

La réforme des institutions.

Remerciements à Dominique Tian, Député-Maire des 6^{ème} et 8^{ème} Arrondissements de Marseille, pour sa confiance à notre égard et la disponibilité dont il nous fait preuve au quotidien.

Sommaire :

Introduction.	<i>P.3</i>
1 ^{ère} partie – Les rencontres avec les militants et la population : Sondage d’opinion.	<i>P.4</i>
2 ^{ème} partie – Les différentes pistes d’une réforme.	<i>P.6</i>
Conclusion.	<i>P.11</i>
Composition de l’équipe de projet.	<i>P.12</i>

Introduction:

Pour le dictionnaire de l'Académie Française, « *élever quelqu'un ou quelque chose au rang d'institution, c'est lui reconnaître une éminente dignité, une valeur durable* ». Les institutions de la République seraient ainsi « *ce qui a été institué pour le gouvernement des hommes: les institutions d'un pays, d'une nation, d'un Etat, l'ensemble des ses lois fondamentales* ». L'objectif supérieur de ces institutions serait de trouver l'équilibre des pouvoirs au sein d'une société reflétant son identité propre. Mais, « *Tout ce qui est d'institution humaine est sujet au changement* ».

En effet, si la V^{ème} République est née de la volonté du Général de Gaulle, ce fut avant tout pour révolutionner l'organisation de la France et lui donner un statut de démocratie moderne.

Dans un contexte particulier, il fallait avant tout asseoir le Suffrage Universel comme source de tout pouvoir, séparer ces derniers, rendre le gouvernement responsable devant le parlement, proclamer l'indépendance judiciaire et enfin reconnaître les peuples d'Outre-mer en donnant un statut à leurs territoires. La conviction profonde du Général de Gaulle était de construire un pouvoir fort autour d'un chef de l'Etat, accepté par le peuple, incarnant la nation, son unité et sa grandeur.

Son objectif a été atteint puisque, depuis 1962, des tendances majoritaires fortes se sont dégagées clairement dans le paysage politique français, permettant un équilibre politique binaire basé sur opposition et majorité, où celle-ci concentre les pouvoirs exécutifs et délibératifs.

C'est de là en partie que proviennent les problèmes. Il est aujourd'hui délicat de créer une réelle place pour le débat politique dans un système verrouillé par un fait majoritaire fort et des mécanismes destinés à ne pas risquer une instabilité de ce dernier.

D'ailleurs les dernières élections législatives et présidentielles l'ont prouvé, les français attendent du changement notamment dans la façon d'exercer le pouvoir. Certains ont parlé de crise de régime, d'autres de crise de l'Etat. Ce qu'aujourd'hui nous voulons et nous pouvons affirmer, c'est qu'il y a une crise de la représentation politique.

A ce titre nos élus ne cessent de relever dans leurs discours et autres interventions, les faiblesses, les défauts et les incohérences de notre système. Faut-il pour autant changer la République? Une chose est sûre, une réforme des institutions s'impose, afin de gagner en démocratie et en modernité.

D'ailleurs n'était-ce pas là le souhait du Général de Gaulle, quand il s'inspira du Discours de Bayeux du 16 juin 1946, de Pierre Eugène, et lorsqu'il exprima sa conviction que « *l'adhésion populaire fait seule la force et l'efficacité des institutions* ».

I- Les rencontres avec les militants et la population: Sondage d'opinions :

Le mois écoulé a été, avant toute autre chose, l'occasion pour nous de discuter, d'échanger et de débattre avec des interlocuteurs d'horizons divers.

En effet, notre démarche s'est déroulée en deux temps. Tout d'abord, suite à la demande émanant des instances parisiennes de l'UMP, et sous l'impulsion des jeunes, un groupe de travail s'est constitué de 10 militants de la 2^{ème} circonscription des Bouches-du-Rhône, au début du mois d'août 2007. Ce petit comité a commencé par organiser un planning de travail puis à mis en place différents points de rencontre avec la population et les militants.

Dans un second temps, un travail de réflexion s'est mis en place en parallèle des débats ponctuels qui pouvaient être tenus à la permanence parlementaire du Député Maire des 6^{ème} et 8^{ème} arrondissements de Marseille, Dominique TIAN. Tous les lundis et jeudis soirs, population et militants ont pu venir échanger avec le groupe de travail ou des élus, et, apporter leurs visions sur la Réforme des institutions.

