

La portée du travail de terrain

Lorsqu'il est en circonscription, le député se trouve dans une relation de très grande proximité avec les électeurs. Ce rapport de confiance, l'élu peut l'accentuer en se plaçant dans une situation de cumul des mandats. Ainsi, il pourra mieux les représenter, accroître sa capacité à peser dans les discussions et agir concrètement sur le terrain. Là est donc une première partie des effets du travail de terrain du parlementaire.

Qu'advient-il du travail mené en circonscription ? La réponse est double. D'une part, l'action politique locale du député s'avère être un moyen d'enrichir son travail parlementaire (de législateur et de contrôleur) et le programme politique de son parti : c'est une source d'inspiration pour son activité politique nationale. D'autre part, son localisme constitue un facteur de réélection et d'enrichissement professionnel : c'est une source de satisfaction personnelle.

Cette interrogation, chaque élu y est confronté au cours de son mandat. De sa réponse et de son comportement découlera la manière dont il appréhende et entend faire vivre son mandat. Toutefois, quelle que soit celle-ci, il semble que le député organise prioritairement son action dans sa circonscription (**Section 1**), ce qui n'est pas sans conséquence sur le concept français de la représentation (**Section 2**).

Section 1 - Une activité politique locale valorisée

Face au repliement du député sur sa circonscription, il importe de connaître ce que lui apporte un tel effort. La réponse est simple : en menant une vie politique locale active, le député se nourrit des diverses entrevues et sollicitations individuelles et collectives dont il est l'objet.

Quatre observations peuvent être formulées.

Le député en retire d'abord un avantage certain pour son implication dans le processus d'élaboration de la loi. Dans un entretien avec Michel Bouvard, Marc Abélès raconte comment l'élu RPR de la Savoie et conseiller municipal de Chambéry a, dans les années 1990, profité de



sa situation pour, dans le but d'avoir une action positive sur le développement local, être l'auteur d'un amendement permettant la restauration des chalets d'alpage¹³⁸⁷. De même, évoque-t-il Maxime Gremetz (PC) qui, à la suite de ses multiples rencontres avec les ouvriers de la zone industrielle de sa circonscription, a élaboré une proposition de loi tendant à prévenir et réparer les conséquences de l'utilisation de l'amiante¹³⁸⁸. Ces deux exemples traduisent parfaitement l'existence d'un rapport d'interdépendance entre le mandat local et l'activité nationale. Étant au contact direct avec les enjeux politiques locaux et les difficultés quotidiennes rencontrées par les « vraies gens », le député sort renforcé pour son travail parlementaire. Comme l'avoue Maxime Gremetz, « *tout ce que nous faisons ici, à l'Assemblée, c'est l'affaire des gens. Quand on prépare une proposition de loi, leurs suggestions présentent une vraie richesse* »¹³⁸⁹. Une richesse qu'il pourra éventuellement soumettre à discussions au sein du groupe d'études auquel il a choisi d'appartenir.

Son activité de contrôle profite également de cette proximité et de ce rapport à la réalité. C'est en effet grâce aux multiples rencontres, notamment avec les chefs d'entreprises, que le parlementaire sera averti de la lenteur de la publication des décrets d'application, de la complexité des dispositifs mis en œuvre ou bien des difficultés administratives rencontrées pour telle ou telle déclaration... Fort de ces remarques, il pourra en référer au Gouvernement afin que celui-ci lance une réflexion ou apporte une solution. En la matière, l'usage des questions écrites – et orales – constitue un outil très performant pour rappeler le Gouvernement à ses responsabilités. D'où une incompréhension à la lecture de la nouvelle réglementation qui tend à en plafonner l'usage. Une incompréhension qui s'étend au silence gouvernemental vis-à-vis de l'engorgement des services ministériels ou de l'insuffisance du taux de réponse dans les délais raisonnables¹³⁹⁰.

Le rôle d'intermédiaire du député prend ici tout son sens : le représentant reçoit mandat pour venir organiser la société en son nom et corriger les situations particulières qui peuvent s'étendre à tous. C'est donc le pragmatisme et la réalité du terrain qui aident le député à parfaire le système normatif français et à améliorer l'action du Gouvernement et de l'Administration.

¹³⁸⁷ ABÉLÈS M., *op. cit.*, p. 27.

¹³⁸⁸ *Ibid.*, p. 28.

¹³⁸⁹ *Ibid.*

¹³⁹⁰ *Supra*, pp. 314-320.

Le pragmatisme, il en est aussi question lorsque le député retire de ses divers entretiens une ouverture d'esprit, une approche nouvelle de la société et une idée plus globale de la réalité économique du pays. Il en ressort avec « *une vision beaucoup plus panoramique de la société* »¹³⁹¹. Là encore, le bénéfice est certain pour l'élu. François De Rugy (EELV) avoue que « *l'exercice du mandat parlementaire a profondément complété la vision que je pouvais avoir de l'entreprise, des relations sociales et du système social français* »¹³⁹². En outre, cette situation l'amène à confronter le discours politique avec la réalité vécue par les Français. Le député écologiste note d'ailleurs un réel décalage entre les deux, dès lors que « *dans tous ces contacts, et notamment ces contacts syndicaux, je n'ai jamais entendu une seule fois ni des salariés ni leurs représentants syndicaux réclamer les 32 heures, par exemple...* »¹³⁹³. Or, l'inadéquation du programme politique avec les aspirations de la société a des répercussions dans les urnes. Aussi, chaque élu doit en tenir compte pour parfaire le positionnement politique de son parti.

L'argument de l'information ou du lien avec le terrain qui a pu être avancé pour justifier du cumul des mandats se retrouve ici. À l'instar du Gouvernement, le député est amené à relayer les informations issues du terrain en vue de renforcer la crédibilité de son parti politique. « *Tout ceci, je le dis au sein de mon parti* »¹³⁹⁴, confirme humblement François De Rugy, chose « *indispensable parce qu'elle conditionne la crédibilité de la parole politique* »¹³⁹⁵.

