

LAURENT FABIUS

POUR UNE NOUVELLE DONNE INSTITUTIONNELLE

Nous publions ici un texte original de M. Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, dans lequel sont repris et développés plusieurs thèmes abordés lors de l'allocution intitulée : « Faut-il changer de Constitution ? », prononcée le 5 juin 1998 au Forum du Futur. Ce texte nous semble en effet contribuer à la réflexion sur l'avenir de la V^e République.

147

Même s'il n'a pas atteint les sommets de la mondialmania, le débat sur nos institutions a pris récemment une ampleur nouvelle. Quarantenaire oblige, sur ce sujet, sinon austère, du moins sévère, colloques, rapports, publications, analyses – dans leur diversité ou leurs ressemblances –, depuis quelques mois se succèdent. Pour autant, ce n'est pas là affaire de mode ou de calendrier, mais bien davantage la conséquence logique d'une réflexion devenue indispensable. Non seulement parce que le président de la République et le gouvernement souhaitent avec raison relancer la modernisation de la vie publique, mais aussi, et de manière plus générale, parce qu'il existe une nécessité profonde – on pourrait sans outrage prononcer le mot « urgence » – d'y procéder. Cet anniversaire qui fête les quatre décennies de la Constitution de 1958 vient donc à point nommé pour s'interroger à la fois sur son proche avenir et, surtout, sur cette exigence d'évolution.

Nécessité donc, mais existe-t-il une réelle volonté de faire bouger les choses ? Je crois que celle-ci prend corps, bien qu'elle reste timide. Pour aboutir, elle devra s'affirmer. Si les Français, en effet, ne placent pas l'organisation institutionnelle au cœur de leurs préoccupations – tournées à juste titre vers l'emploi, la sécurité, l'éducation et les choix essentiels qu'implique la construction européenne –, elle est pourtant, nous le savons bien, un des éléments qui concourent à l'équilibre et au dynamisme du pays. Comme le maintien de la croissance et le retour de la créativité, c'est une des conditions majeures de notre futur, de notre devenir.

C'est pourquoi, au-delà du toilettage d'un texte essentiel, brillamment rédigé par quelques juristes au soleil de l'été 1958, une réflexion sur la réforme des institutions – qui ne saurait se limiter d'ailleurs à la Constitution – doit partir d'un certain nombre de signaux : impor-

tant taux d'abstention lors des scrutins, désaffection envers les syndicats et les partis, succès de formations extrémistes, nouveaux militantismes qui contournent l'engagement public, scepticisme à l'égard des institutions et des administrations, notamment européennes, fractures de toutes sortes qui se creusent entre ceux qui seraient « d'en bas » et ceux qui, toutes catégories confondues seraient « d'en haut ». Malgré l'amélioration récente, de nombreux Français ne croient pas vraiment que gouvernement, président et Parlement puissent répondre à leurs problèmes. Le diagnostic n'est pas agréable, il est là.

Oui, il existe en France une véritable crise de la représentation, et d'abord de la représentation politique : l'obsolescence de certaines pratiques, la concurrence d'autres modes d'expression, le sentiment d'un processus qui fonctionne en vase clos, l'idée répandue d'une confiscation du pouvoir par les élites induisent une perte de confiance dans le système de la représentation et dans celles et ceux qui l'incarnent. Les pouvoirs sont à la fois trop concentrés et souvent trop éloignés des citoyens. Ainsi, le fossé s'élargit. J'ajoute que notre architecture institutionnelle ne prend pas suffisamment en compte l'Europe, donnée désormais fondamentale. « Proximité, efficacité, responsabilité », c'est ce que demandent les Français à ceux qu'ils élisent. La trilogie est trop rarement vérifiée.

Ces différents enjeux sont liés les uns aux autres. Ils sont les composantes d'un même malaise. Notre système institutionnel s'apparente en effet à une mécanique délicate. Rouages, balanciers, automatismes subtils, tout se tient. Modifier un levier, c'est créer un mouvement qui implique un rééquilibrage ailleurs.

Sans tout bouleverser, démarche qui risquerait alors de rappeler l'ambiguïté calculée du *Guépard* de Lampedusa – « tout changer pour que rien ne change » –, je crois nécessaire de favoriser une nouvelle donne politique susceptible de retrouver l'essence de la démocratie, en revitalisant son fonctionnement.

Avant d'examiner les modalités de cette jouvence textuelle, une remarque s'impose. Notre système institutionnel – dont il faudrait au demeurant distinguer la théorie et la pratique – est en principe fondé sur trois pouvoirs, exécutif, législatif, judiciaire ; dans le même temps, d'autres pouvoirs, d'autres autorités, d'autres puissances (économique, médiatique, scientifique, technologique) exercent une influence éminente, sans être pour autant concernés directement par la Constitution. Or, ils devraient, eux aussi, être soumis à meilleure régulation. Principe de précaution, principe de prudence, principe de responsabilité s'appliquent également à eux. Ils en sont parfois exemptés ou s'en affranchissent. Ce point est fondamental. Néanmoins, il justifierait un autre débat, une autre étude complète et complexe qui dépasserait le cadre de cet article. Cela n'est pas son objet précis et le lecteur de cette revue pourrait m'en tenir rigueur. Ces limites étant tracées, les circonstances étant connues, le paysage étant désormais précisé, que faire ?

