



Rapport
La réforme des institutions de la Cinquième
République

Auteurs : Jérôme Clausen, Yann Coatanlem, Raphaël Douady, Benoît Gausseron, Augustin Landier, Thomas Lefebvre, François Removille

New York, le 1^{er} septembre 2007

www.clubpraxis.com

@ClubPraxis 

1. Vers une présidentialisation accrue ?

Le passage au quinquennat a posé avec acuité le problème de l'équilibre des pouvoirs entre le président de la République et le parlement. En raison de la concordance des mandats présidentiels et législatifs, le Président nouvellement élu est quasiment assuré d'une majorité à l'Assemblée Nationale. Le déséquilibre politique provient alors du fait que le Président est à la fois chef de l'exécutif, doté du pouvoir de dissolution, et chef d'une majorité qui lui doit son élection. Le Premier ministre n'a plus de légitimité politique forte et l'article 20 de la constitution devient lettre morte. Comme le gouvernement est dirigé de fait par le Président, la censure du gouvernement n'a plus vraiment de sens, sauf à remettre en question la séparation des pouvoirs. Si le droit de censure disparaît, en contrepartie, le droit de dissolution doit cesser d'exister, ainsi que l'article 49.3. Dans cette logique, le poste de Premier ministre est supprimé et pourrait être remplacé par un vice-président, soit nommé par le Président, soit élu avec le Président sur le modèle américain. S'il est élu, on pourrait imaginer qu'il puisse terminer le mandat du Président en cas d'empêchement de celui ; s'il est nommé, il conviendrait qu'il ne puisse assurer qu'un intérim, sur le modèle de celui exercé par le Président du Sénat actuellement, dans la mesure où il serait dépourvu d'une légitimité politique forte.

On pourrait aussi emprunter à la constitution américaine le droit d'expression du Président devant les chambres, ainsi que la confirmation des membres les plus importants du gouvernement par l'Assemblée Nationale. En outre, pour prévenir les risques de blocage de l'action publique, il semble important de donner au Président un droit de veto qui lui assure un vrai pouvoir de négociation avec le parlement. Enfin, pour parfaire la séparation des pouvoirs, on pourrait instaurer un renouvellement du parlement par moitié.

Il est clair que la logique déroulée ci-dessus conduirait à un vrai bouleversement des institutions. Une réforme minimale serait d'empêcher la concordance des mandats présidentiels et législatifs (par exemple avec une législation de quatre ans et un mandat présidentiel de cinq ans) : dans ce cas on reviendrait à un fonctionnement équilibré de la constitution de la V^{ème} République. Dans le même esprit, on pourrait aussi imaginer de simplement instaurer un renouvellement par moitié de l'Assemblée Nationale.

2. La représentation proportionnelle

Les enseignements de l'histoire des grandes démocraties sont contrastés (Cf. Annexe A). Notons en outre que la proportionnelle n'est pas adaptée à un régime présidentiel, puisque qu'elle désavantage les pouvoirs du parlement par rapport à ceux du Président.

3. Le Sénat et le Conseil Economique et Social

Il est difficile de justifier deux assemblées qui ne procèdent pas du suffrage universel direct : le Sénat est élu au suffrage indirect et le Conseil Economique et Social nommé. Le Sénat semble apporter une vraie valeur au processus d'élaboration des lois (Cf. Annexe B). En revanche, on pourrait sans doute supprimer le Conseil économique et social, sans grand dommage pour l'Etat. Dans ce cas on pourrait, sur le modèle anglais de la chambre des Lords, élargir le recrutement des Sénateurs à des responsables socioprofessionnels qui pourraient enrichir le débat politique : ces nouveaux membres seraient nommés, par exemple, par le président de la République, par renouvellement partiel.

Constitutionnalisé en 1946, le Conseil économique et social répond à la volonté exprimée par le général de Gaulle dans le discours de Bayeux d'instituer une représentation socioprofessionnelle au sein des pouvoirs publics. N'ayant pu réussir, en 1958, à intégrer cette représentation au sein des assemblées parlementaires, le général de Gaulle proposait la réunion du Sénat et du Conseil économique et social dans une assemblée unique dans le projet de loi soumis au référendum le 27 avril 1969. La réponse négative du peuple français maintenait le Conseil dans l'organisation et les attributions fixées par le titre X de la Constitution.