Parallèlement à ces valorisations dont la portée se situe à l'échelon national, il faut à présent évoquer celles dont la portée touche plus personnellement le député.

Ici, la mise en valeur de son activité politique locale lui sert à se maintenir dans ses fonctions. C'est là que se focalise toute l'attention des politiques, de tout temps. Jules Delafosse et Robert De Jouvenel l'affirmaient déjà dans leurs ouvrages respectifs du début du XX^e : pour que le jeune élu, le nouvellement élu comme l'aguerri reste député, il ne doit avoir qu'une préoccupation essentielle, celle d'assurer sa réélection¹³⁹⁶. Or, pour mener à bien cet objectif, le député ne doit pas demeurer à Paris. En effet, une réélection ne se construit pas dans l'enceinte du Palais Bourbon, mais sur le terrain. Aussi, pour espérer un « retour sur investissement

¹³⁹¹ DE RUGY F., *op. cit.*, p. 175.

¹³⁹² *Ibid.*, p. 174.

¹³⁹³ *Ibid.*, p. 178.

¹³⁹⁴ *Ibid.*

¹³⁹⁵ *Ibid.*

¹³⁹⁶ DELAFOSSE J., *op. cit.*, p. 17 ; DE JOUVENEL R., *op. cit.*, p. 22.

personnel », il se doit de privilégier sa circonscription, d'en avoir une connaissance profonde, commune par commune, hameau par hameau. Entretenir cette relation avec elle et ses habitants lui permettra, « à l'échéance fatale du mandat »¹³⁹⁷, d'espérer compter sur leur soutien et donc leur voix.

À noter que, pour une partie des élus, la réserve parlementaire se révélait être un outil de cette réélection. En soutenant la réalisation d'infrastructures locales, l'élu marquait officiellement sa volonté de stimuler la croissance économique locale, de créer des emplois non délocalisables, de générer du lien social, *etc...* Officieusement, il espérait que ses administrés se sentent redevables et reconnaissants à son endroit.

Quel qu'ait été le véritable objectif visé par son usage, le résultat est identique : le député a autant de chance d'être réélu que d'être battu. En effet, malgré son goût pour le travail de terrain et ses efforts quotidiens pour répondre aux sollicitations de ses administrés, il n'est pas assuré de recueillir le suffrage de ses électeurs. Au sortir des résultats, une grande amertume le frappe alors lorsque son travail n'est récompensé que par une centaine de voix d'avance sur son rival. « *Il apparaît clairement que les élus locaux ne se sentent pas reconnus par la société à la hauteur de leur investissement personnel dans l'exercice de leur mandat, alors que celui-ci est toujours plus lourd et exigeant* », ont ainsi pu constater Philippe Doucet (SRC) et Philippe Gosselin (UMP)¹³⁹⁸.

Dès lors, les électeurs font-ils preuve d'ingratitude ? En aparté, le malaise est tel que certains députés répondent par l'affirmative. D'autres, plus nuancés, avancent qu'ils ont été victimes de la règle du jeu démocratique, selon laquelle tout joueur doit savoir laisser sa place. D'autres, enfin, justifient leur résultat électoral au regard des résultats de la vie politique nationale.

En réalité, tous sont dans le vrai. On observe en effet depuis quelques décennies une nationalisation de la vie politique locale. La cause en revient au général De Gaulle qui a façonné le régime politique de la V^e République en un présidentielisme majoritaire, que ses successeurs ont consolidé. Or, ce type de régime tend à polariser l'attention locale sur des considérations d'enjeux nationaux. L'élection du député – à l'instar de toute élection intermédiaire avant la

¹³⁹⁷ VIGNÉ D'OCTON P., *op. cit.*, p. 135.

¹³⁹⁸ DOUCET P. et GOSSELIN P., « Rapport d'information sur le Statut de l'élu », 14^e Lég., n^o 1161, *Ass. Nat.*, 19 juin 2013, p. 8.

prochaine présidentielle – devient un vote « pour » ou « contre » le pouvoir en place. En pratique, le député et le député-cumulant peuvent donc perdre leur mandat, non pour mauvais exercice de représentation ou mauvaise gestion locale, mais pour sanctionner la politique nationale menée par l'exécutif. Ils subissent donc cette insatisfaction nationale, alors même que leur bilan local s'avérerait être sans reproche.

Une dernière valorisation de son activité politique locale existe lorsque le député ne désire pas poursuivre ou est démis de son mandat de parlementaire. Son parcours professionnel ne s'arrête effectivement pas aux portes du Palais Bourbon. Au cours de ses années de mandature, le député sortant a acquis des informations précieuses : il s'est cultivé et enrichi de connaissances économiques, sociales, juridiques ou encore institutionnelles. Le mandat constitue ainsi « *une expérience irremplaçable* », « *d'une très grande richesse* » qui permet à son titulaire de « *grandir encore intellectuellement et moralement, car l'on est avec des gens qui sont d'un très haut niveau. On est constamment obligé de s'élever, de travailler... Ce n'est pas si simple !* »¹³⁹⁹.

Plus que des données ou qu'une vision plus globale de la société, le député a acquis une véritable méthode de travail. Il est devenu maître dans l'art de l'animation d'équipe, de la consultation, de la négociation collective, et même du lobbying. « *Exercer un mandat politique exige des compétences qui s'acquièrent avec l'expérience : le rôle d'un élu est à la fois de traduire et de porter les attentes de la population qui lui a fait confiance, de dialoguer avec les services qui élaborent des solutions juridiques ou techniques, de convaincre ses collègues, d'amender des projets quand ils sont conçus par d'autres, de décider... Bref, tout cela implique des savoir-faire, la maîtrise de processus juridiques et techniques, en un mot un certain "professionnalisme"* »¹⁴⁰⁰, confesse ainsi François De Rugy (EELV).

