

François Cornut-Gentille

# Pour un nouveau Parlement

*Retrouver la force de gouverner*

Magnifié ou honni, le Parlement fut longtemps au centre de notre vie politique. Aujourd'hui, il ne suscite plus qu'une espèce d'indifférence méprisante qui reflète un rôle désormais très secondaire. Aussi, personne ne s'inquiète de son effacement (pas même la gauche, qui a pourtant écrit avec lui tant de pages importantes de notre histoire). C'est comme si ce naufrage ne nous concernait déjà plus : la décomposition d'une institution appartenant à un monde définitivement révolu qui n'aurait plus rien à nous dire. Pour la majorité des observateurs, le débat est donc clos. Il n'y a plus rien (ou, du moins, pas grand-chose) à attendre du Parlement. On demande juste à la majorité de ne pas trop gêner l'exécutif dans sa tâche. Enfin, alors que les derniers mois ont encore vu les choses se dégrader au sein de l'Assemblée nationale (et il est fort peu probable que le non-cumul y porte remède en quelque manière), il est très significatif que la seule proposition sur le sujet concerne la baisse du nombre de représentants.

Car les esprits sont maintenant presque unanimement tournés vers une ambition autrement plus importante pour notre avenir. Chacun juge en effet prioritaire de travailler à l'avènement de cette fameuse société civile qui se définit d'ailleurs essentiellement par son refus du politique. Dès lors, à quoi bon prêter encore attention à ce vieux Parlement dont, il est vrai, l'apport est de plus en plus incertain ?

Année après année, mois après mois, se consolide en France un sentiment de défiance à l'égard de la politique et des gouvernements résultant de ce climat d'exaspération, de tensions et de violence de moins en moins contenues que nous voyons croître inexorablement. Même s'il s'est accru au cours du mandat de François Hollande, le phénomène n'est pas nouveau. Il vient de loin et fournit la clé des trente dernières années de notre vie politique : à chaque élection nationale, l'éviction des sortants est en effet devenue la règle, l'alternance n'étant qu'une modalité particulière de cette réalité, comme l'atteste l'élection

---

François Cornut-Gentille est député Les Républicains de la Haute-Marne. Il a récemment publié *Gouvernez ! Pour un nouvel exercice du pouvoir* (Alma Éditeur, 2015). Dans *Le Débat* : « Comment sortir de l'impuissance publique ? » (n° 189, mars-avril 2016).

de Nicolas Sarkozy en rupture avec le chiraquisme. Aujourd'hui, avec le retrait quasi forcé de François Hollande et le discrédit de sa majorité, le résultat est en quelque sorte déjà acquis. Et c'est bien dans ce contexte de défiance systématique et exacerbée à l'égard du pouvoir que la menace pour la démocratie se précise de jour en jour. S'impose alors un enjeu très particulier : il ne s'agit plus seulement pour le futur Président d'élaborer des propositions qui, aussi convaincantes soient-elles, n'entraîneront qu'un soutien momentané ; mais bien de reforcer un mécanisme d'adhésion qui permette d'exercer le pouvoir et de conduire une politique dans la durée.

Pour le dire autrement, et en empruntant le titre de l'ouvrage de Nicolas Roussellier, il nous faut retrouver la « force de gouverner<sup>1</sup> ». Cela suppose de bien comprendre pourquoi cette force nous fait désormais défaut et en quoi elle consiste. Pour la rétablir, une place majeure et nouvelle sera accordée au Parlement. Non par nostalgie ou par corporatisme. Mais parce qu'une analyse concrète de nos blocages montre qu'il est seul en situation de jouer un rôle particulier et indispensable pour reconquérir l'adhésion des Français. Alors que dans la confusion actuelle les institutions se doublonnent et entrent en compétition, la nouvelle pratique parlementaire doit permettre à chacun de retrouver le sens de sa fonction et de relancer le débat politique sur de nouvelles bases. C'est dans cet esprit que je veux proposer au futur président de la République un pacte majoritaire dont je trace ici les objectifs et les grandes lignes.

