

Interview de Monsieur Edouard Balladur, ancien Premier ministre, président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale.

Propos recueillis par Jean Garrigues, le 10 octobre 2002.

Pour commencer, Monsieur le Premier ministre, pourriez-vous me dire ce qui vous a poussé vers la vie parlementaire, après une longue carrière de haut fonctionnaire et de conseiller ministériel ?

C'était le complément normal de l'évolution précédente. J'avais servi l'Etat durant de longues années, au Conseil d'Etat puis auprès de Georges Pompidou. Ensuite j'ai eu des activités d'ordre privé, puis je me suis à nouveau dirigé vers la politique. Aussitôt élu, j'ai d'ailleurs abandonné mon mandat conformément aux dispositions prévues par la Constitution. Puis j'ai été réélu à plusieurs reprises. La question n'est donc pas de savoir pourquoi je suis devenu parlementaire, mais bien de savoir pourquoi j'ai eu une activité publique. C'est parce que cela correspond à mes goûts et à ce que je crois pouvoir faire.

Alors, qu'est ce que cette expérience parlementaire vous a apporté par rapport à vos autres expériences politiques ?

Il y a du pour et du contre. L'aspect positif, c'est que l'on est plus libre de ses propos, de ses déclarations, de ses écrits et de ses positions que dans un gouvernement, où l'on doit respecter une solidarité envers des décisions collectives, même si l'on ne les approuve pas toujours. L'aspect négatif, c'est que l'action du parlementaire, bien qu'il participe à l'élaboration de la loi, est moins directement palpable que l'action gouvernementale.

Est-ce que la discipline du groupe parlementaire vous a pesé ?

Dans le groupe auquel j'ai appartenu, elle n'existait pas. Quand j'ai voté le statut de la Corse, l'immense majorité du groupe avait voté contre. Si l'on participe à un groupe qui soutient un gouvernement, on ne peut évidemment pas voter systématiquement contre lui, mais on a une liberté de vote, que j'ai parfois utilisée, sans que cela pose de problèmes majeurs.

Avez-vous bénéficié d'une certaine discipline majoritaire lorsque vous étiez au gouvernement ?

Dans la première période de cohabitation, de 1986 à 1988, j'étais le numéro deux du gouvernement, ce qui m'a permis de faire des réformes que je crois importantes. Notre majorité parlementaire étant courte, le soutien au gouvernement était quasi-automatique. Dans la deuxième période de cohabitation, j'étais Premier ministre, c'est moi qui conduisais la politique. Les choses étaient plus difficiles, d'abord parce que la majorité était énorme, ce qui n'est jamais commode, et deuxièmement, parce que cette majorité s'est partagée en deux parties à l'approche de l'élection présidentielle de 1995, moi-même étant l'un des deux candidats. Cela a donné lieu à des frottements, mais au moment du vote, il n'y avait pas de problèmes. Ce qui compte, ce sont les votes. Les prises de position, les déclarations créent un climat, mais ce sont les votes qui sont importants. J'ai pu mettre en œuvre les réformes auxquelles je tenais, même si j'ai été retardé parfois par le Conseil Constitutionnel, comme par exemple sur la réforme du droit d'asile.

Est-ce que ces expériences de député et de ministre ont modifié votre regard sur le parlementarisme ?

Non, mais je n'ai vécu que le parlementarisme à la mode de la cinquième république. C'est à dire un parlementarisme à double sens: quand le président peut s'appuyer sur une majorité parlementaire, c'est un

régime hyper-présidentiel ; quand il y a au contraire cohabitation, c'est un régime hyper-premierministériel, dans la mesure où l'affrontement entre les deux pôles de l'exécutif est tellement automatique et naturel que chacun serre les rangs. Dès lors que le Premier ministre peut sans cesse en appeler à la solidarité de sa majorité contre le président de la République, cette solidarité ne lui fait pratiquement jamais défaut. S'il y avait un président de la République institutionnellement faible, alors on verrait si le fameux parlementarisme rationalisé, dont on nous a tellement parlé, est efficace ou non. Aujourd'hui, je le répète, il est très efficace pour deux raisons : ou bien la majorité est docile envers le président de la République, ou bien elle est docile envers le Premier ministre et serre les rangs autour de lui pour contrer le président de la République.

Comment concevez-vous votre fonction actuelle de président de commission ?