Cette expérience et ces nouvelles compétences constituent un réel tremplin pour reprendre une activité professionnelle, que ce soit dans le secteur privé, public ou parapublic. Trois hypothèses de retour à l'emploi s'ouvrent alors au député.

D'abord, s'il en a la possibilité, l'ancien député réintègre son activité précédente. Cependant, la réintégration peut s'avérer difficile. D'une part, le poste de l'ancien élu peut avoir été réattribué et, à défaut d'un reclassement, une rupture conventionnelle sera envisagée.

¹³⁹⁹ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

¹⁴⁰⁰ DE RUGY F., *op. cit.*, p. 22.

D'autre part, la « mise au placard » est une pratique fréquente, notamment dans un territoire où le parti politique est solidement implanté depuis de très nombreuses années. « *Réinvestir mes acquis, je n'ai pas pu*, témoigne ainsi l'ancienne députée socialiste Monique Boulestin. *Je suis rentrée dans l'Éducation nationale, mais je n'ai pas retrouvé mon poste. Pour des raisons de politique et de réseau local, on m'a mis dans une voie de garage* »¹⁴⁰¹.

Une autre hypothèse amène le député sortant à chercher un emploi ou se reconverter en usant de ses relations, de son carnet d'adresses qu'il aura pris soin d'étayer au fil des années. Mais, dans les faits, cette reconversion se fait plus facilement pour le député qui a été ministre que pour le député sans autre mandat ni fonction. De même, la rapidité du reclassement varie selon le département dont est issu l'ancien député.

Par ailleurs, le député sortant peut se rendre, comme de nombreux Français, dans une agence *Pôle Emploi*. Le contre-coup s'avère souvent rude pour l'ancien élu. « *L'agence n'avait pas un aspect très accueillant*, raconte le socialiste Jean-Pierre Fourré. *En poussant la porte, j'avais encore l'attitude de cet "encore député" de quelques semaines auparavant, entrant par cette même porte pour rencontrer le Directeur et examiner avec lui ses problèmes pour mieux répondre aux demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, je me présentais comme eux avec une particularité, un Curriculum vitae atypique. La conseillère qui me reçut n'en croyait pas ses yeux. (...) Elle ne comprenait pas ma démarche [car] pour elle, un député ayant exercé trois mandats, un Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation française au Conseil de l'Europe, Vice-Président de l'Union de l'Europe occidentale, etc..., ne pouvait pas se retrouver en face d'elle, derrière son bureau, en demandeur d'emploi* »¹⁴⁰².

Au regard de ces illustrations, il apparaît que la référence « ancien député » sur un *CV* n'est pas forcément le meilleur gage d'un reclassement réussi. Le secteur privé peut, en effet, être réticent à embaucher un ancien élu, comme en témoigne Émile Blessig, le Président du Groupe des Anciens Députés : « *Certaines entreprises craignent d'être politiquement marquées en embauchant un ancien député ; des interrogations peuvent exister sur la disponibilité de ce salarié entre ces activités professionnelles et ses engagements politiques ; l'inquiétude des*

¹⁴⁰¹ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

¹⁴⁰² FOURRÉ J-P., *op. cit.*, p. 136-137.

autres salariés vis-à-vis d'un certain favoritisme existe aussi, tout comme le refus d'embaucher un battu, c'est à dire le représentant d'une sensibilité politique qui n'est plus au pouvoir »¹⁴⁰³.

Cette situation révèle les effets induits par l'absence d'une modernisation du « statut de député » et, surtout, l'absence de mesures d'aides facilitant le retour à la vie professionnelle à l'issue du mandat.

Faute de courage et d'un certain volontarisme politique pour instituer un tel statut, une réflexion pourrait être conduite autour de la proposition suivante : intégrer de droit les anciens parlementaires au Conseil économique, social et environnemental. Permettre aux sortants de transmettre leurs expériences de vie constituerait pour eux une réelle reconnaissance de la société à l'égard de leur dévouement. Beaucoup, à l'instar de Monique Boulestin, nourrissent en effet un sentiment de « gâchis » à l'égard de l'Assemblée nationale. *« Elle nous abandonne complètement. Être lâché et s'en aller comme ça au bout de cinq ans minimum, c'est du gâchis ! On a encore des choses à faire, des idées à apporter et transmettre... »¹⁴⁰⁴.*

Pour répondre à cette « envie de poursuivre leur action »¹⁴⁰⁵ pour l'intérêt général, l'idée de les faire devenir membre du Conseil économique prend tout son sens. À ce titre, rappelons les avantages du CESE : une assistance et une amélioration de la qualité technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socio-professionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation. Le contingent des anciens parlementaires participera, par leur vécu et leur connaissance d'élus, à enrichir les travaux du Conseil par leur « vision plus panoramique de la société », évoquée précédemment par François De Rugy. D'autant qu'il n'est pas à exclure qu'une telle mesure inciterait davantage les salariés du secteur privé à se lancer en politique ; en ce qu'une telle fonction au CESE offrirait une garantie et une sécurité de rémunération pendant une période de cinq ans. En outre, cela pourrait participer à une plus grande diffusion et un plus grand usage des travaux du CESE par les parlementaires dans leur exercice de fabrication de la loi. À travers cette triple utilité, cette mesure doit pouvoir entrer en vigueur au plus tôt.

¹⁴⁰³ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, séance du 17 mai 2018, Compte rendu, p. 4.

