

# Peut-on revaloriser le parlement français ?

Olivier Costa  
Tinette Schnatterer  
Laure Squarcioni

# Peut-on revaloriser le parlement français ?

Le regard des députés sur la révision  
constitutionnelle de 2008 et  
les réformes souhaitables

## AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Olivier Costa  
Tinette Schnatterer  
Laure Squarcioni

## S O M M A I R E

<b>Introduction</b> .....	5
<b>La genèse de la révision constitutionnelle de juillet 2008</b> ..	19
Les déclarations des candidats à la présidentielle de 2007	20
Des députés en attente de changements .....	23
Des citoyens favorables à la revalorisation du parlement ..	26
Un débat parlementaire très clivé .....	30
<b>Des visions très contrastées des vertus de la réforme</b> ...	39
A l'UMP, une vision globalement positive, mais abstraite	40
A gauche, une déception, malgré quelques points de satisfaction .....	49
Des points de convergence malgré tout .....	59
Comment interpréter consensus et dissensus ? .....	67
<b>Des pratiques parlementaires contrastées selon les groupes</b> .....	79
Des approches divergentes des procédures parlementaires	79
De la perception des choses aux faits : quelles évolutions depuis 2008 ? .....	83
<b>Les propositions des députés pour améliorer le régime français</b> .....	91
Des visions contrastées des réformes nécessaires .....	92
Des points de relatif consensus .....	100
<b>Conclusion</b> .....	117

**Olivier Costa** est chercheur CNRS au Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Il est également professeur visitant de science politique à l'Université Libre de Bruxelles, au Collège d'Europe (Bruges) et à l'Université de Genève. Il est impliqué, à titre de responsable ou de participant, dans plusieurs projets de recherche relatifs aux parlementaires nationaux et européens. Il a abondamment publié sur ces questions, ainsi que sur les institutions et politiques de l'Union européenne.

**Tinette Schnatterer** est doctorante (Région Aquitaine) au Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux, et assistante de recherche pour le projet « Les acteurs du bicaméralisme en France : biographies et activités des sénateurs ». Sa thèse de science politique porte sur les déterminants de l'exercice de la fonction de représentation des sénateurs français et elle participe à plusieurs projets de recherche sur la représentation parlementaire au niveau national et européen.

**Laure Squarcioni** est doctorante (MESR) au Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Sa thèse de science politique porte sur la dimension partisane du mandat de député en France et en Allemagne. Elle est impliquée dans plusieurs projets de recherche sur la représentation parlementaire au niveau national et européen.

## INTRODUCTION

Modifiant 47 articles<sup>1</sup> relatifs au parlement, au président, au gouvernement et aux rapports des citoyens avec l'administration, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, vingt-quatrième du genre depuis 1958, est la plus importante que la V<sup>ème</sup> République ait connue, quantitativement et politiquement parlant. Son objectif déclaré était notamment de revaloriser la place du parlement par la modernisation et le rééquilibrage des institutions du régime français. Le parlement français est, en effet, traditionnellement décrit comme faible en raison de la prééminence présidentielle voulue par les rédacteurs de la V<sup>ème</sup> République, de la forte « rationalisation » du parlementarisme qu'elle met en place

---

1. Trente-cinq articles de la Constitution sont modifiés, neuf sont ajoutés et trois sont réécrits *in extenso*. Cf. Marie-Laure Fages, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale », *Revue Politèia*, n°16, La réforme des institutions françaises (II), décembre 2009.

et de la bipolarisation qui a progressivement renforcé ces deux phénomènes. L'Américain John Huber écrivait ainsi en 1996 : « les règles incluses dans la Constitution pour renforcer le gouvernement français contre le parlement semblent formidables. La Constitution contient des articles qui garantissent le contrôle de l'agenda législatif par le gouvernement et qui limitent la capacité des députés à soumettre et à voter des amendements, à obtenir des informations et à développer une expertise, et même à voter des propositions de lois ». <sup>2</sup>

Dans un tel contexte institutionnel, une révision de la constitution visant à revaloriser significativement le rôle du parlement ne pouvait qu'être accueillie favorablement par les parlementaires. Pourtant, ils l'ont d'emblée considérée avec suspicion. La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, dite de « modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République », a ainsi été adoptée par le Congrès réunissant les deux chambres par 539 voix contre 357, la

2. John D. Huber, *Rationalizing Parliament, Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

majorité des trois cinquièmes nécessaire n'ayant été atteinte qu'à deux voix près. L'adoption était tellement incertaine que le président de l'Assemblée nationale, qui présidait le Congrès, décida – contrairement à l'usage – de participer au vote.

L'enjeu était, il est vrai, de taille. La révision de juillet 2008 est d'une ampleur telle qu'elle bouscule les catégories établies. Les constitutionnalistes ont proposé diverses typologies des révisions sous la V<sup>ème</sup> République<sup>3</sup> : Philippe Ardant distingue celles qui correspondent à un souci d'amélioration des mécanismes constitutionnels (combler des lacunes, introduire une procédure déjà existante à titre informel ou dans un autre système, etc.) et celles qui servent des enjeux de pouvoir (apposer sa marque sur la Constitution, consolider son pouvoir, introduire des idées, etc.).<sup>4</sup> Pascal Jan différencie pour sa part les révisions consti-

3. Franck Moderne, *Réviser la Constitution : analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris : Dalloz, 2006 ; ou encore Bernard Branchet, *La révision de la Constitution sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris : LGDJ, 1994.

4. Philippe Ardant, *La révision constitutionnelle en France : problématique générale*, in : « La révision de la Constitution », Journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Association française des constitutionnalistes, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, pp. 79-91.

tutionnelles selon leur importance : certaines révisions sont de « première classe »<sup>5</sup>, car elles portent sur l'équilibre des pouvoirs (réforme de 1962 sur l'élection directe du président de la République, ou encore de 2003 relative au droit des collectivités territoriales) ; d'autres appartiennent à une « seconde catégorie » et ne constituent que des aménagements techniques (organisation des sessions des chambres, statut des parlementaires, etc.) ou la consécration de certains principes (prohibition de la peine de mort en 2007, etc.). Les deux catégories « ne remettent jamais en cause l'équilibre institutionnel global ».<sup>6</sup> Tel n'est pas le cas de la révision de 2008, qui échappe à ces catégories de par son ampleur. Pour Pascal Jan, parce que la Constitution a été modifiée ou complétée pour plus de la moitié de ses dispositions, cette révision est « hors classe ».<sup>7</sup> Les changements introduits sont si importants que certains auteurs suggèrent qu'elle a donné naissance à un nouveau régime.<sup>8</sup>

5. Pascal Jan (dir.), *La Constitution de la V<sup>ème</sup> République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris : La Documentation française, 2008, p. 15.

6. Pascal Jan, *op. cit.*, 2008, p. 15.

7. Pascal Jan, *op. cit.*, 2008, p. 215.

8. Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisseix, Jean Gicquel, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris : L.G.D.J., Lextenso éditions, 2011.

Le point central de la révision de 2008 était la place du parlement dans le cadre institutionnel français. Lors de la présentation du texte devant le Congrès, le Premier ministre François Fillon posait ainsi la question : « Est-il normal, est-il sain, que le cœur de notre démocratie ne batte pas davantage ici [au parlement] ? Je ne le crois pas ».<sup>9</sup> La révision a ainsi été présentée comme une réponse à la perte de crédibilité du parlementarisme en France, où les citoyens sont conscients du faible rôle du parlement et de la prédominance du président et de ses collaborateurs. François Fillon poursuivait : « La faiblesse du parlement fait la force des slogans et des démagogues ».<sup>10</sup> Il n'était pas le seul à appeler à une révision constitutionnelle au nom de la crise de la démocratie. Dans une tribune publiée par le journal *Le Monde* en mai 2008, 17 députés socialistes se prononçaient pour la révision en ces termes : « la France connaît depuis de nombreuses années une crise démocratique et représentative que la pratique présidentielle actuelle

9. François Fillon, lors de la présentation du texte avant le Congrès.

10. François Fillon, *idem*.

accentue ». <sup>11</sup> Le même argument est utilisé aujourd'hui encore dans le bilan officiel de la révision constitutionnelle. Le « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République », dit Comité Balladur (nommé ainsi ci-après), mis en place par le président de l'Assemblée nationale, constatait en 2010 : « [...] ces progrès doivent encore être valorisés et mieux connus du public à un moment où la démocratie représentative est, si ce n'est contestée, en tout cas soumise à des fortes pressions [...] ». <sup>12</sup>

A ce jour, deux bilans de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle ont été publiés. Tous deux proviennent d'acteurs impliqués dans cette révision : le premier émane du Comité Balladur et le second est l'introduction du contre-rapport « Modification du Règlement de l'Assemblée nationale » rédigé par les députés socialistes Jean-Jacques Urvoas et René Dosière. Il faut rappeler que la

révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a été que la première étape de la réforme des institutions, qui a aussi impliqué une profonde révision du règlement intérieur des deux chambres et l'adoption de lois. Ces deux bilans nous donnent à voir la manière dont des acteurs liés à la majorité (rapport du Comité Balladur) et à l'opposition (rapport Urvoas-Dosière) présentent et analysent la réforme.

En revanche, il n'existe pas d'étude établissant de manière plus systématique la manière dont les parlementaires jugent la nouvelle Constitution et sa mise en œuvre. La littérature scientifique sur la révision de 2008 est restreinte et essentiellement juridique. Elle consiste en des présentations générales et systématiques du texte, <sup>13</sup> en l'étude de certains aspects du processus de révision <sup>14</sup> ou en des analyses d'articles précis de la Constitution révisée.

11. « Dix-sept députés socialistes jugent la réforme des institutions prometteuse et se disent prêts à la voter », *Le Monde*, 22 mai 2008.

12. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *La réforme constitutionnelle, deux ans après*, rapport, 17 mai 2010, p. 5.

13. Par exemple Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisseix, Jean Gicquel, *op. cit.*, 2011.

14. Par exemple Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions », *Revue française de droit constitutionnel*, 2(78), 2009, pp. 269-298.

L'objectif de la présente étude est d'éclairer les aspects plus politiques de cette révision majeure des institutions françaises – au-delà de la description formelle de ses tenants et aboutissants. En particulier, nous nous intéresserons au regard que les députés portent sur le processus de révision de 2008, sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Constitution et sur leur impact concret sur le travail parlementaire et l'équilibre des pouvoirs. Les membres de l'Assemblée nationale sont en effet triplement concernés par la révision. En premier lieu, ils devaient en être les principaux bénéficiaires, son objectif majeur étant la revalorisation de la place du parlement dans le régime français. En deuxième lieu, ils ont été des acteurs centraux du processus de révision lui-même, et restent aujourd'hui au cœur de la réflexion sur les moyens d'améliorer les institutions de la V<sup>ème</sup> République. Enfin, les députés sont les observateurs les mieux placés pour analyser les effets de la réforme, en particulier pour apprécier sa contribution à la revalorisation (ou non) de la place du parlement dans le régime politique français.

Pour éclairer le point de vue que les députés portent sur cette réforme, nous avons mobilisé les données recueillies dans le cadre de deux projets de recherche conduits au sein du Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux (voir encadré).

### **Données de l'étude**

Le présent essai s'appuie sur les données du projet ANR LEGIPAR (« Légitimation parlementaire et gouvernement démocratique en France et dans l'Union européenne »), conduit de janvier 2009 à juin 2012 par une équipe de chercheurs du Centre Emile Durkheim (Sciences Po Bordeaux) et du Centre d'études européennes (Sciences Po Paris). Dans le cadre de cette enquête, 227 députés ont répondu lors d'entretiens en face-à-face à un questionnaire fermé, comportant des items sur la révision constitutionnelle de 2008 et la perception de leur travail parlementaire. 114 de ces



députés ont, de plus, participé à un entretien ouvert, au cours duquel 70 ont évoqué la révision constitutionnelle et ses effets. Ces entretiens ont été menés à l'Assemblée nationale entre septembre 2009 et janvier 2011.<sup>15</sup>

Nous avons pu comparer ces réponses, points de vue et témoignages, postérieurs à la réforme, à des données antérieures. Dans le cadre du projet de recherche DEPAstra (« Les députés français à Paris et Strasbourg ») conduit au sein du Centre Emile Durkheim, sur la base d'un financement de la région Aquitaine (2006-2008), nous avons en effet interviewé 80 députés dans des conditions similaires (questionnaire fermé et ouvert en face-à-face à l'Assemblée nationale). Ces élus ont été interrogés en 2006 et début 2007, soit de un à deux ans avant le vote de la révision constitutionnelle. L'examen de cette première série d'entretiens permet de discerner ce qui tient à la posture partisane des députés dans leurs opinions les plus récentes, les élus de la majorité ayant

tendance à louer la réforme et ceux de l'opposition à la critiquer. Comme la révision constitutionnelle n'était pas encore à l'ordre du jour lors de notre première enquête, les propos des députés n'étaient pas entachés par ce biais.

Pour des raisons d'espace, nous ne pourrons mener une comparaison systématique entre ces deux séries d'entretiens. On se contentera d'indiquer que l'appréciation générale que portent les députés sur le régime français présente une polarisation partisane plus nette après la réforme qu'avant celle-ci. Par contre, lorsque les élus entrent dans les détails des vertus et faiblesses de la V<sup>ème</sup> République, les mêmes appréciations, arguments et raisonnements reviennent dans les deux séries d'entretiens, ce qui laisse penser que les propos des élus ne sont que superficiellement motivés par des logiques d'allégeance ou de défiance vis-à-vis de l'exécutif.

15. Cf. [www.legipar.sciencespobordeaux.fr](http://www.legipar.sciencespobordeaux.fr)

Dans la première partie de cet essai, nous retracerons la genèse de cette révision constitutionnelle, en montrant comment nous sommes passés d'une relative unanimité entre les partis sur la nécessité d'une révision à des divergences partisans claires quant à ses modalités concrètes. Nous verrons que la révision était mue, entre autres, par une volonté d'améliorer l'efficacité du travail parlementaire, qui a amené à une convergence de vues inattendue entre les élus de droite et de gauche sur la revalorisation des commissions parlementaires. Cependant, les divergences de vues entre les élus quant au rôle que doit jouer le parlement en France ont induit des controverses sur d'autres points, tel que le droit d'amendement. Afin de dépasser les biais qui sous-tendent les propos des élus en raison de leurs engagements partisans, nous confronterons les témoignages et opinions des députés avec des données objectives sur l'impact de la révision sur le travail législatif. Pour conclure cette étude et mieux saisir ce qui nourrit l'insatisfaction des députés par rapport à la réforme de 2008 et à sa mise en œuvre, nous pencherons sur les propositions qu'ils avancent pour améliorer l'organisation du travail parlementaire.

## LA GENÈSE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008

« J'ai relu ces derniers jours les plates-formes de nos différents partis politiques. Sur le temps de travail, sur l'immigration, sur la fiscalité, il y a bien des différences. Mais sur la question institutionnelle, que de points communs ! ». <sup>16</sup> Ces propos sont ceux de Jean-François Copé, ancien président du groupe UMP à l'Assemblée nationale <sup>17</sup>, lors du débat du texte devant le Congrès. Ils reflètent bien le consensus relatif qui existait entre les partis de gouvernement de gauche et de droite sur les carences du régime français et sur les réformes à entreprendre pour y remédier.

