

**Réunion des hauts responsables des centres de gouvernement
sur “La cohérence de l’action publique : le rôle du centre de
gouvernement”**

Budapest, les 6 et 7 octobre

Exposé du Président de la Chambre des députés

M. Luciano Violante

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie tout d’abord de l’invitation que vous m’avez adressée. J’en suis très honoré et j’essaierai d’être à la hauteur de la tâche que vous m’avez confiée.

Tant les Parlements que les exécutifs sont en train de traverser une phase de transformation profonde de leurs fonctions, de leurs relations mutuelles et de celles avec la société.

Les Parlements ont perdu le monopole de la représentation sociale. Les ONG, les syndicats et les associations des employeurs, les groupes de pression, le système des médias font entendre dans l’espace public la voix d’intérêts diffus ou microsectoriels de façon apparemment beaucoup plus efficace que les organes parlementaires.

De leur côté, les Gouvernements ont perdu le monopole de la décision. Les pouvoirs publics non fondés sur la représentation, tels que la

magistrature et les autorités indépendantes ou les pouvoirs privés (par exemple les grandes entreprises, les grandes banques, les grandes sociétés financières nationales et multinationales), semblent disposer d'une capacité d'intervention plus rapide et tranchante que les Gouvernements.

L'action des nouveaux pouvoirs apparaît plus efficace puisqu'ils concentrent leur effort sur des objectifs individuels, peuvent tableur sur l'expertise d'une technocratie aguerrie, sont reliés par des réseaux internationaux performants, n'ont pas à se soucier de la confrontation entre majorité et opposition, qui caractérise les Parlements démocratiques, ou de la dialectique entre les diverses composantes de la majorité, qui est typique des Gouvernements de coalition.

Je résume les effets les plus voyants de ces phénomènes :

- a) presque tous les états nationaux sont en difficulté ;
- b) dans beaucoup de cas la politique risque d'être court-circuitée par l'économie ;
- c) les règles nationales sont exposées au danger d'être happées par les processus économiques et financiers transnationaux.

Ces tendances risquent de marginaliser les Parlements, et de les cantonner dans l'exécution de tâches résiduelles.

Les Gouvernements, par contre, tout en restant au centre de tous les nouveaux processus de négociation, risquent de ne pas réussir à s'acquitter de leurs nouvelles fonctions de synthèse et de stratégie générale.

Qui plus est, les Gouvernements essayent de simplifier les processus décisionnels, en éludant un véritable débat parlementaire ; les Parlements

créent parfois des complications inutiles en envahissant les domaines propres aux Gouvernements.

Par conséquent, le rôle du couple formé par le Parlement et le Gouvernement est à refaçonner, car il est souvent tirailé par l'effort que chacun des deux réalise pour arriver à se passer de l'autre. Ce conflit entre Parlements et Gouvernements peut être hautement préjudiciable à la démocratie, puisque l'enjeu consiste en la primauté de la politique par rapport à des pouvoirs dépourvus de toute légitimation démocratique, tels que les centres économiques, bureaucratiques et technocratiques

Je crois, au contraire, que les Gouvernements peuvent redécouvrir les Parlements en tant que facteur puissant de réunification des domaines et des acteurs de la politique, à même de recomposer les grandes questions stratégiques en une vision d'ensemble, soutenue par le consensus politique né de la confrontation entre les différents avis, qui est la grande ressource de la démocratie.

Dans ce but, il me semble que les finalités essentielles sur lesquelles faut-il concentrer aujourd'hui le travail parlementaire sont les suivantes :

- *Examen critique, légitimation et contrôle des choix politiques fondamentaux que le gouvernement effectue sur la base du mandat électoral reçu.*

L'expérience nous dit que ces choix ont plus de chances de se traduire en des réalisations concrètes lorsqu'ils passent à travers la médiation du Parlement, car c'est cette dernière qui permet de dépasser les résistances des intérêts lésés.

- *La gestion de systèmes réglementaires de plus en plus complexes et multicentriques.*

Etant donné que le retour à une situation de législation simple, style XIX^{ème} siècle, est impossible, le Parlement ne doit pas disperser son activité dans la législation hyperponctuelle, mais il doit fixer les orientations fondamentales pour gérer, contrôler et légitimer la nouvelle multitude de centres de production de normes, à la lumière des principes fondamentaux de la légalité démocratique.

