



Cinquième République : réconcilier efficacité et responsabilité

Convention pour la France d'après

CONTRIBUTIONS DE :

- ▷ JOSÉ MARÍA AZNAR
- ▷ ÉDOUARD BALLADUR
- ▷ PATRICK DEVEDJIAN
- ▷ FRANÇOIS FILLON
- ▷ GÉRARD LONGUET
- ▷ PIERRE MÉHAIGNERIE
- ▷ JEAN-PIERRE RAFFARIN
- ▷ ÉRIC WOERTH





Cinquième République : réconcilier efficacité et responsabilité

Convention pour la France d'après

Sous la présidence d'**Édouard Balladur**,
ancien Premier ministre, député de Paris,

Convention organisée par **Patrick Devedjian**,
conseiller politique de l'UMP,
député des Hauts-de-Seine, ancien ministre
et **Éric Woerth**, trésorier de l'UMP,
député de l'Oise, ancien ministre.



Cinquième République : réconcilier efficacité et responsabilité

Convention pour la France d'après

▷ José María Aznar	6-9
Ancien Président du Gouvernement espagnol	
▷ Édouard Balladur	10-11
Ancien Premier ministre, député de Paris	
▷ Patrick Devedjian	12-14
Conseiller politique de l'UMP, député des Hauts-de-Seine, ancien ministre	
▷ François Fillon	15-16
Conseiller politique de l'UMP, Sénateur de la Sarthe, ancien ministre	
▷ Gérard Longuet	17-21
Conseiller politique de l'UMP, Sénateur de la Meuse, ancien ministre	
▷ Pierre Méhaignerie	22-25
Secrétaire général de l'UMP, député d'Ille-et-Vilaine, ancien ministre d'Etat	
▷ Jean-Pierre Raffarin	26-29
Ancien Premier ministre, sénateur de la Vienne	
▷ Éric Woerth	30-33
Trésorier de l'UMP, député de l'Oise, ancien ministre	

01

Contribution de José María Aznar

ANCIEN PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT ESPAGNOL

Il y a quelques semaines, mon cher ami Nicolas Sarkozy a participé à la Convention que mon parti a organisée à Madrid. Son allocution, courageuse, déterminée et optimiste, a résumé les idées et l'objectif poursuivi par nous tous. A l'occasion de ces rencontres, naissent de nouvelles idées mais surtout, de nouveaux espoirs capables d'offrir aux citoyens français et espagnols les réponses qu'ils exigent aujourd'hui. A Madrid et à l'heure actuelle à Paris, nous montrons aux citoyens des solutions et des propositions concrètes.

Je m'approprie les termes que mon ami Nicolas a alors adressés à Mariano Rajoy, Président du PP espagnol : *"nous devons préparer l'avenir et, ensemble, proposer de nouvelles idées"*. Le XXI^e siècle est synonyme de nouveaux défis et opportunités ; nous devons mobiliser toute la force de nos institutions pour y faire face. Nous sommes persuadés qu'un projet institutionnel réformiste est le meilleur gage d'avenir pour la France, l'Espagne et l'Europe.

Le bien-être et le progrès social imposent un État jouissant d'un état de santé satisfaisant, un État solide. Or, nous savons qu'un État fort n'est pas un État étendu. Un État fort doit être à même de résoudre les problèmes posés par la société. Il s'agit pour certaines institutions et membres du gouvernement d'être capables de se mettre au service de la société civile et non l'inverse. Dans le cas contraire, nous nous trouverions confrontés à un État asphyxiant et, parallèlement, faible et incapable de fonctionner correctement.

La tentation de se substituer à la volonté de l'individu plane sur les institutions. C'est alors que nous devons faire un pas en avant en défendant la seule politique possible : celle vouée au service de la personne, d'une société civile aspirant à davantage d'espace pour prospérer. Les institutions doivent fournir aux citoyens les conditions nécessaires à leur faire assumer leur propre vie.

Je crois également que les institutions doivent s'adapter aux nouvelles époques et aux nouveaux problèmes. Et c'est précisément pour

cette raison que nous devons rejeter la moindre prétention censée résoudre les défis institutionnels comme par miracle. Il faut fuir la propagande et la démagogie concernant un sujet aussi important. Nous ne devons pas faire confiance aux personnes qui promettent l'impossible et c'est de l'histoire française, espagnole et européenne que nous devons tirer la leçon. Face à ces considérations, notre projet se veut réaliste du fait qu'il prend en compte les véritables besoins des citoyens. Sans extravagances mais avec fermeté. Sans discours intempestif mais avec sérieux. C'est cette voie que doit suivre l'œuvre de nos institutions.

L'État doit être capable de s'adapter aux nouveaux défis. L'histoire de nos nations révèle que la seule révolution qui en vaille la peine est la révolution pour la liberté. Celle qui se forge sur le respect de la personne et de l'individu. Nous ne proposons aucune recette miraculeuse pour y parvenir, sachant pourtant ce qu'il faut absolument éviter; voler l'initiative à la société ouverte et aux personnes qui, jour après jour, innove, créent des richesses et font progresser nos pays.

Toutes ces idées relèvent du bon sens général mais certaines personnes semblent l'oublier. Le succès du réformisme institutionnel réside dans la conviction et la modération, dans un cœur ardent et une tête froide. Certains principes fermes et une politique modérée représentent les meilleurs guides vers une réforme efficace des institutions. Les idées sur le réformisme politique et économique, évoquées dans cette Convention, détrônent largement toute autre proposition. L'Histoire l'a démontré au fil du temps. L'Histoire est notre alliée.

Ce n'est pas une tâche facile. Pour mener à bien cette politique, il faut faire preuve de ténacité et d'audace. De ténacité car la responsabilité de l'homme politique impose de prendre des décisions qui ne sont pas toujours faciles. Elles peuvent se heurter au rejet de ceux qui veulent aller plus vite ou, au contraire, qui souhaitent ralentir le rythme.

Il faut de l'audace car l'avenir est toujours synonyme de nouveaux défis, à l'instar de la mondialisation et du libre commerce. Ils nous offrent des opportunités uniques mais également des problèmes : terrorisme, immigration illégale, délinquance internationale. Nos institutions doivent faire face à ces fléaux en faisant preuve d'intelligence et d'imagination mais également en faisant valoir leurs décisions et leurs valeurs.

Tout ceci ne saurait exister sans un leadership solide et fort. Les récents événements nous montrent les risques auxquels nous sommes confrontés au XXI^e siècle, en tant qu'Européens. Mais, face au chantage et à la tentation démagogique et opportuniste, il convient de rappeler que le secret de la société ouverte passe par des institutions solides et un respect scrupuleux de la loi.

Le travail de l'UMP démontre que cette attitude courageuse et décidée vient se rallier à la croyance en des principes solides et fermes. Face à l'opportunisme, à la démagogie et à la propagande, cette suprématie est celle des individus qui conçoivent la politique comme un instrument au service de la société, et non le contraire. Les institutions dans lesquelles nous croyons sont celles qui sont capables de répondre aux besoins des citoyens.

C'est pourquoi nous devons être convaincus de la nécessité de procéder à des changements dans ces institutions et, en même temps, des limites que nous nous fixons. Tout d'abord, la limite du respect envers la liberté des citoyens; sur le plan politique, économique et intellectuel. En 1996, mon parti est arrivé en tête du Gouvernement espagnol en faisant une promesse : mettre les institutions au service d'une société de citoyens libres et égaux. Huit ans plus tard, nous avons pu constater avec satisfaction que nous avons tenu parole.

En outre, les changements institutionnels doivent rechercher un avenir plus propice. Soyons conscients de l'impact de nos décisions actuelles sur l'avenir. Entreprendre des réformes institutionnelles, sans tenir compte de leurs conséquences historiques, est une erreur fatale. Croyez-moi lorsque je vous dis que je sais de quoi je parle; réformer les institutions sans tenir compte de leurs répercussions sur l'avenir reflète une absence totale de respon-

sabilité et fait sombrer la société dans l'incertitude.

Nous pouvons être fiers de nos sociétés et de leurs institutions. Elles nous procurent un niveau de bien-être enviable et envié. Nous pouvons nous targuer d'avoir une société ouverte, même si cette liberté a un prix. Le troisième point que je tiens à souligner réside dans le fait que la réforme doit être réalisée conformément aux lois sur lesquelles repose notre coexistence. L'État de droit est l'incarnation institutionnelle d'une nation constituée d'individus libres.

Lorsque nous sommes arrivés à la tête du Gouvernement espagnol il y a dix ans, nous étions convaincus de la nécessité d'appliquer de profondes réformes sociales, économiques et politiques. Hier, tout comme aujourd'hui, nous savions précisément l'objectif que nous poursuivions. Forts de cette clairvoyance, nous avons gagné le soutien de la citoyenneté qui nous a élus à la majorité absolue, quatre ans plus tard.

Nous étions persuadés que la véritable politique était celle reposant sur les idées, les convictions et les principes. Nous savions que nous nous mettions au service de la liberté des citoyens, que nous devions assumer nos responsabilités et que tout changement devait se produire en respectant scrupuleusement la Constitution, en tant qu'expression de l'État de droit. Ces convictions constituent la base de la politique réformiste. A l'issue de huit ans d'expérience au Gouvernement, je peux affirmer en toute satisfaction qu'à l'heure actuelle, en France, Nicolas Sarkozy et l'UMP incarnent cet engagement réformiste et tenace et que c'est lui qui est à l'origine de nombreux succès qui se sont révélés fort bénéfiques pour mon pays.

La voie qu'ont suivie les institutions européennes, au cours de ces dernières années, est un sujet inquiétant. L'année dernière, elles ont essuyé des revers difficiles. Nous avons constaté qu'un énorme fossé s'était creusé entre les citoyens européens et leurs institutions, ce qui se produit lorsque la société se rend compte que les institutions cessent d'être à son service pour tenter de s'y substituer. Mais cette situation se produit également lorsque les citoyens observent que tout fait l'affaire, que rien n'est important et qu'une chose vaut aussi bien qu'une autre.

C'est pourquoi nous devons mettre en garde contre la pensée affaiblie, le relativisme politique et moral. La démocratie représentative, la séparation des pouvoirs ou l'Etat de droit résultent de la croyance en certaines valeurs de vérité, de liberté ou de bien commun qui, selon nous, méritent d'être défendues.

Permettez-moi d'évoquer, tout comme Nicolas Sarkozy l'a fait voilà quelques semaines à Madrid, les Pères Fondateurs de l'Union européenne. Pour eux, les valeurs étaient bien claires lorsqu'ils se lancèrent dans l'aventure d'une Europe unie. Je tiens à rappeler que ces valeurs sont celles représentées par Nicolas Sarkozy en France, Angela Merkel en Allemagne et Mariano Rajoy en Espagne. Voici précisément les valeurs dont l'Europe a besoin.

Cependant, nous assistons, ces derniers temps, au triomphe de la pensée faible sur la conscience européenne. Nous devons nous demander aujourd'hui si les institutions en Europe ont répondu comme il se doit à la violation de la liberté d'expression, une valeur qui ne saurait être remise en question dans nos sociétés. Nous demander si elles n'ont pas baissé les armes face à leurs nouveaux ennemis. La dénommée "crise des vignettes" nous a démontré que certaines institutions qui tournent le dos aux convictions légitimant leur raison d'être sont vouées à l'échec. Elles nous conduisent également à une politique impersonnelle, bureaucratique, opaque. A une politique irréaliste.

Ce dont les citoyens européens ont besoin et qui s'inscrit dans les exigences, ce sont des réalités concrètes. Mais il faut pour cela prendre des décisions. Des décisions profondes, qui seront toujours combattues par ceux défendant les privilèges ou les protections mais qui s'avèrent pourtant nécessaires. Les citoyens européens demandent une Europe forte; en termes de politique, de sécurité, d'économie. Et ils ont bien raison. Mais pour relancer la forteresse européenne, une France forte doit s'imposer, déterminée et sûre d'elle-même, de ses valeurs et de son histoire fort enviable.

Finalement, permettez-moi de faire allusion aux risques majeurs auxquels sont confrontées les institutions des sociétés libres ; la crise

démographique et le terrorisme. Ils portent atteinte plus directement à l'avenir de nos institutions et nous devons les protéger grâce à une forteresse bâtie sur les objectifs, l'imagination et la prudence.

Les institutions sont le gage de la stabilité sociale mais en sont également le fruit. Elles confèrent aux citoyens les conditions propices au développement de leur projet de vie et ce, en toute liberté. Mais, en même temps, leur stabilité dépend du bien-être de la société civile à laquelle il sert. Des institutions saines sont en droit d'exister en présence d'une société civile saine et vigoureuse.