Aussi, le groupe de travail a pu lister par ordre décroissant les thèmes intéressants le plus d'intervenants, pour se consacrer par la suite à les mettre en forme et les intégrer à ses propres réflexions (ce sera l'objet de notre deuxième partie).

Ainsi les thèmes les plus souvent évoqués furent:

1. la réforme des pouvoirs du Président de la République,
2. la réforme des pouvoirs du parlement,
3. la réforme du rôle du Premier Ministre,
4. la réforme du pouvoir de nomination,
5. la réforme du Conseil Constitutionnel,
6. la réforme du rôle et de la répartition des collectivités territoriales,
7. la réforme du statut de l'opposition,
8. la réforme du mode de scrutin avec introduction de la proportionnelle,
9. le recours plus fréquent au référendum,
10. le cumul des mandats.

Avant de rentrer plus dans le détail, il semble intéressant de faire une petite parenthèse afin de souligner deux points que ces rencontres nous ont permis de mettre en exergue.

- ✓ Le premier élément marquant lorsque l'on rencontre la population et les militants réside dans la méconnaissance qui est la leur, dans une majorité, de tout ce que peuvent être les

La réforme des institutions.

Institutions de la V^{ème} République. Certaines personnes ignorent l'existence d'une Constitution. Pire encore certains militants ne maîtrisent pas du tout la vie politique de leur pays. Cela nous amène à penser que la première des réformes à mener n'est pas celle des institutions mais plutôt celle du système éducatif français afin d'y intégrer des programmes d'éducation à la vie politique et citoyenne, au contenu plus poussé que celui des actuelles leçons d'éducation civique. Dans notre pays, symbole de la démocratie, chacun doit pouvoir voter en connaissance de cause. A quoi bon faire des réformes si elles ne sont jamais comprises par les personnes à qui elles sont destinées. Cela va de paire avec une modernisation du langage politique et judiciaire.

- ✓ Il est également intéressant de remarquer que ce sont les thèmes les plus repris par les médias qui arrivent en tête de notre sondage d'opinions. Cela semble indiquer que beaucoup se forment leurs idées selon les journaux et la télévision.

II- Les différentes pistes d'une Réforme:

Les différentes propositions soulevées dans notre première partie sont ici contenues dans cinq axes principaux de réflexions.

→ *La réforme du statut et des pouvoirs du Président de la République: Vers un régime présidentiel.*

- Pour reprendre les principes du Général de Gaulle, c'est l'adhésion du peuple qui doit faire la force. C'est en cela que l'envie de certains, de voir disparaître le Premier Ministre au profit d'un président de la République fort, est tout à fait défendable. En effet, contrairement au Premier Ministre le Président de la République est issu des urnes, il est l'élu du peuple.
- Le Président de la République doit pouvoir s'exprimer aussi bien au niveau national qu'international. Le Premier Ministre serait alors un échelon de trop dans la mesure où il est choisi par le Président et n'a donc pas la légitimité du peuple. Cette dichotomie du pouvoir trouve sa justification dans la cohabitation quand les deux hommes forts du gouvernement sont de couleurs politiques différentes. Cela permet à la majorité parlementaire d'avoir un à sa tête une personnalité avec un véritable rôle à jouer dans la vie politique française en dépit du fait que le chef de l'Etat soit d'un autre bord. Mais le quinquennat aidant, les risques de cohabitation sont de nos jours plus faibles et la fonction de Premier Ministre ne semble plus s'imposer comme cela semble être le cas en ce moment (D'ailleurs avoir un Vice-président, en lieu et place d'un Premier Ministre, garantirait une stabilité politique et le fait de ne plus avoir de cohabitation car en cas de décès du Président celui-ci serait là pour s'y substituer, à l'instar de ce qui peut se faire aux États-Unis).
- Un Président avec des pouvoirs élargis doit cependant être soumis à un organe de contrôle. C'est en cela que les pouvoirs du parlement doivent pouvoir être élargie. Le Président doit être responsable devant le parlement (article 18 de la loi Broglio). Il devrait pouvoir s'exprimer. Dans le même ordre d'idées, il paraît judicieux que le conseil Constitutionnel puisse également s'autosaisir dès lors qu'il estime que le Président de la République a dépassé les pouvoirs que lui confère la constitution (Il est à noter que ce pouvoir de contrôle peut être conférer à ses deux organes même si l'on ne remet pas en cause la fonction du Premier Ministre. Le Conseil Constitutionnel vérifiant alors le respect de la répartition des compétences entre les deux institutions et le parlement contrôlant l'action de chacun).
- Afin de garantir la neutralité de tous les organes (Conseil Constitutionnel, Conseil Économique et Social, Parlement et Conseil Supérieur de la Magistrature) il est important de revoir l'article 13 de la Constitution et de supprimer le pouvoir de nomination et de désignation du Président. Si l'on veut un véritable contrôle sur la fonction du chef de l'Etat, il faut que les présidents de ces institutions soient désignés par leurs pairs.

