu'avant de siéger dans ce groupe de travail, je ne mesurais pas les pathologies dont souffre la procédure actuelle, qu'il s'agisse du recours à la procédure accélérée ou des dépôts tardifs d'amendements du Gouvernement. Même M. Accoyer, qui ne va pas voter en faveur de notre rapport, fait le même constat que moi.

Pour terminer, j'insiste à la suite de Christine Lazerges sur l'impératif d'une justice plus indépendante. Elle ne l'est jamais assez. La fonction présidentielle n'a rien à gagner à jouer le rôle de garant de l'indépendance de la justice comme le veut l'article 64 de notre Constitution et la fonction judiciaire a tout à y perdre. D'une manière ou d'une autre, ce n'est plus possible.

Nous avons délaissé les questions institutionnelles, les Français ne s'y intéressent plus et c'est notre faute à tous. La manière dont les médias reprennent ce rapport est d'ailleurs très intéressante car ils en disent ce que justement nous ne voulons pas qu'ils disent, se limitant aux questions d'actualité politicienne. Si finalement, par la force de la parole et de la discussion, nous avons travaillé à une constitution plus libre, si par ce que François Mitterrand appelait à la fin de sa vie les forces de l'esprit, nous avons travaillé à une constitution plus vivante, j'en serai très heureux et très reconnaissant.

Mme Marie-George Buffet. Merci, messieurs les présidents, de cette initiative, de la façon dont vous avez composé notre groupe et organisé les auditions. J'ai beaucoup appris, et je crois que nous avons collectivement progressé. Qu'il y ait entre nous des différences d'approches, c'est la moindre des choses – c'est même la condition du débat !

Les Français pensent surtout au chômage, nous dit M. Accoyer. Bien sûr, il y a une crise économique, une crise sociale. Mais il y a aussi une crise démocratique ! Et si une réforme des institutions ne résoudra pas tout, elle peut être un des leviers de résolution de ces crises. Nous venons d'achever la première lecture de la loi sur la liberté de création : bien sûr, on pourrait là aussi estimer qu'il y a d'autres priorités, sociales, économiques, humanitaires... Mais la liberté est essentielle pour sortir des crises que nous connaissons. Ce ne sont pas des discussions que l'on peut remettre au lendemain !

Prises séparément, nos propositions sont modestes ; mais si elles étaient toutes mises en œuvre, notre pratique démocratique s'en trouverait profondément modifiée ! Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ce texte.

C'est pourquoi il nous faut faire vivre le débat public. Il y aura encore quelques articles dans la presse, mais la poussière retombera très vite ! Si nous tenons quarante-huit heures, ce sera déjà formidable. La question de la publication a été posée. Mais il nous revient surtout de parler de ces propositions et d'en débattre avec nos concitoyens. Je crois, contrairement à M. Accoyer, que ce sujet peut intéresser un large public. On se trompe souvent lorsque l'on croit deviner ce qui intéresse ceux que certains appellent « les masses » : en 2005, je m'en souviens, un ministre avait brandi devant moi le projet de constitution européenne en s'écriant qu'il était évident qu'on ne pouvait pas demander aux Français de lire un texte pareil !

Nous devrions, je crois, nous engager collectivement à prolonger, au-delà de cette enceinte, les travaux que nous avons menés.

Enfin, monsieur le président Winock, défendre la VI^e République n'est pour moi qu'une façon de me demander comment rendre nos concitoyens acteurs et actrices des réformes de nos institutions. C'est la démarche constituante qui m'importe, plus qu'un contenu déjà prêt.

Je remercie enfin les services de l'Assemblée nationale du travail effectué.

M. Luc Carvounas. À mon tour de vous remercier, messieurs les présidents, de la qualité du travail mené ici. Seize réunions, trente et une heures de débats, plusieurs dizaines d'auditions... Ces rendez-vous, à moi aussi, vont me manquer. Au lendemain de l'instauration au Sénat d'un nouveau règlement qui accorde – comme déjà des sites citoyens comme *nosdeputes.fr* ou *nossenateurs.fr* – une grande importance à la présence des parlementaires en séance ou en commission, je souligne que nous faisons là un travail véritablement politique qui demeurera largement inaperçu. Je le regrette : l'assiduité est un critère souvent discutable.

Pourquoi, messieurs les présidents, avoir choisi ce titre : « Refaire la démocratie » ? J'ai cru comprendre que c'était Michaël Foessel qui l'avait suggéré : comment faut-il le comprendre ?

Le quinquennat a été, à mon sens, une erreur politique. Le référendum qui l'a instauré était d'ailleurs discutable, puisque la participation a tout juste dépassé 30 %. N'attendons pas encore quinze ou vingt ans pour le reconnaître : il faut ouvrir le débat sur le septennat.

J'ai pour ma part commis une contribution sur le *spoil system* à la française. Lors de notre rencontre, le Président de la République a estimé qu'un tel système serait la marque d'une « république déprimante » ; j'ai trop de respect pour sa fonction pour avoir osé le contredire, mais j'aurais aimé l'inviter à rencontrer des hauts fonctionnaires très déprimés après une alternance... Pourquoi ce qui existe dans les collectivités territoriales ne pourrait-il pas exister pour l'État ?

Je n'ai pas participé à ces séances de travail pour m'opposer au document qui nous est présenté ; je le voterai donc, à l'exception de la proposition n° 10, c'est-à-dire la fusion du Sénat avec le CESE. Il faut redéfinir le Sénat, le CESE – et l'Assemblée. On ne peut pas, je crois, rénover le bicamérisme en ne présentant que cinq propositions qui concernent le Sénat – je vois là la trace qu'un prisme déformé a été utilisé. Je regrette par ailleurs que le président du Sénat Gérard Larcher et le président du groupe Les Républicains Bruno Retailleau aient refusé toute participation à ce groupe de travail. D'autres groupes de travail se réunissent au Sénat. Mais il faudrait aussi être capables de nous réunir, malgré nos spécificités, pour nous moderniser ensemble.

M. le président Claude Bartolone. Je voudrais préciser que nous n'allons pas voter pour ou contre le rapport ; cela irait à l'encontre de la logique même de notre travail. Chacun a pu expliquer sa démarche intellectuelle. Moi-même, j'ai été battu sur de nombreuses propositions : devrais-je alors voter contre le rapport issu de nos compromis ? Je vous proposerai donc de voter – conformément à l'usage parlementaire – pour approuver ou refuser la publication du rapport.

Je précise – cela me paraît nécessaire, à la lecture de la presse ces derniers jours – que je n'ai aucun problème avec le président du Sénat. Mais je ne m'interdis aucune réflexion sur l'évolution de nos institutions. J'ai repris certaines propositions du général de Gaulle lui-même ! J'ai entendu les remarques du

président Larcher et ses explications sur le fait qu'il avait déconseillé aux membres de la majorité sénatoriale de participer à nos réunions. Si nos collègues sénateurs s'emparent de nos réflexions, tant mieux !

Madame Buffet, vous avez raison, il faut faire vivre ce débat : nos 133 questions figureront d'ailleurs sur le site internet de l'Assemblée, afin que nos concitoyens puissent réagir.

Mme Marie-Anne Cohendet. À mon tour de remercier nos présidents, tous les membres du groupe de travail et les services de l'Assemblée nationale. J'ai énormément appris ici, notamment sur la formation collégiale d'un consensus. Le caractère tout à fait inédit et la grande puissance de ce rapport naissent des consensus que nous avons su forger, malgré la très grande diversité de nos parcours et de nos sensibilités.

Chacun ressent, à la lecture de ce rapport, des satisfactions et des déceptions. Je me réjouis pour ma part de l'insistance de notre texte sur la trop grande importance prise par le Président de la République ; je regrette en revanche que nous ne proposons pas de mesures suffisamment énergiques pour réduire cette surpuissance présidentielle. J'ai développé ces points dans une opinion séparée.

Le consensus est fort pour remettre en cause le Sénat tel qu'il existe actuellement. En particulier, la sur-représentation des plus petites collectivités territoriales n'est plus vraiment acceptable dans une démocratie moderne. Il me semble que le rapport formule des pistes intéressantes, sur lesquelles les élus et le peuple pourront à leur tour se prononcer.

J'ai, comme d'autres, évolué sur de très nombreux points, notamment sur le principe de précaution que nous avons décidé de ne pas remettre en cause. À la plupart d'entre nous, la participation des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel est apparue comme une incongruité.

Enfin, foin du ridicule, je continuerai de me déclarer partisane d'une VI^e République ! Mais je suis disposée à forger des compromis : si la majorité de nos concitoyens souhaitent en rester à la Cinquième, avec une présidence forte mais un Gouvernement beaucoup plus responsable, j'en serai très heureuse.

Je suis en tout cas très fière d'avoir pu participer à cette assemblée et du travail accompli.

Mme Seybah Dagoma. Merci, messieurs les présidents, de cette initiative, de la méthode que vous avez adoptée et du résultat auquel elle a conduit ; je remercie aussi l'ensemble du personnel de l'Assemblée pour leur travail.

Nos travaux m'ont permis de progresser, et ont aussi renforcé mes convictions : la justice doit être plus indépendante ; la proportionnelle doit être instituée, maintenant, rapidement ; l'inversion du calendrier et l'instauration du quinquennat ont été des erreurs sur lesquelles il faut revenir, et vite. Sur d'autres points, j'ai changé.

À rebours des croyances de notre époque de *tweets* et d'information continue, je pense que nous avons eu raison de prendre le temps de travailler, d'approfondir ces sujets complexes. Et si les réformes que nous proposons ici sont mises en œuvre, nous aurons vraiment changé notre démocratie.

Je voudrais exprimer un regret, qui concerne l'Europe, pour laquelle nous n'avons pas beaucoup de propositions. Au moment où l'Union européenne perd la confiance de nos concitoyens, tentés de se replier sur eux-mêmes, où elle n'apparaît plus comme un pôle de stabilité ni comme un bouclier, mais souvent comme le cheval de Troie de la mondialisation, il me semble urgent de prévoir une meilleure articulation entre les institutions européennes et françaises. Pour ma part, j'aurais dû être plus réactive sur la proposition n° 8 : le débat à l'Assemblée nationale avec le Président de la République devrait, à la demande des parlementaires, avoir lieu non seulement en amont, mais aussi en aval des Conseils européens.

Le Président de la République nous l'a dit la semaine dernière : la balle est dans notre camp. À nous d'agir !

Mme Cécile Duflot. Puisque je me suis attribué ici le rôle de celle qui dévoile les arcanes de la politique politicienne, puisque certains ont été surpris et choqués des fuites dans la presse, je vais dire quelques mots des fuites dans la presse.

La véritable histoire, c'est d'abord que ce rapport est plutôt consensuel. Quant ses suites, j'y reviendrai, mais pour ma part, je me fiche pas mal que les thésards de 2030 ou 2040 le considèrent comme un moment marquant de la réflexion institutionnelle ! Je ne voudrais pas non plus que l'on regrette dans quinze ans qu'à la veille d'un accident démocratique majeur, on n'ait pas utilisé les propositions de notre commission.

Toujours est-il qu'il existe un rapport, consensuel, et passionnant sur le fond. Je glisse ici que je n'ai volontairement pas déposé de contribution personnelle, même si j'ai parfois été tentée de le faire, par exemple sur l'introduction dans la Constitution de la lutte contre le dérèglement climatique, qui n'est pas un élément symbolique du tout. Je fais souvent mienne cette phrase de Rosa Luxemburg que je vous livre : « Il n'y a vraiment pas lieu de s'exciter sur des points de détail et des aspects secondaires quand les choses vont globalement dans le bon sens ».

Certains se sont donc aperçus que ce rapport serait bon, et que l'on en attribuerait le mérite au président Bartolone – qui de son côté avait négocié, comme cela se fait normalement, l'exclusivité des propositions avec l'un des quotidiens. Cela, c'est notre vie de tous les jours... Il faut plutôt considérer comme miraculeux que les propositions n'aient pas fuité entre vendredi dernier et mardi de cette semaine.

Or, si la fonction la plus éminente de M. Bartolone est bien sûr de co-présider ce groupe de travail sur les institutions, il se trouve qu'il est aussi, très accessoirement, tout à fait incidemment, candidat aux élections régionales. On ne

pouvait donc pas le laisser profiter du bilan très positif de ce rapport... M. Accoyer a donc repris l'intervention qu'il a faite toute à l'heure, et qu'il faisait dès notre première réunion, pour dire qu'il était en désaccord avec tout – même s'il avait dû reconnaître la semaine dernière que nous avions tout de même avancé.

Je suis pour ma part très heureuse d'avoir participé à ces échanges, d'avoir pu expliquer comment nous, politiques, vivons de l'intérieur les institutions, d'avoir entendu des réflexions historiques et juridiques profondes. J'ai, je l'espère, contribué à faire évoluer certains d'entre nous ; et j'ai moi-même évolué. Je partage l'essentiel de ce qu'a écrit Marie-George Buffet dans sa contribution. Mais s'il n'y a besoin ni d'une guerre ni de la victoire de Marine Le Pen pour que nous en arrivions à la VI^e République, croyez bien que je m'en réjouirai.

À mes yeux, prétendre que la réforme de nos institutions n'est pas une priorité pour notre pays est une erreur profonde – la même d'ailleurs que commettaient les trotskistes lorsqu'ils estimaient que la lutte pour les droits des femmes ne devait pas empiéter sur la préparation de la révolution... Nous ne résoudrons pas la crise sociale, la crise économique, la crise écologique que nous vivons sans moderniser nos institutions.

Je suis très heureuse que le septennat, l'inversion du calendrier et l'instauration de la proportionnelle aient fait l'objet d'un large consensus au sein de ce groupe de travail. Ce sont des réformes qui sont possibles, et il faut le dire. Beaucoup trop d'entre nous ont baissé les bras. L'élection de François Hollande, d'un « président normal », était en partie une réaction à la façon dont Nicolas Sarkozy avait poussé à bout la logique du quinquennat et de la présidentialisation. Cela n'a pas suffi.

Il me semble que la simple observation qu'un quart à peu près des électeurs ne sont pas représentés au Parlement, comme la constatation qu'il a fallu utiliser l'article 49, alinéa 3 pour faire adopter un texte alors que le groupe socialiste dispose de la majorité absolue, suffisent à définir une crise institutionnelle. Nous sommes comme la grenouille que l'on met dans l'eau froide : la température de l'eau monte, et elle est même maintenant très élevée. Il faut réagir fortement si nous ne voulons pas cuire pour de bon.

Vous parlez, monsieur Baranger, de « sentir ensemble la république » : c'est exactement cela le sujet.

Monsieur le président Bartolone, vous aviez dit vrai : vous n'aviez pas de plan caché. Mais quel est le plan maintenant ? Nous avons effectué ensemble un bon travail, nous sommes arrivés à des compromis consensuels. Bien. Mais maintenant, ou tout à l'heure quand nous aurons partagé un excellent et sympathique déjeuner, est-ce que tout s'arrête ? Cela ne me va pas du tout. Je demande, de façon tranquille mais franche et ferme, un droit de suite. Nous proposons que les ministres aient l'obligation de justifier devant le Parlement la non-publication des décrets d'application six mois après la promulgation d'une loi. Je demande donc que nous nous retrouvions dans six mois pour examiner les

suites de ce rapport. Je suis vraiment très heureuse d'avoir participé à cette commission ; mais c'est la suite qui m'intéresse.