*Une machine  
à détruire la politique*

Avec le double fiasco de la déchéance de nationalité et de la loi El Khomri, l'expérience

des six premiers mois de l'année passée est très instructive pour identifier ce que les Français ne supportent plus chez leurs dirigeants. Au départ, il y a une volonté du Président ou de l'exécutif de monter une opération de communication sans se soucier sérieusement du sujet à traiter. François Hollande reconnaît lui-même que le texte sur la déchéance est, au fond, d'une utilité pratique très relative et qu'il a surtout une valeur symbolique. L'important est ailleurs : il s'agit de rassurer les Français et de les rassembler afin de mettre en valeur la figure d'un Président protecteur. Les enjeux et complexités juridiques n'ont pas été évalués. Ils apparaissent au fil des semaines au cours d'un débat de plus en plus confus où le juridisme révèle les arrière-pensées politiques des uns et des autres. Tout cela ne peut conduire qu'à une issue peu glorieuse. Après des mois d'agitation, l'exécutif et le législatif se déchirant dans des querelles inaccessibles aux Français, mais mortelles pour la majorité, le Président finit par constater qu'il est préférable de ne rien faire. Notons au passage que tandis que les forces politiques s'épuisent dans ce débat stérile, aucune stratégie globale n'est esquissée face au terrorisme.

Pour justifier la loi El Khomri, le Président et l'exécutif ont mis en avant la lutte contre le chômage sans autre précision. Lorsque le texte gouvernemental sort, plusieurs sujets sensibles, en particulier pour la gauche, sont brutalement mis sur la table sans aucune préparation ni aucun argumentaire. Les tensions sont à vif et ne retomberont plus après l'évocation par le Premier ministre du recours au 49.3 pour l'adoption du texte. Dès lors, gouvernement et majorité se divisent. Tandis que la CFDT tente une démarche

1. Nicolas Roussellier, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Gallimard, 2015.

constructive, FO et la CGT s'opposent en bloc. Au terme d'une guerre d'usure, est finalement adopté un texte dont personne ne peut dire la portée réelle.

À l'aide de ces deux exemples emblématiques, on perçoit clairement l'origine de nos errements : l'exécutif impose de légiférer dans l'urgence, sans aucune préparation de la majorité ni de l'opinion, et avec des objectifs extrêmement vagues. Toutes les déconvenues ultérieures découlent inéluctablement de cette précipitation et de ce flou initial. Ne sachant de quoi l'on parle, chaque acteur politique cherche essentiellement à conforter et à mesurer son poids dans le rapport de force. Personne ne prend le temps d'expliquer les enjeux aux Français, qui ne se sentent pas véritablement concernés par ces affrontements corporatistes et privés. Il n'y a plus de débat. Dans le plus grand désordre, chacun veut faire valoir sa marotte. Impossible de discerner une direction et de savoir qui fait quoi car le président de la République, les ministres et la majorité interviennent quand bon leur semble et de façon contradictoire dans le processus législatif.

Le résultat est édifiant. Un président de la République protégé par les institutions mais décrédibilisé, un exécutif et une majorité qui se fragmentent en sectes byzantines, une opposition qui n'est pas plus audible dans un contexte de bagarre générale, des corporatismes qui prennent en otages les Français. Les citoyens ne se sentent plus représentés et n'ont pas les moyens de comprendre la pièce qui est devenue, il est vrai, totalement incompréhensible pour les non-initiés. Ainsi, comme nous le vérifions depuis des années, la confusion engendre des crispations et de la violence, tandis que le rejet de la politique progresse, s'il est encore possible !

Certes, les faiblesses du pouvoir actuel

servent de révélateur. Mais, à bien y regarder, il y a malheureusement longtemps que cette mécanique destructrice est à l'œuvre. Voici des années que les gouvernements ne se soucient plus de la qualité des textes législatifs. Les lois ne sont plus que des « plans com » ciblant telle ou telle catégorie. Dans une course irréfléchie, marquée par une suractivité législative, les majorités successives focalisées sur cette production n'ont pas pris la mesure de l'ampleur des bouleversements en cours. Alors que nous changions de monde, les gouvernants raisonnaient comme s'il s'agissait d'une crise passagère. Un économisme étroit (reflétant sans doute la nostalgie des Trente Glorieuses) nous a enfermés dans cette illusion qu'avec un peu plus de croissance nous allions surmonter nos difficultés. Comme si les problèmes de l'école ou bien de l'hôpital, la crise de la justice, l'inadaptation de la formation, les mutations du monde du travail ou la montée des tensions communautaires et religieuses allaient aisément se résoudre avec quelques moyens supplémentaires ! Pendant des années, la loi a ainsi été le moyen de faire patienter les Français en attendant le retour de la croissance.