C'est pourquoi nous devons mettre en garde contre le problème démographique qui porte atteinte à nos pays et menace sérieusement notre avenir. Si les institutions ne mettent pas les mains à la pâte pour y remédier, nous assisterons au suicide démographique européen. L'Europe possède une histoire et un passé commun mais également un avenir commun. Un avenir qui se verra compromis si nous n'avons pas de descendants à qui transmettre ce formidable patrimoine.

Dans un deuxième temps, certains pensent que nous ne pouvons rien faire pour lutter contre le terrorisme et que c'est un fléau que nous ne sommes pas capables d'éradiquer. Dans le pire des cas, ils pensent à la pacification face à la terreur, à la concession ou à la tiédeur. Lorsque les institutions ne s'opposent pas avec ténacité et détermination au terrorisme, non seulement elles ne parviennent pas à en venir à bout mais encore elles portent préjudice à la société elle-même ; un Etat qui ne marque pas clairement et sans hésiter sa position face au chantage des terroristes est condamné à perdre, tôt ou tard, la confiance de ses citoyens.

Les institutions sont la première ligne de défense de nos sociétés contre le terrorisme. En Espagne, nous le savons bien ; jusqu'à il y a deux ans, nous recherchions à renforcer les institutions et à combattre le terrorisme avec toute la force que nous conférait l'Etat de droit. L'unité de tous avait réussi à encercler le moindre recoin de terrorisme nationaliste, voire à le faire quasiment disparaître. Cette réussite a également pu se concrétiser grâce à la contribution et au soutien de la France.

La sécurité de nos sociétés est la condition indispensable à notre bien-être. Les institutions doivent la garantir, montrer leur puissance et leur volonté d'éradiquer le terrorisme, qu'il soit ancien ou nouveau. Le terrorisme islamiste a frappé l'Europe : il a touché l'Espagne et la Grande-Bretagne de plein fouet et a tenté d'en faire autant en France, en Belgique et en Italie. Face à ce fléau, il n'existe que deux solutions : la défense fermée de nos sociétés ou la politique de la pacification. La première nous offre une ouverture; la seconde nous mène au suicide.

Je souhaite conclure ce message en me tournant avec espoir vers l'avenir que les idées

de liberté ont réservé à l'Europe. Au pays de Tocqueville, de Montesquieu et de Raymond Aron, je veux parier sur le réformisme politique comme étant le meilleur projet possible. Sans le lyrisme des mots vides, mais avec l'illusion de vouloir et de pouvoir tracer un avenir meilleur pour nos citoyens. J'ai dédié ma vie entière à cet idéal et j'observe à présent, en toute satisfaction, que le projet d'avenir de la France et de l'Europe est à l'heure actuelle entre les mains de l'UMP.

José María Aznar

**Ancien Président du Gouvernement espagnol
(1996-2004)**

02

Contribution de Édouard Balladur

ANCIEN PREMIER MINISTRE, DÉPUTÉ DE PARIS

“Des institutions plus démocratiques”

Il faut un aveuglement tenace pour croire que nos institutions fonctionnent bien.

Que voulait de Gaulle, auteur de la constitution de la cinquième République ? La stabilité du pouvoir exécutif et la fin du règne des partis. Les faits, aujourd'hui, ne vont guère dans ce sens.

Dès l'origine le système était ambigu : le pouvoir exécutif était confié au gouvernement, mais le Président en détenait une part ; le Premier ministre, responsable devant l'Assemblée, l'était en réalité devant le Président lui-même, chef véritable de la majorité parlementaire. On écrivait que la Constitution était mi-parlementaire, mi-présidentielle ; en fait, elle était obscure. Longtemps cette obscurité a profité au Président, son élection au suffrage universel, décidée en 1962, lui ayant clairement confié l'autorité suprême sur le plan politique. Dès lors, tous les pouvoirs émanaient de lui, il était le centre d'impulsion de toute la vie publique.

Mais une autre évolution a introduit l'instabilité : la cohabitation que j'ai prônée à l'époque, afin de rendre le système moins rigide, consistant à faire vivre ensemble deux autorités politiques de tendances diverses, le Président d'une part, le gouvernement et la majorité parlementaire de l'autre ; elle a démontré sa souplesse, mais conduit parfois à une inhibition réciproque.

Aussi notre régime politique apparaît-il tantôt cadenassé, tantôt instable : l'élection du Président au suffrage universel l'a déséquilibré en faveur de ce dernier ; la cohabitation a introduit l'incertitude des rapports d'autorité au sein de l'exécutif ; le Parlement, contre lequel les mesures de contraintes issues du “parlementarisme rationalisé” ont été accumulées, est privé d'un rôle véritablement indépendant à la fois dans l'initiative des lois, dans leur vote et dans le contrôle du gouvernement ; le domaine de la loi, qui devait être limité à l'essentiel, n'a cessé de s'étendre. En réalité, c'est tout l'équilibre

des pouvoirs tel qu'il avait été conçu à l'origine, qui est mis en cause ; en l'absence de cohabitation c'est le Président qui bénéficie de l'hégémonie politique et qui décide, mais c'est le Premier ministre qui est responsable devant le Parlement ; lorsque le Président perd sa majorité parlementaire et qu'il y a cohabitation – le quinquennat en réduit peut-être le risque, mais ne le supprime certainement pas –, il devient le chef de l'opposition face au gouvernement.

Ne cédon pas au fétichisme des conservateurs. La Constitution a duré ? Certes, c'est un mérite, mais à quel prix ? Au prix tantôt du déséquilibre des pouvoirs, au profit du Président qui peut, contrairement à de Gaulle, ne pas tirer les conséquences du vote populaire lorsqu'il est désavoué par les élections législatives ou par l'échec d'un référendum, tantôt en cas de cohabitation, de leur confrontation sans règles du jeu clairement définies. Dans aucune démocratie on ne constate pareille confusion.

Est-ce irrémédiable ? Non, à condition que l'on se décide à faire un choix clair qui mette fin à l'ambiguïté. On peut imaginer de revenir au régime parlementaire dans lequel la totalité du pouvoir exécutif serait confiée au Premier ministre responsable devant l'Assemblée nationale. Cela aurait l'avantage de la clarté et de la continuité, mettrait fin aux ambiguïtés et doterait la France d'un régime qui est celui de toutes les démocraties européennes. Est-ce compatible avec l'élection du Président au suffrage universel, grand moment du débat national qui décide la direction que doit prendre le pays ? Le peuple accepterait-il d'élire un Président privé de pouvoirs ? Ou bien faut-il abolir l'élection du Président au suffrage universel, afin que le débat essentiel soit celui des élections législatives et que le gouvernement relève du seul Parlement ? Le peuple français n'accepterait pas qu'on lui retire ce pouvoir.

A l'inverse, faut-il instituer un véritable régime présidentiel, le Président ayant en mains la totalité du pouvoir exécutif, mais en contrepartie le Parlement retrouvant la plénitude du pouvoir législatif ? Cela supposerait que le Premier ministre, si l'on souhaite en maintenir l'existence, ne soit plus qu'un chef d'état-major sans responsabilité politique et ne pouvant être renversé par l'Assemblée. C'est le régime qui aurait ma préférence, dès lors que l'élection du Président au suffrage universel est considérée comme un acquis irréversible. Le renforcement des droits du Parlement résulterait de l'accroissement de ses pouvoirs dans la procédure législative : abrogation de l'art. 49-3, moyen de pression du gouvernement sur l'Assemblée qui n'aurait plus lieu d'être dès lors qu'il ne serait plus responsable devant elle, maîtrise de son ordre du jour, suppression du vote bloqué.

Afin d'éviter des situations durablement conflictuelles, je pense, après avoir hésité, que le Président pourrait, une seule fois durant son mandat, avoir le droit de dissoudre une Assemblée hostile, mais à la condition que si, l'élection passée, une majorité législative toujours hostile était élue, celle-ci puisse à son tour mettre fin au mandat du Président. Ainsi l'équilibre entre les deux pouvoirs serait-il atteint, chacun prenant ses responsabilités. Si, à la réflexion, pareil système semblait présenter trop de risques, il ne resterait plus qu'à supprimer le droit de dissolution.

Faut-il imaginer une sélection des candidats à l'élection présidentielle pour éviter une prolifération qui obscurcit les résultats du premier tour ? On a parfois envisagé de confier à un corps électoral d'une centaine de milliers de grands électeurs, un peu à l'image de celui prévu par la Constitution de 1958 pour élire le Président, de sélectionner les quatre ou cinq candidats qui seraient seuls autorisés à se présenter à l'élection présidentielle au suffrage universel. C'est un peu le système américain des primaires, qui conduit à l'élimination des extrêmes. Il n'est pas sûr que l'opinion soit prête en France à une telle réforme.

S'agissant du Conseil constitutionnel, et pour lui donner une autorité morale incontestable, il serait souhaitable que le choix de ses membres fût validé à la majorité des deux tiers par

le Parlement, de sorte que les nominations soient pleinement légitimées grâce à cette large adhésion ; en outre, la procédure suivie devrait être plus transparente, et les justiciables devraient pouvoir le saisir par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité.

Un tel régime présidentiel conduirait-il à un renforcement excessif du pouvoir du Président, la fonction du Premier ministre disparaissant ? En aucune manière, si l'on prend la précaution de renforcer le Parlement. Y aurait-il un risque de blocage, le caractère français répugnant au compromis ? Je me demande si cette prétendue répugnance n'est pas une idée toute faite et si la possibilité offerte aux deux pouvoirs, exécutif et législatif, d'agir l'un sur l'autre ne serait pas un puissant moyen de les inciter à composer l'un avec l'autre. Après tout la démocratie ne consiste pas à faire tout de suite et dans tous les domaines tout ce que l'on a décidé de faire mais au contraire à prévoir l'existence de contrepoids indispensables à un équilibre libéral des institutions.

Y a-t-il une chance quelconque que ces suggestions soient reprises par l'un des candidats à l'élection présidentielle ? De toute manière, même si l'on ne décide aucun changement fondamental, il y a urgence à rendre au Parlement un rôle dont il est le seul à être privé dans les démocraties européennes voisines : maîtrise d'une grande partie de l'ordre du jour, suppression du vote bloqué, possibilité de voter des résolutions notamment en matière de politique étrangère, accroissement des pouvoirs de contrôle par les Commissions de l'activité gouvernementale. Il s'agit-là du minimum indispensable à l'équilibre démocratique de notre système politique. L'opinion y est beaucoup plus attachée qu'on ne le croit.

Édouard Balladur,
Ancien Premier ministre, député de Paris

03

Contribution de Patrick Devedjian

CONSEILLER POLITIQUE DE L'UMP,
DÉPUTÉ DES HAUTS-DE-SEINE, ANCIEN MINISTRE

“Améliorer notre Constitution pour davantage de démocratie”

Lorsque Nicolas Sarkozy a exprimé son souhait de rééquilibrer nos institutions, de mauvais esprits ont fait semblant de comprendre qu'il voulait simplement augmenter encore les pouvoirs du Président de la République. C'est exactement le contraire. Il s'agit de prendre acte de la situation présente, qui place le Président au cœur de notre système politique, et de rééquilibrer ce système en revalorisant le Parlement.

L'adoption du quinquennat d'une part, la concomitance de l'élection présidentielle et de l'élection législative d'autre part, ont en effet profondément modifié notre système.

Le quinquennat a pris acte de l'accélération du rythme de la politique. Il oblige le Président de la République à être plus en phase avec l'actualité que la mondialisation sollicite quotidiennement. Il ne peut plus se limiter à donner de grandes orientations, laissant le Premier ministre seul exposé. Dès que les événements sortent de l'ordinaire du quotidien, l'opinion réclame son intervention.

Cela est d'autant plus naturel que le Président est la seule personne que les Français ont élue. Il est porteur d'une légitimité propre, que le Premier ministre n'a pas et ne peut avoir. Même en cas de cohabitation le Premier ministre ne tient son pouvoir que de manière indirecte, par l'investiture de l'Assemblée.

Par ailleurs, l'élection législative n'est plus désormais que la ratification de l'élection présidentielle qui la précède. La principale question posée à cette occasion est désormais : voulez-vous donner au Président que vous venez d'élire, les moyens de la politique que vous avez choisie ? Et cela pour une durée qui n'excédera pas cinq ans. La perspective de nouvelles cohabitations s'éloigne donc.

Parallèlement, le Parlement s'est encore affaibli, car la légitimité de l'Assemblée emprunte

désormais celle du Président, puisque les élections sont dépendantes.

