

# Comment améliorer le travail parlementaire

**N**otre démocratie fonctionne mal : tel est le constat que dresse, sans complaisance, l'Institut Montaigne dans un premier rapport consacré au Parlement. Cumul des mandats stérilisant, prépondérance des fonctionnaires et inefficacité de nombreuses procédures législatives et de contrôle : autant de facteurs explicatifs d'une certaine impuissance du Parlement français, que traduisent taux d'abstention et désaffection croissante vis-à-vis des fonctions électorales. Pour remédier à ces dérives, étayées et analysées dans ce rapport, l'Institut Montaigne pose sans ambiguïté le principe général *"un élu, un mandat"*, insiste sur l'ouverture du Parlement au secteur privé et suggère quelques réformes du travail parlementaire.

## Institut Montaigne

18, avenue Matignon – 75008 Paris  
Tél. : +33 (0)1 40 75 73 73  
Fax : +33 (0)1 40 75 73 70  
E-mail : [info@institutmontaigne.org](mailto:info@institutmontaigne.org)



Comment améliorer le travail parlementaire



Institut Montaigne

*"Il n'est désir plus naturel que le désir de connaissance"*



Comment améliorer le travail parlementaire

Octobre 2002

**C**réé fin 2000, l'Institut Montaigne regroupe des cadres d'entreprises, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons les plus divers.

Espace indépendant d'analyse et de réflexion, libre de toute contrainte politique ou économique, l'Institut Montaigne élabore et diffuse des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées.

Ces propositions résultent d'une méthode d'analyse rigoureuse et critique, qui cherche à s'affranchir des schémas de pensée existants, en s'appuyant notamment sur l'étude d'exemples étrangers pertinents. Une fois arrêtées, ces recommandations sont relayées au sein de l'opinion publique, afin de susciter un débat le plus large possible.

À travers ses groupes de travail, ses conférences mensuelles et son site Internet, l'Institut Montaigne souhaite devenir un acteur autonome et non partisan du débat démocratique.

### Comité directeur

**Claude Bébéar** : *Président*

**Alain Mérieux** : *Vice-Président*

**Henri Lachmann** : *Vice-Président et Trésorier*

**Bruno Erhard-Steiner** : *Délégué général*

**Nicolas Baverez** : *Économiste, Avocat*

**Jacques Bentz** : *Président de Tecsi*

**Guy Carcassonne** : *Professeur de droit public à l'université Paris X-Nanterre*

**Marie-Anne Frison Roche** : *Professeur de droit à l'Institut d'études politiques de Paris*

**Bernard de La Rochefoucauld** : *Président des "Parcs et Jardins de France"*

**Ezra Suleiman** : *Professeur de science politique à l'université de Princeton (États-Unis)*

## Les Publications de l'Institut Montaigne

Fruits des travaux et des réflexions des groupes de travail, les publications de l'Institut visent à susciter un débat large et ouvert, en totale indépendance d'esprit :

- **Management public & tolérance zéro**  
*(novembre 2001)*
- **Vers des établissements scolaires autonomes**  
*(novembre 2001)*
- **Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?**  
*(novembre 2001)*
- **L'homme et le climat<sup>(1)</sup>** *(mars 2002)*
- **La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques** *(mai 2002)*
- **Le modèle sportif français : mutation ou crise ?**  
*(juillet 2002)*
- **L'articulation recherche-innovation**  
*(septembre 2002)*
- **Comment améliorer le travail parlementaire ?**  
*(octobre 2002)*
- **Vers une assurance maladie universelle ?**  
*(octobre 2002)*

Les publications peuvent être obtenues, sur simple demande, auprès du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 40 75 73 73) et sont également consultables sur le site Internet : [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

# **Comment améliorer le travail parlementaire**

**Octobre 2002**

# S O M M A I R E

<b>Préface .....</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse.....</b>	<b>9</b>
<b>Propositions .....</b>	<b>11</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>13</b>
<b>I. Un Parlement qui ne représente pas la diversité de la société française....</b>	<b>19</b>
1.1. Un Parlement stérilisé par son homogénéité .....	19
1.2. Un accès inégalitaire à la politique .....	33
1.3. Une endogamie sclérosante .....	38
<b>II. Un cumul des mandats qui pèse sur la vie politique .....</b>	<b>43</b>
2.1. Le cumul est la règle, le non-cumul l'exception .....	44
2.2. Un phénomène issu du centralisme français et favorisé par le fonctionnement interne des partis .....	59
2.3. Les conséquences du cumul des mandats sur la vie politique .....	62

### III. Un Parlement empêché de remplir sa mission.....71

3.1. Une procédure législative inefficace .....72

3.2. Un Parlement incapable de contrôler efficacement le gouvernement et l'administration .....79

3.3. Une Chambre haute dont la mission spécifique reste mal définie .....83

### Les propositions de l'Institut Montaigne .....89

1. Favoriser l'ouverture du Parlement au secteur privé .....89

2. Mettre un terme au cumul des mandats ..98

3. Rendre au Parlement les moyens de ses missions .....103

### Annexes .....117

## P R É F A C E

**M**alheur à la femme française de moins de 50 ans, issue de l'immigration et travaillant dans le secteur privé : elle n'a statistiquement aucune chance de siéger au Parlement !

Notre pays, si prompt à vanter les vertus démocratiques de ses institutions, accumule les singularités :

- 88 % des parlementaires sont des hommes ;
- près d'un député sur deux est issu de la fonction publique ;
- trois députés sur quatre ont plus de 50 ans, plus d'un sénateur sur deux a plus de 60 ans ;
- le cumul des mandats touche les quatre-cinquièmes des députés et des sénateurs ;
- aucun parlementaire n'est issu de l'immigration récente.

En même temps, élection après élection, les taux d'abstention atteignent des records et 90 % des jeunes cadres et 91 % des étudiants se défient des partis politiques<sup>(1)</sup>.

Faut-il y voir une corrélation ? Nous en sommes convaincus. Contestées par personne, ces données devraient faire réfléchir nos responsables politiques qui ne mentionnent ces sujets que rarement, comme pour mémoire. Après leur avoir fait

<sup>(1)</sup> Sondage Sofres publié par *Le Monde* du 15 janvier 2002.

prendre l'air un instant, la conscience apaisée par ces évocations fugitives, ils les rangent à nouveau dans la naphthaline et jamais ces dysfonctionnements ne se voient traités à fond.

Ainsi en est-il de deux grandes bizarreries, propres à la France, qui tendent à affaiblir la légitimité de nos institutions et des décisions politiques, en réduisant au-delà du tolérable le caractère représentatif des assemblées qu'on devrait – justement – pouvoir qualifier de représentatives : je veux parler d'une part du divorce qui existe entre la structure socioprofessionnelle du Parlement et celle de la société française et, d'autre part, du cumul des mandats. À cela, il convient d'ajouter pour compléter le tableau et sans doute est-ce certainement une conséquence logique des deux bizarreries précédentes, un Parlement qui n'est pas en situation de remplir efficacement ses deux principales missions : examiner attentivement les projets de loi, mesurer toutes leurs conséquences et contrôler l'action du gouvernement.

En tant que citoyen attentif et chef d'entreprise dont le groupe opère en France comme à l'international (ce qui me permet de comparer), je me rends compte en permanence de ces imperfections, dont on ne saurait sous-estimer l'importance. Les prendre en compte, leur trouver une solution judicieuse, fournirait à notre pays d'inestimables leviers lui permettant sans aucun

doute d'envisager sérieusement la réforme de notre État, de le rendre plus performant, de rendre les dépenses publiques plus pertinentes et plus efficaces et, enfin, de procéder à l'indispensable désinflation en matière législative et réglementaire. Le législateur mesurerait exactement le poids écrasant de la bureaucratie aussi bien pour les citoyens dans leur vie de tous les jours, que pour les entreprises mises quotidiennement au défi par leurs concurrents internationaux.

De quoi s'agit-il en fait ?

- La société française est diverse, c'est sa richesse – entend-on dire avec raison – et c'est sa chance. Elle l'est par sa géographie, par ses familles culturelles, mais aussi parce que les individus exercent des activités professionnelles diverses, qui les enrichissent d'expériences très variées. Hélas ! Face à cette riche diversité, le Parlement français nous semble bien monocouleur, voire monotone, malgré quelques progrès récents sur la parité par exemple.
- Le cumul des mandats favorise une colonisation de la vie politique par un ensemble restreint de responsables. Ceux-ci exercent formellement de multiples responsabilités, mais d'une part cette polyvalence freine le renouvellement des élus et en réduit le nombre ; d'autre part, chaque mandat n'est pas pleinement et correctement rempli, les responsabilités étant de fait déléguées à des

administrations régionales, départementales, municipales, voire, enfin, au gouvernement. Le Parlement français, peuplé de représentants écartelés, dispersés et surmenés, ne peut assumer la plénitude des pouvoirs que lui réserve la Constitution.

Ainsi, alors que le souhait de participation du citoyen à la vie de la cité est très vif, comme on le voit par la vitalité du monde associatif mais aussi dans nos entreprises, où l'on mesure les réserves de générosité lorsqu'on propose des actions humanitaires, l'espace politique freine ces énergies.

Réunissant des universitaires, des chefs d'entreprise et des hauts fonctionnaires, le groupe de travail "*Institutions*" de l'Institut Montaigne a travaillé pendant plusieurs mois. Il dresse un constat sans complaisance de la situation actuelle, d'autant plus accablant qu'il est mis en rapport avec la situation de nos voisins immédiats. Démontrant qu'il est possible d'expurger notre démocratie de ces imperfections sans pour autant enclencher une révolution, il propose des mesures modérées et opératoires pour revitaliser notre démocratie et rendre au Parlement les moyens de ses missions. Souhaitons que ces analyses et propositions puissent inspirer nos gouvernants.

Pierre Bellon

*Président-directeur général de Sodexo-Alliance*

**N**otre démocratie fonctionne mal: tel est le constat que dresse, sans complaisance, l'Institut Montaigne.

Les Français, de plus en plus sceptiques à l'égard du monde politique, sont moins enclins à rechercher des fonctions électives et de plus en plus nombreux à s'abstenir aux élections. Une des raisons de ce désintérêt de l'opinion est le sentiment de la confiscation du pouvoir par un milieu homogène, perçu de plus en plus comme une oligarchie. Une autre raison vient de ce que le Parlement, qui devrait contrôler le gouvernement pour le compte du peuple, n'est pas capable d'exercer cette mission.

Trois facteurs expliquent cette dégradation :

- un Parlement peu représentatif de la société française et de son évolution : une quasi-majorité de parlementaires issus de la fonction publique, une sous-représentation manifeste des femmes, des jeunes et des Français issus de l'immigration récente ;
- un cumul des mandats qui stérilise la vie politique en figeant les situations acquises ;
- enfin, des procédures inefficaces et insuffisantes pour assurer un travail législatif de qualité et un véritable contrôle du Parlement sur le gouvernement.

L'Institut Montaigne étaye et illustre cette analyse par des exemples, des faits précis et souligne

les conséquences de cette situation : inflation législative, réalité du pouvoir dans les techno-structures nationales ou locales, frein à la décentralisation, désintérêt des parlementaires pour leurs fonctions...

Pour remédier à cette dérive, l'Institut Montaigne présente des propositions pratiques permettant de favoriser l'ouverture du Parlement aux élus issus du secteur privé et notamment aux salariés. Pour mettre fin au cumul des mandats, il préconise le principe simple "un élu au suffrage universel direct, un mandat". Enfin, il propose une réforme en profondeur du travail parlementaire pour rendre le travail législatif plus efficace et renforcer les pouvoirs de contrôle des deux Chambres.

## P R O P O S I T I O N S

► ***Favoriser l'accès au Parlement d'élus issus du monde de l'entreprise, par la mise en place "d'aides au retour" à la vie professionnelle :***

- étendre le droit actuel, mal appliqué, à la réintégration professionnelle ;
- créer une indemnité de soutien à la reprise d'une activité professionnelle, répondant à la réintégration de droit des élus issus de la fonction publique ;
- ouvrir au profit des élus issus du secteur privé la possibilité de laisser courir leurs droits à pension de retraite durant toute la durée de leur mandat, comme c'est le cas pour ceux qui viennent de la fonction publique ;
- ouvrir aux sortants une possibilité d'intégration dans un corps d'inspection ou d'experts de la fonction publique (finances, enseignement, affaires sociales, etc.).

► ***Mettre un terme au cumul des mandats et des fonctions – avec une dérogation particulière pour les sénateurs – en faisant application de deux principes :***

- "Un élu au suffrage universel direct, un mandat" : n'autoriser qu'un seul mandat, qu'il soit municipal, départemental, régional, national ou européen ; les sénateurs, élus au suffrage universel indirect, pouvant conserver éventuellement un mandat local ;

- “un ministre à temps plein” : interdire à un ministre d’exercer tout mandat électif, le temps de son ministère.

➤ ***Rendre le pouvoir législatif plus efficace et renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement :***

- fournir systématiquement au Parlement autant d’informations sur les projets de lois en débat qu’en a eu l’administration et renforcer fortement ses propres moyens d’information ;
- réformer l’organisation des Chambres pour permettre à chaque parlementaire d’exercer son métier à temps plein ;
- permettre un raccourcissement de la procédure pour les textes techniques ou sans grand enjeu ;
- permettre aux assemblées de se prononcer sur les normes européennes avant leur négociation ;
- renforcer la légitimité du Sénat en en faisant une chambre pleinement représentative des territoires.

## I N T R O D U C T I O N

Soucieux de l’avenir de la démocratie, l’Institut Montaigne, dans un esprit critique mais constructif, souhaite attirer l’attention sur un ensemble de dysfonctionnements de notre système politique et institutionnel que l’on peut qualifier de “détournement de démocratie”. En même temps, nous présentons des idées de réformes institutionnelles susceptibles de mettre un terme à ces anomalies.

Les anomalies que nous dénonçons ne sont pas de celles qui pourraient être résolues rapidement, par une loi de plus. Les insuffisances institutionnelles sont en effet étroitement liées à des mentalités et comportements fortement ancrés. Nous reconnaissons bien volontiers qu’une réforme trop rapide risquerait d’être détournée de son objet. Mais, pour rendre sa vigueur à la démocratie française, la réforme est indispensable. Le premier pas vers cette réforme sera la prise de conscience à laquelle nous souhaitons participer.

Parce que notre démarche s’inscrit dans le long terme, le présent rapport ne constitue qu’une première étape dans une réflexion plus large. Celle-ci se poursuivra avec l’analyse d’autres aspects de ce “détournement démocratique”. C’est ainsi que de futures publications traiteront, entre autres, des carences de la démocratie locale et des règles peu démocratiques qui régissent encore le recours au référendum.

### ***La démocratie française fonctionne mal***

N'hésitons pas à rappeler le sens des mots : selon la formule célèbre d'Abraham Lincoln à Gettysburg, reprise par l'article 2 de la Constitution française, la démocratie se veut *"le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple"*.

Tout régime assure le gouvernement du peuple ; tout régime plus ou moins bienveillant ou équitable tend, au moins en partie, à gouverner pour le peuple ; seul un régime démocratique se veut un gouvernement par le peuple.

Cet objectif n'a rien d'utopique. Il revient, concrètement, à chercher à faire en sorte que les décisions concernant le corps social tout entier soient prises en associant suffisamment, directement ou par la voie de leurs représentants, l'ensemble de ceux à qui ces décisions vont s'appliquer.

Pour que cette association soit effective, il ne suffit pas que ces représentants, comme c'est le cas, soient désignés démocratiquement. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes garantissant que les intérêts et la volonté de la majorité resteront raisonnablement représentés par les élus après leur élection.

Le risque de n'être pas réélu est, bien entendu, le premier de ces mécanismes. Il peut cependant

n'être pas suffisant s'il n'est pas complété par d'autres garanties démocratiques, notamment :

- une connaissance suffisante, au sein de la population, du fonctionnement des institutions démocratiques ;
- une décentralisation suffisante des décisions pour permettre aux électeurs concernés d'avoir une influence réelle sur leur préparation et leur exécution ;
- un accès effectif de toutes les catégories de la population à la possibilité d'être candidat aux élections ;
- des prérogatives suffisantes données aux élus face aux pouvoirs sans légitimité électorale (administrations, syndicats, groupes de pression ou presse) ;
- des éléments de démocratie directe (référendum) ;
- le respect, par les institutions démocratiques elles-mêmes, des garanties qui permettent à la liberté de s'exprimer directement et sans passer par les élus : initiative individuelle et associative, propriété privée, dialogue social.