La composition du Conseil économique et social, 231 membres, a été critiquée en raison notamment de son manque de représentativité, de la pondération entre les différentes catégories et du mode de désignation d'un grand nombre de ses membres. Les séances du conseil ne sont pas publiques et ses avis et rapports sont publiés au JO par les soins du gouvernement.

Consulté de façon obligatoire dans certains cas ou de manière facultative, ses avis demeurent purement consultatifs. Le Premier ministre doit faire connaître, chaque année, la suite donnée aux avis du conseil. Il y a tout lieu d'envisager sa revalorisation juridique en le fusionnant avec le Sénat.

4. Reconsidérer la taille des institutions de l'Etat

Un pays de la taille de la France a-t-il besoin de tant de représentants élus, ainsi que de myriades de conseillers ministérielles et de directeurs d'administrations centrales et locales ? Notons que le pouvoir et l'influence du Sénat américain semblent renforcés par ses effectifs relativement modestes – 100 membres pour un pays de plus de 300 millions d'habitants... Nous conseillons un audit des effectifs de l'Etat. Pourquoi l'Etat ne s'appliquerait-il pas à lui-même les objectifs de diminution qu'il impose à la fonction publique ?

5. **Supprimer les départements** (préfectures, sous-préfectures et conseils généraux et administrations dépendantes) et transférer leurs pouvoirs aux régions et communautés urbaines. Revoir le découpage des régions.

6. **Revoir à la baisse le nombre de hauts fonctionnaires nommés en Conseil des Ministres.** Le gouvernement a sans doute mieux à faire que de se transformer en département des ressources humaines de l'entreprise France...

Annexe A

La représentation proportionnelle

1 - Rappel nécessaire des mécanismes de la proportionnelle (RP)

L'objectif de la RP est d'attribuer à chaque parti une représentation sensiblement proportionnée à son importance électorale réelle. Une liste de candidats par parti correspondant au nombre de sièges à pourvoir doit donc être dressée. Plusieurs variantes existent reposant sur des méthodes de calcul parfois très complexes :

1-1 La RP intégrale

Elle consiste à choisir comme cadre de l'élection une circonscription unique. Le quotient électoral (quotient de Hare) est déterminé en divisant le total des suffrages exprimés par le total des sièges à pourvoir. Les listes obtiendront autant d'élus qu'elles auront obtenu le quotient (cf. élections législatives en Israël).

1-2 La RP approchée

Elle n'est pas adaptée à des circonscriptions restreintes. En effet, quand le nombre des suffrages exprimés est peu élevé, le quotient électoral peut être supérieur au total des voix obtenues par les listes ou alors il peut rester de nombreux sièges à pourvoir après la première répartition. Plusieurs méthodes sont alors possibles :

- L'attribution des sièges au plus fort reste en prenant le nombre de suffrages restant aux listes après retrait des voix correspondant aux sièges déjà attribués au premier tour ;
- L'attribution à la plus forte moyenne : pour l'attribution des sièges restants, on ajoute fictivement à chaque liste un siège à ceux qu'elle a déjà. On divise ensuite le nombre de suffrages calculés par chaque liste par ce nombre. Le parti qui dispose de la plus forte moyenne ainsi obtenue se voit attribuer le siège vacant. On recommence ainsi cette opération jusqu'à la distribution totale de tous les sièges ;
- Il existe d'autres méthodes de répartition ; la méthode d'Hondt donne des résultats identiques à la plus forte moyenne. Une de ses variantes permettant de rectifier ses excès est la méthode de Sainte-Laguë utilisée en Scandinavie. Enfin, existe un système du quotient rectifié dit système Hagenbach-Bischof.

