

En cette fin du quinquennat, d'organisation des primaires et de préparation de l'élection présidentielle, les propositions de réforme des institutions passant ou non par une révision de la Constitution, voire par un changement de République se multiplient à gauche surtout, mais aussi à droite.

Tout a commencé lors de l'ouverture de la session parlementaire 2014-2015. Le Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone a créé un Groupe de travail pluraliste sur l'avenir des institutions, qu'il co-préside avec l'historien Michel Winock. Ce Groupe a mené une réflexion sur l'adaptation de notre régime aux mutations politiques, économiques, sociales, culturelles et technologiques. Le 2 octobre 2015, il a adopté son Rapport intitulé « *Refaire la démocratie* ». Il avance dix-sept propositions autour de cinq axes (« *restaurer le lien entre les citoyens et leurs représentants* », « *un citoyen responsable au cœur des institutions* », « *un exécutif plus équilibré et mieux contrôlé* », « *le Parlement du non-cumul* », « *consolider l'Etat de droit* »). Un an plus tard les 6 et 7 octobre 2016 à l'occasion de la nouvelle édition du Rapport du Groupe, un colloque intitulé comme il se doit « *Refaire la démocratie* » a été organisé par l'Assemblée nationale, le Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR) et le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF). A cette occasion le Président de la République, François Hollande, a prononcé un discours dans lequel il a présenté les réformes institutionnelles qu'il soutient.

A cette fin, il a demandé aux deux secrétaires d'Etat, Matthias Fekl et Thierry Mandon de lui présenter un Rapport rassemblant les propositions qu'il pouvait reprendre dans son discours.

Matthias Fekl et Thierry Mandon proposent notamment un « *big bang institutionnel* » pour améliorer la prise de décision et le renouvellement démocratique. Parmi leurs idées, on trouve, le septennat non-renouvelable, la réduction du nombre de parlementaires ou le développement du référendum d'initiative populaire. Surtout, ils veulent mettre en place un « *spoil system* », c'est-à-dire, « *la possibilité pour le pouvoir politique de nommer et de révoquer les cadres de la haute administration* » en fonction des alternances.

De son côté à la fin de l'année 2014, le Premier secrétaire du Parti socialiste a souhaité mener une réflexion approfondie sur les institutions de la V^e République et ses possibles évolutions. Laurent Dutheil et Nicolas Sfez, deux Secrétaires nationaux du parti ont alors animé un Groupe de travail composé d'universitaires et de praticiens. Ils ont présenté en mai 2016 un rapport rassemblant 50 propositions. Ils recommandent notamment d'étendre le référendum, de donner la possibilité à l'Assemblée nationale de soumettre un texte à ce type de consultation, d'instaurer un vrai droit de pétition, de supprimer l'immunité en matière civile du président de la République, de permettre les poursuites pénales contre lui et d'élire les députés un mois avant l'élection présidentielle.

De son côté le sénateur socialiste de la Nièvre, Gaëtan Gorce a présenté un Rapport, fin septembre 2016, pour donner « *un nouveau souffle à la V^{ème} République* ». Ce document est le fruit des travaux d'un Groupe qui a auditionné de

nombreux experts des questions démocratiques et institutionnelles. Mais le président du Groupe socialiste et républicain du Sénat n'a pas souhaité reprendre les conclusions du Rapport au nom du Groupe. Le sénateur préconise le vote obligatoire mais aussi une réforme du Sénat, qu'il veut transformer en « *chambre du long terme* ».

Arnaud Montebourg quant à lui a annoncé sa candidature à l'élection présidentielle dans un discours qu'il a prononcé le 21 août 2016 à Frangy-en-Bresse. Il y a présenté plusieurs propositions, parmi lesquelles l'organisation d'un référendum à l'été 2017 afin d'établir « *une République nouvelle* », qui réduirait les pouvoirs du président de la République, le nombre de parlementaires avec l'introduction de proportionnelle intégrale et le tirage au sort, et interdirait l'usage du 49-3 « *sauf en matière budgétaire* ».

Les Radicaux de gauche, alliés des socialistes ont voulu eux aussi participer à ce débat institutionnel. C'est pourquoi, lors de leurs journées parlementaires des 12 et 13 septembre 2016 présidées par Roger-Gérard Schwartzberg, quatre propositions de lois constitutionnelles ont été présentées. Les députés PRG veulent « *démonarchiser* » l'action de l'exécutif, en limitant le *doit* grâce du Président de la République et son pouvoir de nomination.

A droite également, le débat institutionnel s'est développé dans le cadre plus large de l'élaboration du programme du parti « *Les Républicains* ». Après 12 « *rendez-vous du projet* » et 18 « *journées de travail* » un programme, dans lequel figurent des propositions dans le domaine institutionnel, a été validé lors du Conseil national du parti le 2 juillet 2016. Parmi les propositions figurent la réduction du nombre de parlementaires d'un tiers, le renforcement du contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement et le développement de l'usage du référendum.

Bien sûr, à l'occasion des primaires de la droite et du centre, chacun des 7 candidats a avancé ses propres projets.

Jamais un nombre de projets aussi important n'avait vu le jour dans un laps de temps aussi réduit. Et ce d'autant plus qu'une grande partie de ces propositions convergent. Ainsi, trois thèmes ressortent le plus souvent : celui de l'encadrement du rôle du Président de la République, celui de la place plus importante du pouvoir législatif, celui enfin du renforcement de l'intervention du peuple.

1. UN RÔLE PLUS ENCADRÉ POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La Cinquième République se caractérise par une hégémonie présidentielle. Pour reprendre une formule célèbre, le Président de la République n'est plus seulement l'arbitre que met en place l'article 5 de Constitution, il est devenu le Capitaine, celui qui empiète sur les pouvoirs de Premier ministre et du Gouvernement. La plupart des projets préconisent une limitation de cette hégémonie.

