

6 octobre 2016 - Seul le prononcé fait foi

[Télécharger le .pdf](#)

# Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la démocratie et le fonctionnement des institutions de la Vème République, à Paris le 6 octobre 2016.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Mesdames et Messieurs les universitaires,  
Mesdames et Messieurs,

« Refaire la démocratie », quel programme ! Le titre-même de votre colloque, qui vient après votre rapport, nous dit tout l'enjeu et toute l'urgence.

La démocratie, dont on pensait il n'y pas si longtemps encore que son progrès était irréversible, qu'elle était là pour des générations et des générations, qui s'en empareraient nécessairement, qui était comme une évidence, apparaît aujourd'hui fragilisée, bouleversée, bousculée, en tout cas contestée. Ce n'est plus son progrès, mais son procès que l'on dresse.

C'est vrai en France. C'est vrai partout en Europe. C'est vrai aux Etats-Unis, où se prépare une élection présidentielle dont on sait d'avance que les conséquences ne seront pas qu'américaines. C'est-à-dire que cette crise surgit dans les Nations mêmes où la conception moderne de la démocratie s'est inventée. Elle semblait, cette démocratie, avoir triomphé de tout et notamment des totalitarismes. Elle paraissait promise, par la force de l'exemple, à un déploiement aussi universel qu'irréversible.

Mais voilà, depuis déjà plusieurs années, pour ne pas dire plusieurs décennies, une crise sourde, larvée, s'est installée. Elle s'est exacerbée avec des critiques portées sur les résultats-même de la démocratie et une contestation de ses formes d'action et d'exercice.

Monsieur le Président, vous en avez relevé les symptômes. D'abord, l'abstention, qui atteint des niveaux élevés et qui n'est pas un silence, qui est un bruit assourdissant lors de chaque élection intermédiaire.

Ensuite, des élus qui sont jugés toujours plus loin des citoyens, alors même qu'ils ne cessent d'agir en proximité. Des partis traditionnels, mais j'allais dire tous les partis, qui sont débordés par des formes d'expression politique nouvelles.

Plus grave encore, les démocraties paraissent impuissantes c'est là que vient le procès face à la mondialisation, face aux crises, face à tout ce qui fait désordre.

L'impatience gagne des citoyens de plus en plus nombreux, face à des procédures trop lentes, trop lourdes, trop illisibles.

A cette indifférence civique, à cette impatience, à cette impuissance, s'ajoute aussi la violence qui trouve également sa justification faute de pouvoir aboutir à son débouché.

Quand on dresse ce constat, quand on regarde ce contexte, nulle surprise que les partis extrémistes, partout en Europe et même plus loin que notre continent, se nourrissent de cette défiance. Au point d'ailleurs de prétendre désormais exercer, sérieusement, à leur tour, le pouvoir, avec tous ses attributs.

L'extrémisme, le populisme ne sont plus des formes de contestation à la marge, ne sont plus des expressions de colère. Ils deviennent des revendications de pouvoir. Avec toutes les apparences de la démocratie.

.....

Je comprends qu'un débat s'installe sur nos institutions et sur la démocratie. Ce débat est indispensable. Vous avez eu raison de l'ouvrir.

C'est d'ailleurs l'essence-même de la démocratie que de permettre qu'on la critique, qu'on la revisite. Mais prenons garde que d'une mise en cause de ses manquements ils existent on en vienne à en saper ses fondements. Or, ils sont moins solides qu'il n'y paraît.

C'est à force de vouloir une autre démocratie, que l'on prend le risque, au bout du compte, de finir par avoir autre chose que la démocratie.

C'est l'une des faces du sujet mais il y en a une autre, plus positive. C'est dans ce mouvement qui se lève, depuis plusieurs années, pour contester le fonctionnement des institutions, pour dénoncer des pratiques, des usages, celles et ceux de la vie politique, et aussi pour mettre en évidence des inadaptations de nos règles par rapport à ce qu'est aujourd'hui le monde et la société.

Il y a donc une aspiration qu'il faut entendre et qu'il faut surtout traduire. Cette aspiration, c'est la revendication des citoyens à plus de participation à la décision, à plus de contrôle des politiques publiques et aussi à plus d'élaboration collective, y compris dans la confection de la loi. C'est de considérer que le suffrage universel n'est pas le seul moyen de faire entendre sa voix et qu'il y en a d'autres tout au long du processus de construction des politiques ou d'élaboration des règles collectives.