Les conséquences de cet aveuglement durable sont immenses. Elles sont de deux ordres : d'une part, nous ne nous sommes pas donné les moyens de comprendre le monde dans lequel nous vivons. Nous nous accrochons désespérément à des solutions anciennes pour résoudre de nouveaux problèmes. On ne sera pas surpris que l'inefficacité croissante soit au rendez-vous. Assurément, il ne faut pas chercher ailleurs l'origine de cette peur de l'avenir et de cette anxiété qui paralysent aujourd'hui la société française. La seconde conséquence est également dévastatrice. Si l'objectif principal de l'action publique est la croissance, alors le débat consiste à savoir qui va en profiter. En fait, nous avons ainsi réduit

la politique à la seule lutte des intérêts. La discussion se limite désormais à choisir à qui l'on donne. Et l'on connaît trop bien la réponse. Harcelés par des pressions continues et multiples, des gouvernements faibles donneront toujours aux plus forts dans les médias ou dans la rue. Qui s'étonnera que ce triste spectacle porte à son comble le dégoût des Français ?

Dans ce climat, il devient très difficile, voire impossible, d'élaborer un projet ou de conduire une politique. Car la défiance à l'égard de la politique ne vient pas du tout, comme on le prétend, d'un supposé éloignement des hommes politiques, mais plutôt de notre incapacité collective à identifier les enjeux d'aujourd'hui pour bâtir un projet. On pourrait même aller jusqu'à dire que le problème n'est pas le manque de proximité mais, au contraire, le manque de recul. Ce qui est sûr, c'est le pitoyable résultat. Telle que nous la pratiquons, c'est-à-dire limitée au champ clos des conflits d'intérêts, la politique ne peut susciter que colère et mépris. Colère parce que chacun réclame davantage et se sent oublié ; mépris parce que chacun comprend que derrière les belles phrases le pouvoir cède toujours aux puissants du jour. En somme, on reproche à la fois aux gouvernants de ne pas assez céder, mais aussi de trop céder. Vu sous cet angle, le pouvoir est nécessairement insupportable.

Tel est le sens de l'éviction systématique des sortants que nous connaissons depuis trente-cinq ans. À chaque élection, grisé par le succès, et sous pression de ses militants, le vainqueur ou le nouveau pouvoir s'imagine que son programme a été validé par l'élection. Il est vraiment temps de comprendre qu'il n'en est rien ; les Français ont simplement congédié le pouvoir en place. Car, dans notre vie politique telle qu'elle va, il est tristement vérifié par l'expérience que les conditions d'une adhésion positive à quoi

que ce soit ne sont plus réunies. D'ailleurs, les principaux candidats le savent bien ou le sentent confusément, lorsqu'ils se concentrent principalement sur les mesures à prendre immédiatement après l'élection. S'il faut agir rapidement, notamment par ordonnances, ce n'est pas seulement parce que la situation l'exige, mais parce qu'ils savent bien que le soutien est fragile et n'existe que dans la foulée de l'élection. La France doit en quelque sorte être réformée par surprise, avant même d'avoir pu comprendre ce qu'il lui arrive ! Et, après, que fait-on ? On compte sur le recours au référendum pour retrouver la force de gouverner. Mais on est très conscient des limites de l'instrument et du risque encouru, la consultation devenant rapidement l'occasion rêvée de dire non au pouvoir. Au fond, on tente de contourner la grande difficulté devant laquelle nous butons plutôt que de l'affronter directement pour bâtir une réponse. Alors que l'ampleur des réformes à accomplir nécessiterait une mise en œuvre sur cinq à dix ans, il est en effet angoissant d'avouer ou de s'avouer que, passé trois mois, on ne sait déjà plus comment faire...