¹⁴⁰⁴ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*

Pour cela, nul besoin de modifier l'art. 71 C° qui limite à 233 le nombre de membres du CESE. Au contraire, le simple ajout, au sein de l'art. 7 de l'ord. n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, d'un alinéa créant une nouvelle catégorie de « membre associé » permet de s'exonérer de cette limite constitutionnelle. L'alinéa pourrait être rédigé ainsi : « III. En leur qualité d'anciens parlementaires, les élus quittant le Parlement français et européen sont membres de droit du CESE. Ils sont membres pour cinq ans non renouvelables ».

Même si la faisabilité politique d'une telle mesure est grandement hypothétique, elle a le mérite de s'inscrire dans une réflexion plus globale, qui interroge la société sur le rôle et la portée des travaux qu'elle attend du CESE de demain. Elle l'interroge surtout sur l'absence d'un « statut » de l'élu qui limite véritablement la diversité des profils des parlementaires et les retours dans leurs emplois. Cette problématique touche les élus nationaux, mais elle concerne aussi les eurodéputés français. C'est pourquoi il est suggéré que l'intégration de droit des ex-parlementaires au CESE s'adresse également aux parlementaires siégeant à Strasbourg. Les réticences seront nombreuses. Cependant, les enjeux européens et mondiaux ayant toujours été la faiblesse du système politique français, l'expertise acquise en ces domaines par les eurodéputés se révélera grandement utile au sein du Conseil afin d'éclairer cette classe politique un peu trop autocentrée sur l'Hexagone. Par la recomposition et la revalorisation des travaux dudit Conseil, les responsables politiques seront plus compétents, au motif que leurs travaux législatifs seront enrichis du principe de réalité, améliorant ainsi la qualité et l'effectivité des politiques publiques.

Ces hypothèses de valorisation de l'activité locale du député manifestent une double complémentarité : entre son activité parlementaire à l'Assemblée nationale et son activité en circonscription ; entre son activité de parlementaire et la détention de mandats locaux. À travers ces différentes valorisations, l'activité de terrain apparaît comme de première importance aux yeux du député. Plus encore, il s'avère que le député hiérarchise ses activités en privilégiant sa circonscription.



Section 2 - Une hiérarchie indue de son action

Le concept de représentation¹⁴⁰⁶ établi au lendemain de la Révolution a institutionnalisé la théorie portée par l'Abbé Sieyès. Depuis lors, la Nation exerce la souveraineté par l'intermédiaire de ses représentants. Dans son discours prononcé en 1774 devant les électeurs de Bristol, Edmund Burke explique ce que cela implique : « *Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs d'intérêts différents et hostiles, que chacun doit soutenir, en tant que représentant et avocat, contre les autres représentants et avocats ; mais le Parlement est une assemblée délibérante d'une seule Nation, avec un seul intérêt, celui du tout, – où ce ne sont pas les objectifs locaux, les préjugés locaux qui doivent guider, mais le bien commun, résultant de l'intérêt général de ce tout. Vous choisissez un député, en effet ; mais lorsque vous l'avez choisi, il n'est plus député de Bristol, il est membre du Parlement* »¹⁴⁰⁷.

Toutefois, la théorie de la représentation n'est qu'une fiction juridique qui se trouve mise à l'épreuve des faits et de la pratique politique sous la V^e République. Cette observation, fut notamment présentée par Patrick Fraisseix qui, en 1991, concluait sa thèse en caractérisant le député français comme un élu local permanent, un législateur cyclique et un contrôleur irrégulier¹⁴⁰⁸.

Ce point de vue doit être pleinement partagé, d'autant que, depuis cette date, les mécanismes juridiques et les réalités politiques se sont fortement accentués. Les causes de cette radicalisation sont effectivement multiples.

Sur le plan européen, d'abord, où depuis 1991 se sont succédé les Traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007). Tous sont révélateurs d'un approfondissement de la construction européenne et sont autant de marqueurs d'une « dépossession par le haut » de l'exercice de la souveraineté d'État par les parlementaires.

Sur le plan national, ensuite, la représentation est altérée par ce qui peut être qualifié de « dépossession horizontale ». Est ici visée l'influence exercée par l'Exécutif. En effet, sous couvert de l'équilibre institutionnel et politique régi par la Constitution au gré des réformes

¹⁴⁰⁶ BRUNET P., Thèse *cit.*

¹⁴⁰⁷ BURKE E., « Speech to the electors of Bristol. The 3rd of November 1774 », in *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, Little, Brown and Company, 3rd ed., vol. II, 1869, p. 96, traduit par nous.

¹⁴⁰⁸ FRAISSEIX P., *Le député français, élu local ou législateur ?*, Thèse, Paris II, 1991, p. 627.

successives¹⁴⁰⁹ ayant abouti au présidentielisme majoritaire de la V^e République – non pleinement assumé –, l'Exécutif jouit d'une prééminence sur le député et ses activités à l'Assemblée. Une prééminence renforcée par l'influence exercée par le groupe majoritaire, la discipline de vote qu'il insuffle à ses rangs et ses répercussions sur le député d'opposition, ce que la révision constitutionnelle de juillet 2008 n'a su gommer en pratique.

Sur le plan local, enfin, trois altérations peuvent être mises en avant : l'influence des intérêts particuliers et collectifs ; celle de la réélection illimitée (et donc du cumul des mandats) ; et l'influence due à l'ascension juridique des pouvoirs attribués aux collectivités par les différentes lois de décentralisation.

Dans ce cadre, le député se retrouve acculé de toute part.

Néanmoins, le député a su prendre son parti et profiter d'un régime favorable aux collectivités territoriales. En effet, c'est là que se situe la majeure partie de son action ; là qu'il peut s'épanouir et agir librement, sans contraintes du couple exécutif-groupe politique ; là où, grâce au mandat long et la possibilité d'une réélection indéfinie, il peut voir les effets de son action sur la vie des habitants de sa circonscription ; là enfin, où son action peut faire l'objet d'une reconnaissance et être valorisée à l'échelon national.

