

MARC ABÉLÈS

UN ETHNOLOGUE À L'ASSEMBLÉE



Odile
Jacob

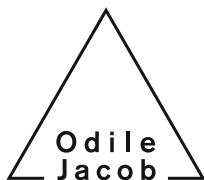
UN ETHNOLOGUE À L'ASSEMBLÉE

DU MÊME AUTEUR
aux éditions Odile Jacob

*Jours tranquilles en 89 ; ethnologie politique d'un département
français, 1989.*

MARC ABÉLÈS

UN ETHNOLOGUE À L'ASSEMBLÉE



Avec le soutien du



www.centrenationaldulivre.fr

© ODILE JACOB, 2000, MAI 2001
15, RUE SOUFFLOT, 75005 PARIS

www.odilejacob.fr

ISBN : 978-2-7381-6412-4

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L.122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

PRÉFACE

Un Huron au Palais-Bourbon

Il est venu un matin. Il ne portait ni casque colonial, ni bandes molletières. Il a posé ses microscopes et ses encyclopédies. Des jardins privatifs des Kikouyou où sont produits les haricots verts du Kenya, il semblait désormais éloigné. Afrique, Asie, Océanie, il se tournait vers d'autres contrées. Certes, sur nos propres rivages, il avait déjà abordé, à Strasbourg, à Bruxelles, la tribu polyglotte des Européens. Il ne semblait pas avoir trop souffert de ce séjour. Il se disait même heureux de tenter de nouvelles aventures. C'est ce qu'il a fait.

Sautant en marche dans cette législature qui finit le siècle, Marc Abélès voulait tenir la chronique de l'Assemblée nationale. Étrange pulsion en des temps où les institutions, la politique, la vie publique suscitent malheureusement souvent plutôt dédain que curiosité et enthousiasme. Marc Abélès a persévéré. Intérêt général, démocratie, parlementarisme, il a trouvé, heureusement, une certaine actualité à tout cela, ne désespérant pas de convaincre ses contemporains du bien-fondé de son appréciation positive. Ai-je dit que notre homme ne manquait pas de courage ? Dès lors, il fallait que notre bureau, l'instance qui gère l'Assemblée, décide d'accepter cette intrusion scientifique dans notre univers qui l'est d'ordinaire assez peu.

Nous avons deux ou trois solides raisons pour cela. Sans m'en attribuer la paternité, davantage de transparence, davantage de proximité, davantage d'ouverture, c'est le pari que j'avais fait au début de mon mandat. Nous avons donc

ouvert à l'ambassadeur plénipotentiaire du CNRS nos portes de bronze, nos instances confidentielles. Il a tout vu, tout regardé. Pendant près d'un an, personnage familier, nous l'avons observé arpenter le Palais-Bourbon de l'aube claire au crépuscule, crayon et bloc-notes à la main. Conversations, entretiens, il nous a soumis à la question. À la grande. À la petite. Nous n'avons regretté ni l'intérêt qu'il nous portait, ni la confiance que nous lui faisons. Il semble à le lire qu'il n'y ait pas que les députés pour estimer que la représentation nationale n'est pas un monde dépassé, mais une nécessité de la démocratie, de la citoyenneté et de la République.

Dire que je partage la totalité des jugements qui sont portés ici serait sans doute exagéré. L'auteur a ses engouements et parfois ses emportements. Il peut lui arriver, à mes yeux accoutumés à la ligne droite, de prendre une déviation. C'est aux lecteurs, je les espère nombreux, qu'il appartiendra de se forger une opinion.

