

## Ce budget 2017 auquel personne ne croit : qui pour nous sortir d'un contrôle démocratique digne d'une république bananière ?



Alors que la plupart des institutions françaises ont critiqué le budget 2017 tel qu'il a été proposé par le gouvernement, le Parlement n'a pas aujourd'hui le pouvoir d'exercer un réel rôle de contrôle de l'exécutif.

Avec Bertrand Mathieu
Avec Éric Verhaeghe

**Atlantico : Alors que le Sénat mais aussi la Cour des comptes se sont majoritairement positionnés contre la dernière version du budget 2017 du gouvernement, le Parlement français ne semble pas aujourd'hui avoir les capacités d'effectuer un réel contrôle de l'exécutif. Est-il possible selon vous de lui donner ces capacités tout en conservant l'esprit de la Constitution de la Vème République ?**

**Bertrand Mathieu :** Sous la IVème République, comme d'une certaine manière sous la IIIème, l'impuissance tenait au fait que l'Assemblée parlementaire empêchait les gouvernements d'agir, sans agir elle-même. L'incapacité de faire face aux problèmes posés par la décolonisation en témoigne. L'idée du Général de Gaulle était d'établir un pouvoir gouvernemental fort incarné dans le chef de l'Etat. Michel Debré porte quant à lui la volonté d'établir un véritable régime parlementaire, c'est-à-dire un régime d'équilibre des pouvoirs. Le fonctionnement des institutions en a décidé autrement. L'élection du président de la République au suffrage universel direct lui a confié le soin de définir, sauf en période de cohabitation, la politique de la nation, le Parlement ayant alors pour mission essentielle de lui donner les moyens de mettre en œuvre cette politique grâce au soutien sans faille de la majorité parlementaire. Le quinquennat, calquant en principe la majorité parlementaire sur la majorité présidentielle, a contribué à renforcer cette situation. On relèvera d'ailleurs que lors des périodes de cohabitation, dans lesquelles la légitimité démocratique s'incarnait dans l'élection parlementaire, le Parlement n'a pas vu son rôle véritablement revalorisé, le pouvoir se déplaçant pour l'essentiel à Matignon.

On peut de manière générale observer que le pouvoir se déplace dans l'ensemble des démocraties européennes vers l'exécutif. D'autres facteurs sont en jeu, comme le développement du droit de l'Union européenne auquel le Parlement national a peu de part. La réforme de 2008, visant à renforcer le pouvoir du Parlement sans réduire celui du pouvoir exécutif, n'a pas eu autant d'effets qu'escompté. La raison en tient probablement au fait que le problème est moins dans les institutions que dans le comportement des acteurs.

Au surplus, le budget est un acte dans lequel la volonté du gouvernement est prééminente ; non seulement il dispose d'instruments de procédure pour faire valoir son point de vue, mais encore la marge d'initiative des parlementaires est réduite. "*Liturgie, Litanie, Léthargie !*", comme le disait déjà le président Edgar Faure. A cela s'ajoutent des facteurs conjoncturels : une fin de mandat, les députés ayant le regard tourné vers les élections qui s'annoncent, un président de la République qui s'efface, un gouvernement qui n'a pas la durée devant lui, un budget électoraliste inapte à dessiner un projet pour la nation... Il est dans ce contexte assez peu

---

étonnant que les acteurs qui se positionnent soient ceux qui ne subissent pas cette conjoncture. D'abord le Sénat, dont la majorité peut aspirer à penser qu'elle est susceptible de diriger demain le pays. Ensuite, la Cour des comptes. De ce dernier point de vue, cette observation est particulièrement intéressante. Elle marque la prédominance d'un contrôle juridictionnel ou para-juridictionnel au détriment du contrôle politique, et la solidité d'institutions qui ne sont pas directement d'origine démocratique face à l'affaiblissement du pouvoir issu des urnes. On pourrait faire la même observation s'agissant du renforcement du pouvoir des autorités administratives dans d'autres domaines. Tout cela témoigne de la crise démocratique que nous connaissons, et qui vise le pouvoir politique dans son ensemble, qui a assez largement "perdu la main".

## **Grande-Bretagne, Allemagne, Italie... La France pourrait-elle tirer des enseignements d'autres pays ? Faut-il songer à faire évoluer le rôle de l'Assemblée nationale et du Sénat ?**

**Bertrand Mathieu** : Les exemples étrangers ne sont pas toujours pertinents, d'abord parce qu'ils correspondent à des traditions historiques et à des contextes politiques différents. Par ailleurs, l'échec du référendum italien sur la réforme constitutionnelle témoigne des dysfonctionnements d'un régime proche de celui que la France a connu sous les régimes antérieurs et de l'impossibilité de le réformer. Il ne suffit pas de vouloir renforcer le Parlement, il faut considérer la question dans son ensemble. Ainsi, comme en témoigne la récente décision de la Cour de justice de la République concernant Christine Lagarde, l'absence de responsabilité politique des membres du gouvernement conduit à une responsabilité pénale selon une cote mal ficelée et marquée par nombre d'ambiguïtés. Si la responsabilité est une exigence démocratique, elle ne doit pas nous faire revenir à l'instabilité parlementaire qui a caractérisé les régimes antérieurs, et qui est encore l'un des fléaux de la vie politique italienne.