Faute de pouvoir agir librement à l'Assemblée, l'échelon local est ainsi devenu, sous la V^e République, un milieu dynamique de réussite et d'épanouissement personnel pour le député. C'est aussi faute de courage et d'un volontarisme politique suffisant, rompant avec les mauvaises habitudes acquises au long de la V^e République et la tradition jacobine, que le député se retrouve à favoriser les questions locales sur les questions nationales.

À la question de Patrick Faisseix, « le député, élu local ou législateur ? »¹⁴¹⁰, la réponse du principal intéressé est plus nette encore aujourd'hui : il est un élu local délégué de sa circonscription. Ce n'est qu'épisodiquement qu'il agit comme législateur et contrôleur ; le reste du temps, il se contente d'enregistrer la position définie par le groupe et le Gouvernement.

¹⁴⁰⁹ Sont ici visées les révisions portant élection au suffrage universel direct du Président de la République, le quinquennat présidentiel, la concordance des mandats législatif et présidentiel, les mécanismes du parlementarisme rationalisé...

¹⁴¹⁰ FAISSEIX P., Thèse *cit.*

« C'est absolument exact, confirme Monique Boulestin (SRC). On le voit d'ailleurs à travers les différentes interventions à l'Assemblée, lorsqu'apostrophant le Gouvernement et ses collègues, le député use de la formule : "Moi, dans ma région, mon département ou ma commune, j'ai rencontré Mme Michu...". Mais pourquoi ? Parce que, contraint par un gouvernement et une constitution, il n'a pas de pouvoirs à Paris. Mais parce qu'il ne pense aussi qu'à sa réélection avec Mme Michu »¹⁴¹¹.

Catherine Beaubatie (SRC) en arrive au même constat : « La pratique fait que, une fois que vous êtes élu député, vous êtes député de tous les habitants de la circonscription... Ce qui fait que vous existez aux yeux des gens, c'est votre travail de terrain »¹⁴¹². Elle poursuit en évoquant sa propre vision et pratique de son mandat de député : « Moi, je suis une députée de terrain, je passe ma vie à rencontrer les gens, à assister à des manifestations... c'est ça qui est véritablement intéressant. Je ne suis pas devenue députée pour qu'il y ait absolument une loi qui porte mon nom... dans le même temps, cela ne m'empêche pas de signer des amendements. Mais pour les gens, l'important c'est que vous puissiez être là lorsqu'ils ont besoin de vous. Finalement, peu importe ce que vous faites à Paris, ils ne s'y intéressent que s'ils en sont les premiers visés. Ils veulent que vous soyez sur le terrain, près d'eux pour faciliter et répondre à leurs interrogations de la vie quotidienne : savoir par exemple si tel collègue est un bon établissement, si la réforme des collèges va être mise en place et quand, ce que cela va apporter à leurs enfants, etc... »¹⁴¹³.

La sénatrice Marie-Françoise Pérol-Dumont (Soc.) affirme elle aussi que le député, comme le sénateur, représente d'abord et avant tout sa circonscription. « C'est vrai. Il y a un certain nombre de personnes qui en 2017 auront à choisir entre leur mandat de parlementaire et leur exécutif local, et qui choisiront leur exécutif local. Les deux postes sont radicalement différents, mais lorsque vous êtes à la tête d'un exécutif local, vous lancez des projets, vous bougez des lignes... vous agissez directement et concrètement pour l'amélioration de la vie des gens. Et mieux encore qu'à l'Assemblée, vous en voyez les résultats ! Il y a là, il est vrai, une sorte de "retour sur investissement" »¹⁴¹⁴.

¹⁴¹¹ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

¹⁴¹² Entretien avec Catherine Beaubatie, *préc.*

¹⁴¹³ *Ibid.*

¹⁴¹⁴ Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc.*



À travers ces trois témoignages d'élues, il apparaît véritablement que le député n'est qu'un délégué de sa circonscription. Un palier a même été franchi : il n'est plus question d'une simple perception de l'exercice du mandat, mais bien de la réalité de son exercice pleinement assumée. On s'est éloigné du lien de représentation conceptualisé par Edmund Burke et l'Abbé Sieyès. De même, s'est-on éloigné de la lecture textuelle de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler en 2014, il ressort des termes de l'art. 3 que « *les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple ; qu'en outre, si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de la circonscription où il a été élu* »¹⁴¹⁵.

La réalité est, aujourd'hui, la suivante : s'ils demeurent constitutionnellement les représentants de la Nation, ils sont politiquement les représentants de la population de leur circonscription d'élection. Le lien de représentation, tel que pensé à la Révolution française, tel qu'établi et demeuré jusqu'au XX^e siècle, est dévoyé.

Plusieurs protagonistes ont leur part de responsabilité dans cette situation. Le constituant de la V^e République, d'abord, qui, pensant résoudre les dérives passées, a adopté toutes les réformes tendant au présidentielisme majoritaire et à l'affaiblissement institutionnel continu du Parlement. Le gouvernement et le groupe majoritaire, ensuite, en ce qu'ils cantonnent le député dans un rôle de chambre d'enregistrement. Le député de la majorité qui, à défaut d'être « frondeur », valide tous les textes qui ont reçu préalablement l'aval de l'exécutif. Le député d'opposition, enfin, qui, ne disposant pas d'une liberté d'action et de moyens, légifère, contrôle ou évalue les politiques publiques avec des velléités belliqueuses, non constructives et manichéennes. Par ailleurs, le citoyen est aussi responsable de cet état. D'un côté, il trouve à critiquer l'absentéisme de ses représentants à la seule vue d'un hémicycle quasiment vidé de ses membres¹⁴¹⁶. De l'autre, il manifeste son attachement à constater que son représentant est sur le terrain.

¹⁴¹⁵ Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, cons. 19.