Ainsi le Premier ministre, habituellement choisi par le Président sur le seul critère de son jugement personnel, tient sa confiance d'une Assemblée nationale issue elle-même de la confiance que le Président a accordée aux candidats qui se sont présentés avec son soutien. Lorsque le Premier ministre présente son discours politique générale au Parlement, c'est en réalité le programme du Président de la République qui est soumis au vote de confiance.

Afin de sortir de cette hypocrisie, Nicolas Sarkozy propose **que le Président s'adresse lui-même, directement, au Parlement.** Il imagine même qu'un discours annuel sur l'état de la France pourrait avoir lieu. La Constitution disposerait alors que "le Premier ministre coordonne l'action du gouvernement", ce qui correspond d'ores et déjà à la réalité des choses. On se souvient que le Général De Gaulle soulignait le 31 mars 1964 que "l'autorité indivisible de l'État est confiée toute entière au Président par le peuple qui l'a élu". Il n'y a aucune « dyarchie ».

Hors le cas de cohabitation désormais improbable, le Président n'a pas à désigner le chef de la majorité parlementaire comme Premier ministre, puisque de fait, c'est lui qui dirige cette majorité. Si par impossible, l'opposition emportait les législatives, cela signifierait que le peuple a voulu délibérément organiser une cohabitation ou une sorte d'union nationale. Le Président aurait alors à en tirer les conséquences, soit en organisant un gouvernement de cohabitation soit en se démettant. Il ne lui serait d'ailleurs pas interdit de prévenir de son intention avant les élections législatives. Le général De Gaulle procédait ainsi.

Dès lors que **le Premier ministre est enfin reconnu dans son rôle de coordination**, la question d'une éventuelle censure du gouvernement

par l'Assemblée nationale est posée. Faut-il censurer celui qui n'est pas le réel inspirateur de la politique conduite ? Y a-t-il lieu de lui accorder une confiance qui s'adresse en réalité au Président ?

Cela entraîne loin... Si le gouvernement n'est plus censurable, à l'inverse l'Assemblée peut-elle être dissoute ? Cela pose également la question de l'article 49-3 : le gouvernement ne pouvant plus être renversé, la confiance ne saurait être demandée et aucun texte ne saurait plus être adopté du simple fait que cette confiance ne lui soit pas refusée.

La suppression du droit de dissolution renforcerait fortement l'autonomie du Parlement. Mais l'on voit bien qu'il s'agit alors d'une profonde modification constitutionnelle, même si l'évolution se fait dans cette direction depuis longtemps.

Les réponses à ces questions, quelles qu'elles soient, ne sont pas les seuls moyens de procéder à une **réhabilitation indispensable du Parlement.** Un Parlement aussi affaibli que le nôtre voit les grands débats de société se dérouler ailleurs que dans son enceinte, sur les médias, par exemple, mais avec une représentativité arbitraire et discutée et le prisme déformant de la mode et du spectacle que l'audimat exige. Le débat se développe aussi de plus en plus dans la rue, tant il est vrai que dès lors que la loi est davantage enregistrée qu'élaborée par le Parlement, elle perd de sa légitimité et donc de sa force.

Les deux fonctions traditionnelles du Parlement, législation et contrôle, doivent être réévaluées.

Pour ce qui est de la fonction législative, il est à l'évidence indispensable de **rendre au Parlement une maîtrise partielle de son ordre du jour.** Le système actuel oblige à un travail bâclé. Le gouvernement prend tout le temps dont il a besoin pour établir un projet de loi ; il s'agit souvent d'une année et parfois de beaucoup plus. Chacune des deux chambres ne dispose ensuite que de quelques courtes semaines pour procéder à l'examen en commission et en séance. L'impact de chaque projet est toujours sous-évalué et les parlementaires n'ont guère eu le temps de s'y intéresser, ce qui en réduit encore le nombre. Il importe également **que le Parlement puisse**

suivre les mesures d'application d'un texte et soit doté du moyen de pallier l'éventuelle carence du gouvernement. Quand ce dernier n'a pas pris les mesures réglementaires, dans un délai à définir, on pourrait imaginer que le Parlement puisse les prendre. La France est le seul pays de l'Union Européenne où il est interdit au Parlement d'établir des mesures réglementaires. Chacun sait pourtant que le diable est dans les détails.

La fonction de contrôle, déjà consacrée par les textes, demande à bénéficier de **davantage de moyens matériels et humains.** Cela dépend en grande partie du Parlement lui-même, mais on pourrait concevoir un lien organique plus fort avec la Cour des comptes qui serait l'auxiliaire du Législatif avant d'être celui de l'Exécutif. Les contrôles du Parlement, exercés dans les administrations sur place et sur pièce, pourraient être opérés conjointement par des parlementaires et des conseillers à la Cour des comptes. Le Parlement pourrait également avoir recours à des audits externes.

Nicolas Sarkozy propose par ailleurs de **renouer avec une troisième fonction parlementaire : celle des nominations.** Ou plus exactement, il suggère de faire participer le Parlement aux nominations qui ont lieu sous l'autorité du Président dans les termes de l'article 13 de la Constitution. Il s'agit clairement d'une réduction des pouvoirs du chef de l'État, dans un sens plus transparent et plus démocratique. Les personnes dont la nomination est pressentie devraient faire l'objet d'une audition publique par les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale. Le Parlement pourrait même être doté d'un droit de veto à une majorité qualifiée.

Une grande novation dans l'organisation de la gouvernance a été évoquée par le président de l'UMP. Il faut reconnaître que si la Constitution de 1958 a établi la stabilité des fonctions pour le Président de la République et le Premier ministre, pour les ministres, "la valse" est restée la même que sous la quatrième République. On se souvient en particulier des railleries dont la France a été l'objet par ses partenaires européens, avec "ses dix ministres en dix ans à Bercy". A cela il faut ajouter l'éclatement de la fonction gouvernementale entre de trop nombreux ministres, ce qui conduit à des chevauchements de responsabilité et, en fait, à l'irres-

04

Contribution de François Fillon

CONSEILLER POLITIQUE DE L'UMP,
SÉNATEUR DE LA SARTHE, ANCIEN MINISTRE

“Pour une République moderne”

responsabilité : quand tout le monde est responsable de tout, personne n'est responsable de rien! Nos politiques manquent de continuité dans les détails, de stabilité dans les relations intergouvernementales par des changements d'interlocuteurs trop fréquents, ce qui affaiblit notre influence notamment en Europe. Le périmètre de chaque ministère est lui-même instable : il change d'un gouvernement à l'autre, le plus souvent pour satisfaire les calculs politiques du jour et caser tel ou tel protégé. Les regroupements sont parfois surprenants, et nous faisons preuve d'une grande créativité dans l'intitulé de certains ministères ! **Mettre un peu d'ordre, de stabilité et de transparence dans une action recentrée est l'affaire d'une loi organique** : elle est souhaitable à la fois pour améliorer l'efficacité de notre gouvernance et pour renforcer notre crédibilité à l'étranger.

A cette occasion, on pourrait **modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature** en réduisant sensiblement le nombre des magis-

trats qui y siègent. On éviterait ainsi l'écueil du corporatisme qui s'y développe, en ne permettant pas, comme pour les chercheurs, que les intéressés s'évaluent eux-mêmes. Du même coup, on réglerait le problème de la responsabilité des magistrats : il suffira pour cela d'élargir aux plaignants le droit de saisir le CSM, en le régulant par un filtre.

Dans cet ordre d'idée, les droits du citoyen seraient également développés par le droit au recours individuel d'inconstitutionnalité. La cinquième République a inauguré dans notre pays le contrôle de constitutionnalité et par cette mesure, elle a très largement renforcé la stabilité de nos institutions. Depuis bientôt 50 ans, ce droit est allé en s'élargissant. Il importe d'achever l'œuvre en permettant au citoyen d'exercer lui-même ce recours, dans des conditions qui empêchent les abus mais confortent l'état de droit.

Patrick Devedjian,
conseiller politique du président de l'UMP,
député des Hauts-de-Seine, ancien ministre

Y-a-t-il un lien entre le divorce des citoyens vis-à-vis de la politique et le fonctionnement de nos institutions ? Existe-t-il une relation entre la difficulté de réformer notre pays et l'organisation des pouvoirs en France ? Je le pense depuis plusieurs années. J'estime que la perte de légitimité, d'efficacité et de transparence qui caractérise l'action politique trouve, pour partie, sa source dans la question institutionnelle.

Alors que la France cherche des repères pour construire son avenir, nos institutions sont dépourvues de deux qualités majeures en période de doute et de mutation : la clarté pour gouverner et la représentativité pour délibérer. Je crois nécessaire de moderniser la République en donnant tout son sens à un principe cardinal dans toute démocratie : celui de la responsabilité. Responsabiliser l'autorité du Président de la République et responsabiliser la légitimité du Parlement, ces deux objectifs me conduisent, à titre personnel, à militer en faveur d'un régime présidentiel à la française au sein duquel les pouvoirs de l'exécutif et du législatif sont à la fois renforcés et mieux équilibrés.

Depuis 25 ans, le zapping électoral et les changements gouvernementaux répétés signent l'absence de lisibilité et de continuité du pouvoir exécutif.

Qui, au sommet de l'Etat, est comptable de la politique de la France ? Qui fait quoi ? Qui décide ? Qui assume ? Du temps du général de Gaulle, ces questions ne se posaient pas... Et par ailleurs, le septennat sacralisait la fonction présidentielle en la plaçant au dessus des contingences. Mais dans le cadre d'un quinquennat qui accélère notre vie démocratique et la rend plus exigeante en terme de responsabilité politique, cette fonction souveraine et arbitrale perd de son sens.

Devant ce constat, nombreux sont ceux qui estiment que ce ne sont pas nos institutions qui sont en cause, mais leur usage... "Rien n'interdit au Président – disent-ils – de s'im-

pliquer davantage dans les affaires du pays !". Certes, mais il me semblerait plus sain et plus utile à la France que nos institutions le poussent clairement à s'y impliquer !

Si, depuis plus de vingt ans, le chef de l'Etat est tenté de n'intervenir que de façon épistolaire sur les questions intérieures, c'est bien que nos institutions ne le portent pas à s'engager directement sur les sujets sensibles. Cette conception parcimonieuse du pouvoir suprême ne me paraît ni conforme à la force symbolique de l'élection présidentielle (qui est l'élection reine, et plus encore depuis qu'elle anticipe les élections législatives !), ni surtout conforme à la nécessaire pédagogie politique dont notre pays a impérativement besoin pour se moderniser et se rassembler.

Cette pédagogie vis-à-vis des Français doit être permanente, et elle ne peut être véritablement efficace que si elle est développée par celui que la nation a personnellement élu. Pour moi, le chef de l'Etat doit être un acteur engagé. Il doit non seulement décider mais aussi s'expliquer de façon constante sur ses choix. Il doit être dans l'arène. Bref, il doit gouverner ! Dans cette perspective, je trouve, par exemple, anormal et frustrant, que le Président de la République ne puisse se rendre au Parlement pour défendre de vive voix sa politique. Je trouve également trompeuse – nous sommes là au cœur du problème ! – la distinction des rôles établie par notre constitution, entre un Président qui “veille au respect de la constitution et assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat” (art.5), et un Premier ministre “qui dirige l'action du gouvernement (art.21) ; “gouvernement – qui comble de l'ambiguïté ! – détermine et conduit la politique de la nation (art. 20)”. Ces articles nous renvoient au cœur de l'organisation et donc du fonctionnement du pouvoir exécutif, dont le caractère “monarchique” et bicéphale mérite d'être repensé.

05

Contribution de Gérard Longuet

CONSEILLER POLITIQUE DE L'UMP,
SÉNATEUR DE LA MEUSE, ANCIEN MINISTRE

“La nouvelle question française”

J'estime que cette organisation bancaire n'est pas pour rien dans l'absence de continuité gouvernementale dans notre pays. Au fil du temps, le Premier ministre n'est plus seulement considéré comme un ultime "fusible", il est devenu une sorte de personnage défouloir derrière lequel s'abrite le véritable décideur. Depuis 1980, 26 gouvernements se sont succédés en France. En Allemagne le chiffre est de 9, en Espagne de 8 et en Grande Bretagne de 7. Chez nous, à la première élection locale perdue, au premier blocage social sérieux, au premier sondage décevant, on change les équipes, on redécoupe les ministères et les administrations, on redéfinit le cap. Toutes les politiques économiques et sociales qui ont réussi en Europe résultent d'une action réformiste s'inscrivant dans le temps. Chez nous, les conservatismes durent parce que les gouvernements ne durent pas !