- Enfin, le pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale, conféré au Chef de l'Etat par l'article 12 de la Constitution, semble anti-démocratique puisque les députés sont élus par les citoyens au Suffrage Universel Direct. La possibilité de dissoudre cet organe, soumis à l'unique appréciation d'un seul homme, même s'il s'agit du Président de la République, revient à désavouer le choix du peuple. En cas d'immobilisme du pouvoir, il semble préférable de remplacer cette faculté par un recours au référendum et donc de retoucher l'article 11 de la Constitution, toujours dans l'optique d'accroître la démocratie.

→ ***La réforme du Parlement: Pour plus d'efficience et d'efficacité des politiques publiques.***

- Comme nous venons de le souligner, le parlement devrait être un organe de contrôle de l'action du Chef de l'Etat, afin de constituer des limites au rôle de ce dernier. La question du rôle de l'opposition prend alors tout son sens.
- Pour cela, il serait de bon ton, de développer le recours à la constitution de commissions d'enquête où le groupe parlementaire initiateur prend la présidence ou le rôle de rapporteur. Cela permet de renforcer la responsabilité de l'ensemble des élus du peuple, de la majorité comme de l'opposition.
- D'ailleurs la responsabilisation des élus est l'occasion de doter l'opposition d'un véritable statut, en la dotant d'une place effective dans le jeu politique. Le fait de lui avoir confié la présidence de la commission des finances, comme cela se pratique en Angleterre, et de lui ouvrir ce lieu d'exercice permet de gagner en démocratie, en instituant un vrai débat entre les courants majoritaires. La majorité d'un jour ayant vocation à devenir l'opposition du lendemain, cela permettrait de doter l'électeur d'une vision effective et objective des forces en présence.
- Il semble également opportun de renforcer les prérogatives financières du Parlement. De nombreux pays scandinaves et britanniques ont mis en place un certain nombre d'outils permettant de mener une véritable évaluation des politiques publiques. L'évaluation est une procédure donnant déjà des résultats relativement significatifs à l'étranger mais pour laquelle la France paraît en retard. Certains pays fonctionnent avec une évaluation a posteriori permettant de visualiser les résultats concrets de la politique adoptées. Les pays scandinaves ont mieux ancrés cette procédure dans leurs usages et pratiquent l'évaluation a priori afin de déterminer par avance combien une politique va leur coûter pour quelles retombées. C'est ce que nous proposons d'adopter pour le Parlement au moins en matière budgétaire.
- La question de l'introduction, ou plus exactement de la réintroduction (après la tentative de 1986), d'un scrutin à la proportionnelle se pose souvent afin d'optimiser la représentativité à l'Assemblée Nationale. Cela peut paraître pertinent, si l'on veut se diriger vers un régime parlementaire mais beaucoup plus problématique si l'on entend s'orienter vers un régime

plus présidentiel.

- Dans un souci de neutralité et d'indépendance, le Président de l'Assemblée Nationale ne devrait plus être nommé par le Chef de l'Etat mais élu par ses pairs.
- Afin d'optimiser le rôle de chacun, imposer une limite stricte de cumul des mandats (pas plus d'un mandat national et d'un mandat local).