#### *La fonction de diagnostic du Parlement*

Comment neutraliser ou, du moins, canaliser cette exaspération permanente et sans issue qui rend impossible l'exercice du pouvoir ? Si l'on écarte la tentation de la démagogie, ma conviction est que l'on ne répondra pas à l'exaspération des Français par une énième modification de la Constitution ou de nouvelles lois. Depuis plus de vingt ans que nous nous y employons, l'échec est en effet patent. Et les Français ne se contenteront plus de l'affichage de bonnes intentions, car c'est bien un réel

changement de comportement qu'ils exigent. Il nous faut donc inventer et initier une nouvelle pratique du pouvoir qui réponde à cette attente. Il s'agit de bien plus que d'une méthode pour réformer. Il nous faut en effet réapprendre à débattre pour construire un projet et obtenir l'adhésion des Français. Car au point de contestation où nous sommes, les gouvernants ne peuvent plus tenir leur légitimité pour acquise. Désormais, celle-ci est à reconquérir année après année par l'exercice efficace du pouvoir.

La campagne présidentielle doit constituer la première étape de cette confiance retrouvée. Aussi les candidats ont-ils raison de se refuser à élaborer un catalogue de propositions catégorielles pour séduire tel ou tel électeur. En revanche, ils doivent faire auprès des Français la pédagogie des mesures indispensables pour remettre notre pays en mouvement. Annoncées durant la campagne et rapidement mises en œuvre, ces mesures en forme de déclics visent non pas à satisfaire des revendications mais à retrouver notre crédibilité collective tant à nos propres yeux qu'à l'extérieur.

Mais comment agir dans la durée? Que faire une fois passée cette impulsion initiale? Car nous avons besoin d'une stratégie claire pour reprendre en main notre destin et ne plus laisser le débat public filer au gré des événements subis. C'est tout l'objet du pacte majoritaire que je propose. Dans ce pacte, la force de gouverner résulte non pas de nouveaux textes, mais d'une nouvelle pratique institutionnelle qui doit nous permettre de sortir de la confusion actuelle : en nous redonnant la maîtrise du temps, en précisant les objectifs poursuivis, en redéfinissant, enfin, le rôle de chacun.

Cette nouvelle pratique institutionnelle repose d'abord sur la prise en compte d'une réalité dérangeante (et même déconcertante, si

l'on s'en tient à la lecture de la Constitution), mais absolument incontournable. L'onction du suffrage universel comme les forts pouvoirs qui lui sont conférés par les textes ne suffisent plus à assurer la force de gouverner au couple exécutif. Sur tous les sujets, le pouvoir est désormais soumis à des pressions violentes et continues qui exigent de lui des réponses immédiates qu'il ne veut et ne peut évidemment pas toutes satisfaire. Ne sachant plus faire le tri des revendications, il cède non pas lorsque c'est juste, mais lorsqu'il n'a plus les moyens de tenir. L'autre façon de s'en tirer, sinon de donner le change, est de multiplier les « plans com » en tentant de surfer sur l'actualité. Bien sûr, une tentative de restauration brutale de l'autorité se heurterait à une opposition radicale. Ce qu'il faut, c'est construire une protection qui permette à l'exécutif d'agir non plus sous la contrainte des pressions ou dans l'urgence mais lorsqu'il le souhaite et que le moment est favorable. En un mot, lui redonner la maîtrise du temps.

C'est dans cette optique qu'il faut accorder un nouveau rôle majeur au Parlement. Plus exactement, il ne s'agit que de développer un rôle qu'il a déjà à travers sa mission d'évaluation et de contrôle, mais qu'il n'utilise pas pleinement. Cette mission qui est aujourd'hui marginale doit devenir centrale dans l'activité parlementaire. Certains s'étonneront et, peut-être, s'opposeront à cette idée qui semble reléguer au second plan la fonction législative du Parlement. En fait, il n'en est rien, car l'objectif est plutôt de confier au Parlement la phase initiale du processus législatif. Aujourd'hui, cette phase est inexistante ou se borne à des études d'impact extrêmement formelles et sans véritable contenu. Or, ce travail de mise à plat est indispensable si l'on veut éviter des déboires tels que ceux de la déchéance de nationalité et de la loi El Khomri. Prendre le

temps d'un véritable diagnostic. Ce n'est pas le rôle de l'exécutif dont on attend des décisions et qui, de plus, suscite la méfiance dans le climat actuel : le diagnostic risquerait alors de ne pas être accepté par l'opinion. C'est au contraire pleinement le rôle des assemblées dites délibérantes. Délibérer, ce n'est pas seulement voter ; avant cela, c'est se donner le temps d'examiner un problème dans toute sa complexité, bref de comprendre une situation. Voilà précisément ce que nous avons continuellement omis de faire depuis trente-cinq ans avec le succès que l'on voit ! Sans ce travail et ce débat préalables, il est en effet impossible d'élaborer une stratégie dans quelque domaine que ce soit. Et c'est bien ce que nous constatons amèrement avec ces lois sécuritaires qui reviennent tous les trois mois sans progrès certain, cette école que chaque nouveau ministre prétend refonder, ou bien cette politique énergétique qui met le nucléaire en péril sans réussir dans le renouvelable... En nous précipitant tout de suite vers des solutions, sans avoir cherché au préalable à saisir ce qu'il se passe, nous nous sommes ainsi condamnés à l'impuissance publique par ignorance du monde qui nous entoure.