Encore une fois, j'espère vraiment ne pas être dans la position de dire, dans quinze ans, en allant chercher un vieux rapport au fond d'un placard poussiéreux : « je vous l'avais bien dit, ah, si l'on avait écouté nos propositions lucides... ! »

M. Michaël Foessel. Je n'essaierai pas ici de conclure : ce rapport doit à mon sens, comme le dit Cécile Duflot, plutôt constituer un point de départ.

Je m'associe au concert unanime qui salue nos deux présidents, qui ont su animer des débats en y faisant régner une grande liberté de ton, mais aussi tous les services de l'Assemblée nationale et le cabinet du Président, dont les ressources d'intelligence et d'innovation feraient tomber tous les préjugés que l'on pourrait nourrir sur la technocratie...

Libération a écrit que nous avons été reçus « en grande pompe » à l'Élysée. J'ai aussitôt dû répondre à de multiples questions sur la marque du champagne et la qualité des petits fours... J'ai eu bien du mal à faire entendre que nous avons été reçus dans une salle glaciale et que nous ne nous étions vu proposer qu'un verre d'eau. Au-delà de l'anecdote, ce que je veux souligner ici, c'est le caractère ascétique, au sens noble, de ce travail. On peut, je crois, intéresser chaque citoyen à des questions qui paraissent en général lointaines, et sur lesquelles chacun se fait quelques idées en général fausses.

Je suis arrivé ici avec la conviction qu'une VI^e République, et même une assemblée constituante, étaient nécessaires. Je conserve cette conviction. Si on nous l'avait demandé, j'aurais néanmoins voté pour ce rapport, car nos débats ont été fructueux, et j'ai évolué sur de nombreux points – sur l'élection, par exemple, du Président de la République au suffrage universel, position qui me paraissait aberrante au départ et dont j'admets maintenant qu'elle est rationnelle, surtout dans le cadre d'un septennat non renouvelable.

Nos discussions n'ont jamais été techniques ; au contraire, j'ai été frappé par le fait qu'une discussion sur les institutions ne peut pas se dérouler sans la conscience des nuages menaçants qui s'accumulent au-dessus de la démocratie française et, plus largement, des démocraties européennes. Débattre des institutions, c'est finalement déployer l'ensemble des problèmes qui se posent à la démocratie et à la société française.

J'ai, en effet, suggéré le titre du rapport : « Refaire la démocratie ». Celle-ci, hélas, se défait sous nos yeux. Or c'est justement cette question de la démocratie qui peut nous permettre de retisser le lien social ; les questions économiques et sociales demeurent fondamentales, mais il n'y a pas en ce domaine de consensus possible actuellement.

Ce rapport est un document de travail ; c'est aussi, au sens noble de ce terme, un acte politique : on peut espérer que le débat politique s'engage sur la question de la démocratie, au lieu de s'enfermer dans des questions identitaires ou

culturelles – sur lesquelles seuls ceux que nous connaissons déjà trop bien peuvent espérer tirer leur épingle du jeu.

Je forme le vœu que ce que nous avons réussi ici – faire évoluer nos opinions, approfondir nos convictions démocratiques – puisse se répandre dans notre pays, afin que le terme de démocratie cesse d’être un vocable creux, voire un signifiant flottant, pour devenir enfin une expérience partagée.

M. le président Michel Winock. Si les républiques sont numérotées, c’est en raison de drames qui s’appelaient « révolution » ou « guerre » – en dernier lieu, la guerre d’Algérie. Pour ma part, je ne sens pas en V^e République : je vis en république. C’est une république susceptible de toutes les modifications, de toutes les réformes ; mais c’est bien la république. Une sixième république, et pourquoi pas une septième, une huitième ? Restons en république et changeons cette république.

Je retiens la proposition de Cécile Duflot : pourquoi, monsieur le président Bartolone, ne pas nous retrouver encore une fois pour constater quels auront été les effets de ce rapport ?

M. le président Claude Bartolone. Je remercie à mon tour tous les membres de cette commission ; votre assiduité a été le gage de l’intérêt du travail que nous avons mené en commun – comme président de l’Assemblée nationale, je peux vous assurer que certaines commissions sont très rapidement désertées...

Je veux aussi remercier très chaleureusement tous mes collaborateurs et tous les fonctionnaires de l’Assemblée. Madame la secrétaire générale, vous savez bien tout ce que ce travail signifie pour la représentation nationale dans son ensemble et pour nous ici.

Lors de notre rencontre la semaine dernière, le Président de la République a évoqué un texte déjà voté dans des termes presque identiques par les deux chambres du Parlement, celui portant sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : son adoption par le Congrès pourrait marquer la fin d’une confusion institutionnelle ; ce pourrait être un point de départ, un premier signal de réforme institutionnelle.

M. Accoyer a adopté une position résolue, qui a sa logique. Mais je veux souligner que, lorsqu’il s’agit de moderniser nos pratiques parlementaires, nous butons aussi très souvent sur la Constitution.

Quant aux articles de presse, je dois vous avouer que je ne m’attendais pas à une telle accélération du calendrier – dès lors que l’un des présidents de groupe a pris position contre ce travail lors de la conférence de presse qu’il donnait à l’occasion de la rentrée parlementaire, il était toutefois évident que la presse allait s’intéresser à notre texte. Cette accélération s’est trouvée encore aggravée par la concurrence entre les différents organes de la presse écrite.

J’entends bien toutes les remarques et tous les regrets : de nombreux débats, c’est vrai, sont encore devant nous, sur la démocratie sociale ou sur l’Europe par exemple. Nous pourrions prolonger longtemps nos travaux ! Mais le calendrier s’impose fortement à nous : au fur et à mesure que nous nous

rapprochons de l'élection présidentielle, nous entendrons de plus en plus – je l'entends déjà – que nos efforts sont vains. À quoi bon imaginer des réformes quand l'élection majeure est imminente ?

J'espère que ce rapport ne servira pas seulement à garnir les étagères des bibliothèques. J'aimerais vraiment qu'il nourrisse le débat dans la période dans laquelle nous entrons. Lorsque l'on veut bloquer une réforme, on dit toujours qu'elle ne correspond pas aux vraies préoccupations des Français : on l'a dit à propos de la suppression de la peine de mort, de la dépénalisation de l'IVG, du mariage pour tous, de la décentralisation... C'est un argument conservateur. Je crois au contraire qu'il faut toujours avancer lorsque l'on voit que c'est possible.

Nos débats politiques fonctionnent aujourd'hui de façon tellement binaire qu'accepter un compromis n'est plus compris que comme une concession faite à l'adversaire... C'est un vrai problème pour notre société.

Je suis, comme vous, un enfant de la République. J'ai conscience que, dans l'état actuel du pays, il est probable que l'extrême-droite soit représentée au second tour de la prochaine élection présidentielle. Dès lors, il nous revient, à nous tous, quelles que soient nos opinions politiques, d'être attentifs aux mots qui sont prononcés. Le compromis, ce n'est jamais un gros mot ; c'est le fruit d'une écoute mutuelle. Si nous voyons la démocratie comme une forme de guerre civile, comment pourrions-nous demander à nos électeurs de voter pour le représentant du camp républicain au second tour de l'élection présidentielle ?

Le travail que nous venons de faire est au contraire la marque d'une bonne santé démocratique : sur le sujet fondamental qu'est la règle commune de la vie démocratique, nous pouvons nous rapprocher les uns des autres.

J'espère que nous aurons l'occasion de nous retrouver. Michel Winock et moi-même remettrons de manière officielle ce rapport définitif au Président de la République. Ensuite, chacun pourra s'exprimer sur les conséquences possibles de notre travail. La première suite de ce rapport, ce pourrait être à mon sens d'agir pour clarifier la place de la justice dans nos institutions et d'en finir avec le jeu de positions qui se déroule à propos du CSM.

Je vous remercie encore de votre participation à ce travail. Je constate que personne ne s'oppose à la publication du rapport. Qu'il vive désormais !
(Applaudissements.)

Le groupe de travail autorise la publication du rapport.

La réunion se termine à douze heures vingt.

**LISTE DES AUDITIONS,
OUVERTES À LA PRESSE,
ORGANISÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL**

- Mme Laurence Parisot, vice-présidente de l’Institut français d’opinion publique et ancienne présidente du Mouvement des entreprises de France, et M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, sur le thème de la globalisation, le *vendredi 16 janvier 2015*
- MM. Yves Bertoncini, directeur de l’Institut Jacques Delors, Jean-Louis Bourlanges, essayiste et ancien député européen et Jean Quatremer, journaliste, sur le thème de l’Europe, le *vendredi 16 janvier 2015*
- M. Denis Giraux, maître de conférences à l’Université Paris II, et Mme Laurence Morel, maître de conférences à l’Université Lille II, sur le thème du référendum, le *vendredi 30 janvier 2015*
- Mme Dominique Schnapper, directrice d’études à l’École des hautes études en sciences sociales, et M. Henri Verdier, directeur d’Étalab, sur le thème des nouvelles voies de la démocratie, le *vendredi 30 janvier 2015*
- M. Pierre Cahuc, professeur à l’École polytechnique, sur le thème de la démocratie sociale, le *jeudi 5 février 2015*
- M. Bruno Latour, professeur à Sciences Po, sur le thème de la démocratie environnementale, le *jeudi 5 février 2015*
- M. Benoît Hartmann, porte-parole de France nature environnement, sur le thème de la démocratie environnementale, le *jeudi 5 février 2015*
- MM. Guillaume Liegey, dirigeant de la startup en stratégie électorale « Liegey Muller Pons », et Frédéric Sawicki, professeur à l’Université Paris I, sur le thème des partis politiques, le *vendredi 13 février 2015*
- M. Philippe Doucet, député du Val-d’Oise, sur le thème du statut de l’élu, le *vendredi 13 février 2015*
- M. Bastien François, professeur à l’Université Paris I, sur le thème de la dyarchie de l’exécutif, le *vendredi 13 mars 2015*
- M. Olivier Beaud, professeur à l’Université Paris II, et Mme Marie-Claire Ponthoreau, professeure à l’Université Bordeaux IV, sur le thème de la responsabilité de l’exécutif, le *vendredi 13 mars 2015*
- M. Jean-Emmanuel Ray, professeur à l’Université Paris I, sur le thème de la démocratie sociale, le *vendredi 27 mars 2015*
- M. Jean-Claude Casanova, président de la Fondation nationale des sciences politiques, sur le thème des modes de scrutin, le *vendredi 10 avril 2015*

- Mme Géraldine Muhlmann, journaliste, sur le thème du temps politique, le *vendredi 10 avril 2015*
- M. Jean-Noël Jeanneney, historien et ancien ministre, sur le thème du bicamérisme, le *vendredi 17 avril 2015*
- M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po, sur le thème de l’opposition, et M. Armel Le Divellec, professeur à l’Université Paris II, sur le thème du renforcement du Parlement, le *vendredi 7 mai 2015*
- M. Régis Juanico, député de la Loire et Mme Laure de La Raudière, députée d’Eure-et-Loir, sur le thème de la simplification législative, le *vendredi 7 mai 2015*
- Mme Céline Vintzel, maître de conférences à l’Université de Reims Champagne-Ardenne, sur le thème du renforcement du Parlement, le *vendredi 22 mai 2015*
- M. Bernard Manin, directeur d’études à l’École des hautes études en sciences sociales, sur le thème de la représentation, le *vendredi 29 mai 2015*
- M. Pascal Jan, professeur à l’Institut d’études politiques de Bordeaux, sur le thème du bicamérisme, le *vendredi 29 mai 2015*
- M. Pierre Joxe, Premier président honoraire de la Cour des comptes, membre honoraire du Parlement, sur le thème de la Justice, le *vendredi 12 juin 2015*
- M. Denis Salas, magistrat, sur le thème de la Justice, le *vendredi 12 juin 2015*

CONTRIBUTIONS DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Contribution de Mme Laurence Morel, Université de Lille –
CEVIPOF/SciencesPo Paris**

PROPOSITIONS DE MODIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU DROIT RÉFÉRENDATAIRE EN FRANCE

I. AUDITION DU 30/01/2015

Avant de répondre, dans cet exposé et ensuite dans la discussion, à quelques-unes des questions posées dans le document que j'ai reçu pour préparer cette session, je voudrais essayer de poser le problème du référendum en France selon mes propres termes.

Je pense que la question de fond, s'agissant de l'avenir du référendum en France, est de savoir si un accroissement du recours au référendum, qui nécessite peut-être l'introduction de nouvelles possibilités de référendum ou une modification des dispositions existantes, est susceptible d'apporter une contribution à la crise que traverse actuellement notre système politique – crise dont il m'a semblé qu'elle était l'une des raisons d'être de la mise en place de ce groupe de travail .

Pour répondre à cette question, il faut donc partir de cette crise de notre système politique, et essayer d'en déterminer les traits principaux. Ce qui n'est déjà pas si facile. On peut s'accorder sur le fait que cette crise est, au minimum, une crise de confiance des citoyens envers leurs institutions, leurs dirigeants politiques, et leurs partis, ou syndicats, autrement dit, leurs intermédiaires, les acteurs de la démocratie représentative. La dernière vague du Baromètre de la confiance politique, mis en place depuis 2009 par le Cevipof, en témoigne amplement, confirmant dramatiquement ce qu'elle avait déjà relevé les années précédentes:

On peut également s'accorder sur le fait que notre système politique vit une crise de fonctionnement. D'abord parce que le défaut de confiance est lui-même un dysfonctionnement. La confiance, c'est le carburant qui permet à la machine de tourner, autrement dit au système politique de produire des décisions et de les faire accepter, comme l'a bien montré le grand politologue américain David Easton). [Pensons seulement au fait que l'« état de grâce », cette période en quelque sorte magique, durant laquelle le président de la République nouvellement élu jouit d'une confiance exceptionnelle, et peut donc entreprendre à peu près tout ce qu'il veut, n'a pas vraiment eu lieu au lendemain de la dernière élection] Crise de

fonctionnement, ensuite, parce que la performance du système, c'est-à-dire sa capacité à résoudre les problèmes vécus par les citoyens comme les principaux problèmes de leur existence, semble s'être réduite, ou en tous cas, et c'est ce qui compte, est considérée comme telle.

Dans ce contexte de double crise, la question du référendum peut donc être reposée ainsi: l'accroissement des référendums, ou des possibilités de référendum à travers le droit référendaire, est-il susceptible d'apporter une contribution positive à la crise de confiance, de même qu'à la crise de fonctionnement, de notre système politique ?

Je crois que c'est par là qu'il faut commencer, même s'il est particulièrement difficile de raisonner en termes généraux s'agissant du référendum, tant il y a de variétés de référendums et tant les modalités et circonstances de leur tenue peuvent en altérer la pratique et la signification. Mais je crois qu'il y a tout de même un certain nombre d'effets dont on peut dire que le référendum, ou au moins certains types de référendums, est apte, et a même vocation à produire, même si ces effets ne sont pas toujours garantis et peuvent nécessiter des « précautions » d'usage pour s'avérer en pratique.

Le référendum peut-il redonner confiance dans le système politique ?

On pourrait répondre que si la défiance est principalement liée à la baisse de performance du système politique, que j'évoquais à l'instant – aux « mauvais résultats » comme on dit plus couramment – alors il faut aller directement à la seconde question, et se demander en quoi le référendum pourrait éventuellement améliorer cette performance.