Cette fébrilité bien française n'est pas exclusivement culturelle... Elle est aussi portée par la nature de nos pouvoirs. L'absence de continuité politique serait bien moindre si la responsabilité du chef de l'État était clairement engagée sur le plan constitutionnel et si l'organisation gouvernementale était mieux rationalisée, notamment par le resserrement des équipes dirigeantes et l'inscription de la liste et des attributions des ministères dans une loi organique.

Un Président qui conduit la politique de la Nation et qui se doit de l'expliquer à ses concitoyens les yeux dans les yeux, un gouvernement resserré et assuré de la durée : voilà ce que doit être un exécutif moderne et efficace.

Cet exécutif rénové doit être équilibré par le parlement ; un parlement qui doit être plus actif, plus créatif et surtout mieux respecté. Celui-ci est aujourd'hui l'ombre de ce qu'il devrait être. Si l'État est si mal géré, c'est que le contrôle du législateur n'est pas assez serré ! Si les tensions que traverse notre société s'expriment de façon chronique dans la rue, c'est

que notre démocratie parlementaire ne joue pas pleinement son rôle d'interprète et de régulateur social.

Pour renforcer le Parlement, bien des solutions existent : étendre son pouvoir de contrôle sur le gouvernement et ses administrations, étoffer ses capacités d'expertise par le transfert de certains organismes publics, élargir ses compétences dans le domaine des nominations qui sont aujourd'hui concentrées dans les mains de l'exécutif... A l'évidence, on ne peut élargir la responsabilité de l'Assemblée nationale sans s'interroger sur l'épée de Damoclès qui pèse au-dessus de sa tête : je veux parler de l'article 12 de notre constitution. Certes, le quinquennat a limité les risques d'un divorce entre le chef de l'État et sa majorité, mais le droit de dissolution n'en reste pas moins un outil d'intimidation qui ne laisse pas beaucoup de place à l'audace politique de la chambre. Il serait inconsidéré d'abroger ce droit de dissolution. Je suggère plutôt – conformément d'ailleurs à l'esprit de Charles de Gaulle – de faire en sorte que la dissolution puisse être utilisée, mais son usage entraînerait alors la remise en jeu du mandat présidentiel.

Ce renforcement du Parlement devrait conduire l'État à une meilleure gestion, car celle-ci sera mieux contrôlée et évaluée. Il devrait permettre aussi de canaliser les débats et les frustrations qui traversent notre société. Il devrait enfin favoriser une relance de la démocratie sociale par le biais d'une procédure législative mieux ciblée, et, dès lors, plus respectueuse des champs dévolus aux partenaires sociaux.

A l'approche de son cinquantième anniversaire, la cinquième République présente des signes de grippage et d'essoufflement qu'il nous faut traiter sans nostalgie excessive. L'heure est venue d'ouvrir largement le débat.

François Fillon,
Conseiller politique de l'UMP,
Sénateur de la Sarthe, ancien ministre

Depuis le premier choc pétrolier de 1974, qui a symboliquement marqué l'évolution rapide, constante et inéluctable vers la mondialisation, de toutes les grandes démocraties développées, la France est assurément celle qui a eu le plus de mal à engager les réformes courageuses les plus évidentes, s'accrochant, d'alternance en alternance, à une "exception" dont la seule vérité est une croissance plus lente, un chômage plus fort et une dette plus lourde que ses compétiteurs.

On peut incriminer les hommes au pouvoir et ils ont chacun, à leur façon, leur part de responsabilités. On peut incriminer ceux qui les ont élus, pour autant, on n'explique pas grand-chose car toutes les démocraties ne sont pas condamnées à l'esquive et toutes les majorités courageuses n'ont pas été, de par le monde, condamnées à l'échec électoral. Condamner les Français serait tout aussi injuste tant sont nombreux ceux qui donnent l'exemple de l'évolution, du changement et de la réussite. "Des lions commandés par des ânes", a ironisé un essayiste récent, paraphrasant Guillaume I^{er} après Reichshoffen.

Des ânes, pas pour l'analyse en tous les cas ! Les diagnostics les plus justes ont été établis depuis vingt-cinq ans et des solutions pertinentes proposées souvent à droite mais aussi dans le monde syndical ou dans la gauche réformiste et européenne.

La question n'est pas celle du courage, du talent ou de l'intelligence individuelle des dirigeants. Ces qualités ne sont pas plus faibles en France que dans les autres grandes démocraties. Si ce ne sont pas les hommes, c'est donc, en large mesure, nos institutions qui sont responsables. C'est ma profonde conviction. Nos institutions, telles qu'elles se sont déformées et telles

qu'elles ont été déformées, rendent le changement très difficile. Et ce pour trois raisons.

La première est que le mode de scrutin majoritaire à deux tours mobilise au deuxième tour ceux que la crainte du changement rassemble. Ni Kohl, ni Thatcher, ni même Reagan n'ont été chez eux majoritaires. Pour la bonne raison qu'ils n'ont jamais connu que des élections à un tour. Ils n'ont jamais dû affronter, au second tour, le rassemblement des inquiétudes de toutes origines. Je ne suis pas certain qu'ils auraient pu les surmonter. En France, c'est la règle. Vous êtes chassé par l'alliance de l'extrême gauche et l'extrême droite au second tour. Pas très raisonnable⁽¹⁾.

La deuxième est la prééminence absolue de l'exécutif, dont la montée est constante en France depuis 1962. Or, n'en déplaise aux volontaristes de tout poil, l'exécutif est nécessairement conservateur car il soutient les corps intermédiaires plus qu'il ne les dirige. Le gouvernement doit "faire avec" le corps social comme le ministre "fait avec" ses interlocuteurs institutionnalisés. Le mode d'élaboration du projet de loi gouvernemental en est la parfaite illustration. À quelques exceptions près, le projet gouvernemental entérine un accord plus qu'il ne dessine une architecture nouvelle. Le paquebot vire lentement. Il aura fallu dix ans pour déréguler les télécoms et plus pour l'énergie.

De plus, le quotidien envahit l'exécutif. Ses projets viennent des hommes et des idées en place. Changer, c'est se déjuger.

Dans le meilleur des cas, la dépense publique constitue la seule réponse, c'est-à-dire hier l'inflation et aujourd'hui l'endettement et toujours l'impôt. L'exécutif ne peut pas se dérober à la pression de l'actualité. Alors, il achète, il aide,

il soutient, il finance. En réalité, depuis vingt ans, il s'endette. Le Parlement approuve et pourtant, d'élections législatives en élections législatives, le peuple sanctionne. Pas une majorité sortante n'a été reconduite depuis 1978.

La troisième raison est la présidentialisation totale de la vie politique. Le président et ses quelques challengers sont les seuls acteurs de la vie publique. Il y a bien des seconds rôles. Aucun ne compte. Comment en serait-il autrement ? Une vague présidentielle vous hisse sur la berge, un reflux vous entraîne au large quel que soit votre travail. Les petites communes, les cantons ruraux échappent peut-être encore à cette présidentialisation. Tous les autres mandats sont solidaires du destin d'un homme et il n'y a pas de place pour la nuance entre le soutien total et l'opposition irréductible, sauf éventuellement dans les mois déléteurs d'un pouvoir finissant.

En un mot, nos institutions infantilisent la classe politique, qui ne joue ni son rôle de représentation ni son rôle de contrôle. L'addition est salée. Les votes de dissidences se multiplient. En 2002, les deux candidats du second tour représentaient moins de 40 % des suffrages exprimés du premier tour. En 1995, le chiffre était comparable. Mais une fois élu, le cinquième des exprimés du premier tour représente toute la France. L'assise est fragile. Le 29 mai 2005, contre 80 % de la classe politique, les Français ont voté non à 55 %. Le fossé est bien là, pourquoi le nier ? 55 % d'entre eux ont voté contre les trois quarts de la majorité des dirigeants au référendum sur la Constitution européenne.

Une remise en ordre s'impose à partir et avec les institutions de la V^{ème} République. Rien n'est magique en droit constitutionnel. Tout est logique. Le président est élu au suffrage universel à deux tours pour cinq ans. Nul ne songe à remettre en cause ce mode de désignation. L'Assemblée nationale, depuis 2002 et sauf accident, de renouvellement en renouvellement, est élue elle aussi au scrutin majoritaire à deux tours dans le sillage de l'élection présidentielle. C'est un cadeau encombrant. Un cadeau, car cette

double identité de dates et de mode de scrutin devrait éviter la cohabitation. Encombrant, car la docilité permanente de l'Assemblée affaiblirait l'image de la politique, comme l'opposition de deux majorités, parlementaire et présidentielle, ruinerait la stabilité gouvernementale, force de la V^{ème} République.

I. Confirmer le pouvoir exécutif

La stabilité de l'exécutif est un préalable du succès. Elle n'est pas en elle-même suffisante. Pour autant, encore faut-il ne pas la compromettre car c'est un atout de la V^e République.

Mais ayons le courage de tirer les leçons de ces vingt dernières années.

- Le quinquennat a mis fin au président arbitre. Il est désormais, et pour cinq ans, le patron de l'exécutif. Garder le Premier ministre est pratique dans un monde où la politique internationale et l'Europe absorbent le président. Le Premier ministre reste mais si le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, personne n'imagine que ce ne soit pas le président qui le dirige. Il doit donc pouvoir s'adresser directement et exceptionnellement, au Parlement même si le Premier ministre en est l'interlocuteur habituel.

- Le gouvernement ne doit plus être bi ou tripartite⁽²⁾. Des ministres de plein exercice, moins nombreux, réunis en conseil, et seulement eux, dirigeant des ministères stabilisés par la loi. Autour d'eux et autant que de besoin, des ministres délégués et des secrétaires d'État, mais qui ne siègent pas au sein du Conseil de pairs.

Pour que les ministres dirigent leurs administrations, ce qui est leur première mission, il faut qu'ils soient forts. Il faut donc qu'ils ne restent au gouvernement que parce qu'ils le veulent et non pas pour une autre raison moins avouable que la conviction. S'ils étaient parlementaires, ils doivent le redevenir en démissionnant. De telle sorte que le Président et le Premier ministre n'aient pas en face d'eux quarante quasi-muets mais guère plus de vingt vrais responsables solidaires parce que libres de renoncer.

Des ministères stables transforment le rôle des directeurs généraux des administrations centrales. Ils sont, plus que les cabinets, les collaborateurs des ministres. Ces derniers doivent donc les choisir librement. Les ministres ont la charge de mettre en oeuvre les politiques gouvernementales. Ils dirigent leurs administrations, ils ne les cogèrent pas.

II. Le nouveau législatif

Si la stabilité de l'exécutif est la condition première de l'autorité politique, le nouveau législatif en est la condition durable. C'est au Parlement qu'il appartient d'organiser le contrôle de l'exécutif et de fixer la norme, c'est-à-dire la loi. C'est le courage du conflit maîtrisé entre l'exécutif et le législatif.

De tous les pouvoirs qui se disputent l'autorité sociale, celui du Parlement est sans doute le plus légitime. Moins ramassé et moins prestigieux que le pouvoir d'un homme seul, combattant victorieux d'un scrutin national au suffrage universel, le pouvoir du Parlement cependant se fonde sur la représentativité, la solidité et la pérennité de ses huit cents élus, ce que le pouvoir d'un seul ne pourra jamais égaler dans la durée.

Or la République, si elle a besoin de l'énergie et de l'autorité que donne l'exécutif, a tout aussi besoin de la solidité que donne la profonde immersion dans la richesse et la complexité du tissu social. L'Amérique n'était pas Kennedy, pas plus que la France n'était de Gaulle, même si ces deux pays ont bénéficié de l'un et de l'autre.

Les modes de scrutin sont, en démocratie, fondateurs. Si l'exécutif est présidentiel, il serait utile que le législatif soit plus représentatif, c'est-à-dire aussi majoritaire et proportionnel. C'est le système allemand et pour ma part, je le trouve bon.

Ce point de vue est aujourd'hui très minoritaire à l'UMP. Mais il cheminera nécessairement car le Parlement ne peut définitivement exclure près de 50 % des opinions. À court terme, c'est commode, à long terme, c'est dangereux. Un Parlement qui ne commande plus l'exécutif pourrait accepter une plus grande diversité,

selon toutes les nuances que permettent les modes de scrutins européens. Après tout, de 1986 à 1988, la France a été dirigée par un gouvernement soutenu par une Assemblée nationale issue d'une proportionnelle très large. Si tel n'est pas le cas dans les prochaines années, examinons alors le couple censure-dissolution. L'une et l'autre peuvent être maintenues. Elles doivent être limitées aux cas de crises graves. Doit-on les supprimer l'une et l'autre ? Patrick Devedjian le propose et cela est bien tentant. Mais soyons lucides, qui, après l'expérience de 1997, ira chercher dans la dissolution un avantage politique bien incertain ? De même, comment censurer le président que les Français auraient choisi un mois avant leurs députés ? Un rythme quinquennal devrait rendre l'une et l'autre inutile.