2 - Les différentes applications de la proportionnelle

Dans l'entre-deux-guerres, la proportionnelle a été largement utilisée par les régimes d'Europe occidentale. A partir de 1930, un revirement a eu lieu, après que la montée du nazisme ait été imputée à la proportionnelle. Depuis l'après-guerre, aucun pays, à l'exception d'Israël et des

Pays-Bas, n'a adopté durablement la RP intégrale. La Belgique en est restée au système d'Hondt tout comme la Finlande, le Portugal, l'Espagne... La Suisse est restée sur le système d'Hagenbach-Bischof comme le Luxembourg. Depuis 1952, la Suède et la Norvège utilisent la méthode de Sainte-Laguë. La France avait abandonné la RP en 1958 car on la tenait pour responsable de la paralysie de l'Assemblée nationale. Mais ce système a été de nouveau mis en place pour les élections des représentants au Parlement européen en 1979, en 1982 pour les élections des conseils régionaux et en 1986 pour les élections législatives.

3 – Avantages et inconvénients de la proportionnelle

Le premier avantage de la proportionnelle réside dans son équité. La représentation des partis est, en effet, proportionnelle à leurs résultats électoraux. La décision prise par la majorité des élus représente fidèlement la volonté de la majorité des électeurs. Ce système permet ainsi la représentation de chaque parti qui peut refléter une classe sociale ou une minorité. La proportionnelle favorise donc le pluralisme démocratique.

La proportionnelle renforce aussi le contenu politique des programmes des partis et donc le contenu idéologique de l'élection. Il s'agit d'un scrutin d'idées et non d'un scrutin d'hommes. On peut considérer que ce type de scrutin limite les conséquences des enjeux locaux sur la représentation puisque l'élu ne peut être identifié à une circonscription. La proportionnelle donne en fait l'occasion de véritables confrontations des programmes des partis politiques.

Enfin, la proportionnelle peut être qualifiée de mode de scrutin honnête. L'absence de second tour réduit toute velléité de marchandage qu'engendrent les désistements et les retraits et la taille des circonscriptions limite les possibilités de fraude.

Les inconvénients de ce mode de scrutin sont néanmoins nombreux. La proportionnelle renforce le rôle des partis politiques qui détiennent alors la clé de l'élection en fonction de la place accordée sur la liste. Il existe alors un réel découplage entre l'électeur et l'élu, ce dernier devant sa place aux états-majors plus qu'à son implantation locale. Par ailleurs, la représentation de la diversité des territoires peut être atténuée.

Mais la principale critique porte sur l'action de la proportionnelle sur la représentation politique. Elle contribue à favoriser l'expression de toutes les opinions, de toutes les nuances et de toutes les oppositions sans permettre la mise en place de majorités cohérentes et stables. Ainsi, en Suède, Norvège, Italie ou Belgique sont apparus des partis protestataires catégoriels hostiles au système politique et peu soucieux de s'intégrer à une majorité politique de gestion.

Malgré cela, la proportionnelle reste le système électoral le plus utilisé. Ainsi, en 1999, pour l'élection des représentants au Parlement européen, les quinze Etats de l'Union ont eu recours à ce mode de scrutin.

4 – Les systèmes mixtes

Ils permettent de très nombreuses combinaisons entre le scrutin majoritaire et la proportionnelle afin d'éviter les inconvénients des deux modes.

4-1 Les systèmes mixtes à dominante majoritaire

Cf. le système mis en place en France pour les élections municipales pour les communes de plus de 3 500 habitants. Attribution d'une forte prime majoritaire (50% des sièges) à la liste arrivée en tête au deuxième tour ou disposant de la majorité absolue dès le premier tour, les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages se répartissent les sièges selon la méthode de la plus forte moyenne. En cas de deuxième tour, seules les listes ayant obtenu plus de 10% des suffrages peuvent se maintenir. Ce scrutin, fondamentalement majoritaire a inspiré la loi du 19 janvier 1999 relative à l'élection des conseillers régionaux. Cette loi accorde une prime de 25% des sièges à la liste arrivée en tête dans le cadre de la circonscription régionale (cette prime est suffisante dans la quasi-totalité des cas pour assurer au conseil régional la majorité à une liste).

4-2 Les systèmes mixtes à dominante proportionnelle

L'idée est de contenir le pluralisme de la représentation.