---

16. Jean-François Copé, lors de la présentation du texte devant le Congrès.

17. Il y a quatre groupes politiques à l'Assemblée nationale sous la XII<sup>ème</sup> législature (2007-2012) : le groupe UMP (Union pour un mouvement populaire) qui compte 298 membres et 7 apparentés (données : avril 2012) ; le groupe SRC (Socialiste, radical, citoyen et divers gauche) qui compte 182 membres et 15 apparentés ; le groupe NC (Nouveau centre) qui compte 22 membres et 2 apparentés ; le groupe GDR (Gauche démocrate et républicaine), qui compte 20 membres. Il y a aussi 13 députés non-inscrits et 18 sièges vacants.

## *Les déclarations des candidats à la présidentielle de 2007*

Avant que le gouvernement ne prenne l'initiative de cette révision constitutionnelle, les partis politiques de gouvernement s'entendaient sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle. Pendant la campagne électorale pour la présidentielle de 2007, les candidats de l'UMP et du Parti socialiste ont ainsi tous deux plaidé pour une réforme ambitieuse des institutions. La tribune de Nicolas Sarkozy, publiée dans *Le Monde* le 9 mars 2007, contient déjà les éléments clés du futur projet de loi.<sup>18</sup> Il y écrit notamment : « Nous devons accorder davantage d'autonomie au parlement dans la conduite de son activité législative et de contrôle de l'action du gouvernement. (...) C'est pourquoi je propose de donner aux parlementaires une plus grande maîtrise de leur ordre du jour, (...) que le chef de l'État associe, demain, davantage le parlement à l'exercice de son pouvoir de nomination, (...) que les Français puissent

directement saisir l'instance disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature ».

Sa principale concurrente, la socialiste Ségolène Royal, avait quant à elle inclut dans son Pacte présidentiel un paragraphe intitulé « Modernisation des institutions », qui contenait un titre « Revaloriser le rôle du parlement » et plusieurs articles appelant à une révision constitutionnelle.<sup>19</sup> Elle avait demandé au sénateur Jean-Pierre Bel de présider un groupe de travail sur les questions institutionnelles, groupe qui avait rendu, le 8 février 2007, un rapport intitulé « Pour une nouvelle République ».<sup>20</sup> Les propositions contenues dans ce texte, que l'on retrouve aujourd'hui encore dans les programmes institutionnels du Parti socialiste<sup>21</sup>, correspondent largement aux changements contenus dans la révision constitutionnelle de 2008.<sup>22</sup>

19. [www.presidentielle-2007.net/actualite/index.php/2007/02/11/107-le-pacte-presidentiel-de-segolene-royal](http://www.presidentielle-2007.net/actualite/index.php/2007/02/11/107-le-pacte-presidentiel-de-segolene-royal)

20. <http://www.scribd.com/doc/40106/Rapport-de-JeanPierre-Bel>

21. Cf. Parti socialiste, Forum des idées « Institutions », *Pour une République nouvelle*, 2 février 2011 ([www.parti-socialiste.fr/static/10140/pour-une-republique-nouvelle-les-propositions-pour-nos-institutions-87988.pdf?issuul=ignore](http://www.parti-socialiste.fr/static/10140/pour-une-republique-nouvelle-les-propositions-pour-nos-institutions-87988.pdf?issuul=ignore)), vu le 1<sup>er</sup> octobre 2011.

22. Le programme du Parti socialiste en matière de réforme constitutionnelle s'inspire aussi des propositions d'Arnaud Montebourg et Bastien François contenues dans leur ouvrage : *La Constitution de la VI<sup>ème</sup> République*, Paris : Odile Jacob, 2005.

18. Nicolas Sarkozy, « Une démocratie irréprochable », *Le Monde*, 9 mars 2007.

Ainsi : « notre projet évoque une ‘co-maîtrise de l’ordre du jour’ » ou « je préconise que la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte adopté par la commission ».

Rétrospectivement, la révision de 2008 apparaît comme une sorte de plus petit dénominateur commun entre les positions de l’UMP et celles du Parti socialiste. Le programme de ce dernier allait toutefois plus loin dans le changement, aussi bien sur la réduction des pouvoirs présidentiels que sur la revalorisation du rôle du parlement. Pour l’UMP, la limitation de certains pouvoirs du président (comme celui des nominations) devait aller de pair avec l’extension d’autres (comme le droit de s’adresser au parlement).<sup>23</sup> Du côté du Parti socialiste, la réduction des pouvoirs présidentiels était plus générale. Les socialistes proposaient aussi des réformes de plus grande ampleur

---

23. Ajout à l’article 18 de la Constitution : « Il [Le président de la République] peut prendre la parole devant le parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l’objet d’aucun vote ». Le président de la République a utilisé cette possibilité le 22 juin 2009 lorsqu’il s’est adressé au Congrès à propos de la situation économique et financière de la France.

s’agissant du parlement : ils entendaient non seulement renforcer le rôle des commissions, mais aussi leur permettre d’adopter des lois. En outre, le projet de réforme du Parti socialiste portait sur un certain nombre de points qui n’étaient pas évoqués par l’UMP et ne se retrouvèrent pas dans la révision de 2008. Le candidat de l’UDF François Bayrou, qui arriva troisième au premier tour de la présidentielle de 2007, réclamait également « un parlement maîtrisant son ordre du jour, et non plus une chambre d’enregistrement », ainsi qu’un renforcement de ses pouvoirs de contrôle.<sup>24</sup> Ses propositions et celles du Parti socialiste étaient convergentes sur plusieurs autres points : mandat unique, réforme du mode de scrutin.

### *Des députés en attente de changements*

Pour les députés, le désir de réforme constitutionnelle n’est pas nouveau. Compte tenu de l’abaissement spectaculaire du parlement opéré par la constitution de 1958, puis par

---

24. [www.bayrou.fr/propositions/sixieme-republique.html](http://www.bayrou.fr/propositions/sixieme-republique.html)

l'élection directe du président et la bipolarisation croissante de la vie politique française, ils plaident depuis longtemps déjà pour une revalorisation de l'Assemblée nationale.

Lors des entretiens conduits dans le cadre du projet DEPAstra en 2006 et 2007, beaucoup de députés de droite comme de gauche ont spontanément fait part aux enquêteurs de leurs suggestions de réforme constitutionnelle. Ils estimaient notamment indispensable de revaloriser les pouvoirs des commissions parlementaires et de permettre un recours plus large aux commissions d'enquête. Plusieurs élus ont aussi évoqué la nécessité d'une meilleure préparation des textes par l'exécutif : « j'ai le sentiment d'être inondée de textes législatifs qui nous parviennent du gouvernement, quelquefois pas bien préparés ». <sup>25</sup> L'insuffisance des moyens de contrôle sur le gouvernement revenait aussi fréquemment dans les propos des députés : « l'Assemblée nationale doit avoir ses propres

25. Entretien avec une députée membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet DEPAstra.

moyens de contrôle, contrôle de la loi, suivi de la loi, suivi des décrets et contrôle budgétaire. Si vous interrogez le gouvernement, il vous répond comme il veut ». <sup>26</sup> Une autre critique portait sur le manque d'influence de l'Assemblée dans la production des lois <sup>27</sup> : « En tant que législateur, au sens premier du terme, au sens très littéraire, je dirais que 5 % des lois en France sont faites par les députés et 2 % par les sénateurs, le reste c'est le gouvernement » <sup>28</sup> ; « Chez nous, ça doit être 97 % de projets de loi ». <sup>29</sup> Quant aux propositions émanant des députés, « il y en aura peut-être un sur mille qui va sortir ». <sup>30</sup>

Nous reviendrons sur l'impact qu'a eu la révision constitutionnelle sur la part des projets et propositions de loi dans les travaux de l'Assemblée et sur leur devenir respectif.

26. Entretien avec un député membre du groupe SRC, septième mandat, réalisé dans le cadre du projet DEPAstra.

27. Les projets de loi émanent du gouvernement ; les propositions de loi proviennent des parlementaires (députés et sénateurs).

28. Entretien avec un député membre du groupe GDR, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet DEPAstra.

29. Entretien avec une députée membre du groupe UDF, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet DEPAstra.

30. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet DEPAstra.

### ***Des citoyens favorables à la revalorisation du parlement***

Le principe d'une revalorisation du parlement au moyen d'une réforme constitutionnelle était largement approuvé par la population. Selon un sondage Ifop paru dans *Le Journal du Dimanche* le 20 juillet 2007, 86 % des personnes interrogées étaient favorables à la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux et à la possibilité donnée à chaque citoyen de saisir le Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité d'une loi aux droits fondamentaux ; 83 % des sondés souhaitaient que le parlement puisse s'opposer aux propositions de nominations du président à la tête d'institutions importantes ; 70 % étaient favorables à ce que le chef de l'Etat puisse prendre la parole devant le parlement réuni en Congrès.<sup>31</sup>

Malgré cette unanimité apparente de la classe politique et de l'opinion publique, la révision constitutionnelle de 2008

n'a été votée que de justesse. En lecture définitive dans les deux chambres, la réforme a été approuvée par 315 députés et 162 sénateurs, et rejetée par 231 députés et 125 sénateurs. Au total, 477 parlementaires s'étaient donc prononcés pour, soit 57,26 % de votes favorables, près de trois points en dessous de la majorité requise par la Constitution pour l'adoption en Congrès. Les responsables de la majorité ont donc eu fort à faire pour mobiliser leurs troupes et éviter l'affront d'un rejet de la réforme lors du vote final.

Comment expliquer qu'un projet qui répondait *a priori* aux attentes d'une grande majorité d'élus et de citoyens soit, en définitive, si contesté ? On peut, bien entendu, invoquer le positionnement stratégique des leaders de l'opposition, qui ne tenaient pas à offrir un succès au président, fût-ce au détriment de leurs engagements passés. C'est pour conjurer cette perspective que les 17 députés socialistes signataires de la tribune appelant à une révision constitutionnelle dénonçaient les enjeux partisans qui risquaient de bloquer le processus : « Notre conviction est que, face à cette urgence et à l'importance de l'enjeu pour notre

31. Sophie Huet, « Congrès : Sarkozy s'appuie sur l'opinion pour l'emporter », *Le Figaro*, 21 juillet 2008.

démocratie, les petits calculs politiques n'ont pas leur place à droite comme à gauche. Réformer la Constitution n'est pas un acte législatif comme un autre ». <sup>32</sup> Toutefois, Paul Giacobbi fut le seul des signataires à voter pour la réforme, ce qui témoigne de l'intensité de la discipline partisane sur ce dossier.

### **La procédure de réforme de la Constitution**

A l'exception de la réforme de 1962 introduisant l'élection directe du président, qui fut adoptée par la voie très controversée de l'article 11 de la Constitution (référendum sans intervention du parlement) afin de contourner la possible opposition des chambres, toutes les révisions constitutionnelles ont été opérées selon la procédure

32. « Dix-sept députés socialistes jugent la réforme des institutions prometteuse et se disent prêts à la voter », *Le Monde*, 22 mai 2008.

prévue par l'article 89. Elles ont été adoptées par la voie du Congrès (les deux chambres réunies à Versailles), à l'exception de celle du 2 octobre 2000, relative à l'introduction du quinquennat présidentiel, qui a fait l'objet d'un référendum.

La révision constitutionnelle de 2008 est issue des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, présidé par Edouard Balladur. Il a été mis en place en juin 2007 afin d'établir une proposition de réforme, remise au président de la République le 29 octobre 2008. Le projet de loi constitutionnelle, basé sur ce rapport, a été discuté et voté par les deux chambres, puis soumis à un vote final du Congrès le 21 juillet 2008. <sup>33</sup>

33. [www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/revisions-constitution-cinquieme-republique/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/revisions-constitution-cinquieme-republique/index.shtml)



## *Un débat parlementaire très clivé*

Les débats parlementaires sur le projet de loi ont été très vifs, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Lorsque le texte a été examiné par le Congrès réuni à Versailles, les positions des deux camps politiques étaient plus tranchées encore.<sup>34</sup>

### **Principales dispositions de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 relatives au parlement et aux rapports entre les pouvoirs**

*Article 11* : Possibilité pour un cinquième des membres du parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits, de demander la tenue d'un référendum. Le parlement peut s'y opposer en procédant à une lecture du texte.

*Article 13* : Les commissions parlementaires peuvent s'opposer à des nominations présidentielles à la majorité

des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*Article 18* : Le président de la République peut convoquer le Congrès du parlement français pour faire une déclaration. Un débat peut suivre sa déclaration, hors présence du président.

*Article 24* : Le nombre des députés et des sénateurs est fixé par la constitution. Les Français vivant à l'étranger sont dorénavant représentés au Sénat et à l'Assemblée nationale.

*Article 25* :

- Les parlementaires sont remplacés temporairement en cas d'exercice de fonctions gouvernementales.

- Nouvel alinéa : « Une commission indépendante (...) se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ».

*Article 34* :

- La loi fixe désormais les règles concernant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias », et le

34. [www.assemblee-nationale.fr/13/congres2/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/congres2/index.asp)

régime électoral des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France.

- L'avant-dernier alinéa est remplacé comme suit : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État » et « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation (...) ».

- Nouvel article 34-1 permettant aux assemblées de voter des résolutions à condition qu'elles ne remettent pas en cause la responsabilité du gouvernement, ni qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

*Article 35* : Renforcement de la procédure d'autorisation de déclaration de guerre par le parlement.

*Article 38* : Les ordonnances ne peuvent plus être ratifiées que de manière expresse.

*Article 42* :

- La discussion des projets et propositions de loi ne porte plus sur le texte présenté par le gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets

de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

- Un délai de six semaines doit s'écouler entre le dépôt du projet ou de la proposition et la discussion du texte, sauf urgence.

*Article 44* : Le droit d'amendement doit être défini par le règlement des assemblées dans le cadre fixé par une loi organique, qui leur permet d'instaurer un temps global pour l'examen des textes de loi en séance publique.

*Article 48* :

- Les assemblées fixent désormais elles-mêmes leur ordre du jour.

- Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

- Le gouvernement peut inscrire à l'ordre du jour, par priorité, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve, des textes transmis par l'autre assemblée depuis

six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35. *Article 49 alinéa 3* : L'usage de cette disposition, permettant au gouvernement de faire adopter un projet de loi sans vote du parlement en engageant sa responsabilité, est limité : la disposition ne s'applique que pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et pour un autre projet de loi dans la limite d'une fois par session parlementaire.

*Article 51-1* : Dans chaque assemblée, les droits des groupes parlementaires sont désormais fixés par leur règlement, qui doit reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

*Article 51-2* : Des commissions d'enquête peuvent désormais être créées au sein de chaque assemblée.

*Article 61-1* : Les justiciables ont désormais la possibilité de contester *a posteriori* la constitutionnalité d'une mesure qui leur est opposée.

*Article 88-4* : Chaque assemblée doit disposer d'une commission chargée des affaires européennes.