RENOUVELER CERTAINES CONDITIONS DE LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS

Je partirai d'une évidence : le fondement du contrat social, le B-A-BA de la démocratie, est que les élus du peuple soient suffisamment investis de sa confiance

pour que les décisions qu'ils prennent soient, au-delà des options personnelles, acceptées par la collectivité que, tous ensemble, nous formons. Service public, intérêt général, bien commun, depuis deux siècles, cette alchimie a, en France, un nom. L'idée est grande et généreuse. Pour être réalité, elle implique des élus pleinement disponibles et représentatifs. Cela nécessite que les responsabilités des uns et des autres soient claires, que les décisions soient lisibles, les orientations franches. D'où, notamment, la question de la cohabitation, donc aussi celle de la durée du mandat présidentiel, sur laquelle je reviendrai un peu plus loin.

L'accumulation excessive des fonctions électives – débat d'actualité – pose des problèmes de charge de travail et de conflits d'intérêts évidents. Limiter les cumuls devrait y répondre. Longtemps, on a posé la question exclusivement en termes de mandats. La loi de 1985, adoptée sous mon gouvernement, a interdit le cumul de plus de deux mandats locaux ou nationaux, et elle a marqué un progrès par rapport au système d'accumulations électives qui prévalait depuis la nuit des temps républicains. Toutefois, dans ce cadre premier, mais limité, un mandat de conseiller régional comptait autant, par exemple, qu'un mandat de président de conseil régional. C'était un déclic, une première étape et il fallait qu'elle réussît. Il s'agit aujourd'hui d'en marquer une nouvelle et d'aborder la question « qualitative » du cumul des fonctions. Les propositions du gouvernement en ce domaine sont connues : elles me paraissent de bon sens, dès lors bien sûr qu'elles restent raisonnables, qu'elles ne négligent pas les problèmes des cumuls de fonctions, d'activités ou de métiers, tout aussi essentiels car sources d'interrogations au moins iden-

tiques, et qu'elles ne compromettent pas un enracinement local des élus que je ne parviens pas à considérer comme un phénomène antidémocratique.

C'est pourquoi le corollaire immédiat de cette réforme devra être la définition d'un véritable statut de l'élu, non par un quelconque corporatisme ainsi qu'une critique superficielle l'insinue parfois, mais parce que la démocratie, si on veut qu'elle soit effective, a un coût. Assurer aux élus une indépendance matérielle, une couverture sociale et, une fois quittée la vie politique, une possibilité de réinsertion professionnelle et de retraite, est une question d'équité autant que de probité. C'est aussi une réflexion saine. Sans cela nous finirons par ne rencontrer que deux types d'élus : les milliardaires et les retraités. Même si ceux-ci sont nettement plus nombreux que ceux-là, c'est tout de même un peu limité !

Améliorer la donne institutionnelle consiste notamment à placer chaque citoyen en situation de briguer une charge élective, s'il le souhaite et s'il le peut. Actuellement, les fonctionnaires, notamment ceux des « grands corps », dont le statut privilégié – autre étude également et autre controverse – ne peut rester en l'état, bénéficient d'un avantage important. Devant l'élection, dans ce qui est une forme de compétition, il me paraîtrait légitime d'équilibrer les chances des agents et cadres du public, des salariés du privé et des indépendants. C'est la condition de cette égalité d'accès aux charges publiques que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen souligne comme une condition de base de la démocratie. Les fonctionnaires, si leurs responsabilités électives sont renouvelées à plusieurs reprises, devraient être amenés quant à eux à choisir entre leur mandat et leur statut.

On ne peut pas parler d'accès facilité à la représentation politique sans aborder la nécessité d'une meilleure égalité entre les sexes. Notre pays, dernier ou presque de la classe européenne, devrait rougir de sa situation archaïque. Elle n'est pas simplement anormale. Elle est inique. Malgré des progrès récents, l'équilibre et la justice de notre démocratie impliqueraient, en effet, que les femmes deviennent des élues en beaucoup plus grand nombre. Pour y parvenir, on le sait, une révision constitutionnelle est nécessaire. Une formule efficace, et qui n'entraînerait pas le risque du passage à une sorte de « République des communautés », me paraissait être d'inscrire cette évolution dans l'article 34 de notre Constitution, parmi les matières que notre « charte suprême » réserve à la loi et confie au Parlement. A partir de cette formulation ou d'une formulation voisine, le législateur pourrait, par exemple, décider qu'une liste de candidats ne serait pas recevable si elle comptait plus de 60 % de personnes du même sexe. Il s'agit autant de modifier les comportements que d'imposer des normes. D'autres solutions « rédactionnelles », d'autres « emplacements » dans notre loi fondamentale, d'autres modalités juridiques ont été évoqués. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée nationale devra mettre en place, comme c'est déjà le cas dans l'ensemble des Quinze à l'exception de la Grèce, une délégation aux droits des femmes, calquée sur celle qui est consacrée aux affaires européennes. Il s'agit autant de modifier les comportements que d'imposer des normes.