Le courage du parlementaire est plus modeste : il veut pouvoir dire non sans entraîner une crise gouvernementale. Tout se joue dans la procédure parlementaire : l'ordre du jour doit être également partagé d'abord entre gouvernement et Parlement, ce qui suppose que les groupes parlementaires aient les moyens de préparer des textes utiles et majeurs. Il y a là matière à trouver de nouvelles règles de coopération entre l'exécutif, sa majorité qui le soutient et les partis politiques associés à cette majorité. Sans doute faut-il augmenter le nombre et les moyens des commissions parlementaires et faire des groupes de véritables appareils politiques et non de simples amicales de répartition de rapports. On peut imaginer d'ailleurs que le gouvernement choisisse des parlementaires en mission pour préparer des textes d'initiative parlementaire mais bénéficiant de la logistique et de la logique de l'exécutif. Le débat public en séance, quand il est nécessaire, devrait s'organiser à partir du texte de la commission et si le gouvernement, sur ces textes peut bénéficier d'une priorité pour la mise en ordre, le vote bloqué doit être exceptionnel et le recours à l'article 49-3 impossible, sauf sans doute pour le vote du budget.

En un mot, le Parlement doit redevenir un lieu de négociations où les textes peuvent être

amendés ou écartés sans entraîner nécessairement une dramatisation excessive⁽³⁾.

Il est dans son rôle lorsqu'il défend des convictions ou lorsqu'il imprègne un projet du bénéfice de l'expérience. Les gouvernements peuvent être tentés de céder aux modes et annoncer la loi qui semble plaire aux médias avant de la renvoyer pour avis conforme devant le Parlement. S'il n'y a pas d'aléas, de doutes, voire d'inquiétudes, le Parlement continuera d'être aux abonnés absents des forces politiques et l'exécutif assumant seul tous les pouvoirs, se paralysera de lui-même : trop à faire et trop de risques à assumer seul, sans relais, sans partage, sans recours.

III. Reconnaître les partis politiques

Les hommes passent, les idées restent. Elles évoluent. Elles s'enrichissent. Parfois, à l'épreuve des faits, elles disparaissent et heureusement. Mais elles ont un rythme plus lent que l'actualité médiatique, violente, émotive et, le plus souvent, amnésique.

L'exécutif est au rythme de l'actualité. Le législatif en tient compte mais ses racines le protègent des idées de l'instant et les sondages impressionnent moins les assemblées qu'ils ne stimulent ou découragent les présidentiables ou le président. Les partis politiques, enfin, sont les lieux de la mémoire longue et de l'osmose la plus intime entre l'opinion et ceux qui veulent la représenter.

Sous la cinquième République, rien n'a été fait pendant longtemps pour qu'ils existent. Depuis 1995, ils ont une existence matérielle avouable. Grâce aux plus importants d'entre eux, aujourd'hui le PS et l'UMP, on imagine ce que pourrait être une démocratie française qui ne serait plus seulement plébiscitaire mais aussi républicaine, à l'allemande, à l'anglaise ou à l'espagnole, bref, à l'euro-pennine.

L'élection présidentielle écrase le vote législatif, c'est un fait. La même logique majoritaire dans le sillage immédiat des présidentielles gomme le rôle des partis en France. Pour une démocratie parlementaire, le découplage, s'il ne vient pas des dates, doit venir du mode de scrutin. Plus de proportionnelle, c'est en effet plus d'espace

pour la vie des partis. Partout ailleurs en Europe, c'est la règle proportionnelle sauf en Angleterre. Mais partout ailleurs, il ne viendrait à l'idée de personne, même et surtout en Angleterre, de gommer les partis politiques.

C'est au congrès de la CDU ou du Labour que se choisissent les chefs de campagne qui deviendront, en cas de succès, les chefs de gouvernement. Les investitures législatives viennent des militants, qui sont, il est vrai, par leur nombre singulièrement plus représentatif, que bien de nos sections de circonscriptions.

Si l'on maintient le scrutin majoritaire à deux tours aux législatives, il faut s'attendre à ce que notre pays connaisse un bipartisme tempéré par les aventures marginales. À droite, il y a l'UMP et des marges à ses deux ailes. À gauche, il y aura le PS, et une importante dissidence d'extrême gauche.

Un parti politique a deux missions. D'abord, débattre des idées et les fixer en un programme. Ensuite, susciter des ambitions municipales, cantonales, régionales, législatives et choisir les candidats. Si l'UMP peut pardonner au gouvernement qu'il soutient le choix naturel de l'éthique de responsabilités, l'UMP doit compter sur ses groupes parlementaires pour être fidèles, eux, à l'éthique de convictions.

Le courage de l'engagement politique partisan

C'est pourquoi partis politiques et Parlement forment la clef de voûte de la sincérité démocratique. Un parti politique qui n'est pas écouté par les siens, c'est la démocratie qui dépérit. Un parti politique qui contrôle l'exécutif, c'est la République qui s'enlise.

Le Parlement est un amortisseur indispensable et les groupes parlementaires – en tout cas pour l'UMP – sont les architectes de la démocratie libérale.

Le courage est assurément une vertu individuelle. Mais il doit être plus sûrement au niveau collectif le résultat obligé d'une procédure où les rôles sont répartis et partagés entre l'exécutif, le législatif et l'animation partisane. Et que chacun ne puisse reprocher à l'autre sa faiblesse avant d'avoir lui-même

procédé à l'examen de conscience honnête de la réalité de son engagement. Il n'y a pas un président et 60 millions de spectateurs, mais 40 millions d'électeurs qui partagent la responsabilité de savoir vivre utilement ensemble. C'est le rôle des institutions et elles peuvent y

parvenir au prix d'une ouverture attendue fondée sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs.

Gérard Longuet,
Conseiller politique de l'UMP,
Sénateur de la Meuse, ancien ministre

1. L'effet repoussoir du PCF a joué en faveur de la droite de 1958 à 1981. C'est aujourd'hui le « changement » qui porte le Mistigri... chacun le craint pour la part qui le concerne et personne n'en reconnaît l'effet collectif favorable.

2. « Le Château », Matignon, Bercy.

3. Le débat reste ouvert sur le maintien ou non de la procédure d'ordonnance.

06

Contribution de Pierre Méhaignerie

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UMP,
DÉPUTÉ D'ILLE-ET-VILAINE, ANCIEN MINISTRE D'ÉTAT

Au regard d'un parcours politique de 28 années, dont 11 en tant que ministre, je suis persuadé que : ce dont la France a le plus besoin c'est non pas d'un chamboulement constitutionnel mais d'adaptations impératives et de modifications des comportements.

Ce dont la France a le plus besoin, c'est de sécurité juridique et de simplification.

En dix ans, depuis 1995, notre Constitution a été modifiée à onze reprises et au moins deux réformes importantes, portant l'une sur le statut pénal du chef de l'État, l'autre sur l'inscription dans le texte constitutionnel de l'abolition de la peine de mort, sont encore envisagées. Nombre de ces réformes, comme celle qui visent « le principe de précaution » dans la charte de l'environnement ou l'autonomie financière et les « ressources propres » des collectivités territoriales n'ont, sans nul doute, pas été suffisamment mûries avant d'être incorporées à la loi fondamentale, sans qu'on en évalue réellement les conséquences possibles, notamment au plan contentieux. Le grief que l'on adresse souvent à la loi est d'être trop facilement changeante, de procéder par affirmations dénuées de portée normative, de descendre au détail, de devenir toujours plus complexe : « on crée, on ne supprime jamais. » Ce reproche semble aujourd'hui atteindre la Constitution elle-même.

Or, pour que les citoyens se « retrouvent », au sens premier du terme, dans leur Constitution, il faut sans doute rompre avec ce mouvement incessant.

D'une manière générale, la Constitution de la cinquième République offre un cadre satisfaisant au fonctionnement de nos institutions.

I. Notre Constitution a prouvé sa faculté d'adaptation : elle se plie à une lecture « présidentielle » comme à une lecture plus parlementaire, elle a fonctionné pendant trois cohabitations, a résisté aux fréquentes alternances (depuis 1978, aucune majorité ne s'est succédée à elle-même), et a permis l'instauration du quinquennat et l'intégration de la France à

l'Union européenne, même si le référendum du 29 mai 2005 a, hélas, interrompu un processus de construction de l'Europe. Par sa souplesse, elle permet, en fonction des votes des citoyens, des aménagements divers des rôles respectifs du Président de la République et du Premier ministre.

D'ailleurs ceux-là même qui, dans l'opposition, réclament à grands cris un « grand soir » constitutionnel ne l'appliquent pas lorsqu'ils sont au pouvoir. Par leur plasticité même, les institutions ont prouvé leurs qualités. François Mitterrand, qui fut l'un des plus virulents opposants aux institutions de la cinquième République, l'a montré une fois arrivé au pouvoir, dans une formule célèbre : « les institutions n'étaient pas faites à mon intention, mais elles sont bien faites pour moi ». Même les plus forts symboles du pouvoir présidentiel, comme l'article 16, ou ceux du parlementarisme rationalisé, comme l'article 49 alinéa 3, n'ont jamais été l'objet de tentatives de révisions constitutionnelles.

Cette faculté d'adaptation à la diversité des situations politiques n'exclut pas, pour autant, bien sûr, que l'on cherche, systématiquement, à améliorer les procédures et à aménager les pouvoirs partout où c'est nécessaire.

S'agissant du **Président de la République**, les citoyens ont largement montré leur attachement à l'élection au suffrage universel qui, à part le premier tour du 21 avril 2002 (28,5 millions de suffrages exprimés pour 41,2 millions d'inscrits) se caractérise toujours par un très fort taux de participation, plus élevé que pour les autres consultations. Je ne suis pas favorable à une modification du nombre de parrainages requis pour être candidat au premier tour, même si 2002 a montré les limites de ce filtrage.

II. Ce qui pose problème c'est parfois le fonctionnement centralisé voire monarchique de nos institutions, cela est dû à l'absence de contre-pouvoir et de dialogue entre les pouvoirs publics.

Ce ne sont pas les pouvoirs présidentiels en eux-mêmes qu'il faut critiquer : il est normal

que le Président de la République ait en charge l'essentiel de la politique de la nation, en matière de relations internationales et de diplomatie, en matière militaire, dans son rôle d'arbitre des institutions et s'agissant de l'impulsion des grandes réformes nationales : on n'imagine pas le Président ne pas prendre position sur les grands sujets économiques ou sociaux, la laïcité, la décentralisation ou l'Europe, par exemple.

On ne peut, en revanche, qu'être frappés par le décalage, croissant, entre les pouvoirs du Président, et l'absence totale de mécanisme permettant de toucher à la responsabilité politique de celui-ci en cours de mandat. Il n'est pas normal, par exemple, qu'aucune possibilité de dialogue entre les assemblées et le Président n'existe, en dehors du droit de message (art. 18). Cette absence de responsabilité politique se dégrade en un débat, stérile parce que mal orienté, sur la responsabilité pénale, comme on l'a vu en 2002. Or, ce sont deux questions totalement différentes. Si l'on a souvent dénoncé, quel que soit le titulaire du mandat, l'isolement de la Présidence, ou, parfois, le fonctionnement centralisé, voire monarchique de nos institutions, cela est essentiellement dû à l'absence de contre-pouvoirs et de dialogue entre le Président et le Parlement.

Je suggère donc 5 réformes ou adaptations – qui ne nécessitent pas toutes des révisions de la constitution.

– La première est que les messages du chef de l'État donnent lieu à débat dans les assemblées. Tel est déjà le cas lorsque le Président annonce son intention de faire un référendum. On ne voit pas pourquoi ces messages, qui, en début de législature, sont souvent destinés à annoncer la politique présidentielle, ne seraient pas assortis d'un débat, voire du vote de résolutions, dénuées de force contraignante, mais permettant aux assemblées de faire valoir leur point de vue.

– Les nominations en Conseil des ministres dont la liste relève principalement de la loi organique, et, de manière peu orthodoxe, d'un décret, ne doivent pas échapper à une approbation parlementaire. Nicolas Sarkozy a suggéré un vote à la majorité qualifiée des commissions compétentes. Je suis favorable à ce système

pour certains postes : direction des entreprises publiques, présidence des autorités administratives indépendantes... Ce système éviterait des nominations trop partisans. Je n'y suis pas favorable s'agissant, par exemple, de la diplomatie ou de l'armée, qui doivent demeurer une prérogative présidentielle.