Tous ces modes d'association du peuple aux décisions contribuent à ce que la société puisse être pleinement qualifiée de démocratique : respectueuse de la volonté de l'ensemble des citoyens dans la préparation des décisions qui les concernent, confiante dans la liberté des électeurs plus que dans la sagesse des dirigeants, soucieuse de préserver la solidarité entre le pouvoir et la société.

### ***Notre démocratie fonctionne mal***

Une démocratie fonctionne mal, quand le lien se distend et se brise entre les élus et le peuple, quand les institutions et les règles dont l'objet est de garantir le pouvoir du peuple se trouvent vidées de leur contenu ou détournées de leur sens.

Les institutions qui devraient garantir le gouvernement par le peuple n'assurent plus suffisamment cette fonction. Les Français, de plus en plus sceptiques à l'égard du monde politique, sont de moins en moins nombreux à rechercher des fonctions électives et de plus en plus nombreux à s'abstenir aux élections. Le taux d'abstention aux élections législatives ne cesse d'augmenter: 17 % en 1978, 32 % en 1997, 36 % en 2002. Le référendum sur le quinquennat, en 2000, a atteint un taux d'abstention record de 70 %. Enfin, plus de 52 % des jeunes électeurs de moins de 25 ans se sont abstenus lors du dernier scrutin municipal. Comme l'a fait remarquer justement Nicolas Baverez, *"l'abstention massive n'est pas un accident mais un ultime avertissement"* <sup>(2)</sup>.

Dans le même temps, les institutions démocratiques semblent de plus en plus fonctionner au profit d'un milieu politique fermé, dénommé

---

<sup>(2)</sup> *Le Monde*, 5 octobre 2000.

par les médias "classe" politique et perçu par nos concitoyens comme une véritable "caste": députés, sénateurs, chefs de partis politiques, etc. Certes, le divorce paraît moins engagé entre le peuple et ses élus locaux, qui, dans leur travail quotidien "de proximité", ont le sentiment de maintenir un lien solide entre volonté des électeurs et décisions des élus. Cependant, le fait que l'augmentation de l'abstention concerne aussi les élections locales devrait, là aussi, inciter à la réflexion.

Les élus, du reste, sont loin de porter toute la responsabilité de la séparation entre le peuple et le pouvoir. Lorsqu'ils cherchent à exprimer au niveau national, dans leurs fonctions de député ou de sénateur, les préoccupations de leurs électeurs, ils se heurtent au déséquilibre des pouvoirs et de l'information entre le gouvernement et le Parlement, qui ne leur permet ni d'influencer suffisamment le travail législatif, ni de contrôler efficacement l'action des administrations.

De multiples facteurs ont été depuis longtemps identifiés comme les causes de cette confiscation oligarchique du pouvoir. Nous souhaitons, dans un premier temps, aborder le thème de la crise de la représentativité, à travers ses trois dysfonctionnements les plus importants:

- un Parlement peu représentatif de la diversité de la société française et de son évolution;

- le cumul des mandats, qui concerne 83 % des députés et 81 % des sénateurs, stérilise la vie politique française en figeant les situations acquises ;
- les difficultés institutionnelles que rencontrent les parlementaires pour exercer pleinement leur mission de législateurs et de contrôleurs de l'action gouvernementale.

Pour restaurer la qualité de la vie démocratique, il nous paraît capital de diversifier les origines et les profils des femmes et des hommes qui constitueront notre élite politique, de leur permettre de se consacrer pleinement à une seule tâche et de rendre au Parlement les moyens d'exercer la plénitude de ses missions.

Dans cet esprit, l'Institut Montaigne souhaite, dans un premier temps, susciter le débat autour de trois thèmes de réflexion et aboutir à des propositions concrètes :

- Pourquoi et comment favoriser l'accès au Parlement de femmes et d'hommes issus du secteur privé ?
- Pourquoi et comment faire en sorte que les élus du suffrage universel direct assument pleinement la responsabilité d'un seul mandat ?
- Comment rendre au Parlement les moyens d'exercer pleinement ses missions de législation et de contrôle ?

## I

# UN PARLEMENT QUI NE REPRÉSENTE PAS LA DIVERSITÉ DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

## 1.1. Un Parlement stérilisé par son homogénéité

### 1.1.1. Une structure socioprofessionnelle de la représentation nationale en rupture avec celle de la population active française

#### *Sur l'origine professionnelle des parlementaires*

Qui s'intéresse à l'origine professionnelle des parlementaires reste sur sa faim s'il se contente de consulter les sites Internet de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>(3)</sup>.

Outre un certain nombre d'erreurs pouvant être attribuées à une mauvaise transcription des déclarations des élus, la ventilation socioprofessionnelle des parlementaires nous a semblé déroutante sur plusieurs points. Par exemple elle considère les enseignants et les fonctionnaires comme des

<sup>(3)</sup> [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) et [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

catégories distinctes, tout en ventilant certains fonctionnaires ou assimilés dans d'autres catégories socioprofessionnelles (les professeurs de médecine sont par exemple classés dans la CSP des professions médicales). Enfin, elle crée des catégories distinctes du fonctionnariat pour des députés assurément fonctionnaires ou assimilés (tels les militaires ou les magistrats).

L'une des explications possibles de ces approximations "officielles" tient au fait que les statistiques produites par les assemblées ont été réalisées sur la base du "régime des professions" du Sénat et de l'Assemblée nationale, modèle purement déclaratif et qui, surtout, ne suit malheureusement pas la classification INSEE.

Les données de l'Institut Montaigne reproduites ci-dessous résultent quant à elles d'une étude minutieuse et approfondie de l'origine professionnelle des 898 parlementaires en fonction en octobre 2002 (577 députés et 321 sénateurs), à partir des données disponibles au sein des deux assemblées (sites Internet, intranet, annuaires, etc.) et conformes à la classification INSEE.

Si on qualifie de représentatif un Parlement qui formerait comme un petit monde d'élus où se refléterait le grand monde des électeurs, le petit ressemblant au grand, il faut bien avouer que le Parlement français est peu représentatif, tout au moins au point de vue de la structure sociale et professionnelle. Celle du Parlement ne ressemble en rien à celle du pays.

Certaines professions sont manifestement sur-représentées : les agents publics, et parmi ceux-ci les enseignants, ainsi que les professions libérales et agricoles

**«le monde de l'entreprise est fortement sous-représenté »**

(uniquement au Sénat pour ces dernières).

D'autres sont très nettement sous-représentées : les salariés du secteur privé, et parmi ces derniers, plus nettement encore les employés et les ouvriers.

Le monde de l'entreprise est fortement sous-représenté. Malgré une loi votée en 1978 qui aurait dû garantir une réintégration professionnelle à l'expiration du premier mandat parlementaire, l'inégalité de fait – et de droit – perdure entre candidats fonctionnaires et salariés du secteur privé candidats à ces mêmes fonctions.

À partir des chiffres avancés par le dernier recen-

sement de l'INSEE (1999), deux tendances opposées se dégagent nettement : la première tendant à une sur-représentation, l'autre à une sous-représentation, toutes deux massives, de certaines catégories professionnelles.

**Structure socioprofessionnelle comparée de la population et du Parlement<sup>(4)</sup>** (en %)

Familles socioprofessionnelles	Population active <sup>(5)</sup>	Députés	Sénateurs
Commerce et industrie*	7	13	9
Fonction publique**	24	39	41
Professions agricoles	3	3	10
Professions libérales	1,5	20	22,5
Salariés du secteur privé	64,5	21	13
Sans profession déclarée	0	4	4,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Cette catégorie regroupe les commerçants, les artisans, et les chefs d'entreprise

\*\* Cette catégorie est composée des agents de la fonction publique d'État (titulaires, non titulaires, ouvriers d'État et militaires) auxquelles s'ajoutent ceux de la fonction publique territoriale et ceux de la fonction publique hospitalière.

<sup>(4)</sup> Les chiffres sur la répartition de la population active proviennent d'une exploitation des statistiques réunies dans *Tableaux, références et analyses*. Exploitation complémentaire, Recensement de la population, mars 1999, INSEE, p. 21 et dans *Tableaux de l'économie française*, 2001-2002, INSEE, p. 83.

<sup>(5)</sup> Hors chômeurs.

› **Une sur-représentation massive des agents publics et des professions libérales et agricoles**

On parvient à un écart de 17 points entre le pourcentage d'agents publics dans la population française (24 %) et celui du Sénat (41 %). Cet écart est un peu plus réduit (15 points) avec celui de l'Assemblée nationale (39 %). Il était en revanche beaucoup plus élevé (22 points, soit 46 % de fonctionnaires) sous la législature marquée par le gouvernement de la gauche plurielle. C'est pour les enseignants que l'écart est le plus manifeste. Alors qu'ils ne représentent que 4 % de la population française globale<sup>(6)</sup>, ils sont 6 fois plus nombreux à siéger au Sénat (25 %) et 3 fois plus nombreux à l'Assemblée nationale (13 % – mais 26 % dans la précédente législature !).

Pour les professions libérales, les statistiques proposées par les assemblées dissocient les professions médicales des autres professions libérales. Mais une fois les praticiens hospitaliers (agents publics) soustraits de ces effectifs, on peut comptabiliser les professions libérales toutes catégories réunies. Nous constatons alors que leur proportion dans la population française a beau ne pas dépasser 2 %,

<sup>(6)</sup> *Tableaux, références et analyses*, op. cit., p. 55, cette catégorie des "enseignants" regroupe les enseignants du public (premier, second degré et enseignement supérieur) ainsi que les enseignants des premier et second degrés privé de l'enseignement sous contrat.

elles n'en occupent pas moins 20 % des rangs de l'Assemblée et même 22,5 % de celui du Sénat, soit un écart considérable par rapport à la population active : elles sont ainsi deux fois plus sur-représentées que les enseignants.

Enfin, alors que 3 % seulement des Français exercent la profession d'agriculteur, ils sont trois fois plus nombreux au Sénat.

› ***Une sous-représentation des salariés du privé et surtout des employés et des ouvriers***

Alors que la population active française compte 64,5 % de salariés du secteur privé, ils sont trois fois moins représentés à l'Assemblée nationale (21 %), et cinq fois moins au Sénat (13 %).

Plus frappante encore est la sous-représentation des employés au sein même de la CSP des salariés du secteur privé. Les 11 % d'employés dans la population active française ne sont représentés qu'à hauteur de 2 % au Sénat comme à l'Assemblée nationale. En effet, la majeure partie des parlementaires salariés est constituée par les cadres ou ingénieurs : 9 % des sénateurs et 14 % des députés.

Enfin la catégorie des ouvriers est la famille socio-professionnelle la plus mal représentée en France.

Ils ne sont qu'à peine 2 % au Sénat et 2 en tout (soit 0,3 %) à l'Assemblée nationale. Or, l'INSEE en recensait encore 26 % parmi la population active française en 1999<sup>(7)</sup>.

Ces deux tendances, hypertrophie du public et hypotrophie du privé (salarié), se sont accentuées en tout point lors du dernier renouvellement triennal du Sénat de septembre 2001 : enseignants et fonctionnaires ont encore progressé d'un point, tout comme les professions libérales et agricoles ; alors que, parallèlement, la place des salariés a chuté de 3 points. Elles ont au contraire été atténuées lors des législatives de 2002, qui ont fait baisser la part des fonctionnaires à l'Assemblée nationale de 7 points, et même de 13 points pour les enseignants.

› ***Une représentation globalement convenable des professions liées au commerce et à l'industrie, des cadres et des professions agricoles***

Les professions liées au commerce et à l'industrie, qui recouvrent les commerçants, artisans et industriels, sont convenablement représentées aux assemblées. En effet, l'INSEE a recensé 7 % d'actifs rattachés à ces professions, lorsque le Sénat en compte 9 % et l'Assemblée nationale 13 %.

<sup>(7)</sup> Tableaux de l'économie française, op. cit, p. 21.

Il faut cependant noter que l'essentiel de cette catégorie est constitué par les chefs d'entreprises (7 % au Sénat et 12 % à l'Assemblée).

Les cadres représentent 6 % de la population active française, pour 7 % au Sénat et 10 % à l'Assemblée.

Enfin, contrairement au Sénat, les professions agricoles sont fidèlement représentées à l'Assemblée par un pourcentage de députés égal au pourcentage de cette catégorie au sein de la population active.

### 1.1.2. Les femmes encore sous-représentées

Le privilège de masculinité n'est pas mort. Bien que représentant la majorité du corps électoral (53 %) et malgré l'article 3 de la Constitution – issu de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 – qui prévoit que *“la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives”*, les femmes restent encore nettement sous-représentées.

Il est certain que cette situation s'est améliorée, récemment et lentement. Avant le renouvellement triennal de 2001, les femmes n'étaient que 20 au Sénat, soit 6 %. Avant les élections législatives de 2002, elles étaient 54 à l'Assemblée nationale, soit à

peine 10 % de l'effectif total. Avec 36 femmes élues lors des dernières élections de 1999 (sur 87 députés, soit 41 %), le Parlement européen représentait une exception, due à la fois à la mise en œuvre anticipée de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 *“relative à l'égalité entre les hommes et les femmes”* (voir *infra*) et, il faut le reconnaître, à un intérêt moindre de la classe politique française pour les fonctions de parlementaire européen par rapport aux responsabilités nationales.

En application de la loi constitutionnelle de juillet 1999 précitée, la loi du 8 juin 2000 a posé le principe, pour les élections se déroulant au scrutin de liste, que l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Les modalités d'application varient en fonction du mode de scrutin.

Pourtant, l'application de ces textes législatifs montre que les principales fonctions de pouvoir restent marquées par une forte prépondérance masculine. Ainsi, aux élections municipales de 2001, premières élections à appliquer la nouvelle loi sur la parité, 47,5 % de femmes sont entrées dans les conseils municipaux – mais seules 6,1 % ont été élues maire.

Malgré tous les textes, c'est une tendance progressive et lente vers une plus grande égalité – et non une modification brutale – qui continue

à prévaloir. Ainsi, les élections sénatoriales de septembre 2001 ont fait passer le nombre des femmes sénateurs à 35, soit 11 % de l'effectif total. Les élections législatives de 2002 ont fait entrer 70 femmes à l'Assemblée nationale, soit 12 % du nombre des députés.

La lenteur de cette évolution n'est pas le signe d'une insuffisance de la loi : celle-ci ne saurait concrètement, sans mettre en danger le libre choix des électeurs, contraindre les partis à placer des candidates en position éligible ou dans de "bonnes" circonscriptions, de sorte que la seule contrainte réelle que l'on peut raisonnablement imposer aux partis est de trouver un nombre global de candidates pour un nombre global de circonscriptions, même si elles n'ont aucune chance d'être élues<sup>(8)</sup>.

Cependant, dans tous les pays voisins de la France, le pourcentage de femmes siégeant dans des assemblées élues (Parlement européen, Parlement national, conseils municipaux, etc.) ou membres d'un gouvernement a augmenté plus rapidement au cours des dernières années. De tous les pays étudiés, celui où la place des femmes est la plus importante est la Finlande. Elles y représentent 44 % de l'effectif du gouvernement, 37 % de celui du Parlement

national et 43 % des députés européens finlandais. Dans ce pays, un amendement à la loi sur l'égalité entre femmes et hommes a également introduit en 1995 un pourcentage de femmes dans les organes de préparation et de prise de décision des administrations publiques. À noter également le record suédois : lors des élections de septembre 2002, les Suédois ont élu 45,3 % de femmes au Parlement.

Dans les autres pays, la proportion de femmes varie généralement entre 10 % et 40 % selon le pays et l'organe considérés. La place attribuée aux femmes demeure moindre dans les pays méditerranéens. En septembre 2002, la France figurait en 61<sup>e</sup> position (en régression par rapport à 2000) des démocraties parlementaires, loin derrière la Suède (38 % de femmes au Parlement), l'Allemagne (32 %) ou le Mozambique (30 %) <sup>(9)</sup>.

### 1.1.3. Une sous-représentation de l'électorat jeune

Il existe une flagrante distorsion entre les pyramides des âges des assemblées et celles de la population française en âge de voter.

<sup>(8)</sup> cf. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 2001, p. 397.

<sup>(9)</sup> D'après les statistiques publiées par l'Union interparlementaire (septembre 2002).

Cette distorsion peut s'expliquer en partie par la différence entre l'âge minimum de l'électeur et celui de l'éligibilité. Il est de 23 ans pour les députés et de 35 pour le Sénat. Mais cela n'explique pas tout. Nos voisins européens imposent également un seuil minimal d'éligibilité assez élevé.

On pourrait également valablement soutenir qu'il n'est pas mauvais qu'un député possède la sagesse que peuvent donner quelques années d'expérience. Encore faudrait-il que le Parlement ne connaisse pas, outre son évolution oligarchique, une évolution gérontocratique. Avant les législatives de 2002, le doyen de l'Assemblée nationale avait 90 ans.