1.1. Un encadrement du rôle du Président à travers la durée du mandat

Le Groupe de travail présidé par messieurs Bartolone et Winock a proposé de corriger cette évolution en préconisant « *un exécutif plus équilibré et mieux contrôlé* ». A cette fin il n'a pas retenu de proposition remettant en cause les pouvoirs essentiels du Président de la République, mais les membres du Groupe se sont accordés pour redéfinir le rôle du chef de l'Etat en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre. « *Il s'agit de réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation* ». (...) « *c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible* ». C'est pourquoi il propose d' « *Instaurer un mandat de sept ans non renouvelable* ». (Proposition n° 7).

1.1.2. Le retour au septennat

Pour le sénateur socialiste Gaëtan Gorce « *En revenant à un mandat de sept ans, nous retrouverions l'esprit des Institutions* ». Mais le sénateur va plus loin encore. Pour éviter les inconvénients du quinquennat il faut non seulement revenir au septennat, mais de plus rendre celui-ci non renouvelable.

L'instauration du septennat non renouvelable éviterait surtout l'accentuation du rythme de la vie politique : à peine élu, le Président de la République pense à sa réélection. Dans ces conditions, les réformes trop audacieuses seront oubliées. Ces travers du quinquennat pourraient ainsi être surmontés. De plus, débarrassé du souci de sa réélection, le Président de la République, sans rien perdre de l'autorité que lui confère sa légitimité populaire, pourrait prendre le recul nécessaire et éprouver le désintéressement qui permet de mieux trouver le chemin de l'intérêt général.

Arnaud Montebourg est lui aussi favorable à un mandat de sept ans non renouvelable. L'ancien ministre de l'économie et du redressement productif a regretté dans son discours de Frangy-en-Bresse en août dernier qu'« *on ne travaille désormais dans chaque mandat que trois ans et demi, le reste du temps étant consacré soit à l'apprentissage du pouvoir, soit à la préparation d'une nouvelle élection* ».

Chez les candidats à la primaire de la droite et du centre, Alain Juppé, François Fillon et Nicolas Sarkozy ont la même position. Mais aucun ne veut inscrire dans la Constitution cette réforme. Pour eux il s'agit tout simplement d'une conviction personnelle qu'ils expriment en annonçant qu'en cas d'élection en 2017, ils ne se représenteraient pas à la fin de leur mandat en 2022.

On remarquera cependant que si ces trois candidats se prononcent sur le caractère renouvelable ou non du mandat ils ne préconisent pas pour autant le retour au septennat. Ce qui serait une erreur selon plusieurs constitutionnalistes. Ainsi, pour Olivier Duhamel « *Dire : 7 ans, c'est mieux que 5 pour agir, c'est simpliste ! En passant de 7 à 5 ans, bien loin d'avoir réduit le temps de l'action, on l'a au contraire allongé ! Avant, un Président de la République ne disposait du pouvoir que jusqu'à la prochaine élection législative; or, comme les mandats [du*

chef de l'Etat et des députés] n'étaient pas coordonnés, la durée moyenne d'attribution du pouvoir présidentiel avoisinait les 3 ans. Ainsi, personne n'a jamais dirigé le pays plus de 5 ans; et de Gaulle, par exemple, a disposé d'à peine 4 années d'affilée...».

Quant à Guy Carcassonne n'affirmait-il pas en 2010 : « *Il suffit de constater que nombre de pays où les dirigeants disposent de moins de 5 ans ont entrepris des réformes importantes sans aucune précipitation. Regardez l'Allemagne: avec un mandat de 4 ans [celui des parlementaires du Bundestag qui investissent le Chancelier], le problème des retraites a été réglé depuis longtemps...* ».

1.1.2. La ré-inversion du calendrier électoral

Si le Rapport Winock-Bartolone voit dans le quinquennat l'explication principale de la dérive présidentialiste, il insiste sur le fait que la coïncidence des élections présidentielles et législatives est également en cause et singulièrement l'ordre dans lequel elles se déroulent.

En effet, l'inversion du calendrier électoral réalisée en 2002 a fait de l'élection législative la ratification du scrutin présidentiel, abaissant de fait le Parlement tout en renforçant la présidentialisation.

Voilà pourquoi, le Groupe de travail Bartolone- Winock préconise qu'en cas de non rétablissement du septennat, il faudra procéder à l'inversion du calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

Pour le sénateur Gorce, deux options sont envisageables : la première consisterait à décaler l'élection législative de quelques mois avant ou après la présidentielle. La seconde de réduire le mandat des députés à 4 ans, à l'instar de nombreuses autres démocraties.

Ce faisant, l'élection législative précéderait l'élection présidentielle. A une logique présidentielle succéderait une logique parlementaire. En effet, l'élection du Président de la République se ferait sur la base du résultat des législatives, sa légitimité en serait affectée, il ne pourrait plus de ce fait prétendre « *déterminer la politique de la Nation* », le Gouvernement s'appuyant sur sa majorité récupérerait ainsi ses pouvoirs usurpés. Un nouvel équilibre s'instaurerait au sein de l'exécutif.

Le Groupe de travail Dutheil-Sfez a bien conscience que le fait de faire précéder l'élection présidentielle par l'élection législative rend plus probable la réapparition de la cohabitation. Cependant, cette réforme pourrait, compte tenu de la tripartition de la vie politique française, conduire à une situation qui ne serait ni une cohabitation opposant la majorité parlementaire au Président, ni une soumission de la majorité parlementaire à celui-ci.

Le sénateur Gorce est moins optimiste. Pour lui, le décalage entre les deux élections pourrait déboucher sur des sortes « *d'années grises* » selon l'expression de la constitutionnaliste Anne Levade qui ne permettrait plus de savoir qui gouverne. C'est la raison pour laquelle il rejette cette réforme.

L'instauration du septennat non renouvelable est recommandée par bon nombre d'observateurs ou d'acteurs de la vie politique, cependant elle ne convainc pas tout le monde. Ainsi, Bruno Lemaire, qui se présente dans les primaires de la droite et du centre comme le « *candidat du renouveau* », estime que le débat sur le septennat unique est un « *rideau de fumée* ». Mais surtout, le Président de la République, François Hollande rejette cette réforme sans ambages :

« 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. » F. Hollande, Discours prononcé le 6 Octobre 2016 dans le cadre du colloque « *Refaire la démocratie* »

S'il estime que le septennat peut conférer au Président un avantage sur le plan international, « *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* ».