D'après l'enquête Cevipof, toujours, la défiance, notamment celle qui s'exprime à l'égard des personnalités politiques, semble en effet liée en premier lieu à l'absence de résultats probants de leur action (cf Q 17a et b).

Pour autant, cela ne signifie pas à mon avis qu'une association plus grande des citoyens à la confection des politiques, par des consultations plus fréquentes et un droit référendaire plus généreux, n'aurait aucun effet sur la confiance qu'ils ont dans leur démocratie représentative : on peut penser au contraire que la possibilité de contester des décisions politiques ou des textes législatifs, ou d'en proposer, en particulier au niveau local, aurait pour effet de responsabiliser davantage les citoyens, de les intégrer plus au système politique, de les rendre aussi plus conscients de la complexité des problèmes, et surtout de leur donner le sentiment d'être écoutés (alors qu'actuellement près de 90 % des individus « pensent que les responsables politiques ne se préoccupent pas de leur avis » – Baromètre de la confiance, CEVIPOF) ; et donc au total d'accroître la confiance dans leur

démocratie, indépendamment du bien-être collectif qu'elle réussit à dispenser (sa « performance »).

L'un des meilleurs spécialistes de la démocratie directe suisse, qui faisait l'année dernière à Paris une conférence sur le sujet, et qui ne passe pas pour un fanatique des référendums – Yannis Papadopoulos pour ne pas le citer –, soulignait ainsi que la principale vertu de la démocratie directe en Suisse est la légitimation du système politique, et même le fait qu'elle génère une sorte de « patriotisme constitutionnel », expression qu'il emprunte à Habermas, et qui signifie que les Suisses, non seulement ont une confiance élevée dans leurs institutions, mais, plus encore, s'y identifient. Il ne faut donc pas négliger l'impact possible d'un accroissement des référendums sur la confiance.

La deuxième question est :

Le référendum peut-il améliorer le fonctionnement de notre système politique, en particulier sa performance ?

Il est beaucoup plus difficile d'y répondre, et je serai donc plus prudente. Mais la question ne peut être éludée, car l'idée tout de même la plus répandue, qui est l'argument le plus classique contre le référendum et la démocratie directe en général, est que le peuple serait inapte à gouverner. Les arguments sont nombreux : l'incompétence des citoyens, ou leur indifférence, conduirait à des choix contraires à l'intérêt général, manipulés, notamment par des minorités ; ou au contraire ce sont les minorités qui feraient les frais des décisions majoritaires (tyrannie de la majorité) ; ou enfin les décisions populaires seraient potentiellement plus dangereuses que celles de leurs représentants élus pour les libertés et droits individuels. Au lieu d'améliorer la performance du système politique, sa capacité à produire des politiques adaptées, les référendums ne risquent-ils donc pas plutôt de la détériorer ultérieurement ?

Encore une fois, il est très difficile de répondre à cette question. En la matière, on ne peut que regarder les expériences réalisées (dans les démocraties), et essayer de voir si ces craintes se sont avérées justifiées en pratique. Il est plus facile à cet égard d'évaluer d'éventuelles atteintes aux droits des minorités, ou aux droits individuels, qu'à l'intérêt général. Les Suisses, encore, se penchent régulièrement sur cette question, en ce qui concerne l'initiative populaire. Or les études montrent que l'initiative populaire a rarement conduit à remettre en cause des droits acquis, mais en revanche a parfois empêché une extension de ces droits. Mais il faut préciser une chose, à savoir que la Suisse ne pratique un contrôle juridictionnel que très peu contraignant, et ce depuis 1999 seulement, sur les atteintes potentielles des initiatives populaires aux droits et libertés individuelles. Par ailleurs les Suisses se demandent souvent si certaines décisions populaires ont été préjudiciables à

l'intérêt général. La question la plus discutée est évidemment celle du rejet par référendum de l'entrée dans l'UE, contre l'avis de la grande majorité des partis et des élites. Mais les Norvégiens se posent la même question, de même que les Danois et les Suédois s'agissant du rejet de l'euro, et on pourrait citer beaucoup d'exemples. Et qui peut répondre à cette question ? Les peuples en question se porteraient-ils mieux s'ils avaient suivi l'avis de leurs élites ? Qui peut le dire ?

Ce qu'on peut dire en revanche est qu'il existe tout de même de nombreux moyens de minimiser le risque de « mauvaises » décisions. Le contrôle juridictionnel de la conformité d'une proposition référendaire à la Constitution ou à d'autres textes, en est un, très efficace, qui s'est beaucoup développé durant les dernières décennies, y compris en France (article 11). Mais beaucoup de pays, je pense notamment à l'Italie, ont défini des règles relativement à la question posée (simplicité, clarté, unicité), ou à la campagne référendaire, qui permettent de maximiser la capacité du vote à exprimer une volonté populaire authentique et informée sur la question posée. Certains organismes non gouvernementaux (par ex l'IRI) ont permis également de réaliser des progrès importants dans la définition des « Referendums best practices » et le monitoring des référendums, notamment le suivi des campagnes qui se déroulent de plus en plus souvent sous l'œil d'experts en mission d'observation (je pense notamment au référendum écossais de cet automne).

Il faut enfin à mon avis sortir d'une démarche un peu myope consistant à ne voir que l'impact du contenu des décisions référendaires, et prêter attention à d'autres effets, potentiellement très vertueux, du référendum sur la performance du système politique. J'ai parlé tout à l'heure de la capacité du référendum à redonner un peu de confiance dans les institutions, or, s'il est vrai que la confiance est indispensable au bon fonctionnement des institutions, on tient déjà ici un premier impact positif sur la gouvernance. Dans un registre similaire, il faut tenir compte aussi de la légitimité particulière dont jouissent les décisions populaires (même si cette légitimité est loin d'être automatique, elle dépend de nombreux facteurs, mais elle constitue un « potentiel » spécifique du référendum). Enfin, s'agissant de l'initiative populaire, on sait la contribution décisive qu'elle a apporté en Suisse à la « démocratie de la concordance », c'est-à-dire une démocratie qui procède à une concertation intense et très inclusive des intérêts en amont du processus législatif, de manière à éviter le déclenchement en aval des référendums.

En conclusion : pour répondre aux deux questions que je posais, je dirais qu'il me semble en effet qu'une extension du référendum soit à même d'améliorer la relation des Français avec leurs dirigeants politiques et leurs institutions ; s'agissant de la performance de nos institutions, elle ne peut que gagner d'un regain de confiance, et, en outre, une conclusion *a minima* me semble devoir être que le référendum n'est pas voué comme on le croit souvent à être la pire des choses : une

conception attentive de ses modalités, notamment des questions sur lesquelles il peut poser, sur le fond et sur la forme, des détenteurs de son initiative, de l'échelle territoriale à laquelle il est appliqué, du contrôle juridictionnel et des règles de campagne, devrait consentir ici aussi une pratique utile et vertueuse.

II. DEUX RAISONS D'ACCROÎTRE LA PLACE DU RÉFÉRENDUM EN FRANCE

Avant d'ébaucher un certain nombre de propositions, je voudrais revenir sur les deux raisons principales, abordées dans mon audition, qui justifient selon moi une majeure ouverture du système politique français, à la fois au plan national et local, au référendum - notamment d'initiative minoritaire. Bien que consciente de la difficulté à transposer le cas suisse dans notre pays, il m'a semblé utile à cet effet de prendre appui sur un certain nombre d'effets avérés de la démocratie semi-directe dans ce pays.

A/ Le référendum pour restaurer la confiance et développer la citoyenneté

En accroissant l'influence populaire sur la législation, directement ou indirectement (effet d'inclusion de l'initiative populaire en amont des politiques publiques), en responsabilisant davantage les citoyens et en les rendant plus conscients de la complexité des problèmes, le référendum est susceptible d'améliorer la relation de confiance entre les citoyens et leurs élus, ainsi que les institutions. Rappelons qu'en Suisse les institutions de démocratie directe jouissent d'une faveur exceptionnelle, et constituent même un élément du « patriotisme constitutionnel » ⁽¹⁾, caractéristique de ce pays hétérogène où l'identité nationale tend à se porter sur des valeurs communes et institutions (neutralité, fédéralisme, démocratie directe...) ; mais la confiance envers les institutions représentatives est également très élevée dans la Confédération helvétique, et en constante hausse depuis 20 ans – en tout cas beaucoup plus élevée qu'en France ⁽²⁾.

Moment intense de la vie démocratique, producteur de débats et d'échanges, le référendum peut aussi contribuer à créer ou recréer du lien politique entre citoyens, et développer le « sens de la communauté ». Par son « effet éducateur », il forme une citoyenneté plus éclairée et plus active, donc à la fois plus apte et plus encline à faire entendre sa voix dans la vie politique. Là encore c'est vers la Suisse qu'il faut regarder, pays caractérisé par une « vie politique vibrante » et un niveau d'information comparativement élevé des citoyens, en particulier dans les cantons

(1) Selon l'expression empruntée à Habermas, souvent utilisée à propos de la Suisse.

(2) Le Conseil fédéral et le Parlement ont un taux de confiance élevé, les partis un peu moins mais restent relativement appréciés (Sondage annuel sur le sentiment de sécurité des Suisses – Isopublic/EPFZ 2014).

qui le pratiquent le plus la démocratie directe ⁽¹⁾. Plus que les autres formes de participation, qui ne permettent pas à l'ensemble des citoyens de faire entendre leur voix et tombent inéluctablement dans les mains de minorités, le référendum nous paraît donc en mesure de développer la citoyenneté.

B/ Le référendum pour accroître la performance du système politique

Restaurer la confiance et accroître la légitimité des institutions par un recours plus grand aux référendums, c'est aussi améliorer la capacité d'action des responsables politiques, notamment leur aptitude à prendre les décisions qui s'imposent même quand elles sont impopulaires ou mal comprises.

L'effet légitimant du référendum commence cependant par les politiques référendaires, marquées du sceau de la volonté populaire. Les référendums sur les institutions permettent ainsi, comme la pratique fréquente du référendum, d'accroître la légitimité du régime. Plus généralement, les politiques adoptées par référendum ont vocation à jouir d'une légitimité spéciale, et donc à être mieux acceptées, mieux appliquées. Ainsi y aurait-il beaucoup à gagner aujourd'hui à recourir au référendum sur certains sujets importants et controversés, que ce soit au plan local ou national.

Mais c'est toute la production législative qui au final est potentiellement concernée par l'effet de légitimité des référendums, si ceux-ci jouent un rôle effectif dans les institutions. En Suisse encore, un effet bien connu du référendum est de pousser les élus à la négociation en amont de la procédure législative et à la réalisation de compromis larges entre toutes les parties concernées ; le but étant d'éviter le déclenchement en aval d'un référendum d'initiative populaire contestant une loi à peine votée et de maximiser les chances de victoire dans l'éventualité d'un tel référendum. S'il permet d'une part d'augmenter la confiance en la classe politique, et par ce biais la capacité d'action de cette dernière, le référendum garantit donc aussi une consultation des citoyens, élargie et systématisée. Il aide à la production de décisions plus démocratiques et plus légitimes.

De telles décisions ont aussi plus de chances d'être de meilleures décisions. Sans qu'il soit possible d'en tirer des conclusions définitives, il est intéressant de noter à cet égard que la comparaison des cantons suisses montre que « plus les droits populaires y sont développés, plus la prospérité économique est forte (taux

(1) Yannis Papadopoulos, conférence au Collège de France du 5 mars 2014. Papadopoulos mentionne certains travaux ayant montré que « plus les droits populaires sont développés [dans les cantons et communes], plus la vitalité de la société civile est forte, plus le niveau d'information politique des citoyens est élevé, ainsi que la proportion de personnes satisfaites avec le fonctionnement de la démocratie ».

de croissance élevé, niveau de chômage bas) » (Papadopoulos). En intégrant largement les intérêts en amont de la loi, le référendum remplit aussi une fonction d’institutionnalisation des conflits, très efficace contre la radicalisation, et de soupape de sécurité.

III. LES DISPOSITIONS RÉFÉRENDAIRES ACTUELLES

Les propositions qui suivent visent à la fois à renforcer les capacités de démocratie directe en France et à simplifier et rationaliser le « système référendaire » existant, notamment en créant une plus grande symétrie des dispositifs au plan national et local.

Avant de formuler ces propositions, nous exposerons les caractéristiques principales des consultations référendaires et le droit référendaire français au regard de ces caractéristiques.

A/ Caractéristiques principales des référendums

Les quatre aspects principaux d’une consultation populaire nous paraissent être l’initiative, l’auteur de la proposition soumise au vote, l’objet de cette proposition et la portée juridique du référendum. Ces quatre aspects mesurent en effet l’étendue du pouvoir législatif effectivement conféré au peuple ⁽¹⁾.

1. Initiative

L’initiative est le « nerf de la guerre ». On distinguera d’abord entre référendums facultatifs et référendums obligatoires, les seconds signifiant qu’une législation ne peut être adoptée sans avoir été approuvée par le peuple. Au sein des référendums facultatifs, la distinction fondamentale est à notre sens entre les référendums initiés par les autorités politiques, autrement dit les détenteurs du pouvoir, et les référendums d’initiative minoritaire. Pour simplifier, on peut parler dans le premier cas de « référendums d’initiative gouvernementale », et dans le second cas de « référendums d’initiative non gouvernementale ». Les premiers tombent généralement dans l’une des trois catégories suivantes : référendums d’initiative exécutive (Premier ministre ou chef de l’État), référendums d’initiative législative (majorité parlementaire) ou, ce qui correspond au cas le plus fréquent, référendums d’initiative combinée de l’exécutif et du législatif. Les référendums

(1) Pour une classification des référendums en fonction de ces 4 critères, je me permets de renvoyer à mon article : MOREL L., 2012, “Referendums” in Sajo (Andras), Rosenfeld (Michel) (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford U. P., ch. 24, pp. 501-528 <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199578610.001.0001/oxfordhb-9780199578610-e-26>

d'initiative non gouvernementale sont le plus souvent initiés par une minorité parlementaire, une minorité institutionnelle, par exemple une minorité de régions (Italie) ou de cantons (Suisse), ou enfin une minorité populaire.

Les référendums obligatoires semblent conférer au peuple le pouvoir législatif maximum puisque la consultation populaire est garantie sur une question donnée. Néanmoins, ils ne peuvent porter que sur des textes initiés dans les institutions (en général venant juste d'être adoptés par le Parlement), ce qui constitue une restriction importante par rapport à l'initiative populaire, du moins positive (voir plus loin).

Ces différents critères permettent d'établir la classification suivante des principaux types d'initiative existant dans les démocraties :

Classification des référendums en fonction de leur initiative dans les démocraties

Référendum d'initiative exécutive

Référendum d'initiative parlementaire

Référendum d'initiative exécutive et législative combinée

Référendum d'initiative minoritaire législative

Référendum d'initiative minoritaire institutionnelle

Référendum d'initiative populaire

Référendum obligatoire

On récapitulera maintenant le droit référendaire français en fonction de la seule initiative des référendums :

France : qui détient l'initiative du référendum?