Mais ces éléments "de bon sens" ne permettent pas d'expliquer la particularité de la France par rapport aux autres pays comparables. Le fait est, en effet, que les parlementaires français sont nettement plus âgés que leurs homologues allemands, italiens ou luxembourgeois, par exemple.

Comme on peut le constater, 2 députés français ont moins de 30 ans (29 ans) et seulement 6,5 % d'entre eux en ont moins de 40. Enfin, 71,5 % ont plus de 50 ans, soit près de 3 députés sur 4, quand ils ne sont que 67 % en Allemagne et seulement 50 % en Italie.

**Tableau comparatif de l'âge des députés italiens, allemands et français**  
(en %)

Âge	Députés italiens	Députés allemands*	Députés français
De 25 à 29 ans	1	1	1
De 30 à 39 ans	11	8	6,5
De 40 à 49 ans	38	24	21
De 50 à 59 ans	35	48	49
60 ans et plus	15	19	22,5

\* Avant les élections du 22 septembre 2002, qui ont enregistré un rajeunissement sensible des députés élus.

Des observations analogues peuvent être faites pour le Sénat. Un sénateur français sur deux a plus de 60 ans, lorsque leurs homologues italiens sont sexagénaires pour moins d'un tiers. Lors du renouvellement de 2001, la moyenne d'âge du Sénat s'est abaissée de 64 à 61 ans. On reste pourtant loin de la situation de nos voisins.

Le Parlement français est donc celui dont la moyenne d'âge est la plus élevée.

Certes, la représentativité parfaite n'est pas souhaitable en la matière : au sein de la population adulte, la grande jeunesse comme, demain, la grande vieillesse n'ont pas vocation, pour des raisons évidentes d'adaptation aux fonctions, à être représentées pour leur poids réel. Cependant,

à une époque où l'âge de 55 ans sonne souvent le glas de la carrière des salariés du privé lorsque ceux-ci ont la malchance de perdre leur emploi, il est paradoxal que les élus du peuple s'épargnent toute réflexion sérieuse sur ces dérives gérontocratiques.

#### **1.1.4. Une quasi-absence des Français issus de l'immigration récente**

Enfin, alors que les collectivités locales, et en particulier les conseils municipaux, se sont ouvertes ces dernières années aux citoyens français issus de l'immigration, leur accès au Parlement reste encore du domaine des vœux pieux. Les comparaisons ne peuvent cependant pas être établies, en l'absence de statistiques disponibles en France comme dans d'autres pays européens.

Que l'on ne nous méprenne pas. La situation socioprofessionnelle, le sexe, l'âge et le pays d'origine ne sont pas des éléments suffisants pour permettre à un élu de prétendre représenter une part de la population. Ces éléments de l'identité ont souvent moins de poids que d'autres, plus philosophiques, éthiques, politiques ou pragmatiques. Toutefois, il n'est pas possible, en pratique, de faire entièrement abstraction de la répartition des expériences, des réflexes, des

convictions et des spécialisations qui existent entre les membres de différents groupes. L'analyse politique qui voudrait se voiler la face devant ces réalités se condamnerait à ne plus prendre pour objet qu'une république imaginaire, peuplée d'hommes sans qualités.

Pour cette raison, il nous semble que la distorsion entre la structure socioprofessionnelle du Parlement et celle de la société française, quand elle atteint l'ampleur que nous connaissons, est bel et bien de nature à porter atteinte à l'objectif d'une représentation équilibrée des aspirations des Français – et qu'elle menace donc, de manière préoccupante, le caractère démocratique de nos assemblées parlementaires.

## **1.2. Un accès inégalitaire à la politique**

### **1.2.1. Des partis politiques accaparés par les fonctionnaires**

L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que *“les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage”*. Ils se forment et exercent leur activité librement. *“Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie”*. Ils doivent également désormais contribuer à la mise en œuvre de la loi favori-

sant l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives (article 3).

Toutefois, leur mode de fonctionnement et les procédures de désignation des candidats ne respectent pas toujours ces principes, et participent donc à la rupture de représentativité de la représentation nationale avec la société française. L'endogamie de la fonction publique et le conservatisme y règnent en maître, le centralisme aussi.

Si la part des agents publics est déjà forte au sein des assemblées, elle devient écrasante au sein

des partis politiques – surtout à leur tête – et dans l'investiture des candidats aux élections par ces mêmes partis. On peut trouver deux raisons principales à cette sur-représentation.

«**l'endogamie de la fonction publique règne en maître**»

Dans la plupart des cas, l'État exige moins de temps de travail de ses fonctionnaires que l'entreprise de ses salariés. Ce temps permet aux agents publics, et notamment à certaines catégories d'enseignants, de militer. Une fois dans la place, ils tendent naturellement à sélectionner des personnes ayant le même profil qu'eux, ce qui favorise l'investiture des fonctionnaires.

S'il y a rarement de politique sans ambition, l'ambition en France conduit au cumul et le système du cumul favorise encore plus ceux dont l'activité professionnelle est la moins prenante, ou qui peuvent bénéficier de mises en disponibilité opportunes. Le *cursus honorum* de l'homme politique dans la vie publique, et *a fortiori* à l'intérieur de son parti, passe aujourd'hui par le cumul des mandats. Seuls 17 % des députés et 19 % des sénateurs échappent à la règle. Le fait de disposer d'un mandat local est, en effet, un atout évident dans la course à l'investiture car il permet de contrôler les structures du parti au niveau local. Ceci est particulièrement vrai au sein des partis dont les décisions relèvent des instances centrales. Là encore, sont favorisés ceux qui peuvent se consacrer à un mandat local à temps quasi-plein, c'est-à-dire les fonctionnaires et les employés des entreprises publiques. Le problème du cumul vient ainsi aggraver celui de la perte de représentativité des assemblées et des gouvernements.

Il n'est pas étonnant que la situation qui prévaut au sein des partis perdure dans les hémicycles.

Dès lors, l'insuffisante représentativité des élus s'explique en large part par la négation, dans les faits, du principe d'égal d'accès au mandat électif et de la concurrence loyale entre les candidats à la candidature. Ces phénomènes se trouvent encore aggravés par l'état de la législation.

### 1.2.2. Une législation favorable à l'engagement politique des agents publics

La législation est très favorable à l'engagement politique des agents de la fonction publique civile. Tout d'abord, aucune incompatibilité n'existe: ils quittent pour un temps la fonction publique, rejoignent le Parlement et réintègrent leur administration d'origine aussitôt qu'ils cessent d'exercer leur mandat. Leurs droits à pension continuent également à courir comme si leur traitement leur était versé<sup>(10)</sup>.

La situation est sensiblement équivalente en Allemagne pour les fonctionnaires devenus membres du Bundestag. Eux aussi sont assurés de retrouver leur poste à l'issue de leur mandat. Ils représentent d'ailleurs 40 % de l'effectif du Bundestag. Situation comparable en Belgique où ils représentent 42 % de la Chambre des représentants<sup>(11)</sup>. Le Portugal et l'Espagne garantissent également aux fonctionnaires le droit de retrouver leur poste à l'issue de leur mandat. Pourtant, l'Espagne ne compte que 23 % de fonctionnaires à la Chambre des députés et 22 % au Sénat<sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement.

<sup>(11)</sup> Chiffres communiqués par le service du personnel de la Chambre des représentants de Belgique.

<sup>(12)</sup> Chiffres communiqués par le responsable du personnel de la Chambre des députés d'Espagne.

Seul le Royaume-Uni a adopté une solution défavorable aux fonctionnaires. À l'inverse de ce qui existe dans les autres pays, les civils servant et senior civil servant ne retrouvent pas leur poste à la fin de leur mandat parlementaire. Ils ont l'obligation de donner leur démission de la fonction publique, soit lors de leur entrée à la Chambre s'ils sont fonctionnaires ouvriers ou travailleurs manuels, soit avant même de se porter candidat aux élections législatives, s'ils appartiennent aux autres catégories de fonctionnaires<sup>(13)</sup>.

Les hauts fonctionnaires, à eux seuls, représentent 7 % des effectifs de l'Assemblée nationale et 10 % de ceux du Sénat. Ils ne subissent qu'une inéligibilité relative, limitée dans l'espace aux circonscriptions où ils exerçaient leurs fonctions. Un préfet sera ainsi inéligible pendant trois années dans son département, mais rien ne l'empêche de se présenter dans un autre département. Une règle aussi généreuse présente des risques importants pour le respect du principe de séparation des pouvoirs. Pour les autres hauts fonctionnaires, cette inéligibilité relative ne subsiste que pendant les six mois qui suivent le départ du fonctionnaire auquel elle s'applique<sup>(14)</sup>.

<sup>(13)</sup> "Le retour des anciens parlementaires à la vie professionnelle", *Les documents de travail du Sénat*, Sénat, octobre 1998.

<sup>(14)</sup> Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 396.

### 1.3. Une endogamie sclérosante

Le milieu politique est soumis en France à la tentation permanente d'une fusion culturelle et professionnelle toujours plus étroite avec celui de la fonction publique, à tel point que les plus hautes sphères de ces deux milieux – gouvernement et équipes de direction des partis d'une part, haute fonction publique d'autre part – paraissent parfois ne constituer qu'un seul cercle. Cette endogamie prive non seulement la représentation nationale de son indispensable représentativité et d'une partie de la sagesse qui lui viendrait de la diversité des expériences de ses membres, mais engendre encore trois autres effets principaux, tous négatifs : la connivence entre les pouvoirs, l'inflation et l'ésotérisme législatifs, la soumission du politique à l'administratif.

#### 1.3.1. La connivence, menace pour l'équilibre des pouvoirs

Ayant reçu la même formation, les membres des cabinets ministériels et les parlementaires issus de la haute administration partagent sur de nombreux points les mêmes raisonnements et les mêmes réflexes, qui transcendent bien souvent les clivages politiques. Il existe un danger de remise en cause du nécessaire équilibre des pouvoirs, lorsque du fait de cette communauté de

culture, le Parlement partage spontanément l'analyse du gouvernement... et l'opposition, celle de la majorité.

On conviendra qu'il y a un problème de démocratie, lorsque ce qui est un sujet de débat dans la société représentée semble aller de soi pour l'assemblée représentante. On conviendra également que la société représentée n'est pas à ce point mineure et ignorante, qu'on puisse sans arrogance ignorer ses débats internes.

À cette connivence entre hauts fonctionnaires et élus s'ajoute trop souvent la connivence qui unit la classe politique et un milieu médiatique national dont les opinions sont de plus en plus décalées, parfois jusqu'à la caricature<sup>(15)</sup>, par rapport à celles de la société. Une classe politique trop inquiète de sa réputation à court terme, accordant une importance excessive aux jugements de la presse nationale et qui en devient servile face aux préjugés de ce milieu : il y a, là aussi, une déficience de la démocratie, qui peut conduire l'opinion à l'hostilité – ou pire, à l'indifférence – face à la classe politique.

---

<sup>(15)</sup> Ainsi, deux mesures prévues par la loi d'orientation pour la justice de 2002 – la suspension des allocations familiales attribuées pour des jeunes placés en centre fermé et la possibilité d'anonymiser les témoignages – ont fait l'objet dans la presse nationale de dénonciations indignées alors qu'elles rencontraient, respectivement, l'approbation de 68 % et de 92 % de l'opinion (sondage Ifop du 9 août 2002).

### 1.3.2. La sédimentation législative encouragée

L'endogamie entre législateurs et hauts fonctionnaires se double d'un phénomène de sédimentation législative. Prisonniers d'un langage qui leur est propre et que la population, même cultivée, ne comprend pas, les parlementaires et les fonctionnaires des ministères rédigent souvent des textes qu'ils sont les seuls à comprendre, dans un langage tellement éloigné de celui du citoyen que ce dernier ne peut plus se les approprier. Prisonniers d'un particularisme intellectuel qui leur paraît naturel, voire identique à la raison universelle elle-même, parlementaires et fonctionnaires ont trop tendance à s'abandonner aux poisons et aux délices du byzantinisme législatif.

Le Conseil d'État résume bien la situation : *“La multiplication des normes, leurs raffinements byzantins, l'impossibilité où l'on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs, engendrent un sentiment d'angoisse diffuse”* et d'ajouter que *“rien n'est plus contraire au principe d'égalité entre les citoyens que de laisser proliférer un droit si complexe qu'il n'est accessible qu'à une poignée de spécialistes”*<sup>(16)</sup>.

<sup>(16)</sup> Conseil d'État, Rapport Public 1991, La Documentation Française, p. 17.

### 1.3.3. Des ministres sous influence

Le plus souvent choisis sur les bancs des assemblées, de nombreux ministres ont du mal à imposer leur point de vue à leur administration, les fonctionnaires qui la composent étant assurément plus permanents que les ministres.

C'est particulièrement vrai pour les ministres issus de la fonction publique, qui restent souvent intellectuellement prisonniers de leur administration.

« les ministres  
issus de la  
fonction publique  
restent souvent  
prisonniers de leur  
administration »

Plusieurs d'entre eux ont tendance à conserver une approche très réglementaire des problèmes et n'ont parfois ni la hauteur de vue, ni l'indépendance d'esprit nécessaires

pour imposer leurs idées. Et lorsqu'ils ont cette vision et cette indépendance, les corporatismes et les conservatismes de l'administration cherchent à les pousser à la démission, comme ce fut le cas pour les anciens ministres Claude Allègre et Christian Sautter, pour ne citer que des exemples récents. À l'inverse, l'exemple de René Monory, lorsqu'il était ministre de l'économie au côté de Raymond Barre, prouve que des réformes (ici, la libéralisation des prix) engagées par des ministres venus de la société civile peuvent réussir.

Cependant, là aussi la fatalité n'existe pas<sup>(17)</sup>. Nous pouvons fournir deux contre-exemples de ministres qui ont réussi à imposer des réformes d'envergure à leur administration, certainement parce qu'ils n'étaient pas issus de ses rangs : René Monory, en 1978, sut s'imposer au ministère des Finances avec un objectif simple, "libérer les prix" ; Gaston Defferre, en 1981, a imposé la décentralisation au ministère de l'Intérieur. Mais ces exemples, on en conviendra, datent quelque peu. Il appartiendra au nouveau gouvernement Raffarin de démontrer qu'il est, ou non, à nouveau possible de surmonter l'intransigeance des administrations.

---

<sup>(17)</sup> "Il est proprement inconcevable que des gouvernants responsables, des dirigeants d'institutions puissent déclarer sans vergogne qu'ils sont incapables d'effectuer la moindre réforme profonde à cause des rigidités, des cloisonnements et du conservatisme de la société ou des organisations qu'ils dirigent. La tragédie de la société française de ces années 90, c'est que personne n'ose le leur reprocher..." , Michel Crozier, La crise de l'intelligence, Le Seuil, 1998.

---

## II

### UN CUMUL DES MANDATS QUI PÈSE SUR LA VIE POLITIQUE

Véritable serpent de mer de la vie politique française, le problème du cumul des mandats est encore loin d'avoir trouvé une solution définitive. On peut même déplorer une tendance à la schizophrénie de certains hommes politiques, appelant de leurs vœux une réglementation plus stricte tout en profitant du laxisme de la législation actuelle. La résistance des sénateurs (au grand soulagement des députés... et du gouvernement !), en avril 2000, lors du énième débat sur la législation anti-cumul, illustre la tendance des hommes politiques à appeler de leurs vœux une loi plus stricte, mais à reculer aussitôt qu'il faudrait passer à l'acte. Plus récemment, l'intention annoncée du gouvernement Raffarin de revenir sur les règles anti-cumul (strictes) imposées aux députés européens par rapport aux parlementaires nationaux ne manque pas de surprendre lorsqu'on connaît les records d'absentéisme des députés français au Parlement européen !

Certaines limitations du cumul ont tout de même abouti. Devant l'ampleur et la gravité du phénomène, un projet de réforme avait été présenté en avril 1998. Mais la modification qui en a résulté souffre d'être le résultat d'un compromis, le gouvernement ayant en définitive décidé de ne pas donner le dernier mot à

l'Assemblée nationale après la manifestation de l'opposition du Sénat.

## 2.1. Le cumul est la règle, le non-cumul l'exception

### 2.1.1. Le cumul des mandats aujourd'hui

Les caractéristiques du cumul des mandats sont actuellement nombreuses :

- le phénomène du cumul est un phénomène de

« 81 % des sénateurs et 83 % des députés cumulent »

grande ampleur. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 81 % des sénateurs et 83 % des députés cumulent. Le cumul est donc la

règle, le non-cumul l'exception.

