

Une Vème République modernisée

Par Jean-Pierre RAFFARIN
Ancien Premier ministre, sénateur de la Vienne

La Vème République aura bientôt 50 ans, ce qui fait d'elle la dauphine de nos constitutions après celle de la IIIème 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 Vème 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 nos pratiques 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 la seule 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.

En résumé, dans l'ordre institutionnel chacun doit rester à sa place. Ainsi, le Premier ministre doit-il veiller à ce que le Président soit toujours en position d'arbitre. Aussi, ne doit-il pas exiger du chef de l'Etat un excès de protection. En revanche, ce dernier doit créer les conditions pour que le Premier ministre reste le pilote de l'action de la majorité.

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 Vème 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.