

BRIEFING
PAPER

DÉCEMBRE
2006

www.institutmontaigne.org

DÉPUTÉ : UN JOB À TEMPS PLEIN

Faut-il changer les institutions ? Leur fonctionnement n'est pas à ce point satisfaisant qu'il nous dispense d'une réflexion sur le sujet... Mais avant de passer à la thérapie de choc, un bon médecin envisage d'abord les médecines douces. À des expériences de mécano institutionnel aux résultats plus qu'hypothétiques du type Sixième République, nous préférons des mesures toutes simples mais pleines d'effets, frappées au coin du bon sens mais jamais encore osées, qui ne requièrent pas un changement de République mais qui révolutionneraient la vie politique. Pierre angulaire du dispositif recommandé par l'Institut Montaigne : redonner au « job » de parlementaire ses lettres de noblesse.

1. Parlementaire : aujourd'hui, un job à mi-temps

La suppression du **cumul des mandats doit être regardée comme une priorité absolue si l'on veut restaurer le Parlement.** Aujourd'hui, 81 % des sénateurs et 85 % des députés cumulent. Seuls 54 élus à l'Assemblée nationale sur 577 ne possèdent pas de mandat local en plus de celui de député¹. Quant aux sénateurs, ils sont 68 sur 331 à cumuler leur fonction parlementaire avec non pas un, mais deux mandats locaux. Désolante exception française ! Par delà la diversité de leurs systèmes institutionnels, aucun des autres grands pays démocratiques, nous disons bien aucun, n'a à déplorer un tel fléau qui aboutit à une aggravation du déséquilibre entre pouvoirs

au détriment du Législatif et nourrit la désaffection du citoyen pour la chose politique.

La plus visible des conséquences du cumul est sans doute cet **absentéisme qui décime les bancs de l'Assemblée et du Sénat en dehors de la petite période qui va du mardi matin au mercredi soir.** En cela, il n'est pas exagéré d'affirmer que le mandat parlementaire n'est pas un « job » à plein temps. Moralement choquant – **n'est-on pas légitimement en droit d'exiger de nos députés qu'ils se consacrent à 100 % à leur mandat ?** – cet absentéisme est politiquement suicidaire : la désertion du Palais Bourbon fait autant pour la dévalorisation du Parlement que la Constitution de 1958 ou le « fait majoritaire », si souvent invoqués par les députés lorsqu'ils se désolent de leur abaissement collectif.

Mais l'obsession électorale qui découle du cumul n'est pas moins ravageuse. **Concentré sur ses échéances locales, le parlementaire cumard ne dispose pas du nombre d'heures nécessaire** pour remplir sa mission de législateur et de contrôleur de l'action du gouvernement. Jean-Marcel Jeanneney relevait même qu'à l'approche de chaque réélection, les ardeurs du parlementaire-candidat à multiplier ses bienfaits s'en trouvaient stimulées, et les exigences de sa clientèle exacerbées. L'inflation de la dépense publique doit beaucoup au cumul des mandats : derrière chaque parlementaire ou presque sommeille un élu local qui se fait réélire sur la dépense, non sur sa limitation. Le parlementaire cumard est forcément tenté d'oublier qu'il est l'élu de la nation, et non pas de sa circonscription, et d'user de son influence

¹ 381 conseillers municipaux, dont 271 maires et 15 maires d'arrondissement ; 162 conseillers généraux, dont 19 présidents de conseil général ; 56 conseillers régionaux, dont 3 présidents de conseil régional.

« Nos élus, seuls en Europe à cumuler, sont-ils notoirement meilleurs que les Allemands ou les Britanniques ? »

parlementaire à Paris pour faciliter les décisions qui l'avantagent localement.

Le cumul a certes ses partisans. Selon eux, il permettrait de « *garder un pied dans la réalité* » (sous-entendue locale)². Mais alors, pourquoi cette nécessité n'apparaît-elle dans aucun autre pays développé, même ceux où les députés sont élus, comme c'est le cas en France, dans des circonscriptions uninominales ? **Les élus nationaux français, seuls à cumuler, sont-ils notoirement meilleurs que leurs homologues étrangers ? Pourquoi, alors, les majorités sortantes ont-elles été systématiquement défaites depuis 25 ans ?**

2. Parlementaires : aujourd'hui, une mission dévoyée

La Constitution de la V^e République est certes rude avec les députés (et les sénateurs) : le « parlementarisme rationalisé » ne leur a accordé qu'un espace politique compté. Le fait majoritaire leur interdit peu ou prou de ne pas soutenir le Gouvernement lorsqu'ils appartiennent à la majorité. Voilà de quoi excuser une grande partie de leur faiblesse. Cependant, il est impossible de ne pas se demander si, même enserré dans ce réseau de contraintes, le Parlement ne pourrait pas user à meilleur escient de ses espaces de liberté et exercer vraiment, au moins pour partie, les deux prérogatives qui demeurent les siennes – voter les lois et contrôler le gouvernement, en particulier l'usage qui est fait des deniers publics.