- Il concerne aussi bien le cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat local (voire plusieurs), que le cumul de plusieurs mandats locaux.
- Le cumul s'exerce souvent au profit d'une fonction élective, qui se trouve ainsi privilégiée, les autres étant laissées en déshérence par ceux qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle on eût appelé des prélats non résidents. Les fonctions privilégiées sont en général les fonctions exécutives locales (maire, président de conseil général ou régional).
- Enfin, le cumul ne concerne pas uniquement

les mandats électifs, mais quantité de fonctions de représentation (établissements publics, organismes divers, associations, etc.).

### Cumul des mandats à l'Assemblée nationale et au Sénat<sup>(18)</sup>

(octobre 2002)

	Députés		Sénateurs	
	%	Nombre	%	Nombre
Titulaires d'au moins un autre mandat dont :	83	479	81	259
> titulaires d'un seul autre mandat	79	378	89	231
> titulaires de deux mandats	21	101	11	28
Titulaires du seul mandat de parlementaire	17	98	19	62

En conséquence de la première application de la dernière législation anti-cumul d'avril 2000, certains sénateurs issus du renouvellement de septembre 2001 et des députés élus en juin 2002 ont été tenus de renoncer à un ou plusieurs de leurs mandats. Cet état des lieux ne signifie pas, comme on le verra plus loin, la fin du cumul. La législation demeure en effet très imparfaite.

<sup>(18)</sup> Pour le détail des mandats cumulés, se référer aux deux tableaux en annexe. Ce tableau ne comprend pas le cumul avec des fonctions associatives.

### 2.1.2. Une législation permissive

La permissivité de la loi française en matière de cumul est traditionnelle. Déjà, la loi de 1972 sur les régions prévoyait un cumul obligatoire entre le mandat parlementaire et l'appartenance au conseil des régions qui préfigurait le conseil régional actuel. La loi de 1982 sur la décentralisation a modifié cette organisation en prévoyant la libre administration des collectivités territoriales. Celle-ci n'a cependant pas entraîné l'interdiction du cumul entre les fonctions locales et nationales. Il fallut attendre la loi organique du 30 décembre 1985 pour une première limitation, bien timide, au cumul des mandats.

#### › *Une première limitation insuffisante : la loi du 30 décembre 1985*

La loi du 30 décembre 1985 a interdit le cumul du mandat parlementaire avec plus d'un mandat suivant :

- député au Parlement européen ;
- conseiller régional ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus, autre que Paris ;
- adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, autre que Paris.

Cette loi organique a été complétée par une loi ordinaire du même jour qui stipulait l'interdiction du cumul de plus de deux mandats locaux ou fonctions électives figurant dans une liste en tout point identique à celle de la loi organique. Ces interdictions s'ajoutaient à celle posée dans une loi de 1982 de cumuler les fonctions de président de conseil régional et général.

En définitive, cette législation permettait à un parlementaire de pouvoir conserver trois mandats ou fonctions électives, puisqu'elle excluait de son champ d'application les conseillers municipaux et les maires de communes de moins de 20.000 habitants. C'était encore le cas pour 99 députés en avril 2002 (soit 22 % de l'effectif total), comme ce fut le cas pour 73 sénateurs, soit 23 % de l'hémicycle, avant la première application de la nouvelle loi d'avril 2000.

Cette loi de 1985 a provoqué un appel d'air et a permis l'entrée en politique d'une nouvelle génération, plus jeune et plus féminine. Bien que réel, l'effet resta cependant limité.

#### › *Un projet louable, des résultats peu satisfaisants : la loi du 5 avril 2000*

En eux-mêmes, les deux projets de loi d'avril 1998 n'étaient pas dépourvus d'ambition. Ils pro-

posaient entre autres :

- l'incompatibilité entre les mandats parlementaires nationaux et européens ;
- l'interdiction du cumul d'un mandat de parlementaire avec une fonction électorale locale ou plus d'un mandat local ;
- l'interdiction du cumul de deux des mandats électoraux suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal ;
- l'interdiction du cumul des mandats électoraux ou fonctions électives suivants : député au Parlement européen, président d'un conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président d'un conseil général, maire.

Même si ces projets ne visaient pas le “maximum démocratique” (un élu, un mandat), force est de constater qu'ils étaient infiniment plus ambitieux que ne fut, en définitive, la loi du 5 avril 2000.

En effet, cette tentative de modifier la loi en vigueur depuis 1985 a donné lieu, entre l'Assemblée et le Sénat, à des passes d'armes d'autant plus violentes que l'Assemblée, connaissant parfaitement la position du Sénat et ayant reçu l'assurance qu'elle ne serait pas appelée à trancher en dernier recours, pouvait s'offrir sans risque le luxe de la vertu. Symptomatiques des divergences entre les deux positions, les rapports de MM. Roman

et Larché au nom de la commission des lois des deux assemblées s'opposent en de nombreux points. Le président de la commission des lois du Sénat, Jacques Larché, préconisait ainsi dans son rapport de préserver la compatibilité du mandat parlementaire avec un mandat local (l'Assemblée nationale souhaitant limiter cette possibilité aux fonctions de conseiller municipal d'une commune de moins de 3.500 habitants) et le maintien de la capacité à exercer une fonction exécutive : président de conseil général ou régional ou maire.

« la loi fut le résultat d'un compromis autour du plus petit dénominateur commun »

Dans ce contexte conflictuel, la loi du 5 avril 2000 fut le résultat d'un compromis autour du plus petit dénominateur commun. À

la lecture des différents rapports et des états successifs du projet de loi au fil des navettes, il semble que l'Assemblée nationale, après avoir affirmé des positions anti-cumularde très nettes, se soit rapprochée des propositions sénatoriales qui, il est vrai, correspondaient sans doute mieux aux aspirations réelles de ses propres membres.

La loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux inter-

dit dorénavant, dans son article 3, à un député ou à un sénateur d'exercer plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal dans une commune d'au moins 3.500 habitants.

L'article 2 de cette même loi prévoit également l'incompatibilité du mandat de député avec celui de député au Parlement européen.

Cependant, cette restriction ne s'applique qu'à l'expiration du mandat parlementaire national, soit pour la première fois lors du renouvellement triennal du Sénat, en septembre 2001. Une vingtaine de sénateurs ont d'ailleurs été dans l'obligation de renoncer à un ou à plusieurs de leurs nombreux mandats en application de la nouvelle législation, et ce *“dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'élection les ayant mis en situation d'incompatibilité”*<sup>(19)</sup>. À leur tour, les députés élus en juin 2002 ont été les premiers représentants du peuple à être soumis à cette obligation.

En définitive, le cumul n'a été que peu restreint, cette loi n'excluant pas le cumul entre un mandat parlementaire national et un mandat de

<sup>(19)</sup> Article 5 de la loi organique du 5 avril 2001 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

conseiller régional ou de conseiller à l'assemblée de Corse, de conseiller général ou de conseiller de Paris ou de conseiller municipal d'une ville de moins de 3.500 habitants. Le cumul de trois mandats reste donc possible, comme celui de deux mandats exécutifs. En outre, il n'y a toujours pas d'interdiction du cumul entre fonctions ministérielles et fonctions électives locales. Enfin, même cette loi timide se prête à diverses manœuvres de contournement.

### ***Les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)***

Il en existe deux catégories. Les groupements qui disposent d'une fiscalité propre, et les autres, au nombre de deux, les SIVU (Syndicats intercommunaux à vocation unique) et les SIVOM (Syndicats intercommunaux à vocation multiples). Parmi les groupements à fiscalité propre, les communes sont regroupées autour de 4 catégories de groupement, fonction de l'intensité de la coopération intercommunale : les Communautés de communes (C.C.) les Communautés d'agglomération (C.A.), les Communautés urbaines (C.U.), enfin les Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur recensait 2.174 EPCI à fiscalité propre, soit 2.032 C.C., 120 C.A., 14 C.U. et 8 SAN. Près des trois quarts de la population française vit désormais dans un EPCI à fiscalité propre.

► **Un détournement de la législation : la "nébuleuse" des EPCI**

Le "fâcheux oubli" des EPCI dans la réforme d'avril 2000 pourrait donner à penser que cette réforme sans ambition ne serait pas dénuée d'hypocrisie.

Dans son premier rapport, présenté au nom de la commission des lois du Sénat et relatif au projet de loi sur la limitation du cumul, M. Jacques Larché se prononçait pour l'exclusion des structures intercommunales du dispositif du projet de loi au motif de "*leur imbrication avec les fonctions municipales*"<sup>(20)</sup>.

Cet argument peut surprendre, pour deux raisons :  
 ■ une réflexion est en cours, visant à élire au suffrage universel direct les responsables commu-

<sup>(20)</sup> Rapport de Jacques Larché au nom de la commission des lois du Sénat, 1998-1999, p. 12.

nautaires à partir de 2007<sup>(21)</sup>. Cette réflexion était déjà ouverte au moment de la discussion sur le projet de loi relatif au cumul.

■ Les niveaux de responsabilité et de rémunération des fonctions exécutives dans certaines EPCI font que celles-ci ne sont pas moins pressantes, en pratique, que les fonctions prohibées par la loi, donc incompatibles avec un accomplissement normal et sérieux des mandats électifs. La situation des responsables intercommunaux est bien sûr loin d'être homogène. Par exemple, il n'y a pas grand-chose de comparable, entre le montant des indemnités de fonction et le niveau de responsabilité, entre le président de la communauté urbaine (C.U.) de Marseille – qui compte quelque 991.953 habitants répartis sur 18 communes – et celui de la communauté de communes de la Croix-Blanche, regroupant à peine 234 habitants sur quatre communes<sup>(22)</sup>.

<sup>(21)</sup> En raison des critiques lancées contre leur déficit démocratique, un consensus existe aujourd'hui sur la désignation des équipes d'intercommunalité au suffrage universel direct. Pour une étude plus détaillée, se référer aux articles "Suffrage universel, oui, mais comment" et "ces délégués communautaires qui ne sont pas conseillers municipaux" parus sur le site Internet [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com).

<sup>(22)</sup> Dans ces cas précis, le montant de l'indemnité de fonction brute mensuelle des Présidents de ces deux EPCI varie de 1 à 10, soit de 319 euros pour le Président de la Communauté de communes, à 3.364 euros pour celui de la Communauté d'agglomération. Source : [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com).

Certains hommes politiques cumulent des mandats de parlementaire et de maire de commune importante, avec une fonction électorale de président d'un important EPCI et perçoivent à ce titre une indemnité supplémentaire pouvant s'élever à 2.569 euros mensuels.

Toutefois, si le cumul des responsabilités reste possible, le cumul des indemnités a été plafonné. En effet, s'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats, introduit par la loi organique du 25 février 1992<sup>(23)</sup>, reste applicable en l'espèce. Le plafond retenu correspond à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base soit, au 1<sup>er</sup> novembre 2001, 7.754 euros.

Il faut savoir qu'un parlementaire ne peut percevoir au titre de ses mandats locaux plus de 2.585 euros. Le montant de l'indemnité parlementaire de base, fixé par une loi organique, ne peut être réduit. En cas de dépassement du plafond, l'écêtement s'effectue sur les autres indemnités ou rémunérations. Toutefois, ce plafond n'interdit pas de percevoir d'autres revenus publics, autres que des indemnités et, surtout

<sup>(23)</sup> Cette loi organique modifiait l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958.

n'inclut pas les diverses indemnités de secrétariat, de résidence, de frais de mandat, etc.

C'est pourquoi, étant donné le plafonnement décidé en 1992, les EPCI peuvent aisément apparaître comme de "discrètes niches pour cumulards", puisque les fonctions électorales occupées en leur sein ne seront pas comptabilisées au titre de la loi limitant le cumul. Il est d'ailleurs à noter que certains députés, anticipant l'application de la loi du 5 avril 2000, ont renoncé à leur mandat de maire ou de conseiller municipal d'une ville de plus de 3.500 habitants avant même les élections législatives afin de prendre une fonction électorale au sein d'un EPCI.

M. Jean-Michel Blanquer, professeur de droit public, lors de son intervention devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, avait fait remarquer que *"si l'on excluait du champ de la réforme les structures intercommunales, ainsi que les fonctions d'adjoints, on s'apercevrait rapidement que la loi pourrait être contournée"*<sup>(24)</sup>.

La question d'argent est ici cruciale. Même en tenant compte des diverses indemnités annexes et autres avantages, le montant des rémunérations étant ce qu'il est, une majorité d'hommes politiques – sans

<sup>(24)</sup> Rapport n° 909 de M. Bernard Roman au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 25 mai 1998, p. 39 et s.

être particulièrement cupides – estiment que le cumul est la seule condition pour eux d’obtenir un standing de vie en rapport avec leur rôle social et de nature à “rémunérer” la peine qu’ils prennent.

Par ailleurs, le cumul change profondément la nature des fonctions politiques. Celles-ci seraient davantage perçues comme un métier et moins comme les attributs d’un cacique local. Sans doute ce changement est-il assez positif – mais qui dit “profession politique” dit aussi revenu adapté.

C’est pourquoi, en touchant au cumul, il convient de prendre en considération l’ensemble des conséquences d’une réforme sur la motivation des élus et sur la modification qui pourrait en résulter de la composition sociologique des assemblées, les détenteurs de fortunes personnelles pouvant se trouver favorisés dans la compétition électorale. Comme toujours, la préparation d’une réforme devra anticiper et tenter d’éviter des effets secondaires qui peuvent se révéler très pervers.

### 2.1.3. Une exception française

Comme le rapport Roman en a fait la démonstration, aucun des différents pays démocratiques – et ce quel que soit son système institutionnel – ne se trouve dans une situation semblable à celle de la France en matière de cumul des mandats.

Les quelques statistiques disponibles sur nos voisins sont sans équivoque :

#### L’intensité comparée du cumul des mandats dans quatre États européens (en %)

	Espagne*	Grande-Bretagne	Italie	France*
Les parlementaires cumulards	13	13	16	82
Les parlementaires non-cumulards	87	87	84	18

\* Ces chiffres ont été obtenus en faisant la moyenne des parlementaires cumulards dans les deux chambres.

Ce constat est d’autant plus frappant que dans la majorité des cas, aucune règle ne vient chez nos voisins prohiber le cumul. C’est la coutume qui gère ces situations, la “*culture politique suppléant ainsi l’absence d’interdit juridique*”, selon les termes du rapport Roman. Parmi les pays étudiés ci-dessous, c’est d’ailleurs le cas de l’Allemagne et de la Grande-Bretagne.

Toutefois, cette absence d’interdit s’accompagne parfois d’une incitation financière négative, visant à dissuader les parlementaires tentés par le cumul, en leur interdisant de cumuler les rémunérations, ou en plafonnant ces dernières. C’est le cas de l’Allemagne, de l’Espagne et de l’Italie.

Étude comparative de la situation légale du cumul dans quelques états européens

	Allemagne		Espagne		Grande-Bretagne	Grèce	Italie	Portugal	France
	Bundestag	Bundesrat	Congrès des députés	Sénat					
Parlementaires également membres du Parlement européen	dissuadé*	interdit	interdit	interdit	dissuadé	interdit	dissuadé	interdit	interdit**
Parlementaires titulaires de mandats régionaux	dissuadé	dissuadé	interdit	dissuadé	dissuadé	nr	interdit	interdit	autorisé
Parlementaires et maires	dissuadé	dissuadé	dissuadé	autorisé	dissuadé	interdit	dissuadé	interdit	autorisé
Parlementaires et conseillers municipaux	dissuadé	dissuadé	dissuadé	autorisé	dissuadé	interdit	dissuadé	interdit	autorisé

\* Par dissuadé, on entend dissuadé par tradition politique ou bien financièrement dissuadé

\*\* Cumul interdit seulement depuis la loi du 5 avril 2000

## 2.2. Un phénomène issu du centralisme français et favorisé par le fonctionnement interne des partis

Souvent considéré comme inhérent à la culture politique française, le phénomène du cumul est ancien. Le nombre de députés détenant un mandat local s'élevait déjà à près de 36 % sous la III<sup>e</sup> République, il était de 42 % sous la IV<sup>e</sup>(<sup>25</sup>). Ce phénomène n'a cessé de s'accroître sous la V<sup>e</sup> République, pour atteindre aujourd'hui le niveau record de 83 % (contre 80 % dans la législature 1997-2002). Ses causes sont multiples mais deux d'entre elles méritent plus particulièrement d'être analysées.

### 2.2.1. Un reliquat du centralisme à la française

Outre l'inertie d'une longue tradition cumularde, la loi de 1972 a été un facteur d'aggravation de la tendance au cumul. En effet, cette loi sur les régions prévoyait un cumul obligatoire entre le mandat parlementaire et l'appartenance au conseil des régions. La loi de 1982 sur la décentralisation n'a pas réussi à infléchir cette tendance de façon manifeste.