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.
F.HOLLANDE Discours au colloque "Refaire la démocratie" le 6 Octobre 2016

1.2. Un encadrement du rôle du Président à travers la restriction de ses pouvoirs

Le rôle du Président de la République peut être encadré aussi et surtout à travers une restriction de ses pouvoirs. En ce domaine, plusieurs propositions ont été avancées.

Lors des dernières journées parlementaires du Groupe radical, républicain, démocrate et progressiste présidé par Roger-Gérard Schwartzberg, quatre propositions de loi constitutionnelles ont été présentées. Les députés PRG veulent « *démonarchiser* » l'action de l'exécutif, en limitant le rôle du Président de la République et son pouvoir de nomination.

LES PROJETS DE REFORME DES INSTITUTIONS

Pour le droit de grâce, présenté comme une « *prérogative régaliennne issue de la tradition monarchique d'Ancien Régime* », l'objectif est d'inscrire de nouveau dans la Constitution le rôle consultatif du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) sur les recours formés en matière pénale afin que l'exercice de ce droit apparaisse moins individualisé.

Quant au pouvoir de nomination du Président de la République, les députés Radicaux de gauche reconnaissent dans le droit de veto accordé aux commissions compétentes de chaque assemblée depuis la révision constitutionnelle de 2008, une « *avancée à améliorer* ». Actuellement, une nomination peut être rejetée si l'addition des votes négatifs dans chaque assemblée représente au moins 3/5^e des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Pour les Radicaux de gauche il serait préférable de remplacer le veto des 3/5^e par une approbation aux 3/5^e. De la sorte la nomination nécessiterait l'approbation de parlementaires de la majorité et de l'opposition.

Arnault Montebourg est dans le même état d'esprit puisque dans son discours de Frangy, il a plaidé pour une limitation du pouvoir de nomination du chef de l'Etat «*pour mettre fin aux mœurs monarchiques qui détruisent l'esprit républicain*».

Quant au Groupe de travail Dutheil-Sfez il est plus précis puisqu'il souhaite que la liste des emplois pourvus par décret en Conseil des ministres ou par décret présidentiel soit précisément établie par la Constitution. Aussi, le Groupe de travail propose que l'article 13 de la Constitution soit modifié de façon à ce que seuls les emplois militaires et ceux relevant de la conduite de la diplomatie soient pourvus par décret en Conseil des ministres.

Les ministres Mandon et Fekl veulent eux aussi restreindre les pouvoirs présidentiels, mais ils adoptent dans leur Rapport une démarche différente.

En effet, ils proposent de supprimer l'article 9 du titre II de la Constitution, qui précise que « *Le président de la République préside le Conseil des ministres* ». Selon Thierry Mandon, ce rôle incombe plutôt au Premier ministre qu'au Président de la République, « *le Président a mieux à faire que de contrôler comment le Gouvernement applique les réformes* ». Ainsi déchargé de cette réunion hebdomadaire des ministres, le Président pourra se consacrer à ses domaines réservés et aux principaux enjeux comme le chômage ou le terrorisme.

Cette proposition priverait donc le Président du pouvoir de décider de la conduite de la politique gouvernementale puisque non seulement le chef de l'Etat n'aurait plus de prise sur les projets de loi et les décrets mais de plus il serait écarté des nominations de hauts fonctionnaires, comme de la signature des ordonnances. Ce que confirme le constitutionnaliste Pascal Jan : « *Il est certain que si une telle proposition venait à voir le jour, tout le système actuel serait bouleversé. Le Président serait déconnecté de la Haute fonction publique et les textes principaux du Gouvernement échapperaient à sa vigilance et à son contrôle. C'est une révolution à laquelle invitent les deux ministres ...A n'en pas douter la mesure proposée mérite une profonde réflexion car elle altère très profondément le*

fonctionnement de la Cinquième République. Elle institue une Sixième République sans le dire expressément».

D'autres propositions se situent sur un autre plan : celui de la responsabilité du Président qui permettrait de contrôler l'exercice des pouvoirs présidentiels et ainsi de les limiter.

Benoît Hamon, candidat à la primaire de « *la Belle Alliance populaire* », a demandé que le chef de l'exécutif ne soit plus « *irresponsable devant le Parlement* » sans pour autant préciser comment cette responsabilité pourrait être engagée.

Le Rapport Bartolone-Winock, est plus précis puisqu'il propose : « *que puissent être organisés à l'Assemblée nationale, avant les Conseils européens, des débats avec le Président de la République, qui pourraient prendre la forme de questions-réponses Cette mesure – qui nécessite de revenir sur la règle qui interdit au chef de l'État de se rendre au Parlement – se limiterait à la politique européenne* ».

Quant à Emmanuel Macron il a déclaré dans un registre plus populiste et certainement moins efficace : « *Le Président de la République devrait faire un compte rendu à un comité de citoyens ... sur la mise en œuvre de ses engagements* ».

C'est Roger-Gérard Schwartzberg qui a présenté une solution qui paraît la plus intéressante en ce domaine. Dans une proposition de loi constitutionnelle « *relative au droit de message du Président de la République* » il s'inspire de la pratique en vigueur aux Etats-Unis du « *message sur l'état de l'Union*. Une telle procédure pourrait être transposée en France. Le Président présenterait devant le Congrès réuni à Versailles, un message sur l'état de la Nation, fixant le cap pour l'année nouvelle et présentant un agenda, c'est-à-dire un ensemble de grandes mesures et leurs dates de mise en œuvre.