Le Parlement vote-t-il réellement les lois ?

Non. En la matière, le Gouvernement décide et le

Parlement exécute, ou plutôt enregistre, pour reprendre un mot devenu célèbre. Pour tenter malgré tout d'exister, les parlementaires ont choisi de faire, sinon dans l'excès, du moins dans l'irrationnel. Le vote des très controversées *lois mémorielles*, souvent issues de propositions de loi (d'initiative parlementaire), en est l'une des manifestations les plus spectaculaires. Le choix de légiférer sur de tels sujets (l'Histoire, la mémoire) relève en partie d'une stratégie délibérée du Parlement, pour le moins contestable. En complaisant à certains groupes de pression, en déclenchant une polémique, chacun de ces textes attire certes l'attention de l'opinion et des médias, permettant de porter l'éclairage sur les bancs des assemblées. Mais à quel prix ! D'abord, le Parlement intervient dans un champ qui ne relève en rien de sa compétence et vote des textes notoirement contraires à la Constitution³. Ensuite, il montre qu'il renonce, de fait, à prendre la main sur les « vrais sujets » (finances, éducation, santé, etc.) qui sont certes l'apanage du Gouvernement, mais sur lesquels ses homologues étrangers, même contraints par les institutions⁴, « osent » bien plus.

En matière d'exorcisme de son impuissance, l'opposition n'est pas en reste. Pour se rappeler au bon souvenir du gouvernement, elle se laisse de plus en plus aller à la « *flibuste* », une pratique qui consiste à déposer des milliers, voire des dizaines de milliers d'amendements, non pas pour tenter d'améliorer un texte de loi, mais à des fins purement dilatoires et obstructives. À l'occasion du seul projet de loi sur l'énergie de 2006, près de 90 000 amendements ont été déposés. **Au cours de la première législature de la V^e République (1959-1962),**

4 564 amendements avaient été enregistrés au total.

Naturellement, le débat parlementaire peut se traduire, lorsque nécessaire, par des propositions d'amendement. Mais voter la loi, c'est sans nul doute autre chose que de les multiplier dans ces proportions.

Le Parlement contrôle-t-il vraiment l'Exécutif ?

Malgré des avancées positives enregistrées ces derniers temps (LOLF, commission d'enquête d'Outreau), force est de répondre là aussi par la négative. En particulier dans le domaine de la dépense publique et de l'évaluation de ses résultats. Impardonnable, lorsqu'on sait qu'à l'origine, les assemblées parlementaires ont été créées pour contrôler le bon emploi des fonds prélevés sur les citoyens⁵ et que, dans toutes les démocraties contemporaines, le renforcement de l'Exécutif est tel que le rôle de contrôle exercé par le Parlement est devenu essentiel.

Or en France, le contrôle demeure une possibilité, pas une réalité. Augustin Bonrepaux, ancien président de la commission des Finances de l'Assemblée, le reconnaît avec beaucoup de franchise : « *nous n'effectuons aucun contrôle* », dit-il. « *Après avoir voté le budget, notre principale activité est de présenter le suivant* ». Cela est d'autant plus regrettable que, si le Parlement ne jouit pas encore de l'ensemble des moyens appropriés, il « *dispose néanmoins* », selon Didier Migaud, « *de prérogatives extrêmement importantes en matière de contrôle de la dépense publique, mais celles-ci sont peu utilisées* ». Pourquoi ?

Récapitulons : un absentéisme massif, le simple enregistrement d'une loi très largement élaborée par le Gouvernement, des initiatives législatives brouillonnes,

² Argument repris à son compte par l'Assemblée nationale sur son site internet : « *Avec près de 9 députés sur 10 exerçant un mandat de proximité, l'Assemblée nationale apparaît particulièrement ancrée dans les réalités locales* ».

³ V. Appel des juristes contre les lois mémorielles, 21 novembre 2006.

⁴ V. Murielle Helgeson, *L'Élaboration parlementaire de la loi : France, Allemagne, Royaume-Uni*, Dalloz, 2006.