Une représentation plus fidèle de la société française passe aussi par une réflexion globale sur les modes de votation. D'une façon générale, à la lumière de ma propre expérience, je suis devenu

partisan de ceux qui permettent de dégager une majorité, de gouverner d'une façon stable et de veiller cependant à représenter les minorités. Or, la France qui compte déjà bien des dimanches électoraux, en raison du nombre de ses collectivités publiques et de son système institutionnel, est également championne du monde de la diversité des types de scrutin. Nombreux, ils ne sont pas tous parfaits... Il faut donc, sur ce point aussi, évoluer, modifier et homogénéiser lorsque cela est possible. Pour les élections législatives, je trouve raisonnable le scrutin majoritaire avec un complément de députés élus à la proportionnelle. Pour les élections régionales, je plaide depuis longtemps pour que le mode de scrutin soit inspiré de celui qui donne satisfaction, celui de l'élection municipale ; j'espère que la loi correspondante sera votée. Pour les élections cantonales, un meilleur découpage électoral qui tienne compte davantage des réalités de la France démographique de l'an 2000 s'impose. Dans le même esprit, il aurait fallu, sans arrière-pensée, mieux ancrer dans le tissu local les députés européens élus pour l'instant sur une liste proportionnelle nationale qui favorise anonymat et jeu des appareils : cela n'a pas été possible ! Je le regrette. J'ajoute que la rénovation de notre vie publique, qui profite des atouts du bicamérisme, ne pourra pas ignorer le Sénat, dont au minimum la composition devrait être rééquilibrée. Enfin, pour ressourcer périodiquement la légitimité des élus et afin de mieux coordonner la durée des mandats, une harmonisation de celle-ci autour de cinq ans serait opportune. Cela permettrait à la fois un regroupement des élections, des économies dans l'organisation des consultations et, vraisemblablement, une

moindre abstention, voire une plus grande mobilisation de nos concitoyens.

Que le système représentatif ait pour objectif d'aboutir à dégager des majorités claires, capables de prévoir, de décider et de gérer, est vrai au niveau local ; c'est encore plus vrai au sommet de l'État. Pourtant, en douze ans, la France a connu trois périodes de cohabitation, fruit d'autant de renversements de majorité, qui ont abouti à un système opposant en permanence deux légitimités différentes. Je sais qu'il peut plaire et même qu'il plaît souvent : c'est le mythe de « l'équipe de France ». Je n'ignore pas que, dans un domaine qui n'a rien à voir avec la conduite des affaires de la nation, il a démontré son efficacité : un pays soudé, vingt-deux jeunes gens black, blanc, beur ont emporté en juillet 1998 la France vers les sommets de la félicité. Je suis leur premier supporter, mais gardons les yeux ouverts, la compétition politique n'est pas exactement un match de football. Les électeurs sont des contribuables, des assurés sociaux, des usagers des services publics, des citoyens. C'est pour eux et en raison des conséquences dont il est porteur que, malgré la qualité des titulaires actuels, le système même de la cohabitation me paraît discutable. Il ralentit et parfois empêche certaines réformes indispensables, dilue les responsabilités, et finit par accréditer l'idée, profitable surtout à l'extrême droite, que droite et gauche, libéraux et sociaux-démocrates, conservateurs et progressistes opèrent les mêmes choix. Une alternance plus franche, ce qui est la pratique habituelle des démocraties, serait à mon avis préférable.

C'est pourquoi, malgré certains inconvénients d'un renoncement au septennat présidentiel, dont il faut rappeler qu'il naquit de l'espérance de vie du

comte de Chambord voici cent vingt ans, ce qui n'est pas un critère perpétuel pour qu'un peuple se détermine sur la longévité des mandats de ses dirigeants, la solution la meilleure ou la moins mauvaise passe par le quinquennat. Outre que cela correspond à la période moyenne de pouvoir réel du président, outre le fait que, en Espagne, en Italie, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Allemagne, ces cinq années correspondent peu ou prou à la distance qui sépare deux élections aux conséquences exécutives majeures, on alignerait ainsi la durée du mandat présidentiel sur celle du mandat législatif, ce qui assurerait dans le temps l'existence d'une majorité cohérente. L'Assemblée nationale serait alors élue comme le président de la République pour cinq ans, et ce, non pas le jour de l'élection du président, mais dès que seraient connus les résultats de l'élection présidentielle. Sauf forte schizophrénie des électeurs, événement ou homme exceptionnel, la première consultation ne serait pas sans effet, non pas mécanique mais politique, sur la seconde.

Dans ce schéma institutionnel, le président occuperait une fonction éminente, tempérée par un Parlement devenu plus actif et plus créatif. Le droit de dissolution ne serait pas supprimé car il faut rester pragmatique et prévoir la possibilité, quoique exceptionnelle, d'une circonstance où la dissolution s'imposerait. Une équipe, donc, pour un projet. S'ils réussissent, président et majorité parlementaire seront reconduits ; en cas d'échec, la sanction populaire amènera l'alternance, la vraie. Ce mécanisme constituerait plutôt un retour aux origines qu'un bouleversement. C'est pourquoi je me garderai bien de parler d'une VI^e République.