1.3. Un encadrement du rôle du Président à travers un changement de régime

En 2007 déjà, François Fillon avait formulé l'idée de la suppression du poste de Premier ministre. Après avoir exercé ces fonctions pendant cinq ans, il est revenu sur cette idée :

« La logique des institutions que je souhaite, si on la pousse jusqu'au bout, c'est le vrai régime présidentiel. On [aurait] un président de la République qui dirige le Gouvernement lui-même mais en face on [aurait] une Assemblée beaucoup plus puissante, beaucoup plus forte qui ne [pourrait] pas être dissoute par le président de la République. »

Le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone (PS), va dans le même sens. Dans un livre récent « *Je ne me tairai plus - plaidoyer pour un socialisme populaire* » il se prononce pour la suppression du poste de Premier

ministre. Il souhaite « *un régime présidentiel à la française* ». Actuellement, déplore-t-il, les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement « *se brouillent un peu plus chaque jour* ».

Un régime présidentiel signifierait, explique-t-il, la suppression du poste de Premier ministre et du droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République, tandis que celle-ci « *ne devrait plus avoir la faculté de pouvoir renverser le Gouvernement* ».

Jean-Luc Mélenchon va plus loin encore puisqu'il suggère sans le dire explicitement la mise en place d'un régime d'assemblée. Il est en effet favorable, à la concentration de « *tout le pouvoir dans les Assemblées* » pour ne laisser au président que « *des fonctions de représentation et d'incarnation de la patrie* ».

A l'opposé Nathalie Kosciusko-Morizet (candidate à la primaire de la droite) veut renforcer la présidentialisation :

« *Avec le temps, notre régime s'est présidentialisé. Autant en prendre acte en supprimant la fonction de Premier ministre. Le Président de la République deviendrait ainsi le chef du Gouvernement, avec une équipe resserrée de dix grands ministres.* »

2. UNE PLACE PLUS IMPORTANTE POUR LE POUVOIR LÉGISLATIF

2.1. Une nouvelle organisation du Parlement

2.1.1. Un nouveau bicamérisme

La suppression du Sénat est une idée qui est assez largement mise en avant par la gauche, avec des variantes bien sûr et ce d'autant plus qu'elle est populaire (55% des personnes interrogées sont pour, 25% sont contre).

Ainsi, la commission Bartolone-Winock estime qu'il faudrait fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental. (CESE), en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays. Il s'agirait de faire du Sénat une chambre qui interviendrait essentiellement comme « *pôle de contrôle parlementaire* » en travaillant plus étroitement avec la Cour des comptes.

Le Sénat conserverait cependant une compétence législative. Les amendements sénatoriaux devraient, dans ce cadre, être adoptés à une majorité positive des 3/5. Ces amendements seraient ensuite examinés par l'Assemblée nationale qui les reprendrait ou non. Mais tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle serait retiré au Sénat.

Comme souvent en matière institutionnelle, Arnault Montebourg est un de ceux qui va le plus loin. Il plaide pour un Sénat « *chambre de contrôle de l'argent*

LES PROJETS DE REFORME DES INSTITUTIONS

public, des engagements publics, des promesses publiques, des services publics, des décisions européennes». Pour assumer cette tâche, la composition de cette chambre serait bouleversée.

Le Sénat ne comprendrait plus que 200 membres «*dont la moitié sera tirée au sort sur les listes électorales : un par département afin d'assurer l'entrée des citoyens dans le système politique comme ils le sont déjà dans les jurys des cours d'assises*». L'autre moitié des sénateurs, non tirée au sort, serait issue du CESE.

Quant aux membres du Groupe de travail dirigé par le sénateur Gorce ils mettent en avant deux options. La première consiste à faire du Sénat «*une sorte de Bundesrat de notre République décentralisée* ». Pour cela il faudrait modifier les circonscriptions d'élection des futurs sénateurs. Ainsi seraient élus séparément des représentants de chacun des niveaux territoriaux : intercommunalités, départements, métropoles et régions, à travers des collèges distincts.

La seconde option, consisterait à faire du Sénat une Chambre du Long terme Cette nouvelle ambition conduirait à faire de la fonction prospective, la spécificité du travail sénatorial. La Chambre haute ne renoncerait pas à sa mission législative (ce qui rendrait sa fusion avec le CESE inopérante) mais la confierait pour partie à des commissions spéciales, constituées de 15 membres, à l'occasion de chaque texte. Ces commissions devraient pouvoir s'appuyer, sur deux conseils :

- l'un formé de personnalités qualifiées du monde des sciences, sous forme d'un Conseil scientifique,
- l'autre de citoyens tirés au sort, sous la forme d'un «*Sénat Citoyen* » ou un «*Sénat de la Jeunesse* »

A droite, Nathalie Kosciusko-Morizet estime qu'«*Il faut régénérer nos institutions* » et c'est pourquoi elle propose notamment de remplacer l'actuel CESE par une «*chambre des citoyens* » qui «*fonctionnerait comme une plate-forme en ligne et permettrait à chacun de soumettre une proposition de loi qui, dès lors qu'elle recueillerait au moins 500.000 signatures d'électeurs inscrits, serait obligatoirement débattue devant le Parlement* ».

Quant à Nicolas Sarkozy, il plaide lui aussi pour la suppression du CESE, mais lui ne songe pas à le remplacer.

2.1.2. Une réduction du nombre de parlementaires

C'est une question qui fait pratiquement l'unanimité à droite comme à gauche.

Le programme des Républicains adopté en Conseil national le 2 juillet 2016 préconise en effet «*Une nécessaire diminution du nombre de parlementaires pour un Parlement plus efficace* ». Avec 577 députés, 348 sénateurs, 74 parlementaires européens, la France compte près de 1 000 parlementaires soit un pour environ 70 000 habitants, alors que l'Allemagne en compte un pour 113 000 et les Etats-

LES PROJETS DE REFORME DES INSTITUTIONS

Unis un pour 566000. Devant ce constat, Les Républicains proposent une réduction d'un tiers des parlementaires français.

Nicolas Sarkozy, Alain Juppé, François Fillon et Bruno Le Maire sont sur ce point tous d'accord. L'ancien chef de l'Etat propose une réduction des effectifs de l'Assemblée nationale à 400 députés et ceux du Sénat à 202 afin que « *des assemblées pléthoriques [ne] deviennent des assemblées inaudibles* ».