Comme les décisions administratives et partisans continuent de se prendre largement à Paris, il est utile, pour l'avancement des dossiers comme

(<sup>25</sup>) Rapport Roman, *op. cit.*, p. 16.

pour le fignotage de sa carrière, d'avoir un pied dans sa province et un pied dans la capitale. Bref, un ancrage à Paris reste toujours une condition sine qua non de la possibilité d'influencer la prise de décision. Ce centralisme à la française a eu pour conséquence que le cumul, "s'il n'est pas juridiquement interdit, (devient) politiquement obligatoire" comme le souligne le professeur de droit public Guy Carcassonne<sup>(26)</sup>.

À l'inverse, même indépendamment de l'aspect financier (qui ne serait peut-être pas le plus difficile à régler), les cumulards ont de leur côté intérêt à la perpétuation d'une situation qui fait d'eux les intercesseurs et médiateurs indispensables au bien-être de leurs collectivités. De la sorte, le cumul, issu de la centralisation, entretient sournoisement le centralisme.

### 2.2.2. La captation du pouvoir au sein des partis politiques

En tolérant le cumul, les partis politiques faussent bien souvent le principe d'égalité des chances entre les candidats et encouragent les pratiques oligarchiques. Cela ne les prépare pas de la meilleure manière possible à combattre la dérive oligarchique dans le reste de la société...

<sup>(26)</sup> Rapport Roman, *op. cit.*, p. 39 et s.

Ce sont les mêmes hommes qui dirigent les partis et cumulent les mandats. Les femmes et les jeunes doivent souvent se contenter d'impossibles parachutages, alors que les ténors et les divas s'octroient les circonscriptions faciles et cumulent sans vergogne. Le *cursus honorum* de l'homme politique dans la vie publique, mais aussi à l'intérieur de son parti, passe par le cumul des mandats.

Si l'on admet que la faiblesse des barrières à l'entrée de la carrière politique pour les non-initiés est un indicateur pertinent de l'ouverture démocratique d'une société, alors il est évident que la suppression du cumul, qui doublerait ou presque le nombre des personnalités élues, renforcerait considérablement la démocratie. Elle ouvrirait l'accès au métier politique à une nouvelle génération, aujourd'hui contrainte à se placer sur liste d'attente et à diverses contorsions décourageantes.

La multiplication des personnalités élues et la transformation des redoutables caciques en simples *primi inter pares* ferait par ailleurs des microcosmes locaux des lieux plus complexes, plus multipolaires, moins aisément contrôlables par les bonnes vieilles méthodes du clientélisme, de la centralisation des pouvoirs et de l'écrêtement.

On ne soulignera jamais assez combien ces pratiques conduisent à décourager et à rejeter les meilleurs, combien elles contribuent à abaisser la qualité moyenne des candidats sur le marché politique, notamment pour ce qui concerne l'indépendance d'esprit et la force de caractère.

À l'opposé, on peut supposer que le mandat unique aurait pour effet d'instaurer peu à peu une hiérarchie entre les mandats et les missions électives, dont on gravirait progressivement les échelons à mesure qu'on avancerait dans la carrière. Un tel classement favoriserait sans aucun doute la régionalisation, l'acquisition graduelle d'une compétence reconnue, le sérieux des candidatures.

### **2.3. Les conséquences du cumul des mandats sur la vie politique**

Outre qu'il prive la vie politique française de la nécessaire richesse de la pluralité, le cumul des mandats a une lourde responsabilité dans la "fracture civique" et la désaffection du citoyen pour la politique.

#### **2.3.1. Un exercice perverti du mandat parlementaire**

Si, comme cela sera expliqué plus bas, de nombreux pouvoirs manquent au Parlement sous la

V<sup>e</sup> République pour bien exercer ses fonctions, il ne faut pas se dissimuler que c'est aussi, souvent, le Parlement qui se manque à lui-même. Guy Carcassonne va jusqu'à dire que le "*Parlement ne manque pas de pouvoirs, mais de parlementaires pour les exercer (...) il ne manque à nos parlementaires ni légitimité, ni compétence, mais plutôt disponibilité et force du nombre*"<sup>(27)</sup>. Présent du mardi matin au mercredi soir, le député cumulard ne peut pas se consacrer pleinement à l'activité de législateur. L'impossible maîtrise de calendriers irrémédiablement incompatibles empêche la fixation des réunions. Nos hommes politiques n'ayant pas encore le don d'ubiquité, ils ne cessent d'arbitrer entre réunions locales et parlementaires qui se chevauchent. L'absentéisme et le manque de participation – c'est-à-dire le cumul – font sans doute davantage pour la dévalorisation du Parlement que la lettre de la Constitution de 1958, ou même que le fait majoritaire.

#### **2.3.2. Un Parlement qui ne prend pas le temps de contrôler**

L'insuffisant contrôle du gouvernement par le Parlement s'explique en partie par des raisons structurelles qui seront exposées dans la troisième partie de ce rapport. Cependant, le cumul des mandats

---

<sup>(27)</sup> Rapport Roman, *op. cit.*, p. 39 et s.

– et l’absentéisme qui en découle – détourne bien souvent les parlementaires des missions de contrôle qu’ils pourraient exercer. L’exercice de cette fonction de contrôle est entravé par l’indisponibilité des élus, conséquence directe du cumul des mandats<sup>(28)</sup>.

### 2.3.3. L’inflation législative

Dans son rapport annuel de 1991, le Conseil d’État évaluait à 7.500 le nombre de lois en vigueur dans notre pays. Si on y ajoute les quelque 500 lois promulguées depuis, on parvient à un total d’environ 8.000 lois applicables en 2002, sans compter les lois de codification, ni les lois purement modificatives, ni les lois portant approbation de traités et conventions internationales, qui font entrer néanmoins des centaines d’articles dans le droit interne<sup>(29)</sup>. Une telle inflation législative rend les règles instables et aboutit fatalement à la dégradation de la norme.

<sup>(28)</sup> Guy Carcassonne, “Moderniser la démocratie française”, *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Roger Fauroux, Bernard Spitz, Robert Laffont, 2001, p. 665.

<sup>(29)</sup> Conseil d’État, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(30)</sup> Chiffres communiqués à notre demande par le ministère allemand de la Justice.

À titre de comparaison, au 29 novembre 2001, l’Allemagne ne comptait que 2.190 lois en vigueur<sup>(30)</sup>. Nombre de nos voisins, prenant conscience du fait et de ses inconvénients, se sont énergiquement attaqués à cette surproduction législative. La Grande-Bretagne, par exemple, a su diminuer de 38 % le nombre de ses textes qui étaient en vigueur de 1945 à 1980. Une politique de déflation législative a aussi été menée aux États-Unis depuis 1976 et en Suède depuis 1979.

Cette logorrhée n’évite pas non plus l’écueil des “déchets législatifs”, c’est-à-dire de ces lois qui ne fixent pas d’objectifs clairs, ou dont les décrets d’application ne voient jamais le jour<sup>(31)</sup>.

La surproduction législative (et réglementaire : il y aurait en France, près de 100.000 textes réglementaires en vigueur !) aggrave nécessairement la fracture entre la classe politique et le citoyen. Une fois de plus, le Conseil d’État a tout dit en peu de mots : “Lorsque le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu’une oreille distraite”<sup>(32)</sup>.

<sup>(31)</sup> Le retard à publier des décrets est chose relativement courante, notamment en matière fiscale sous la pression de groupe d’intérêts. À plusieurs reprises, les parlementaires ont dénoncé l’administration et proposé des remèdes à cette situation intolérable. Cf. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrétien, 2001, p. 700.

<sup>(32)</sup> Rapport du Conseil d’État, *op. cit.*, p. 20.

Mais s'il est vrai qu'on légifère toujours mal quand on légifère trop, il faut, pour légiférer bien, prendre le temps du travail préparatoire, être plus concentrés sur l'unique tâche législative. Là aussi, le cumul joue un rôle néfaste.

### 2.3.4. Une oligarchie dirigeante en rupture de représentativité

Comme nous l'avons vu, la "colonisation" des assemblées par les agents publics, notamment par les enseignants, et par les professions libérales se fait au détriment des salariés du secteur privé et des ouvriers. Le cumul des mandats, dans le même temps, fait obstacle à la représentation des femmes, des jeunes et des Français issus de l'immigration. Majoritairement masculine et âgée, l'élite politique a tendance à se scléroser, refusant de s'ouvrir à la pluralité et à la richesse des expériences.

Le cumul des mandats favorise le détournement de la démocratie, c'est-à-dire, au fond, sous les formes de la démocratie, la captation du pouvoir par une oligarchie politicienne et partisane qui n'est plus représentative de l'ensemble de la population française, de sa structure, de son esprit, de son langage et de ses intérêts. On estime qu'en France l'essentiel du pouvoir est concentré entre les mains d'un bon millier d'hommes politiques. Dans un cercle aussi resserré, le contrôle

est trop fort, l'initiative étouffée, le renouvellement s'épuise, la liberté ne respire plus.

### 2.3.5. Le risque de conflits d'intérêts

Il est tout naturel qu'un parlementaire qui est en même temps élu local ait tendance à favoriser les intérêts de la collectivité dont il est responsable ou conseiller. Dès lors, la défense de l'intérêt général, qui devrait être le moteur de toute action des parlementaires, a tendance à souffrir de la confusion des genres. Il arrive, remarque Guy Carcassonne, que *"les parlementaires précisément parce qu'ils sont aussi élus locaux, se préoccupent plus des intérêts de leur collectivité que de l'intérêt général"*.

Hubert Hubrecht, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, renchérit: *"Le cumul des mandats a eu, à une époque donnée, une fonctionnalité dans un système extrêmement centralisé. Or, aujourd'hui, il ne joue plus le même rôle dans un système local en état de dysfonctionnement et qui est un lieu de contradictions d'intérêts. En effet, il n'est pas sain que souvent la décision nationale des députés ne soit que le résultat d'un confluent d'intérêts locaux. Cette situation n'est pas non plus acceptable au plan local. La parole de l'État, sur certains sujets, doit être celle de l'État et non celle de soixante-dix ou de quatre-vingts intérêts locaux"*<sup>(33)</sup>.

<sup>(33)</sup> Rapport Roman, *op. cit.*, p. 36 et s.

### 2.3.6. Le “service minimum” et l’accentuation de la technocratisation

L’emploi du temps surchargé des “cumulards”, l’éparpillement de leurs esprits, la désorganisation d’un travail mené entre tant de lieux divers, leur fréquente méconnaissance de dossiers nombreux et trop complexes pour qu’un simple survol puisse en assurer la maîtrise, nuisent inévitablement au sérieux de leur travail et aboutissent souvent à ce que les élus abandonnent à leur administration locale le soin des intérêts de leur collectivité. Hubert Hubrecht résume cette situation de la façon suivante : *“Dans une mairie ou dans une grosse structure, les choix quotidiens sont trop souvent laissés à l’appréciation des équipes technocratiques”*<sup>(34)</sup>.

### 2.3.7. Un frein à la décentralisation

La concentration des mandats est une des causes essentielles des difficultés de la décentralisation. À quoi bon vouloir diffuser la responsabilité politique, à quoi bon déclarer l’autonomie des collectivités territoriales, si c’est pour qu’elles soient dirigées par des élus nationaux ? Alain Peyrefitte estimait d’ailleurs *“qu’il n’y aura pas de vraie décentralisation en France tant que sévira le fléau du*

*cumul. De cette cause de centralisation, on préfère ne pas parler. Parbleu ! La partie la plus influente de la classe politique est composée de bénéficiaires du cumul des mandats”*<sup>(35)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Rapport Roman, *op. cit.*, p. 36 et s.

---

<sup>(35)</sup> Alain Peyrefitte, *La France en désarroi*, Éditions de Fallois, 1992.

---

## UN PARLEMENT EMPÊCHÉ DE REMPLIR SA MISSION

La Constitution de la V<sup>e</sup> République semble parfois être animée d'un principe unique : la méfiance de l'exécutif face au pouvoir parlementaire, facteur d'indécision, de délais et de mauvais compromis, dont l'inefficacité face à la crise d'Algérie avait entraîné l'effondrement de la IV<sup>e</sup> République.

Cette méfiance à l'égard du Parlement a conduit à une autre forme de détournement de la démocratie, non plus par un groupe fermé, mais par une des deux branches de l'État au détriment de la seconde. Là où le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devraient s'équilibrer sans empiéter sur leurs prérogatives respectives – le gouvernement devant être capable d'agir efficacement, le Parlement restant maître du vote des lois et du contrôle de l'exécutif – la France s'est orientée vers un régime de quasi-irresponsabilité de l'exécutif, en privant le Parlement des moyens d'influence et de contrôle qui devraient être les siens.

Nous ne contestons pas que certaines des réformes de la Constitution de 1958 ont rendu la procédure parlementaire plus efficace, en empêchant le Parlement d'utiliser ses prérogatives pour bloquer l'action du gouvernement. Ainsi, la maîtrise

de l'essentiel de l'ordre du jour par le gouvernement, le régime d'irrecevabilité des amendements parlementaires, la possibilité de vote bloqué (article 44 de la Constitution) ou d'adoption des lois sans vote (article 49-3) ont certainement amélioré l'efficacité de l'action publique en France par rapport aux Républiques précédentes.

Mais s'il est légitime que le Parlement ne puisse pas réduire la puissance publique à l'inaction, il n'est plus acceptable qu'il ne puisse pas remplir efficacement ses deux principales missions : examiner attentivement les projets de loi et contrôler l'action du gouvernement. Enfin, les bénéfices du bicaméralisme sont fortement réduits du fait que le rôle particulier du Sénat reste imparfaitement défini.

### **3.1. Une procédure législative inefficace**

Le premier rôle du Parlement est de débattre et d'adopter les lois. Pour qu'il exerce ce rôle d'une manière satisfaisante, il est essentiel que les parlementaires soient bien informés, qu'ils puissent se répartir efficacement le travail d'examen des textes et que la procédure de vote leur donne l'occasion, sans perte excessive de temps, de faire valoir leurs arguments. Sur tous ces points, la procédure législative française reste d'un archaïsme marqué.

#### **3.1.1. Des législateurs mal informés**

De nombreux éléments indispensables à une bonne compréhension des textes qui leur sont proposés sont régulièrement refusés aux parlementaires. Ainsi, les études d'impact qui leur sont soumises sont souvent extrêmement sommaires. De nombreux documents préparatoires indispensables pour la bonne compréhension du texte – expertises préalables des administrations, avis du Conseil d'État sur la rédaction du texte – sont absents du dossier transmis aux commissions.

Plus grave encore : les assemblées n'ont presque aucune capacité d'expertise autonome – ni véritable budget d'études, ni service de recherche. Elles dépendent donc, pour obtenir de l'information, du bon vouloir des administrations et des différents groupes de pression concernés par le projet de loi. Cette information partielle ou biaisée ne correspond pas à l'examen serein et approfondi que devraient conduire les législateurs.

#### **3.1.2. Des commissions permanentes en nombre trop réduit**

Le nombre des commissions permanentes qui examinent les textes, avant leur vote par le Parlement,

est limité à 6 par chambre (article 43 de la Constitution). Par comparaison, les Parlements des autres grandes démocraties ont entre 15 et 20 commissions permanents par chambre.

La limitation du nombre des commissions était délibérément conçue par les constituants de 1958 comme le moyen d'en finir avec un contre-pouvoir parlementaire trop bien organisé, risquant de contrecarrer l'action des ministères.

Cependant, la situation actuelle n'est pas compatible avec un travail parlementaire approfondi. Parce qu'elles sont trop peu nombreuses, les commissions permanentes ont des effectifs pléthoriques : la plus grande partie des députés ou sénateurs, ne parvenant pas à s'y rendre utiles, sont d'autant plus incités à négliger le travail parlementaire pour se réfugier dans leur circonscription. De plus, un champ de compétences trop large empêche la formation de spécialistes sur certaines matières où le Parlement devrait pourtant avoir d'importantes responsabilités.

### 3.1.3. D'inacceptables gaspillages de temps

Une des principales faiblesses du travail parlementaire réside dans une procédure législative excessivement consommatrice en temps.

Malgré le travail fait en amont en commission, la présentation des textes en séance plénière est presque systématiquement ralentie par la répétition de points secondaires, le plus souvent déjà abordés en commission mais qui doivent être repris dans des débats répétitifs où les parlementaires ont davantage l'impression de jouer une pièce lassante que de contribuer à l'amélioration des lois.