On objectera que le quinquennat risque de renforcer les pouvoirs du président de la République au détriment des députés, puisque leur sort sera lié. Certains proposent alors le régime présidentiel à l'américaine, sans Premier ministre. Je n'en suis pas partisan, notamment parce que la France n'est pas un État fédéral et que le système bipartisan strict n'est pas notre tradition. N'oublions pas non plus que, aux dires mêmes des spécialistes de ce régime, le système présidentiel américain est un système de séparation rigide des pouvoirs, comme on le constate. Mais il est vrai qu'il conviendra d'autant plus, le quinquennat étant établi, de conférer à l'Assemblée nationale des pouvoirs nouveaux.

On touche là au deuxième paramètre de la nouvelle donne politique : l'équilibre nécessaire des pouvoirs dans notre démocratie.

RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS

En fait, dans la France de 1998, il y a subordination du législatif à l'exécutif. Son indépendance n'est qu'un vain mot, un concept de légiste. Telle est la réalité, désagréable mais exacte, que nous vivons. Le rééquilibrage des pouvoirs est dans ces conditions le complément indispensable d'une représentation plus démocratique. A quoi servirait-il en effet de mieux élire de « meilleurs » élus, pour les laisser, faute de pouvoirs, faute de moyens, dans une situation de vassalité, de dénuement ou d'abandon face à l'administration et au gouvernement qui en disposent ? Cette anomalie aurait-elle besoin d'être illustrée par un second exemple qu'on le trouverait dans le tropisme centralisateur que, quinze ans après les lois de décentralisation, subit

encore notre pays. Deux constatations sans originalité, mais qu'on passe d'ordinaire sous silence : les pouvoirs sont actuellement trop concentrés entre les mains de l'exécutif et à Paris. La vitalité démocratique impose une évolution de cette situation.

Examinant ces aspects, je me place volontairement dans le cadre d'une démocratie représentative qui devrait – à horizon prévisible – rester notre matrice. Trois précisions donc. Quels que soient les nouveaux et utiles moyens de dialogue offerts par les technologies nouvelles, dont je m'efforce de doter l'Assemblée nationale pour améliorer ses conditions de travail et rendre plus efficaces les rouages législatifs, le dialogue sur la « toile » ne se substituera pas au débat parlementaire.

J'estime aussi qu'après les droits individuels et politiques de 1789, après ceux, collectifs et sociaux, de 1946, l'énumération des droits de l'homme devra être complétée dans la Constitution par de nouveaux droits, de nouvelles garanties, de nouvelles libertés, en matière d'environnement ou de bioéthique par exemple, pour que notre État reste en phase avec la société et ses progrès.

Enfin, le recours au référendum restera utile et, dans certaines circonstances, nécessaire, même si je ne pense pas – sauf à entretenir, selon un risque qui est parfois couru, la confusion entre démocratie et démagogie – qu'il devra être galvaudé. La procédure élargie depuis 1995 de l'article 11 de la Constitution devra donc être réservée à certains sujets, en respectant les procédures ordinaires, législatives et parlementaires, pour laisser – sur des questions, qui ne sont pas obligatoirement binaires – la discussion dans l'hémicycle éclairer le débat public.

Décrire cette inadaptation n'est pas instruire un procès à l'encontre des fondateurs de notre actuelle République.

Les relations entre Parlement, gouvernement et président qu'organise la V^e République ont été définies dans un contexte désormais vieux d'un demi-siècle ou presque. En 1958, le général de Gaulle et Michel Debré ont voulu rompre avec les excès des régimes précédents : instabilité gouvernementale, omnipotence de la Chambre des députés, faiblesse de l'exécutif. En réaction, ils ont voulu un coup d'éclat. Ils ont donc doté le chef de l'État et le gouvernement de pouvoirs très importants et réduit fortement la marge de manœuvre des assemblées. Au-delà des débats qui ont porté sur les modalités de cet *aggiornamento*, qui appartiennent désormais au passé et aux historiens, cette crainte est-elle toujours à prendre en compte ? Quarante ans après, sans revenir aux errements antérieurs, la présence des verrous qui entravent la liberté de manœuvre du législatif est-elle toujours justifiée ? Le retour de la vie politique vers le Palais-Bourbon, effet positif de la cohabitation, l'a montré : la démocratie naît du contrôle d'un pouvoir par un autre, c'est là sa dynamique. C'est pourquoi notre Parlement devrait voir ses pouvoirs renforcés dans le vote de la loi comme dans le contrôle de l'exécutif, tandis que serait maintenu le rôle indispensable du Conseil constitutionnel, dont la saisine devrait pouvoir s'opérer également, sous certaines conditions, par voie d'exécution.

S'agissant du contrôle de l'exécutif, les prérogatives de l'Assemblée nationale sont insuffisantes. On sait qu'un parlement, dans une démocratie, vote le budget, c'est même pour cette raison – consentir l'impôt, autoriser la

dépense – que les parlements sont nés dans la plupart des grandes nations européennes. Mais, dans notre pays, le budget exécuté n'a souvent que peu de rapport avec celui qui a été voté, sans que pour autant députés et sénateurs aient été consultés sur ces modifications. C'est un processus étrange. Pendant un trimestre nous discutons le plus sérieusement du monde pour déplacer quatre milliards de francs. Le lendemain un décret du Premier ministre, accompagné d'un arrêté de virement du ministre des Finances, en annule vingt ou en transfère trente d'un trait de plume. Dans ces conditions, qui se renouvellent d'année en année, une réflexion s'impose sur l'ordonnance du 2 janvier 1959 et sur le contrôle des conditions d'exécution des lois de finances. Ce n'est pas simplement une question de prérogative parlementaire. C'est une condition de l'efficacité de la dépense publique, donc de la baisse nécessaire des impôts, de la diminution de notre déficit, du remboursement de notre dette.