La règle du seuil

La création d'un seuil minimum de suffrages exprimés pour autoriser la participation à la répartition des sièges. Seuil fixé à 5% en Allemagne, 3% en Espagne, 4% en Suède et en Italie, 5% en Russie et en Pologne, 10% en Turquie. La définition du seuil constitue un enjeu majeur, car elle se répercute nécessairement sur le nombre de partis représentés et donc le pluralisme au sein des assemblées. Le seuil de 5% est utilisé en France pour l'attribution de sièges du Parlement européen (ce fut également le cas pour les législatives de 1986). Ses conséquences en 1986 ont démontré l'avantage que donne ce système (qui reposait sur une circonscription départementale) aux grandes coalitions. Avec 42% des suffrages, la coalition RPR-UDF a emporté 49,5% des sièges, alors que le PCF et le FN avec 10% des voix n'emportaient que 6% des sièges chacun.

Le vote unique transférable (système de Hare)

Dans ce système assez complexe proposé par les tenants de la proportionnelle en Grande-Bretagne et utilisé en Irlande, la représentation proportionnelle est individualisée par le panachage et le vote préférentiel. Chaque électeur ne dispose que d'une voix, quel que soit le nombre de sièges offerts. Cette voix est transférable sur les autres candidats classés par ordre de préférence si le candidat choisi a obtenu plus de voix qu'il n'est nécessaire pour être élu (quotient électoral). Ainsi, chaque parti obtient une représentation proportionnelle à sa force et les électeurs peuvent choisir leurs candidats.

4-3 Les systèmes mixtes équilibrés associant harmonieusement proportionnelle et scrutin majoritaire

En Allemagne la première moitié des sièges du Bundestag est attribuée dans le cadre des circonscriptions au scrutin uninominal majoritaire à un tour. L'autre moitié est attribuée à la proportionnelle au scrutin de liste dans le cadre de chaque Länder. L'électeur qui utilise le même bulletin dispose ainsi de deux voix : l'une pour exprimer son choix en faveur d'un candidat, l'autre pour donner sa faveur à la liste régionale d'un parti. Les sièges sont attribués pour que chaque parti dispose du nombre de députés qui lui reviendraient si on réalisait une répartition proportionnelle des votes des Länder. Toutefois, si un parti emporte, grâce au vote uninominal, un nombre de sièges supérieur à celui auquel il pourrait prétendre avec les voix obtenues à la proportionnelle, il conserve ses élus même si cela doit augmenter le nombre de sièges du Bundestag. Ce système concilie donc l'influence personnelle des candidats et la justice de la représentation. Il a été repris au Mexique, en Italie, en Russie, en Hongrie ou en Nouvelle-Zélande.

Annexe B

Du Sénat

Lionel Jospin a dit en 1998 : « Une chambre comme le Sénat, avec autant de pouvoir, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élu au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale, c'est une anomalie parmi les démocraties. »

1 – La place du Sénat dans les institutions françaises est le fruit d'une longue hésitation

1-1 - L'acclimatation du bicaméralisme en France de 1795 à 1875

Les premières institutions mises en place à la Révolution ne prévoyaient pas de seconde chambre au Parlement. Toutefois les excès de la Convention vont engendrer en 1795 le Conseil des anciens. En 1804, 80 sénateurs nommés par l'empereur vont constituer le « Sénat conservateur » du Premier Empire qui s'installe dans le palais du Luxembourg. Il sera remplacé par la « Chambre des pairs » en 1814.

1-2 - Le bicaméralisme égalitaire du Sénat de la IIIe République

C'est la IIIe République qui nomme la seconde chambre « Sénat » comme dans les anciennes républiques romaines. Fruit d'un marchandage institutionnel entre royalistes et républicains qui n'y sont pas favorables mais obtiennent en échange l'instauration d'un régime républicain.

Le Sénat dispose alors des mêmes pouvoirs que la Chambre des députés dans le cadre d'un régime bicaméral égalitaire et peut, au même titre que la Chambre, faire tomber les gouvernements.

Le Sénat de la IIIe République est composé de 75 sénateurs inamovibles et 225 sénateurs élus. Petit à petit le Sénat se « républicanise ». L'inamovibilité des sénateurs est supprimée en 1884.