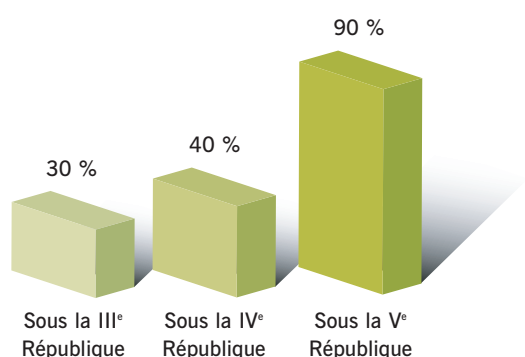
⁵ Cf. pour la France, article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789.

⁶ Chiffres pour 2005.

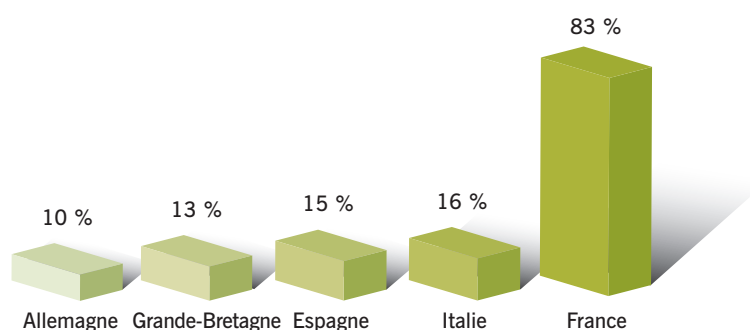
⁷ Chiffres pour 2003.

LE CUMUL DES MANDATS

Le cumul des mandats en France



Le cumul des mandats aujourd'hui en Europe*



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

UNE EXCEPTION BIEN FRANÇAISE DIFFICILE À JUSTIFIER

Le cumul des mandats, phénomène qui s'est exacerbé sous la V^e République, est une exception bien française. Ailleurs en Europe, le cumul est soit interdit juridiquement, soit découragé financièrement (Espagne, Italie), soit tout simplement inexistant en pratique (Allemagne, Grande-Bretagne). En ce dernier cas, c'est la culture politique qui supplée l'absence d'interdit juridique, aucune règle ne venant prohiber le cumul.

Le cumul des mandats pèse lourdement sur la vie politique française. Cause de l'affaiblissement du Parlement, il constitue en outre un obstacle au renouvellement de la classe politique.

un contrôle de la dépense publique ineffectif. Et un mandat national trop souvent oublié au profit de la gestion étroite d'intérêts locaux. La mission assignée au parlementaire est belle et bien dévoyée.

3. Parlementaire : une profession fermée

Mais il est une autre imposture s'agissant du Parlement : celle qui se glisse dans le titre d'assemblées « représentatives ». Notre Parlement souffre en effet d'une **grave carence en représentativité**. « *Malheur 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!* », écrivait à juste titre Pierre Bellon dans la préface du rapport de l'Institut Montaigne « *Comment améliorer le travail parlementaire* ». À l'heure où

l'égalité des chances tient lieu de credo à une majorité de politiques, le Parlement français illustre dramatiquement le décalage entre le discours et la pratique, contribuant ainsi à alimenter la fracture civique.

Certes partout, crise de la démocratie représentative oblige, les élus représentent de moins en moins le peuple. Mais c'est surtout vrai en France. Qu'on en juge.

- 12,5 % des députés et 17,5 % des sénateurs sont des femmes, contre 47,3 % en Suède et 48 %... au Rwanda.
- 4,2 % des députés et 0 % des sénateurs ont moins de 40 ans, contre 14,2 % des députés en Grande-Bretagne et près de 10 % en Italie⁶.
- 0 % des députés et 0,6 % des sénateurs sont des Français issus de l'immigration récente, contre 8,7 % des députés aux Pays-Bas⁷.

De fait, le « job » de parlementaire peut être assimilé

à une profession fermée. Le terme peut là aussi choquer ; il n'en demeure pas moins justifié. D'abord parce qu'il s'agit bien d'une profession puisque beaucoup en font leur métier ; de sorte que nos institutions « démocratiques », de plus en plus oligarchiques, donnent l'impression de fonctionner au profit d'un milieu politique fermé, qualifié par les médias de « classe » politique et perçu par nos concitoyens comme une véritable « caste » : députés, sénateurs, chefs de partis politiques, etc. Ensuite parce qu'à l'instar des professions fermées, le mandat parlementaire n'est, de fait, pas ouvert à tous. Il est avant tout réservé à la petite partie de la population française dont le profil type est un homme blanc, de plus de cinquante ans, travaillant plutôt dans le secteur public (et idéalement fonctionnaire de l'Éducation nationale). Enfin, parce que l'accès très limité au mandat parlementaire relève en partie d'obstacles juridiques, à

l'instar des professions dites « réglementées », qui favorise les candidats du secteur public au détriment de ceux issus du privé.