De même, dans certains domaines sensibles, le contrôle du gouvernement est insuffisant. Opérations militaires extérieures et accords de coopération, par exemple, échappent largement au Parlement : guerre du Golfe, opérations en Afrique, envoi de troupes en Bosnie, autant de situations dans lesquelles il n'a pas été associé à la décision (sauf par politesse, mais la politesse n'est pas un substitut à l'équilibre des pouvoirs !). Là aussi, des avancées sont indispensables. Elles sont possibles, comme on l'a vu avec la récente mission d'information de l'Assemblée sur le Rwanda. Sur ce sujet, comme sur celui des services spéciaux ou des exportations d'armements, la commission de la défense devrait formuler prochainement des

propositions qu'il faudra évoquer avec le chef de l'État et le chef du gouvernement, qui, pleinement conscients de cette insuffisance – sectorielle – de transparence et de démocratie, héritage des temps régalien, sont disposés à faire évoluer la situation.

154 Ces réformes ne sont pas exclusives d'un changement des mentalités et des comportements. Le parlementarisme rationalisé a sa part dans cette situation. Une certaine forme d'autocensure également. Puis-je citer un souvenir personnel ? Lors de ma première élection comme député, en 1978, un parlementaire chevronné auquel je m'étais adressé pour lui demander conseil, me résuma familièrement son appréciation : « L'Assemblée, c'est simple. Si tu es dans l'opposition, tu ne peux pas l'ouvrir, et si tu es dans la majorité, on te demande de la fermer. » La formule était un peu lapidaire, mais six mandats successifs de député, l'expérience à la fois de la conduite du gouvernement et de la présidence de l'Assemblée m'ont convaincu qu'il avait *grosso modo* raison et que cet état de fait devait être corrigé. D'une part, majorité ne doit pas impliquer « cécité » ou « entêtement ». D'autre part, en démocratie, l'opposition – même si quelques-uns, ici et là, selon les moments, l'oublie – n'a pas comme seul droit celui de se taire. Il faudra bien que ce que l'on nomme, à tort ou à raison, un « statut » de l'opposition voie le jour et aille plus loin que cet embryon aujourd'hui formé par l'article 4 de notre Constitution, une loi de financement de la démocratie et quelques chiffres comme celui de soixante, nombre et frontière symbolique, qui fixe la saisine du Conseil constitutionnel ou le dépôt d'une motion de censure. La démocratie, c'est, bien entendu, le respect du choix de

la majorité, mais c'est tout autant le respect des droits de la minorité. Dans cet esprit, j'ai proposé que soit institué à l'Assemblée nationale un « droit de tirage » automatique en matière de création de commissions d'enquête. C'est un premier pas utile. Il faudra aller plus loin. Le parlementarisme rationalisé, à la veille du prochain siècle, du troisième millénaire, peut céder la place à un parlementarisme civilisé. Il n'est que temps. Dans l'hémicycle de la République, chacun doit être écouté, chacun doit être respecté. Sans cela, comment faire comprendre qu'il doit en aller de même dans les rues de la cité ?

Assurer un contrôle effectif suppose une organisation et des moyens adaptés. En ce qui concerne l'organisation du travail parlementaire, je considère comme anachronique la limitation à six, prévue par la Constitution, du nombre des commissions permanentes de l'Assemblée. Une dizaine serait mieux adaptée à la nature et à l'étendue des matières traitées et nous rapprocherait de nos voisins, en rendant le travail de contrôle parlementaire plus efficace. La présidence de certaines de ces commissions, devenues plus nombreuses, pourrait être alors confiée à l'opposition et permettre une meilleure répartition au sein de la majorité plurielle. Je suis convaincu que cette réforme, quoique modeste, serait salutaire. La commission des lois ploie sous la tâche. La commission des affaires sociales, culturelles et familiales se multiplie en autant de spécialités. La commission de la production traite un jour d'énergie et de développement durable, le lendemain de transport et d'équipement, et le jour suivant de plantes transgéniques ou de taille des exploitations agricoles. Polyvalence, ubiquité, besoin de sommeil réduit et

omnicompétence sont évidemment les caractéristiques de tout parlementaire, mais un léger amendement de la Constitution devrait être entrepris sur ce point. Je l'ai souhaité en clôturant la session du Parlement en juin dernier. Je crois avoir été approuvé. J'espère être suivi.