→ ***La réforme du Conseil Constitutionnel: Pour une juridiction constitutionnelle et un organe de contrôle présidentiel.***

- Gagner en modernité et en démocratie, c'est aussi rendre l'électeur plus actif au quotidien. Très puissant au moment des périodes électorales, il devient inexistant tout au long de l'exercice du mandat de l'élu. Accroître son rôle ne veut pas dire pour autant recourir au référendum pour toutes décisions politiques, mais plutôt lui donner l'occasion de défendre ses droits fondamentaux et par la même occasion faire censurer toute disposition anticonstitutionnelle. En France, le Conseil Constitutionnel n'examine la constitutionnalité d'une loi que si au moins 60 députés en font la demande. De la sorte beaucoup de textes législatifs applicables ont pu passer au travers de ce filtre faute d'avoir pu trouver les soixante signatures ou un écho auprès des parlementaires. Le Conseil n'étant pas une juridiction, il ne peut être saisi directement par un citoyen. Ce dernier doit alors purger les voies de recours en France et s'adresser aux cours européennes pour espérer avoir gain de cause, aucune cour française n'étant compétente pour trancher sur la constitutionnalité d'une loi. C'est donc un processus long et coûteux pour le justiciable. Permettre le principe de la Question Préjudicielle, où le tribunal saisi d'une question de constitutionnalité renvoi devant la cour constitutionnelle, comme c'est le cas en Italie, et/ou permettre la saisine directe par le citoyen, après examen d'un comité composé peut-être de députés, comme c'est le cas en Belgique, compléteraient les possibilités de recours devant le Conseil des Sages. Enfin, il est possible d'instituer le Conseil en 4ème degré de juridiction comme cela peut se faire en Allemagne et en Espagne.
- En plus de devenir cette juridiction constitutionnelle, le Conseil pourrait, comme nous l'évoquions précédemment, devenir cet organe de contrôle de l'action du Chef de l'Etat et du Chef du Gouvernement. Cela permettrait une plus grande transparence au niveau des instances décisionnelles et une meilleure lisibilité de l'action de chacun. Pour cela le Conseil se doit de faire preuve de la plus grande neutralité.
- La neutralité du Conseil des Sages pourra s'acquérir si ces membres ne sont plus nommés mais élus par les membres du Parlement, et, si son Président n'est plus désigné mais élu parmi et par ses pairs.

→ ***La réforme des Collectivités Territoriales: Un degré de pertinence à trouver.***

- Le paysage administratif français est le résultat de plusieurs tentatives, plus ou moins infructueuses de recherche de l'échelon pertinent. Un constat s'impose. La décentralisation tant décriée s'est mise en place et l'on constate que malgré encore quelques essais infructueux, fautes d'ambitions ou de réelles volontés, les Établissements Publics de Coopération Intercommunales fonctionnent de mieux en mieux. Certes Beaucoup ont été constitué dans de mauvaises intentions, sans véritables projets de territoires. Mais dès lors que cette volonté politique suit, ils fonctionnent relativement bien. D'ailleurs, ils disposent de compétences diverses et variées mais qui en font le véritable bras armé de toutes politiques locales. Les EPCI constitueraient-ils l'échelon administratif pertinent que l'on cherche depuis si longtemps?
- Toujours est-il qu'à coté de ces EPCI subsistent les Communes, les Départements et les Régions. Voilà bien des étages et donc des « doublons » entre certaines directions aux compétences analogues. Afin d'accroître l'impératif d'efficacité et d'efficacités du Service Public et d'assurer une meilleure application des politiques publiques, il conviendrait de réactualiser le découpage territorial, consommateur d'investissements. La mutualisation des moyens et la coordination des actions devraient être les deux objectifs présents en nos esprits.
- Quoi qu'il en soit, la question essentielle aujourd'hui est la part d'autonomie fiscale dont dispose les collectivités. Elle reflète réellement la véritable capacité des établissements locaux à conduire une politique locale avérée, contrôlée, choisie et ambitieuse. Bref, nous sommes loin d'atteindre cet objectif. Quelques chiffres pour illustrer notre propos : entre 1997 et 2001 l'autonomie fiscale des communes a baissé de 57,8% à 37,3% ; pour les départements de 58, 2% à 51,3% et pour les régions de 49, 8% à 42,5%. La réforme de la Taxe Professionnelle (TP) souhaitée par le gouvernement n'a pas arrangée les choses puisque certaines collectivités se retrouvent amputer de l'essentiel de leurs ressources et font peser de manière forte leur besoin en financement sur les administrés (TFB, TFNB et TH). Il semblerait que le législateur n'ait pas apprécié toutes les conséquences de l'adaptation du rapport Fouquet. Toutefois, il est clair que le problème de l'intercommunalité a trouvé des pistes de réponses à ces difficultés grâce au rapport de la cour des comptes de novembre 2005 et de la volonté avérée du ministère de l'intérieur d'engager une réflexion profonde des mécanismes intercommunaux et principalement de leurs échos dans la vie quotidienne des Français. Néanmoins l'adaptation des échelons territoriaux doit se faire, mais se faire en fonction des réalités de terrains au sein d'un territoire très hétérogène mais qui en fait sa richesse. Aussi, l'échelon communal est à notre avis indispensable à la réalité d'une France historique mais aussi moderne. La commune est l'échelon qui maintient le lien de social et de solidarité entre tous les Français. Elle est le lieu de vie et d'expression d'une identité commune, la supprimer serait selon toute vraisemblance, une grave erreur. L'intercommunalité à vocation à être un outil de développement et de mutualisation, pas autre chose. L'échelon départemental a plus de sens à survivre dans un milieu rural qu'urbain même si certaines fusions sont à envisager. La région est l'échelon indispensable