Référendums nationaux

1/ Art 11 al 1 de la Constitution : initiative exécutive (président de la République « sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au JO »)

2/ **Art 11 al 3 de la Constitution : initiative minoritaire législative & populaire** (mais l'initiative première revient au parlement, le recueil des soutiens n'étant engagé que si les conditions de l'initiative parlementaire ont été réunies)

3/ **Art 89 al 2 de la Constitution : obligatoire** (après l'adoption de la proposition de révision par les deux assemblées - mais c'est le président de la République qui convoque le référendum)

4/ **Art 89 al 3 de la Constitution : initiative exécutive** (le président de la République peut décider de soumettre au Congrès, plutôt qu'au référendum, le projet de révision adopté par les deux assemblées)

5/ **Art 88-5 de la Constitution: initiative législative** (le parlement peut décider à la majorité des 3/5 de chaque assemblée de soumettre le projet de loi de ratification d'adhésion d'un nouveau pays à l'UE au Congrès plutôt qu'au référendum)

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d'Outre-Mer

1/ **Art 53 al 3 de la Constitution : obligatoire** (mais aucune précision concernant la convocation du référendum)

2/ **Art 72-4 al 1 de la Constitution : obligatoire** (mais seul le président de la République peut convoquer le référendum, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées)

3/ **Art 72-4 al 2 de la Constitution : initiative exécutive** (président de la République sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées)

4/ **Art 73-7 de la Constitution : obligatoire** (mais seul le président de la République peut convoquer le référendum, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées)

- Métropole

5/ **Art 72-1 al 3 de la Constitution : initiative législative** (le Parlement vote une loi organisant le référendum)

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

6/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : initiative législative (assemblée de la CT ou EPCI concernée)

7/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : initiative populaire/législative (1/5 des électeurs de la commune ou des communes de l'EPCI concernée, 1/10 dans les autres CT ; mais les électeurs peuvent seulement demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée de l'organisation d'un référendum. C'est l'assemblée qui décide au final de la tenue ou non de la consultation).

8/ Art 72-1 al 2 de la Constitution : initiative législative (Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : assemblée de la CT concernée, seulement sur proposition de son exécutif pour les actes qui relèvent de ce dernier).

2. Auteur de la proposition

La seconde variable cruciale est l'auteur de la proposition soumise au vote. Il s'agit ici de savoir si l'initiateur du référendum peut aussi être l'initiateur de la proposition, ou seulement soumettre au vote populaire une proposition émanant d'un autre acteur ou ayant nécessité la proposition ou l'approbation d'un autre acteur (comme la proposition du premier ministre dans le référendum d'initiative présidentielle selon l'article 11, ou le vote du texte par les deux assemblées dans le cas du projet de révision initié par le président de la République selon l'article 89). En pratique, la nécessité de l'accord d'un autre acteur crée parfois des situations intermédiaires entre le référendum strictement propositif et le référendum non propositif. Cette variable ne concerne que les référendums facultatifs, les référendums obligatoires n'ayant pas d'initiateur (ce qui ne veut pas dire que n'importe qui peut enclencher le processus législatif devant se conclure par un référendum, en général c'est le parlement, ou, en France, le président de la République, qui détient cette prérogative).

France : l'initiateur du référendum peut-il soumettre au vote populaire une proposition de son choix ?

Référendums nationaux

1/ Art 11 al 1 de la Constitution : semi-propositif (le référendum doit être proposé au président de la République par le gouvernement pendant la durée des sessions ou par les deux assemblées ; on parlera donc de référendum « semi-propositif », même si cette limite au pouvoir de proposition du président de la République est nettement moins forte – notamment pour ce qui concerne la proposition du gouvernement - que celle résultant de la nécessité d'une approbation

parlementaire du projet de loi, comme c'est le cas avec l'article 89 – voir ci-dessous)

2/ **Art 11 al 3 de la Constitution : propositif** (la proposition de loi ne peut toutefois «avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an »); NB : le pouvoir propositif est entièrement entre les mains de la minorité parlementaire, la minorité populaire appelée ensuite à soutenir l'organisation d'un référendum sur cette proposition ne peut y apporter de modifications. Toutefois, on peut considérer que la nécessité de recueillir les soutiens populaires, qui plus est en nombre très important, constitue une limite au pouvoir propositif de la minorité parlementaire.

3/ **Art 89 al 2 de la Constitution : semi-propositif** (la proposition déposée par l'initiateur parlementaire doit être votée par les deux assemblées en termes identiques)

4/ **Art 89 al 3 de la Constitution : semi-propositif** (le projet de révision doit être proposé au président de la République par le premier ministre et ensuite voté par les deux assemblées en termes identiques)

5/ **Art 88-5 de la Constitution : non propositif** (projet de loi de ratification)

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d'Outre-Mer

1/ **Art 53 al 3 de la Constitution : propositif** (en l'absence de dispositions précises)

2/ **Art 72-4 al 1 de la Constitution : propositif** (« question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif »; Art 10 de la Loi du 21/02/2007: « Les électeurs répondent à la question dont le texte est déterminé par le décret du président de la République »)

3/ **Art 72-4 al 2 de la Constitution : propositif** (comme Art 72-4 al 1)

4/ **Art 73 al 7 de la Constitution : propositif** (Art 10 de la Loi du 21/02/2007: « Les électeurs répondent à la question dont le texte est déterminé par le décret du président de la République »)

- Métropole

5/ **Art 72-1 al 3 de la Constitution : propositif** (loi organisant le référendum)

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

6/ **Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : propositif** («sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci (...) L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation »)

7/ **Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : propositif** « toute affaire relevant de la décision de cette assemblée (...) L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation »)

8/ **Art 72-1 al 2 de la Constitution : propositif** (Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : « tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité », et, s'agissant des consultations initiées par l'exécutif local : « tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuels »)

3. Objet

La troisième variable mesure l'étendue du champ normatif ouvert au référendum. Le référendum peut-il porter sur l'ensemble des matières ou seulement sur certaines d'entre elles, et à l'intérieur de chaque matière, peut-il porter sur toutes les questions ou seulement sur certaines questions ?

On distinguera d'abord entre référendum constitutionnel et référendum législatif, bien que cette distinction renvoie à la catégorie d'acte législatif que vise le référendum et non à son objet. Certes, les référendums constitutionnels portent le plus souvent sur des questions institutionnelles, mais ce n'est pas toujours le cas, et inversement les questions institutionnelles ne sont pas toujours constitutionnalisées, et font donc parfois l'objet de référendums législatifs (par exemple en Italie, la loi électorale, du ressort de la loi ordinaire, a fait l'objet de plusieurs référendums législatifs).

Au sein des référendums législatifs, on distinguera entre les différentes matières : institutionnelles, internationales (alliances, traités...), territoriales (sécession, décolonisation...), économiques, sociales, éthiques (dites parfois « questions de société »), environnementales....

Dans chaque matière ou catégorie d'acte, les référendums peuvent porter sur la plupart des questions, sur des questions dites « d'importance spéciale » ou sur des

questions particulières. Ces différents cas de figure déterminent la largeur du champ référendaire, qui constitue un autre critère important pour mesurer l'incidence du référendum.

Classification des référendums en fonction de leur objet (catégorie d'acte/matière/largeur du champ) dans les démocraties

Référendum constitutionnel (champ large/étroit)

Référendum législatif (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions institutionnelles (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions internationales (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions territoriales (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions économiques (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions sociales (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions éthiques (champ large/étroit)

Référendum législatif/questions environnementales (champ large/étroit)

France : sur quelles catégories d'objets peuvent porter les référendums ?

Référendums nationaux

1/ Art 11 al 1 de la Constitution : constitutionnel & législatif/champ large

La question de savoir si le président de la République peut initier une révision constitutionnelle, au titre des projets de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics », n'est pas tranchée. Le champ législatif ouvert au référendum est large, comprenant des questions institutionnelles (organisation des pouvoirs publics), économiques, sociales, environnementales, internationales (ratification des traités qui auraient des incidences sur les institutions : pratiquement tous les traités de l'UE tombent dans cette catégorie). À noter toutefois l'exclusion des questions éthiques, ou relatives aux libertés individuelles (F. Mitterrand avait tenté en vain en 1984 puis en 1993 d'élargir le champ du référendum aux « lois concernant les garanties fondamentales des libertés publiques »).

2/ Art 11 al 3 de la Constitution : législatif/champ large

La révision constitutionnelle est ici exclue car l'objet du référendum est soumis à d'un contrôle préalable de constitutionnalité (Loi organique du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11). Le champ législatif ouvert est large (même que pour l'alinéa 1). Toutefois, la proposition de loi « ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an », et, par décision du Conseil Constitutionnel relative à la Loi organique du 6 décembre 2013, doit satisfaire aux mêmes exigences de recevabilité financière que les autres propositions de loi (article 40 de la Constitution).

3/ Art 89 al 2 de la Constitution : constitutionnel/champ large

4/ Art 89 al 3 de la Constitution : constitutionnel/champ large

5/ Art 88-5 de la Constitution : législatif/international/champ étroit (nouvelle adhésion à l'UE)

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d'Outre-Mer

1/ Art 53 al 3 de la Constitution : territorial/champ étroit (autodétermination)

2/ Art 72-4 al 1 de la Constitution : institutionnel/champ étroit (changement de l'un vers l'autre des régimes législatifs prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution)

3/ Art 72-4 al 2 de la Constitution : institutionnel/champ large (question relative à l'organisation, les compétences ou le régime législatif de la collectivité)

4/ Art 73 al 7 de la Constitution : institutionnel/champ étroit (création d'une collectivité se substituant à un département ou une région d'outre-mer ou institution d'une assemblée délibérante unique pour département et région)

- Métropole

5/ Art 72-1 al 3 de la Constitution : institutionnel & territorial/champ étroit (création d'une collectivité territoriale à statut particulier, modification de son organisation ou ses limites territoriales)

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

6/ **Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : législatif/champ large** («décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre »)

7/ **Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : législatif/champ large** (« toute affaire relevant de la décision de cette assemblée »)

8/ **Art 72-1 al 2 de la Constitution : législatif/champ large** (Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : «tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité », ou, s'agissant des référendums demandés par le chef de l'exécutif local, « tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuels »)

4. Portée juridique

a) Référendum consultatif ou décisionnel

On peut arguer que politiquement il est difficile de ne pas tenir compte du résultat d'un référendum, ce qui rendrait assez vaine la distinction entre référendum consultatif et référendum décisionnel. Pourtant, cela n'est vrai que quand le résultat s'impose avec une légitimité particulière, de par son ampleur et celle de la participation. Même un référendum décisionnel est susceptible, en l'absence de telles conditions, de voir son résultat remis en cause par le parlement à plus ou moins brève échéance. La France fournit même l'exemple, avec le référendum sur le Traité constitutionnel européen (2005), d'un référendum décisionnel dont le résultat, approuvé par près de 55 % des votants avec une participation de presque 70 %, a été contredit deux ans plus tard par l'adoption parlementaire du Traité de Lisbonne (très proche dans son contenu du traité précédent). En pratique, le caractère décisionnel d'un référendum suffit rarement à assurer que la volonté populaire s'impose de manière durable : seule l'existence de normes interdisant la remise en cause du résultat d'un référendum par un autre moyen que le référendum dans un délai précisé, ou une culture politique de « sacralisation » de la volonté populaire (mais qui précisément est souvent à la base de ce type de norme), peuvent vraiment garantir qu'il en soit ainsi.

France : le référendum est-il consultatif ou décisionnel ?

Référendums nationaux : tous décisionnels

Référendums locaux : tous consultatifs sauf le référendum législatif prévu par l'article 72-1 al 2 de la Constitution (dit « référendum local décisionnel »)

b) Texte de loi ou orientation législative

La portée pratique de la volonté populaire exprimée lors d'un référendum est également conditionnée par la forme du texte soumis au référendum. Ainsi une distinction importante est-elle entre les référendums portant sur un texte de loi rédigé (qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, d'une loi adoptée mais non encore entrée en vigueur, ou d'une loi en vigueur), et les référendums portant sur une orientation législative, qui peut être une question de principe ou une proposition « non formulée »⁽¹⁾.

On reprend ici à peu près les catégories établies par la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le droit) dans son *Code de bonne conduite en matière référendaire* (2007) :

Quelle est la forme possible du texte soumis au référendum ?

- un projet rédigé de texte constitutionnel, légal ou autre
- l'abrogation d'un texte en vigueur
- une question de principe (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ? »)
- une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite « proposition non-formulée » (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »).

En cas de vote positif, les référendums sur un texte de loi rédigé conduisent à une norme directement applicable, tandis que les référendums sur une orientation législative nécessitent une concrétisation normative. L'enjeu de cette distinction est important car la nécessité d'une concrétisation législative de la volonté populaire peut conduire à une distorsion, voire au non-respect, de cette dernière⁽²⁾.

En France, comme le montre le tableau suivant, les référendums décisionnels portent sur des projets/propositions de loi, tandis que les référendums consultatifs portent sur des orientations législatives – ce qui est en accord avec les

(1) Ou d'une norme juridique d'un autre niveau que la loi, par exemple, au niveau des collectivités territoriales, un projet de délibération ou d'acte.

(2) L'adoption d'une loi peut rendre nécessaire des textes d'application, voire l'adoption d'autres lois ou une modification du droit existant ; de même, l'abrogation d'une loi par référendum peut créer un vide législatif et donc une nécessité de légiférer. Ces « conséquences législatives » d'un référendum sur une loi soulèvent cependant moins directement qu'un référendum sur une question de principe ou une proposition non formulée un problème de concrétisation de la volonté populaire.

recommandations de la Commission de Venise, selon lesquelles « Il est [donc] préférable que les référendums sur les questions de principe et les propositions non formulées aient un caractère consultatif » ⁽¹⁾.

France : le référendum porte-t-il sur un texte directement applicable (projet ou proposition de loi/délibération/acte ...) ou sur une orientation législative nécessitant une concrétisation juridique ?

Référendums nationaux

1/ Art 11 al 1 de la Constitution : projet de loi

2/ Art 11 al 3 de la Constitution : proposition de loi

3/ Art 89 al 2 de la Constitution : proposition de loi

4/ Art 89 al 3 de la Constitution : projet de loi

5/ Art 88-5 de la Constitution : projet de loi

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d’Outre-Mer

1/ Art 53 al 3 de la Constitution : question de principe ou proposition concrète

2/ Art 72-4 al 1 de la Constitution : proposition concrète

Ex : « Approuvez-vous le projet de création à Saint-Barthélemy d’une collectivité d’outre-mer régie par l’article 74 de la Constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? » (Saint-Barthélemy 07/12/2003)

(1) Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise recommande également que tout référendum décisionnel ne conduisant pas à une norme directement applicable soit assorti de règles précises, de nature constitutionnelle ou législative, réglant la suite de la procédure, et qu’un recours juridictionnel soit possible en cas d’inaction du Parlement (« Lorsqu’un référendum décisionnel porte sur une question de principe ou une proposition non formulée, il appartient au Parlement de mettre en œuvre la décision du peuple. Or, le Parlement peut faire de l’obstruction, notamment lorsque ses intérêts directs sont en jeu (la réduction des membres du Parlement ou de leurs indemnités, par exemple »).