S'agissant des moyens généraux de contrôle, il y a rarement eu autant de commissions d'enquête, de groupes de travail ou de missions d'information que sous cette onzième législature. Tant mieux ! Mais cette activité « accrue », si elle est motif de satisfaction, n'implique-t-elle pas, quasi automatiquement, d'« accroître » les moyens trop restreints des assemblées ? Contrairement à une idée reçue et rarement combattue, nos assemblées, nos parlementaires disposent de peu de moyens. Budgets d'investigation et de travail, équipes et assistants font sourire un membre du Congrès des États-Unis ; logistiques, services, s'étonner un représentant du Bundestag. Nul ne demande un alignement. Cela n'interdit pas de réfléchir à des améliorations. Le bénéficiaire final en sera le citoyen. Pourquoi ne pas envisager de « mettre à la disposition » du Parlement certains corps de contrôle et d'expertise publics, comme la Cour des comptes, qui accomplit un travail remarquable, ou l'INSEE, afin que les députés et les sénateurs puissent disposer d'éléments d'appréciation totalement objectifs sur les situations et sur les choix ? D'une façon générale, le rôle de contrôle, d'évaluation de l'action publique par le Parlement devra être renforcé. Cela passe évidemment par un redéploiement des « forces » propres de l'Assemblée, car il n'y a pas assez d'administrateurs et d'experts dans les commissions, cependant que trop de tâches matérielles ou de gestion sont encore directement assurées qui pour-

raient être confiées, plus économiquement, plus rationnellement, à d'autres. De même devrait être accrue l'information des citoyens sur la diversité des rôles du Parlement : l'initiative de créer une cellule pédagogique avec le ministère de l'Éducation nationale à destination des plus jeunes, la rénovation de notre site web devenu l'un des sites institutionnels les plus fréquentés par les internautes, avec nettement plus d'un million de pages consultées chaque mois, la création souhaitée d'une chaîne de télévision parlementaire, assurant la diffusion des débats plénières et des séances des commissions, tout cela devrait favoriser une telle orientation.

En ce qui concerne l'élaboration de la loi, sans contester la nécessité pour tout gouvernement de faire adopter les textes principaux qui lui sont nécessaires, il est indispensable de rationaliser le flux des textes et d'élargir fortement la capacité d'initiative du Parlement. Au cours de l'année 1997-1998, l'Assemblée nationale a siégé mille heures dans l'hémicycle. Même si, grâce à une nouvelle organisation de la semaine, tirant toutes les conséquences de la session unique, les mardi, mercredi et jeudi ont été strictement séparés en après-midi et en soirées, réservées aux séances plénières, les autres périodes de la semaine étant dédiées au travail en circonscription, aux réunions de groupe et de commission – ce qui fut un gain pour le bon fonctionnement de l'Assemblée –, nos rythmes de travail demeurent encore trop désordonnés. La responsabilité est loin de toujours en incomber aux députés. En réalité, elle tient en un seul constat : je considère que notre pays a des lois trop nombreuses, trop peu normatives et trop longues. Il serait bon de légiférer un peu moins et de mieux vérifier l'application des lois.

A contrario, l'excès de législation n'est pas un mal qui guette les auteurs des propositions de loi. Les « plages parlementaires » réservées dans l'ordre du jour aux initiatives des groupes politiques et des députés – aujourd'hui un jour par mois, soit deux fois plus qu'il y a un an – devront être mieux organisées et accrues, même si, en partie grâce à ce doublement, la proportion de « propositions » par rapport aux « projets » n'a jamais été aussi forte qu'en 1997-1998 (sur 51 textes adoptés, 23 étaient d'origine parlementaire et 16 sont devenus lois de la République, 7 autres étant votés conjointement avec des textes gouvernementaux qui portaient sur un sujet identique). Je songe aussi aux progrès que représentent les lois dites « de commission », telles qu'elles existent ailleurs, notamment en Italie où elles sont appelées *leggime*. Pourquoi ne pas admettre que, sur des textes techniques ou consensuels, le débat de fond, déjà tenu en commission, n'ait pas lieu, longuement et de nouveau, en séance plénière dans l'hémicycle ? C'est ce que nous avons amorcé avec la récente réforme de la procédure dite « d'examen simplifié » qui, sur plus de trente textes, a permis que l'essentiel du travail législatif, à l'exception évidente du vote, soit opéré en commission. De cette façon, une journée d'hémicycle en moyenne par mois a été libérée pour des textes plus délicats ou plus politiques. Voudra-t-on aller plus loin ? Une piste est derechef à explorer. Afin de mieux prendre en compte le rôle et les apports du Parlement dans la procédure législative, la discussion des lois en séance publique pourrait s'engager sur la base du texte de la commission. Ce serait un changement majeur. En tout cas, la ligne est claire, l'objectif évident. Nous devons avancer

sur une voie qui referait des séances plénières des moments centraux, politiquement et parlementairement forts, largements suivis, réservés aux textes essentiels (ce qui vaut aussi pour l'organisation de l'examen des lois de finances), quitte à exiger, sous peine de retenues financières, la présence effective des députés à cette occasion.

J'ajoute que, dans ce domaine déterminant qu'est la composition de l'ordre du jour, beaucoup tient à la pratique des rapports entre exécutif et législatif. Au nom de quoi les gouvernements successifs estiment-ils comme des crimes de lèse-exécutif que les députés aient l'initiative des lois ou amendent les projets, que la Conférence des présidents qui, chaque semaine, fixe l'organisation des débats au Palais-Bourbon, ne soit pas absolument une instance d'enregistrement, qu'elle ait, sans négliger son devoir de responsabilité, une autre vocation que celle d'entériner ? S'il est normal qu'un gouvernement puisse compter sur sa majorité pour adopter, par exemple, son budget sans modifications fondamentales, une telle attente n'a pas de justification s'agissant de nombreux autres textes. Une lecture excessivement rigoureuse de l'article 40 de la Constitution ou l'utilisation tous azimuts de l'article 49-3 constituent autant de dérives constatées dans le passé. Ce n'est pas qu'une question de dignité ou d'amour-propre des assemblées. Je préfère de beaucoup que toutes les questions soient abordées librement au Parlement par les députés plutôt que dans la rue : la démocratie n'est pas un face-à-face entre le gouvernement et les citoyens par télévision interposée ! Davantage d'initiative, donc davantage de contrôle, davantage d'ouverture : voilà quelques objectifs raisonnables pour le Parlement.