Alain Juppé va plus loin puisqu'il plaide pour une division par deux du nombre de parlementaires. « *Ce n'est pas ce qui va nous permettre de rééquilibrer les comptes publics ! Mais il faut le faire. C'est un bon signal. Je pense qu'une diminution de moitié ne serait pas absurde, autant pour une raison d'efficacité démocratique que pour une raison d'économies* ». Nathalie Kosciusko-Morizet, est un peu moins radicale, « *on irait vers 200 sénateurs et 400 députés, contre 348 et 577 actuellement* ». Bruno Le Maire va un peu moins loin en proposant 450 députés et 250 sénateurs.

A gauche aussi la réduction du nombre de parlementaires fait l'unanimité ou presque. Le Président de la République lui-même partage cette proposition sans pour autant s'arrêter sur un nombre précis : « *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* »

Il est vrai que le Rapport Bartolone-Winock avait déjà recommandé la diminution du nombre de parlementaires (Proposition n° 9) en fixant à 400 le nombre de députés et à 200 celui des sénateurs.

A priori, la mesure pourrait sembler s'inscrire dans une démarche antiparlementaire et populiste, dictée par la volonté de réduire le coût de l'Etat et de ses institutions. En réalité, là encore ce n'est pas l'objectif budgétaire qui est mis en avant par le Rapport. L'idée n'est pas tant de faire des économies que de redéployer le budget des assemblées pour les parlementaires qui restent. Moins nombreux ils seraient mieux équipés et plus puissants. C'est d'ailleurs ce que le président de l'Assemblée nationale a mis en avant en déclarant « *Des parlementaires moins nombreux, ce sont des parlementaires mieux identifiés et plus puissants* ».

La réforme pourrait se faire sans difficulté puisque la plupart des politiques semblent d'accord, et qu'il n'est pas nécessaire de réviser la Constitution. Une loi organique suffirait. Mais elle déboucherait sur une difficulté : la nécessité de procéder à un redécoupage électoral. Or on sait que ce genre d'opération est toujours délicat. Et ce d'autant plus que se poserait le problème des départements peu peuplés comme la Lozère ou la Creuse qui risqueraient de se retrouver sans élu.

Arnault Montebourg va dans le même sens puisqu'il a annoncé dans son Discours de Frangy qu'il réduira le nombre de députés à 350 au lieu de 577, et le Sénat ne sera plus composé que de 200 membres.

Seul à gauche le Groupe de travail Dutheil-Sfez, s'est prononcé contre une réduction du nombre de députés car cela risquerait de conduire à des circonscriptions trop étendues et à un éloignement des députés de leur territoire d'élection.

2.1.3. Un nouveau mode de scrutin ?

L'introduction d'une part de proportionnelle ou de la proportionnelle intégrale est demandée depuis fort longtemps. Traditionnellement, la gauche la réclame, mais rarement elle l'a met en place. Seules les élections législatives de 1986 se sont déroulées dans le cadre de ce mode de scrutin sous la présidence de François Mitterrand.

Le Rapport « *Refaire la démocratie* », préconise (Proposition n° 3) l'introduction de la proportionnelle car elle permettrait une meilleure représentation non seulement des différentes couches sociales, mais aussi des différentes opinions politiques, et des femmes.

La majorité du Groupe de travail est d'accord pour que la moitié au moins des députés soient élus à la proportionnelle, car si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'améliorer la représentativité des élus ne pourrait être satisfaite.

Plusieurs modalités ont été envisagées par le Groupe de travail : un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, sur le modèle des élections régionales et municipales ou un système proportionnel, d'inspiration allemande, avec prime personnalisée et un système mixte combinant un scrutin proportionnel. Les membres du Groupe de travail n'ont pas arrêté de position majoritaire sur l'une ou l'autre de ces modalités.

Le Rapport Dutheil-Sfez a examiné plusieurs possibilités. Le premier scénario consiste à appliquer aux législatives le scrutin récemment appliqué aux départementales, c'est à dire le scrutin binominal mixte majoritaire à deux tours. Mais cette solution doit être rejetée malgré ses avantages car elle aurait comme conséquence la sous-représentation des petits partis. Un autre inconvénient ne doit pas être négligé à savoir la nécessité d'un redécoupage électoral de grande ampleur.

L'introduction de la proportionnelle à une tranche de députés plus ou moins importante a été rejetée car le Groupe de travail a considéré que l'élection d'une centaine de députés au scrutin proportionnel pourrait mettre en danger le phénomène majoritaire.

Aussi la troisième solution a été retenue. Il s'agit de reprendre le scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire de 25% qui est appliqué aux élections régionales. Pour assurer l'implantation locale des députés et éviter une trop grande centralisation dans la constitution des listes, il est proposé, en prenant ici encore pour modèle le système des régionales, de constituer des listes régionales.

Arnault Montebourg est lui aussi favorable à la proportionnelle, mais dans une proportion limitée puisque seuls 50 députés sur les 350 qu'il maintiendrait seraient élus ainsi. De la sorte, selon lui, les partis politiques exclus de la représentation parlementaire seront représentés, et pourront faire leurs propositions constructives

Le Groupe de travail présidé par le sénateur Gorce est partagé : une minorité réclame la modification du mode de scrutin par l'introduction de la proportionnelle à l'Assemblée nationale, mais la majorité y est opposée en regrettant toutefois qu'elle aurait certes à la fois pour mérite de permettre une meilleure représentation de l'ensemble des courants d'opinion et plus encore d'affaiblir le droit de dissolution, mais son défaut majeur consisterait dans la difficulté à dégager une majorité parlementaire.

Quant à François Hollande, il rappelle que pendant la campagne présidentielle de 2012, il s'était prononcé en faveur de l'introduction d'une part de proportionnelle. Mais il estime qu'elle ne peut se faire que sur un nombre limité de sièges et avec une réduction significative du nombre de députés.