– Les finances de l'Élysée ne doivent pas échapper au contrôle parlementaire. Alors que la LOLF aboutit au vote d'une dotation, toute l'information nécessaire doit être donnée, sans porter atteinte à l'autonomie financière de la Présidence. À défaut, on prête, inutilement, le flanc à une critique sans objet.

– Le nombre des mandats du Président doit être limité à deux : le Président est en charge de l'essentiel, et son mandat ne doit pas s'inscrire dans une perspective par trop personnelle.

– S'agissant de la **formation du gouvernement, il convient d'inscrire la répartition des compétences de chaque ministère dans une loi organique, ce qui assurera une continuité à l'appareil d'État, tout en laissant libre la nomination des secrétaires d'État. Il n'est pas sain d'assister à des modifications de structures à chaque changement de gouvernement.** Il ne peut y avoir de réforme de l'État si, à chaque changement de gouvernement, on modifie la structure et la composition des ministères. Au cours de ce quinquennat, j'ai été choqué de la contradiction qui pouvait exister entre le discours sur la nécessaire réforme de l'État et la modification permanente de la structure gouvernementale et de la composition ministérielle. Comment convaincre les fonctionnaires d'améliorer la gestion publique, quand les ministres et les plans d'action se succèdent les uns après les autres ?

III. Un Parlement plus représentatif qui légifère moins et contrôle plus

• Un Parlement plus représentatif qui reflète la diversité de la société française : en ce qui concerne les modes de scrutin il faut introduire une petite dose de proportionnelle pour l'élection des députés si l'on veut mieux représenter la diversité du pays. Il existe aujourd'hui un fossé trop important entre la société française et la représentation nationale,

en effet le renouvellement des députés est faible en termes d'origine et de formation. Il faut favoriser l'ouverture du Parlement aux minorités visibles, aux salariés du secteur privé.

- Un Parlement qui légifère moins et contrôle plus/mieux : il faut associer les corps intermédiaires à la préparation de la loi et au contrôle de la loi pour réduire le poids des corporatismes.
- Légiférer autrement. A l'instar de ce que préconisait déjà le Conseil d'État en 1991 : « légiférons moins, légiférons mieux »

– le gouvernement doit assortir tout dépôt de projet de loi d'une étude d'impact publiée, et transmettre l'avis du Conseil d'État. S'il doit rester totalement libre de ne pas suivre cet avis, le gouvernement doit cependant, pour la bonne information du Parlement – ou, à tout le moins celle du rapporteur du projet – le lui transmettre. De telles améliorations ne nécessitent pas fatalement des modifications de textes, mais une réelle évolution des pratiques. Il convient, par exemple, de refuser des dispositifs fiscaux qui ne seraient pas assortis d'une évaluation fiable. Je souhaite qu'avant la fin de cette législature, le Parlement ait le courage de refuser un texte important qui ne serait pas précédé d'une étude d'impact. Ceci renforcerait le débat préalable avec les citoyens et rendrait les textes plus lisibles.

– « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires » écrivait Montesquieu. Supprimons les lois à effet médiatique, bavardes, redondantes, qui complexifient la vie des citoyens et des entreprises. Je pourrais citer de nombreux exemples, comme la loi Guigou relative à la lutte contre l'exclusion. Cette loi venue d'en haut, a bureaucratisé la lutte contre l'exclusion et a découragé les acteurs locaux. Je propose que chaque année le Parlement puisse voter une loi de simplification qui supprimerait les structures redondantes, les textes de loi caducs.

– Il faut donner tout son sens au principe d'expérimentation qui permet de mieux faire la loi et de faire moins de lois. Je suis l'auteur d'une proposition de loi tendant à introduire dans la constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales votée sur l'ensemble

des bancs de l'Assemblée Nationale le 16 janvier 2001. Ce principe a été repris lors de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 et est devenu un principe constitutionnel. L'expérimentation ne peut être entendue que comme un pilier de la réforme de l'État, un moyen de mieux faire la loi. Quelles pourraient être les applications concrètes de l'expérimentation ? L'autonomie des universités fondée sur un principe de volontariat, une régulation régionale renforcée des enveloppes pour optimiser les dépenses de protection sociale...

– Comme en ce qui concerne les lois organiques, un délai minimum entre le dépôt d'un projet de loi et son examen en séance publique doit être inscrit dans la Constitution, sauf urgence justifiée et exceptionnelle. Ce délai minimum est indispensable aux travaux des commissions. Actuellement, il est laissé à la totale discrétion du gouvernement, et les circulaires, pleines de bonnes intentions, des premiers ministres successifs n'y font rien : les ministres cherchent souvent à raccourcir le temps de la réflexion parlementaire. Pourtant, ce temps est indispensable à la bonne élaboration de la loi, surtout en première lecture ;

– On ne peut assister, sans réagir, à l'explosion – il n'y a pas d'autres mots pour décrire ce phénomène – du nombre d'amendements et aux débordements continus, dans la session continue, de débats continus... Souvent accusés de cette situation, les parlementaires sont pourtant loin d'être les seuls responsables du phénomène. Il convient, en toute hypothèse, d'adapter les procédures. Je formule, en la matière, diverses propositions :

- un délai de dépôt des amendements doit être imposé au gouvernement. On a trop vu les ravages provoqués par les amendements de dernière minute, qui changent parfois les termes du débat et ne permettent pas aux parlementaires de réagir à temps ;
- l'article 40 de la constitution, frein indispensable au droit d'amendement et à la démagogie, doit s'appliquer de la même manière dans les deux assemblées. Il n'est pas sain que le contrôle a priori ne s'applique qu'à l'Assemblée nationale et pas au Sénat. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs rappelé récemment.

Renforcer les pouvoirs de contrôle :

– les pouvoirs de contrôle doivent être réaffirmés : le gouvernement doit être tenu de répondre aux conclusions d'un contrôle parlementaire. Ces pouvoirs existent déjà, par exemple à l'article 60 de la LOLF. Ils devront systématiquement être mis en œuvre, pour aboutir à une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Pour renforcer les droits du Parlement et la capacité d'évaluation de la dépense publique, j'ai demandé au Premier ministre la possibilité que des membres des corps d'inspection puissent être temporairement placés auprès d'un parlementaire pour une enquête dont le thème serait défini par la commission des finances. Au cours des divers fonctions et mandats que j'ai exercés, j'ai eu souvent l'occasion de constater la grande qualité des corps d'inspection des ministères. J'ai hélas reçu une réponse négative.

– l'opposition doit pouvoir obtenir la création d'une commission d'enquête par an. Même s'ils se sont améliorés, les pouvoirs de l'opposition demeurent trop faibles, au plan décisionnel. Les commissions d'enquête sont devenues un moyen de mobiliser fortement nos concitoyens sur un sujet donné – on l'a vu récemment, avec tout ce que cela peut engendrer comme excès, avec l'affaire d'Outreau – ou, par le passé, avec le Crédit Lyonnais. L'opposition doit avoir la possibilité de bénéficier d'un réel « droit de tirage ». Afin de rendre au Parlement ses lettres de noblesse le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, a proposé un certain nombre de propositions de réforme du Règlement de l'Assemblée. Ces réformes, qui visent toutes à moderniser sans les bouleverser nos procédures, me paraissent tout à fait opportunes.

IV. Une remise en cause du mille-feuille administratif, de l'empilement des structures, et de la complexité des procédures.

– Trop d'administrations sur le terrain ne coopèrent pas alors qu'elles ont des tâches voisines, voire concomitantes, et que les problèmes rencontrés sur le terrain sont de plus en plus imbriqués. Ainsi au moins six administrations différentes gèrent le service de l'eau, cela déresponsabilise les acteurs, complique les démarches pour les citoyens et affaiblit les résultats. De même, certaines familles sont suivies par six

ou sept structures différentes qui ne communiquent pas entre elles.

– Au sein de la commission des finances, nous nous sommes émus du nombre sans cesse croissant de commissions existant auprès du Premier ministre et des autres ministres. En effet, l'empilement des structures rend illisible et incontrôlable l'action publique.

– Il faut définir clairement le rôle de l'État et celui des autres collectivités. Le mille-feuille administratif et territorial engendre des coûts de fonctionnement importants. Dans un souci de clarté, et pour permettre au contribuable d'exercer son contrôle, il est souhaitable que chaque collectivité de même que l'État exerce ses seules compétences. Trop de collectivités financent des compétences qui ne sont pas les leurs. Ceci entraîne une absence de contrôle du contribuable et des coûts supplémentaires.

Ces propositions très pragmatiques sont nécessaires pour réformer notre État. Elles permettront aussi de mieux maîtriser la dépense publique, de simplifier la vie des Français des entreprises et des administrations.

Nombre de ces réformes dépendent de la volonté conjointe du Parlement, du gouvernement et du Président de la République.

**Pierre Méhaignerie,
Secrétaire général de l'UMP,
député d'Ille-et-Vilaine,
ancien ministre d'État**

07

Contribution de Jean-Pierre Raffarin

ANCIEN PREMIER MINISTRE, SÉNATEUR DE LA VIENNE

La cinquième République aura bientôt 50 ans, ce qui fait d'elle la dauphine de nos constitutions après celle de la troisième République. Cette durabilité a été rendue possible par l'exceptionnelle adaptabilité du régime fondé par le Général de Gaulle.

Notre Constitution a, en effet, été profondément modifiée par plusieurs révisions comme celle de 1962 qui a instauré l'élection du Président de la République au suffrage universel, celle de 1974 qui a permis à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel et celle de 2003 qui a introduit le principe de subsidiarité. Mais cette évolution doit aussi beaucoup à la pratique des institutions par tous ceux qui ont eu à conduire notre pays comme l'illustre l'affirmation du rôle du Président de la République au fil des ans qui fait de lui, plus que jamais, l'homme en charge de l'essentiel.

Le résultat de cette évolution est que notre régime politique d'aujourd'hui ne ressemble en rien à celui que nous avons connu en 1958 ou même en 1981 lorsque l'alternance a démontré les vertus démocratiques de notre loi fondamentale. Avec la succession des alternances, des cohabitations et des gouvernements, et face aux attentes de plus en plus fortes de nos concitoyens, gouverner est peut-être devenu plus difficile, mais grâce à nos institutions, aucun chef de gouvernement n'a été dans l'impossibilité de conduire son action. C'est ce qui me fait dire que notre Constitution a bien rempli son rôle et qu'il faudra y regarder à deux fois avant d'engager des changements d'importance.

Les Français ne s'y trompent d'ailleurs pas, puisqu'ils continuent à plébisciter les institutions de la cinquième République même si la baisse tendancielle de la participation et la poussée des votes protestataires illustrent aussi, à leur façon, une forme d'insatisfaction dont il faut tenir compte.

L'enjeu pour nous est donc moins de chambouler nos institutions, d'imaginer un nouveau régime que d'améliorer celui qui existe et qui a fait ses preuves. Pour être plus précis, je ne pense pas qu'une évolution vers un régime

présidentiel à l'américaine soit envisageable ni même souhaitable. Ce type de régime ne nous a pas réussi dans le passé, que ce soit en 1791 ou en 1848, lorsqu'il fut par deux fois mis en œuvre. La raison en est simple, ce régime fondé sur une séparation stricte des pouvoirs a besoin d'une culture du compromis permanent et d'un consensus très large sur le modèle économique et social, deux caractéristiques qui font encore malheureusement défaut à notre pays. Dans ces conditions, l'évolution vers un régime présidentiel risquerait surtout de mener encore plus sûrement à l'immobilisme et à l'affrontement dans un pays où la tentation de la violence est toujours réelle. Par ailleurs, je ne suis pas persuadé que ce type de régime qui prospère aux États-Unis où le rôle de l'État fédéral est limité corresponde tout à fait à notre société dans laquelle les attentes vis-à-vis de l'État et des services publics restent fortes. Enfin, alors que l'ensemble des pays européens connaît des régimes parlementaires, le bon sens voudrait que l'on essaye plutôt de rapprocher nos pratiques de gouvernance que de les éloigner.

Le régime parlementaire est, depuis plus d'un siècle, intimement lié à notre culture politique. Il est fondé sur la responsabilité du gouvernement devant le Parlement mais aussi sur la réticence des Français à confier trop de pouvoirs propres à un seul homme. Notre système institutionnel est donc atypique puisque si les pouvoirs propres du Président sont finalement relativement limités, celui-ci peut néanmoins bénéficier d'une capacité d'action accrue qui est directement liée à sa force politique. En d'autres termes, lorsque le Président de la République dispose d'une majorité élue dans la foulée de sa propre élection, il existe une unité du pouvoir exécutif et législatif qui fait du Président l'inspirateur de l'action gouvernementale et l'homme qui est en mesure de conduire le pays vers les chemins les plus exigeants.