L'argument central des élus UMP pour défendre le projet de réforme était l'absence d'alternative. Comme le disait François Fillon lors de la présentation du texte devant le Congrès, c'est « soit le renouveau, soit le *statu quo* : voilà l'alternative et tout le reste n'est que littérature ».<sup>35</sup> Ces propos s'adressaient clairement aux élus de l'opposition, qu'il cherchait à convaincre de voter en faveur du texte, faute de quoi la réforme serait rejetée. François Fillon soulignait ainsi la prise en compte des suggestions de l'opposition, en rappelant que sur les « 271 amendements qui ont été adoptés, près d'une cinquantaine émanent de l'opposition »<sup>36</sup>, argument qui fut repris par Jean-François Copé. Les leaders de la majorité soulignèrent aussi que les élus socialistes avaient, à plusieurs reprises (sous présidences de François Mitterrand et lorsque Lionel Jospin était à Matignon), pris l'initiative d'une révision constitutionnelle.<sup>37</sup> Lors de l'explication de vote du groupe socialiste, radical et citoyen (SRC) de l'Assemblée nationale, Arnaud

35. François Fillon, lors de la présentation du texte devant le Congrès.

36. François Fillon, *idem*.

37. François Fillon, *idem*.

Montebourg revint sur cet argument en précisant que François Fillon avait oublié de préciser qu'à l'époque ces tentatives de réforme avaient échoué en raison de l'opposition des parlementaires de droite.<sup>38</sup>

Le discours des partis d'opposition trouvait là une bonne synthèse : leurs membres refusaient de voter cette révision constitutionnelle, qu'ils jugeaient inadéquate, mais ne voulaient pas apparaître comme hostiles au principe même d'une réforme. Aussi ont-ils rappelé à loisir leurs initiatives passées en vue de la révision de la Constitution. Pour justifier leur opposition à la réforme, les élus de gauche ont insisté sur ces carences : « Ce qui fait événement dans ce projet de loi, ce ne sont pas les quelques articles que l'on nous demande de réécrire, ce sont tous ces articles, et les plus importants, qui sortiront inchangés de la réforme »<sup>39</sup>, déclara ainsi Marie-George Buffet, au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) de l'Assemblée

---

38. [www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/revisions-constitution-1958.html](http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/revisions-constitution-1958.html)

39. Marie-George Buffet pour le groupe GDR, lors de la présentation du texte devant le Congrès.

nationale. Tous les orateurs de gauche adoptèrent ce discours nuancé, à l'exception de Guy Fischer, porte-parole du groupe communiste du Sénat. S'adressant uniquement aux parlementaires (sans saluer, comme les autres orateurs, le président du congrès et les autres responsables présents), il estima que cette révision « tourne le dos aux exigences démocratiques ».<sup>40</sup> Même nuancée, l'opposition fut massive lors du vote : au sein du groupe SRC, la révision ne fut approuvée que par neuf élus apparentés et un seul membre – Jack Lang, qui avait siégé au sein du Comité Balladur.

---

40. Guy Fischer, groupe GDR, lors de la présentation du texte devant le Congrès.

## **DES VISIONS TRÈS CONTRASTÉES DES VERTUS DE LA RÉFORME**

Nos données montrent qu'un profond clivage persiste entre élus de gauche et de droite quant aux vertus de la révision, notamment à sa contribution au rééquilibrage des pouvoirs. Dans le cadre du projet LEGIPAR, nous avons demandé aux députés (entre septembre 2009 et janvier 2011) de réagir à l'affirmation « la révision constitutionnelle de 2008 a revalorisé le rôle du parlement » en choisissant parmi les cinq items suivants : « tout à fait d'accord », « d'accord », « pas d'accord », « pas du tout d'accord », « ne sait pas ». Les réponses à cette question montrent que la polarisation entre gauche et droite, qui a dominé le débat sur la révision constitutionnelle, reste déterminante lorsque les députés en dressent un bilan. Alors même que la revalorisation du rôle du parlement était le but déclaré de la révision, seuls 8,2 % des députés de gauche (appartenant tous au Parti socialiste) étaient d'accord avec l'affirmation ; les députés de droite s'estimaient pour leur part globalement satisfaits, avec 91,8 % d'approbations.

Ceci étant, jusqu'à quel point les députés sont-ils sincères dans leurs critiques ou leurs louanges ? La polarisation gauche-droite persiste-t-elle si l'on donne la parole aux députés pour leur permettre d'établir un bilan plus détaillé et plus nuancé ? Que signifie exactement la revalorisation du parlement pour les élus ? Est-elle comprise de la même manière à gauche et à droite ?

### ***A l'UMP, une vision globalement positive, mais abstraite***

Lorsque les députés UMP s'expriment de manière plus précise sur leurs perceptions des effets de la révision, l'unanimité n'est plus de mise. Des 39 députés UMP qui ont évoqué spontanément la révision de 2008 dans les entretiens ouverts, sept se sont exprimés clairement contre, deux y ont distingué des aspects positifs et négatifs, et 29 en ont tiré un bilan globalement positif. Les députés qui vantent la réforme insistent tout particulièrement sur quatre aspects : les droits de l'opposition, l'influence législative du parlement, la revalorisation du

travail en commission et le meilleur encadrement des débats en plénière.

### ***Les droits de l'opposition***

Les élus de l'UMP soulignent « le renforcement du temps de parole pour l'opposition dans les questions orales »<sup>41</sup> et le contrôle par celle-ci d'une partie de l'agenda : « C'est quand même essentiel, au niveau démocratique, je suis dans la majorité, mais l'opposition a la possibilité d'avoir une journée par semaine pour déposer un texte ».<sup>42</sup> L'article 48 alinéa 5 prévoit en effet que « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ». Selon de nombreux élus UMP, cet aspect de la réforme incite l'opposition à adopter une attitude plus constructive.

41. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

42. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 17 juin 2010.

### *L'influence législative du parlement*

Les députés de la majorité se montrent assez optimistes quant à l'impact de la réforme à l'égard de l'influence législative du parlement : « Quand vous regardez un petit peu les chiffres des initiatives parlementaires il y a deux, trois ou quatre ans, avant la réforme en tout cas, vous êtes à 80 % / 20 % [rapport entre projets et propositions de loi]. Aujourd'hui, c'est mieux, si l'on regarde un petit peu les statistiques de l'initiative parlementaire ». <sup>43</sup> « Depuis la révision, il y a 50 % de lois qui viennent du gouvernement et 50 % qui sont produites ou coproduites par les députés. Produites, car nous faisons des propositions, et coproduites, car c'est le gouvernement et nous qui travaillons ensemble sur les projets de lois ». <sup>44</sup> « On peut avoir des initiatives, et on peut appeler ça des initiatives populaires. Parce que sur quelques propositions de loi que j'ai faites [...] j'oblige les collectivités territoriales à construire tous

les bâtiments avec 60 % de voltaïque... C'est moi qui l'ai préparée, ce n'est pas le ministère. Ce sont des initiatives parlementaires qui sont plus intéressantes... ». <sup>45</sup>

Les élus soulignent aussi la limitation de certains instruments de rationalisation du parlementarisme : « L'article 49-3 n'est applicable qu'une fois dans une législature, sauf pour les lois de finances et les lois de sécurité sociale. C'est plutôt une réduction de l'application de l'article 49-3 » <sup>46</sup>. <sup>47</sup>

### *La revalorisation du travail en commission*

C'est le principal motif de satisfaction avancé par les députés de droite : « Il y a une place primordiale qui est donnée au travail en commission ; le fait que ce soit le texte de la commission qui soit la base de la discussion en séance

45. Entretien avec un député membre du groupe UMP, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 juin 2009.

46. Article 49-3 de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

47. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 juin 2010.

43. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 7 juillet 2010.

44. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 21 octobre 2010.

publique, cela est fondamental ». <sup>48</sup> « Jusqu'à 2008, les textes qui venaient en séance publique étaient des textes gouvernementaux à 99 %. Aujourd'hui, c'est le texte de la commission, amendé par les commissions, qui arrive dans la séance publique ». <sup>49</sup> « Le travail en commission a changé parce que maintenant on vote sur la base d'un texte qui a été retenu en commission, donc c'est quand même beaucoup mieux, on n'a pas l'impression de recommencer le travail. C'est vraiment une belle réussite ». <sup>50</sup> « Que maintenant en commission il y ait une feuille d'émargement, ça fait partie des choses qui font que la commission prend plus de poids et donc pour moi c'est plus intéressant ». <sup>51</sup>

Les élus UMP insistent également sur les gains d'efficacité dans l'organisation générale du travail parlementaire, en

---

48. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 20 mai 2010.

49. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 9 décembre 2009.

50. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

51. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 8 décembre 2009.

vantant la plus grande focalisation des députés sur l'élaboration des textes de loi : « Avant, on était plutôt une chambre d'enregistrement, alors que maintenant on contribue très largement à l'élaboration des lois. (...) Tous les parlementaires qui siègent dans des commissions dites techniques aujourd'hui ont la possibilité vraiment d'apporter leur contribution à un texte de loi, de l'améliorer sous forme d'amendement et on est davantage écoutés ». <sup>52</sup> « On peut aller se balader dans une autre commission, défendre un amendement, alors que cela n'était pas possible avant. Avant, ils étaient déposés et défendus par le collègue qui était membre d'une autre commission ». <sup>53</sup>

### *L'accroissement global de l'efficacité parlementaire et du sérieux des élus*

Les élus UMP se félicitent de ce que la revalorisation du travail en commission a, symétriquement, induit une réduction de l'importance des débats en séance plénière et

---

52. Entretien avec un député membre du groupe UMP, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2010.

53. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 juin 2010.



un meilleur encadrement de ceux-ci et du comportement des élus : « L'essentiel du travail est fait en commission, ce qui nous évite d'avoir des clowneries comme on peut les voir au sein de l'hémicycle comme certains parlementaires au prétexte qu'ils sont vus par la télévision cherchent tous les moyens pour se faire remarquer ». <sup>54</sup> « On assiste quand même beaucoup moins à des scènes caricaturales d'obstruction. C'était une image catastrophique du parlement, c'était aussi un manque d'efficacité total du parlement ». <sup>55</sup> « On a une obligation d'efficacité, puisqu'on évite de palabrer, de rallonger les débats, on va à l'essentiel, je pense que ça aussi c'est une forme de valorisation de notre travail : être pragmatique, concis, et pertinent ». <sup>56</sup>

Malgré l'évocation répétée par des élus de l'UMP de ces évolutions positives, la plupart ont été quelque peu en

---

54. Entretien avec une députée membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 10 février 2010.

55. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

56. Entretien avec une députée membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 octobre 2010.

peine de les illustrer par des exemples concrets ou d'en préciser l'impact effectif. Ce fut le cas d'un député UMP très expérimenté, qui se montra disert sur les différents éléments de la réforme mais qui, interrogé sur le point de savoir si elle avait eu des effets positifs sur ses propres activités, répondit : « pas spécialement, non ». <sup>57</sup> Son assistant parlementaire s'est alors mêlé à la discussion pour rappeler au député les multiples avantages de la révision. Ce cas est typique des élus UMP qui ont adopté, par principe, un discours de soutien à la réforme, mais ont été peu capables de l'illustrer d'exemples.

De nombreux députés ont expliqué manquer de recul pour le faire – ce qui est véridique pour ceux que nous avons interrogés fin 2009 – et insisté sur le temps nécessaire à la mise en œuvre effective d'une réforme de cette ampleur : « Je pense que cette révision est bien, probablement insuffisante, mais c'est une première étape ». <sup>58</sup> « Il faut plus de

---

57. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 juin 2010.

58. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 décembre 2009.

temps »<sup>59</sup> pour juger de ses effets. « Maintenant, il faut que les habitudes changent. Il y a quand même un passé qui est lourd et ce passé ne va pas s'effacer parce qu'on a révisé la Constitution l'année dernière ».<sup>60</sup> Certains mettent aussi en cause la capacité d'adaptation des élus : « Est-ce que tous les députés ont changé leurs habitudes ? Pas tous. J'ai du mal moi aussi. J'ai les miennes mais on y va progressivement, petit à petit. Il faut que l'on prenne les nouveaux rôles que l'on nous a confiés ».<sup>61</sup> D'autres soulignent également la nécessité d'une adaptation de l'exécutif : « Je pense que les parlementaires et le gouvernement ne se sont pas encore appropriés cette réforme, qui permet normalement de donner beaucoup plus de moyens au parlement pour fonctionner ».<sup>62</sup> Des élus UMP, enfin, évoquent les freins qui découlent de l'attitude de l'opposition : « Il y a eu tout

59. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 7 juillet 2010.

60. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

61. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 18 mai 2010.

62. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 décembre 2010.

un débat sur la révision constitutionnelle de 2008 puis ensuite le vrai débat à l'Assemblée a porté sur la modification du règlement et l'introduction du temps programmé pour éviter que les débats ne durent trop longtemps. Cela a donné lieu à des séances extraordinairement mouvementées (...) où par exemple les députés socialistes sont descendus chanter la Marseillaise ».<sup>63</sup>

### ***A gauche, une déception, malgré quelques points de satisfaction***

Les députés de gauche, qui se sont montrés très sévères dans le questionnaire fermé, ont également fait preuve d'un fort scepticisme dans leurs commentaires libres quant à l'impact concret de la réforme et aux intentions de ses initiateurs : « C'était une escroquerie intellectuelle ».<sup>64</sup> « Les droits supplémentaires donnés aux parlementaires sont

63. Entretien avec un député membre du groupe UMP, dixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 23 février 2010. A ce sujet, voir le témoignage littéraire du député UMP Jean-Pierre Soisson : *Folle nuit à l'Assemblée nationale*, Editions Imprimerie Moderne, 2009.

64. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

restés virtuels ». <sup>65</sup> « Il y a quelques aspects techniques et qui ont été modifiés, mais au total sur l'équilibre entre l'exécutif et le parlement, cela n'a pas été dans le sens du parlement ». <sup>66</sup> « La réforme n'a pas revalorisé le parlement. Non, au contraire, elle l'a affaibli. C'est typique du sarkozysme : on vous vend un slogan et quand vous regardez tous les textes du sarkozysme, le contenu du texte est tout à fait l'opposé de son titre et de son slogan. C'est une méthode de gestion et de simplification et c'est systématique ». <sup>67</sup> Même sur les aspects qui leur semblaient positifs, le doute prédomine : « Le seul progrès qu'il y avait dans la réforme, c'est le référendum d'initiative citoyenne. Il faut qu'il y ait une loi organique qu'il le mette en application, donc on attend toujours que cette loi soit mise à l'ordre du jour ». <sup>68</sup>

---

65. Entretien avec un député membre du groupe SRC, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 mars 2011.

66. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 23 novembre 2010.

67. Entretien avec un député membre du groupe SRC, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 19 mars 2010.

68. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 novembre 2010.

Quatre points focalisent en particulier l'attention des élus de gauche : la restriction des espaces de débats, la perte des pouvoirs de blocage, l'attitude de la majorité et l'absence de remise en cause de la domination de l'exécutif.

### *La restriction des espaces de débats et le manque de temps*

Alors que de nombreux députés UMP se félicitent de la « rationalisation » des débats en plénière et des gains de temps induits par la réforme, la plupart des élus socialistes estiment que l'Assemblée nationale n'a plus assez de temps pour examiner les textes et en débattre : « On légifère beaucoup trop, il y a beaucoup trop de textes, trop rapidement, sans études d'impact ». <sup>69</sup> Pour illustrer cette difficulté, cet élu évoque le cas de la loi de modernisation de l'agriculture : « L'examen se termine le dimanche au Sénat et nous commençons en séance le mercredi. Il y a trois jours pour examiner un texte qui sort du Sénat.