Cela vaut aussi au plan local, mais la démocratie locale, même si elle s'est revivifiée, ne suffit pas à éteindre ce qu'est ce besoin irréprensible de pouvoir dire son mot, surtout dans le contexte de la numérisation, où chaque opinion en vaut une autre.

Les interrogations concernant le fonctionnement de nos institutions je parle devant des historiens ne sont pas nouvelles. A chaque mandat présidentiel ou presque a correspondu une commission chargée de faire des propositions, généralement en fin de mandat. J'avais préféré le faire au début mais je n'ai pas pu mettre en œuvre tout ce que, notamment, la Commission JOSPIN avait pu proposer.

Néanmoins je serai injuste, car de nombreuses réformes ont été conduites, depuis quinze ans, pour mettre en œuvre ces réflexions, ces conclusions de groupes de travail ou de commissions. Je pense au passage au quinquennat, qui était venu aussi d'une réflexion collective, c'était en 2000. Je pense à la révision constitutionnelle de 2008, avec le partage de l'ordre du jour des Assemblées, la création du Défenseur des droits et l'introduction de la QPC, qui a changé c'est vrai l'organisation-même de notre justice au plus haut niveau, puisqu'il est fait un contrôle de la conformité à la Constitution des lois qui ont déjà été votées.

Les propositions, c'est vrai, abondent en ce moment. Ce doit être la période et je ne me plains pas de cette imagination. Néanmoins, une imagination qui est souvent une répétition.

Certains invoquent une VI<sup>ème</sup> République avec la suppression du poste de Premier ministre ou, au contraire la diminution des prérogatives du Président de la République. D'autres mettent dans la VI<sup>ème</sup> République un régime parlementaire. Il en est qui se concentrent uniquement sur le changement du mode de scrutin, pensant qu'il est la clé de tout. Il est vrai qu'en 1958, le scrutin majoritaire a eu des effets finalement encore plus efficaces pour le parlementarisme rationalisé, que tel ou tel article de la Constitution.

Alors, vous m'y avez invité, Monsieur le Président, je vais vous livrer mon expérience.

J'ai longtemps été député. J'ai été élu local. Mais je suis Président de la République depuis maintenant près de quatre ans et demi. J'en tire plusieurs conclusions.

D'abord, nos institutions sont solides et adaptées aux circonstances. Nul ne sait exactement les circonstances qui vont être celles d'un mandat présidentiel. Mes prédécesseurs en ont connu beaucoup qui ont fait que celui qui a voulu la V<sup>ème</sup> République et en a été le premier président, a pu tirer de ces conditions un certain nombre lui-aussi- de conclusions.

Mais ces institutions m'ont permis de faire des choix dans des moments extrêmement importants de la vie de notre pays.

Décider d'intervenir au Mali en quelques heures. Plus tard, en Centrafrique pour empêcher des

massacres. Réagir en une nuit aux attaques terroristes qui ont pu frapper notre pays et qui le menacent encore, parler avec autorité, autant qu'il est possible, au Conseil européen, lorsqu'il a fallu, par exemple toujours en une nuit décider du sort de la Grèce ou, plus tard -dans un autre lieu, une conférence à Paris- décider de l'Accord de Paris sur le climat, sans avoir un mandat autre que celui du peuple français.

Face aux dangers extérieurs nul ne va considérer qu'ils ne sont pas là face aux menaces internes, la Vème République donne au chef de l'Etat les moyens d'agir quand l'essentiel est en jeu pour la liberté, pour la souveraineté et pour la sécurité.