Compte tenu de mon expérience de chef de gouvernement et de parlementaire, je m'astreindrai donc dans cette contribution à la réflexion de notre mouvement politique sur les

institutions à en examiner les deux aspects essentiels que sont la relation qui lie le Président de la République à son Premier ministre et le rôle du Parlement dans une démocratie moderne. Au-delà, je participerai activement à la contribution de « Dialogue & Initiative » pour le projet de l'UMP sur les institutions que conduit Marc LAFFINEUR, nos conclusions et nos propositions seront prêtes à la fin de l'été. Pendant mes trois années passées à la tête du gouvernement de la France, j'ai pu mesurer combien la confiance et la loyauté avec le Président constituaient les deux ressorts de l'action gouvernementale. J'étais lié à Jacques CHIRAC par un pacte d'honneur. Le Président, élu par des millions de Français, a la légitimité la plus forte, son programme constitue une feuille de route pour les ministres.

L'adoption du quinquennat a sans nul doute accentué la présidentialisation de nos institutions. Lorsque les députés sont élus dans la foulée de l'élection présidentielle, leur élection marque aussi la volonté des Français de donner toutes ses chances au nouveau chef de l'État pour appliquer son programme. Lorsque le mandat présidentiel coïncide avec la législature, le destin des uns et des autres est étroitement lié. Dès lors, le quinquennat a tendance à se diviser en deux périodes bien distinctes : à une première période qui marque la réalisation des engagements pris devant les Français succède un second temps qui doit permettre de développer des actions nouvelles qui se projettent au-delà du terme du quinquennat. Il va de soi que la marge de manœuvre du Premier ministre varie sensiblement au cours de cette période et qu'elle dépend également étroitement de la situation propre du Président.

Même si je ne crois pas à la théorie des « 100 jours », en raison des semaines paralysées par les élections législatives et par les exigences du dialogue social, il est cependant nécessaire de choisir les idées, de finaliser les projets, de préparer les équipes et de construire les alliances très en amont pour concentrer l'action de réforme dans la première partie du quinquennat. Une des grandes leçons que je retiens de ce premier quinquennat est que les grandes réformes, structurelles et législatives, doivent avoir été finalisées avant l'accès aux responsabilités afin de ne pas perdre de temps. Lorsque

je suis arrivé rue de Varenne, la réforme des retraites était véritablement la plus avancée grâce, en particulier, aux travaux du Conseil d'orientation des retraites, mis en place par mon prédécesseur. Autant dire que la gouvernance moderne qui nécessite plus de dialogue social, davantage de diagnostics partagés et un travail en amont sur les idées et les valeurs renforce encore le rôle du Président de la République qui puise sa légitimité dans le dialogue permanent qu'il entretient avec les Français, certes, mais aussi dans le contrat de projet qu'il a passé avec eux lors de son élection.

Dans ces conditions, le rôle du Premier ministre relève plutôt de la mise en œuvre, il est le chef des chantiers présidentiels, l'ingénieur du social, le technicien des réformes mais aussi le pédagogue des travaux en cours. Pour bien mener sa mission, le Premier ministre doit donc bénéficier d'une certaine autonomie et des moyens de son action, c'est sans doute autour de cette question qu'il faut ouvrir le débat, imaginer des solutions innovantes et éventuellement modifier notre pratique ou nos textes de référence. La confiance du Président légitime la liberté du Premier ministre ; la sécurité routière, la lutte contre le cancer et la nouvelle loi pour les personnes handicapées sont trois dossiers qui ont bénéficié de cet équilibre entre la confiance de l'un et la liberté de l'autre.

Pour accomplir sa mission en confiance avec le Président et la majorité, le Premier ministre a d'abord besoin de temps et d'une équipe soudée. C'est en particulier vrai pour concevoir et mettre en œuvre des réformes de grande ampleur. La réforme des retraites, par exemple, a nécessité une année entière entre les premiers contacts avec les partenaires sociaux, les négociations, la finalisation de la réforme, l'explication des enjeux et des choix aux Français, la discussion parlementaire et la promulgation de la loi. Pour travailler sereinement et être un interlocuteur crédible, il faut donc que le locataire de Matignon dispose d'un bail solide qui corresponde peu ou prou à une année par grande réforme inscrite à son agenda.

Par ailleurs, il est nécessaire qu'il dispose aussi d'une équipe de confiance qu'il puisse diriger pleinement. En ce domaine, il ne peut y avoir qu'un seul chef d'orchestre, même si la partition est

écrite par le compositeur. Dans ce domaine, on peut sans doute imaginer des améliorations, mais il faut veiller à tenir compte des réalités. Il n'est pas sûr, par exemple, que la nomination des ministres par le Premier ministre soit une garantie complète d'autonomie des choix du chef du gouvernement mais, a contrario, la capacité pour le chef du gouvernement de nommer et de démettre les ministres permettrait probablement de renforcer la solidarité gouvernementale et le désintéressement des engagements individuels. Il faut réfléchir à cette lecture des institutions qui s'exprime dans les cas de cohabitation.

De même, pour plus d'efficacité, on pourrait, par exemple, imaginer que l'équipe gouvernementale soit plus resserrée autour de quelques grands pôles avec des ministres expérimentés épaulés par quelques secrétaires d'État qui pourraient, par ailleurs, demeurer membres du Parlement. Ce type d'organisation, courant dans les grandes structures, est le seul qui permet de mener de front plusieurs projets d'envergure. Pour autant, il faut aussi veiller à préserver la souplesse des structures et à favoriser l'interministérialité lorsque cela est nécessaire comme, par exemple, pour la politique de la ville et l'Europe. Ainsi le Premier ministre doit-il s'impliquer personnellement sur les dossiers interministériels, laissant ses ministres assumer les politiques de leur département.

Autre vainqueur de la réforme du quinquennat : le parti majoritaire. En effet, plus le temps de l'action se raccourcit, plus le temps de la préparation doit s'allonger. Le parti de gouvernement devient, alors, le lieu de l'anticipation. La question du rôle du chef de parti dans l'exercice des responsabilités est donc posée.

Concernant les rapports entre le gouvernement et le Parlement, je crois qu'il faut veiller à préserver un esprit de dialogue et d'échanges permanents entre l'exécutif et la majorité mais aussi avec l'opposition. Il existe des sujets qui dépassent les clivages et qui nécessitent des échanges fréquents. Je pense à des valeurs fortes telles que la parité ou la laïcité. Je me suis efforcé de faire vivre ce dialogue lors de la préparation de la réforme constitutionnelle relative à la décentralisation et lors de la négociation du Traité sur l'Union européenne. Des rencontres similaires ont été organisées à l'occasion des

prises d'otages de Français en Irak et lors des grandes crises internationales comme en Côte d'Ivoire. Je dois à la vérité de dire que si, dans le débat parlementaire, l'opposition a souvent joué le jeu de l'obstruction, je l'ai aussi trouvée particulièrement responsable sur quelques dossiers graves. A l'avenir, il faut trouver des moyens de renforcer ce dialogue. La création d'une délégation parlementaire sur le renseignement qui vient d'être décidée constitue à cet égard un progrès.

Tout gouvernement est soucieux, par ailleurs, d'un bon fonctionnement de la procédure parlementaire. C'est un sujet hautement important qui ne doit pas échapper au débat. Le Parlement doit reconquérir le terrain de l'expertise que s'approprie trop souvent la haute fonction publique. Peut-on améliorer la qualité du travail parlementaire en s'inspirant, par exemple, de pratiques en cours dans d'autres pays européens ? C'est possible et il faut y réfléchir. Le président de l'Assemblée nationale a, à cet égard, fait des propositions importantes qu'il faut examiner. De nouvelles pratiques sont possibles et le rôle de l'opposition peut être revalorisé comme le montre l'expérience conduite par Jean-Louis DEBRE d'associer systématiquement l'opposition à la conduite des commissions d'enquête.

Penser l'évolution de nos pratiques institutionnelles, c'est aussi accepter le débat sur la modernisation du rôle du Sénat. Celui-ci n'a, en fait, jamais cessé d'évoluer grâce notamment à l'action de ses présidents. On se souvient, en particulier, du rôle joué par René MONORY pour développer l'expertise du Sénat en matière de décentralisation et ses initiatives pour en faire un précurseur en matière de nouvelles technologies. Christian PONCELET a conforté cette évolution en obtenant pour le Sénat le droit d'examiner en premier les textes relatifs aux collectivités locales et aux Français de l'étranger et en menant une action d'ouverture de l'institution sénatoriale sur l'extérieur qui est aujourd'hui largement saluée.

A l'avenir, on peut réfléchir à une plus grande efficacité du travail parlementaire par un nouvel équilibre entre une meilleure maîtrise des débats pour la majorité et une meilleure représentation de l'opposition dans les organes

sénatoriaux dont, notamment, les commissions d'enquête, les missions d'information, les groupes d'amitié... Pour être de qualité, le travail parlementaire doit conjuguer efficacité et ouverture. La commission des Lois du Sénat a engagé une réflexion sur le fonctionnement des parlements européens qui s'appuie sur des déplacements dans les principales capitales, elle devrait prochainement proposer des pistes de réflexion modernes et innovantes utiles pour l'avenir.

Mais je crois aussi que le Sénat doit s'engager plus fortement dans sa mission de contrôle. Mieux évaluer les politiques menées, augmenter le nombre des contrôles sur pièce et sur place, suivre de plus près la bonne application de la loi constituent la « nouvelle frontière » de la fonction parlementaire. La sagesse du Sénat légitime son auto-modernisation.

Des lois moins nombreuses, moins longues doivent permettre aux sénateurs de mieux travailler pour en assurer la bonne application. La réforme de la LOLF, à laquelle Alain LAMBERT et Didier MIGAUD ont largement contribué, a permis de renforcer les prérogatives du Parlement en matière de contrôle. C'est ainsi que la commission des Finances vient de lancer un

cycle d'auditions pour suivre les résultats des audits sur la modernisation de l'État. La création d'une mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale au sein de la commission des Affaires sociales participe du même objectif de renforcement du pouvoir de contrôle du Sénat. Toutes ces initiatives illustrent le dynamisme de l'institution sénatoriale et sa capacité d'adaptation pour l'avenir.

Ni chamboulement, ni sclérose, nos institutions doivent pouvoir vivre et nos pratiques s'adapter aux besoins du jour. Pour autant, il existe une vieille tentation française consistant à rendre les institutions responsables du manque de courage ou de projet des responsables politiques. Ce travers nous a fait changer quinze fois de constitutions en un peu plus de deux siècles, rien ne serait pire que de revenir à cette faiblesse congénitale de la démocratie française. La cinquième République a permis la modernisation de notre démocratie, elle doit être préservée et saluée. Nous pouvons l'améliorer dans la fidélité au message du Constituant de 1958.

Jean-Pierre Raffarin,
ancien Premier ministre,
sénateur de la Vienne

08

Contribution de Éric Woerth

TRÉSORIER DE L'UMP, DÉPUTÉ DE L'OISE, ANCIEN MINISTRE

“Clarifier et simplifier l'État”

Il y a les Institutions avec un grand « I » et les Institutions avec un petit « i ». Les premières concernent l'organisation des pouvoirs au sein de l'État, les secondes représentent l'État au quotidien, celui que nos concitoyens fréquentent tous les jours. Les deux visions sont liées. L'une et l'autre sont les deux faces de l'État. La confiance des Français dans leur État dépend de leur qualité, de leur transparence, de leur efficacité.

Je constate aujourd'hui que plus la démocratie croît progresser, plus elle se sophistique, et plus elle s'éloigne. La complexité de notre organisation crée la confusion. Cette complexité déteint sur les valeurs elles-mêmes, fondement du pacte républicain : l'égalité s'affaiblit dans l'égalitarisme, la liberté se compromet dans le libéralisme, la fraternité se transforme en compassion. Plus personne ne comprend rien ! Comment croire qu'un peuple maîtrise encore son destin, qu'il choisit son avenir collectivement quand de l'évolution scientifique et technique à l'évolution économique et sociale en passant par l'environnement juridique, en perpétuel changement, l'incompréhension domine. Nos institutions dans ce monde compliqué doivent être un repère pour tous, une boussole pour chacun, un socle pour la société.

La bonne gouvernance de la République est une condition préalable à l'action de réforme. Elle passe par un exercice de transformation aux deux bouts de la chaîne de l'État en clarifiant et simplifiant.

Clarifier l'organisation des pouvoirs publics :

L'œuvre de clarification concerne beaucoup de domaines. Je listerai ceux dont les enjeux me semblent les plus importants. Dans le cadre limité de cet article, j'indiquerai brièvement dans quel sens, à mon avis, il faut conduire le changement.