---

69. Entretien avec une députée membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 juin 2010.

Personne ne prend suffisamment de recul et cela est un grand travers ». <sup>70</sup> Un autre député partage ce sentiment : « On se sent plus bridés, brimés à l'Assemblée, ne serait-ce que dans les interventions de deux minutes, cinq minutes, le droit d'amendement. Avec le temps guillotine, tout cela enlève beaucoup à la vie démocratique ». <sup>71</sup> « On a moins de place pour s'exprimer, on a moins de débats que l'on maîtrise en termes de propositions de loi ; les questions d'actualité, on en a deux de plus. Mais c'est réduit à deux minutes et ça tourne à la caricature. C'est vraiment un recul ». <sup>72</sup> « J'ai eu la chance d'aller au lycée et de faire la série classique, donc j'ai fait du latin et ça m'a appris à chercher la racine des mots. Très simplement dans le mot 'parlement', il y a le mot 'parler'. Donc l'endroit où l'on parle, c'est le parlement : le jour où l'on empêche le parlement de parler, ce n'est plus le parlement. Le parlement est dévalorisé puisque ce n'est plus l'endroit où l'on parle.

70. Entretien avec une députée membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 juin 2010.

71. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 15 décembre 2009.

72. Entretien avec une députée membre du groupe SRC, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 25 novembre 2009.

D'ailleurs, c'est même grave pour la démocratie car le jour où l'on ne parle plus au parlement, ça parlera ailleurs ». <sup>73</sup> « Les débats qui n'auront pas lieu dans l'hémicycle n'auront pas lieu non plus dans les commissions ». <sup>74</sup>

### *La perte des moyens de bloquer l'action de l'exécutif*

Comme on le verra, les députés de gauche apprécient le principe du renforcement des pouvoirs des commissions et certaines évolutions de leur mode de fonctionnement. Ils estiment en revanche que le prix à payer est trop élevé, non seulement en termes d'encadrement des débats en plénière, mais aussi de restriction du droit d'amendement : « Le travail en commission est une bonne chose, car on va plus loin au fond des choses. Par contre le droit d'amendement, tel qu'il a été aujourd'hui shunté, y compris dans sa défense de l'amendement, c'est une régression véritablement des droits du parlementaire ». <sup>75</sup> « Quand on faisait

73. Entretien avec un député membre du groupe SRC, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 février 2010.

74. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 20 décembre 2009.

75. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 décembre 2009.

des batailles d'amendements, c'était une façon d'apporter les idées au débat, mais c'est aussi une façon d'arriver à travers des amendements à faire durer le débat parlementaire pour que des populations puissent s'approprier le débat ».<sup>76</sup> « La réduction du pouvoir d'amender c'est très mauvais. (...) Le droit d'amender est tellement plus puissant que le texte lui-même. (...) Ca peut conduire au choix d'un amendement qui n'est pas seulement la modification de l'alinéa lui-même, mais qui modifie le fond du texte ».<sup>77</sup>

### *L'attitude de la majorité*

De nombreux élus SRC reprochent aussi aux députés de l'UMP d'annihiler la portée de certains aspects de la réforme par leur manque de sérieux ou leurs stratégies délibérées en ce sens. Le problème concerne notamment le regain de contrôle des députés sur leur agenda. Si, désormais, l'opposition peut imposer certains thèmes, l'absence délibérée d'implication des députés de la majorité dans les

76. Entretien avec un député membre du groupe SRC, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 février 2010.

77. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 20 décembre 2009.

séances qui leur sont consacrées prive la réforme de tout intérêt : « On nous avait dit que les partis politiques devraient déposer des propositions de loi. Donc le groupe socialiste à plusieurs reprises a déposé des propositions de loi, mais elles n'ont jamais été discutées, car la majorité s'oppose à la discussion et passe directement à un vote bloqué la semaine suivante. Ce qui veut dire qu'en réalité le travail n'a aucun intérêt. Donc on a donné l'impression qu'on allait donner plus de possibilités au parlement et ça ne correspond pas à la réalité. Puisque la majorité refuse de discuter ces propositions de loi, on aborde juste le sujet puis on finit par dire : « non, la majorité demande le vote bloqué la semaine suivante »... C'est un exemple précis de choses qu'on avait présentées comme un plus et qui en réalité... ».<sup>78</sup> « On a le droit de faire des propositions de loi, on en débat le jeudi quand les députés UMP sont rentrés chez eux, voilà, et ils disent 'on votera le mardi' ».<sup>79</sup> Un autre député souligne les effets délétères de cette pratique : « ils

78. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

79. Entretien avec un député membre du groupe SRC, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 02 novembre 2010.

[les députés de la majorité] ne savent même pas sur quoi ils votent ». <sup>80</sup>

De nombreux élus de gauche lient ainsi le manque d'impact de la réforme à l'attitude des élus de l'UMP : ils les accusent de saboter la réforme pour complaire au président ou constatent qu'ils n'ont pas d'autre choix que de se soumettre à ses attentes : « C'est impossible de faire des amendements, ils n'ont plus aucune substance. Même des amendements qui sont modestes, qui seraient des petites avancées pour nous sont systématiquement rejetés par le gouvernement et les députés de l'UMP. Ils n'ont plus aucune marge de manœuvre, ils sont terrorisés par le président Sarkozy ». <sup>81</sup>

### *La persistance de la domination de l'exécutif*

En finalité, c'est la persistance de la domination de l'exécutif que les députés de gauche mettent surtout en cause. Si

80. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 juillet 2010.

81. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 novembre 2010.

certains dénoncent le manque de courage des élus de l'UMP, d'autres admettent qu'ils n'ont guère le choix : « Il y a eu une seule députée très courageuse de l'UMP qui a accepté de voter pour cela, car c'était un projet socialiste. Les autres m'ont tous dit que même ceux qui auraient voulu le faire, parce qu'ils avaient lu le texte, ne pouvaient pas parce qu'on leur avait interdit de le faire et qu'ils prenaient le risque de ne pas être reconduits pour les prochaines désignations des candidats ». <sup>82</sup> « L'exemple le plus criant c'est le député X [UMP]. Il présente dans le cadre de la réforme Y un amendement pour modifier l'article Z. Le gouvernement lui demande de retirer son amendement ; il se dégonfle, il retire l'amendement. Nous, nous avons présenté le même amendement que le sien et, quand on passe au vote, il vote contre notre amendement, alors que c'était le même que celui qu'il avait défendu. Il aurait pu au moins intellectuellement s'abstenir. Ça veut dire qu'on lui a demandé non seulement de se coucher, mais de se battre contre quelque chose pour lequel il était.

82. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 juillet 2010.

Donc c'est très grave ». <sup>83</sup> « Il faudrait vraiment qu'il y ait un tremblement de terre pour que les gars de la droite votent un texte de la gauche ou votent contre un texte du gouvernement. Parce que, comme ils ont tous la trouille pour les investitures, il suffit qu'à l'Élysée là-bas, l'autre tape du pied avec ses talonnettes pour qu'ils rentrent tous dans le rang ». <sup>84</sup> « On ne peut plus étudier un texte en commission sans qu'un ministre ne soit là pour faire corps avec la majorité contre l'opposition ». <sup>85</sup>

Les députés en reviennent ainsi toujours au fait majoritaire et à la domination du gouvernement et du président. Ils se montrent sévères, mais aussi fatalistes et compréhensifs envers leurs pairs de l'UMP : « Aujourd'hui, la majorité des textes, voire la totalité des textes sont d'initiative gouvernementale. Quand je dis gouvernementale, ce n'est même

---

83. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 novembre 2010.

84. Entretien avec un député membre du groupe SRC, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 février 2010.

85. Entretien avec un député membre du groupe SRC, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 5 octobre 2010.

pas le gouvernement, c'est une commission à l'Élysée qui fait le texte, qui l'envoie au Conseil des ministres et le Conseil des ministres nous envoie le texte. Ça c'est 98 ou 99 % des textes qui sont d'initiative gouvernementale ». <sup>86</sup> « Il y a statistiquement beaucoup plus d'amendements refusés maintenant qu'avant parce que le président de la République est tellement autoritaire que la part, y compris la part des ministres, est faible ». <sup>87</sup>

### *Des points de convergence malgré tout*

Au-delà de ces divergences de vues et d'appréciation, il existe deux points de convergence entre élus des deux bords : de nombreux députés UMP admettent que la réforme ne remet pas en cause la domination de l'exécutif, tandis que la plupart des élus SRC reconnaissent que le renforcement des commissions a été particulièrement utile.

---

86. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 novembre 2010.

87. Entretien avec un député membre du groupe SRC, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 novembre 2010.

### *Une réforme qui ne remet pas en cause la domination de l'exécutif*

Lorsque l'on entre dans les détails de la réforme constitutionnelle, de nombreux députés UMP sont aussi sévères que les élus SRC sur sa portée concrète : « Cela n'a rien changé, dans les apparences oui ».<sup>88</sup> La réforme « a créé l'illusion de donner des pouvoirs mais dans la réalité, il n'en est rien. Nous le voyons dans la pratique. Je suis parlementaire depuis maintenant 23 ans et donc en 23 ans j'ai vu s'étioler complètement le pouvoir du parlementaire qui avant était écouté. Maintenant, les préfets ne nous écoutent plus dans les départements, les ministres ne nous écoutent plus au niveau de l'Etat, le président de la République nous ignore superbement ; il nous reste à faire des gesticulations, c'est ce que nous faisons. Je suis extrêmement pessimiste sur la démocratie représentative, celle dont nous sommes les acteurs ».<sup>89</sup>

88. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 novembre 2010.

89. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 novembre 2010.

C'est bien le manque de considération des membres de l'exécutif (président, conseillers, ministres, membres des cabinets) envers les parlementaires qui est en cause : « Nous sommes associés au rôle de conception de la loi mais notre parole est considérée comme sans intérêt, on ne l'écoute même pas. Il faut ajouter à ça que le travail parlementaire aujourd'hui ne permet plus une expression ailleurs que dans les commissions, et la majorité s'est donnée des droits de censure terribles, c'est-à-dire que l'on ne sert plus à rien. Strictement à rien. Il nous reste à interpeller le gouvernement dans le cadre des questions d'actualité. Alors là, c'est la gesticulation. On fait du bruit, on hurle, on hue, on s'invective et ça ne va pas plus loin que ça. C'est pitoyable. Ça n'est plus du tout une démocratie représentative ».<sup>90</sup>

Les députés UMP mentionnent aussi les initiatives prises pour détourner l'esprit de la Constitution révisée : « On va voir les ministres refiler les propositions, les sujets qu'ils

90. Entretien avec un député membre du groupe UMP, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 10 novembre 2009.



veulent voir éclore, les refiler à des parlementaires amis, qui seront contents de se faire un nom et qui présenteront le texte du gouvernement ». <sup>91</sup> Certains ne se font ainsi aucune illusion par rapport aux intentions des responsables de l'exécutif : « C'est comme l'eau quand on veut empêcher qu'elle coule, elle trouve toujours un chemin. Cette révision qui soi-disant accroît l'influence du parlement par rapport à l'exécutif, vous voyez bien que tout se décide dans le bureau de Sarkozy et quand on veut éviter l'obstruction vous voyez bien qu'on trouve toujours les moyens de faire obstruction ». <sup>92</sup>

Le fait majoritaire est ainsi fortement mis en cause : « Parce que *grosso modo* et en dépit de la révision constitutionnelle, c'est le texte du gouvernement qui est voté à l'arrivée, que la discipline majoritaire continue de jouer à plein et que, s'il le faut, on provoque une seconde délibération pour le cas échéant faire en sorte que le texte du gouvernement

91. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 novembre 2009.

92. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2009.

soit préservé. La révision constitutionnelle à cet égard ne modifie les choses vraiment qu'à la marge ». <sup>93</sup> « Pendant tout le débat budgétaire, on se retrouve comme avant avec un budget qui écrase complètement la volonté parlementaire... Il y a 39 amendements qui sont tombés à la poubelle, le gouvernement a dit au dernier moment : il y a 39 amendements à la poubelle... Ils avaient réussi cela grâce à un subterfuge, le président de séance a voté alors qu'il n'aurait pas dû voter. Il a donc voté pour faire 48 voix contre 48 voix, c'est scandaleux ce qui s'est passé. On nous a fait perdre notre temps, ça ne sert à rien d'être là ! ». <sup>94</sup>

Certains élus UMP prennent ainsi fait et cause pour l'opposition : « En ce qui concerne les propositions de loi, il n'y a que l'opposition qui en fait et elles ne passent pas, on perd son temps encore ». <sup>95</sup>

93. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2009.

94. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 30 novembre 2010.

95. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 30 novembre 2010.

*Une revalorisation des commissions appréciée de tous*

De même que les députés UMP se montrent moins enthousiastes au sujet de la réforme dès lors qu'il s'agit d'évoquer son impact concret sur le travail parlementaire, les élus de gauche sont plus nuancés dans leurs critiques lorsqu'ils évoquent certaines évolutions de l'organisation de l'Assemblée nationale.

Le premier réflexe de la plupart des députés de gauche que nous avons interrogés a été d'affirmer que la révision a, avant tout, revalorisé le rôle du président. On peut y voir l'effet d'un de ces « éléments de langage » que diffusent les appareils des partis, qui finissent par devenir un élément incontournable du discours des élus. La complexité et l'ampleur de la révision, qui touche les activités des députés à de multiples égards, les amènent cependant à nuancer leurs critiques et à porter un regard contrasté sur certains aspects de la révision.

Un élu socialiste, qui disait de la révision constitutionnelle « c'est un leurre complet, c'est pire qu'avant », n'en déclarait

pas moins, lorsqu'il évoquait les aspects concrets de son activité parlementaire : « j'ai peut-être été un peu sévère avec la révision constitutionnelle. Le fait qu'aujourd'hui, c'est le rapport de la commission qui est discuté et que c'est en commission que l'on fait un travail législatif important est un élément positif de cette révision constitutionnelle ». <sup>96</sup> Un autre député du groupe SRC, qui estimait que la réforme avait « renforcé le pouvoir présidentiel sans renforcer le pouvoir du parlement », changeait lui aussi d'optique lorsque nous lui demandions si la réforme avait eu un impact sur ses activités : « Oui, oui, même un rôle plutôt positif. Le fait que le texte qui arrive dans l'hémicycle est le texte issu de la commission donne un fort intérêt au travail en commission ». <sup>97</sup>

Il existe ainsi une sorte d'unanimité des élus SRC pour souligner l'intérêt du renforcement des commissions parlementaires. A la relance « vous m'avez dit que, sous couvert

96. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 20 janvier 2010.

97. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 22 juillet 2010.

de revaloriser le parlement, la réforme avait surtout revalorisé le président de la République », un député socialiste a ainsi répondu : « c'est un peu facile ce que j'ai dit. Le résultat final est-il vraiment différent ? Je ne suis pas convaincu. Mais le travail en commission a pu quand même un petit peu changer, on a vu une ou deux fois des ministres venir devant la commission pour discuter de leur texte. Car ça commençait à déraiper, pour eux. De ce point de vue-là, c'est peut-être un peu mieux, d'autant que le travail en commission est le travail le plus sérieux sur le plan législatif. On se retrouve entre spécialistes, on n'a pas besoin de faire d'effets de manche, on discute point par point. C'est là où on fait la loi, où on la fait le mieux ». <sup>98</sup> A cet égard, de nombreux élus socialistes partagent la satisfaction de leurs homologues de l'UMP. La révision de 2008 rompt en effet avec la stratégie des constituants de 1958, qui avaient délibérément limité le poids et le nombre des commissions parlementaires de manière à renforcer le gouvernement.