On l'aura compris, cette phase de diagnostic se situe en amont de la loi. Il s'agit non pas d'empiler les mesures ou propositions, mais de saisir les enjeux. Le propos est donc non pas d'écrire une première version de la loi, mais plutôt une sorte de cahier des charges que la loi devra respecter (si une loi est nécessaire, ce qui est loin d'être toujours le cas). Identifier les nouveaux problèmes auxquels nous sommes confrontés et les raisons pour lesquelles nous n'arrivons pas à les surmonter. Saisir l'origine et la nature des évolutions que nous subissons et que nous devons encadrer, combattre ou, au contraire, encourager. Bref, éclairer les choix qui s'offrent

à nous dans cette situation. Historiquement organisé comme une machine à produire de la loi, le Parlement doit se réorganiser pour devenir également une machine à produire du diagnostic. De ce travail, on attend trois effets majeurs qui reconstitueront la force de gouverner : en redonnant un sens à la notion de représentation, en suscitant un débat intéressant, enfin en créant un rapport de force qui permette à l'exécutif de reprendre l'initiative.

À juste titre, les Français se désintéressent de débats parlementaires trop souvent caricaturaux et d'une suractivité législative qui masque de plus en plus mal l'impuissance publique. Avec la répétition d'alternances sans véritable changement, l'affrontement autrefois dynamique entre la majorité et l'opposition apparaît aujourd'hui comme un jeu stérile. La conséquence est extrêmement grave : les Français ne se sentent plus représentés. Pris par le quotidien, mis sous la pression de leur propre administration, les ministres délivrent un message lénifiant sur l'efficacité et la qualité du service public, de plus en plus en décalage avec l'expérience de nos concitoyens. Ils pensent en effet se valoriser en disant que tout va bien ou, du moins, s'améliore. Observons, par exemple, comment pour l'école ou en matière de sécurité l'usage lancinant des statistiques permet aux gouvernants de communiquer positivement à rebours de la réalité et du ressenti des Français. Cette langue de bois et ce déni de réalité sont au cœur de l'exaspération du pays. Il revient au Parlement de dire enfin les choses. En exerçant pleinement et prioritairement sa mission d'évaluation et de contrôle, le nouveau Parlement doit mettre sous tension les administrations et pointer du doigt les dysfonctionnements et les insuffisances de l'action publique.

Représenter les Français c'est d'abord dire ce

qui ne va pas, exprimer une inquiétude en leur nom. En faisant ce travail, il s'agit non pas de contester l'action du gouvernement ou d'attaquer l'administration, mais de poser un diagnostic sur nos politiques publiques en prenant le risque de se placer non du point de vue de l'administration mais du point de vue des Français. Certes, la Cour des comptes ou les grands corps d'inspection proposent des améliorations. Mais ils le font à partir de nos politiques publiques telles qu'elles existent et non à partir des problèmes que nous devons résoudre. Aussi l'objet du diagnostic parlementaire n'est-il pas de vérifier si nos administrations fonctionnent correctement, mais plutôt de s'assurer que nous disposons bien de l'outil adapté aux difficultés que nous rencontrons, ce qui n'est pas du tout la même chose. Par routine, et à cause d'une trop grande proximité à l'égard de l'outil administratif, les gouvernements ont toujours évité d'entreprendre cette tâche. Or ce travail critique accompli au nom des Français est indispensable à la démocratie. En l'évitant, nous avons ouvert une nouvelle et fructueuse carrière à la famille Le Pen. Pourtant, avec ses obsessions, le Front national n'assume pas véritablement cette fonction critique et ne pose pas de véritable diagnostic. Sa démarche est différente : il cherche des coupables.