1-3 – Ré-acclimatation du concept sénatorial sous la IVe République

La Constitution de 1946 prévoit un « Conseil de la République » aux pouvoirs amoindris. Il n'est plus question de « Sénat » et c'est révélateur : les constituants ne souhaitent donner à cette seconde chambre que des pouvoirs consultatifs et lui faire perdre son lustre et son pouvoir d'antan.

La pratique constitutionnelle aura toutefois raison de cette volonté d'affaiblir durablement la seconde chambre. Le Conseil de la République reprend son pouvoir législatif et même l'appellation prestigieuse de « sénateurs » pour ses membres.

1-4 – Le Sénat revient en 1958 dans un régime de bicaméralisme inégalitaire

Un Sénat plus fort revient en 1958. Il aura cependant moins de pouvoirs que celui de la III^e République. Il n'en demeure pas moins que l'institution apparaît comme prestigieuse (son président est le deuxième personnage de l'Etat après le Président de la République et il en assure l'intérim – cf. Alain Poher en 1969 et 1974). Il n'est toutefois pas à égalité avec l'Assemblée nationale.

Le Sénat dispose des mêmes pouvoirs en matière de contrôle du gouvernement que l'Assemblée nationale (questions, commissions d'enquête, etc.), mais ne peut renverser le gouvernement.

En matière législative le Sénat a moins de pouvoirs que l'Assemblée nationale. L'article 34 de la Constitution précise que le Parlement vote la loi, mais l'Assemblée nationale a le dernier mot selon l'article 45. En cas de désaccord sur un projet de loi ou une proposition de loi après réunion de la commission mixte paritaire, la Constitution limite l'apport du Sénat aux seules améliorations acceptées par l'Assemblée nationale. Les seuls textes sur lesquels les deux chambres sont égalitaires sont les projets de révision de la Constitution et les projets de loi organique relatifs au Sénat.

1 – La seconde chambre française est en continuelle justification

Même si le peuple français a rappelé son attachement à l'existence d'une seconde chambre à deux reprises (référendums de 1946 rejetant un projet de Constitution monocaméral et de 1969 rejetant le projet de fusion du Sénat avec le Conseil économique et social), l'image du Sénat reste pour le moins équivoque dans l'opinion publique, notamment par rapport à celle de l'Assemblée nationale.

2-1 - Les justifications classiques du bicamérisme

Le modèle bicaméral, bien que d'une plus grande complexité que le monocaméral est bien mieux implanté dans le monde (plus de 70 contre 45 en 1970). La seconde chambre apparaît souvent comme un contre-pouvoir à l'autre, avec pratiquement systématiquement un recrutement différent et des pouvoirs moindres que ceux attribués à la chambre basse, qui bénéficie généralement d'un mode de recrutement plus démocratique. Les « Sénats » allient moindre légitimité et moindres pouvoirs.

La légitimité des chambres hautes repose très fréquemment soit sur une tradition aristocratique (chambre des Lords en Angleterre), soit sur une représentation fédérale (Sénat aux Etats-Unis ou Bundesrat en Allemagne).

Dès lors il est légitime de s'interroger sur l'existence du Sénat français. Il emprunte ses caractéristiques à ces deux modèles : il conserve une image de « chambre haute », des « sages de la République » ; mais il assure aussi la représentation des collectivités locales (d'un Etat pourtant unitaire), le « grand conseil des communes de France » comme l'appelait Gambetta, ainsi que, dans une moindre mesure, celle des Français de l'étranger.

2-2 – De la représentativité du Sénat

Le Sénat de la Ve République est composé de 309 sénateurs élus au suffrage indirect, dans le cadre du département, par des collèges sénatoriaux composés des députés et des conseillers régionaux élus dans le département, des conseillers généraux et de délégués des conseils municipaux (soit au total 140 000 grands électeurs, dont 96% sont des délégués communaux). Le scrutin est proportionnel ou majoritaire selon le nombre de sénateurs à élire par département. S'y ajoutent 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France et élus par le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE).