2.2. Des pouvoirs plus étendus

2.2.1. Par la maîtrise de son ordre du jour

Parmi toutes les propositions avancées ici et là, seul le Rapport Gorce songe à restituer aux assemblées la véritable maîtrise de leur ordre du jour. Il reviendrait au bureau de chaque assemblée de fixer l'ordre du jour. L'exécutif verrait son droit d'inscription prioritaire limité à 6 textes maximum par an hors conventions, ratifications et projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale.

Le sénateur Gorce estime que cette restriction ne priverait en rien le Gouvernement de sa capacité d'action, puisqu'il disposerait d'une majorité engagée par un programme législatif, mais elle le contraindrait à mieux respecter le travail des assemblées et à devoir négocier avec elles le contenu et le rythme de celui-ci. La plupart des propositions avancées ici et là sont plus techniques, elles concernent la procédure législative.

2.2.2. Par une réforme de la procédure législative

Nombreux sont les présidents de l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de Philippe Séguin, de Jean-Louis Debré, de Bernard Accoyer qui ont souhaité améliorer l'élaboration des lois et réduire l'inflation législative. Claude Bartolone lui aussi s'est préoccupé de cette question. A cette fin il a créé en 2013, une mission d'information pour « *améliorer la fabrique de la loi* ».

Selon le Groupe de travail co-présidé par Claude Bartolone, « *Cette inflation législative* » se manifeste moins par l'augmentation du nombre de lois votées annuellement – qui reste stable – que par celle de la longueur de ces textes, à laquelle « *l'exercice du droit d'amendement contribue pour une bonne part* »

C'est pourquoi, les auteurs du Rapport « *Refaire la démocratie* » se sont intéressés à la question du droit d'amendement. A cet égard, ils ont fait des propositions qui semblent contradictoires puisqu'ils proposent d'une part de « *Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier en abrogeant l'article 40 de la Constitution* » et d'autre part d'« *Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, a minima, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.* »

Dans ces conditions, le problème n'est peut-être pas de libérer le droit d'amendement des parlementaires, même si les mesures tendant à encadrer le pouvoir d'amendement du Gouvernement semblent aller dans le bon sens.

D'autres mesures paraissent également efficaces. Il en va ainsi de la mise en place d'une procédure visant à écarter de la discussion en séance publique les amendements déjà discutés en commission. Il en va également du droit qu'il faudrait reconnaître au Président de l'assemblée d'écarter les amendements identiques ou similaires.

François Hollande va dans le même sens puisque dans son discours prononcé dans le cadre du Colloque « *Refaire la démocratie* », il se propose de : « *Faire que les amendements puissent être adoptés en commission et réduits au minimum en séance* ».

Le sénateur Gorce va lui aussi dans le même sens, mais est plus précis. Pour lui, le débat en commission et en séance étant le plus souvent redondant, la délibération publique devrait être réservée en seconde lecture aux seuls amendements sur lesquels la commission compétente aura estimé que le débat en séance était indispensable. L'assemblée plénière se prononcerait donc sur l'ensemble du texte et les amendements réservés par la commission et en excluant de la séance publique les amendements déjà examinés en première lecture.

Au-delà du problème des amendements le Président de la République propose de revoir la procédure législative dans son ensemble. Il résume sa position de cette façon : « *Un temps plus long doit être consacré à sa [la loi] préparation et un temps plus court à son adoption* ». Il estime en effet qu'il faut « *Savoir prendre le temps nécessaire pour aborder les grandes questions de société et peut-être même de sécurité, les lois bioéthiques, les libertés* » et « *Pouvoir se limiter en revanche à une seule lecture dans chaque Assemblée pour les textes où l'urgence est prononcée* ».

Si l'adoption de la loi doit se faire plus rapidement, sa préparation doit au contraire être plus longue. « *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* ».

Le Rapport Gorce a sans doute inspiré le Président de la République puisqu'il préconise la création au sein du Parlement d'un outil de veille, d'analyse et d'expertise. Ainsi les résultats de la recherche et les évaluations au travail législatif pourraient éclairer les parlementaires.

Pour la commission Dutheil-Sfez la procédure législative doit également être raccourcie. Le schéma suivant est proposé :

Une première lecture ferait l'objet d'un débat général, sans dépôt d'amendements. Ensuite, interviendrait la discussion en commission qui constituerait une lecture en soi. Enfin une dernière lecture aurait lieu devant chaque assemblée avant l'éventuelle convocation d'une CMP.

Toutes ces propositions ne sont pas fondamentalement nouvelles, par contre celles qui visent à renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement vont beaucoup plus loin.

2.2.3. Par des moyens de contrôle plus importants

A côté de la fonction législative, la fonction de contrôle doit être développée. A cette fin, il est nécessaire que le Parlement et singulièrement l'Assemblée nationale dispose de prérogatives qui permettent la mise en œuvre de cette fonction. C'est la raison pour laquelle bon nombre de rapports proposent de mieux utiliser le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Ainsi, le Groupe de travail constitué autour du sénateur Gorce suggère de rendre obligatoire un vote de confiance (après la nomination du chef du Gouvernement par le chef de l'Etat) étant entendu que le Gouvernement devrait présenter à cette occasion un programme législatif de cinq ans. Tous les ans le Premier ministre devrait engager, à date fixe, sa responsabilité sur l'état d'avancement de ce programme et sur ses éventuelles modifications.

Les députés du Groupe des Radicaux de gauche veulent eux-aussi rendre obligatoire pour le Premier ministre l'engagement devant l'Assemblée nationale de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

D'autres propositions explorent une voie nouvelle celle de la responsabilité individuelle.

François Hollande souhaite que chaque ministre soit «*responsable individuellement*» devant la représentation nationale, laquelle «*pourrait le destituer à la majorité qualifiée, sans avoir à renverser l'ensemble du Gouvernement*», ce qu'Arnault Montebourg préconise également.

Gaëtan Gorce retient également cette proposition en précisant la procédure à suivre. Il s'agirait d'une motion de censure ministérielle déposée à la demande d'une Commission permanente qui permettrait à l'Assemblée de demander, par un vote à la majorité simple, le départ d'un ministre.