3/ Art 72-4 al 2 de la Constitution : question de principe ou proposition concrète

Ex : « *Approuvez-vous la transformation de la Martinique en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République ?* » (Guyane et Martinique, 10/01/2010)

4/ Art 73 al 7 de la Constitution : proposition concrète

Ex: « *Approuvez-vous la création en Guyane d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* » (Guyane et Martinique 24/01/2010)

- Métropole

5/ Art 72-1 al 3 de la Constitution : question de principe ou proposition concrète

Ex: « *Approuvez-vous les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse figurant en annexe de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 ?* » (Corse 06/07/2003)

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

6/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : question de principe ou proposition concrète «décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre »

7/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004 : question de principe ou proposition

« toute affaire relevant de la décision de cette assemblée »

8/ Art 72-1 al 2 de la Constitution : projet de délibération ou d'acte

B/ Tableau récapitulatif des types de référendums prévus en France *

Référendums nationaux

1/ Art 11 al 1 de la Constitution (8) :

initiative exécutive (président de la République), semi-propositif, constitutionnel & législatif/champ large, décisionnel, projets de loi

2/ Art 11 al 3 de la Constitution :

initiative minoritaire législative & populaire, propositif, législatif/champ large, décisionnel, propositions de loi

3/ Art 89 al 2 de la Constitution :

obligatoire, constitutionnel/champ large, décisionnel, proposition de loi (votée par les deux assemblées)

4/ Art 89 al 3 de la Constitution (1) :

initiative exécutive (président de la République), semi-propositif, constitutionnel/champ large, décisionnel, projet de loi (voté par les deux assemblées)

5/ Art 88-5 de la Constitution :

initiative législative (parlement), non propositif, législatif/international/champ étroit (nouvelle adhésion à l'UE), décisionnel, projet de loi

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d'Outre-Mer

1/ Art 53 al 3 de la Constitution (7) :**

obligatoire, territorial/champ étroit (autodétermination), consultatif, question de principe ou proposition concrète

2/ Art 72-4 al 1 de la Constitution (5) :

obligatoire, institutionnel/champ étroit (régime législatif), consultatif, proposition

concrète (président de la République)

3/ Art 72-4 al 2 de la Constitution :

initiative exécutive, propositif, institutionnel/champ large, consultatif, question de principe ou proposition concrète

4/ Art 73-7 de la Constitution (4) :

obligatoire, institutionnel/champ étroit (création d'une collectivité se substituant à département ou région, ou d'une assemblée délibérante unique pour les deux), consultatif, proposition concrète (président de la République)

- Métropole

5/ Art 72-1 al 3 de la Constitution (2) :

initiative législative, propositif, institutionnel & territorial/champ étroit (création d'une collectivité à statut particulier, modification de son organisation ou de ses limites territoriales), consultatif, question de principe ou proposition concrète

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

6/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004:

initiative législative (assemblée de CT ou EPCI concernée), propositif, législatif/champ large, consultatif, question de principe ou proposition concrète

7/ Art 122 de la Loi du 13/08/2004 :

initiative populaire/législative (électeurs et assemblée de CT ou EPCI concernée), propositif, législatif/champ large, consultatif, question de principe ou proposition concrète

8/ Art 72-1 al 2 de la Constitution:

initiative législative, propositif, législatif/champ large, décisionnel, projet de délibération ou d'acte

* Les chiffres entre parenthèses renvoient au nombre de consultations tenues sur la base de ces articles, sauf pour référendums locaux législatifs, pour lesquels il n'existe pas de statistique satisfaisante

** L'article ne mentionne pas explicitement le référendum

IV. PROPOSITIONS DE RÉFORME

A/ En matière législative

1. Réaliser une véritable ouverture de l'initiative aux minorités parlementaire et populaire (article 11 et 72-1 al 2)

Le référendum est encore en France dans une très large mesure entre les mains des forces au pouvoir, à savoir le président de la République, qui décide de soumettre un texte au référendum (référendums facultatifs) ou de la convocation du référendum (référendums obligatoires), ou les assemblées délibératives locales. L'effort d'ouverture de l'initiative aux minorités, s'il existe, reste profondément entravé et devrait être rendu plus effectif.

a) Au plan national

- Une initiative vraiment partagée

Au niveau national, le « partage » de l'initiative (article 11), ou plus exactement son caractère conjoint, peut à la rigueur être considéré comme une restriction acceptable à l'initiative exclusivement populaire, même s'il faut noter que les exemples étrangers d'un tel dispositif sont pratiquement introuvables ⁽¹⁾. Ce partage peut s'avérer potentiellement fécond pour engager une collaboration entre les citoyens et leurs élus. La hiérarchie actuelle en faveur de la minorité parlementaire, qui peut seule engager la procédure, détenant en quelque sorte « l'initiative de l'initiative », et déterminer la proposition qui sera éventuellement soumise au vote, nous paraît en revanche injustifiable. Les deux types d'initiateurs devraient être mis sur un pied d'égalité, autrement dit la sollicitation de la minorité parlementaire devrait pouvoir avoir lieu après l'obtention des soutiens populaires, donc sur initiative d'une minorité populaire, ou les deux processus de récolte d'adhésions se tenir contemporanément.

- Une initiative avec plus de chances d'aboutir

Par ailleurs, selon les dispositions actuelles, l'initiative n'a que très peu de chances d'aboutir à un référendum. D'abord à cause du nombre de signatures requis, difficile à atteindre en ce qui concerne les parlementaires (1/5 des parlementaires), mais surtout excessivement élevé en ce qui concerne les citoyens (1/10 du corps électoral). Il faut donc réduire le nombre de soutiens requis, aussi

(1) Aucune disposition de ce genre n'a été répertoriée dans le groupe des 25 principales démocraties dites « consolidées » : le référendum d'initiative minoritaire n'y est certes pas répandu, mais quand il existe, il peut être actionné de manière autonome par une minorité parlementaire, institutionnelle (par ex les régions) ou populaire.

bien en provenance des parlementaires que des citoyens, en le ramenant ce dernier à un niveau comparable à celui exigé dans les autres pays.

Il est enfin impératif, une fois le contrôle à priori du référendum effectué, de garantir la tenue de la consultation, sauf en cas d'approbation en l'état de la proposition de loi par le Parlement. Telle est la règle partout en vigueur dans les pays qui pratiquent l'initiative minoritaire (en Suisse par exemple). Or dans les dispositions actuelles il est très facile d'éviter que la consultation se tienne effectivement : il suffit pour cela que la proposition de loi soit « examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales » (article 9 de la Loi organique du 06/12/2013 portant application de l'article 11). Cela n'est pas acceptable. En retour le parlement devrait pouvoir, outre donner son avis (ce qui est garanti par l'article 9 à peine cité), avancer une contre-proposition soumise en même temps que la proposition parlementaro-populaire au vote des électeurs (comme en Suisse, et comme le préconise la Commission de Venise).

- Un vrai référendum législatif

Il faut ici distinguer entre l'objet du référendum, et la capacité propositive de son initiateur.

Un objet élargi : le champ de matières autorisées par l'article 11 a été notablement accru par les révisions de 1995 et 2008, et permet aujourd'hui le référendum d'initiative partagée sur un grand nombre de matières législatives. Il devient difficile du coup de justifier l'exclusion de certaines matières. Les propositions d'élargissement ultérieur du champ référendaire ont porté jusqu'ici sur l'inclusion de nouvelles matières, telles que les libertés publiques (propositions Mitterrand et du Comité Vedel). Il nous semble plutôt que l'article 11 devrait promouvoir un véritable référendum législatif, renvoyant explicitement au domaine de la loi délimité par l'article 34 de la Constitution, et soumis aux mêmes limites que les propositions de lois parlementaires (article 40⁽¹⁾), auxquelles pourraient éventuellement s'ajouter d'autres limites explicitement énoncées. Outre le caractère souhaitable sur le fond d'un tel élargissement du champ du référendum, il présenterait l'avantage de simplifier le contrôle à priori d'admissibilité des

(1) Dans sa décision n°2013-681 relative à la loi organique du 06/12/2013 portant application de l'article 11, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs estimé que les propositions de loi référendaires devaient être soumises aux mêmes obligations que les propositions de loi parlementaires et notamment à l'exigence de recevabilité financière posée par l'article 40.

référendums relativement à l'appartenance de leur objet à la liste des matières autorisées.

Un pouvoir propositif sans restrictions : selon les dispositions actuelles, le référendum dit « d'initiative partagée » porte sur une proposition de loi, qui peut soumettre aux électeurs une disposition législative nouvelle, mais aussi leur demander d'en abroger une, avec comme seule restriction qu'elle n'ait pas été promulguée depuis moins d'un an. Le législateur a ainsi voulu éviter ce qu'on appelle parfois le « référendum suspensif », qui permet au peuple d'empêcher l'entrée en vigueur d'une loi (comme cela est possible par exemple en Suisse). Faut-il remettre en cause cette restriction ? De même qu'il peut paraître arbitraire de maintenir seulement aux trois-quarts ouvert le champ référendaire, on peut ici se demander quel est le sens d'un dispositif qui donne à l'initiateur du référendum le plus grand des pouvoirs, à savoir le pouvoir propositif, mais ne l'autorise pas à exercer un pouvoir moindre, à savoir son veto sur une loi à peine adoptée. On ajoutera que si une loi doit être rejetée par le peuple, il vaut peut-être mieux qu'elle le soit tout de suite, avant la mise en route de la machine exécutive conduisant aux décrets d'application, voire avant de commencer à être appliquée, que juste après. Il convient donc à notre avis de supprimer la nécessité qu'une loi soit en vigueur depuis au moins un an pour qu'elle puisse être abrogée par référendum. Rien ne devrait s'opposer enfin à ce que le référendum puisse porter non pas sur un texte de loi mais sur une proposition non rédigée ou même une question de principe (à condition que le contrôle a priori du référendum vérifie la suffisante précision de la proposition quand il ne s'agit pas d'une pure question de principe). Mais il importe alors que le référendum soit consultatif ⁽¹⁾, ce qui nous paraît aussi souhaitable pour d'autres raisons.

- Un référendum consultatif

Ce pouvoir législatif « maximal » donné aux citoyens, par l'élargissement du champ référendaire et la capacité à proposer ou abroger à tout moment une législation resterait mitigé par le caractère partagé de l'initiative. Notons qu'un tel pouvoir donné aux citoyens dans le cadre d'une initiative strictement populaire est très rare: dans le groupe des 25 principales démocraties dites « consolidées », on ne le trouve en matière de référendum national qu'en Nouvelle-Zélande. Même en Suisse l'initiative populaire législative n'est pas propositive et ne permet le rejet d'une loi que dans un délai de 100 jours après son adoption par le parlement (mais il est vrai que dans ce pays l'initiative populaire propositive en matière constitutionnelle a une portée très largement législative).

(1) Comme on l'a mentionné plus haut, le Code de bonne conduite de la Commission de Venise recommande que les référendums sur les questions de principe et les propositions non formulées aient un caractère consultatif.

Au-delà, il nous semble que ce pouvoir donné au peuple devrait être contrebalancé par un renoncement au caractère décisionnel du référendum. Il ne s'agit pas de retirer d'une main ce que l'on donne de l'autre. Le résultat d'une consultation d'ampleur nationale initiée par une minorité de parlementaires et de citoyens, précédée d'un débat riche (ce qui doit être garanti par des règles), ne peut politiquement parlant être ignoré par le parlement, surtout si ce résultat jouit d'une forte légitimité de par son ampleur et une participation élevée. On a mentionné plus haut le démenti opposable à cette assertion par le référendum de 2005, qui n'a pas empêché l'adoption parlementaire deux ans plus tard du traité de Lisbonne alors même qu'il remplissait ces conditions et était de portée décisionnelle. Mais ce référendum était peut-être plus facile à « effacer » dans la mesure où il constituait une exception, décidée par le président de la République, à la démocratie représentative, et portait sur un texte d'origine non populaire faisant la quasi-unanimité des partis. Il sera plus difficile d'ignorer l'approbation large par les citoyens d'une proposition de loi d'origine populaire, et soumise au vote en vertu d'un droit reconnu au peuple à intervenir dans la législation. Ceci dit, nul doute qu'aucun dispositif ne saurait garantir que le parlement concrétise la volonté populaire en cas de référendum consultatif, hormis un nouveau « pacte », implicite ou explicite, entre les citoyens et la classe politique, par lequel celle-ci s'engagerait moralement à respecter la volonté populaire quand celle-ci s'est clairement et sincèrement exprimée.

Mais le caractère consultatif du référendum peut être aussi, précisément, et doit être, un moyen de prémunir contre l'adoption d'une proposition par une petite minorité d'électeurs (du fait d'un résultat serré et d'une participation basse) (le vote obligatoire ou l'institution de quorums ou majorités qualifiées n'étant pas souhaitable – voir annexe 1), ou constituer un garde-fous, s'ajoutant au contrôle à priori, contre des décisions potentiellement dangereuses pour l'intérêt national ou les libertés et droits individuels. On peut imaginer que le parlement, confronté à une victoire du « oui » reposant sur une base d'électeurs étroite, saura en tirer, surtout dans le cadre d'une question particulièrement controversée, les conséquences: soit en refusant de légiférer pour concrétiser la volonté populaire (dans ce cas il devrait être tenu de justifier publiquement ce refus), soit en reproposant au vote des citoyens un texte de compromis tenant compte de l'état de l'opinion révélé par la campagne référendaire et le vote (référendum d'initiative législative : voir ci-après). La démocratie directe se doit d'être sincère, en donnant aux citoyens une véritable capacité d'expression, plus que ne le consent le droit actuel, mais elle doit viser à la collaboration plutôt qu'à la concurrence avec la démocratie représentative, afin de ne pas détruire la légitimité de cette dernière, d'optimiser la décision, et de recréer le lien et la confiance entre les citoyens et les institutions.

b) Au plan local

Un dispositif similaire devrait être prévu au niveau des collectivités territoriales, venant compléter l'actuel référendum d'initiative législative prévu par l'article 72-1 al 2 de la Constitution en y ajoutant la possibilité d'une initiative combinée d'une minorité de membres de l'assemblée délibérative et d'une minorité populaire. Corollairement, comme pour l'initiative partagée selon l'article 11 al 3, le référendum deviendrait consultatif, ce qui permettrait aussi d'éliminer l'exigence d'un quorum de participation (actuellement 50 %), non souhaitable (voir annexe 1). Notons qu'il n'y aurait pas ici à élargir le champ du référendum, déjà ouvert à tout projet de délibération ou d'acte de la compétence de la collectivité territoriale concernée. Ce référendum d'initiative législative majoritaire, qui deviendrait également d'initiative minoritaire, serait voué à remplacer le référendum consultatif prévu par l'article 122 de la loi du 13/08/2004, avec lequel il est dans une large mesure redondant, et qui prévoit un simulacre d'initiative populaire (le nombre de signatures étant trop élevé et les chances d'aboutir de la demande de référendum conditionnées par le bon vouloir de l'assemblée délibérative, comme avec l'actuelle initiative partagée selon l'article 11). Il pourrait également porter sur des questions de principe ou des propositions concrètes non formulées (comme c'est le cas de l'actuel référendum consultatif).