Au contraire, poser toutes les questions sur la pertinence de nos outils d'action publique dans tous les domaines (école, formation, sécurité, santé...), c'est enfin montrer que l'on a mesuré l'inquiétude et l'impatience des Français. En prenant à bras-le-corps cette nouvelle mission, les parlementaires ne sont nullement dans la dénonciation démagogique mais remplissent à nouveau leur rôle de représentant. Ils ne se complaisent plus dans de vaines querelles ou dans l'escamotage des problèmes comme des

petits pions de la majorité ou de l'opposition, mais reprennent leur place indispensable d'intermédiaire entre les citoyens et l'exécutif. Car c'est bien ce lien qui est aujourd'hui rompu et qu'il faut recréer.

### *L'illusion de l'urgence*

Il est absolument primordial de ne pas être dans l'urgence et même de prendre tout le temps nécessaire pour accomplir correctement ce travail de diagnostic. En disant cela, j'ai bien conscience de choquer la quasi-totalité des acteurs de la scène publique. Pour tous, il est en effet évident qu'il faut aller vite et que l'on a trop tergiversé ; c'est justement par manque de courage et même par lâcheté que l'on a renoncé à prendre hardiment les décisions qui s'imposaient. Car chacun est bien entendu persuadé de savoir ce qu'il faut faire. À l'opposé, je pense que c'est une illusion et qu'il n'en est rien. Contrairement à l'idée communément admise que l'on ne fait pas grand-chose par excessive prudence, je crois aussi que l'on est prudent parce que l'on est, en vérité, plongé dans un épais brouillard. Sur bien des sujets, la mise en scène de pseudo-débats masque un vide effrayant. Ainsi, en matière d'Éducation nationale, la gauche veut nous faire croire que le recrutement d'enseignants est une solution, tandis que la droite réduit tout à l'autonomie des établissements. De même, lors du débat sur l'état d'urgence, la mise en scène surjouée du clivage gauche-droite sur le respect ou non de l'État de droit cachait mal une absence de vision commune à la majorité comme à l'opposition, une incapacité des uns et des autres à bâtir une stratégie qui englobe tous les aspects du terrorisme, enfin la volonté partagée de modifier le moins possible nos organisations et leur fonctionnement. Sur d'autres sujets, il y

a consensus. Mais est-on absolument certain que la réponse envisagée soit véritablement pertinente ? L'amélioration de notre sécurité est-elle principalement, comme on nous le dit, une question d'effectifs de nos forces de sécurité ? Le principal problème de la justice se réduit-il vraiment au manque de places dans les prisons ?

À dire vrai, des exemples peuvent être tirés de toutes les politiques publiques. Mais, en s'en tenant à ceux qui précèdent, ces derniers me semblent bien démontrer la nécessité d'un diagnostic approfondi afin de sortir des slogans et des réflexes conditionnés. Pour l'Éducation nationale, il faudrait certainement s'interroger sérieusement sur le recrutement, la formation et la carrière des enseignants, l'évolution des enfants et des familles, l'impact d'Internet auquel il ne suffit pas de s'adapter mais qu'il faut apprendre à gérer, ou la place de l'histoire et de la religion dans la société française... Car c'est bien avec une approche globale de tous ces bouleversements qu'il deviendra possible de redéfinir la mission de l'école dans le monde d'aujourd'hui. Pour la sécurité, les nouvelles formes de délinquance n'imposent-elles pas de revoir de fond en comble à la fois nos méthodes et nos organisations ? Pour la justice, l'existence de graves problèmes psychiatriques chez plus d'un tiers des détenus n'oblige-t-elle pas à repenser tant la prison que la psychiatrie elle-même ?

Ainsi, prendre le temps pour le diagnostic est d'un intérêt décisif. D'abord, les véritables enjeux n'apparaissent que progressivement. Les fausses solutions se présentent comme des évidences qu'il faut dissiper et, à l'inverse, une approche pertinente mais nouvelle mettra un moment avant de convaincre. Enfin, le débat sur le diagnostic ne doit pas être confiné aux spécialistes mais largement ouvert aux Français. Ce dernier point est essentiel. Derrière les considé-

rations techniques des experts ou des professionnels se cachent trop souvent de vieilles revendications catégorielles. Le diagnostic parlementaire repose, au contraire, sur une approche politique dans laquelle, loin d'être préétablies, les solutions sont à inventer. D'ailleurs, elles ne peuvent plus être imposées. Les Français ne l'accepteraient pas. Un débat ouvert est nécessaire pour les élaborer et en faire la pédagogie. Et c'est tant mieux, car c'est justement cela qui intéressera les Français : participer à l'élaboration de solutions inédites qui ne consisteront pas, une fois de plus, à recruter des fonctionnaires ou à faire des économies ! Le Parlement doit donc s'organiser pour associer le plus largement possible les Français à ce travail.