Cette impression de répétition se reproduit et s'aggrave lorsque les textes reviennent en deuxième lecture dans une chambre après avoir été examinés par l'autre. En cas de désaccord entre les deux assemblées, seul le gouvernement peut décider de réunir une commission mixte paritaire après laquelle le dernier mot revient à l'Assemblée nationale. S'il ne le fait pas, la "navette" entre les deux chambres peut durer éternellement. Ce procédé est parfois employé pour enterrer un texte que le gouvernement ou le Parlement ne souhaitent pas réellement voir aboutir. Mais pour les parlementaires chargés de répéter pour la troisième fois le même discours sur le même texte, de telles habiletés de procédure ne présentent pas un grand intérêt professionnel.

« une procédure législative excessivement consommatrice en temps »

deuxième lecture dans une chambre après avoir été examinés par l'autre. En cas de désaccord entre les deux assemblées, seul le gou-

### 3.1.4. Un poids trop exclusif du gouvernement dans l'organisation des travaux

Réagissant aux excès des précédentes Républiques, les constituants de 1958 ont donné au gouvernement la maîtrise de principe de l'ordre du jour des deux chambres (article 48 de la Constitution). Le Parlement ne contrôle que l'ordre du jour "complémentaire", après épuisement des priorités du gouvernement. Cet ordre du jour complémentaire n'est cependant que rarement utilisé pour voter des lois ; il est le plus souvent employé pour des travaux internes au Parlement (règlement intérieur, nominations aux commissions, etc.).

S'il est parfaitement nécessaire que le gouvernement puisse soumettre au Parlement les projets de lois qui résultent de sa politique, la monopolisation de l'ordre du jour par le gouvernement n'était pas une solution plus équilibrée que celle d'une monopolisation par les chambres. N'ayant pas de véritable espoir de voir examiner leurs propositions de loi, les législateurs ne sont pas incités à exercer le pouvoir d'initiative qui leur est reconnu par la Constitution et qui représente l'un des aspects les plus passionnants de leur métier.

Un début de partage de la maîtrise de l'ordre du jour a été effectué avec la révision constitutionnelle du 4 août 1995, qui permet aux deux assem-

blées de réserver une séance par mois pour les débats sur un ordre du jour choisi par elles. Cependant, la répartition des compétences montre encore un fort déséquilibre entre Parlement et gouvernement.

### 3.1.5. Un pouvoir presque inexistant dans la préparation des normes européennes

Si l'influence des parlementaires est réduite, faute d'information et de contrôle de la procédure,

« l'influence des parlementaires est à peu près nulle dans l'élaboration du droit communautaire »

dans la préparation des lois, elle est à peu près nulle dans l'élaboration du droit communautaire.

Les traités, règlements et directives européennes sont préparés par les gouvernements et par la Commission, sans que la négociation donne lieu à une information régulière des parlementaires français. Le Parlement n'intervient qu'après la négociation (mais avant l'adoption formelle des textes) en votant des "résolutions" sur les projets de textes qui comportent des dispositions de nature législative (article 88-4 de la Constitution). Ces résolutions n'ont aucun caractère contraignant. Elles peuvent, dans certains cas, influencer la position

prise par le gouvernement au conseil des ministres européen. Mais, parce qu'elles interviennent après la phase active de rédaction des textes, les résolutions du Parlement n'ont à peu près aucune chance d'influencer la décision finale.

L'absence totale d'intervention du Parlement dans l'élaboration des normes européennes est une des principales faiblesses de notre démocratie. Ces normes sont de plus en plus nombreuses – plus de la moitié du droit applicable en France

« L'information des parlementaires sur l'action de l'exécutif est nettement insuffisante »

est désormais d'origine communautaire.

Elles sont de plus en plus puissantes : en cas de contradiction, les règles communautaires l'emportent sur les lois nationales.

Le contraste entre l'importance du droit communautaire et l'absence presque totale de la représentation nationale dans sa préparation est de nature à conforter le sentiment de déficit démocratique dans l'Union européenne. Il existe désormais un véritable risque que ce sentiment ne finisse par menacer, chez nos concitoyens, le projet européen lui-même.

De surcroît, l'absence d'association du Parlement aux négociations des normes communautaires peut être gravement défavorable aux intérêts de

la France. Celle-ci se prive en effet d'un argument utilisé dans ces négociations par la plupart de ses partenaires, qui n'hésitent pas à évoquer l'opposition de leurs parlements pour bloquer des dispositions contraires à leurs intérêts. C'est donc à la fois pour rendre le droit européen plus démocratique et pour renforcer la position de la France que le Parlement devrait se voir donner un rôle en amont de la préparation des textes communautaires.

### **3.2. Un Parlement incapable de contrôler efficacement le gouvernement et l'administration**

Le métier des parlementaires n'est pas seulement de voter les lois. Il est aussi de contrôler la bonne application, par le pouvoir exécutif, des lois qu'ils ont votées et de rendre compte à leurs électeurs de l'action des ministres et de l'administration.

Or, l'information des parlementaires sur l'action de l'exécutif est nettement insuffisante. L'information transmise par le Gouvernement au moment du vote des lois est rarement suivie d'informations de qualité sur leur application ; les commissions d'enquête que le Parlement peut mettre en place sont inutilement encadrées ; et l'absence de moyens propres d'études ou de contrôle affaiblit les pouvoirs de contrôle du Parlement.

### 3.2.1. Une information encore insuffisante sur le bilan des politiques publiques

Une fois la loi votée, le Parlement cesse le plus souvent d'être informé sur le succès ou l'échec de son application. Certaines lois ne sont jamais appliquées, le gouvernement ne prenant pas les décrets ou arrêtés indispensables. D'autres sont appliquées, mais sans que le Parlement puisse bénéficier d'une évaluation officielle de leurs résultats. Cette situation peut inciter les gouvernements à faire de grands effets d'annonce sur leurs politiques prioritaires – réduction du temps de travail, réforme du système de santé, etc. – puis à limiter au maximum les débats devant les assemblées sur l'application de ces réformes. De telles pratiques affaiblissent à la fois l'autorité de la loi et celle du législateur.

Certes, le Parlement devrait à l'avenir être mieux informé des performances des administrations. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit en effet que les documents budgétaires devront être désormais accompagnés d'un exposé des objectifs de performance assignés à chaque administration, objectifs qui pourront chaque année être comparés aux résultats. Cependant, ce suivi des résultats par administration ne garantit pas un suivi de la mise en œuvre des lois.

### 3.2.2. Un recours trop encadré aux commissions d'enquête

Pour renforcer leur information sur un point précis, les deux chambres peuvent créer des commissions d'enquête en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cependant, l'efficacité de ces commissions est fortement réduite par deux dispositions.

En premier lieu, les commissions d'enquête ne peuvent être créées qu'avec l'assentiment de la majorité de chaque assemblée – même si, à la suite d'un accord intervenu entre les groupes politiques, chaque groupe peut, une fois par an, proposer un sujet d'enquête. À l'Assemblée nationale, le gouvernement a donc un droit de veto de fait sur leur mise en place.

En second lieu, la durée des commissions d'enquête ne peut dépasser six mois. Il est compréhensible que la loi fixe une durée de principe limitée pour éviter l'enlisement et limiter les manœuvres politiques qui peuvent accompagner ces missions. Cependant, le caractère rigide de cette limite et l'impossibilité absolue de prolonger la commission ne peuvent en aucun cas être justifiés.

Enfin, au nom d'une conception mal comprise de la séparation des pouvoirs, le lancement de

commissions d'enquêtes est interdit pour les affaires faisant l'objet d'instances judiciaires en cours. Cette interdiction revient souvent à empêcher le Parlement de s'informer sur les questions qui suscitent le plus grand intérêt parmi ses membres. Elle paraît difficilement justifiable, dès lors que la mission d'une commission d'enquête – la collecte d'informations pour l'information du législateur – ne peut en rien être assimilée à celle de la justice, qui détermine les responsabilités civiles et pénales.

### **3.2.3. L'absence de moyens propres d'études et de contrôle**

Le recours aux commissions d'enquête est nécessairement réservé à des dysfonctionnements exceptionnels, le plus souvent marqués par de forts enjeux politiques. De plus, une commission ne peut être mise en place que si l'attention du Parlement a été préalablement attirée sur une situation irrégulière ou insatisfaisante.

Sur certains sujets – le contrôle des tribunaux de commerce, des chambres d'agriculture, l'enquête sur les paradis fiscaux – le Parlement a certes effectué, lors de la dernière législature, des rapports de contrôle et d'information d'une grande qualité. Dans tous ces cas, cependant, un petit nombre de députés ont effectué eux-

mêmes les investigations. Ces exemples confirment l'intérêt d'une limitation du cumul des mandats (tous les députés concernés étaient des "non cumulards"). Cependant, l'implication personnelle des élus ne peut suffire à garantir un contrôle régulier de l'action des administrations et du gouvernement.

Un tel contrôle, fondé sur une présentation des actions menées, de leur efficacité et de leur coût, exigerait que le Parlement dispose de services ou de crédits à cet effet. Or, malgré la possibilité offerte au Parlement de demander des enquêtes spécifiques à la Cour des comptes, le Parlement ne dispose à ce jour ni d'un service d'audit qui lui soit directement rattaché, ni des crédits d'étude qui lui permettraient d'avoir recours à des entreprises d'audit privées. Il est donc presque entièrement dépendant de l'administration pour contrôler l'administration de manière régulière...

### **3.3. Une Chambre haute dont la mission spécifique reste mal définie**

L'existence de deux chambres législatives peut représenter une garantie importante pour le bon fonctionnement de la démocratie. La Chambre haute garantit un examen plus approfondi des projets de lois ; elle peut contraindre la majorité

d'un jour à se donner le temps de la réflexion avant d'imposer trop brutalement ses choix à la minorité; enfin, elle peut diversifier les modalités de la représentation du peuple, en superposant à la logique majoritaire (sans la supprimer) d'autres modes de représentation – territoriale, sociologique, etc.

Les avantages d'une Chambre haute sont d'ailleurs reconnus par la plupart de nos partenaires. Douze des quinze États membres de l'Union européenne ont une seconde chambre et les pays revenus à la démocratie au début des années 1990 en ont presque tous créé une. Les quelques démocraties monocamérales, comme la Suède, sont marquées – est-ce entièrement un hasard ? – par une certaine brutalité sourcilleuse des lois, qui (sans être toujours appliquées) vont plus loin que la plupart des autres démocraties dans l'encadrement des libertés individuelles.

Encore faut-il, pour que la Chambre haute remplisse pleinement sa mission, que celle-ci soit clairement définie. C'est le cas dans tous les États fédéraux, où la deuxième chambre est la voix des instances fédérées. C'était également le cas au Royaume-Uni, où elle donnait un pouvoir législatif limité aux élites sociologiques.

La mission propre du Sénat en France est moins claire, et en tout état de cause mal reflétée

dans ses modes de désignation et de fonctionnement. La Constitution (article 24) indique que *“le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République”*. Or, le fréquent cumul des fonctions de député avec celle d'élu local a pour conséquence que l'Assemblée nationale a autant tendance que le Sénat à assurer cette mission. D'autre part, le Sénat se détermine plus souvent selon une logique de politique nationale que dans un

**«le Sénat se détermine plus souvent selon une logique de politique nationale que dans un esprit de représentation des collectivités»**

esprit de représentation des collectivités. La différence entre les deux chambres tend de ce fait à s'estomper.

Cette confusion est du reste encouragée par le fait que le corps électoral qui désigne les sénateurs est loin

d'assurer une représentation équilibrée de l'ensemble des collectivités territoriales. Les communes, et surtout les petites communes, sont massivement sur-représentées dans ce corps électoral par rapport à toutes les autres collectivités – départements, établissements intercommunaux ou régions – quel que soit le critère que l'on souhaite employer : population, budget ou compétences juridiques.

### *Le corps électoral sénatorial*

La composition du collège électoral des sénateurs dans les départements métropolitains et d'outre-mer, ainsi que les modalités de désignation des délégués des conseils municipaux qui forment ce collège, sont fixées par les articles L.279 à L.293-3 et R.131-1 à R.148-3 du code électoral, tels qu'ils résultent des dispositions de la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000.

Ce collège est tout d'abord composé des députés, des conseillers régionaux (ou conseillers de l'Assemblée de Corse) et des conseillers généraux de chaque département. Il comprend également les représentants des conseils municipaux dont le nombre varie en fonction de l'importance de la population des communes concernées. Au total, le collège électoral comprend plus de cent quarante-cinq mille électeurs sénatoriaux, dont la plus grande part des 36.700 maires de France.

Pour les petites communes, le nombre des électeurs va de 1 (communes de moins de 100 habitants) à 15 (communes de 2.500 à

8.999 habitants). Les communes de 9.000 à 29.999 habitants sont représentées par tous leurs conseillers municipaux, (entre 29 et 39 électeurs). Dans les communes de 30.000 habitants et plus, le conseil municipal (de 39 à 163 conseillers) est complété par des délégués supplémentaires, à raison de 1 par tranche de 1000 habitants au-dessus de 30.000.

Parce qu'il ne remplit pas clairement et entièrement la mission que la Constitution lui confie, le rôle du Sénat se distingue mal, en pratique, de celui de la Chambre basse. De ce fait, il se trouve exposé à des critiques – insuffisante représentativité, modes de désignation empêchant toute alternance – qui seraient parfaitement justifiées pour une chambre représentant le peuple. Ces critiques ne peuvent pas être écartées d'un revers de main par une institution qui, certes, n'a pas pour mission principale de représenter le peuple, mais ne peut pas prétendre non plus représenter adéquatement les territoires. Une meilleure adéquation entre la mission théorique du Sénat et ses modalités réelles de désignation et de fonctionnement est le préalable indispensable pour pouvoir rejeter les accusations de "déficit démocratique".

Les critiques du Sénat sont du reste renforcées par la durée manifestement excessive – neuf ans – qui est encore aujourd’hui celle du mandat des sénateurs. Une aussi longue période sans rencontrer d’électeurs ne peut pas être favorable à une bonne représentation.

## LES PROPOSITIONS DE L’INSTITUT MONTAIGNE

### **1. Favoriser l’ouverture du Parlement au secteur privé**

Une plus grande ouverture du Parlement au secteur privé nous paraît indispensable pour améliorer sa représentativité. Le principal obstacle à cette réforme réside aujourd’hui dans les difficultés de reclassement du parlementaire non-fonctionnaire, notamment salarié, qui se retrouve sur le marché du travail après une absence de plusieurs années. Les conséquences sont telles qu’elles le dissuadent souvent de s’investir dans la vie politique. Le parlementaire qui, après être venu du privé, quitte le Parlement, par volonté de ne pas renouveler son mandat ou par désaveu du corps électoral, doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages que son homologue issu du secteur public.

Il convient donc de rétablir l’égalité entre parlementaires fonctionnaires et non fonctionnaires à la cessation du mandat, sous réserve que ce dernier ne soit pas en âge de pouvoir bénéficier de la retraite parlementaire.

Nos propositions n’ont rien de révolutionnaire, surtout lorsqu’on compare la France à ses voisins immédiats<sup>(36)</sup>. Les politiques eux-mêmes

---

<sup>(36)</sup> Rappelons qu’au Royaume-Uni, les fonctionnaires doivent démissionner dès leur candidature!

semblent prendre conscience d'une situation devenue intenable : un ancien ministre des Finances, Laurent Fabius, admettait ainsi la nécessité que les salariés du secteur privé soient davantage représentés au Parlement<sup>(37)</sup>.

Nous proposons donc de favoriser la promotion en politique des salariés du privé par les réformes suivantes.

### **1.1. L'extension, au-delà du premier mandat, de la garantie de réintégration professionnelle**

Une modification légale, datant de 1978 (devenue l'article L.122-24-2 du Code du travail), avait uniformisé les situations des anciens parlementaires. Ces dispositions semblent toutefois fort restrictives tout en restant peu appliquées.

L'article L.122-24-2 dispose en effet que *“le contrat de travail d'un salarié membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est, sur sa demande, suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'une année chez l'employeur à la date de son entrée en fonction”*. Le salarié qui devient parlementaire bénéficie donc d'une garantie de réintégration professionnelle.

<sup>(37)</sup> Débat avec Alain Juppé, LCI, 15 janvier 2002.

*Ce dernier “doit manifester son intention de reprendre son emploi en adressant à son employeur une lettre recommandée avec avis de réception au plus tard dans les deux mois qui suivent l'expiration de son mandat. Il retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat. Il bénéficie en outre, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail”*.