¹⁴¹⁶ Pour l'un des derniers grands exemples en date, voir la réprobation populaire et médiatique (presse et réseaux sociaux) qui a suivi la séance du lundi 8 février 2016, relative au *Scrutin public (n° 1224) sur l'ensemble de l'article Premier du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, où seuls 136 députés étaient présents physiquement lors du vote : <[www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1224#G1](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1224#G1)>.

À la fois auteur, complice et victime de son état, le député a su marquer sa préférence pour sa circonscription plutôt que pour l'Assemblée. C'est sur le terrain qu'il situe le principal de son activité et qu'il maximise ses chances de réélection. C'est d'ailleurs pour cela qu'« *en général, les élus passent le mardi et le mercredi à Paris et le reste du temps en circonscription* »¹⁴¹⁷. L'effectivité de la loi sur le non cumul des mandats depuis juin 2017 n'a rien changé de la pratique politique : le local prime toujours sur le national.

Cette présence accrue en circonscription, renforcée par la pratique généralisée du cumul des mandats, a fait du député un « *flatteur du peuple* »¹⁴¹⁸. Or, cette image de « la politique à papa » est de plus en plus rejetée par les Français. En conséquence, il est urgent que chacun assume sa part de responsabilité, pour que demain soit adoptée une démarche continue et volontaire, afin de rénover l'exercice du mandat de député et que celui-ci redevienne le représentant de la Nation et non le délégué de sa circonscription. Pour cela, plusieurs évolutions doivent être mises sur le métier.

D'abord, du point de vue politique et institutionnel, il apparaît comme prioritaire de renforcer les moyens du Parlement et de réduire l'imbrication entre institutions et système de partis. En effet, la prise de contrôle du parti majoritaire sur les institutions empêche toute réflexion, évolution et pratique politique nouvelle de la Constitution de la V^e République. Pour que le Parlement soit moins affaibli et que le député retrouve son activité initiale à l'Assemblée, il est nécessaire que cette imbrication soit moins forte. Alors le député retrouvera un intérêt et une fierté à y travailler de nouveau.

Par ailleurs, en rendant incompatible le mandat parlementaire avec toute autre activité élective, les activités de fabrication de la législation et de contrôle du Gouvernement ne souffriront d'aucune distraction. Le député pourra rester travailler du lundi au vendredi à Paris.

Dans cette perspective, le député sera amené à moins fréquenter la circonscription. C'est pourquoi, dans le but de maintenir un lien de proximité avec les électeurs, il semble naturel et justifié de reconnaître un statut particulier pour le suppléant du député.

¹⁴¹⁷ Service de communication du groupe écologiste à l'Assemblée nationale *in* « Révision constitutionnelle : les députés justifient leur absentéisme massif », *LeMonde.fr*, 9 février 2016.

¹⁴¹⁸ BARRÈRE B., « Opinion de M. Barrère, député du département des Hautes-Pyrénées, dans la séance du 19 mai 1791, sur la réélection illimitée des Membres des Législatures », *in Procès Verbal de l'Assemblée Nationale*, Tome lvi, n° 655, Chez Baudouin, 1791, p. 12.

Il faut rappeler que, contrairement à la période révolutionnaire, notre système constitutionnel a abandonné toute référence à la suppléance parlementaire. Pourtant, elle y prend toute sa place, car tel est son objectif. « *Dans un régime démocratique, tous les citoyens ont droit à être représentés en permanence dans l'organe délibérant. Il en résulte que le Parlement doit toujours être à même de siéger au complet. La mort, la démission, l'invalidation d'un parlementaire ou la constatation de l'incompatibilité de son mandat avec d'autres fonctions appellent un remplacement immédiat* »¹⁴¹⁹, pouvait ainsi écrire Philippe Ligneau.

À travers ces lignes, il apparaît que le suppléant n'est rien, si ce n'est un « *garde-place* »¹⁴²⁰ ou un « *représentant éventuel* »¹⁴²¹ sitôt l'élection acquise. S'il est élu en même temps que le parlementaire titulaire (art. LO. 176 et LO. 319 du C.élec.), il n'est juridiquement reconnu par aucun autre texte. Sans statut, ni fonction particulière, le suppléant est dans un *no man's land* juridique. Dans ces conditions, il ne jouit d'aucun avantage lié au statut de parlementaire : l'immunité, l'indemnité, les facilités d'action (transport...) sont autant de garanties qui lui échappent et trahissent la précarité qui touche la qualité de suppléant. Seul le « *titulaire a l'exclusivité des responsabilités comme des avantages* »¹⁴²².

Cette situation juridique est clairement inadaptée à la structure politique de demain, et même d'aujourd'hui. Actuellement, en effet, des circonscriptions sont grandes comme un département (ex. de la Creuse ou de la Lozère) ou plusieurs États (circonscriptions des Français établis hors de France) et ne disposent que d'un député. De même, la taille de ces circonscriptions empêche certaines contrées d'être fréquemment visitées (la tenue de permanences, de rencontres, de cérémonies...). En outre, quand le député titulaire est au travail à l'Assemblée, personne ne le représente sur le terrain ou dans ses permanences. Or, cette situation nourrit le sentiment d'éloignement des citoyens envers le député. Et demain, ce sentiment risque de s'accroître si la réduction du nombre de députés de 30 %, telle qu'elle figure dans le projet de loi organique (n° 977) présenté en mai 2018, est mise en œuvre.

En conséquence, et dans cette perspective où le suppléant sera amené à représenter le titulaire plus souvent, il importe de lui reconnaître un statut et une fonction. Il serait ici question

¹⁴¹⁹ LIGNEAU P., « La suppléance parlementaire », *RDP*, 1970, p. 116.

¹⁴²⁰ « Les garde-place », *Le Figaro*, 11 octobre 1958.