2. Redimensionner le pouvoir d'initiative du président de la République (article 11)

La capacité d'initiative du référendum par le président de la République en vertu de l'article 11 a été légèrement revue avec la révision de 1995, qui a introduit l'obligation pour le gouvernement, quand le référendum est organisé sur sa proposition, de faire une déclaration suivie d'un débat devant chaque assemblée (alinéa 2). Mais le Conseil constitutionnel a estimé, dans l'une de ses décisions que ce débat n'avait pas à intervenir avant le décret de convocation des électeurs, ce qui en réduit considérablement la portée potentielle. Plus restrictive pour le président de la République apparaît la jurisprudence du Conseil Constitutionnel à partir de 2000 (décisions Hauchemaille et suivantes), qui revient sur la nature jusque-là strictement consultative et confidentielle des avis rendus par cette instance concernant les décrets d'organisation du référendum. Depuis lors, le décret de convocation des électeurs, transmis pour examen au Conseil par le gouvernement, est donc susceptible d'être censuré, ce qui institue un contrôle à priori de la régularité de la procédure et de l'admissibilité de la question, sur la forme (exigences de clarté et de loyauté) comme sur le fond (notamment au regard du champ référendaire).

Pour autant, il apparaît souhaitable que cette jurisprudence fasse l'objet d'une codification par la loi organique, comme c'est le cas depuis 2013 en ce qui

concerne le référendum d'initiative partagée, prévu à l'alinéa 3 du même article. La concrétisation législative du contrôle à priori devrait clairement prévoir le respect des critères d'unicité de la matière et de clarté de la question posée (comme le préconise de *Code de bonne conduite* de la Commission de Venise), et, sur le fond, le contrôle de constitutionnalité du projet de loi, là encore comme pour le référendum d'initiative partagée, qui empêchera en outre que l'article 11 puisse être utilisé de nouveau par le président de la République pour réviser la Constitution (ce qui serait d'ailleurs explicitement exclu avec la transformation préconisée plus haut du référendum selon l'article 11 en un référendum strictement législatif). À ce contrôle de constitutionnalité devrait s'ajouter un contrôle de conventionalité, c'est-à-dire de conformité de la proposition aux engagements internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou le droit de l'UE, et ce quel que soit l'initiateur du référendum. François Mitterrand, dans sa lettre de mission à la Commission Vedel, avait déjà souhaité l'institution d'un tel contrôle.

Mais la vraie question concernant le référendum présidentiel reste celle de la capacité du chef de l'État à soumettre au peuple un texte n'ayant pas reçu l'assentiment du parlement, et donc à court-circuiter ce dernier. Rappelons que cette faculté est unique dans les démocraties occidentales, et représente une « exception française », amplement critiquée. Il est toutefois difficile de remettre en cause ce pouvoir présidentiel, et l'on peut penser après tout qu'il est souhaitable, compte tenu de l'attachement des Français au présidentielisme, que le président de la République garde cette possibilité de solliciter le peuple sur un projet de loi, voire soit autorisé à soumettre une question de principe ou une proposition concrète non rédigée. Mais, comme pour l'initiative partagée, la décision finale devrait appartenir au parlement, ce qui implique que le référendum soit consultatif. L'avantage de cette solution serait aussi de permettre de supprimer l'exigence que le référendum soit proposé par le gouvernement ou les assemblées, ce qui dans le premier cas constitue une contrainte largement hypocrite. Le référendum d'initiative présidentielle deviendrait pleinement propositif, et l'on y gagnerait là aussi en simplicité et en clarté.

3. Étendre l'initiative du référendum législatif à la majorité parlementaire (article 11) et au chef de l'exécutif local (art 72-1 al 2)

L'initiative du référendum législatif devrait enfin être étendue au Parlement, qui pourrait décider d'une consultation à la majorité de ses membres. Tel serait le complément logique de l'initiative présidentielle et de l'initiative partagée. Il n'y a pas de raison en outre que le parlement national ne détienne pas un pouvoir qui est attribué aux assemblées locales (article 72-1 al 2). Inversement on pourrait envisager, par souci d'uniformité, que le chef de l'exécutif local puisse déclencher de manière autonome un référendum (actuellement selon l'article 72-1 al 2 il peut seulement en proposer un à l'assemblée sur un projet d'acte). Il n'y a pas non plus

de raison en effet que les maires ou présidents de région ne détiennent pas un pouvoir qui est accordé au chef de l'exécutif national.

On pourra arguer certes que le référendum initié par le chef de l'exécutif ou par la majorité est fortement sujet au vote de confiance ou de défiance, autrement dit au glissement d'enjeu vers des questions de personne. L'expérience française du référendum présidentiel est malheureusement familière de ce genre de déviation de l'objet de la consultation, et c'est même l'une des principales raisons nourrissant l'hostilité tenace à l'égard du procédé et expliquant sa raréfaction en France. Mais il faut souligner que ce problème se retrouve souvent aussi dans les autres démocraties avec les référendums d'initiative parlementaire, généralement initiés par le premier ministre et la majorité en place. À cet égard, il y a peu de parades efficaces, et les invitations faites aux électeurs à se prononcer rigoureusement sur l'objet du référendum, ou l'adoption par l'exécutif ou les partis de la majorité d'une position de retrait durant la campagne, voire, en France, l'annonce par le président de la République de son intention de rester à son poste en cas d'échec (comme lors des derniers référendums), ne peuvent au mieux que réduire ce glissement d'enjeu, non l'éliminer, rien n'étant en mesure d'empêcher les électeurs de voter sur l'action du président ou du gouvernement s'ils jugent cette question plus importante que celle qui leur est posée. Et c'est bien ici que réside le seul remède : dans le choix de la question posée (et accessoirement aussi dans sa clarté, unicité, simplicité), qui doit intéresser suffisamment les électeurs pour que leur vote ne dévie pas sur d'autres sujets. Ce problème est moins posé avec l'initiative minoritaire, notamment populaire, qui par nature a plus de chances de porter sur une question qui « tient à cœur » aux électeurs. Concernant les autres référendums, leurs initiateurs seront néanmoins d'autant plus conscients à l'avenir du risque de glissement d'enjeu que celui-ci s'effectue généralement à leurs dépens, ce qui devrait les conduire à choisir une question qui intéresse particulièrement l'opinion (et présente aussi l'avantage de réduire le risque d'abstention élevée). L'élargissement du champ du référendum tel que nous le préconisons devrait aussi rendre cette tâche plus aisée. Pour éviter, à contrario, le vote de confiance, ou « plébiscitaire », on pourrait envisager que le référendum d'initiative présidentielle ou parlementaire ne soit pas autorisé dans l'année qui suit les élections.

B/ En matière constitutionnelle

1. Requérir le référendum en fonction de l'importance de la révision et non plus de son initiateur (article 89)

Selon l'article 89 actuel seules les révisions d'initiative parlementaire doivent obligatoirement être soumises au référendum, tandis que le président de la République peut choisir entre la procédure du Congrès ou le référendum en ce qui concerne les projets de révision qu'il a lui-même initiés (sur proposition du premier

ministre), une fois ces projets votés par les deux assemblées en termes identiques. Il y a là une asymétrie que rien ne justifie à notre sens ⁽¹⁾. Il nous semble que la procédure gagnerait à être modifiée de deux façons. Tout d'abord, le référendum deviendrait obligatoire pour toute révision d'un principe fondamental de la Constitution, ou pour sa révision totale, quel que soit l'initiateur de la révision, après une première approbation parlementaire. Ensuite, s'agissant des révisions mineures, le référendum deviendrait obligatoire quel que soit leur initiateur dans le cas seulement où l'approbation par le Congrès en deuxième lecture serait inférieure au 3/5. Alternativement, on pourrait imaginer comme en Italie que dans une situation de ce genre le référendum soit plutôt facultatif, sur initiative d'une minorité parlementaire, et qu'au-delà d'un certain délai (trois mois en Italie) la révision soit définitivement adoptée si le référendum n'a pas été demandé.

En cas de révision de plusieurs normes (comme lors de la révision de 2008), il devrait y avoir plusieurs référendums (organisés le même jour), chacun pouvant regrouper plusieurs mesures à condition qu'elles soient liées par une unité d'objet. En cas de révision totale, le principe d'unité de la matière ne s'appliquerait pas (comme l'admet la Commission de Venise), mais le texte de la nouvelle Constitution devrait être accompagné d'une note en expliquant les principes et dispositions essentielles jointe au décret de convocation des électeurs (qui ferait l'objet du contrôle *a priori*, comme pour l'article 11).

2. Étendre l'initiative des référendums locaux institutionnels et territoriaux aux assemblées locales

À l'heure actuelle l'initiative des changements institutionnels dans les collectivités locales, est exclusivement entre les mains du président de la République en ce qui concerne les collectivités d'outre-mer (sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, comme pour l'article 11), ou du Parlement en ce qui concerne les collectivités de métropole. En l'absence de précisions contenues dans l'article 53 al 3, les référendums d'autodétermination paraissent également voués à ne pouvoir être déclenchés que par les autorités nationales. Cette restriction devrait à notre avis être éliminée, et les changements institutionnels ou l'autodétermination pouvoir être proposés aux populations concernées par les assemblées locales, outre le président de la République ou le parlement. S'agissant du référendum d'autodétermination, qui ne présume pas de l'entité à laquelle il peut être appliqué, c'est le Parlement qui devrait décider par une loi le corps électoral intervenant dans le scrutin.

(1) Le rapport Vedel proposait d'étendre la possibilité de convoquer le Congrès plutôt que le référendum aux révisions d'initiative parlementaire.

Par ailleurs, ces référendums concernent tous des questions de première importance pour les collectivités et devraient donc être obligatoires sans exception. À cet égard, il est fâcheux que le caractère obligatoire du référendum sur la fusion des départements et régions (qui relève de l'article 72-1 al 3), introduit par la loi de réforme des collectivités locales du 16/12/2010, ait été supprimé par la loi sur la délimitation des régions de 2015: ainsi le passage à 13 régions ne devra plus obligatoirement être soumis au référendum dans les collectivités concernées.

Pour le reste les dispositions actuelles pourraient rester en l'état (référendums propositifs sur une question de principe ou une proposition concrète). Il conviendrait néanmoins que la portée consultative de ces référendums soit plus clairement précisée dans les articles de la Constitution dont ils relèvent. Par ailleurs, des règles, dont le respect ferait l'objet d'un contrôle préalable, devraient garantir une certaine précision de la proposition soumise au vote quand il ne s'agit pas d'une pure question de principe. À titre d'exemple, le référendum tenu en Martinique et en Guyane le 10 janvier 2010, qui demandait aux électeurs d'approuver « *la transformation de la Martinique en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République* », n'indiquait pas suffisamment clairement les modalités d'un changement proposé ⁽¹⁾.

C/ Tableau récapitulatif des types de référendums proposés

Référendums nationaux

1/ Art 11 de la Constitution (référendum législatif)

a/ initiative exécutive (président de la République), propositif, législatif/champ large, consultatif, projet de loi / question de principe/ proposition concrète

b/ initiative législative (parlement), propositif, législatif/champ large, consultatif, proposition de loi / question de principe/ proposition concrète

c/ initiative minoritaire législative & populaire, propositif, législatif/champ large,

(1) Comme le remarque Raymond Ferretti : « En cas de réponse favorable, un nouveau statut conforme à l'article 74 de la Constitution serait élaboré par le législateur organique. Mais, rien de précis n'est indiqué à ce propos dans la question posée aux électeurs. Car au-delà de la distinction binaire annoncée dans la Constitution (DOM-ROM art 72-3 et collectivités d'outre-mer COM art 74), ce ne sont pas moins de sept cas que la Constitution distingue désormais : quatre dans l'article 73, et trois dans l'article 74. Il faut aussi y ajouter les « *collectivités à statut particulier* », ce qui, outre-mer, renvoie à la Nouvelle-Calédonie, elle-même dotée de collectivités très originales : les provinces. C'est donc la dizaine de statuts que l'on atteint finalement. » (http://ferretti.immingo.net/les_referendums_d%27outre-mer.htm).

consultatif, proposition de loi/ question de principe/ proposition concrète

2/ Art 89 de la Constitution (référendum constitutionnel)

a/ obligatoire, constitutionnel/champ étroit (révision d'un principe fondamental de la Constitution), décisionnel, projet ou proposition de révision (votée par les deux assemblées)

b/ obligatoire, constitutionnel/champ large (révision totale), décisionnel, projet ou proposition de Constitution (votée par le Congrès)

c/obligatoire, constitutionnel/champ large (révision mineure), décisionnel, projet ou proposition de révision votée par le Congrès avec moins des 3/5èmes des suffrages exprimés

3/ Art 88-5 de la Constitution (référendum sur nouvelle adhésion à l'UE)

initiative législative (parlement), non propositif, législatif/international/champ étroit (nouvelle adhésion à l'UE), décisionnel, projet de loi

Référendums locaux

Référendums sur questions institutionnelles ou territoriales

- Communautés d'Outre-Mer

1/ Art 53 al 3 de la Constitution :

obligatoire, territorial/champ étroit (autodétermination), consultatif, question de principe ou proposition concrète (président de la République ou assemblée territoriale concernée)

2/ Art 72-4 al 1 de la Constitution :

obligatoire, institutionnel/champ étroit (régime législatif), consultatif, proposition concrète (président de la République ou assemblée territoriale concernée)

3/ Art 72-4 al 2 de la Constitution :

obligatoire, institutionnel/champ large, consultatif, question de principe ou proposition concrète, (président de la République ou assemblée territoriale concernée)

4/ Art 73-7 de la Constitution :

obligatoire, institutionnel/champ étroit (création d'une collectivité se substituant à

département ou région, ou d'une assemblée délibérante unique pour les deux), consultatif, proposition concrète (président de la République ou assemblée territoriale concernée)

- Métropole

5/ Art 72-1 al 3 de la Constitution :

obligatoire, institutionnel & territorial/champ étroit (création d'une collectivité à statut particulier, modification de son organisation ou de ses limites territoriales), consultatif, question de principe ou proposition concrète (président de la République ou assemblée territoriale concernée)

Référendums législatifs (toutes les collectivités territoriales)

Art 72-1 al 2 de la Constitution :

a/ initiative exécutive (chef exécutif local), propositif, législatif/champ large, consultatif, projet d'acte / question de principe / proposition concrète

b/ initiative législative (assemblée délibérative locale), propositif, législatif/champ large, consultatif, projet de délibération / question de principe / proposition concrète

c/ initiative minoritaire partagée (minorité des membres de l'assemblée et d'électeurs), propositif, législatif/champ large, consultatif, projet de délibération / question de principe ou proposition concrète

Annexe 1 : Quorums, majorités qualifiées, vote obligatoire

Réflexions sur l'application de règles telles que les quorums, majorités qualifiées et vote obligatoire pour empêcher la victoire à un référendum d'une proposition soutenue par une minorité d'électeurs

En pratique, rares sont les référendums à l'issue desquels le camp victorieux totalise la majorité des inscrits (et à fortiori celle des ayant droit au vote). En France depuis 1958 seuls les trois premiers référendums ont produit un résultat exprimant une majorité d'électeurs; en Suisse, où la participation aux référendums est notoirement basse, les décisions référendaires sont le fait d'une petite minorité de citoyens. Seules une participation et une victoire en suffrages exprimés très élevées peuvent empêcher ce travers. Existe-t-il une solution à ce problème? Une première série de remèdes vise à empêcher, ou rendre difficile, par des règles s'appliquant à la participation ou au résultat, qu'une proposition puisse être adoptée par une minorité d'électeurs. On en examinera successivement quatre, tous expérimentés dans certains pays, avant de réfléchir à des solutions s'attaquant plus au « mal » lui-même, telles que la création de conditions susceptibles de favoriser une participation élevée ou de remédier, par une intervention parlementaire en aval, à un résultat trop minoritaire. On s'interrogera enfin sur l'importance réelle de ce problème, notamment au regard de la comparaison avec la procédure législative parlementaire.

a) Le quorum de participation

Rarement retenue, la solution du quorum impose généralement une participation de 50 %. Ainsi un quorum de 50 % garantira qu'au moins 25 % des inscrits aient voté pour la proposition victorieuse. On est donc loin de la majorité des inscrits. Pour l'atteindre, avec une participation de 50 %, il faudrait 100 % de suffrages exprimés en faveur de la proposition; avec un quorum de 60 % et une participation effective de 60 %, il faut encore plus de 83 % des suffrages exprimés; et avec un quorum et une participation de 70 %, près de 72 % des suffrages exprimés.