J'ai eu conscience, dans les moments que j'ai pu traverser, que notre pays disposait d'un atout institutionnel dont il serait bien périlleux de vouloir se priver dans le contexte que je viens de décrire, et qui nous différencie de beaucoup de pays. Non pas tant parce que ce serait des régimes parlementaires -certains sont des régimes présidentiels-, mais parce que la Vème République, par le domaine réservé sans doute, par un certain nombre de prérogatives, a donné au chef de l'Etat les moyens d'agir vite. Or, tout l'enjeu aujourd'hui j'y reviendrai c'est d'agir vite. Si j'avais à donner finalement, c'est mon rôle un conseil à tous ceux qui veulent être mes successeurs, même s'il n'y en aura qu'un, peut-être, mais un jour, même s'il y en a qui ont déjà un- exercé cette fonction, si j'ai un conseil à donner et je le fais avec l'expérience qui est la mienne, mais sans vouloir interférer dans les choix, c'est de bien comprendre que ce qui est regardé comme une prérogative du chef de l'Etat est en fait une garantie pour les Français, est en réalité une sécurité pour tous et donne à notre pays, la France, une possibilité d'agir, quand beaucoup de pays ne le peuvent pas. Et pas simplement parce qu'ils n'auraient pas la puissance. Lorsqu'il y a eu cette crise grave, plus inhumaine encore, qui a été l'utilisation des armes chimiques par le régime de Bachar el-ASSAD -c'était en août 2013- le Premier ministre britannique a décidé de convoquer son Parlement, en l'occurrence la Chambre des Communes, pour savoir s'il était concevable d'imaginer une intervention. Il n'a pas été autorisé à le faire. Le Président OBAMA, qui n'était pas obligé de le faire, mais considérant qu'il avait pris des engagements devant son pays à l'occasion de l'élection présidentielle -notamment en refusant d'intervenir en Irak- a aussi pensé qu'il était possible de consulter le Congrès.

J'étais le seul, d'abord, à penser qu'il fallait intervenir. Car une ligne rouge, comme l'on dit, avait été franchie et des armes chimiques avaient été utilisées, au mépris de toutes les lois internationales. Je pouvais décider de le faire, mais si je ne l'ai pas fait, c'est parce qu'il ne pouvait pas y avoir d'action internationale avec d'autres. Mais on voit bien les conséquences que cette absence de décision a provoquées.

Donc, bien mesurer que ce que sont pour la France ses institutions est en fait pour le monde aussi une garantie et une possibilité d'avoir un pays qui peut défendre le droit international et les règles de la vie en commun.

Alors, on a parlé souvent de pouvoir personnel pour qualifier justement la place du Président de la République et le rôle qu'il peut avoir dans nos institutions. Mais en réalité, j'ai respecté entièrement la Constitution. J'ai consulté, pris mes décisions, avec le Premier ministre, en Conseil de Défense, en Conseil des ministres.

Cela ne s'est pas fait au détriment du Parlement, qui a été saisi, chaque fois, pour confirmer ou infirmer les orientations qui ont été prises. C'est vrai pour le soutien aux opérations extérieures (au titre de l'article 35), pour ratifier des accords européens et internationaux, y compris le traité budgétaire européen chacun s'en souvient, parfois avec douleur ou pour prolonger l'état d'urgence.

Le rééquilibrage, s'il doit se faire, ce n'est pas en introduisant un contrôle en amont des décisions du chef de l'Etat par le Parlement, c'est en renforçant les capacités de nos Assemblées à évaluer et, éventuellement, à mettre un terme à certaines opérations. Le Parlement peut le faire dans nos institutions.

Toujours au nom de cette expérience et hors de toute convenance personnelle ou de préjugés, je voudrais m'arrêter un instant sur un certain nombre de propositions qui sont avancées dans le débat public concernant nos institutions.

Je vous le dis tout net, je ne suis pas favorable au rétablissement du septennat. Non pas parce que je ne voudrais pas infliger deux ans de plus à ceux qui n'ont pas forcément les mêmes conceptions que moi, mais de toute façon, je ne le pourrais pas. Mais je veux venir à des considérations qui tiennent à des logiques institutionnelles.

C'est vrai que le septennat, dont l'histoire est celle d'une volonté de patience, attendant la décision d'un candidat au trône, qui ne voulait pas renoncer au drapeau blanc. Mais le septennat donnerait, comme il a donné dans le passé, une durée qui permettrait au chef de l'Etat de mener son action internationale, avec incontestablement un avantage par rapport à tous les autres chefs de Gouvernement ou chefs d'Etat qui n'ont des mandats que de quatre ans ou de cinq ans. Le temps et la stabilité sont un atout dans la diplomatie.

Mais il ne conférerait pas au Président une marge supplémentaire en politique intérieure puisqu'il y aurait toujours une majorité parlementaire qui serait élue pour cinq ans.