98. Entretien avec un député membre du groupe SRC, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2009.

L'article 43 de la Constitution <sup>99</sup> a été modifié afin de réorganiser le système des commissions au sein des deux chambres, ce qui permet de revaloriser l'influence législative et la capacité de contrôle du parlement. La révision introduit notamment « le recours prioritaire aux commissions permanentes en matière législative » et accroît leur nombre de six à huit. <sup>100</sup>

### *Comment interpréter consensus et dissensus ?*

Il existe un certain consensus entre députés de droite et de gauche sur deux points précis : la revalorisation du rôle des commissions parlementaires et l'absence de modification sensible de l'équilibre des pouvoirs à l'issue de la réforme. Ces deux constats ont été faits par de très nombreux élus, de gauche comme de droite. Comment peut-on expliquer

99. Article 43 (tel que révisé) : « Les projets et les propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du gouvernement ou de l'assemblée qui est en saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet ».

100. Pauline Türk, « Article 43 : Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution » in Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisseix, Jean Gicquel, *op. cit.*, 2011, pp. 205-207.

cette convergence ponctuelle et l'extrême divergence de vues sur les autres points de la réforme ?

D'une manière générale, le regard que portent les députés sur la réforme constitutionnelle est sous-tendu par leur appartenance à la majorité ou à l'opposition, mais aussi par leur conception du rôle du parlement dans un système démocratique. Les élus de la majorité soulignent ainsi à l'envi le renforcement de l'Assemblée nationale. Ce faisant, ils se réfèrent implicitement à un idéal-type de parlement « de travail », entièrement focalisé sur la fabrication de la loi, où les maîtres-mots sont expertise, rationalisation et efficacité. Les élus du groupe UMP ont multiplié les commentaires soulignant les progrès accomplis dans le fonctionnement courant de l'assemblée de ce point de vue-là : revalorisation du travail en commission, accroissement de leur nombre, prise en compte du texte de la commission pour les débats, multiplication des études d'impact, limitation du temps de parole en séance plénière, restriction du droit d'amendement, encadrement accru des pratiques d'obstruction, etc.

Les députés du groupe SRC sont plus partagés. Ils se félicitent eux aussi des progrès accomplis pour ce qui concerne le travail en commission, là encore par référence à un idéal-type de parlement « de travail » : cette évolution leur semble propice à un accroissement de l'efficacité des activités parlementaires et à un renforcement de l'influence de l'Assemblée nationale dans le processus législatif. Elle valorise l'expertise des députés et le travail accompli en commission, elle accroît la capacité des parlementaires à contester les analyses qui sous-tendent les projets de loi du gouvernement, elle favorise *a priori* une approche plus nuancée des dossiers. Ceci étant, ils déploient deux ensembles d'éléments. En premier lieu, les députés de gauche – comme une partie de ceux de droite – estiment que la portée de ces réformes est largement obérée par l'attitude du gouvernement et des élus de la majorité. Toutefois, la persistance du « fait majoritaire » s'oppose selon eux à la remise en cause de la passivité des députés de la majorité et de l'impuissance de ceux de l'opposition qui fondent la faiblesse de l'Assemblée nationale. En second lieu, les députés du groupe SRC estiment

que la recherche de l'efficacité sacrifie trop la liberté d'action des élus.

Elle s'accompagne en effet de tout un train de mesures qui réduisent considérablement la capacité de l'opposition à faire obstacle à l'adoption d'un texte ou même à se faire entendre lors de son examen. Certes, la révision permet pour la première fois aux élus d'opposition de contrôler une partie de l'agenda, mais cela n'a guère d'intérêt dans la mesure où ces séances sont boudées par les députés de la majorité. La réforme de la Constitution a donc conduit à une double restriction de la capacité de l'Assemblée nationale à mettre les projets de loi en débat, d'une part, et à s'y opposer par diverses manœuvres dilatoires, d'autre part. En ce sens, la réforme de 2008 ne rompt pas avec la logique de rationalisation du parlementarisme qui sous-tend la Constitution de 1958.

Le principal point de divergence entre élus de gauche et de droite tient ainsi à l'appréciation de l'utilité pour un parlement de mettre en débat les projets de loi du gouverne-

ment. Pour reprendre la catégorie chère à Georges Lavau, alors que les députés de gauche jugent que la « fonction tribunicienne » fait partie intégrante des missions de l'Assemblée nationale, les élus de droite y voient surtout une pratique d'obstruction sans intérêt et sans légitimité, qui constitue une perte de temps et détourne les élus de leurs véritables responsabilités.<sup>101</sup> Plusieurs députés SRC ont invoqué à cet égard l'exemple du Contrat première embauche (CPE)<sup>102</sup> : il démontre, selon eux, qu'une stratégie d'obstruction parlementaire peut susciter des débats approfondis et permettre aux citoyens de saisir les enjeux d'un texte pour, le cas échéant, faire échouer une réforme par d'autres formes de mobilisations. Ils déplorent ainsi la

---

101. Georges Lavau appelait « fonction tribunicienne » celle d'un parti situé à la fois dans le système politique et hors du système, qui ne peut participer au pouvoir mais seulement peser sur lui de l'extérieur. Il l'appliqua notamment au parti communiste français. Georges Lavau considérait donc la fonction tribunicienne comme l'une des fonctions habituellement reconnues aux partis politiques (programmative, sélective, d'encadrement, de socialisation politique, d'intégration sociale...). La fonction tribunicienne désignait, selon lui, la vocation ou la capacité de certains partis à assurer la défense et la représentation de couches sociales en voie de marginalisation. Cf. Georges Lavau, « A la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français », *Revue française de science politique*, 17(3), 1967 ; « Partis et systèmes politiques : interaction et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, 2(1), 1969, pp. 18-44 ; *A quoi sert le parti communiste français ?*, Paris : Fayard, 1981.

102. Le CPE (Contrat première embauche) était une réforme proposée par le gouvernement de Villepin en 2006 qui visait à réduire les droits des jeunes embauchés et a été retirée au terme d'une forte mobilisation des jeunes et des syndicats.

suppression de la possibilité pour l'Assemblée de retarder l'adoption d'un texte par le jeu des amendements : « Aujourd'hui elle [l'opposition] n'a plus les moyens de bloquer. Elle a perdu le pouvoir potentiel qu'elle avait jusque-là. On l'a vu sur les retraites. Pourquoi au CPE on a réussi et pas pour les retraites ? On a supprimé entre-temps l'obstruction ». <sup>103</sup> « Même si de temps en temps le fait de présenter des milliers d'amendements c'est une obstruction, il n'empêche, à partir du moment où le débat dure longtemps, le public s'en saisit et donc c'est positif pour la démocratie ». <sup>104</sup>

Ce disant, les députés se réfèrent, parallèlement à l'idéal-type d'un parlement « de travail », qui sous-tend leur approbation du renforcement des commissions, à l'idéal-type d'un parlement « de parole », lieu d'échanges approfondis et d'expression des clivages, capable de mettre en question la politique gouvernementale et, au besoin, de

103. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 décembre 2010.

104. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

s'y opposer. Si certains élus du groupe UMP se sont, eux aussi, montrés sensibles à cette dimension, tel n'est pas le cas de la grande majorité d'entre eux.

Les attitudes des députés vis-à-vis de la réforme renvoient ainsi à diverses conceptions de ce que doit être le parlement, qui sont elles-mêmes déterminées par deux types de facteurs.

Les attentes des parlementaires vis-à-vis du fonctionnement du parlement sont, tout d'abord, sous-tendues par des éléments stratégiques. Elles ne sont, bien entendu, pas les mêmes selon que les élus appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Il est dans l'intérêt des partis d'opposition d'avoir un parlement « de parole », où le débat tient une place centrale sur l'agenda et où le règlement interne donne aux membres et aux groupes un maximum de liberté d'expression et d'action. Une telle configuration institutionnelle – très éloignée de la réalité en France – permettrait à l'opposition de prendre des initiatives pour critiquer publiquement et faire obstruction aux projets de gouvernement. Les élus de la majorité sont logiquement

moins sensibles à ce registre, plus soucieux de l'efficacité globale du travail parlementaire et de la limitation des manœuvres dilatoires de l'opposition. Théoriquement, un second clivage stratégique oppose les députés des partis de gouvernement – qui ont vocation à être un jour aux affaires et ne sont pas hostiles à l'existence de mécanismes de rationalisation du parlementarisme – et ceux des partis antisystème – qui, quoi qu'il arrive, n'envisagent pas d'être dans une situation de soutien à l'action gouvernementale et réclament donc un maximum de liberté pour les parlementaires. Toutefois, ce clivage ne fait pas sens en France, les partis antisystème n'étant pas représentés à l'Assemblée nationale. Même si tous les élus d'une famille politique ne participent pas à la coalition gouvernementale (comme ce fut le cas de 2007 à 2012 pour les députés du MoDem), ils ne sont pas non plus dans une attitude d'obstruction systématique comme l'étaient les députés gaullistes et communistes sous la IV<sup>ème</sup> République.

Les diverses visions du parlement rêvé renvoient aussi à des facteurs idéologiques et à des valeurs. D'une manière

générale, il semble que les députés de gauche privilégient, davantage que ceux de droite, la liberté de parole des élus et le rapport de force entre parlement et gouvernement. Les partis de gauche se sont, d'une manière générale, montrés plus critiques quant à l'architecture institutionnelle de la V<sup>ème</sup> République et à la toute-puissance du président. Ceci étant, l'élection de François Mitterrand en 1981 ne s'est pas traduite par une remise en cause fondamentale de ce mode de fonctionnement et a induit une modération sensible du discours socialiste sur les institutions. Il faut donc compter, ici encore, avec un effet de conjoncture ; l'attachement plus fort des élus de gauche au parlement « de parole » mériterait d'être validé par une nouvelle enquête conduite à un moment où la gauche serait au gouvernement, toutes les données disponibles (celles de l'enquête menée par Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal en 1969-70<sup>105</sup>, ainsi que celles des projets

---

105. Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi, Colette Ysmal, « L'image de la fonction parlementaire chez les députés français », *Revue française de science politique*, 21(6), 1971, pp. 1173-1206 ; *Le député français*, Paris : Armand Colin, 1973 ; « Les députés français et le système politique », *Revue française de science politique*, 1975, 25(1), p. 72-105.

DEPAstra et LEGIPAR) ayant été recueillies à des moments où ce n'était pas le cas.

Les réponses des députés à nos deux questionnaires, fermé et ouvert, révèlent aussi d'importantes variations individuelles, qui renvoient, comme les clivages partisans, à des facteurs stratégiques et idéels. Au sein de chaque groupe, diverses approches du travail parlementaire existent, en fonction des conceptions que les députés ont de la démocratie et des missions d'un parlement, de leur goût plus ou moins prononcé pour le débat partisan ou pour l'étude des dossiers, ou encore de leur propension à contribuer à l'élaboration de consensus transpartisans. Les attitudes des députés dépendent aussi de leur situation personnelle et de leur expérience du travail parlementaire : un élu exerçant des responsabilités à l'Assemblée ou au sein d'un groupe, un ancien ministre ou un haut fonctionnaire sera *a priori* plus favorable qu'un député du rang à ce que le règlement intérieur encadre étroitement le fonctionnement de la chambre au profit de ses organes de direction et des groupes. L'élu de base aura quant à lui plutôt tendance à

défendre les droits individuels des parlementaires et le principe de la libre parole au sein de l'assemblée plénière.<sup>106</sup>

D'une manière plus générale, l'appréciation que les députés portent sur les contours et déterminants de « l'efficacité » de l'Assemblée nationale s'explique aussi par les pratiques contrastées que les groupes politiques ont du travail parlementaire.

---

106. Voir, au sujet du Parlement européen, Olivier Costa, Nathalie Brack et Clarissa Dri, *Structural and political consequences of procedural changes in the European Parliament*, Ninth workshop of parliamentary scholars and parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, R.U., 24-25 juillet 2010.



## **DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES CONTRASTÉES SELON LES GROUPES**

Eric Kerrouche<sup>107</sup> a montré que la pratique du travail parlementaire des députés de gauche est différente de celle de leurs collègues de droite, indépendamment du fait qu'ils siègent dans la majorité ou dans l'opposition. Il existe donc des conceptions différentes du travail parlementaire et des priorités en la matière, indépendamment des considérations stratégiques liées au statut de groupe majoritaire ou d'opposition. Ces contrastes apportent un éclairage supplémentaire aux divergences de vues constatées précédemment.

### *Des approches divergentes des procédures parlementaires*

#### *Le recours à la proposition de loi*

La principale différence observée par Eric Kerrouche<sup>108</sup>

---

107. Eric Kerrouche, « The French Assemblée nationale: The case of a weak legislature? », *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 2006, pp. 336-365.

108. Eric Kerrouche, *art. cit.*, 2006.

entre les groupes de gauche et de droite tient au recours aux propositions de loi. Dans son étude, il a montré que les députés de droite usent plus de cette prérogative que leurs collègues de gauche, qu'ils siègent dans la majorité ou dans l'opposition. Cette observation est confirmée par nos données sur la période postérieure à 2006 et recoupe les propos des députés que nous avons interrogés. Alors que les élus de droite ont beaucoup insisté sur l'importance de la revalorisation du droit d'initiative de l'Assemblée nationale – via, notamment, le contrôle d'une partie de son agenda – les députés de gauche l'ont peu mentionnée, et ceux qui l'ont fait se sont montrés très sceptiques quant à la portée pratique de la réforme. Eric Kerrouche estime que cette différence résulte de ce que les partis de gauche sont plus disciplinés que ceux de droite. Par conséquent, leurs membres sont moins rétifs à ce que l'essentiel des lois émanent du gouvernement et privilégient la voie de l'amendement pour se faire entendre. Inversement, les députés de droite, qui sont globalement plus individualistes et moins attachés à la discipline collective, ont davantage recours à la proposition de loi, instrument par excellence

de la promotion personnelle des élus – qui peuvent communiquer sur leur action à l'Assemblée et même espérer avoir une loi à leur nom.

On trouve dans ce tropisme une explication supplémentaire du clivage que nous avons décrit et un élément laissant penser que l'attitude des députés de gauche n'est pas seulement commandée par leur situation d'opposants politiques, mais aussi, plus fondamentalement, par leur approche du travail parlementaire.

### *Le recours au droit d'amendement*

Comme on l'a vu, les élus de gauche ont en général davantage recours aux amendements que ceux de droite. Ceci étant, comme le montre Eric Kerrouche<sup>109</sup>, depuis 1981 les amendements sont surtout une arme de l'opposition dans sa bataille avec le gouvernement. Malgré des variations selon les législatures, les membres de l'opposition

---

109. Eric Kerrouche, *art. cit.*, 2006.

déposent toujours plus d'amendements que ceux de la majorité : pour les premiers, il s'agit d'un élément central de leur stratégie d'obstruction ou de mise en débat des projets de loi ; au contraire, les seconds doivent user modérément du droit d'amender les projets de loi afin de ne pas s'attirer les foudres du gouvernement.

Nos entretiens révèlent aussi que les députés de gauche et de droite ont une perception contrastée de l'amendement – même si leur discours est étroitement conditionné par leur appartenance à l'opposition ou à la majorité. De nombreux élus de droite ont insisté – toujours par référence à un parlement « de travail » – sur l'intérêt d'une réduction du nombre d'amendements en plénière : « La deuxième autre grande avancée, c'est en termes de gain de temps au niveau des discussions, avant sur un texte de lois, il pouvait y avoir 10 000 amendements, donc on bloquait l'institution, on ne pouvait pas délibérer, tandis que maintenant c'est dans les commissions que l'on examine les amendements et la loi qui est proposée, quand elle quitte la commission, elle devient projet de loi de la commission.