La commission des affaires étrangères est une commission d'un type un peu particulier. Elle joue moins un rôle législatif qu'un rôle de réflexion et de contrôle. C'est ce qui fait sa place particulière et en même temps sa difficulté. Dans le domaine de la politique étrangère, la responsabilité est essentiellement gouvernementale. On peut concevoir que d'autres commissions jouent un rôle important dans la politique gouvernementale, par exemple pour faire évoluer les 35 heures ou les prélèvements obligatoires, conçoivent et imaginent une politique différente. Je ne crois pas, par exemple, que dans les circonstances actuelles, la commission des affaires étrangères aurait à imaginer une politique différente que celle que mène le gouvernement vis à vis de l'Irak. Ce qui ne veut pas dire qu'il faudrait se taire si l'on considérait que le gouvernement se fourvoie. Mais il faut faire très attention à ne pas gêner inconsidérément le gouvernement, qu'on soit dans la majorité ou dans l'opposition. Ce n'est pas un devoir de réserve, car il faut toujours dire si l'on n'est pas d'accord. Simplement, il faut choisir les sujets et choisir les termes.

Pensez-vous que le Parlement est aujourd'hui aussi efficace et influent que dans les régimes précédents ?

Je crois que ce qui définit la cinquième République, c'est que le Parlement a un rôle insuffisant. D'un excès des pouvoirs du Parlement sous les républiques précédentes, on est passé à l'excès inverse, c'est à dire dans un système où les pouvoirs de contrainte de l'exécutif sur le législatif sont très forts. Nous sommes sans doute en Europe occidentale le Parlement qui a le moins de pouvoirs. Nous n'avons pas su trouver l'équilibre. Après cela, il ne faut pas s'étonner que la politique suscite un certain discrédit, car le sentiment s'impose que ce manque de pouvoirs est synonyme de manque d'utilité. Cela n'est évidemment pas favorable à la perception par le corps électoral du rôle des parlementaires.

D'autre part, le déséquilibre institutionnel est d'autant moins satisfaisant dans le système actuel que le pouvoir gouvernemental est bien souvent purement et simplement un pouvoir administratif. Les ministres ont vite fait de se faire les porte-parole de leur administration. On juge un homme public à sa capacité de contredire son administration. Ce que l'on a appelé l'efficacité exécutive sous la cinquième République, c'est souvent un super-pouvoir administratif. Je constate que dans nombre d'administrations, on a le sentiment que c'est une sorte de hiérarchie occulte, ou pas occulte, qui gouverne le pays. Il n'est donc pas étonnant que la critique de la technocratie ait fleuri à notre époque.

Alors quelles sont à votre avis, les voies de réhabilitation du politique ?

Il faudrait des pouvoirs plus larges au Parlement. En dépit de ses défauts, en dépit des motivations politiques ou électorales des parlementaires, je pense que cette réhabilitation passe par des pouvoirs plus grands. Il est probable qu'une révision constitutionnelle est nécessaire. Je vais prendre un exemple tout à fait d'actualité : on vote chaque année une loi sur l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année suivante ; cette loi est constamment violée, et il n'y a jamais de sanction financière ; pourquoi le Parlement ne serait-il pas habilité à décider des sanctions ?

Est-ce que les conditions politiques vous paraissent aujourd'hui réunies pour permettre cette nécessaire révision ?

Non, parce que nous sommes dans une période où il n'y a pas de cohabitation. L'extension des pouvoirs du Parlement est facilement interprétée comme une limitation du pouvoir exécutif. Donc cela ne se fera pas. Dans l'état actuel des choses, je ne crois pas que ce genre d'idées, qui sont les miennes, soient promises à un grand succès. Je suis partisan d'un régime présidentiel, mais dans lequel le Parlement bénéficierait de grands pouvoirs. Notre système étant ce qu'il est, je pense que nous ne pouvons pas continuer à avoir un régime institutionnel qui est une source de confusion. Ou bien il y a hiérarchie entre le

président de la République et le Premier ministre, et l'on se demande à quoi sert ce dernier ; ou bien il n'y a pas de hiérarchie, et l'on a vu ce qui s'est passé.

Vous qui êtes partisan d'un régime présidentiel, que penseriez-vous d'une révision dans le sens parlementariste ?