Quant à replacer le Président « au-dessus des partis » et le cantonner à la définition des grandes orientations, là-aussi, je vous le dis franchement, le suffrage universel, l'élection directe du Président de la République font que c'est toujours vers lui quels que soient les ministres et Premiers ministres qui sont censés le protéger c'est toujours vers le Président de la République que le peuple se tourne, quand il a à demander des comptes.

Il ne peut pas rester sur une position qui serait celle que l'on a conçue, sans doute initialement dans la Vème République et qui tenait beaucoup à la personne du général de GAULLE, une position haute, qui ne regarderait qu'avec une relative complaisance ce qui peut se décider dans l'intendance. Non. Aujourd'hui, tout remonte au Président de la République, même ce qu'il ne connaît pas, même ce dont il n'a pas décidé, même un amendement parlementaire, nuitamment glissé et ne venant pas forcément du Gouvernement. Chacun pense qu'il l'a inspiré. Il peut se récrier et dire qu'il ne connaît pas le parlementaire en question. Mais alors, c'est pire ! Il est supposé ne pas savoir ce qui se produit à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Donc, il y a aujourd'hui -parce que la société a changé- parce que nous sommes dans un rapport d'immédiateté, justement, cette exigence de demander des comptes à celui ou à celle qui a été élu(e) directement au suffrage universel pour diriger le pays.

Juste un point d'histoire. Le dernier septennat, hors période de cohabitation, c'est celui de Valéry GISCARD d'ESTAING. Ce fut d'ailleurs le seul depuis 1965. Ce qui veut dire qu'en fait, avant même que le quinquennat ait été rétabli, tout revenait à un mandat de cinq ans.

Le deuxième sujet qui revient, c'est le recours au referendum, là-aussi, l'histoire devrait être bonne conseillère. Son usage n'est guère encourageant. puisqu'on en a parlé introduit en l'an 2000, a suscité un très faible engouement, alors que le consensus paraissait très grand -30 % de participation-, confirmant d'ailleurs que les Français sont moins passionnés par les institutions que par la démocratie.

Le référendum de 2005 sur le Traité européen a eu plus de succès, entendu au sens de la participation, mais il a laissé de profondes séquelles dans le pays. Si l'on songe aux usages qu'en ont fait des pays voisins ou plus lointains, dans des contextes très différents, on voit les difficultés. Sur le Brexit, ceux qui avaient appelé à un vote négatif se sont dérobés et ceux qui avaient appelé à voter « oui », maintenant décident avec bravoure d'aller jusqu'au bout dans le Brexit, allez comprendre ! Mais nous tiendrons bon, nous aussi !

Dois-je parler du référendum hongrois, dont la participation peut être encourageante, au sens où elle a été faible, mais où le résultat ne nous donne pas forcément grand espoir sur la tolérance ? Dois-je parler du référendum en Colombie, où même un accord de paix, alors qu'il est historique, peut être contesté ?

Donc, sauf à utiliser la consultation populaire comme un moyen d'aller chercher dans la foule la traduction de sa colère, je ne suis pas sûr que ce soit, là encore, un bon mode de gouvernement et d'élaboration de la loi.

En revanche, la formule qui n'a peut-être jamais été utilisée pourrait se situer dans un cadre plus apaisé s'il était soumis au peuple français plusieurs questions dans des domaines différents et s'il était possible aux électrices et aux électeurs de répondre à chacune des questions - ce qui, à la fois, pourrait dépassionner et dépersonnaliser le rapport à celui ou à celle qui a posé des

role, pourrait espacement et approfondissement le rapport à voter ou à voter qui a posé ces questions et permettrait aux citoyens de faire des choix sur un certain nombre de sujets dans des domaines différents.

Le mode de scrutin est depuis l'introduction du suffrage universel une question régulièrement posée. La IIIe République a été chargée de nombreux débats, la IVe avait introduit la proportionnelle pour la corriger et ce ne fut pas très glorieux, et la Ve a rétabli le scrutin majoritaire.

Il est vrai que la proportionnelle est largement pratiquée en Europe et on en connaît les avantages : tenir compte de la diversité des courants politiques, favoriser la parité, constituer des coalitions plus larges et donc plus durables. On en connaît aussi les inconvénients : l'émiettement de la représentation, le risque d'instabilité.