¹⁴²¹ JAILLARDON É., *La suppléance parlementaire sous la 5^e République*, Thèse, Lyon II, 1976, p. 177. Sur « le suppléant et sa fonction représentative », voir pp. 177-196.

¹⁴²² LIGNEAU P., *art. cit.*, p. 132.

au mieux d'un traitement (qui pourrait être de l'ordre du tiers de l'indemnité parlementaire de base, soit environ 1.800 euros) et des facilités d'action sur le territoire de la circonscription. Sur ce dernier point, il convient de relever que le Bureau de l'Assemblée, dans son arrêté n° 12/XV relatif au frais de mandat des députés, a prévu la prise en charge des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration occasionnés lorsque le suppléant représente le titulaire dans le cadre de la circonscription.

Évoquée lors de notre entretien, cette interrogation a fait l'objet d'une approbation de la part de l'ancienne députée socialiste Monique Boulestin : *« J'avais un suppléant, qui était médecin au CHU et dépourvu de tout mandat local, le pauvre il n'était pas rémunéré ! Il n'a donc rien fait, à part une ou deux représentations en cinq ans. Mais je ne pouvais pas lui demander ou l'obliger à faire davantage, car j'étais mal à l'aise sachant que le suppléant n'est pas rémunéré. C'est une honte ! On est élu sur un ticket. Il a participé à l'élection du titulaire en lui ayant ramené des voix. Il est donc absolument normal d'intégrer le suppléant au statut du député »*¹⁴²³. La sénatrice Marie-Françoise Pérol-Dumont (Soc.) estime elle aussi qu'*« il serait élégant que le suppléant soit indemnisé de ses frais de transport. Quant à la possibilité d'une indemnité, je ne serais pas contre. Car, "suppléant" c'est un vrai travail de terrain qui, au regard de la grandeur du territoire ou des données démographiques, demande du temps... »*¹⁴²⁴. A fortiori un temps et une énergie que le suppléant ne passe pas dans son activité professionnelle ou, s'il est lui-même un élu local, dans sa fonction d'élu.

Faut-il envisager de lui conférer des prérogatives plus importantes ? Cette question est légitime. Toutefois, il ne semble pas pertinent d'aller au-delà. Lui conférer plus de responsabilités ou d'avantages à ce qu'il vient d'être suggéré, reviendrait alors à créer une confusion dans l'esprit des gens sur leur véritable représentant. En outre, cela impliquerait nécessairement de faire bénéficier le suppléant de l'immunité parlementaire. Or, tel n'est pas l'objectif de la mesure proposée ; seulement reconnaître son engagement dans la vie politique locale aux côtés du parlementaire.

En somme, un suppléant parlementaire ne doit plus voir son engagement relever du bénévolat (ce qui dans la pratique est souvent le cas), mais relever d'un statut et d'une fonction particulière qui lui donnent droit à un traitement et certaines facilités d'action.

¹⁴²³ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

¹⁴²⁴ Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc.*

Au-delà de la question politique et institutionnelle, une refondation du socle commun de connaissances, de compétences et de culture civique, juridique et sociale du citoyen doit être menée. Cette suggestion s'inscrit dans le programme de rénovation du rapport entre le citoyen et ses institutions, ses représentants, son éducation à la citoyenneté et au droit.

Depuis quelques années, des émissions en ce sens ont déjà fait leur apparition sur les chaînes parlementaires. Mais, malgré une certaine facilité d'approche et de compréhension, celles-ci restent trop peu regardées.

L'école, en tant que lieu privilégié de formation du citoyen, doit aussi y prendre part. Certes, il existe dès les années 1990 un engagement fort dans les instructions officielles pour l'apprentissage de la citoyenneté dans les programmes scolaires. Toutefois, comme le relève une note du *Conseil National d'Évaluation du Système SCOLAIRE* publiée à la suite des attentats de *Charlie Hebdo* de janvier 2015, les faiblesses de la mise en œuvre de cet enseignement sont nombreuses¹⁴²⁵. Premièrement, les heures d'enseignements, intégrées à l'histoire-géographie, ne sont pas toujours dispensées, et servent notamment à achever les programmes scolaires d'autres matières. Deuxièmement, a été constaté un faible engagement de la part des lycéens dans les instances représentatives de leurs établissements (conseil de classe, conseil de vie lycéenne, maison des lycéens...). Or, par ce désintérêt, ce sont les valeurs citoyennes de la République qui paraissent hors-sol et désincarnées. De plus, cela impacte les capacités de réflexion et d'engagement des futurs citoyens français. Troisièmement, l'apprentissage de la citoyenneté ne faisant l'objet d'aucun examen et notation sérieuse (contrairement aux autres matières), cet enseignement est négligé et non pris en considération par les élèves-futurs citoyens.

Enfin, il sera permis d'ajouter que, tant le retrait de l'instruction civique entre les années 1960 et le milieu des années 1980, que le manque de moyens au cours des années qui ont suivi, et ce encore de nos jours, ont eu des effets qui se ressentent malheureusement aujourd'hui à travers les lacunes sur plusieurs générations, allant des lycéens aux quinquagénaires. Or, les errements politiques passés et le manque actuel de moyens font que l'ensemble de la population manque de façon générale d'éducation civique et d'un minimum de connaissance juridique. D'où la méconnaissance du fonctionnement des institutions et du rapport à adopter vis-à-vis de ses membres, au premier rang desquels les parlementaires.

¹⁴²⁵ CNESCO, « Apprentissage de la citoyenneté dans l'école française : un engagement fort dans les instructions officielles, une réalité de terrain en décalage », janvier 2015, pp. 3-4.