Sur nos procédures, nos règlements, méthodiquement décortiqués à propos du PACS ou d'un congrès à Versailles, sans doute ai-je un sentiment, un sentiment issu de l'intérieur, qui me les fait considérer comme moins artificiels, moins mécaniques et plus utiles qu'ils ne sont parfois présentés, mais probablement est-ce ainsi qu'ils apparaissent au regard neuf et neutre de celui qui les découvre. Les fonctions latentes, apprenait-on naguère avec les rudiments de la sociologie, ont plus de nécessité, mais moins de légitimité que les fonctions manifestes. Il semble qu'à travers les glaces de la vitrine ou les barreaux de la cage à l'intérieur de laquelle il nous voyait vivre, notre Huron nous ait souvent pris pour des primitifs indiens. Balayons devant notre porte si, vraiment, tant de poussières l'encombrent. Avec mes collègues, je m'y efforce, engageant ici modernisation, là simplification.

Quoi qu'il en soit, l'apport original de cet ouvrage est dans le tableau sensible et subtil qui est dressé de la société humaine qui peuple ce quadrilatère du 6^e arrondissement souvent comparé à une cité interdite. De ces pages, il ressort une atmosphère précise, un portrait collectif de

577 députés en législateurs, représentants de la Nation et élus de terrain. Rarement le village « bourbonien » n'avait été ainsi dépeint. Bien sûr, on y retrouve ce qui fait la vie de cette maison, le quotidien de la collectivité de ceux qui y travaillent et les anecdotes de l'institution. Bureau de poste, buvette, coiffeur, kiosque à journaux, tabac, jalonent les chapitres. Est-ce le plus important ? Pas nécessairement. La salle des Quatre Colonnes et les couronnes de micros qui, chaque mardi et mercredi, entourent quelques vedettes du bon mot et laissent dans l'ombre tous ceux qui n'ont pas l'heur de faire la une des journaux forment le paysage d'un chapitre. Est-ce l'alpha et l'oméga de notre activité ? L'écume, certainement pas la lame de fond. Les questions d'actualité qui font la joie ou navrent les téléspectateurs de France 3 et les classes beaucoup moins turbulentes qui nous visitent subissent un sort particulier. Est-ce le symbole le plus achevé de la nécessité de notre assemblée ? Trop souvent un vaudeville, un combat de coqs d'où jaillit à intervalles réguliers un élément essentiel pour le débat public.

Est-il nécessaire de s'attarder sur des services, transports, pensions, restaurants, qu'on ne trouverait pas anormal de découvrir dans tout autre bâtiment qui abrite plusieurs milliers de personnes, parlementaires, fonctionnaires, agents et collaborateurs ? Architecture, programmes et discours ne sont pas autonomes. Soit. Mais au-delà de cette description de nos travers et de nos habitudes, d'autres vérités apparaissent qui s'écartent de celles que déjà Daumier, voilà cent cinquante ans, pointait. Et en premier lieu la personnalité des députés. Sans craindre les préjugés, Marc Abélès ose faire entendre une petite musique qui n'est pas tout à fait celle des temps convenus. C'est un anticonformisme réjouissant.

Qui sont les parlementaires ? Attendez-vous à la plus étonnante des révélations... Des gens comme tout le monde. Des êtres sympathiques et d'autres qui peuvent l'être moins. Des anciens et des modernes. Des souriants et des revêches. Des internautes et des papivores. Des jeunes et des aînés. Des sectaires et des tolérants. Des âmes sim-

ples ou bien pas simples du tout. Des ouvriers, des cadres, des fonctionnaires. Des militants et des élus locaux. Des hommes – beaucoup – et des femmes – trop peu – dans leur diversité. Ô surprise ! Ils ont des joies. Ils ont des peines. Des soucis ou des ennuis. Certains arrivent à concilier travail et vie privée. D'autres, à la quarantaine, avant ou après, connaissent ces difficultés qui ponctuent souvent une vie : la famille qui éclate, les enfants qui grandissent et que l'on croyait encore petits. Ils ont des angoisses. Pas seulement celle de l'élection ou de la reconversion, mais aussi celle de mal faire ou de ne pas faire assez bien. Et puis celles, personnelles, que l'on rencontre sur son chemin. À droite, à gauche, ils cherchent à faire du mieux qu'ils le peuvent, avec leurs erreurs et leurs réussites, un travail qui n'est pas facile. Un peu assistante sociale, un peu médecin, un peu avocat en circonscription. Juriste, économiste, prud'homme dans l'hémicycle. Le grand écart n'est jamais loin. Le saut dans le vide, pas toujours à l'élastique, non plus.