Toutefois, les *“dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé, à moins que la durée de la suspension prévue au premier alinéa de cet article n'ait été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans. À l'expiration du ou des mandats renouvelés, le salarié peut cependant solliciter son réembauchage dans les formes et délais prévus au troisième alinéa du présent article. L'employeur est alors tenu, pendant un an, de l'embaucher par priorité dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre et de lui accorder, en cas de réemploi, le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ”*<sup>(38)</sup>. En cas de renouvellement du mandat, l'ancien parlementaire bénéficie donc seulement d'une priorité d'embauche.

<sup>(38)</sup> *“Le retour des anciens parlementaires à la vie professionnelle”*, Les documents de travail du Sénat, Sénat, octobre 1998, p. 2.

Reste cependant à établir la réalité de ce reclassement. Si nous estimons que ces dispositions vont dans le sens d'une meilleure représentation au Parlement des salariés du secteur privé, nous constatons toutefois qu'elles sont difficilement applicables aux réalités actuelles du monde du travail. L'esprit de cette législation doit donc être gardé, mais sa lettre adaptée. Nous pensons notamment que la garantie de réintégration professionnelle devrait s'étendre aux parlementaires ayant désiré renouveler leur mandat.

En outre, le problème persiste pour les anciens parlementaires non fonctionnaires, la retraite parlementaire ne pouvant être perçue qu'à partir de 55 ans. Pour ceux-là mêmes, qui ne peuvent bénéficier de ce reclassement en entreprise, et qui ne peuvent non plus prétendre à la retraite parlementaire, d'autres voies devraient être envisagées.

## **1.2. L'attribution d'une indemnité de soutien à la reprise d'une activité professionnelle**

Conformément aux règles gouvernant le statut des fonctionnaires, les parlementaires issus de la fonction publique sont détachés durant toute la durée de leur mandat et quel que soit le nombre de mandats effectués. Ils sont donc assurés de retrouver leur poste à l'issue de leur mandat. Il existe donc là une réelle rupture de

l'égalité devant le risque de l'engagement politique. Les uns risquent leur gagne-pain, les autres, leur ego.

C'est la principale raison expliquant la sur-représentation des agents publics aux assemblées, et la sous-représentation des salariés du secteur privé. Le risque est grand pour ces hommes et ces femmes de faire le choix d'une carrière politique, par nature aléatoire, lorsque leur réintégration dans l'entreprise peut se trouver compromise par une absence de plusieurs années.

Particulièrement préoccupante est la situation des parlementaires non-fonctionnaires n'ayant pas atteint l'âge de 55 ans auquel le droit à pension est ouvert<sup>(39)</sup>. Il est donc nécessaire de réduire cette inégalité.

Pour tout parlementaire

- désavoué par le suffrage universel,
- et qui ne peut reprendre son activité profes-

---

<sup>(39)</sup> Cet âge peut exceptionnellement être ramené à 50 ans pour les titulaires de la carte de déporté ou interné de la Résistance ou de déporté ou interné politique. Il est susceptible de l'être pour les anciens députés qui acceptent un abattement temporaire. Il est abaissé, pour les femmes anciens députés, d'un an par enfant. Après le renouvellement de 2001, la pension brute moyenne (sans majoration enfant) pour un ancien sénateur est de 2.625,28 euros par mois (cf. "Le statut des sénateurs et l'exercice du mandat, situation matérielle des sénateurs", [www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

sionnelle interrompue lors de l'élection (salarié dont le contrat de travail a été rompu, profession libérale, commerçant ou artisan qui a cessé toute activité durant l'exercice de son mandat),

■ et ne pouvant percevoir la retraite de parlementaire,

nous proposons l'octroi pendant deux années d'une indemnité "de soutien à la reprise d'une activité professionnelle" qui viendrait prendre la suite de "l'indemnité de fin de mandat" (d'une durée de 6 mois) et qui assurerait un revenu mensuel égal à l'indemnité parlementaire de base<sup>(40)</sup>.

### **1.3. L'ouverture au profit des élus venus du secteur privé, de la possibilité de laisser courir les droits de pension de retraite durant toute la durée de leur mandat**

Autre exemple patent de l'inégalité entre les élus agents publics et les autres élus : les droits de pension de retraite. Alors que ceux du parlementaire fonctionnaire continuent à courir comme si son traitement lui était versé<sup>(41)</sup>, le salarié du privé ne peut prétendre au même statut protecteur.

---

<sup>(40)</sup> Soit au 1<sup>er</sup> mars 2002, une indemnité brute mensuelle de 5.169 euros.

<sup>(41)</sup> Article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Il y a là une rupture de l'égalité qui participe également aux difficultés de l'engagement politique des candidats non titulaires de la fonction publique.

Notre proposition consiste donc à rétablir cette égalité face aux droits de pension en alignant la situation des parlementaires issus du secteur privé sur celle des élus issus de la fonction publique.

### **1.4. L'intégration des battus à un corps d'expertise ou d'inspection de la fonction publique**

Pour les parlementaires non fonctionnaires ne désirant ou ne pouvant reprendre une activité professionnelle salariée ou libérale, une autre voie peut être envisagée, celle consistant à "fabriquer des fonctionnaires avec les battus".

Son incidence sur les finances de l'État ne serait que mineure. D'après nos calculs, cette proposition ne devrait pas concerner plus d'une vingtaine d'anciens parlementaires à la fin de chaque législature. En revanche, elle présenterait l'avantage considérable de favoriser l'engagement politique des non-fonctionnaires en les plaçant sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires.

Cette intégration de droit dans un corps de la fonction publique pourrait, par exemple, se faire au sein de l'inspection des affaires sociales de l'éducation nationale, des finances, etc. Ces anciens parlementaires pourraient aussi, par exemple, devenir professeurs associés des universités. Ils apporteraient à ces corps une ouverture, une expérience et une vision de la société qui leur font souvent défaut.

Les trois premières propositions peuvent être appliquées alternativement, ou cumulativement. Nous sommes en effet conscients de la difficulté, notamment pour les PME-PMI, de pouvoir garantir la réintégration dans un marché de plus en plus évolutif à leurs anciens salariés après plusieurs années d'absence. L'entreprise d'origine peut même avoir disparu après une interruption de 5 ou 10 ans. Notre proposition alternative d'intégration à un corps de la fonction publique trouverait alors tout son sens.

Nos propositions auraient ainsi le mérite de moderniser la représentativité du Parlement, tout en l'ouvrant au secteur privé.

De fait, nous estimons que la situation actuelle entrave le développement économique de la France en ce qu'elle prive la représentation nationale d'hommes et de femmes ayant l'expérience concrète du

monde du travail salarié, de l'économie concurrentielle et de l'entreprise privée. Cette hypotrophie du secteur privé, combinée à une hypertrophie du public, contribue à déconnecter le Parlement des réalités économiques de notre pays.

On notera que nos propositions n'ont pas pour effet (contrairement à ce qu'on reproche parfois au système américain ou plus récemment italien) de placer les parlementaires et les élus dans la dépendance des entreprises, qui contrôleraient en partie le pouvoir politique, en acquérant un pouvoir d'influer de manière décisive sur l'avenir professionnel et les conditions de vie d'élus issus du privé et contraints de s'y recaser en cas d'échec électoral.

Notre objectif n'est pas d'obtenir du Parlement qu'il devienne une exacte photographie de la France en âge de voter. La question de la fidélité de la représentation a déjà été tranchée par le choix d'un régime représentatif et par l'adoption d'un scrutin qui dégage des majorités claires, mais néglige les opinions minoritaires. Qu'elle soit politique ou économique, une parfaite représentativité n'est ni possible ni souhaitable. Mais lorsque le décalage entre le corps législatif et le pays est tel qu'il ignore un travailleur sur deux, un sexe sur les deux et tous les citoyens de moins de 40 ans, nous estimons que le seuil de l'acceptable est largement dépassé.

## 2. Mettre un terme au cumul des mandats

Une loi stricte contre le cumul aurait pour conséquence directe une revalorisation de la fonction parlementaire en donnant à l'Assemblée nationale des députés qui rempliraient pleinement leur rôle. Mettre un terme à la pratique du cumul des mandats reviendrait également à favoriser le pluralisme dans la vie politique.

Nul doute que cette mesure aurait pour conséquence de remédier à la sous-représentation de certaines catégories de citoyens : les femmes, les jeunes, les Français issus de l'immigration récente, les salariés du secteur privé ; elle permettrait en effet à des non-professionnels de la politique d'accéder aux fonctions exécutives locales. Parallèlement cette ouverture participerait certainement à la réduction de la fracture civique, améliorerait la disponibilité des élus locaux, limiterait le recours à des technocrates et apporterait du sang neuf à notre démocratie.

### 2.1. Un élu au suffrage universel, un mandat

Nos propositions ont le mérite de la clarté. Elles tranchent avec les demi-mesures de la loi du 5 avril 2000. De fait, nous nous prononçons résolument pour une limitation stricte du cumul des mandats et des fonctions, tant au niveau natio-

nal que local. Nous suivons en cela le principe "un homme, un mandat".

Ce principe entraîne l'interdiction absolue de cumuler tout mandat local, de quelque nature qu'il soit, avec un mandat de député, national ou européen. Si une loi anti-cumul doit s'imposer pour des questions de transparence et de respect de la démocratie aux élus nationaux, il paraît évident qu'une limitation s'impose pour les mêmes raisons aux autres mandats non nationaux : mandat municipal, départemental et régional. Une fois les responsables communautaires élus au suffrage universel direct, l'interdiction absolue du cumul s'étendra logiquement aux fonctions de direction des EPCI.

La grande disponibilité réclamée par les citoyens à leurs élus requiert que ces derniers reçoivent les moyens financiers de se consacrer exclusivement l'exercice de leur mandat. L'interdiction du cumul des mandats doit donc nécessairement s'accompagner d'une revalorisation des indemnités versées aux élus locaux, en premier lieu aux maires. La gratuité des mandats et fonctions électives telle que prévue par le Code des collectivités territoriales ne peut et ne doit pas être maintenue. Tant que les élus ne percevront pas d'indemnités suffisantes et des avantages matériels leur permettant de mener à bien leur mission, la tentation du cumul perdurera.

Cette opinion est aujourd'hui largement partagée : *“Une réforme du cumul des mandats doit être également l'occasion d'un débat avec les citoyens sur un thème précis : la démocratie a un prix. Si l'élu local devient presque un professionnel, si on lui interdit de ce fait le cumul, alors, je crois que la question du statut et du salaire de l'élu se posera inévitablement. Ce problème se posera, ne serait-ce que pour faciliter l'accès à la vie démocratique à des personnes issues de professions du secteur privé qui, dans l'état actuel des choses, sont handicapées par rapport aux fonctionnaires. Il faut cependant être conscient que cette question débouchera sur celle du niveau de salaire de l'élu, ainsi que sur celle du maintien en France de 36.700 communes. À partir d'un problème circonscrit, on risque bien d'aboutir à une réflexion sur une seconde étape de la décentralisation.”*<sup>(42)</sup>

La suppression du cumul ne doit cependant pas être impérativement conditionnée par la complète résolution préalable du problème financier des élus, de leur statut, etc. Outre que de telles discussions, surtout si elles devaient traîner en longueur, renforceraient certainement dans l'opinion une image négative des hommes politiques (intéressés et vénaux), l'enlisement dans de tels débats conduirait fatalement à reporter aux calendes grecques l'interdiction du cumul. Il faut donc commencer par la décision politique et faire suivre

<sup>(42)</sup> Hubert Hübner, in rapport Roman, *op. cit.*, p. 39 et s.

l'intendance : en un mot, avancer hardiment et résoudre les problèmes secondaires en marchant.

## 2.2. Une exception justifiée : le Sénat

L'interdiction de tout cumul doit, à notre sens, connaître une exception dans le cas des sénateurs. Cette exception est justifiée par les réformes proposées plus bas et qui visent à ancrer plus clairement le Sénat dans son rôle constitutionnel de représentant des territoires et des collectivités territoriales, l'Assemblée nationale restant chargée de représenter le peuple.

Du reste, le maintien d'une possibilité de cumul pour les seuls sénateurs contribuerait à apporter un remède à la dévalorisation de la Haute Assemblée. De nombreux grands élus locaux, actuellement regroupés au sein de l'Assemblée, trouveraient en effet leur place au Sénat et compenseraient, par leur autorité, la nécessaire infériorité institutionnelle de la Chambre haute.

## 2.3. Des ministres à temps plein

Il nous est paru qu'aucune interdiction du cumul des mandats ne pouvait être imposée aux parlementaires sans l'être aussi aux ministres de la République. Nous nous prononçons donc réso-

lument pour que toute responsabilité gouvernementale soit rendue incompatible avec l'exercice d'un mandat électif, quel qu'il soit.

Déjà en 1974, Jean-Marcel Jeanneney appelait de ses vœux cette incompatibilité : *“La plus évidente et la plus simple des réformes à accomplir est d'édicter une incompatibilité entre tous les mandats électifs comme aussi entre un mandat électif et de des fonctions gouvernementales”*<sup>(43)</sup>.

L'interdiction du cumul des mandats, selon les modalités que nous proposons (absolue pour tout mandat, exception faite pour les sénateurs) devrait s'accompagner d'une revalorisation du Parlement : les parlementaires, n'exerçant plus que leur mandat national, pourront consacrer plus de temps au travail parlementaire. La fonction de contrôle rendue plus efficace, le travail législatif plus rapide et plus performant. Pour les mêmes raisons, le mandat local gagnerait lui aussi en légitimité.

Une grande disponibilité des élus ne suffira donc pas, comme la première partie de ce rapport l'a montré, pour améliorer la qualité du travail parlementaire. L'environnement juridique et maté-

---

<sup>(43)</sup> Jean-Marcel Jeanneney, “L'appel”, 1974, repris dans *Commentaire* n° 83.

riel de ce travail doit, lui aussi, être réformé pour permettre aux nouveaux “parlementaires à temps plein” de remplir pleinement leurs missions. C'est l'objet de notre troisième série de propositions.

### **3. Rendre au Parlement les moyens de ses missions**

Par sa double fonction de législateur et de contrôleur du gouvernement, le Parlement peut, dans les prochaines années, être la cause du succès ou de l'échec de la réforme de l'État. Si cette réforme est confiée aux seules administrations, elle s'enlisera sous le poids des corporatismes. Il n'en sera pas de même si le Parlement demande régulièrement des comptes : la volonté des représentants du peuple, comptables devant leurs électeurs de l'usage que l'administration fait de leurs impôts, ne peut pas être facilement négligée. Encore faut-il, pour que le Parlement puisse jouer ce rôle, que son information et ses capacités d'action et de contrôle soient renforcées.

#### **3.1. Améliorer l'information du Parlement dans l'exercice de ses missions législatives**

Plusieurs mesures simples peuvent et doivent être mises en œuvre pour améliorer l'expertise des assemblées dans le travail législatif :

■ L'ensemble des documents préparatoires sur lesquels s'est appuyée l'administration dans la préparation d'un texte doit être transmis aux commissions chargées de l'examiner : avis du Conseil d'État et des directions consultées, expertises éventuellement réalisées par les ministères. Ces documents remplaceront avantagusement les actuelles "études d'impact", rédigées à la hâte et de qualité souvent insuffisante.

■ Faute de disposer de services d'études propres (cf. *infra*), chaque commission devrait au moins avoir un budget d'études lui permettant de faire effectuer les recherches nécessaires par les cabinets spécialisés. Cette mesure réduirait la dépendance des parlementaires envers les administrations relevant du gouvernement et les groupes de pression attachés à tel ou tel intérêt.

### 3.2. Augmenter le nombre des commissions permanentes

La prochaine révision constitutionnelle devra être l'occasion d'augmenter le nombre des commissions permanentes de chaque assemblée. Des commissions permanentes de l'éducation, de l'environnement ou des transports devraient par exemple être créées.

À l'image de ce qu'a fait la Chambre des communes britanniques, une commission de contrôle

de l'emploi des fonds publics<sup>(44)</sup>, distincte de la commission des finances, pourrait également être mise en place pour examiner systématiquement les conséquences à tirer des rapports de la Cour des comptes ou des corps de contrôle sur l'emploi des fonds publics.

La spécialisation des parlementaires dans des commissions plus nombreuses permettra à un plus grand nombre d'entre eux de mettre en valeur leurs compétences et d'en acquérir de nouvelles. Elle permettra aussi d'augmenter la valeur ajoutée du Parlement dans le processus législatif.

### 3.3. Rationaliser la procédure législative

Afin de limiter la perte de temps infligée aux parlementaires par la procédure législative, deux réformes devraient être mises en œuvre.