Durant la campagne de 2012, je m'étais prononcé en faveur de l'introduction d'une part de proportionnelle dans le scrutin législatif pour l'Assemblée nationale. J'en reste convaincu, mais elle ne peut se faire que sur un nombre limité de sièges et avec une réduction significative du nombre de députés

J'ajoute, car on l'oublie souvent, qu'il y a une Assemblée parlementaire qui est d'ores et déjà pour l'essentiel élue à la proportionnelle : c'est le Sénat, même si son corps électoral et cela limite l'exercice est constitué par les élus du territoire.

Pour toutes ces raisons, j'estime que la réponse ne se trouve pas seulement dans une nouvelle donne institutionnelle, même si elle peut évoluer, mais dans un changement profond de la représentation, des procédures de décision et des modalités de participation. C'est ainsi que notre République doit avancer.

Dans une démocratie digne de ce nom, comment accepter que les femmes, les catégories populaires, les jeunes et les Français dans leur diversité soient à ce point sous-représentés ? Comment, dans une démocratie moderne, admettre que les mêmes personnes exercent les mêmes mandats des décennies durant ?

C'est le sens donc des réformes que j'ai engagées depuis 2012 avec le concours du Parlement - car rien n'aurait été possible sans le Parlement-, notamment le non-cumul des mandats de parlementaire et de membre d'un exécutif local. Je suis sûr d'abord que cette réforme sera forcément irréversible. Bon courage à celles et ceux qui veulent aller vers les Français pour défendre ce qui apparaîtra comme un ordre ancien. On nous dit la proximité ? Mais rien n'empêchera le député, le sénateur de garder une représentation locale. On nous dit qu'il faudrait être sûr de retrouver son élu. Mais n'ayez pas peur, les Français le retrouvent, même le jour des élections. Donc, comment justifier, sinon par la volonté de complaire à tort à des élus qui veulent en définitive, quand ils sont parlementaires, être pleinement représentants de la Nation ?

Je suis sûr que cette réforme contribuera au renouvellement et au renforcement de nos assemblées. Mais c'est votre formule et je la reprends il faut maintenant inventer le Parlement du non-cumul, ce qui revient à donner davantage de moyens aux parlementaires qui doivent être essentiellement dédiés à cette mission pour préparer, délibérer et contrôler le pouvoir exécutif. Le non-cumul s'est inscrit dans la réforme territoriale que nous avons bâtie et que nous avons menée à bien. Là aussi, une réforme que l'on jugeait impossible et qui durera, non pas parce que les treize présidents de région seront désireux de rester dans les régions qui ont été dessinées ce sont des aspects personnels, mais parce que les Françaises et les Français ont vu ce changement s'opérer sous leurs yeux.

Treize régions plus fortes au lieu de vingt-deux, des métropoles qui peuvent avoir une taille qui leur permet de rivaliser dans la concurrence territoriale à l'intérieur même de l'Europe, une carte de l'intercommunalité qui a été finalement modernisée et qui a permis de réduire de 30 % les structures. Et même s'il y a eu des contestations, aujourd'hui, qui vraiment remet en cause cette nouvelle organisation territoriale ? Il y a cette clarification des compétences qui était attendue depuis longtemps et le non-cumul qui va permettre d'exercer pleinement toutes ces fonctions. Il y a eu aussi, depuis 2012, des réformes qui n'ont pas forcément été aussi commentées que les précédentes mais qui ont aussi changé les choses : la reconnaissance du vote blanc, venue d'ailleurs d'une initiative parlementaire, mais également la réforme des inscriptions sur les listes

électorales avec la création d'un répertoire électoral unique qui évitera qu'un citoyen ne se trouve privé de voter parce qu'il ne s'y est pas pris à temps. Contrairement à ce que l'on dit, il y a une abstention, bien sûr, qui est voulue mais il y a aussi une abstention qui est subie et des jeunes, des fragiles, des modestes, des gens qui circulent, qui sont mobiles, qui sont privés du droit de vote, non pas parce qu'ils ne voudraient pas l'exercer, mais parce que c'est difficile.

Et puis, depuis 2012, nous avons introduit une « institution de l'intégrité » : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, non pas pour que les comportements délictueux cessent - comme si une Haute Autorité allait rendre les élus à l'abri de toute tentation, comme si ériger des juges faisait qu'il n'y avait plus de délinquants non, la Haute Autorité a justement comme objectif de montrer que les élus sont respectueux de la loi et de le faire en transparence. Cette publicité, nous ne devons pas la redouter parce qu'elle permet d'éviter le complot, la suspicion et les rumeurs sciemment entretenues et qui font qu'il peut y avoir à un moment une confusion des genres et des intérêts. Évitions ces processus.