Les députés sont, entend-on souvent, des privilégiés. La plupart travaillent dans huit mètres carrés partagés avec un ou deux collaborateurs dans la journée. Ils y reçoivent, y étudient. Parfois deux ou trois fois trente-cinq heures. La nuit, c'est dans la même pièce, si les cent cinquante chambres pour 577 parlementaires qu'offre « notre » hôtel n'ont pu les accueillir, qu'ils dormiront en tirant une couchette avant de goûter le plaisir indicible de douches qui, dans le couloir, n'ont pas été refaites depuis longtemps. La traversée de l'étage en peignoir se fera dans l'ordre et la dignité. Peu de salles de réunions. Des locaux guère salubres pour les groupes. Les bureaux s'échangent après que leur superficie a été maintes fois vérifiée. Il ne s'agit pas de perdre un centimètre. On ne le retrouverait pas. Voilà, derrière les ors et les velours, pour le confort et la gabegie. Si la démocratie est le contraire de la démagogie, on peut dire que les élus de la Nation ne sont pas si bien lotis. Un membre du Bundestag s'étonnerait. Un représentant au Congrès des États-Unis s'esclafferait.

Mes collègues vivent-ils de la pure idéologie trois cent soixante-cinq jours par an ? Non. Certes le Parlement est étymologiquement le lieu de la parole, mais il faut parfois aussi se taire. La halte au milieu des joutes oratoires n'est pas superflue. C'est une pause qui n'est pas connivence, mais respect entre personnes que des idées séparent, que des idéaux rassemblent. La liberté, l'égalité et la fraternité sont de bons passeports. Il y a des amitiés et des inimitiés qui transcendent ou traversent les groupes politiques. Est-ce normal, est-ce convenable ? On peut être homme politique et néanmoins homme. On ne peut échanger arguments et chiffres vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ce serait le degré zéro non seulement de la démocratie et du débat public, mais aussi de la civilité et de la citoyenneté.

De tout cela, Marc Abélès a été le témoin. Il est celui qui a vu, celui qui raconte. Il le fait avec honnêteté, avec intelligence. Son indépendance lui permet d'être juste. Cris, bruits, fureur, mouvement, il a beaucoup noté. Il ne cherche pas à démolir, mais à comprendre. Pas à systématiquement critiquer ou à interpréter, ce qui eût été facile et n'a déjà été que trop fait, mais à loyalement relater, comparer, mettre en correspondance. Il fait vivre des valeurs, trouve des repères. Renouvelant le vieux sujet de dissertation opposant Molière, Racine à Corneille, il ne nous a pas peints tel qu'il l'imaginait, tel que nous devrions être, tel qu'il est convenable de nous caricaturer, mais à peu près tels que nous sommes. Ce livre est un exemple d'ethnologie moderne. Nous n'en sommes ni les cobayes ni les victimes. Nous en sommes les acteurs. Je veux en remercier Marc Abélès.