Ainsi, cette nouvelle pratique parlementaire en amont de la loi que nous venons d'esquisser réhabiliterait le Parlement dans son rôle de représentation. Elle le replacerait aussi au centre d'un débat politique qui redevient intéressant en délaissant l'habituel rabâchage pour proposer de véritables avancées. Le bénéfice est également grand pour l'exécutif qui peut observer à distance ce travail de diagnostic. Les divisions et les tensions qui ne manqueront pas d'apparaître au sein des Assemblées seront ainsi sans effet sur la cohérence de l'exécutif. Le gouvernement qui, pour une fois, ne serait pas en première ligne, disposerait alors de tout le loisir d'attendre le bon moment pour agir. Si le débat ne lui paraît pas abouti, rien ne l'empêcherait de le prolonger en demandant un approfondissement car son autorité ne serait pas engagée. En faisant progressivement apparaître les enjeux et en pointant les difficultés, cette phase de défrichage parlementaire m'apparaît très utile. Elle éclaire et protège l'exécutif qui pourrait ensuite reprendre l'initiative lorsque l'on sait enfin nettement où l'on veut en venir et que l'opinion est prête. Le



gouvernement est alors en mesure de faire la pédagogie nécessaire et de passer vite et bien à la phase proprement législative avec un projet de loi qui va droit au but. Dans ce contexte, la majorité ne se lance pas dans une surenchère d'amendements car elle a été partie prenante de la phase préparatoire.

Surtout, ce premier débat parlementaire permet de construire un rapport de force indispensable pour réformer et qui manque aujourd'hui cruellement aux gouvernements (ce qui explique également leur prudence). En ébauchant de nouvelles politiques publiques possibles, le diagnostic parlementaire met aussi en lumière tous les conservatismes, avantages ou privilèges qui s'y opposent sous de pompeux prétextes. Or, il y a là de quoi intéresser grandement les médias et l'opinion. Les intérêts publics ou privés qui se cachent derrière les fausses solutions toutes faites sont enfin dévoilés. Cela crée un rapport de force qui change tout. Aujourd'hui, un ministre qui se lancerait dans une véritable réforme ne serait soutenu qu'avec une grande prudence tant par le chef du gouvernement que par la majorité qui le lâcheraient d'ailleurs aux premières difficultés. Après le diagnostic parlementaire, le ministre est dans une situation bien différente. Il n'est plus seul, il est même soutenu par une majorité qui se sent engagée et par une partie de l'opinion qui s'est mobilisée contre les abus. L'exécutif dispose à nouveau d'une marge de manœuvre; il peut agir sans prendre des risques inconsidérés. C'est bien au terme du processus que nous venons de décrire qu'il a retrouvé la force de gouverner.

Dans ce pacte majoritaire, la nouvelle pratique parlementaire n'a de sens, on le voit, qu'accompagnée d'une nouvelle pratique gouvernementale. Avec des gouvernements pléthoriques, bavards et inefficaces, l'exécutif a en effet

perdu la dignité nécessaire à son autorité. Il faut donc un gouvernement réduit et stable qui ne se laisse pas distraire et reste concentré sur sa tâche : une fois mis en œuvre les ressorts de confiance dans la foulée de l'élection, la gestion du temps court et de l'action. En associant le Parlement comme nous l'avons vu, l'activité législative gagne en qualité. Il faut, bien sûr, bannir les trop nombreux textes de loi destinés à promouvoir la communication d'un ministre en quête de visibilité. Le temps de la loi bavarde et confuse s'achève, car les objectifs sont désormais précis et chacun connaît son rôle. Enfin, dans cette remise en place du fonctionnement des institutions, le rôle du président de la République est essentiel. Le Président ne doit plus être, comme aujourd'hui, un second Premier ministre irresponsable. Il n'est pas le pilote de l'action immédiate qui incombe à ce dernier. En conduisant la nouvelle pratique institutionnelle, il peut mettre en œuvre une stratégie qui redonne à l'action publique la maîtrise du temps. À lui l'initiative et la mise en perspective des grandes réformes. Il se positionne à la fois en garant de l'autorité publique et de la qualité du débat démocratique.