Donc par exemple, au lieu d'avoir mille amendements, on aura cinquante ou cent amendements ». <sup>110</sup>

Comme nous l'avons déjà montré, le point de vue des députés de gauche sur cette question est exactement inverse : ils déplorent les contraintes supplémentaires introduites au terme de la réforme, ainsi que la réticence d'ensemble du gouvernement et de la majorité à adopter le moindre amendement. Il reste que les perceptions des élus sont souvent éloignées de la réalité, qu'il s'agisse du recours aux propositions de loi ou aux amendements.

### ***De la perception des choses aux faits : quelles évolutions depuis 2008 ?***

Comme nous l'avons vu, la réduction du nombre d'amendements au terme de la réforme a été soulignée tant par les élus de la majorité que par ceux de l'opposition. Les premiers y voient un progrès de la procédure parlementaire, permettant de limiter les stratégies d'obstruction et de donner

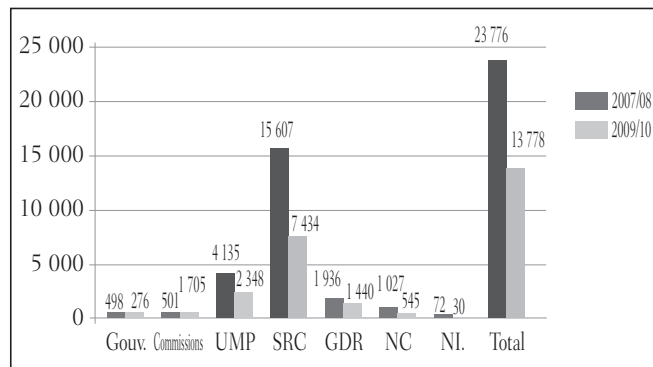
110. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 21 octobre 2010.

d'avantage d'espace aux débats de fond. Les seconds y voient une restriction importante des droits de l'opposition et une remise en cause de la capacité du parlement à susciter un débat public sur des textes de lois controversés.

Selon le président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer, « le nombre d'amendements sur les textes a diminué de 60 %, permettant de consacrer un vrai débat aux amendements de fond qui sont adoptés. Le nombre de textes examinés selon la procédure accélérée a également diminué de 50 % en deux ans ».<sup>111</sup> Le rapport annuel de l'Assemblée nationale<sup>112</sup> confirme cette diminution spectaculaire du nombre d'amendements : en 2009-2010, 13 778 amendements ont été déposés, contre 22 776 deux ans plus tôt, soit une diminution de 40 %. Le nombre d'amendements adoptés a, en revanche, légèrement augmenté, passant de 2 362 à 2 598. On note aussi que le nombre

d'amendements émanant des commissions a plus que triplé, passant de 501 en 2007-2008 à 1 705 en 2009-2010. Par contre, toutes les autres catégories d'amendements ont fortement décliné : le gouvernement et les groupes ont, en moyenne, déposé deux fois moins d'amendements. Le déclin est spectaculaire s'agissant du groupe SRC qui, en tant que principale formation d'opposition, faisait un usage extensif de cette possibilité et déposait avant la réforme plus de 15 000 amendements par an (figure ci-dessous).

**Nombre des amendements déposés, par origine**

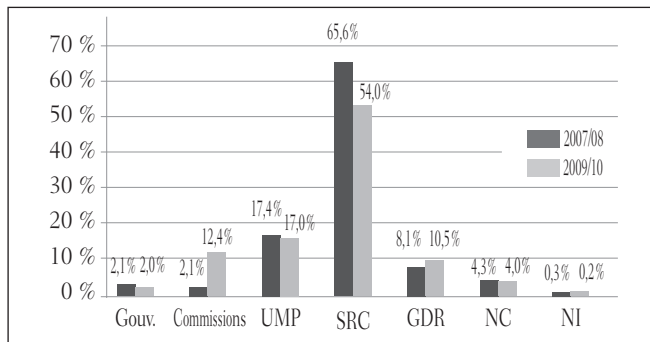


111. « L'opposition se refuse à voter la règle d'or budgétaire », entretien mené par Sophie Huet, *Le Figaro*, 11 juillet 2011.

112. Cf. rapport annuel de l'Assemblée nationale, statistiques de l'activité parlementaire, XIII<sup>e</sup> législature ([www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp)). Nous ne prenons pas en considération la session de 2008-2009, car la loi qui mettait en vigueur les modifications concernant le droit d'amendement n'a été votée que pendant cette session parlementaire.

L'évolution est également spectaculaire en proportion : alors que les commissions n'étaient à l'origine que de 2 % des amendements en 2007-2008, elles en déposent désormais six fois plus, essentiellement au détriment du groupe SRC (figure ci-dessous).

### Pourcentage des amendements déposés, par origine



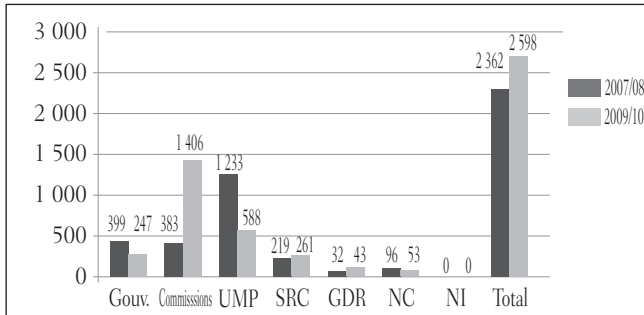
Cette évolution quantitative traduit un changement de nature du droit d'amendement, qui devient davantage un instrument de travail législatif que d'obstruction. La capacité des groupes d'opposition à faire un usage constructif de ce droit est toutefois très limitée, comme le montrent

les données relatives aux amendements effectivement adoptés à l'issue du vote en plénière. On constate en effet que le nombre d'amendements issus des groupes SRC et GDR n'a pas significativement progressé en valeur absolue. En revanche, le nombre d'amendements émanant du gouvernement et du groupe UMP a lui nettement décliné, au profit de ceux issus des commissions parlementaires.

La réforme constitutionnelle et celle du règlement intérieur de l'Assemblée ont donc abouti à modifier les pratiques : le gouvernement et le groupe UMP font un usage plus restreint que par le passé du droit d'amendement, au profit des commissions parlementaires, dominées comme l'assemblée plénière par le groupe UMP. Le nombre d'amendements ainsi conçu (ceux du groupe UMP ajoutés à ceux du gouvernement et des commissions) reste globalement stable : il passe de 2 015 en 2007-2008 à 2 247 en 2009-2010, ce qui représente exactement la même proportion du nombre total des amendements adoptés (85,3 % dans un cas, 86,5 % dans l'autre). Les commissions tendent ainsi à devenir le passage obligé pour la présentation et

l'adoption d'amendements, issus pour l'essentiel des rangs de la majorité.

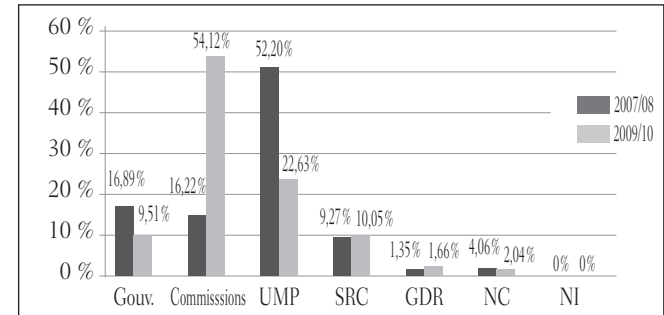
### Nombre des amendements adoptés, par origine



Une analyse en termes de proportion est encore plus parlante : désormais, plus de la moitié des amendements adoptés sont issus des commissions parlementaires. La part du gouvernement et des groupes de la majorité (UMP et Nouveau centre) a, en conséquence, fortement décliné. Celle des autres groupes (SRC et GDR) est restée parfaitement stable et basse, ce qui laisse penser qu'ils n'ont pas développé de stratégie visant à obtenir l'adoption de leurs

amendements en commission ou, plutôt, qu'une telle stratégie se heurte aux logiques partisans. Il n'en reste pas moins que les députés de la majorité sont fondés à estimer que la réforme a accru l'efficacité du travail parlementaire, le travail des commissions étant mieux valorisé qu'auparavant.

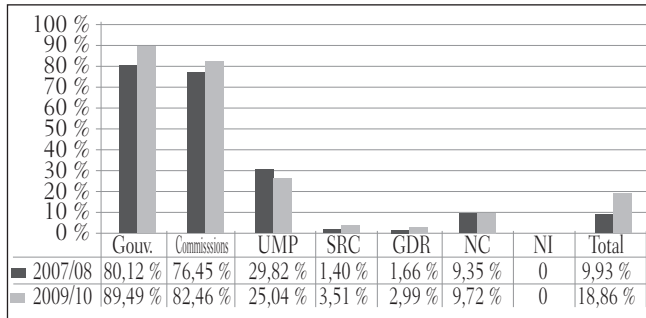
### Pourcentage des amendements adoptés, par origine



Les perceptions divergentes que les élus de la majorité et de l'opposition ont quant aux vertus de la réforme, notamment en matière de droit d'amendement, trouvent leur explication dans la figure de la page suivante. Si l'on examine la proportion des amendements déposés qui sont effectivement adoptés, on constate que la réforme n'a pas mis un

terme à l'inégalité criante qui existe entre les groupes quant à leur capacité à faire aboutir leurs amendements respectifs. Tandis qu'il est encore plus facile aujourd'hui pour les commissions et le gouvernement de voir leurs amendements repris (plus de 82 % dans le premier cas et près de 90 % dans le second), les groupes de l'opposition n'ont toujours qu'une chance minime de voir l'Assemblée valider leurs amendements. La part des propositions d'amendements des groupes SRC et GDR adoptés a certes doublé entre 2007-08 et 2009-10, mais elle reste extrêmement faible, à environ 3 %.

#### Pourcentage d'adoption des amendements, par origine



## LES PROPOSITIONS DES DÉPUTÉS POUR AMÉLIORER LE RÉGIME FRANÇAIS

Dans un régime donné, le débat sur les réformes institutionnelles souhaitables est souvent structuré selon des lignes partisans, pour des raisons tant stratégiques qu'idéologiques. La France n'échappe pas à la règle : les questions constitutionnelles sont essentiellement évoquées par les candidats à l'élection présidentielle et les leaders des partis, et les parlementaires sont tenus à une stricte discipline partisane en la matière. On sait, dès lors, peu de choses de la manière dont ils perçoivent ces enjeux en tant que praticiens de la vie politique, alors même qu'ils sont des observateurs privilégiés du fonctionnement et des dysfonctionnements des institutions françaises et sont directement concernés par ces enjeux. Les entretiens réalisés dans le cadre du projet LEGIPAR nous ont permis de recueillir des éléments sur leur perception de la réforme de 2008, mais aussi sur l'analyse qu'ils font de la situation actuelle et des moyens d'améliorer le fonctionnement du régime français. Logiquement, les députés interrogés ont

été particulièrement diserts au sujet des réformes qui permettraient, selon eux, de revaloriser la place du parlement en France.

Malgré un large éventail d'analyses et de propositions, on constate sans surprise des convergences dans les réponses des députés appartenant à un même groupe. Au-delà de ces clivages partisans, certains points font aussi l'unanimité parmi les parlementaires.

### *Des visions contrastées des réformes nécessaires*

On retrouve les contrastes partisans observés quant à l'appréciation que portent les élus sur la révision constitutionnelle de 2008 lorsqu'ils sont appelés à s'exprimer sur les réformes souhaitables pour améliorer le régime politique français.

#### *Des députés UMP réticents à une nouvelle réforme*

La plupart des députés UMP estiment que, parce que la réforme de 2008 était fondamentalement appropriée, il

convient d'attendre pour envisager de nouveaux changements ou de faire porter l'attention sur le fonctionnement interne des chambres.

Comme on l'a déjà indiqué, certains élus de l'UMP insistent sur la nécessité de laisser la révision de 2008 produire ses effets et jugent qu'il est trop tôt pour songer à une nouvelle réforme. Ce positionnement leur permet d'afficher leur soutien au président, qui a voulu la réforme, tout en critiquant implicitement l'exécutif pour la lenteur avec laquelle certains de ses aspects sont mis en œuvre ou pour ses réticences à voir les équilibres institutionnels se modifier. « On sort d'un changement. Il n'y en avait pas eu depuis longtemps. Je crois que pour le moment, il faut pratiquer pendant quelques temps pour voir comment ça fonctionne et si c'est satisfaisant. Après il y aura peut-être d'autres corrections à apporter. Enfin, pour le moment, il faut apprivoiser les changements et mesurer leurs effets ». <sup>113</sup> « Je n'ai pas assez de recul pour vous le dire. On va voir. Je pense

113. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 20 mai 2010.



que c'est déjà bien ce que nous avons. On est quand même 577, ce n'est pas facile à gérer ». <sup>114</sup> Certains souhaitent un bilan d'étape et refusent toute précipitation : « Je ne sais pas quelles peuvent être les mesures prises pour réévaluer le rôle du parlement, mais il faut regarder d'ici deux ans et demi. Attendons, laissons passer ces deux ans et demi, et regardons en 2012, faisons un point d'étape, regardons s'il y a d'autres mesures, d'autres modifications à apporter pour revaloriser le rôle du parlement. Il faut faire un premier bilan en 2012, ce sera assez intéressant ». <sup>115</sup> D'autres élus de la majorité jugent enfin les bénéfices de la révision de 2008 indéniables, se déclarent satisfaits de la situation actuelle et ne voient pas quelle réforme pourrait l'améliorer : « Je pense qu'on est parvenu à un bon équilibre ». <sup>116</sup>

Les députés UMP sont aussi nombreux à récuser l'option d'une nouvelle révision de la constitution au motif que la

114. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 18 mai 2010.

115. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2011.

116. Entretien avec un député membre du groupe UMP, premier mandat, entretien réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 9 juin 2010.

revalorisation du parlement tient désormais aux parlementaires eux-mêmes, qui disposent selon eux de toutes les ressources nécessaires pour avoir plus de poids dans le système politique français : « Globalement, on a ce qu'il faut, il faut juste le vouloir. C'est plus un problème de volonté ». <sup>117</sup>

### *Les propositions des députés SRC*

Les propositions de réforme des députés SRC sont logiquement plus audacieuses et marquent une nette insatisfaction vis-à-vis des institutions actuelles. Elles s'articulent autour de trois thématiques principales.