Selon le cette motion de censure individuelle «*permettrait aux députés de retrouver l'oreille et peut-être la considération de membres du Gouvernement vivant*

trop souvent leur participation à la vie parlementaire comme une odieuse perte de temps ».

Sur un tout autre plan, le Rapport Dutheil-Sfez préconise le renforcement des pouvoirs des commissions d'enquête en supprimant l'interdiction qui leur est faite actuellement d'enquêter sur des faits dont l'autorité judiciaire est saisie. La création d'un délit de parjure devant les commissions parlementaires permettrait de renforcer l'autorité et l'efficacité des commissions parlementaires.

On remarquera enfin, que si Arnault Montebourg songe à limiter l'utilisation de l'article 49-3 au domaine budgétaire, les membres du Groupe de travail Dutheil-Sfez ne jugent pas nécessaire d'aller plus loin que la réforme de 2008 sur l'encadrement du 49-3 ou d'introduire une limitation du nombre d'utilisations du vote bloqué par le Gouvernement.

3. UNE INTERVENTION RENFORCÉE DU PEUPLE

Nombreux sont ceux qui dénoncent les travers de la démocratie représentative telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Le diagnostic est souvent posé : il faut donner la parole au peuple plus souvent et plus systématiquement. La démocratie semi-directe et la démocratie participative doivent enfin être reconnues et renforcées.

3.1. Par certaines techniques de la démocratie semi-directe

3.1.1. Le référendum

Bien qu'inscrite dans la Constitution, cette technique n'a pas connu - sauf à l'époque du Général De Gaulle - un grand succès et ce malgré un certain nombre de réformes. Il est en effet paradoxal de constater que depuis la réforme du référendum de l'article 11 de 1995 visant à élargir son champ d'application, aucun recours à cette technique n'a été tenté. Bien sûr il y a eu - et s'était une première - le référendum constituant (article 89) de 2000 sur le quinquennat. Mais il n'a suscité qu'un très faible engouement, alors même que le consensus sur la question de fond paraissait très grand, seuls 30 % des inscrits ont participé à la consultation.

Aujourd'hui, malgré tout, le référendum semble la solution à laquelle il faut recourir. Plusieurs propositions ont été formulées ici et là : référendum d'un genre classique, mais élargi, d'initiative populaire ou révocatoire. Ces différents types de consultations connaissent un succès grandissant.

3.2.1.1. L'élargissement du référendum classique

Le recours plus systématique au référendum de l'article 11 est avancé à droite comme à gauche pour réformer les institutions. Dans son discours de Frangy-

LES PROJETS DE REFORME DES INSTITUTIONS

en-Bresse, Arnaud Montebourg a ainsi proposé de «faire adopter par référendum, dès l'été 2017», sa «République nouvelle».

A droite, le Programme des Républicains adopté en Conseil national le 2 juillet 2016 promet de redonner aux Français les moyens de s'exprimer grâce à un recours plus accru au référendum sur les sujets centraux.

Dans ce sillage, Bruno Le Maire et Nicolas Sarkozy ont tous les deux appelé à un référendum qui aurait lieu le jour du second tour des législatives de 2017 pour valider leurs propositions sur les institutions. « *Le recours au référendum est la meilleure façon de résister à la tyrannie des minorités* », a estimé Nicolas Sarkozy, promettant que le référendum serait « *au cœur de la pratique institutionnelle de l'alternance* » s'il arrivait à la tête de l'Etat.

Quant au Front National, se présentant comme le porte-parole du peuple, il ne peut que soutenir le recours au référendum et encore plus depuis le succès du Brexit pour réclamer un référendum sur l'Europe.

De manière plus technique, certains comme les auteurs du Rapport Dutheil-Sfez proposent d'élargir le champ du référendum de l'article 11 aux questions sociétales après l'élargissement aux questions économiques et sociales de 1995 et aux questions environnementales en 2008.

Cet élargissement devrait être accompagné d'un certain nombre de mécanismes de protection des libertés. A ce titre, il faudrait mettre en place un contrôle du Conseil constitutionnel sur le texte soumis à référendum afin de s'assurer que ce dernier n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Le même Groupe de travail recommande également de permettre à l'Assemblée nationale de décider de soumettre un texte à référendum et ce à la majorité absolue de ses membres.

Ce Groupe de travail propose aussi une nouveauté qui permettrait d'éviter que les électeurs soient tentés de répondre plutôt à celui qui pose la question qu'à la question elle-même. Il s'agirait d'instaurer un « *référendum à choix multiples* » ou des « *référendums simultanés* ». François Hollande, dans son discours au Colloque « *Refaire la démocratie* » fait sienne cette proposition. Il estime que « *cette formule... pourrait dépassionner et dépersonnaliser le rapport à celui ou à celle qui a posé des questions et permettrait aux citoyens de faire des choix sur un certain nombre de sujets dans des domaines différents.*

Selon le Rapport Dutheil-Sfez, il faudrait toutefois pour que le référendum soit adopté, obtenir la majorité absolue, soit plus de 50 % des suffrages exprimés, étant entendu que 50 % des inscrits aient participé au scrutin.

3.2.1.2. Le référendum d'initiative populaire

Le référendum permet de donner la parole au peuple, mais l'initiative appartient aux institutions, l'exécutif et, peut être comme certains le préconisent, à

l'Assemblée nationale. Dans ces conditions pourquoi ne pas donner au peuple lui-même ce droit d'initiative. Des progrès ont été faits en ce sens puisqu'en 2008, le référendum d'initiative minoritaire partagée a été introduit dans notre Constitution. Cela signifie qu'une minorité de citoyens soutenue par une minorité de parlementaires peut prendre l'initiative d'un référendum.

Pour la commission Dutheil-Sfez il faut mettre en place un véritable référendum d'initiative citoyenne. Pour cela il faut que les seuils soient abaissés : aujourd'hui, 4,5 millions de citoyens sont nécessaires en plus des parlementaires pour organiser un référendum. Un seuil de 2 % du corps électoral serait requis, soit environ 800 000 personnes pour déclencher la procédure. Néanmoins, afin de limiter les tentatives d'obstruction de l'action gouvernementale, un électeur ne pourrait signer par an qu'une seule demande tendant à l'organisation d'un référendum.