On pourrait concevoir un retour à un régime parlementaire, à condition que toutes les précautions soient prises pour que le régime soit solide et efficace, c'est à dire grâce à la bipolarisation de la vie politique, au moyen du scrutin uninominal à un tour. C'est le seul scrutin de nature à bâtir des majorités et des oppositions solides. Si on prend cette précaution, pourquoi ne pas envisager un régime parlementaire ? Mais, la question est la suivante : dès lors qu'on a décidé l'élection du président au suffrage universel, est-ce que l'on peut avoir un régime dans lequel le pouvoir est aux mains du Premier ministre ? Il y a des pays étrangers où c'est le cas : la Finlande, la Tchéquie, l'Autriche, le Portugal, où le président est élu au suffrage universel et où le Premier ministre détient pourtant le pouvoir exécutif, dans le cadre d'un régime parlementaire. En France, on a pris l'habitude qu'il n'en aille pas ainsi. Est-ce que l'on peut revenir en arrière ? Donc, je repose les deux questions: est-on prêt à la bipolarisation de la vie politique ? est-on prêt à remettre en cause l'élection du président de la République au suffrage universel ? La classe politique n'est pas prête à accepter le scrutin uninominal à un tour. Elle serait sans doute prête à accepter que l'on remette en cause l'élection du président au suffrage universel, ce qui serait pour elle une sorte d'émancipation. Mais je crois que le pays ne le voudrait pas, et qu'il considérerait qu'on lui retire un pouvoir, à lui, le peuple souverain. Donc, cela ne se fera pas. A partir de là, la seule voie possible, c'est de dire qu'il faut qu'il y ait un seul titulaire du pouvoir, quelles que soient les circonstances, c'est à dire le président élu par le peuple. S'il n'a pas de majorité, on peut inventer des formules qui font que l'on peut s'entendre en cas de conflit, et que la vie du pays peut continuer.

Dans notre histoire démocratique, quelles sont les périodes qui vous paraissent les plus décisives ?

A mes yeux, il y a eu trois grandes périodes créatrices. La période de la fondation de la République, dans les années 1875-1885. On reproche à cette période son instabilité ministérielle, en oubliant que c'étaient toujours les mêmes hommes, une poignée d'hommes, qui occupaient les postes ministériels. Il y a eu ensuite la période qui va du Front populaire à la Libération, celle des grandes lois social-démocrates, de la mise en place de l'Etat-Providence. Et puis il y a eu, à mon sens, la période de 1986 à 1988 puis de 1993 à 1995, celle des grandes lois libérales, de la suppression des contrôles, de l'actionnariat populaire et des privatisations. On a bâti une société républicaine dans les années 1880, on a bâti une société social-démocrate autour des années 1945-1950, et j'ai tenté de bâtir une société plus libérale autour des années 1985-1995.

La prochaine étape, ce sera d'aller beaucoup plus loin que je n'ai pu le faire. Le problème de la France, et plus largement de l'Europe occidentale, c'est d'être la plus solide possible pour résister à la pression des autres continents. Et l'on ne le pourra qu'en mettant de l'ordre dans nos affaires. Mais cela pourra être douloureux. Il y a des réformes qui ne font pas plaisir. On peut réformer dans le sens de la décentralisation ou de la sécurité, car cela ne provoque pas de protestation du corps social. En revanche, tout ce qui tourne autour de la question sociale, des droits matériels, tout cela est très difficile à réformer. De même, si vous voulez vous mêler de retirer au peuple le droit d'élire le président de la République, vous touchez à des convictions de base, à une culture.

Et l'Europe, quelle place lui donnez-vous dans la réforme ?

Vaste sujet, qui demanderait un autre entretien. Dans le cadre de mes responsabilités à la commission des affaires étrangères, j'ai demandé à l'un de mes anciens collaborateurs une étude sur droit national et droit européen. Je serais incapable de dire en cinq minutes des choses cohérentes et claires sur le sujet. C'est d'ailleurs l'une des sources de l'éloignement des citoyens envers la politique. Ils voient une bonne partie du rôle des parlementaires nationaux confisquée par un organisme, la Commission européenne, qui n'est jamais qu'un organisme administratif.

Il y a deux grands problèmes à venir : le premier, c'est notre capacité à réformer notre régime économique et social; le second, c'est notre capacité à donner un contenu à l'idée nationale, tout en créant une Europe efficace. Ces deux enjeux sont la clé de notre avenir.

Quelles sont les motivations qui vous ont poussé à entrer dans la vie parlementaire ? Quelle vision en aviez-vous à l'époque ?

Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre. Quelle est la part de l'inné, celle du hasard dans votre propre destin, personne ne peut le dire. Il est vrai que ma « culture » familiale au point de vue politique a toujours été tournée vers l'exaltation de la France et des valeurs républicaines qu'elle doit véhiculer.

Pour citer cet entretien :

Entretien avec Edouard Balladur, *Parlement(s). Histoire et politique*, n°0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003, [en ligne] : <http://parlements.org/parlements/num0_5_Balladur.pdf>, (page mise en ligne le 13/09/06, consultée le --/--/--).