De la même manière, il est important qu'il ait pu y avoir, dans le débat parlementaire, une peine complémentaire d'inéligibilité pour les élus condamnés pour atteinte à la probité. Cela fait partie aussi de l'exemplarité.

Dans le même projet de loi que l'on dit « loi SAPIN », est également prévu un répertoire et vous y travaillez pour informer les citoyens des relations qui peuvent exister entre les représentants des groupes d'intérêts et les pouvoirs publics. Très bien. Cela permettra aussi de savoir comment s'élabore un texte législatif, ce qui est de l'ordre de l'intérêt général et qui peut parfois être contredit par des intérêts privés. Il s'agit de mettre fin au soupçon, à la méfiance et à l'influence supposée ou réelle de tel ou tel groupe.

Mais voilà, ce qui a été fait n'est plus à faire. Cela vaut pour les institutions comme pour bien d'autres domaines et c'est pour cela que je me permets de dire ce qui a été fait, craignant que cela n'ait pas été encore jusque-là suffisamment rappelé. Mais il nous faut aller plus loin.

Après le non-cumul des mandats, je suis favorable au non-cumul dans le temps, à trois mandats successifs pour les parlementaires et les exécutifs locaux. Trois mandats, c'est une durée suffisante. C'est vrai que ce n'était pas la tradition. C'est vrai que dans l'histoire de la République, il y avait des carrières parlementaires on en connaît encore qui sont ou qui étaient exceptionnellement longues. Mais nous sommes dans un autre temps.

Cela ne veut pas dire que ceux qui ont exercé trois mandats de parlementaire ne pourront pas devenir maires ou présidents d'un exécutif mais ils auront à changer de mandat. Là encore, cela fait partie de ce que nous devons faire pour favoriser les allers-retours entre les Assemblées et mais aussi entre la vie professionnelle et la vie politique.

Cela vaut d'ailleurs aussi pour la haute fonction publique dont les modes de recrutement doivent changer Thierry MANDON y travaille pour que les mondes de la recherche, de l'université, de l'entreprise puissent se rapprocher, y compris pour participer à la préparation de la loi, à la décision publique et que ce ne soit pas toujours les mêmes catégories, les mêmes milieux, qui puissent décider à la place de ceux qui sont les premiers concernés.

Je vais vous donner mon expérience sur la fabrique de la loi, parce que c'est l'enjeu majeur. Un temps plus long doit être consacré à sa préparation et un temps plus court à son adoption. En d'autres termes, toute grande réforme législative doit désormais être précédée d'une consultation ouverte qui peut prendre diverses formes : numérique, jury citoyen, débat participatif, Conseil économique, social et environnemental. Nous l'avons expérimenté pour la loi numérique, nous le faisons aussi d'une autre façon pour la loi Egalité réelle outre-mer. Il faut généraliser cette consultation, la rendre obligatoire et faire que l'on puisse lui fournir un cadre.

Les citoyens ne doivent pas simplement être consultés sur la loi qui se prépare mais peuvent aussi être à l'initiative de la loi. Il existe, dans notre Constitution, une procédure qui a été à ce point verrouillée qu'elle n'est, par définition, pas utilisée : c'est le référendum d'initiative populaire. Les seuils doivent être abaissés : aujourd'hui, il faut 4,5 millions de citoyens et avec une initiative qui appartient aux parlementaires. Il faut garder des systèmes de contrôle. On voit bien l'abus qui pourrait en être fait. Mais ces seuils ne permettent pas véritablement que le droit

puisse s'exercer.

Nous devons également reconnaître le droit de pétition, et le Parlement pourrait être tenu d'organiser un débat dès lors que 500 000 signatures auraient été recueillies sur une proposition. Les deux dispositifs sont d'ailleurs complémentaires : rendre l'initiative législative citoyenne possible, à certaines conditions, et faire entendre les préoccupations des citoyens au Parlement, y compris par un droit d'amendement citoyen s'il est encadré.

Un des enseignements que je tire, et c'est le vôtre, est qu'il y a un décalage de plus en plus flagrant entre le temps exigé par le mode d'élaboration de la loi et la rapidité attendue par les citoyens.