Sur la réforme de la justice, d'ores et déjà engagée par ce gouvernement, qu'ajouter ? Simplement qu'il faut que la règle du jeu soit claire. Elle tient pour l'essentiel en trois principes : proscrire l'intervention du pouvoir exécutif dans les affaires judiciaires individuelles ; garantir aussi bien l'indépendance des magistrats que les droits de la défense ; éviter le risque de gestion corporatiste de l'autorité judiciaire. Cette réforme ne saurait dispenser d'assurer que la justice soit rendue dans des délais raisonnables, ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et dans des conditions qui soient comprises par nos concitoyens. C'est, en ce domaine, leur souci principal.

J'ai évoqué le déséquilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, entre Paris et le niveau local. La France reste un État centralisé dans ses habitudes comme dans ses infrastructures. Cette rigidité nuit à notre efficacité collective. Le monde moderne est un monde de la globalisation, mais aussi de la rapidité, de la disponibilité, de la créativité, de la souplesse. On a parlé d'un « retour vers le local ». L'expression a vécu. Ce qu'elle décrivait n'a pas disparu. Les souhaits des citoyens et les évolutions de la société impliquent que les décisions soient prises près « du terrain ». Ce sont des raisons qui plaident pour que, seize ans après la précédente, soit mise en œuvre une nouvelle phase de la démocratisation locale. Cela me paraît indispensable. Chacun attend cette « décentralisation acte II » qui devrait rationaliser les missions – en conférant une réalité à la notion de « blocs de compétence » –, assurer les transferts de financement, moderniser et

adoucir la fiscalité, rendre les identités locales plus discernables, mais aussi doter les collectivités locales de pouvoirs nouveaux. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager que celles-ci puissent exercer, par convention, de façon optionnelle et avec les financements correspondants, certaines compétences de l'État (logement, divers aspects des politiques de l'emploi ou de la jeunesse et des sports, etc.) ? Dans le cadre d'un droit général à l'expérimentation, ces initiatives permettraient de décider – ou non – le transfert de tel ou tel secteur de l'activité publique aux collectivités.

Cette nouvelle phase de décentralisation devrait s'accompagner d'une réforme renforçant la coopération entre les collectivités territoriales. Nous avons aujourd'hui trop de niveaux de gestion locale et ils sont trop embrouillés. Je privilégierai pour ma part, au nom de la rationalité et de l'efficacité, la dimension régionale et la dimension intercommunale. Les enjeux du développement économique, la nécessité de bâtir des projets globaux, les contraintes financières : tout conduit à ce renforcement et à cette meilleure cohésion. Encore faut-il que les bases en soient claires : cette coopération devra être volontaire – et non pas imposée de l'extérieur –, solidaire – y compris sur le plan fiscal pour faire cesser la concurrence délétaire entre collectivités – et pleinement démocratique – car il n'existe pas de pouvoir sans contrôle. Dans une collectivité politique et administrative de taille réduite aussi bien qu'au niveau de l'État.

Pour contribuer à cette nouvelle donne politique, la décentralisation devra être accompagnée d'un véritable mouvement de déconcentration. J'estime en effet que, si les pouvoirs locaux sont forts, la représentation locale de l'État

doit l'être aussi. D'une façon générale, il est temps de poser réellement l'existence d'un principe de subsidiarité en matière administrative : ne devrait être décidé à Paris que ce qui ne peut pas l'être dans les services déconcentrés de l'État sur place, ce qui implique le renforcement de leurs moyens – y compris en termes humains – grâce à une politique qui ramènerait des emplois du centre hypertrophié vers la périphérie désertée et soutiendrait une action résolue en termes d'aménagement du territoire et de qualité de vie.

158 PRENDRE EN COMPTE L'EUROPE DANS LES INSTITUTIONS

Dernière confrontation, dernière adaptation, l'Europe et la nation. Pour des raisons historiques, la Constitution de la V^e République ignorait l'Europe. 1957 précédait 1958 – M. de La Palice l'aurait constaté –, mais de trop peu. C'est seulement en 1992 que la première traduction de l'engagement européen de la France a été inscrite dans notre loi fondamentale. Pourtant, chacun le sait, l'Europe modifie et modifiera le fonctionnement de nos institutions. C'est une réalité que nous ne prenons pas assez en compte, dans nos textes certes, mais aussi dans notre réflexion politique et institutionnelle générale. Le fonctionnement de notre État devra s'adapter à la construction européenne et promouvoir la réforme des institutions européennes. Les agents publics – les élus – devront y être formés, ce qui n'est pas nécessairement le cas aujourd'hui.