Conclusion du Titre 2

Le député a toujours été un « navettiste », souvent en chemin entre Paris et sa circonscription. Mais alors que les retours étaient rares et se cantonnaient au terme d'une session parlementaire, le parlementarisme rationalisé de la V^e République les a régularisés. La stabilité institutionnelle fait que « *le député de la V^e République a le sentiment que les affaires essentielles ne dépendent plus du Parlement, mais du Président de la République, et que [sa] présence à Paris n'est pas bien utile* »¹⁴²⁶. Ce constat établi par Jean Foyer en 1991 s'est renforcé à mesure que le régime a dérivé dans le présidentielisme majoritaire. Le développement continu de l'organisation territoriale française et l'essor des structures décentralisées ont également participé à la préférence locale. En effet, la décentralisation a offert au député la possibilité de cumuler les mandats et fonctions locales, accentuant ainsi sa présence permanente en circonscription au détriment de Paris.

Sur le terrain, le député a su se rendre indispensable auprès de ses électeurs en répondant à leurs « *innombrables services* »¹⁴²⁷. Plus encore que sous les III^e et IV^e Républiques, il est devenu un relais, un « facilitateur », « médiateur », « messenger du citoyen », un « ascenseur » ou encore un « assistant social ».

Le cumul des mandats est en partie responsable de cette situation. Il a accentué la perversion de la nature et de la perception du mandat parlementaire par son titulaire et les citoyens. En principe, dans le mandat représentatif, le député « *est le représentant du pays tout entier et, à ce titre, investi du mandat le plus élevé et le plus large qui soit au monde, je veux dire de la tutelle d'un peuple* »¹⁴²⁸. Cela signifie que les habitants d'une circonscription choisissent un député, mais lorsqu'ils l'ont choisi, il n'est plus député de celle-ci, il est membre du Parlement¹⁴²⁹. Dans les faits, il est « *le commissionnaire de sa circonscription* »¹⁴³⁰, acteur et victime consentante d'un « *esclavage local* »¹⁴³¹, « *asservi aux électeurs* »¹⁴³². Il s'agit là d'une « *psychologie curieuse que celle des électeurs et apparemment contradictoire : ils vont*

¹⁴²⁶ FOYER J., *op. cit.*, pp. 165-166.

¹⁴²⁷ ROLLAND H., *op. cit.*, p. 53.

¹⁴²⁸ DELAFOSSE J., *op. cit.*, p. 18.

¹⁴²⁹ BURKE E., *op. cit.*, p. 96.

¹⁴³⁰ DELAFOSSE J., *op. cit.*, p. 18.

¹⁴³¹ TARDIEU A., *op. cit.*, p. 274.

¹⁴³² *Ibid.*, p. 275.

"députer" un élu à Paris, avec le désir de le garder avec soi »¹⁴³³. Il découle de cet effet paradoxal que le député ne peut se libérer de cette activité sociale devenue l'une de ses fonctions majeures, au motif que son action sur le terrain est la source de sa réélection future. Dans le même temps, ce « contact » permanent avec les citoyens répond au vœu des électeurs. Enfin, de ce rapport de proximité, de ce principe de réalité, l'élu tire les éléments constitutifs de son travail parlementaire.

L'application de la loi organique n° 2014-125 sur la limitation du cumul des mandats depuis juin 2017 a-t-elle permis d'y remédier ? Cela n'est pas certain dans la mesure où, en 2017, 336 candidats exerçant au moins une fonction dans une collectivité territoriale ont été élus. Dans le même temps, par anticipation de l'engagement présidentiel de Emmanuel Macron tendant à réduire le nombre de députés de 30 %, nombreux sont ceux qui manifestent leur intérêt pour une ville en vue des prochaines élections municipales de 2020.

¹⁴³³ FOYER J., *op. cit.*, p. 166.



Conclusion de la Partie 2

La révision constitutionnelle de 2008 avait pour objectif de renforcer le Parlement. Dans cette perspective, le constituant a rééquilibré le parlementarisme rationalisé en améliorant le travail législatif et en renforçant l'efficacité du contrôle parlementaire¹⁴³⁴. Toutefois, dix années de pratique ont révélé une insuffisance des attributions nouvelles. Tant juridiquement que politiquement, le député s'est très vite retrouvé contraint, quel qu'ait été sa qualité d'élu novice ou d'aguerri. Bien souvent, les avancées juridiques ont été limitées par la contrainte du groupe majoritaire. C'est pourquoi, malgré un « *droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé* », le Parlement et le député de la V^e République subissent une dévalorisation continue¹⁴³⁵.

Cette situation institutionnelle participe au désintérêt du député dans le plein exercice de la mission de législation et de contrôle que le peuple lui a confiée. Il délaisse donc l'Assemblée pour le terrain de sa circonscription. Comme en témoigne Jean-Jacques Urvoas (SRC) : « *Cette camisole de force, consentie par les uns, combattue par les autres, conduit à l'impuissance des députés et à leur démobilisation. Simples "pantins" de l'exécutif ou voués à perdre les batailles, lesdits "représentants de la Nation" se tournent alors vers leur circonscription, leur territoire, là où leur pouvoir semble reconnu. Et la fonction première de l'Assemblée nationale disparaît* »¹⁴³⁶.

Pour que renaisse la fonction première de l'Assemblée nationale, il importe de redéfinir les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, entre la majorité et l'opposition, entre le député et le citoyen. Il importe également de renforcer les moyens individuels du député et les moyens d'expertises dont dispose l'Assemblée afin de développer les activités de législation et de contrôle.

Néanmoins, ce renforcement ne saurait se faire à rebours des avancées de la révision de 2008. Ainsi, le projet de réforme constitutionnelle (n° 911) qui envisagerait à la fois de renforcer les moyens et d'étendre la rationalisation de la procédure législative devrait être écarté.

¹⁴³⁴ COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, pp. 30-67.

¹⁴³⁵ TOUZEIL-DIVINA M., « Une dévalorisation parlementaire continue ! : à propos du droit parlementaire prétendument revalorisé », *Politeia* (n° 18), 2010.

¹⁴³⁶ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 239.