#### – Le rétablissement de la liberté de débat à l'Assemblée nationale

Comme nous l'avons vu, les députés d'opposition sont très attachés à la liberté de parole au sein de l'Assemblée et déplorent les restrictions intervenues en la matière depuis la réforme de 2008. S'ils reconnaissent la nécessité de rationaliser le temps de travail à l'Assemblée, ils estiment

117. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 8 janvier 2011.

qu'ils ne peuvent exercer pleinement leur mandat représentatif, en raison du manque de temps dévolu à l'examen des textes de loi, tant en commission qu'en séance plénière : « Il faut absolument rétablir la liberté du débat à l'Assemblée nationale. Et peut-être effectivement que les parlementaires puissent s'approprier des textes et en particulier qu'on ne les vote pas à la va-vite, qu'on ait le temps d'avoir le texte à l'avance, qu'on ait le temps d'en discuter en commission ». <sup>118</sup> Cette situation engendre, selon eux, un déficit démocratique : « On n'a pas le temps de développer nos arguments et quand le temps est écoulé, vous ne pouvez plus vous exprimer. Pour moi, on bafoue totalement la démocratie comme ça ». <sup>119</sup>

#### – L'interdiction stricte du cumul des mandats

Les députés du groupe SRC sont également nombreux à estimer que la revalorisation du parlement en France passe par l'instauration du mandat unique. La question du cumul

118. Entretien avec un député membre du groupe SRC, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 février 2010.

119. Entretien avec une députée membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 juin 2010.

reste des plus controversées parmi les députés français, qui sont les champions du monde en la matière, avec un taux de cumul de leur mandat parlementaire avec un autre mandat électif (communal, départemental, régional) d'environ 90 %. Si la loi de 2000 a mis un terme à certaines formes de cumul national et aux cumuls multiples, elle a paradoxalement engendré une généralisation de la pratique du cumul simple avec des mandats infranationaux.

Depuis quelques années, cette question est fortement débattue au sein du Parti socialiste. En 2010, l'option du mandat unique a été officiellement intégrée à la doctrine du parti – même si elle n'a pas été appliquée pour les élections sénatoriales de 2011. Cette thématique a ainsi été évoquée par de nombreux députés socialistes. Ils voient dans la proscription radicale du cumul un moyen d'éviter les conflits d'intérêts entre les différents mandats ou fonctions, d'encourager les parlementaires à se consacrer pleinement à leur mandat et, ainsi, de renforcer l'influence de l'Assemblée nationale. Certains élus vont jusqu'à soutenir la limitation du cumul dans le temps – autre pratique

récurrente en France : « D'abord, il faut aller vers le mandat unique, j'en suis de plus en plus convaincu. Ensuite, je suis aussi convaincu qu'il faudrait aussi limiter la durée de vie du parlementaire à deux mandats [...]. Deux mandats, c'est tout, parce que sinon, ici, on perd le contact avec la réalité ». <sup>120</sup>

#### – La modification du calendrier électoral

Le calendrier électoral actuel fait aussi l'objet de critiques récurrentes de la part des élus d'opposition. Ils dénoncent notamment son inversion, voulue par Lionel Jospin en 2002, qui place les élections législatives immédiatement à la suite de l'élection présidentielle. Elles deviennent ainsi un moyen de confirmer ou non la majorité présidentielle et conduisent à cliver fortement l'Assemblée, dont les membres sont tenus d'afficher leur soutien ou leur défiance vis-à-vis du président. Dans le système actuel, les députés SRC jugent que les élections législatives sont instrumentalisées au profit de la toute-puissance présidentielle, ce qui

120. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 4 novembre 2010.

ne permet pas au parlement d'exercer un véritable rôle de contre-pouvoir. Ils estiment ainsi que la revalorisation de l'Assemblée exige de remettre en cause ce calendrier : « Il faut décaler les calendriers. C'est-à-dire aujourd'hui les élections législatives se font dans le sillage de la présidentielle avec un scrutin majoritaire. La majorité est une majorité présidentielle et non pas une majorité parlementaire. Nous sommes dans un parlement d'affrontement et non pas dans un parlement de construction ». <sup>121</sup>

En outre, l'inversion du calendrier et la coïncidence des mandats du président et des députés rend peu probables les situations de cohabitation qui, selon certains élus SRC, sont favorables à l'influence parlementaire : « Le rôle du parlement est surtout renforcé en période de cohabitation. Tout simplement parce qu'en période de cohabitation, le pouvoir exécutif apprécie qu'à ce moment-là le Premier ministre tienne sa légitimité de l'Assemblée nationale. Alors que, quand on est dans un système plus classique

121. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 22 juillet 2010.

(...), c'est l'élection du président de la République qui fait l'élection des députés et donc mécaniquement le poids du parlement est moins important ». <sup>122</sup>

### *Des points de relatif consensus*

Malgré les vues très contrastées que les députés des différents groupes expriment sur de nombreux aspects du régime français et les réticences des députés de la majorité à envisager une nouvelle réforme constitutionnelle, un accord se dessine sur quatre points : le manque général de moyens de l'Assemblée nationale ; la nécessité de rationaliser ses activités ; celle de renforcer la fonction de contrôle du parlement ; le besoin d'une clarification de la nature du régime français actuel.

### *Le manque général de moyens des députés et de l'Assemblée nationale*

L'idée d'un manque de moyens des parlementaires et du

122. Entretien avec un député membre du groupe SRC, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 mars 2011.

parlement en général revient de manière récurrente dans les propos des élus, qu'ils soient issus de la majorité ou de l'opposition. Ils se sentent en effet mis à mal dans l'exercice de leur mandat parlementaire par des moyens qu'ils jugent trop faibles, à plusieurs égards.

Certains élus déplorent la faiblesse de l'enveloppe financière dont ils bénéficient pour constituer leur équipe de collaborateurs et le caractère limité de l'appui que leur apportent les fonctionnaires de l'Assemblée. Bien que les moyens humains mis à leur disposition se soient considérablement accrus depuis les années 1970<sup>123</sup>, de nombreux députés estiment que des progrès peuvent encore être réalisés en la matière. Cette préoccupation est particulièrement sensible chez ceux qui n'ont pas d'expérience professionnelle dans la haute fonction publique ou le monde juridique et se sentent désavantagés à cet égard par rapport à leurs pairs plus expérimentés ou mieux formés.

123. Cf. Olivier Costa, Eric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites incon nues*, Paris : Presses de Sciences Po, 2007, p. 105 pour une description détaillée de l'évolution des moyens dont disposent les députés pour recruter des collaborateurs.

Pour cette députée UMP, il s'agit d'un problème essentiel dans l'exercice de son mandat, qu'elle doit gérer au quotidien : « Je pense que l'on a un souci de moyens. Si vous prenez des députés comme moi qui ne sont pas d'origine professionnelle dans le domaine du droit, si on veut transcrire une proposition de loi, nous n'avons pas de compétences et d'administration suffisantes pour nous aider dans ce travail de préparation législative. Et ça, c'est à mon avis très important, car on peut avoir des idées, avoir envie de faire bouger un certain nombre de choses, mais le côté rédactionnel, ainsi que les outils mis à la disposition du député sont insuffisants pour qu'on ait vraiment un parlement fort ». <sup>124</sup> *In fine*, l'absence d'expertise d'une partie des députés dans le domaine des sciences du gouvernement, les moyens limités dont ils disposent pour s'entourer de collaborateurs compétents et les ressources administratives restreintes de l'Assemblée en termes d'expertise sont présentés comme une des explications de la faiblesse institutionnelle de l'Assemblée nationale.

124. Entretien avec une députée membre du groupe UMP, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 9 décembre 2009.

Les députés insistent aussi sur la nécessité pour les chambres de pouvoir réaliser leurs propres études d'impact et de ne pas dépendre des expertises réalisées par l'administration. Ce thème était au cœur des débats qui entourèrent la révision constitutionnelle de 2008 et fut repris dans la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Son article 8 exige en effet que chaque projet de loi fasse l'objet d'une étude d'impact par le gouvernement « [...] définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences ». <sup>125</sup> Les auteurs de la réforme de 2008 entendaient limiter par ce biais la prolifération des projets de loi et fournir à tous les acteurs du processus

125. Extrait du site de l'Assemblée nationale : [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/etudes-impact-presentation.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/etudes-impact-presentation.asp) consulté le 16 avril 2012.

législatifs des éléments d'information objectifs, afin de rééquilibrer la procédure normative au bénéfice du parlement. De nombreux députés ont évoqué cette disposition et suggéré son extension à l'Assemblée : « Il faut donner les moyens au parlement de légiférer réellement en faisant lui-même ses propres études d'impact ».<sup>126</sup> Certains déplorent aussi que la logique globale du système ne soit pas respectée et reprochent une fois encore à l'exécutif de ne pas jouer le jeu de la réforme : « L'idée [des études d'impact] peut être bonne mais si on ne l'applique pas, le résultat d'aujourd'hui est pire qu'avant. Car on a mis en place un système qui aurait pu avoir son équilibre s'il y avait eu : premièrement, études d'impact ; deuxièmement, travail programmé ; troisièmement, analyse en commission ; quatrièmement, débat dans l'hémicycle. Là, on peut faire un travail parlementaire cohérent, structuré et réfléchi, et que nos concitoyens pourront comprendre. Alors que là : premièrement, on ne fait pas d'études d'impact ; deuxièmement, l'ordre du jour est imposé par rapport aux nouvelles

126. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2010.

qui changent sur les prompteurs à chaque instant ; résultat des courses, on travaille mal, on ne respecte pas les délais et on arrive à voter des textes que l'on n'applique pas, voire des textes que l'on ne comprend pas ».<sup>127</sup>

Le manque d'études d'impact ou leur absence d'effet concret est, selon les députés, le résultat du rythme de travail trop soutenu de l'Assemblée nationale et de l'augmentation du nombre de lois. L'objectif poursuivi par la révision de 2008 était pourtant, comme l'indiquait le président de la commission des lois, « de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs ».<sup>128</sup> La nécessité de limiter le flot des nouvelles normes revient de manière récurrente dans les entretiens

127. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 décembre 2009.

128. Cité par Xavier Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? », in Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisseix, Jean Gicquel, *op. cit.*, 2011, p. 183.

avec les élus, principalement d'opposition, qui stigmatisent la « boulimie des textes et des travaux parlementaires »<sup>129</sup> et le « vote à la va-vite »<sup>130</sup> des lois.

### *La rationalisation du travail parlementaire*

Les députés interrogés critiquent également l'organisation du travail à l'Assemblée nationale. Selon eux, une partie des activités parlementaires sont inutiles et il conviendrait d'améliorer la rationalisation globale du fonctionnement de la chambre. L'idée d'un encadrement accru de la prise de parole revient très fréquemment dans les propos des élus UMP : « Les temps de parole sont infernaux. Hier, ils [les députés de l'opposition] ont parlé de 21h30 à 1 heure du matin et ils ont tous dit la même chose, alors que ceux qui sont contre, sont contre, et ceux qui sont pour, sont pour, voilà tout ! ». <sup>131</sup>

129. Entretien avec une députée membre du groupe SRC, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 8 décembre 2010.

130. Entretien avec un député membre du groupe SRC, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 2 février 2010.

131. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 3 février 2010.

Si, comme on l'a vu, les élus SRC ont une autre approche des débats parlementaires et se montrent plus ouverts, pour des raisons tant stratégiques qu'idéologiques, au principe d'un parlement de parole, ils n'en restent pas moins préoccupés eux aussi par l'efficacité du travail parlementaire. Certaines propositions de rationalisation sont ainsi des plus radicales, y compris chez les députés de gauche. Cet élu SRC suggère par exemple une réforme du fonctionnement de l'Assemblée qui pousserait à l'extrême le principe de la division du travail et de la spécialisation des élus : « Quand il y a un projet de loi, si quelqu'un d'autre [que les députés impliqués dans les débats de commission] vient, il n'a rien à faire, il est là assis, il écoute, il ne prend pas part à la discussion, il ne défend pas les amendements. Il n'est pas sûr de lui, car il n'a pas défendu le sujet et il ne veut pas s'en mêler. En réalité, il est inutile car il n'a pas lieu d'être là. Ce qu'il faudrait, c'est complètement modifier le passage dans l'hémicycle. Cet hémicycle est beaucoup trop grand pour délibérer de la loi. Il y a de la place pour trente personnes, cinq par groupe. C'est déjà beaucoup et cela mettrait fin à une espèce d'incompréhension. Il

faudrait changer juridiquement la méthodologie d'adoption des lois ». <sup>132</sup>

Un autre parlementaire, de la majorité, estime qu'il faut adapter le travail parlementaire aux nouvelles technologies, notamment pour, là encore, gagner du temps : « Il faut intégrer les nouvelles technologies de la communication. Il faut avoir des bureaux virtuels en circonscription, chez nous et ici à l'Assemblée ; que l'on puisse suivre un certain nombre de débats directement par Internet et qu'on puisse s'exprimer sur telle ou telle position par Internet : questions/réponses, on pose une question et on nous répond. On gagnerait un temps fou ! Y compris depuis la circonscription, ce qui permettrait de travailler également le vendredi, le samedi, ou le dimanche pour voter des lois ». <sup>133</sup> Ce type de propositions de rationalisation du temps de travail du député via les nouvelles technologies

---

132. Entretien avec un député membre du groupe SRC, dixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 16 décembre 2010.

133. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 9 décembre 2009.

rencontre un écho positif chez nombre d'élus de tous bords. Elle apporte en effet une réponse aux contraintes nées de la dualité du mandat parlementaire, qui comporte une dimension nationale – le travail à l'Assemblée – mais aussi une dimension locale incontournable – le travail en circonscription. <sup>134</sup>

### *L'accroissement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée nationale*

Le troisième point d'accord relatif entre élus de l'opposition et de la majorité concerne la fonction de contrôle du parlement. Nombreux d'entre eux évoquent spontanément la genèse de la Constitution et les raisons pour lesquelles le général de Gaulle a cherché à rationaliser le parlementarisme. Ils décrivent un parlement affaibli et insistent sur la perte par l'Assemblée nationale de sa fonction de contrôle, pourtant inscrite dans la Constitution. <sup>135</sup>

---

134. Olivier Costa, Eric Kerrouche, *op. cit.*, 2007.

135. Constitution française : article 24 alinéa 1 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».



Selon certains députés UMP, cette fonction n'est désormais que factice et devrait être revalorisée, sans pour autant modifier une nouvelle fois la Constitution : « Il faudrait modifier le règlement de l'Assemblée, et donner une vraie place au contrôle. Le vrai contrôle législatif, pas celui qui a l'apparence du contrôle ». <sup>136</sup> « Je trouve qu'en termes de contrôle du gouvernement, on n'a pas assez de pouvoir. [...] Là on serait véritablement dans l'efficacité. Il serait quand même sain que le parlement ait un pouvoir de contrôle un peu plus important, puisse imposer, limiter certains déficits et des choses comme ça. Je pense que ça viendra ». <sup>137</sup>

Les députés du groupe SRC revendiquent eux aussi un renforcement de la capacité de contrôle : « Moi, ce que je demande, c'est que le parlement, qui est censé contrôler le pouvoir – c'est le rôle de contrôle du parlement qui ne doit pas seulement faire la loi (...) – que le parlement ait ses

136. Entretien avec un député membre du groupe UMP, quatrième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 18 janvier 2011.

137. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 8 décembre 2009.

propres moyens de contrôle. Moi, je veux avoir des moyens de contrôle, le suivi de la loi, est-ce que les décrets sont pris ou pas pris, etc. Et ça on ne les a pas ». <sup>138</sup>

### *La clarification du régime politique français*

Le dernier point d'accord entre élus de la majorité et de l'opposition concerne la nécessité de clarifier le régime politique actuel. On compte certes à l'UMP un certain nombre d'avocats virulents de la V<sup>ème</sup> République et de zélateurs de la réforme de 2008. D'une manière générale, les élus de l'UMP refusent, par ailleurs, d'envisager une nouvelle réforme de la Constitution destinée à revaloriser les pouvoirs du parlement. Néanmoins, ils reconnaissent que le régime politique français est ambigu et que cela a des effets délétères pour le parlement et pour les rapports entre élus et citoyens : « On est le seul régime au monde ni parlementaire ni vraiment présidentiel ». <sup>139</sup> « Soit on est dans un régime présidentiel, il y a des contre-pouvoirs,

138. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

139. Entretien avec un député membre du groupe SRC, cinquième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 26 novembre 2009.

comme en Amérique. Soit on a un régime parlementaire. Et aujourd'hui on croit avoir un régime présidentiel, et il ne l'est pas, on croit avoir un régime parlementaire, mais il ne l'est pas non plus, compte tenu des pratiques qu'il y a ».<sup>140</sup> Une fois énoncée, cette ambiguïté suscite des propositions contrastées.