L'établissement d'un quorum de participation est donc inapte à garantir qu'une majorité des suffrages exprimés corresponde aussi à une majorité d'inscrits. Plus grave : le quorum permet au point de vue minoritaire, quand il est contraire à la proposition soumise au vote, de l'emporter. Prenons un exemple : avec un quorum de 50 %, si la participation n'atteint que 45 %, une proposition rejetée par seulement 20 % des votants (représentant 9 % des inscrits) échouera effectivement à s'imposer. C'est donc le point de vue ultra-minoritaire, favorable au statu quo, qui l'emportera. Sauf à considérer que les abstentionnistes sont favorables au statu

quo, ce qui est effectivement la présupposée, très discutable, sur laquelle repose l'instauration d'un quorum.

Conçu comme une arme anti-minoritaire, le quorum se retourne donc contre lui-même en favorisant le point vue le plus minoritaire s'il est hostile à la proposition soumise au vote. L'Italie fournit ici un exemple avec 24 des 28 initiatives populaires organisées tenues depuis 1997 qui ont été invalidées pour cause de quorum non atteint, alors que le « oui » l'avait emporté dans tous les cas, et le plus souvent très largement ; à titre d'exemple, une initiative visant à abolir la part de proportionnelle dans le mode de scrutin a été invalidé deux fois, alors que le « oui » avait atteint 91 % des suffrages exprimés la première fois et 82 % la seconde fois. Il y a là un effet d'autant plus « pervers » du quorum qu'il peut être instrumentalisé en ce sens : ainsi en Italie toujours a-t-on vu lors des derniers référendums le camp du « non », très minoritaire, prôner l'abstention plutôt que le vote « non » afin d'empêcher le quorum d'être atteint...avec succès.

b) L'exigence d'un quota d'inscrits

Le Danemark constitue un exemple rare d'une telle disposition, en imposant un quota de 40 % des électeurs (45 % jusqu'en 1953) pour l'approbation d'une révision constitutionnelle ayant remporté la majorité des suffrages exprimés, et de 30 % pour le rejet d'une loi à l'initiative d'une minorité parlementaire. L'avantage de cette deuxième solution est effectivement de garantir qu'une proposition ne puisse être adoptée qu'à la majorité des inscrits en imposant un quota de 50 %. On retrouve cependant le même risque minoritaire qu'avec le quorum de participation, dans la mesure où une minorité hostile à une proposition référendaire peut l'emporter contre une majorité favorable n'atteignant pas, faute d'une participation suffisante, la majorité des inscrits – ce qui risque de se produire très souvent puisque, comme on l'a vu plus haut, pour qu'un résultat totalise une majorité d'inscrits il faut 100% de oui pour une participation de 50 %, 83 % pour une participation de 60 %, et 72 % pour une participation de 70 %. La seule différence avec le quorum de participation est qu'il n'y a pas de manipulation possible.

En conclusion sur ces deux procédés, on citera le *Code de bonne conduite en matière référendaire* publié en 2007 par la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le droit) :

50. En se fondant sur l'expérience en matière référendaire, la Commission de Venise a décidé de déconseiller des règles relatives aux quorums.

51. Le quorum (taux minimal) de participation a pour résultat que les adversaires d'un projet ont intérêt à s'abstenir plutôt qu'à voter non. Ainsi, si 48 % des

électeurs sont favorables à un projet, 5 % défavorables et 47 % entendent s'abstenir, il suffit aux 5 % d'opposants de désertier les urnes pour imposer leur point de vue, pourtant largement minoritaire. Leur absence de campagne risque d'ailleurs d'augmenter le nombre des abstentions et donc les chances que le quorum ne soit pas atteint. L'encouragement de l'abstention comme l'imposition d'une opinion minoritaire ne sont pas sains pour la démocratie. En outre, la tentation est alors grande de falsifier le taux de participation, face à une faible opposition.

52. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits) peut mener lui aussi à l'impasse. Il peut être si élevé que le changement en devienne excessivement difficile. Si un texte est approuvé – même largement – par la majorité des votants sans que ce quorum ne soit atteint, la situation politique est plus que délicate, la majorité se considérant privée de sa victoire sans raison suffisante ; les risques de falsification du taux de participation sont les mêmes qu'en cas de quorum de participation.

c) L'exigence d'une majorité qualifiée

Cette solution, elle aussi rarement retenue, présente les mêmes défauts que les deux mécanismes précédents : elle risque d'être insuffisante pour garantir qu'une majorité en faveur d'une proposition totalise une majorité d'inscrits, et permet au point de vue minoritaire de l'emporter quand il est favorable au statu quo. Prenons l'exemple d'une majorité qualifiée des 2/3 des suffrages exprimés (il est difficile d'exiger plus) : pour que les 2/3 correspondent à 50 % des inscrits, il faut une participation de 75 %. Or le plus souvent la participation aux référendums est inférieure à ce taux. Par ailleurs, si le oui obtient plus de 50 % des suffrages exprimés, mais moins des 2/3, c'est le non, minoritaire, qui l'emporte. La seule différence avec le quota de participation, comme pour le quota d'inscrits, est qu'il n'y a pas ici de manipulation possible.

d) Le vote obligatoire

Le vote obligatoire ne garantit pas complètement que le résultat d'un référendum atteigne la majorité des inscrits, compte tenu de l'abstention incompressible (à titre d'exemple environ 10 % en Belgique ou en Australie) et du vote blanc, mais il semble beaucoup plus efficace à cet égard que les solutions précédentes, si l'on en croit le cas de l'Australie : dans ce pays, environ les 2/3 de la trentaine de référendums tenus au plan fédéral depuis l'institution du vote obligatoire en 1924 cette date ont produit un résultat totalisant la majorité des inscrits, et dans le cas du tiers restant cette majorité a été manquée de peu, parfois de très peu.

Il reste que le vote obligatoire n'existe que dans un petit nombre de pays et, là où il existe, est rarement étendu aux référendums.

Mis à part l'Australie, à peine citée, et les cas de Singapour et de la Turquie, la terre d'élection du vote obligatoire est l'Amérique Latine, avec des pays qui le font effectivement respecter (Brésil, Pérou, Argentine, Équateur, Uruguay), ou l'ont fait respecter avant de l'abolir récemment (Chili), et des pays qui ne sanctionnent pas ou peu l'abstention (Bolivie, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Panama, Costa Rica, République Dominicaine, ou Mexico) ⁽¹⁾.

En Europe, Le vote obligatoire aux élections nationales n'existe que dans cinq pays : Belgique, Luxembourg, Liechtenstein, Chypre, Grèce. La contrainte n'est cependant réelle (parce qu'assortie de sanctions) que dans les quatre premiers. Surtout, parmi ces quatre pays, la Belgique et Chypre n'ont pas de droit référendaire, et le Liechtenstein, pratiquant régulier du référendum et de l'initiative populaire, n'impose le vote qu'aux élections (ainsi la participation est-elle beaucoup plus basse aux référendums qu'aux élections, comme c'était le cas aussi pour les référendums italiens avant l'abolition du vote obligatoire aux élections). En définitive, en Europe, seul le Luxembourg étend l'obligation de voter au référendum, y compris à l'initiative populaire ⁽²⁾. Introduite en 2003 en matière constitutionnelle (sur une révision adoptée par le Parlement), l'initiative populaire n'a cependant encore jamais été pratiquée. L'obligation de voter aux référendums reste donc au Luxembourg encore largement théorique, et n'a été appliquée qu'une fois, en 2005, à l'occasion du référendum sur le traité constitutionnel européen (d'initiative parlementaire), avec une certaine efficacité si l'on en croit le taux de participation très élevé (90 %). À l'heure actuelle, le seul endroit en Europe pratiquant effectivement le vote obligatoire aux référendums, de même qu'à toutes les élections, est le canton suisse de Schaffhausen (avec des sanctions toutefois très limitées à l'égard des contrevenants).

Ajoutons que la tendance en Europe est au recul du vote obligatoire : la Grèce a aboli en 2000 les sanctions contre les électeurs ne se rendant pas aux urnes, tandis que l'Italie a renoncé au vote obligatoire en 1993, Les Pays-Bas en 1967, et l'Autriche, où il ne s'appliquait qu'à l'élection présidentielle, en 1982. Dans ce pays, certaines provinces ont continué à maintenir le vote obligatoire à l'élection présidentielle jusqu'en 1992 (Vorarlberg et Styrie) et 2004 (Tyrol), tandis que ces trois mêmes provinces l'ont également imposé pour l'élection du Nationalrat jusqu'en 1992. Mais il ne subsiste plus aucune « poche » de vote obligatoire aujourd'hui en Autriche. En Suisse, enfin, certains cantons le préoyaient,

(1) Données IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) : http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm

(2) Article 37 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

généralement aux élections comme aux référendums, mais l'avaient tous abolis au début des années 70, à l'exception du canton de Schaffhausen.

Bien que suscitant aujourd'hui un regain d'intérêt, du fait de la baisse généralisée de la participation, aucun pays européen ne s'est pour l'instant inscrit contre cette tendance lourde en instituant le vote obligatoire. Plus que jamais, la légitimité du procédé semble contestée : le phénomène abstentionniste s'inscrit précisément dans un contexte de critique de la participation conventionnelle, qui revendique le droit de ne pas aller voter, devenu presque aussi important que celui d'aller voter. Il est en outre reproché au vote obligatoire d'être propice au vote aléatoire (« random vote » cf IDEA), lequel fausse l'expression de la volonté populaire, ce qui est peut-être encore plus gênant aux référendums qu'aux élections.

La France ne déroge pas à ce climat général et il apparaît par conséquent douteux qu'elle puisse s'engager dans la voie du vote obligatoire, aux élections comme aux référendums (malgré des propositions de plus en plus nombreuses en ce sens). Celui-ci aurait de fortes chances d'être mal reçu et considéré comme une atteinte aux libertés individuelles. Et ce d'autant plus que la sanction devrait être dissuasive, précisément à cause de la faible acceptation du procédé. Certes, un pas dans cette direction semble avoir été accompli avec le caractère obligatoire depuis 2006 (bien qu'aucune sanction ne soit prévue pour punir les infractions), de l'inscription sur les listes électorales. Mais le décompte séparé des votes blancs et nuls depuis 2014 (loi du 21/02/2014), semble à juste titre être aujourd'hui la voie privilégiée pour faire diminuer l'abstention ⁽¹⁾. On ajoutera que le vote obligatoire, bien que constituant indiscutablement la mesure la plus efficace pour faire diminuer l'abstention, alimente aussi le vote blanc et nul ⁽²⁾, ce qui par contre joue contre la capacité de l'option victorieuse à être soutenue par la majorité des électeurs.

Conclusion : aucune des quatre réglementations examinées pour minimiser le risque de victoire d'un résultat minoritaire à un référendum ne paraît au total véritablement satisfaisante ou possible. Ainsi est-il plus approprié à notre avis d'agir sur le référendum lui-même, en amont pour favoriser la participation (objet susceptible d'intéresser largement l'électorat et qui ne soit pas trop complexe, unicité et clarté de la question posée, campagne informative et équitable), et en aval pour empêcher un résultat trop minoritaire de devenir loi (référendum consultatif).

(1) Il est intéressant de noter que le vote obligatoire ne suppose pas forcément l'inscription obligatoire sur les listes électorales : ainsi en Australie seule le premier est en vigueur.

(2) IDEA, Ibidem

Annexe 2 : Unité de matière et clarté de la question posée

Extrait du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le droit), 2007

Unité de la matière : *L'électeur ne doit pas être appelé à voter simultanément sur plusieurs questions sans rapport intrinsèque, alors qu'il peut être en faveur de l'une et en défaveur de l'autre. Lorsqu'un texte est révisé sur plusieurs points distincts, plusieurs questions doivent donc être posées au peuple. Cependant, la révision totale d'un texte, en particulier d'une Constitution, ne peut par nature porter uniquement sur des points en lien étroit entre eux. Dans ce cas, l'exigence de*

l'unité de la matière ne s'applique donc pas. Une révision de grande ampleur d'un texte, portant sur plusieurs chapitres, peut être assimilée à une révision totale ; cela n'empêche évidemment pas que les différents chapitres soient soumis séparément au vote populaire

Note : La possibilité de qualifier de révision totale une révision portant sur plusieurs chapitres pourrait apparaître comme un moyen de contourner la règle de l'unité de la matière. Ce serait oublier que la révision totale d'une Constitution est souvent soumise à une procédure plus lourde qu'une révision partielle.

Clarté de la question : *la clarté de la question posée est un élément fondamental de la libre formation de la volonté de l'électeur. La question ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte ; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée. Enfin, l'électeur doit connaître la portée de son vote, et donc les effets du référendum (est-il décisionnel ou consultatif ? un vote positif*

entraîne-t-il l'adoption d'un texte ou son abrogation, ou n'est-il qu'une étape d'une procédure plus longue ?)

Annexe 3 : Règles pour une campagne équitable

Extrait du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le droit), 2007

- L'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet soumis au vote

- En cas d'élections, l'intervention des autorités en faveur d'une liste ou d'un candidat est inadmissible : leur devoir de neutralité est absolu. Une autorité ne saurait utiliser sa position, voire des fonds publics, pour se maintenir en place ; elle ne doit pas non plus le faire en faveur de ses partisans dans un autre organe.

En cas de référendum, la situation est différente, car il est légitime que les différents organes de l'État fassent part de leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte soumis au vote. Cependant, ils ne doivent pas abuser de leur position. Il s'impose en tout cas d'interdire l'usage de fonds publics à des fins de propagande, pour garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur. En outre, les autorités publiques, quelque soit leur niveau (national, régional ou local), ne doivent pas se livrer à une propagande excessive et unilatérale, mais faire preuve d'objectivité. Cela n'implique évidemment pas qu'elles ne prennent pas parti, mais elles doivent fournir un certain nombre d'informations nécessaires pour que l'électeur puisse se former une opinion éclairée. Les électeurs doivent pouvoir prendre connaissance suffisamment à l'avance, non seulement du texte soumis au vote, mais surtout d'explications circonstanciées.

- les autorités doivent fournir une information objective ; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante :

i. ils sont publiés dans un journal officiel suffisamment tôt avant le vote ;

ii. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt avant le vote ;

iii. le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif) ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée.

Annexe 4 : Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

Extrait du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le droit), 2007

41. Lorsque le référendum est décisionnel, les autorités doivent respecter la décision populaire. Les lignes directrices prévoient ainsi que pendant un certain délai d'attente (quelques années au plus), un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire. Est considéré comme procédure référendaire le référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral : si celui-ci n'est pas demandé, le texte rejeté une première fois peut donc être adopté sans vote populaire (points III.5.a.i et v). Une norme analogue s'applique à la révision d'une disposition acceptée par la voie référendaire.