Quatre remarques, enfin, pour mettre en perspective ce pacte majoritaire qui est proposé.

– Il constitue assurément une importante évolution de la V<sup>e</sup> République. Bien qu'autorisé, à défaut d'être explicitement prévu par les textes, le nouveau rôle confié au Parlement est en effet une innovation majeure, presque une rupture. Pourtant, on reste bien dans le cadre fixé par la V<sup>e</sup> République. Certes, le débat parlementaire en amont de la loi est fondamental car il oriente certainement le texte futur. Mais il faut cepen-

dant souligner que, le moment venu, l'initiative reste à l'exécutif. En ce sens, on peut parler d'une V<sup>e</sup> République bis.

– Plus profondément, la stratégie pour retrouver la force de gouverner est d'inspiration gaulliste. Un petit détour est nécessaire pour éclairer ce point. Dans la tradition républicaine, le pouvoir était délégué à des représentants qui choisissaient eux-mêmes ceux d'entre eux qui allaient exercer le pouvoir exécutif. La nouveauté et la force de la représentation étaient telles qu'elles suffisaient à satisfaire des citoyens qui s'en remettaient à ces représentants pour contrôler l'exécutif. Le gaullisme change la nature du pouvoir. En effet, le suffrage universel est utilisé non plus pour désigner des représentants mais pour apprécier l'efficacité du travail de l'exécutif. C'est évidemment un progrès démocratique car on considère désormais que les Français sont capables de comprendre et de juger ce qui est proposé et fait. La notion de diagnostic devient essentielle. C'est en présentant un diagnostic aux Français (assez éloigné de la vision des élites et des corps constitués) que de Gaulle crée un rapport de force sur lequel il s'appuie pour gouverner. En ce sens, l'appel fondateur du 18 Juin est essentiellement un diagnostic. Plus tard, derrière le spectacle, c'est également la fonction des grandes conférences de presse. Mais ce rôle central d'un seul homme n'est plus envisageable dans le monde d'aujourd'hui, notamment à cause de la multiplicité et de la complexité des politiques publiques. Également à cause du besoin grandissant de participation. En associant largement l'opinion au diagnostic, la nouvelle pratique parlementaire articule le besoin de représentation et la capacité des citoyens à juger l'action publique, recréant ainsi la dynamique du rapport de force mise en œuvre par le général de Gaulle.

– La force de gouverner ne se décrète pas à coups de formules théoriques ou magiques. C'est une force politique effective qui résulte de procédures et de débats qui permettent, avec une exigence d'intérêt général qui discrédite la démagogie, de transformer l'exaspération et l'éternelle lutte de tous contre tous en projet collectif. Aussi, si je partage l'angoisse de tous ceux qui constatent que notre démocratie tourne à vide, à la différence de certains constitutionnalistes ou sociologues, je ne pense pas que le remède soit dans la représentation idéale ou la codécision : au mieux, on se paye de mots, au pis, on accroît encore la confusion. Est libre le citoyen qui n'est pas manipulable parce qu'il comprend les enjeux. C'est pourquoi le diagnostic doit devenir le temps fort de nos démocraties. Le nouveau Parlement doit être chargé de cette mission très concrète en y associant réellement et largement les Français, y compris à travers de nouvelles formes de participation.

– Partout, en Europe et dans le monde, la démocratie est fragilisée. Partout, la réponse est dans le déni culpabilisant de l'exaspération populaire ou bien dans la fuite complaisante en avant. Dans les deux cas, c'est l'assurance de la catastrophe annoncée. Ce qu'il faut inventer, très certainement grâce à un énorme effort collectif d'éducation et de recul critique, c'est une démocratie adulte qui sache prendre en compte cette exaspération. En un mot, qui la gère. Je propose une stratégie et un dispositif pour le faire ; mais sans doute y en a-t-il d'autres. Ce qui est certain, c'est qu'il est urgent d'y travailler car nous sommes déjà bien engagés sur cette pente dangereuse où le hasard et les peurs décident de notre destin...

*François Cornut-Gentille.*