Le Parlement, émanation démocratique de la nation, a-t-il un rôle à jouer sur ce plan ? Sur le plan interne, les assemblées ont historiquement été très peu associées au processus de la

construction européenne, hormis à travers la ratification des traités. Or, la construction européenne échappe dorénavant à la diplomatie traditionnelle, celle de la conférence, et les décisions prises entrent directement dans l'ordre juridique interne. La distinction, la *summa divisio*, dans notre hiérarchie des normes, n'est plus tant entre la loi et le règlement qu'entre la loi nationale et le règlement européen. L'État de droit et une nécessaire transparence nous obligent, et c'est une bonne chose, à adapter le système actuel et à y réintroduire la réflexion et l'action du législatif. Pour cela, nous devons concevoir autrement l'association du Parlement aux dossiers européens. Un gouvernement qui se rend à Bruxelles ne peut laisser son Parlement sur la rive du Quiévrain. Deux pistes de travail notamment devront être explorées : d'une part, l'augmentation du nombre de commissions permanentes que j'ai déjà évoquée permettra de créer une commission de l'Europe, chargée de suivre quotidiennement à l'Assemblée, sur le fond, les dossiers européens ; d'autre part, la préparation des grandes négociations européennes devrait systématiquement être précédée d'un débat au Parlement. Quant à ce dernier point, un pas a été d'ores et déjà franchi en 1997-1998 avec l'organisation de débats avant les conseils européens. Sur les fonds structurels, sur la politique agricole, sur l'agenda 2000, il devrait en aller de même au cours des prochains mois.

De façon plus générale, nous devons admettre et même revendiquer que la question des institutions européennes fasse partie intégrante du débat institutionnel. Nos concitoyens le sentent bien, qui expriment à l'égard des institutions européennes les mêmes exigences de

transparence et de contrôle démocratique qu'au plan national. Primat du politique sur la technique, contrôle démocratique des décisions, séparation des pouvoirs : les principes sont les mêmes. Ils sont simples. Leur application l'est moins. Rendre les procédures européennes de décision plus efficaces en réservant l'obligation de l'unanimité aux choix fondamentaux ; faire en sorte que l'exécutif politique chargé de prendre certaines décisions au nom de l'Union soit véritablement responsable devant le Parlement de Strasbourg ; assurer l'articulation entre le Parlement européen et les parlements nationaux : autant d'adaptations attendues. Elles devront être concrétisées juridiquement assez vite, au moment de la ratification du traité d'Amsterdam. Selon moi, lors de ce débat, une chose devra être claire : un calendrier et une méthode d'approfondissement des institutions de l'Union européenne devront précéder son élargissement. Je suis un Européen convaincu, un partisan de l'Union et des avancées de sa construction. Je n'ai jamais varié. L'Europe est, pour la France, une chance. Mais pour elle-même, pour son bien et sa pérennité, sa réforme politique est un préalable absolu à son agrandissement géographique, une condition *sine qua non*. Par quel miracle l'Europe qui s'en va claudiquant à quinze se mettrait-elle à gambader à vingt ou trente ? Un continent n'est pas un terrain vague. Le pacte républicain qu'il faut renouveler avec nos concitoyens à l'échelle nationale doit en effet être vivant également au niveau européen. Un contrat social et institutionnel doit leur être proposé. A l'échelle européenne ! Sinon, le risque est grand de voir se développer le moment venu une sorte de rejet de l'Europe, devenue bouc

émissaire des problèmes non résolus et pain bénit pour les démagogues.

Renouveler les bases de la représentation politique, assurer un meilleur équilibre des pouvoirs, intégrer l'Europe à notre édifice institutionnel : telles sont trois conditions au moins d'une nouvelle donne institutionnelle qu'il faudra le moment venu proposer aux Français.

Certains disent, y compris paradoxalement ceux qui se réclament du général de Gaulle : « Changeons totalement d'institutions, passons à la VI^e République. » Ils ont tort. Une leçon de notre histoire est, en effet, qu'il est bon qu'une Constitution puisse durer et, coutumièrement ou juridiquement, s'adapter : tel est le grand mérite de celle de 1958, mérite qu'il ne faut pas oublier, même si, quarante ans après, il n'interdit pas et, au contraire, appelle des évolutions majeures.

Quand devront s'opérer ces changements importants ? L'expérience prouve que les candidats à l'élection présidentielle qui abordent, comme c'est normal, ces questions dans leur programme, sont généralement assez peu pressés, une fois élus, de procéder aux changements qu'ils évoquaient auparavant. Pour ne pas exagérer accuser la nature humaine, il est également vrai que la cohabitation ne favorise guère les plus ambitieuses de ces réformes. Sauf prochaine initiative – nécessairement conjointe – qui serait la bienvenue, mais reste dans les limbes, ce sera donc probablement dès après la prochaine élection présidentielle.

Si nous ne changeons pas en effet sur certains points importants *la* Constitution, il se pourrait bien que, dans des conditions beaucoup plus difficiles, on ne soit alors conduit à changer *de* Consti-

tution. Sans bouleverser certaines données positives fondamentales de la V^e République (pouvoir exécutif suffisamment fort et stabilité politique assurée par le fait majoritaire), il m'apparaît indispensable d'adapter nos textes fon-

dateurs au nouvel état de la société et aux exigences du peuple, qui est la source de tous les pouvoirs. Changements sensibles, changements paisibles : cette nouvelle donne est nécessaire à la France et aux Français du nouveau siècle.