Le sénateur n'a pas toujours bonne presse : il est souvent représenté comme un notable local, voire rural, conservateur, homme (à l'époque de la parité) et vieux de surcroît. Cette image procède en partie d'idées reçues.

La longueur du mandat sénatorial de neuf ans est un facteur de moindre représentativité. Cette longueur du mandat, mais aussi le renouvellement triennal qui lisse les évolutions de la composition, accréditent l'image d'une assemblée moins représentative que l'Assemblée nationale, plus lente dans ses évolutions et son travail et au sein de laquelle viendraient se réfugier des hommes politiques désireux de fuir l'agitation de l'Assemblée nationale ou venant y chercher une retraite confortable et tranquille pour leurs vieux jours.

Le Sénat représente mieux les ruraux que les urbains. En effet, le mode de scrutin sénatorial avantage les petites communes et surreprésente les territoires ruraux par rapport aux territoires urbains : un électeur sénatorial dans les communes de moins de 1 000 habitants représente 333 habitants alors qu'il en représente 950 à Paris ; les 33 000 communes françaises de moins de 2 500 habitants bénéficient de 45% des délégués communaux alors qu'elles ne concentrent que 30% de la population française.

Le Sénat est toujours le « conseil des anciens » en 2004, même si l'âge moyen des sénateurs est passé de 64 ans en 2001 à 61 ans en 2004, soit plus proche de celui des députés à la même date qui était de 57 ans.

Quant à la parité entre les hommes et les femmes, seules 17% de sénatrices siègent au palais du Luxembourg depuis 2004, contre 11% trois ans plus tôt.

Enfin, la composition socioprofessionnelle du Sénat est plus diversifiée que celle de l'Assemblée nationale : un quart de chefs d'entreprise ou de membres de professions libérales.

Le Sénat a entrepris de se réformer en 2003. Cette réforme d'application très progressive (d'ici 2010), comporte quatre volets :

- la durée du mandat doit passer de neuf à six ans, ce qui amènera à compter de 2010 à un renouvellement tous les trois ans par moitié et non plus par tiers ;

- l'âge d'éligibilité est abaissé de 35 à 30 ans ;
- le nombre de sénateurs doit augmenter progressivement (de 321 en 2003 à 331 en 2004, 341 en 2007 et 346 en 2010) à la faveur d'une nouvelle répartition des sièges prenant en compte le recensement de 1999 ;
- le scrutin majoritaire est rétabli dans les départements élisant trois sénateurs, la représentation proportionnelle s'appliquant aux départements comprenant quatre sièges et plus.

2-3 – De l'utilité du Sénat

L'utilité institutionnelle du Sénat est aussi questionnée. Quel peut être le rôle d'une seconde chambre si l'Assemblée nationale représente déjà la souveraineté nationale et traduit par le vote de la loi la volonté générale ? A quoi bon l'inévitable exercice de navette entre les deux chambres dans le cadre de l'élaboration de la loi ?

Force est de constater qu'il existe au contraire une insistance des observateurs sur le caractère indispensable d'une seconde chambre pour assurer un équilibre démocratique et jouer un rôle de contre-pouvoir que l'Assemblée nationale ne peut pas jouer.

L'existence même d'une seconde chambre contribue directement à la richesse du débat public démocratique par l'expression d'opinions différentes. Elle joue ainsi un rôle de modérateur dans la procédure législative et permet un examen contradictoire de la loi, gage de meilleure qualité. Le taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements du Sénat est d'environ 60% en période d'opposition politique entre les deux chambres et de 80% lorsqu'elles sont en accord. L'Assemblée nationale reconnaît ainsi elle-même l'apport législatif du Sénat.

On peut s'interroger sur le bicamérisme dans un Etat unitaire comme la France. Il faut également rappeler que les périodes de l'histoire de France où nos institutions furent monocamérales coïncident avec des périodes troublées. Victor Hugo avait affirmé que la France gouvernée par une assemblée unique, c'était « l'océan gouverné par la tempête ». Dans les Etats unitaires tous les projets de réforme (Angleterre en 1966, France en 1969) ont avorté devant l'opposition de l'opinion publique qui tient à conserver une chambre modératrice axée sur la réflexion.