Résultat :

- 51,3 % des députés sont issus du secteur public⁸, 9 % sont entrepreneurs, 4,8 % employés et à peine 0,5 % sont des ouvriers non qualifiés.

Si elles souhaitent mériter le qualificatif de « représentatives », nos assemblées parlementaires doivent être composées d'élus représentant davantage le peuple dans sa composante la plus diverse. Certes, l'élu ne réagit pas en seul représentant de la catégorie socioprofessionnelle à laquelle il appartient, il ne peut néanmoins réprimer totalement certains réflexes ou convictions propres à son milieu. Le nier c'est croire en une République imaginaire, peuplée d'hommes sans qualités.

Propositions

Les propositions qui suivent méritent, parmi d'autres⁹, l'attention de ceux qui ont pour objectif de revaloriser le mandat parlementaire et, partant, le rôle du Parlement. Pour ce faire, nul besoin de grands chambardements institutionnels. Ce dont le Parlement a besoin tient en trois points : des parlementaires qui se consacrent pleinement à leur mandat (1), qui remplissent effectivement leur mission (2) et qui sont issus d'horizon divers (3).

Parlementaire : demain, un job à plein temps !

1 - Mettre enfin un terme au cumul des mandats

C'est, on l'a dit, l'absolue priorité.

a. Pour les députés, interdire purement et simplement le cumul des mandats

« Un homme, un mandat ». Ce principe, simple, entraîne l'interdiction absolue de cumuler tout mandat local de quelque nature qu'il soit¹⁰ avec un mandat de député.

b. Pour les sénateurs, interdire le cumul du mandat avec plus d'un mandat local

Cette exception à la règle édictée plus haut (interdiction totale du cumul) n'est ni choquante, ni gênante : il est normal que les sénateurs, représentant les collectivités territoriales, puissent être également des élus de celles-ci. Comme il est parfaitement normal que ce ne puisse être le cas des députés, l'Assemblée nationale représentant le peuple dans son ensemble.

2 - Lutter contre l'absentéisme des parlementaires

L'interdiction du cumul des mandats réglera certainement, à lui seul, une grande partie du problème. En attendant, deux options sont envisageables :

a. Mettre en place, sur le modèle du Bundestag et du Parlement européen, un système de pénalités financières

Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit des sanctions en cas d'absence répétées (une retenue de 1 331,12 euros par mois pour les députés ayant pris part à moins des deux tiers des scrutins publics ou ayant été absents à plus du tiers de leurs réunions de commission). La même règle vaut au Sénat, où le règlement intérieur comporte de nombreuses dispositions censées garantir l'assiduité¹¹. Mais dans un cas comme dans l'autre, les sanctions prévues pour lutter contre le syndrome des « bancs dépeuplés » n'ont jamais été appliquées. Et pour cause, les

nombreuses absences sont toujours « dûment justifiées ». Une telle tolérance n'a pas cours au Bundestag et au Parlement européen¹².

Pour favoriser le présentisme des députés et sénateurs, il convient de répliquer le système mis en place par ces assemblées et – surtout – de l'appliquer avec fermeté, quitte à en limiter la portée aux seules réunions de commission. C'est là en effet où le travail parlementaire s'effectue véritablement, plus que dans l'hémicycle.

b. Réaménager l'agenda des parlementaires sur la base mensuelle suivante : « trois semaines à Paris, une semaine en circonscription »

Si l'on part du principe qu'une partie du travail parlementaire s'effectue aussi en circonscription, agencer différemment le calendrier parlementaire et limiter sérieusement le droit du Gouvernement de modifier l'ordre du jour à tout moment sont des façons de lutter, par d'autres moyens, contre l'insuffisante présence des députés et sénateurs aux Palais Bourbon et du Luxembourg. Aujourd'hui, dans leur grande majorité, ceux-ci ne sont présents à Paris que du mardi matin au mercredi fin d'après-midi.

Parlementaire : demain, une mission accomplie !