à l'application du principe de subsidiarité. L'état doit devenir un coordonnateur de l'ensemble et garantir la capacité d'une entité à créer les conditions de vie en commun.

→ ***Le recours au référendum: Un réflexe oublié.***

- L'article 11 de la Constitution permet de recourir au référendum pour toute question de fond touchant aux intérêts de la population. Le Général de Gaulle s'en servi relativement fréquemment compte tenu de la durée de son mandat et par rapport à la pratique qui en sera faite par la suite. Seul Jacques Chirac y aura recours pour l'approbation du traité de Constitution européenne. Mais pourtant beaucoup le réclame. Certains, ou plus exactement certaines, vont même jusqu'à inventer, ou croient avoir inventé, des termes tel que « démocratie participative ». Certes, il est vrai que les citoyens veulent se sentir impliquer dans la vie politique de leur pays et ne plus la subir, comme le démontre les forts taux de participations aux élections présidentielles en 2007, mais cela ne peut pas aller sans une meilleure information et une meilleur éducation de ces derniers au contexte politico-économique de notre pays. Il faudrait accroître la pratique du recours au référendum pour de grandes questions concernant l'ensemble des françaises et des français, mais encore faut-il que l'on ne se trompe pas de sujet et qu'on leur dise réellement pourquoi voter (Par exemple, le non à la ratification du traité de constitution européenne, combien de personnes savent réellement contre quoi elles ont voté?).
- Comme nous l'évoquions précédemment il conviendra également de faire remarquer que le référendum remplacerait très bien le pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale dans la mesure où l'Assemblée est l'expression de la volonté du peuple. Ce serait une sorte de parallélisme des formes. Le peuple est souverain et ce que la conscience populaire a fait, seule cette même conscience peut décider de le défaire.

Conclusion:

Il paraît évident que des marges d'évolution existent et paraissent accessibles à concrétiser. Après 50 ans d'existence, les institutions françaises nécessitent une adaptation indispensable pour plus de performance et plus de réactivité, toujours dans le but de satisfaire la vie collective.

« Les codes des peuples se font avec le Temps; mais à proprement parler, on ne les fait pas... Il est utile de conserver tout ce qu'il n'est pas nécessaire de détruire: les lois doivent ménager les habitudes, quand ces habitudes ne sont pas des vices ». **Portalis.**

La réforme des institutions.

Composition du groupe de travail :

Sophie Seilhes;
Sandrine Campese;
Martine Anjolras;
Gabrielle Alessandri;
Franck Duval;
Jean-Edouard Bollon;
Sébastien Esteve;
Jérôme Jousen;
Alexandre Schilling.

Coordonnateur :

Romain AIRAUDO