- La clarification des rôles du Président et du Premier ministre.

Nos institutions au plus haut niveau, doivent se

décrisper et s'oxygéner. Conserver bien sûr une certaine solennité et un peu de décorum mais l'essentiel c'est-à-dire le débat, la relation directe avec les Français est à reconstruire. C'est d'ailleurs plus une affaire de style et de pratique que de lourdes réformes.

La fonction présidentielle est la clé de voûte de nos institutions et doit le demeurer. Je propose quelques changements pour que, après le quinquennat, se poursuive la modernisation de cette fonction. D'abord, en amont il y a l'élection. Les programmes des candidats doivent être plus précis qu'auparavant, s'éloigner de concepts souvent généreux mais peu opérationnels. C'est la seule façon de légitimer les réformes. Il devient alors clair que le président élu ne peut totalement confier à un autre le soin de mettre en œuvre ses réformes. La politique suivie n'est pas celle de son gouvernement mais bien la sienne. Ce renouveau et cette exposition politique plus forte m'amènent à penser que le si le président souhaite s'exprimer devant l'Assemblée nationale, rien ne devrait l'en empêcher et que la limitation de ses pouvoirs à deux mandats lui donnerait des mains plus libres. Dans le même esprit, le conseil des ministres, lieu très formel, devrait évoluer vers plus de décontraction sans rien perdre de son statut constitutionnel.

Quant au premier ministre sa responsabilité, plutôt que d'être le chef d'une majorité qui en réalité en compte plusieurs, est de faire fonctionner le gouvernement.

La définition des priorités, l'animation du débat interministériel, l'assemblage des différentes mesures concourant à un même objectif, la « détechnocratisation » des décisions sont des missions essentielles auxquelles il faut ajouter l'évaluation des résultats des politiques et la transparence d'emploi des fonds publics. J'ajoute que pour endiguer l'afflux de projets de loi souvent peu prioritaires sur le plan politique, Matignon devrait présider un « comité

de la législation » composé des ministres concernés pour décider définitivement de l'opportunité ou non de légiférer.

- La clarification des rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

Cela passe essentiellement par une forte montée en puissance du pouvoir de contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement. La moitié du temps du Parlement devrait être consacrée à sa tâche de contrôle. Il serait d'ailleurs dans ce cas moins tenté de légiférer à tout bout de champ ! La place et la mission de la Cour des Comptes pourraient également être précisées. Un rapprochement avec le Parlement, selon une formule à arrêter, me semble inévitable.

- La clarification de l'organisation du Gouvernement

Les gouvernements changent sans cesse, les têtes comme les structures. Le zapping est source de discontinuité dans l'action et donc facteur d'inefficacité.

Je propose un gouvernement aux structures stables composé d'une quinzaine de ministres, « accompagnés » de secrétaires d'État en plus grand nombre. Ces derniers pourraient changer en fonction du caractère politique des sujets à traiter. Ils assisteraient au Conseil des ministres selon l'ordre du jour.

Je propose également de créer un ministère des moyens de l'État regroupant les moyens humains avec, comme objectif, la création (enfin !) d'une véritable politique de gestion des ressources humaines, ensuite les moyens financiers avec l'élaboration du budget, le contrôle budgétaire et le suivi de la LOLF, enfin la conduite du changement, c'est-à-dire la définition de méthodes sérieuses de réforme en continu de l'État.

Je suggère également que la politique de l'emploi soit confiée au ministère de l'Économie mettant ainsi en avant que la création d'emplois est d'abord affaire de croissance, plutôt que de dispositif d'aide publique.

Enfin, pour faciliter et dédramatiser le passage entre les responsabilités parlementaires et gouvernementales, il serait judicieux qu'un ministre revenant à l'Assemblée nationale ou au Sénat, retrouve automatiquement le mandat

pour lequel il a été élu. Cela éviterait les situations ubuesques que l'on connaît aujourd'hui.

- La clarification de l'organisation du travail parlementaire

A force d'être au four et au moulin, un député n'est plus nulle part. Ecartelé entre sa circonscription et Paris, entre ses convictions, ses pôles d'intérêt et un travail parlementaire cadencé, survolant plutôt qu'approfondissant par manque de temps et de moyens, le sentiment le plus partagé par les députés est la frustration.

Il s'agit de mieux organiser la semaine, le temps réservé à l'examen des textes, les procédures de dépôt d'amendement, le rôle des commissions et leur spécialisation. Tout cela impose une large réflexion à laquelle aucune majorité ne pourra se soustraire.

J'ajoute qu'il est nécessaire de trancher des questions régulièrement posées sur les conditions d'évolution des députés. Je propose qu'à l'instar de l'élection présidentielle, l'accès au deuxième tour soit réservé aux deux candidats arrivés en tête.

- La clarification de l'organisation territoriale

Serpent de mer de la République, la multiplication et l'empilement des échelons territoriaux de l'État et des collectivités locales sont souvent dénoncés. Plus ils sont dénoncés, plus d'ailleurs, s'amoncellent les strates de pouvoir. Il convient d'élaguer et de choisir des niveaux de référence. Comme par exemple la Région et les intercommunalités après en avoir simplifié la cartographie. Il faut aussi tenter d'harmoniser et de mettre en cohérence les découpages de l'administration de l'État et ceux des collectivités. Cela prendra du temps, et oblige probablement à marquer une pause dans le mouvement de décentralisation dont la dernière mouture a été mal comprise. Par ailleurs, pour éviter les élections partielles, les conseillers généraux devraient avoir un suppléant.

- L'accélération des décisions

Décisions de justice, application des lois, demandent souvent un temps infini. Le citoyen ne comprend pas. Entre une annonce politique et son éventuelle mise en œuvre, le délai n'est pas acceptable. Même les procédures d'urgence n'ont d'urgence que le nom.

Le temps de la démocratie ne peut pas durablement être déconnecté du temps de l'économie, ou simplement de celui de la vie. Des engagements précis, assortis de contraintes juridiques, doivent être pris à ce sujet.

- La clarification des institutions européennes

Le non au référendum est un échec durable et grave. Les relations entre les pouvoirs nationaux et les pouvoirs européens méritent un sérieux éclaircissement. Qui fait quoi ? Qui décide de quoi ? Les délais et les conditions de transposition sont longs et opaques. Là aussi, la situation doit évoluer.

Articulation des pouvoirs au sommet de l'Etat, organisation territoriale, conditions d'exercice de la « souveraineté » de l'union européenne, à chaque palier démocratique, le citoyen demande des règles du jeu plus compréhensibles et plus efficaces.

A l'autre bout de la chaîne, à l'endroit ou chacun dialogue avec « l'administration de tous les jours », le citoyen veut de la simplicité, de la rapidité et de l'efficacité.

- Simplifier l'Etat de tous les jours.

Par simplification, j'entends non pas seulement simplifier les règles et les procédures, mais aussi poser les bases d'une véritable réforme de l'administration : une modernisation en continu de la machine administrative. Quelles sont les conditions préalables pour réussir ce processus de réforme et quelles doivent être ses priorités ?

- 3 conditions préalables :

La première condition, indispensable à mes yeux, est de dire dans quel Etat nous voulons vivre. Inutile de vouloir réformer l'Etat si on ne définit pas l'objectif. L'Etat du XXI^e siècle ne peut pas se découvrir au fur et à mesure, sans ligne directrice. Il ne peut pas être le fruit de l'urgence, ou du court-termisme, seule réponse apportée aux crises que l'on n'a pas su anticiper.

C'est au Président de la République de proposer aux Français sa vision de l'Etat à 10 ou 20 ans. La répartition des pouvoirs entre centralisation et décentralisation, le rôle et la taille des admi-

nistrations centrales, la place de la dépense publique, les rapports public/privé, le niveau de responsabilité des différents partenaires... sont autant de points majeurs sur lesquels on ne fera pas l'économie d'une réflexion. Evidemment, la réforme de l'Etat est au service de cette vision.

La deuxième condition est d'associer les fonctionnaires à la réforme. Il est illusoire de croire que l'on bougera durablement et significativement les choses sans discussions approfondies préalables. Ceux qui parient sur la réforme cachée, la réforme en catimini pour éviter les risques d'affrontement et de blocage se trompent lourdement. Faut-il rappeler l'histoire récente du C.P.E. ?

Ainsi, vouloir moderniser avec vigueur l'Etat sans les fonctionnaires est illusoire. Et leur donner comme seul horizon, ou seule ambition collective, le non remplacement d'un agent sur deux partant en retraite, est un peu court. Les fonctionnaires doivent être associés à la réforme de « leur » administration et cela à tous les niveaux de la hiérarchie. A partir de là, aucun sujet n'est tabou, ni celui de la taille de la fonction publique, ni celui d'un travail sur ce que représente aujourd'hui le service public.

La troisième condition préalable est également affaire de méthode. Il faut en finir avec la politique de réforme par l'incantation. Je remarque que pour beaucoup, même à droite, le discours sur l'action n'est, en réalité, qu'un passeport pour mieux croiser sur un océan d'immobilisme et de conservatisme. Cet usage de la réforme, trop répandu, aboutit à une politique de « stop and go » néfaste en économie, comme en démocratie. C'est la crise qui devient le déclencheur de la réforme, plutôt que la réforme qui empêche les crises. Nous avons besoin de continuité dans la pensée et dans l'action. Nul ne croit qu'il réformera l'Etat un jour, une bonne foi pour toutes. Il faut de la constance, de la persévérance et de la méthode. On ne conduira pas le changement à coup de grands soirs, plutôt en suivant un long fleuve que l'on espère... tranquille !

- Trois priorités

La première priorité consiste à renouveler le pacte de confiance entre les administrations et

les citoyens. Bien entendu, l'Etat doit être respecté, sinon son autorité est bafouée. Mais pas d'Etat respecté sans Etat respectueux. Placer le citoyen au cœur des préoccupations de l'Etat est au centre de toutes les réformes. La relance et l'approfondissement des chartes d'accueil du public, la charte Marianne, la comparaison de la performance des différents services publics à ce sujet, la prise en compte de publics spécifiques tels que les personnes handicapées sont des pistes pertinentes qu'il faut suivre sans relâche.

La deuxième priorité est la maîtrise de nos dépenses publiques. Cette maîtrise passe par une organisation plus efficace de l'administration. L'impôt est un prix et le service public un produit.

La démarche à engager est donc une démarche d'amélioration de la productivité, mot longtemps tabou et qui ne l'est plus. Il faut relancer les stratégies ministérielles de réforme, véritable rouleau compresseur de la dépense, alliant méthode et concertation. Le premier ministre doit s'engager sur les objectifs de productivité, et évaluer publiquement les résultats.

La troisième priorité est la simplification en tant que telle des procédures et des formalités administratives en tout genre. La complexité est la protection des faibles. Et l'Etat ne peut s'y complaire. Il était plus difficile de se servir des magnétoscopes d'antan que des lecteurs de DVD d'aujourd'hui. Et pourtant, les seconds

sont infiniment plus complexes que les premiers. Ce n'est pas au citoyen d'avoir à gérer la complexité administrative, mais à l'administration de s'adapter au citoyen. Je propose de limiter la production normative, source de complication et d'en accroître la qualité et la lisibilité. La réalité est qu'aujourd'hui, nul n'est plus censé connaître la loi ! Je propose également de mesurer régulièrement le coût que font peser les réglementations sur les particuliers et sur les entreprises.

Je propose enfin de partir d'un principe de confiance et non pas d'un a priori de défiance dans l'élaboration de la loi et de ses décrets d'application. L'administration électronique peut puissamment nous aider à progresser sur tous ces sujets.

Réformer les institutions c'est réformer l'Etat, au risque sinon de créer toujours plus d'incompréhension et de creuser toujours plus profond le fossé qui sépare gouvernés et gouvernants.

C'est certainement une affaire d'audace et de courage. Encore que, ne rien faire ou seulement gagner du temps, augmente chaque jour le prix à payer pour la réforme.

En réalité, faire évoluer nos institutions est une chance, pour les citoyens, pour les gouvernants et pour les fonctionnaires. Alors, allons-y !

Eric Woerth,
Trésorier de l'UMP, député de l'Oise,
ancien ministre

Les Conventions pour la France d'après

Participez en direct aux Conventions sur
www.u-m-p.org

Posez vos questions sur
www.u-m-p.org

Suivez l'intégralité des Conventions sur
www.u-m-p.org



Convention pour la France d'après

www.u-m-p.org



Union pour un Mouvement Populaire
55, rue La Boétie 75384 Paris Cedex 08
Téléphone : 01 40 76 60 00 - Fax : 01 40 76 62 10