Nous avons des procédures qui datent du siècle dernier au mieux, parfois du XIXe siècle. Nous avons des procédures qui étaient faites justement parce qu'il fallait du temps et que c'est le temps qui protégeait par rapport à un certain nombre de foudrades qui pouvaient éventuellement gagner quelque assemblée. Cela fait que nous avons aujourd'hui des projets qui, parfois, sont attendus depuis longtemps et qui mettent des mois et des mois. En moyenne, au plus court, 6 à 7 mois, parfois 9 à 10 mois et parfois même, on voit des propositions de lois qui reviennent chaque année et qui ne sont jamais votées à la fin de l'exercice alors même que des Françaises et des Français attendent qu'il y ait un certain nombre de changements et pensent que nous ne voulons pas de ce que nous avons annoncé, proclamé, promis. C'est ce qui explique ce décalage, ce sentiment que, finalement, il y a impuissance, indifférence ou pire même, mépris à l'égard de ce que nous faisons ou que nous déclarons.

Cette durée n'est même plus un gage de qualité quand il y a un même projet de loi qui revient sept fois en séance publique, souvent avec les mêmes participants qui, quelquefois, répètent les mêmes discours et la plupart les mêmes votes, même s'il y a toujours un ou deux originaux. Cette lenteur contribue à un sentiment exacerbé qui fait qu'une loi a été préparée pendant plusieurs mois, sans consultation le plus souvent des citoyens, délibérée dans un Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Il faut un mois avant que cela vienne à l'Assemblée ou au Sénat, plusieurs mois avant d'être votée et après, les décrets d'application alors que tout aurait dû être anticipé, qui ne permettent pas l'application de la loi. Alors, si en plus, arrive une alternance Je ne dis pas cela pour l'empêcher mais si en plus, arrive une alternance, vous voyez ce qu'est finalement le produit de l'action publique.

Alors il nous faut changer. Certains pensent que c'est le recours aux ordonnances qui peut régler cette situation, ce qui serait d'ailleurs contradictoire avec les droits du Parlement. Mais là encore, le projet de loi d'habilitation doit passer par la même procédure, avec les navettes, avec les lectures répétées et insuffisantes, pour ensuite être ratifié par le Parlement. Je vois que ce n'est pas simplement pour des problèmes de rapidité que certains proposent des ordonnances. Ils se disent qu'en contournant le Parlement pour mettre en cause le modèle social, ils pourraient contourner le peuple. Mais ils vont le retrouver au coin de la rue parce que ce qui intéresse avec l'information, ce n'est pas ce qui se débat nécessairement au Parlement, c'est ce qui se fait, ne se fait pas ou se défait. On n'échappe pas à ce contrôle du peuple sur ce qui est décidé en son nom.

Je veux, je propose donc que nous puissions entièrement revoir la procédure législative. Savoir prendre le temps nécessaire pour aborder les grandes questions de société et peut-être même de sécurité, les lois bioéthiques, les libertés. Pouvoir se limiter en revanche à une seule lecture dans chaque Assemblée pour les textes où l'urgence est prononcée. Faire que les amendements puissent être adoptés en commission et réduits au minimum en séance. Et je suis même pour qu'il y ait une procédure expresse qui soit fixée au Parlement, c'est-à-dire un délai limite, comme il en existe pour les lois de finances.

La loi de finances est sans doute la loi la plus importante, celle qui va régir la fiscalité dans notre pays, c'est-à-dire la redistribution et le financement des fonctions collectives. C'est ce qui va déterminer l'action des pouvoirs publics à travers les dépenses qui sont votées.

Personne n'est choqué qu'il faille 70 jours pour voter une loi de finances alors que c'est la loi la plus importante. Alors que pour toute autre loi, on va être sur six mois ou sur huit mois. Donc il y a des lois qui devront être votées dans un délai limité

à des lois qui doivent être votées dans un délai limité.

Enfin et c'est au gouvernement et à l'administration d'y pourvoir les lois doivent entrer en vigueur dans un délai prévu par les textes sinon la loi deviendrait inapplicable.