Le cumul des mandats supprimé, le parlementaire peut se consacrer à 100 % à son unique mandat. Il est dès lors en droit d'exiger les meilleures conditions pour travailler avec une pleine efficacité. Quelques petites mesures pourraient ici produire de grands effets, tant en matière législative que de contrôle.

3 - Donner les moyens au Parlement de contribuer utilement à l'édification de la loi

La procédure législative actuelle,

« Notre Parlement n'est nullement représentatif de la population française »

⁸ Ce qui signifie qu'ils occupent ou occupaient préalablement un emploi dont la caractéristique principale est d'être financée sur des fonds publics (ils sont 41,7 % dans ce cas au Sénat). 40 % d'entre eux sont issus strictement de la fonction publique.

⁹ Formulées pour beaucoup d'entre-elles dans le rapport *Comment améliorer le travail parlementaire*, Institut Montaigne, octobre 2002 (disponible sur www.institutmontaigne.org).

¹⁰ Mandat municipal, départemental et régional, mais aussi fonctions de direction des E.P.C.I.

¹¹ Ainsi, l'article 15 dispose que « la présence aux réunions de commissions est obligatoire ». Mais il comporte de très nombreuses exceptions. Par ailleurs, en cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission, le président du Sénat constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

¹² Par exemple, les députés de Strasbourg n'ayant pas assisté, sans justification valable, à la moitié au moins des journées de session voient leurs indemnités de frais généraux amputées de moitié. Pour un exemple français, v. Tribunal administratif de Besançon, 24 juillet 2003 : approbation de la décision du président du Conseil régional de Franche-Comté qui avait suspendu, temporairement, le versement des indemnités d'un conseiller régional pour cause d'absentéisme aux séances et réunions du Conseil.

« Quelques petites mesures pourraient produire de grands effets en matière législative et de contrôle »

inutilement chronophage, est sous-optimale. Voici quelques pistes pour la moderniser.

a. Mettre en œuvre des procédures accélérées d'examen des textes

■ Faire que le texte adopté en commission soit celui qui sert de base à la discussion en séance

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 formellement être repris dans des débats répétitifs. Cette impression de répétition s'aggrave lorsque les textes reviennent en deuxième lecture dans une chambre après avoir été examinés par l'autre.

Il devrait par conséquent être mis fin au deuxième examen systématique, en séance plénière, d'amendements adoptés par la commission et qui ne posent pas de difficulté au gouvernement¹³.

Le texte examiné devant la première assemblée saisie serait 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.

■ Donner aux présidents des deux assemblées la possibilité de convoquer la commission mixte paritaire

En cas de désaccord entre les deux assemblées à l'issue de la deuxième lecture, 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. 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.

La prolongation inutile des « navettes » entre les deux assemblées doit être évitée.

À cette fin, les présidents des deux assemblées, et non le seul Gouvernement, doivent avoir 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.

b. Mettre en œuvre des procédures accélérées de vote des textes

■ Permettre l'adoption de textes à caractère technique, sans grand enjeu politique, par les commissions

Ce système dit des « petites lois » existe d'ores et déjà en Italie. Très efficace, il permet d'innombrables gains de temps.

4 - Donner les moyens au Parlement de contrôler effectivement le bon emploi des fonds publics

Soulagé par la mise en place d'une procédure législative modernisée, qui ne consomme plus inutilement son temps, le parlementaire a désormais tout loisir pour poursuivre son autre grande mission : le contrôle de l'efficacité de la dépense publique. C'est là, on l'a vu, la mission historique des assemblées, tout autant qu'une fonction essentielle du Parlement dans nos démocraties modernes. Ne reste plus qu'à lui en donner les moyens. Deux options, parmi d'autres¹⁴, nous semblent pertinentes :

a. Renforcer les liens entre le Parlement et la Cour des comptes

La Cour des comptes est avant tout une juridiction : elle doit rester indépendante dans ses décisions

et même dans son programme de travail. Il ne peut donc s'agir, ici, d'un rattachement institutionnel. 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.

Mais les choses ne semblent visiblement pas encore mûres. Conscient du blocage, Alain Lambert et Didier Migaud, les pères de la réforme budgétaire (la LOLF), ont récemment lancé cet avertissement : « *si la Cour des comptes ne veut pas rapprocher sa fonction d'audit de la représentation nationale, elle prend le risque de voir le Parlement se doter d'un corps d'audit compétent, qui pourrait à terme marginaliser la Cour* »¹⁵.