42. Deux exceptions sont prévues :

- lorsque la Constitution prévoit le référendum pour la révision totale d'un texte (en pratique la Constitution elle-même) mais non pour sa révision partielle, une révision partielle de ce texte ne doit pas forcément être soumise au vote populaire
- le Parlement révisé sans référendum une norme supérieure à celle qui a été adoptée en votation populaire ; conformément au principe de la hiérarchie des normes, il est en droit de le faire 23 ; cela devrait toutefois être évité pendant un certain délai

43. Ce qui précède ne s'applique pas en matière de référendum consultatif, qui ne lie pas les autorités. L'opportunité politique pour le Parlement d'aller à l'encontre de la volonté (de la majorité) du peuple est évidemment une autre question.

44. L'adoption d'un texte à la demande d'une autorité autre que le Parlement, comme le chef de l'État ou le gouvernement, ne doit pas figer la situation juridique ad aeternum. C'est pourquoi, il est prévu que ce texte puisse être révisé, soit par la voie parlementaire, soit à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après expiration d'un délai d'attente. En cas d'adoption d'un texte suite à une initiative populaire, le peuple doit pouvoir se prononcer à nouveau sur la question si cela est demandé par une autre initiative populaire, du moins après l'expiration d'un éventuel délai d'attente.

45. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum aient elles-mêmes une légitimité populaire directe, c'est-à-dire qu'elles soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral. En tout cas, si le Parlement souhaite réduire les droits populaires par un acte, il ne devrait pouvoir le faire que par un acte soumis à l'une de ces formes de référendum.

Contribution de l'association France nature environnement

Le 27 septembre dernier, le Président de la République a annoncé « un chantier sur la démocratie participative » : *« Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé. Car il y a un intérêt général, il n'y a pas que la somme des intérêts particuliers. Nous devons donc renforcer les procédures, sans les alourdir; assurer la transparence, sans allonger les délais. Nous devons faire en sorte que les autorités qui décident puissent le faire en toute transparence et indépendance. »*

Pour FNE, ce sursaut démocratique doit dépasser le champ strictement environnemental. Les solutions aux crises actuelles environnementale et sociale nécessitent de renouer le dialogue démocratique : c'est particulièrement vrai dans les territoires en déshérence sociale et environnementale. Pour redonner confiance aux citoyens, les décisions concernant leur environnement au sens large ne peuvent plus être prises sans eux. Ainsi, la démocratie participative a vocation à mieux s'articuler avec la démocratie représentative pour redonner de la légitimité aux décisions prises. Moderniser la décision environnementale suppose d'abord de revisiter les différentes instances et processus de décision en renforçant leur qualité, leur efficacité démocratique, leur contribution à l'amélioration des projets tout en assurant le lien avec l'importante réforme de la décentralisation. Les réformes ne peuvent ne peut cependant se limiter à ces seuls aspects procéduraux.

Le taux élevé des abstentions lors des élections publiques traduit le désintérêt croissant d'une partie de nos concitoyens à l'égard du fonctionnement de nos institutions. Le développement d'une démocratie participative peut contribuer à les impliquer de nouveau dans le débat démocratique. Pour cela le chantier de démocratie participative doit impliquer les élus de la nation, les organisations associatives et sociales. Ce large débat doit permettre aux citoyens d'exprimer leurs attentes.

Cette réforme, de par son sujet même, requiert l'exemplarité en termes de concertation lors de son élaboration. La société civile, acteur clé de la démocratie participative, doit y être associée et le résultat de la concertation doit être respecté. Si le Gouvernement reste le décideur légitime, nous ne comprendrions pas que, comme cela semble être le cas pour la réforme du code minier, le résultat du processus de concertation soit « enterré » sans plus d'information une fois les réunions terminées.

Nous ne détaillerons ici néanmoins que les aspects environnementaux, qui doivent rester sous l'égide du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Nos demandes sur le contenu de la réforme :

Réformer la prise de décision sur les questions environnementales

Répartir du territoire pour mieux organiser la transition écologique et l'intégration des projets aux politiques de développement durable :

- respecter la logique de projet de territoire, intégrant différents projets et activités actuelles et leur capacité d'adaptation au regard des évolutions économiques, climatiques, des ressources environnementales ;
- moderniser l'accès aux données concernant l'environnement sur ces territoires et l'information précoce sur les projets qui y sont envisagés ;
- refonder la place de l'État, tant au plan national que local, pour assurer une vraie cohérence des projets avec les objectifs environnementaux adoptés au plan national, européen et international (climat, bon état des eaux intérieures et marines, énergie, déchets...) ;
- renforcer l'échelle régionale des planifications préventives d'urbanisme et d'environnement, clarifier leur portée juridique en systématisant l'obligation de compatibilité. Exclure les procédures d'exception permettant à des projets de déroger aux documents de planification territoriaux sans véritable évaluation environnementale ni participation du public.

Renforcer l'indépendance de la décision environnementale :

- garantir l'indépendance de l'autorité environnementale – particulièrement en région – en confiant cette mission à une autorité administrative indépendante ;
- veiller à l'indépendance et à la compétence des experts en charge des évaluations environnementales
- prévoir la possibilité d'une tierce expertise sous contrôle du juge du porteur de projet en cas de contestation motivée et son financement ;
- mieux articuler autorisation environnementale et déclaration d'utilité publique, en asseyant les critères de l'utilité publique sur une analyse multicritère renouvelée notamment au regard des enjeux climat et biodiversité.

Prévoir la participation du public à un stade où le projet peut encore évoluer :

- créer des commissions régionales sur le modèle de la CNDP qui organiseraient des débats publics sur les grandes politiques régionales ainsi que sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre des projets structurants du territoire, qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou locaux ;
- réformer l'enquête publique pour qu'elle se situe suffisamment en amont d'un projet en ayant la capacité de se prononcer sur son opportunité et l'évitement /réduction/compensation de ses impacts environnementaux ;

- assurer la traçabilité de la décision et rendre plus transparent son parcours consultatif

Donner envie au public de participer en renforçant la prise en compte des résultats de la participation :

- justification tant du maître d'ouvrage du projet que du décideur public au regard des alternatives écartées et des avis donnés y compris du choix de ne pas faire ;
- renforcer les conséquences d'un avis défavorable d'une commission consultative, préciser les modalités de refus précoce d'un mauvais projet pour faciliter la recherche d'alternatives ;
- les principes directeurs d'un processus décisionnel pris après participation pourraient être précisés par la Loi comme le recommande le Conseil d'État (cf rapport du Conseil d'État « Consulter autrement participer effectivement », 2011).

Faire vivre la démocratie environnementale : soutenir le tissu associatif

Les meilleures procédures environnementales ne pourront être efficaces que si des personnes sur le terrain s'en saisissent, les font vivre, y contribuent. Les associations de protection de l'environnement exercent une activité d'utilité sociale mais aussi d'intérêt général. Il est nécessaire de leur donner les moyens de jouer pleinement ce rôle, à la fois en leur donnant un espace dans lequel s'exprimer, et en leur assurant un financement suffisant.

Il s'agit également de faciliter l'apprentissage des modalités de la participation chez un plus grand nombre de personnes, notamment en s'appuyant sur les forces associatives. Les questions environnementales nécessitent des approches collectives et l'organisation de débats contradictoires, le dialogue environnemental doit être organisé pour faire émerger des solutions plus partagées et non multiplier les situations conflictuelles. En cela, il peut pour partie s'inspirer du dialogue social.

Donner aux associations environnementales les moyens d'enrichir les décisions et de favoriser le dialogue avec le public et les autres parties prenantes permet d'accélérer l'inscription des projets dans la transition écologique. C'était d'ailleurs une des conclusions du rapport de France Stratégie qui soulignait le rôle accru à donner aux associations pour être les médiateurs de la participation des citoyens à la décision publique (*Quelle France dans 10 ans*, p. 97).

Améliorer l'accès aux informations :

- refonder une autorité administrative Indépendante chargée de collecter et diffuser une information plurielle et multi-acteurs, en l'organisant à une échelle territoriale cohérente (cf IFEN et expérience de l'Observatoire régional de l'environnement en Poitou Charentes)

- construire un droit d'accès numérique à l'Information publique, avec la mise en ligne systématique des documents administratifs. Veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne (visualisation sous forme de cartes ou graphiques, commentaire) ;
- accélérer la communication des documents administratifs par la création d'un référentiel de communication (rapport de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, J. Hyest, C. Bouchoux, Sénat, juin 2014).

Réformer la gouvernance environnementale :

- donner une place à part entière aux représentants de la société civile dans les instances qui débattent des questions environnementales mais aussi agricoles, forestières, industrielles...
- relancer la réforme de la gouvernance de l'eau, nationale et territoriale ;
- renforcer le pilier environnemental au sein du CESE et l'introduire au sein des CESER et des Conseils de développement, en lien avec la réforme sur la décentralisation. La saisine obligatoire de ces conseils sur des politiques structurantes ainsi que l'organisation d'un droit de suite des avis émis renforceront le dialogue avec les pouvoirs publics ;
- réviser le cadre national des évaluations socio-économiques et les rendre plus transparentes ;
- garantir l'accès à la justice en matière d'environnement ;

Développer et renforcer l'engagement bénévole et le maillage associatif :

Conforter le tissu associatif et leurs moyens pour une éducation populaire à la démocratie environnementale, organiser leur droit à l'interpellation pour la construction des politiques publiques, favoriser une démocratie d'implication où les associations sont aussi porteuses de solutions ... Voici quelques-uns des enjeux du chantier de la reconnaissance du rôle des associations de protection de l'environnement, qui finaliserait la démarche entamée avec les nouvelles procédures d'agrément et de représentativité.

- améliorer les moyens du représentant associatif bénévole dans les instances du dialogue environnemental (congé de représentation, formation...) ;
- créer un statut de l'élu associatif environnemental : congé de représentation plus long, d'un système d'indemnité mensuelle, de possibilités de formation plus importantes ...
- garantir des moyens de coordination aux associations agréées et représentatives ;
- faciliter le service civique dans les associations de protection de l'environnement pour permettre aux jeunes de s'investir sur des périodes plus longues.

ANNEXE

Extrait de la feuille de route de la conférence environnementale 2012

On remarque que la mise en œuvre de cette feuille de route est très Inégale : si le chantier relatif à la modernisation du droit de l'environnement a été lancé sur des bases critiquables, les autres mesures, notamment celles relatives à la réforme de l'autorité environnementale, à la réforme de la gouvernance au niveau national et local, au soutien aux associations, n'ont-elles jamais été enclenchées.

Programme de travail

6. Des « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement » seront organisés à la fin du printemps 2013, sur la base des propositions d'un groupe de travail regroupant les services centraux et déconcentrés de l'État, les services des collectivités, les représentants des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement, des représentants des industriels, de l'aménagement et de la maîtrise d'ouvrage, des juristes spécialisés en droit de l'environnement et des experts de la sociologie participative ;

7. Le Gouvernement engagera une réforme de la mise en œuvre de l'autorité environnementale en région afin de clarifier l'autorité compétente pour agir en tant qu'autorité environnementale en renforçant son indépendance ;

8. Un groupe de travail sera constitué sur le modèle de la gouvernance à 5 + 1 en vue de faire des propositions sur l'articulation des grandes instances nationales de concertation actuelles (Conseil économique, social et environnemental (CESE), Conférence nationale de l'Industrie (CNI)) ; les conclusions de ce groupe de travail seront remises en décembre 2012 ; les mesures qui en découleront, après concertation, seront mises en œuvre en 2013 ;

9. En concertation avec les parties prenantes, notamment les régions, le Gouvernement engagera une réflexion sur l'évolution des missions des CESER pour qu'ils deviennent des instances de suivi en région de la conférence environnementale et sur le rééquilibrage de la représentation des associations œuvrant en matière d'environnement ; les mesures qui en découleront seront mises en œuvre, après concertation, en 2013 ;

10. Un comité interministériel, comprenant notamment des représentants des Outre-mer, chargé de rédiger le cahier des charges d'un appel à projets pour 5 ou 6 démonstrateurs de développement durable (éco-quartiers, villes ou territoires durables à zéro consommation) sera mis sur pied et les crédits restants des fonds PIA seront mobilisés sur ces projets ;

11. Un groupe de travail sera constitué sur les conditions préalables, notamment en termes de représentativité, et les modalités de mise en œuvre de la reconnaissance de l'engagement des bénévoles des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement et de développement durable, notamment

par le biais d'un mandat environnemental pour certains bénévoles associatifs exerçant une activité professionnelle ; les conclusions du groupe de travail seront remises au printemps 2013 pour une mise en œuvre en septembre 2013 ;

12. Les besoins des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement et de développement durable seront pris en compte dans la politique gouvernementale de soutien à l'emploi, notamment en ce qui concerne les emplois d'avenir.

Contribution de la Fondation Nicolas Hulot

1. Constat :

La démocratie environnementale est présente dans tous les textes internationaux depuis Rio, c'est l'idée selon laquelle il faut inclure la participation du public dans la gestion de l'environnement. C'est une avancée importante mais qui ne couvre qu'un aspect d'une démocratie écologique vers laquelle nous devons nous orienter.

La démocratie environnementale ne tient pas compte des enjeux globaux et se limite aux problèmes « classiques » qui touchent à nos sens. Or, les difficultés que posent les problèmes globaux aux démocraties sont d'une tout autre nature et échappent au cognitif. La modification en cours de l'environnement terrestre est un mouvement irréversible, au long cours, excluant tout retour à la normale. L'actuel changement climatique nous engage sur des millénaires, l'érosion accélérée de la diversité génétique sur des millions d'années, nous ne consommerons plus les ressources que nous avons consommées, etc.

Nos institutions ne sont pas adaptées et sont dans l'incapacité de représenter ces problèmes globaux, se pose donc la question d'une réforme institutionnelle. Le système représentatif actuel a été créé dans le cadre d'une ère d'abondance, la démocratie représentative doit impérativement être repensée dans le cadre un socio-naturel caractérisé par la finitude.

Les institutions ont tendance à patiner alors qu'elles pourraient être le levier de la transition en comblant l'incapacité cognitive liées aux problèmes globaux.

2. Solutions :

Basculer vers une démocratie écologique proposant des solutions pour faire face aux problèmes écologiques contemporains.

Pour cela, il s'agit d'adjoindre au système représentatif existant d'autres institutions à proprement parler non représentative ayant spécifiquement en charge les enjeux de long terme.

Trois propositions :

- Créer une instance large de la participation citoyenne (pour remplacer l'actuelle Commission nationale du débat public et élargir le champ de la démocratie participative : élargissement des seuils, expérimentations d'outils innovants, participation large et sur des enjeux globaux) ;

- Mettre en place un système législatif à trois chambres intégrant une **chambre du long terme** dont le rôle serait de préserver nos conditions d'existence contre les intérêts particuliers et le court terme avec une double fonction : un pouvoir d'initiative législative lié au long terme et un droit de veto constructif c'est-à-dire la faculté à faire réexaminer les projets de loi par les assemblées si ceux-ci vont à l'encontre des enjeux de long terme. Son rôle de contrepoids face au court terme serait accru par sa composition originale : ses membres seraient issus de la société civile et non plus du corps politique ;

- Instaurer un **Président de la République garant du bien commun et du long terme**