En premier lieu, l'article 42-1 de la Constitution, prévoyant que "*la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement*", devrait être modifié pour mettre fin au deuxième examen systématique, en séance plénière, d'amendements adoptés par la commission et qui ne posent pas de difficulté

---

<sup>(44)</sup> Cette commission est présidée au Royaume-Uni par un député de l'opposition.

au gouvernement. La nouvelle modification pourrait, par exemple, prévoir que le texte examiné devant la première assemblée saisie est celui qui a été adopté par la commission saisie au fond, sauf pour les projets de loi de finances et pour les textes pour lesquels le gouvernement a souhaité rétablir son texte initial.

Il serait possible d'aller encore plus loin en permettant – avec l'accord de tous les groupes et du gouvernement – de faire adopter les lois à caractère technique, sans grand enjeu politique, par les commissions seules. Ce système dit des “petites lois” existe d'ores et déjà en Italie. La “procédure accélérée” mise en place à l'Assemblée nationale pour certains textes, qui limite fortement le temps des débats devant l'assemblée plénière, participe de cet esprit : il serait donc souhaitable de porter à son terme la logique de simplification.

Enfin, la prolongation inutile des “navettes” entre les deux assemblées doit être évitée. À cette fin, il serait souhaitable de donner aux présidents des deux assemblées, et non au seul gouvernement, la possibilité de convoquer la commission mixte paritaire. De plus, la commission mixte devrait pouvoir être convoquée après une seule lecture dans chaque assemblée, même hors cas d'urgence, la seconde lecture ayant souvent peu de valeur ajoutée.

### **3.4. Partager plus équitablement la maîtrise de l'ordre du jour et des procédures de vote**

Sans remettre en cause la possibilité de faire voter rapidement les textes prioritaires du gouvernement, la “niche parlementaire” (temps de travail dont l'ordre du jour est maîtrisé par chaque chambre) devrait être étendue à une séance par semaine et non par mois. Cette séance pourrait être consacrée, selon le choix de chaque chambre, à des questions au gouvernement ou à l'examen de propositions ou de projets de lois.

Dans le même esprit, une utilisation plus équilibrée devrait être faite des outils de procédure que le gouvernement a à sa disposition pour garantir la bonne issue d'un vote : le vote bloqué, qui contraint le Parlement à accepter ou à refuser l'ensemble d'un texte sans user de son pouvoir d'amendement (art. 44 de la Constitution) ; et l'adoption d'un texte sans vote, sauf pour le Parlement à déposer une motion de censure visant à renverser le gouvernement (art. 49-3).

Sans remettre en cause l'existence de ces procédures, leur utilisation doit être interdite lorsque l'objectif n'est plus de garantir un vote sur un projet gouvernemental, mais d'empêcher ou de dénaturer un vote portant sur un

souhait particulier du Parlement. À cette fin, la possibilité de recourir à un vote bloqué devrait être limitée aux projets de lois présentés par le gouvernement, et non aux propositions présentées par des parlementaires. S'il est normal que le gouvernement puisse exiger du Parlement un accord ou un refus global d'une loi qu'il a élaborée, l'extension de cette possibilité aux lois dont le gouvernement n'est pas l'auteur constitue un abus.

### **3.5. Associer réellement le Parlement à la préparation des normes européennes**

La procédure de résolution de l'article 88-4 doit être renforcée pour permettre aux deux chambres de se prononcer, avant le commencement des négociations, sur la rédaction d'un projet de règlement ou de directive. Chaque chambre sera appelée à voter une résolution énonçant sa position sur les points en discussion. Le gouvernement chargé de la négociation, sans être juridiquement lié par ces résolutions, sera contraint de prendre en compte la volonté des représentants du peuple. Cette contrainte sera renforcée par l'obligation d'informer régulièrement les deux assemblées des négociations en cours. À cette occasion, le Parlement pourra bien sûr émettre de nouvelles résolutions.

### **3.6. Évaluer systématiquement les conséquences des lois votées et en informer le Parlement**

Si c'est l'exécutif qui, par définition, assure l'application des lois votées par le Parlement, il n'est pas normal que celui-ci ne soit pas informé des résultats de cette application. Chaque loi importante votée par le Parlement doit donc prévoir un calendrier de suivi et d'évaluation des résultats et des coûts. Dans certains cas, la loi pourrait même prévoir que sa propre pérennisation est conditionnée à un deuxième vote du Parlement, après évaluation des premiers résultats.

À chaque fois que possible, cette évaluation ne devrait pas être faite par les services chargés de la mise en œuvre – il n'est pas entièrement satisfaisant, par exemple, que les statistiques de la délinquance soient entièrement collectées et traitées par la police nationale – mais par des autorités extérieures : cabinets privés, corps de contrôle. L'objet de cette évaluation sera d'informer le Parlement, après une première application, des effets des mesures qu'il a votées. Les parlementaires seront ainsi en mesure de déterminer si ces mesures ont eu un effet positif et si elles doivent être pérennisées, modifiées ou annulées.

Ce souci de systématiser le retour d'expérience vers les parlementaires doit conduire à développer, à chaque fois que possible, la pratique de

l'expérimentation. Si l'évaluation montre que les résultats sont mauvais ou trop coûteux, les adaptations ou le retour en arrière seront plus faciles à mettre en œuvre si l'application de la loi a d'abord été limitée à une région, un département ou un secteur.

### **3.7. Ouvrir les commissions d'enquête à l'opposition et renforcer leurs prérogatives**

Afin de permettre à l'opposition, dans chaque assemblée, d'exercer les prérogatives de contrôle auxquelles elle tient parfois davantage que la majorité, l'ordonnance du 17 novembre 1958 devrait être modifiée pour permettre la constitution de commissions d'enquête à l'initiative des groupes parlementaires. À titre d'exemple, la possibilité actuellement ouverte à chaque groupe de proposer un sujet d'enquête par an devrait être transformée en un véritable droit d'initiative ouvert aux groupes de l'opposition. Afin d'éviter que l'opposition ne se livre à des tactiques d'obstruction préjudiciables au bon fonctionnement du Parlement, ce droit devrait être limité (par exemple, une commission par groupe et par an).

Les commissions devraient en outre, lorsque des éléments particuliers le justifient, pouvoir demander leur prolongation à la conférence des présidents des groupes parlementaires.

Par ailleurs, les commissions d'enquête pourraient recevoir elles-mêmes, comme c'est le cas aux États-Unis, le pouvoir d'infliger des amendes à ceux qui refusent de témoigner ou prononcent un faux témoignage. Ces infractions sont déjà passibles de sanctions pénales, mais elles doivent être prononcées par le tribunal de grande instance, ce qui conduit en pratique à ne jamais appliquer ces dispositions. Si ce pouvoir de sanction était confié aux commissions elles-mêmes, un appel devrait être organisé soit devant le juge judiciaire – ce qui risquerait cependant d'être perçu comme une atteinte à la séparation des pouvoirs – soit, pour éviter cet obstacle, devant le Conseil constitutionnel.

Enfin, l'interdiction faite au Parlement de diligenter des commissions d'enquête sur les affaires faisant l'objet d'une instance judiciaire, interdiction que rien ne justifie, devrait être levée.

### **3.8. Renforcer les liens entre le Parlement et les institutions d'études et de contrôle**

Afin d'améliorer sa connaissance de l'action administrative, le Parlement devrait tout d'abord pouvoir avoir recours aux capacités d'expertise du secteur privé. Puisqu'une commission d'enquête annuelle sur l'efficacité des services rendus par la Poste ou la SNCF n'est pas envisa-

geable, les deux assemblées pourraient du moins demander à un cabinet d'audit de procéder à des contrôles réguliers des principaux services publics et de lui signaler les dysfonctionnements.

Par ailleurs, les services d'étude et de recherche de l'État sont assez abondants – voire redondants – pour que l'on puisse envisager, sans réduire les capacités d'expertise de l'exécutif et sans créer de structures nouvelles, de mettre certains de ces services à la disposition des parlementaires. À titre d'exemple, le Commissariat au Plan, qui sert désormais de bureau d'études généraliste, pourrait être rattaché à l'Assemblée nationale. La DATAR, vu sa spécialisation dans les questions territoriales, pourrait être mise à la disposition du Sénat. Ces deux institutions, dont les compétences empiètent largement sur celles d'autres services gouvernementaux, trouveraient dans ce rattachement une nouvelle justification.

Dans le même temps, les liens entre le Parlement et la Cour des comptes devraient être renforcés. Il ne peut s'agir, en l'espèce, d'un rattachement institutionnel. La Cour des comptes est avant tout une juridiction : elle doit rester indépendante dans ses décisions et même dans son programme de travail (ce qui ne l'empêche d'ailleurs pas, sur ce dernier point, de consulter le Parlement pour connaître ses propres priorités et décider, ou non, de les retenir). En revanche, afin d'améliorer

l'information du Parlement, l'ensemble des constatations définitives de la Cour, dans sa mission de contrôle de la gestion des organismes publics, devrait être transmis aux commissions parlementaires compétentes.

### 3.9. Rendre toute sa légitimité au Sénat dans le cadre de missions mieux définies

Le Sénat ne pourra retrouver sa légitimité que si le rôle particulier qui est le sien est mieux identifié et si les modalités de la désignation des sénateurs et du fonctionnement de la Haute assemblée sont mises en cohérence avec sa mission.

Le rôle du Sénat n'est assurément pas d'assurer une représentation purement démographique. C'est l'Assemblée nationale qui est chargée de ce rôle ; c'est pourquoi elle a le dernier mot dans la navette législative. Il serait inutile d'avoir deux Chambres si elles devaient incarner toutes les deux le même principe.

Le rôle particulier du Sénat est double. En premier lieu, il garantit une représentation de tous les territoires dans le processus législatif, y compris les zones rurales et les régions peu peuplées. Sans faire obstacle à la légitimité du nombre incarnée par l'Assemblée nationale, il la tempère par celle de la terre. Ce faisant, il ne pro-

tège pas seulement les intérêts des populations rurales, mais aussi la cohésion du territoire et la continuité entre les générations (la plus grande partie de la population urbaine conservant un attachement à certains territoires ruraux).

En second lieu, la mission de la Chambre haute est d'introduire dans le processus législatif, indépendamment des majorités du jour, la garantie d'une plus grande indépendance du Parlement face au gouvernement. Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat ne peut pas être menacé de dissolution. Il n'est donc pas possible d'intimider les sénateurs et de les contraindre à voter contre leurs convictions. Cette garantie leur donne plus de sérénité; elle leur permet de consacrer moins d'énergie à négocier avec l'exécutif, davantage au travail législatif lui-même.

En contrepartie de cette plus grande indépendance et d'une représentation démographique imparfaite, le Sénat doit accepter que la Chambre basse, si le gouvernement en décide ainsi, ait le dernier mot en cas de conflit. C'est pourquoi, du reste, il y a une grande hypocrisie à dénoncer les "blocages" du Sénat, qui est un contre-pouvoir bien plus qu'un pouvoir: sauf pour les lois organiques relatives à ses compétences et à sa composition, le Gouvernement et l'Assemblée nationale peuvent toujours, s'ils le souhaitent, passer outre ces "blocages".

Cependant, le rôle de représentation des territoires ne pourra être réellement rempli que si cette représentation paraît équilibrée au regard de la répartition de la population, des compétences et des budgets entre les différents types de collectivités. C'est loin d'être le cas aujourd'hui, du fait de la prépondérance aujourd'hui écrasante, dans le corps électoral sénatorial, des représentants des petites communes. Une double réforme doit donc être engagée:

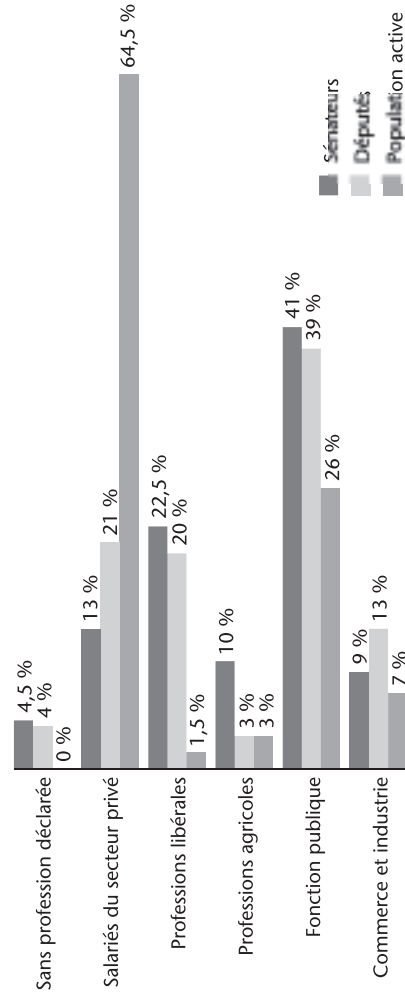
- tout d'abord, un rééquilibrage démographique. Il est indispensable, pour rétablir la représentativité du Sénat, que le nombre des grands électeurs désignés par les communes grandes et moyennes soit renforcé par rapport aux représentants des petites communes.
- **mais** surtout, un rééquilibrage entre types de collectivités, afin d'augmenter la représentation des régions et départements. Cela pourrait être fait en prévoyant la désignation directe d'un sénateur par chaque conseil général et chaque conseil régional, les autres sénateurs restant élus par des grands électeurs désignés par les seules communes. Il pourrait même être prévu que les présidents de conseils généraux et régionaux deviennent automatiquement sénateurs.

Dans le même temps, afin de conforter sa fonction de représentant des collectivités territoriales, le Sénat devrait développer d'autres missions liées à cette fonction. Il pourrait ainsi évaluer, et par-

fois engager, des expérimentations institutionnelles ou de gestion dans les collectivités locales. Il peut également servir de cadre privilégié pour des négociations globales entre État et collectivités décentralisées, sur le modèle des pactes allemands entre Bund et Länder sur le partage de la responsabilité des déficits publics. Les prochaines années, au cours desquelles la nécessité de redresser les comptes publics exigera que les collectivités locales participent plus largement aux efforts effectués jusqu'ici par le seul État, pourraient ainsi voir le Sénat devenir un intermédiaire et une enceinte de négociation sur le partage des ajustements entre les différentes collectivités.

Enfin, après le raccourcissement de la durée du mandat présidentiel, celle du mandat des sénateurs paraît indispensable pour raccourcir le fil trop distendu qui sépare les sénateurs de leurs électeurs. Un alignement sur la durée des mandats locaux – soit six ans – devrait ainsi être envisagé. Afin de conserver au Sénat une plus grande stabilité qu'à l'Assemblée nationale, le renouvellement pourrait rester partiel (par moitié tous les trois ans par exemple).

### Annexe 1 Structure socioprofessionnelle comparée de la population active et du Parlement



## Annexe 2

## La place des femmes dans la vie politique européenne

(En % du nombre de femmes sur l'effectif total)

	Allem.	Belg.	Esp.	Finl.	Italie	Lux.	Port.	R.-U.	France
<b>Parlement national</b>									
■ Chambre basse	31	23	26	37	11	15	17	18	12
■ Chambre haute	30	27	15		8			7	11
<b>Parlement européen</b>	37	28	34	43	12	33	20	24	41
<b>Collectivités territoriales</b>									
■ Conseil municipal	20	22	14	32	18	12	nr	27	48
■ Maires	nr	5	7	20	7	7	nr	nr	6

## Annexe 3

## Le cumul des mandats à l'Assemblée nationale

(octobre 2002)

Type de mandat	Communes			Départements			Régions		
	Maire villes de +100.000 habitants	Maire de villes de -100.000 habitants	Conseiller municipal	Président de Conseil général	Vice- Président de Conseil général	Conseiller général	Présidents de Conseil régional	Vice- Président de Conseil régional	Conseiller régional
	10	260	90	19	55	90	3	16	37
<b>TOTAL</b>		<b>360</b>			<b>164</b>			<b>56</b>	

<b>Titulaires d'au moins un autre mandat dont :</b>	<b>479 (83 %)</b>
■ Titulaires d'un seul autre mandat	378
■ Titulaires de deux autres mandats	101
<b>Titulaires du seul mandat de député</b>	<b>98 (17 %)</b>

## Annexe 4

## Le cumul des mandats au Sénat

(octobre 2002)

Type de mandat	Communes		Départements			Régions		
	Maire	Président de Conseil général	Vice-Président de Conseil général	Conseiller général	Président de Conseil régional	Vice-Président de Conseil régional	Conseiller régional	
	127	34	39	56	9	10	10	
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>		<b>129</b>			<b>29</b>		

<b>Titulaires d'au moins un autre mandat dont :</b>	<b>259 (81 %)</b>
■ Titulaires d'un seul autre mandat	231
■ Titulaires de deux autres mandats	28
<b>Titulaires du seul mandat de sénateur</b>	<b>98 (19 %)</b>



Imprimé en France  
Dépôt légal : en cours  
ISBN : en cours  
Achevé d'imprimer en septembre 2002