En effet, contrairement aux autres grandes démocraties, la France ne dispose toujours pas d'organe d'audit rattaché au Parlement. D'où notre deuxième option :

b. Créer un poste de contrôleur général des finances publiques

Indépendant de l'Exécutif, il serait rattaché au Parlement. Ses missions principales seraient d'évaluer 1) l'efficacité de l'action de l'administration, 2) la performance de la dépense publique. Le contrôleur serait à la fois compétent pour connaître des finances de l'État (domaine de l'AN) et des finances locales (apanage du Sénat)¹⁶. Dans ce dispositif, on pourrait imaginer que la Cour des comptes, qui consacre un cinquième seulement de son activité à des tâches strictement juridictionnelles, ne conserve que la partie de ses troupes utiles à cette mission. Les autres « auditeurs », s'ils méritent leur nom – et l'on n'a pas de raison d'en douter ! – pourraient utilement seconder le contrôleur général pour les finances

¹³ 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 en conséquence.

¹⁴ Recours aux capacités d'expertise du privé, mise à disposition des services d'études et de recherche de l'État. Voir sur ces points, *Comment améliorer le travail parlementaire*, op. cit., p. 111 à 113.

¹⁵ « Le Parlement peut fixer des missions à la Cour des comptes, pas l'inverse », in. Les Echos, 27 novembre 2006.

¹⁶ Pour le détail de cette proposition, voir le rapport *Un contrôleur général pour les Finances publiques*, Institut Montaigne, février 2005.

¹⁷ Sous réserve que ce dernier ne soit pas en âge de pouvoir bénéficier de la retraite parlementaire.

¹⁸ Celles-ci ne sont pas exhaustives. Pour une liste plus élaborée, voir *Comment améliorer le travail parlementaire*, op. cit., p. 89 à 97.

L'Amicus Curiae est, traditionnellement en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qu'il entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

DERNIÈRES PUBLICATIONS

publiques de l'une ou l'autre assemblée dans leur mission d'audit, et lui être rattachés.

Parlementaire : un job enfin ouvert à tous !

Enfin, dernier objectif, nos assemblées doivent davantage refléter la diversité de notre pays. La distorsion entre la structure socioprofessionnelle du Parlement et celle de la société française est telle aujourd'hui qu'elle est de nature à porter atteinte à l'objectif d'une représentation équilibrée des aspirations des Français. D'où notre proposition :

5 - Favoriser l'ouverture du Parlement au secteur privé

C'est indiscutablement par là qu'il faut commencer, *a fortiori*, lorsque l'on sait que, parmi les élus issus du privé, beaucoup sont des femmes, des jeunes et des Français issus de l'immigration.

Le principal obstacle à cette réforme réside 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 public¹⁷. D'où les propositions qui suivent¹⁸.

a. Étendre au-delà du premier mandat la garantie de réintégration professionnelle

Depuis une loi de 1978, le salarié qui devient parlementaire

bénéficie bien d'une garantie de réintégration professionnelle, mais seulement au terme du premier mandat (contrairement aux élus fonctionnaires). En cas de renouvellement du mandat, l'ancien parlementaire ne bénéficie que d'une priorité d'embauche, de surcroît valable un an seulement.

Reste cependant à établir la réalité de ce reclassement. Car si ces dispositions vont incontestablement dans le sens d'une meilleure représentation au Parlement des salariés du secteur privé, elles sont toutefois difficilement applicables aux réalités actuelles du monde du travail. L'esprit de cette législation doit donc être gardé, mais sa lettre adaptée.

La garantie de réintégration professionnelle devrait s'étendre aux parlementaires ayant désiré renouveler leur mandat.

Nous sommes toutefois 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. D'où la proposition qui suit.

b. Intégrer de droit les 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 : 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.

Conclusion

La France de 2006 n'est plus celle de 1789 ou de 1958. L'heure n'est plus à la révolution mais à quelques réformes bien calibrées. Le débat présidentiel gagnerait à porter sur les améliorations institutionnelles nécessaires, plutôt que de basculer dans le fantasme de lendemains qui chantent.

Un projet de nouvelle Constitution serait complexe et sans doute aléatoire – alors qu'à institutions inchangées, mille progrès radicaux sont possibles. La loi organique suffirait ainsi à abolir le cumul des mandats, véritable chancre de notre vie politique.

La France mérite le Parlement actif et représentatif qu'elle n'a pas aujourd'hui. Elle n'a nul besoin, pour ce faire, d'un changement de régime.

Michaël Cheylan et Philippe Manière



Sortir de l'immobilité sociale à la française par Anna Stellingner



Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale



Écoles primaires en ZEP : faire plus et différemment