- *Contrôle des résultats d'ensemble et de l'effet final des lois et politiques publiques du point de vue du citoyen.*

De tels objectifs deviendront de plus en plus partie intégrante des missions des Parlements et peuvent être atteints tout en sauvegardant la distinction entre nos institutions et en préservant la ligne de partage entre la majorité et les minorités parlementaires.

Les instruments à employer sont les suivants : des procédures parlementaires souples, la qualité du flux d'information entre le parlement et le gouvernement, le lien avec la société civile.

Considérons d'abord :

- *des procédures parlementaires souples.*

En vertu de leur enracinement dans une expérience séculaire, les procédures parlementaires sont un instrument extraordinairement souple de "technique de la démocratie" pour organiser le débat public autour des questions politiques majeures. Les Gouvernements peuvent puiser à plein dans cette richesse pour inventer de nouvelles formes de la confrontation politique, qui soient adéquates aux problèmes nouveaux qui surgissent, à l'exigence de se concentrer sur les thèmes majeurs, à la nécessité de se raccorder aux processus de négociation qui se déroulent dans les différents domaines de prise de décisions.

Examinons maintenant :

- *la qualité du flux d'information entre le parlement et le gouvernement.*

La “performance” institutionnelle du Parlement dépend en une large mesure de la qualité de l'information transmise par le Gouvernement. Dans un milieu décisionnel dominé par l’“inflation informationnelle”, le Parlement et l'exécutif doivent s'accorder pour établir des hauts standards en ce qui concerne le caractère synthétique et essentiel des données transmises en accompagnement des propositions gouvernementales, les rapports sur l'état d'exécution des lois, les évaluations d'impact.

En troisième et dernier lieu :

- *le lien avec la société civile.*

Les Parlements sont les enceintes qui offrent les plus amples garanties de transparence et de publicité des procédures de consultation entre le gouvernement et les acteurs de la société civile, les organisations sectorielles, les associations d'utilisateurs. Le filtre parlementaire peut être utilisé comme un instrument efficace pour définir un statut de citoyenneté applicable à des organisations qui agissent souvent –ainsi que le remarque Dahrendorf – comme si elles occupaient la place du Gouvernement ou celle du Parlement en tant qu'expression de la volonté populaire.

Telles sont les conclusions auxquelles est parvenu, il y a peu de temps, un groupe de travail sur les problèmes relatifs à la qualité de la législation et sur le rôle des Parlements, créé dans le cadre de la Conférence des Présidents des Parlements européens.

Pendant notre travail, nous avons demandé à l'OCDE une contribution spécifique afin de passer en revue les procédures les plus novatrices adoptées par les Parlements des pays faisant partie de cette organisation, surtout pour ce qui est des finalités susmentionnées. Il en est résulté un

rapport qu'on présente aujourd'hui à votre attention, et qui, j'en suis persuadé, sera fort utile pour les questions qui font l'objet de cette rencontre.

En effet, je crois que c'est la première fois que l'on brosse un tableau aussi complet et documenté des procédures de liaison entre les Parlements, les Gouvernements et la société civile dans 24 pays à démocratie avancée.

Ma tâche consiste à ouvrir le débat autour de ce rapport et à recueillir des suggestions utiles à son élaboration ultérieure. Je suis de l'avis que ce début de l'attention de l'OCDE envers l'institution parlementaire mérite d'être poursuivi, avec l'appui des représentants des Gouvernements dont chacun de vous est un acteur essentiel.

La question fondamentale réside, à mon sens, dans la redécouverte du couple Parlement-Gouvernement en tant que pilier de la légitimation de la politique dans les sociétés contemporaines, fondées sur le libre consensus des citoyens et sur la nature démocratique et vérifiable des procédures adoptées. L'OCDE a traditionnellement entretenu des rapports exclusifs avec les Gouvernements. L'intérêt constructif manifesté dernièrement pour une relation avec les Parlements me semble pouvoir confirmer la nécessité d'agir sur le couple institutionnel Parlement-Gouvernement afin d'assurer une *gouvernance* complète et démocratique de la complexité contemporaine.

J'estime que nous tous ressentons le besoin d'apprendre les uns des autres, et d'approfondir notre connaissance des innovations et des bonnes pratiques qui ont été expérimentées dans nos pays.