De ce point de vue, l'introduction de la proportionnalité pour l'élection des députés pourrait rendre plus vivante la vie parlementaire, mais le prix à payer en termes de stabilité serait probablement très élevé. La solution ne peut donc être retenue, si ce n'est de manière très marginale. Le quinquennat qui conduit à l'élection des députés juste après celle du Président et pour la même durée contribue également à l'affaiblissement du Parlement, mais il semble politiquement très difficile de revenir au septennat, fut-il non renouvelable, même si cela pourrait être souhaitable.

En réalité, deux axes de réflexion et donc de réforme peuvent être envisagés. D'abord la limitation du nombre de parlementaires. C'est une nécessité au prix d'un renforcement des moyens humains dont disposerait chacun d'eux pour remplir son mandat. Ensuite, le non-cumul des mandats dans l'espace (ce qui s'appliquera en 2017) mais aussi dans le temps (trois mandats successifs par exemple) permettrait peut-être de revivifier la fonction de parlementaire, avec cependant le risque d'élus "hors-sol" coupés de la réalité des habitants et des territoires qu'ils représentent. On peut également songer à des réformes ponctuelles et assez faciles à mettre en œuvre comme le vote personnel.

Sur le plan des fonctions du Parlement, il faut prendre acte du fait qu'aujourd'hui la mission des assemblées est moins de légiférer que de contrôler le gouvernement. De fait, et c'est inévitable, l'essentiel des lois votées par le Parlement est d'origine gouvernementale, voire induit par le droit européen, le pouvoir correctif du Parlement agissant à la marge. En revanche, notre démocratie souffre d'un déficit de contrôle et de responsabilité et c'est au Parlement que la légitimité est la plus forte pour opérer ce contrôle qui tend aujourd'hui à être exercé par des autorités administratives ou juridictionnelles. Les instruments existent (commission d'enquête, de contrôle...), ils peuvent être développés. Mais c'est la culture du contrôle qui doit être développée chez les parlementaires. Le problème est que déposer une proposition de loi, ne fut-elle jamais votée, est médiatiquement et électoralement plus payant que d'examiner les comptes de telle ou telle administration ou de telle ou telle politique publique et de demander au ministre responsable d'en rendre compte.

## **Selon vous, quelle serait la réforme à mener pour le Parlement en France ?**

**Eric Verhaeghe** : Cette réforme est forcément multiple.

Un premier point est de se demander s'il faut ou non maintenir le bicaméralisme, c'est-à-dire deux assemblées (l'Assemblée nationale et le Sénat) composées d'élus et qui disposent sensiblement des mêmes fonctions et des mêmes pouvoirs. Selon moi, ce bicaméralisme a vécu sous sa forme actuelle et il doit évoluer en profondeur. Il est normal que nous conservions une chambre délibérante qui s'appelle l'Assemblée nationale, mais il reste à prouver qu'elle doive continuer à être élue au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. En phase de forte abstention, ce mode de scrutin donne le pouvoir absolu à des partis qui représentent parfois très peu d'électeurs réels. C'est par exemple le cas de Jean-Christophe Cambadélis, officiellement élu par 70% des voix au second tour... mais qui n'a recueilli qu'un tiers des inscrits. Quand l'abstention atteint 50%, le mode de scrutin pose problème. Mais la question principale est celle du Sénat et de son avenir. Le fusionner avec le Conseil Economique et Social et lui donner une fonction plus prospective ou consultative ne serait pas absurde. Cela éviterait la paralysie législative à laquelle nous assistons quotidiennement, sans qu'elle n'apporte rien d'essentiel à l'exercice démocratique.

Un deuxième point est celui de l'amélioration de la représentativité de la classe politique. Il faut en garantir le renouvellement régulier et la plus grande diversité. De ce point de vue, obliger les fonctionnaires à prendre une disponibilité durant leur mandat, interdire la réélection immédiate après un mandat, et mettre en place un système de transitivité des mandats aurait du sens. Ce système consisterait à attribuer un certain nombre de sièges (notamment au Sénat) sur des dossiers spécifiques à des citoyens experts d'un domaine. Ces mandats transitoires seraient très encadrés pour éviter la reconstitution d'une classe politique sédimentée. Ils ouvriraient droit à des votes uniquement sur les sujets d'expertise des citoyens en question et ne pourraient être renouvelés.

Ces quelques idées permettraient de rapprocher le Parlement et le pays réel.