Nombreux sont les députés, de tous les groupes, qui critiquent l'influence excessive de la présidence de la République et y voient le principal effet pervers de l'ambiguïté du système politique français et de la réforme de 2008. Soucieux de la séparation des pouvoirs et des équilibres entre eux, ils réclament un système plus clair. Un député SRC présente les choses en ces termes : « Ou il y a un véritable changement et on passe à un régime présidentiel, ou il y a deux pouvoirs séparés. Mais tant qu'on est dans ce système et, notamment, dans le quinquennat où le président de la République est le chef de l'exécutif, tant que le président de la République se permet en perma-

140. Entretien avec un député membre du groupe SRC, huitième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 octobre 2009.

nence d'organiser des réunions avec les députés UMP à l'Élysée, je trouve ça absolument scandaleux dans la conception gaulliste des choses. [...] Il y a le chef de l'exécutif, il n'y a pas de responsable devant l'Assemblée, on est donc dans un système très ambigu et on le voit bien avec le Premier ministre qui ne sait plus où il est. Il est directeur de cabinet ? Alors qu'avant le quinquennat, et avant cette omniprésence, le Premier ministre était responsable devant l'Assemblée, on pouvait quand même rarement le faire sauter, mais on pouvait lui faire peur ».<sup>141</sup>

Si les députés sont relativement unanimes quant au diagnostic, leurs orientations partisanes conditionnent les termes dans lesquels ils présentent les choses et, plus encore, le type de solutions qu'ils préconisent pour remédier aux déséquilibres du régime. D'une manière générale, les députés UMP ont tendance à réclamer le passage à un régime présidentiel, tandis que leurs homologues SRC sont davantage partisans d'un régime parlementaire vérita-

141. Entretien avec un député membre du groupe UMP, troisième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 6 octobre 2010.

ble. Pour ce faire, les parlementaires de gauche comme de droite oscillent entre l'idée d'opérer des modifications constitutionnelles à la marge et celle de changer plus radicalement de paradigme par la création d'une VI<sup>ème</sup> République.

Pour les élus de la majorité, passer à un régime présidentiel permettrait de clarifier la tendance actuelle : « Je crois que si on veut aller au bout, il faut évidemment changer purement et simplement le système constitutionnel, il faut passer à un régime présidentiel. Je crois que c'est dans l'essence même de la pratique du pouvoir actuel et que c'est le seul moyen de véritablement revaloriser le parlement ». <sup>142</sup> Ce point de vue n'est pas dépourvu d'arrière-pensées quant au rôle et à la place du parlement et des parlementaires : « Je suis partisan d'un passage au régime présidentiel. Parce que, contrairement à ce que les gens pensent, le régime présidentiel donne plus de pouvoir au législatif. Dans le système américain, le parlementaire [...]

142. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 9 décembre 2009.

c'est autre chose que chez nous, y'a pas photo. On est quoi ? Un minuscule conseiller général de province à côté d'eux. Il a soixante collaborateurs, ça c'est un vrai parlementaire ! Le gouvernement américain est obligé de consulter les parlementaires ». <sup>143</sup> Un autre élu se prononce lui aussi pour le régime présidentiel : « Un président qui est l'exécutif, il a un vice-président qui le soutient, qui le supplée. Et puis, à côté, un parlement, qui est le contre-pouvoir, comme aux USA, que le président ne peut pas dissoudre comme ça, d'un jour à l'autre. C'est la VI<sup>ème</sup> République ». <sup>144</sup>

Les députés SRC prônent pour leur part une évolution vers un régime parlementaire authentique, s'inspirant par exemple du Royaume-Uni : « Il faut étudier, il ne faut pas inventer. Il faut donc étudier dans les autres pays. Et parmi les pays européens les plus proches, c'est la Grande-Bretagne qui a la plus longue tradition de démocratie parlementaire. Je crois que cela vaudrait la peine d'analyser,

143. Entretien avec un député membre du groupe UMP, deuxième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 30 novembre 2010.

144. Entretien avec un député membre du groupe UMP, sixième mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 29 juin 2010.

il y a peut-être des choses que l'on peut faire mieux ». <sup>145</sup>  
 Là encore, certains estiment que les adaptations à la marge sont inopérantes et qu'il faut faire table rase du passé : « Il faut la VI<sup>ème</sup> République. (...) Je trouve que l'on est tombé dans des excès de l'hyper-président qui ne sont pas bons pour la République, pour la démocratie. Ce n'est pas sain, il faut rééquilibrer le pouvoir, c'est ressenti par tous les députés en tout cas, beaucoup de députés de droite comme de gauche, surtout les anciens députés ». <sup>146</sup>

---

<sup>145</sup>. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 13 juillet 2010.

<sup>146</sup>. Entretien avec un député membre du groupe SRC, premier mandat, réalisé dans le cadre du projet LEGIPAR, le 14 décembre 2009.

## CONCLUSION

Les avis des députés sur l'impact de la réforme de 2008 varient fortement selon leurs profils et leurs orientations partisanes et ne reflètent pas nécessairement la réalité des changements en cours, qu'il faudra continuer à appréhender sur la base d'indicateurs objectifs. Ces avis vont de la sévérité la plus absolue à l'optimisme le plus béat : de nombreux députés soulignent néanmoins la nécessité de disposer de davantage de recul par rapport à la révision constitutionnelle, nos entretiens ayant été conduits entre un et deux ans après celle-ci. Dans l'ensemble, cette prudence cache mal un certain scepticisme au sujet d'une réforme qui se heurte à de nombreux obstacles : l'attitude de la présidence de la République, la docilité des membres de la majorité à l'égard du gouvernement, le manque d'enthousiasme des ministères vis-à-vis d'une revalorisation du rôle du parlement, l'insuffisante implication des députés dans le travail parlementaire, la faiblesse des moyens d'expertise de l'Assemblée. Malgré une modification constitutionnelle d'une ampleur inédite, les députés

restent circonspects quant à la portée de la revalorisation du parlement. Leur constat est d'autant plus mitigé que les aspects de la réforme qui concernent le président semblent avoir produit des effets plus immédiats.

La déception des députés tient aussi au fait qu'ils n'ont pas été directement associés au processus de révision. Comme toujours sous la V<sup>ème</sup> République, l'initiative est venue du chef de l'Etat. Avec la même feuille de route – dépoussiérer les institutions et revaloriser la place du parlement – les parlementaires auraient probablement conçu une toute autre réforme que celle élaborée par le Comité Balladur (qui ne comptait qu'un seul député, Jack Lang, parmi ses onze membres) et l'entourage du président. On a pu en saisir les contours en leur demandant de se prononcer sur les évolutions susceptibles, selon eux, de remédier à la faiblesse parlementaire. Il y a, en effet, quelque paradoxe à voir un président, qui ne faisait mystère ni de son attachement à la centralité de sa fonction, ni de son intention de prendre en charge personnellement les dossiers les plus importants, déterminer

les contours d'une réforme qui visait, entre autres, à limiter son propre pouvoir.

L'élection de François Hollande à la présidence de la République le 6 mai 2012 va, probablement, susciter une évolution des rapports entre les pouvoirs. Il est toutefois impossible d'en prédire les contours, puisqu'ils dépendront de nombreux autres paramètres aujourd'hui inconnus : l'identité du Premier ministre, la répartition des tâches entre celui-ci et le président, la participation ou non d'autres partis au gouvernement, la situation économique française et internationale, les résultats des élections législatives... Ce dernier paramètre revêtira une importance capitale : la composition et l'ampleur de la majorité parlementaire dont disposera – ou non – le président auront un impact déterminant sur la dynamique institutionnelle. On rappellera que, contrairement à ce qui est régulièrement avancé depuis « l'inversion » du calendrier électoral en 2002, celle-ci n'exclut pas l'hypothèse d'une cohabitation. Compte tenu du caractère relativement limité de la victoire de François Hollande et des différences qui existent entre

les règles électorales en vigueur pour les élections présidentielles et législatives, il n'est pas impossible que la droite conserve la majorité à l'Assemblée nationale. Si cette éventualité semble assez improbable, rien n'indique que François Hollande disposera pour autant d'une majorité absolue le 17 juin prochain. Si le Parti socialiste n'obtient pas 289 sièges, le président n'aura d'autre choix que de constituer un gouvernement de coalition en négociant un accord avec d'autres partis, ou de nommer un gouvernement minoritaire, comme celui de Michel Rocard après juin 1988. Dans ce cas, la limitation drastique du recours à l'article 49.3 par la réforme constitutionnelle de 2008 pourrait aboutir à une crise de régime, dans laquelle le gouvernement aurait les plus grandes difficultés à faire adopter des projets de lois sans pour autant risquer la censure.<sup>147</sup>

L'avenir du rôle de l'Assemblée nationale dans le régime français dépendra d'un dernier paramètre : l'attitude des

<sup>147</sup> Raison pour laquelle certains constitutionnalistes se sont d'emblée opposés à cet aspect de la réforme. Cf. par exemple Pascal Jan, *op. cit.*, 2008.

députés eux-mêmes. Jusqu'à quel point sont-ils désireux que l'Assemblée exerce davantage de pouvoirs, prêts à consentir pour cela à des adaptations et sacrifices, et capables d'échapper aux pressions qui les détournent aujourd'hui du travail d'assemblée ? Les dispositions institutionnelles de la V<sup>ème</sup> République, conjuguées à l'affirmation de la centralité de la présidence et à la bipolarisation de la vie politique, ont en effet amené les députés à se détourner progressivement du travail parlementaire au profit du travail de circonscription.<sup>148</sup> Les élus français consacrent aujourd'hui un temps et une énergie considérables au travail de terrain. Ils sont dans leur circonscription des acteurs et des interlocuteurs incontournables, réputés pouvoir résoudre les problèmes les plus divers, et dont l'implication est indispensable à la réussite des projets

<sup>148</sup> Cf. Olivier Costa et Eric Kerrouche, *op. cit.*, 2007. On renverra également au projet de recherche franco-allemand CITREP (*Citizens and Representatives in France and Germany*), dirigé par Eric Kerrouche à Sciences Po Bordeaux ([www.citrep.eu](http://www.citrep.eu)) et financé par l'ANR. Ce projet (2010-2012), qui implique les trois auteurs de cet essai, comporte notamment un travail de suivi systématique d'un échantillon de députés en circonscription. Le rapport des députés au territoire est aussi au cœur du projet IMPLOC (« Les parlementaires entre territoire, assemblée et parti. Enquête sur les pratiques d'implantation locale des députés en France et en Belgique »), dirigé par Olivier Costa à Sciences Po Bordeaux et financé par la Région Aquitaine (2012-2014).

locaux d'envergure, qu'ils soient publics ou privés. Les députés sont sollicités sans relâche par toutes sortes d'acteurs à l'échelle locale et doivent manifester à leur égard une disponibilité de chaque instant, quand bien même ils considèreraient que ces fonctions d'entrepreneur politique, de médiateur avec les services de l'Etat ou d'assistance sociale sont sans réel rapport avec leur mandat.

Cette évolution du « métier » de député explique la généralisation de la pratique du cumul des mandats : aujourd'hui, 90 % des membres de l'Assemblée nationale cumulent leur fonction avec un ou plusieurs mandats locaux, et une moitié d'entre eux exercent à ce titre des fonctions exécutives (maire, maire-adjoint, président de Conseil général ou de Conseil régional, président d'intercommunalité). Les opposants au cumul soulignent à l'envi qu'il est un moyen pour les députés de tenir leur fief et de limiter l'impact d'éventuelles déconvenues électorales ; mais il est aussi, pour les élus, une façon d'institutionnaliser la fonction de médiation entre le local et le national qu'ils sont tenus de remplir. La systématisa-

tion de cette approche territorialisée du mandat parlementaire a fait émerger une génération de députés qui trouvent plus de plaisir et d'intérêt à leur travail de circonscription – fût-il sans rapport réel avec leur mandat – qu'à un travail d'assemblée, dont la portée leur semble souvent incertaine. Cette conception du mandat favorise les notables, bien implantés localement, et rend les choses plus difficiles pour les candidats issus des cabinets, des ministères et des appareils des partis, qui portent le label stigmatisant du parachuté.

La composition actuelle de l'Assemblée nationale, où les élus de terrain sont largement majoritaires, n'est pas très propice à un bouleversement des équilibres institutionnels. Une revalorisation sensible de ses fonctions législatives et de contrôle impliquerait en effet une modification des ressources utiles à la conquête et à l'exercice du mandat. Elle valoriserait l'expertise technique et juridique des élus, leur expérience des cabinets et de la haute fonction publique, leur appartenance à des réseaux ministériels, plutôt que leur implantation locale. Elle

reviendrait, pour les députés de terrain, à dévaluer les atouts dont ils disposent actuellement pour exercer et conserver leur mandat. Les acteurs qui, aujourd'hui, trouvent à l'échelle de la circonscription un interlocuteur attentif et disponible en la personne du député ne semblent pas non plus pressés de voir les parlementaires s'investir davantage dans le travail d'assemblée.

La structure sociologique de l'Assemblée nationale et des intérêts de ses membres, de même que l'attachement des citoyens, élus locaux et acteurs économiques aux missions locales du député, sont donc des éléments à intégrer dans la réflexion sur les perspectives d'évolution des institutions de la V<sup>ème</sup> République. Ils ne s'opposent pas, en soi, à la revalorisation de la fonction parlementaire, et il serait excessif et injuste de prétendre que les députés n'y seraient pas attachés. Pour autant, on ne peut considérer que l'impact relativement limité de la réforme constitutionnelle de 2008 résulte des seules résistances de l'exécutif et des administrations centrales : il tient

aussi à une certaine inertie des parlementaires eux-mêmes, qui est conforme avec ce que l'on sait de la difficulté d'instiller le changement dans une institution, quelle qu'elle soit.<sup>149</sup>

---

149. Paul Pierson, *Politics in time - History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004.



COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN  
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-047-2

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES  
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETSGRAPHICS  
Achevé d'imprimer par l'imprimerie A.Trois

MAI 2012



Olivier Costa  
Tinette Schnatterer  
Laure Squarcioni

## Peut-on revaloriser le parlement français ?

Le regard des députés sur la révision constitutionnelle  
de 2008 et les réformes souhaitables

La révision constitutionnelle de 2008 est la plus importante que la V<sup>ème</sup> République ait connue. Ce texte, qui devait revaloriser la place du parlement, n'a pourtant été adopté que de justesse par ses membres.

Mobilisant des données originales, notamment plus de 300 entretiens avec des députés, les auteurs proposent un bilan inédit de la révision du point de vue des élus. Un bilan qui met en lumière des visions très contrastées des effets de la réforme et des moyens d'améliorer réellement le rôle du parlement.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)



9 782362 440472

ISBN : 978-2-36244-047-2

6 €