Dernier élément de cette réforme, c'est que l'évaluation doit être approfondie et laissée au Parlement avec des moyens supplémentaires. J'ai beaucoup de respect pour la Cour des comptes, j'en ai été membre dans un moment de ma vie, mais la Cour des comptes, qui fait un travail admirable pour certifier les comptes publics, est devenue une instance d'évaluation alors que c'est au Parlement que cette évaluation doit être faite. Cela ne veut pas dire que la Cour des comptes ou d'autres autorités je parle des autorités indépendantes ne doivent pas elles aussi participer à ce travail mais c'est d'abord au Parlement de le faire.

Je vais conclure, Mesdames et Messieurs, par plusieurs réflexions.

La première, c'est que nous parlons d'institutions, et en fait, nous revenons à la démocratie.

C'est la démocratie qui doit être revivifiée, qui doit être repensée, qui doit être, dans une certaine mesure, revisitée par rapport à nos procédures, à nos règles, à nos manières de fonctionner.

Et puis, il y a un rapport paradoxal qui existe dans notre société à l'égard du pouvoir, et Claude BARTOLONE y est revenu car cette réflexion vaut pour beaucoup de pays. Le pouvoir est l'objet d'une contestation permanente, voire d'une désacralisation, mais en même temps, il demeure une aspiration irréversible et irrépressible à l'égard de l'État, y compris même à l'égard d'un État qui devrait être fort.

Alors certains ont la réponse : c'est en limitant l'intervention de l'État qu'on le rendra plus fort et qu'on pourra ainsi échapper à sa mise en cause. Là aussi, c'est une illusion car l'horizontalité de la société, l'ampleur de la défiance à l'égard des obligations qui viennent d'en haut et le procès en illégitimité dont souffre l'autorité faute de majorité suffisante, tout cela empêche que l'État puisse revendiquer de pouvoir tout faire ou qu'il doive être fort pour être respecté.

Alors, quelles conclusions en tirer ? Ce qui est essentiel à reconstituer, c'est moins une architecture institutionnelle qu'une rénovation morale et civique. Il s'agit de donner un sens à la Nation pour tenir tous ensemble autour des principes qui constituent la République. Ce qui suppose de promouvoir -outre toutes les formes de consultation, de participation, d'association à la décision- des formes d'engagement, tous les engagements possibles, et de pouvoir permettre la reconnaissance de la diversité des origines et des mémoires pour constituer un projet commun, pour que ce qui se décide dans les lieux du pouvoir puisse être reconnu comme étant légitime et utile et capable de donner un espoir ou une règle.

Le rôle du Président de la République est d'être le garant de l'unité de la Nation et l'incarnation de la France dans le monde. C'est un rôle irremplaçable dans une démocratie et notamment dans la nôtre, mais c'est aussi un enjeu citoyen majeur que de mobiliser les Françaises et les Français par rapport à cette unité et à ce rassemblement sur l'essentiel et à cette prise de conscience que nous sommes partie d'un ensemble et que nous ne pouvons pas nous en détacher, au risque de nous perdre, de nous diviser, de nous disloquer.

Enfin ma dernière réflexion, c'est que si notre démocratie doit se moderniser, doit s'élargir, doit trouver en elle de nouvelles formes d'expression, de participation, des modes de décision, si le Parlement lui-même doit changer, si l'exécutif doit avoir d'autres modes aussi d'élaboration de ses textes et d'application de ses politiques, il reste que le socle de la démocratie, c'est le suffrage universel. L'enjeu, c'est le vote. C'est lui qui décide du destin du pays. On finirait par l'oublier. Rien ne remplace le vote et quand on l'oublie, c'est souvent trop tard.

La démocratie est toujours le choix, toujours l'alternative et rien ne vient que les citoyens n'aient voulu ou n'aient empêché. C'est pourquoi la démocratie est le sujet. Ce sont ses institutions qui doivent évoluer, ce sont ses règles qui doivent se perfectionner, se moderniser, mais le vote, s'il ne lui est pas donné un sens, s'il ne lui est pas donné cet espoir qui a longtemps fait en sorte que beaucoup de nos concitoyens non seulement se soient battus pour l'arracher, mais surtout se soient engagés comme ils se sont engagés pour qu'il y ait un changement qui puisse se faire à travers le vote, c'est tout le sens du combat qui doit être le nôtre, faire que le vote ne décide pas pour toujours et pour tout mais que le vote puisse déterminer la démocratie que l'on veut.

Merci.