Le texte proposé serait tout d'abord examiné par le Conseil constitutionnel afin de vérifier sa conformité à la Constitution. Il serait accompagné d'une étude d'impact, puis soumis au Parlement. Celui-ci pourrait soit décider de l'adopter mettant fin ainsi à la procédure, soit de le rejeter. Dans ce dernier cas, le texte serait nécessairement soumis à référendum. Toutefois, le Parlement aurait également la possibilité tout en rejetant le texte, d'élaborer une contre-proposition qui serait alors également soumise aux citoyens lors du référendum.

Là encore, le texte soumis à référendum serait réputé adopté dès lors que la participation serait au moins égale à 50 %, qu'il aurait recueilli la majorité des suffrages exprimés et au moins 35 % des électeurs inscrits (quorum d'approbation).

La commission Bartolone-Winock quant à elle avait en son temps fait une proposition similaire. Le Président de la République l'a préconisée à son tour, de même qu'Arnault Montebourg. N'affirme-t-il pas que des «*référendums d'initiative populaire seront instaurés*» ?

3.2.1.3. Le référendum révocatoire

C'est à la gauche de la gauche que le référendum révocatoire est mis en avant. Jean-Luc Mélenchon prône en effet l'instauration d'une telle procédure qui selon lui doit permettre de contrôler le Président de la République ainsi que les membres du Gouvernement.

Benoît Hamon quant à lui va dans le même sens puisqu'il a déclaré lors de sa rentrée politique, «*Il faut que le président élu au suffrage universel soit responsable devant le Parlement et puisse être destitué soit par référendum révocatoire, soit par voie parlementaire.*»

Mais le référendum n'est pas le seul moyen de favoriser l'intervention du peuple.

3.1.2. Le droit de pétition

Véritable pouvoir d'interpellation des élus par les citoyens, entre les élections, le droit de pétition est relativement inefficace en France. Le Rapport Dutheil-Sfez estime qu'il serait souhaitable de rénover ses conditions d'exercice. Concrètement, une partie de la semaine de contrôle pourrait être réservée aux débats portés par les pétitions qui ont recueilli au moins 100 000 signatures.

François Hollande fait sienne cette proposition, mais il estime qu'il faudrait 500 000 signatures pour que le Parlement soit tenu d'organiser un débat.

3.2. Par la démocratie participative

3.2.1. Mieux informer les citoyens

Le Rapport Gorce, recommande l'introduction d'obligations nouvelles pour les élus, celle notamment de rendre compte de leurs mandats. Mieux informés, les citoyens seraient en mesure de se regrouper de s'organiser en lobby sur un sujet précis pour influencer sur le processus décisionnel.

Bref, il préconise l'introduction de techniques d'« *empowerment* » qui se développent au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Il s'agit ni plus ni moins d'un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action et d'émancipation.

Cela suppose d'aider les citoyens, dans leur quartier, à s'organiser et à se prendre en charge (via un système de compensations financières, de congés etc...)

C'est dans cette perspective que pourrait être envisagé le développement de la technique dite « *des amendements citoyens* » et de la participation à l'élaboration de la loi.

3.1.2. Mieux faire participer les citoyens aux décisions

Les Républicains dans leur programme adopté en Conseil national le 2 juillet 2016 suggèrent d'associer davantage les citoyens aux décisions et à la vie publique grâce au numérique notamment par la consultation préalable. « *Les citoyens doivent plus facilement et régulièrement donner leur avis sur les nouveaux décrets, arrêtés, lois, circulaires, etc...* »

De plus ils proposent de faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives.

Le Président de la République lui-même reprend cette idée « *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* ».

LES PROJETS DE REFORME DES INSTITUTIONS

Le Groupe de travail Bartolone-Winock voudrait permettre aux citoyens d'intervenir dans le processus législatif. A cette fin, des « *ateliers législatifs* » pourraient être organisés. Ils fonctionneraient au niveau local, et réuniraient citoyens, associations et professionnels. En amont de sa discussion au Parlement, un texte leur serait présenté qui serait suivi d'un débat. Le parlementaire à l'origine de la proposition pourrait ainsi la défendre et la compléter par des amendements suggérés par l'atelier.

Une autre proposition va dans le même sens qui consisterait dans le dépôt « *d'amendements citoyens* ». Ces amendements pourraient être librement déposés par des citoyens sur une plateforme en ligne développée par les assemblées, et être cosignés par d'autres citoyens. Cette plateforme pourrait être conçue comme une sorte de réserve à amendements, que les députés et sénateurs pourraient utiliser librement.

Cette proposition est d'ailleurs reprise par le Rapport Dutheil-Sfez à condition que ce droit d'amendement-citoyen soit bien encadré.

A droite, Nathalie Kosciusko-Morizet estime qu'« *Il faut régénérer nos institutions* » et c'est pourquoi elle propose notamment de remplacer l'actuel Conseil économique, social et environnemental par une « *chambre des citoyens* » qui « *fonctionnerait comme une plate-forme en ligne et permettrait à chacun de soumettre une proposition de loi qui, dès lors qu'elle recueillerait au moins 500.000 signatures d'électeurs inscrits, serait obligatoirement débattue devant le Parlement* ».

Ce foisonnement de propositions s'apparente le plus souvent à une foire aux gadgets. C'est ce qui fait dire au constitutionnaliste Pascal Jan : « *Le recours au peuple est un beau slogan qui ne coûte pas cher. La réalité est plus cruelle en termes d'efficacité et de résolution des problèmes* ».

*

* *

Que restera-t-il de tous ces rapports, programmes et discours ? Certainement pas grand'chose. Si la proximité de l'élection présidentielle et la multiplication des primaires expliquent ce phénomène, il est probable que dès le lendemain de l'élection, tout cela sera oublié. Non pas que les élus, quels qu'ils soient, ne se sentiront pas liés, mais parce que les questions institutionnelles ne seront pas prioritaires par rapport à celles qui concernent l'économie et le social.