Laurent Fabius

Prologue

« Je ne supportais pas de voir flotter sur Paris le drapeau à croix gammée ; alors je me suis engagée dans la Résistance. J'ai réceptionné le premier agent parachuté par Londres en 1940. » Cette dame que je suis venu interroger sur son expérience à l'Assemblée nationale me parle d'emblée des missions qu'elle a remplies pour la France libre. Je l'avais vue dans l'hémicycle, et à la commission des Affaires étrangères. Sur le trombinoscope, précieux outil pour identifier les députés, elle figure parmi les représentants des Alpes-Maritimes ; elle est maire de Mandelieu, précise la brève notice qui accompagne sa photo. Je suis donc allé rencontrer une notable de province, la doyenne des femmes de l'Assemblée élue et réélue depuis déjà vingt ans. Et me voici fasciné par ce récit de la clandestinité, le périple par Londres, la rencontre avec le Général, l'installation à Paris par ses soins, dans les jours qui précèdent la Libération de la capitale, de l'état-major de l'Armée secrète. Les années n'ont pas entamé cette rage de se battre. Mais la vie de Louise Moreau, décorée à vingt-deux ans, croix de guerre avec palme, Légion d'honneur, ne s'est pas confondue avec la politique. Après la guerre, collaboratrice de Georges Bidault, elle participe à la fondation de l'ONU à San Francisco. Elle rencontre un Français, ayant des sociétés à New York et Rio de Janeiro. « Pendant vingt ans, j'ai été la femme de mon mari. » C'est seulement après la mort de celui-ci qu'elle se lance dans la politique. Sa circonscription comprend Cannes, et elle connaîtra de rudes

affrontements, avec le Front national, mais aussi avec le maire de Cannes, Michel Mouillot, qu'elle bat en 1993. « Je me suis dit : la Gestapo ne m'a pas eue, ce n'est pas lui qui m'aura. » La remarque en dit long sur la violence du combat politique. Pourquoi a-t-elle abandonné la quiétude des conseils d'administration où elle siégeait pour la vie de députée, plus agitée et bien moins rémunératrice ? « Une certaine idée de la France », sans doute. Louise Moreau est de droite, mais les clivages politiques l'intéressent visiblement assez peu. « On a travaillé pendant la guerre avec les communistes », observe-t-elle. C'est avant tout une passionnée d'Europe, soucieuse de la place de la France dans cette nouvelle configuration géopolitique. Il y a là une véritable continuité entre son combat d'hier, et son engagement d'aujourd'hui.

Ce matin-là je suis sorti, un peu nostalgique, du bureau qu'occupe Louise Moreau en face du Palais-Bourbon. Un bureau comme les autres, assez triste, quatorze mètres carrés, la taille d'une cellule à Fleury-Mérogis. À un autre étage de l'immeuble j'avais rendez-vous avec une socialiste, une des « nouvelles », cuvée 1997. Après l'administratrice de sociétés, grande résistante, voici une fille d'ouvrier qui s'est faite élire à Toulouse. Elle appartient à la gauche socialiste, mais a toujours été proche de Jospin qu'elle a accueilli en Haute-Garonne, « et à l'époque on n'était pas très nombreux ». Un de ses grands souvenirs demeure la rencontre entre Jospin et son père. « Mon papa, très impliqué dans le milieu social, secrétaire de la communauté juive à Toulouse, a reçu Jospin dans sa cuisine. Ça devait pas durer plus d'une heure. Mais à 8 heures, ils discutaient encore ensemble de basket ; les deux en connaissaient un rayon. » Yvette Benayoun-Nakache se définit comme une militante acharnée. Secrétaire médicale, épouse d'un médecin, elle a longtemps dirigé la section socialiste, mais il lui a fallu bagarrer ferme pour devenir la candidate investie aux dernières élections. Elle évoque cette campagne éclair après la dissolution, et l'annonce du résultat où on la donne battue, suite à une inversion des scores dans l'un des bureaux de vote. Et il a fallu attendre le

lendemain pour qu'elle soit déclarée élue. Entre-temps il y avait eu le mariage de son fils – « c'est important un mariage dans une famille juive » – dont les préparatifs avaient été bousculés pour cause de campagne électorale. Et Yvette entre à l'Assemblée. « Je n'en suis pas encore revenue, c'était magique. Je ne comprenais rien à rien. Je côtoyais Balladur et les autres. Je me disais : qu'est-ce que tu fais là ? il faut que tu retournes à l'hôpital. » Et puis, elle s'y est faite, même si elle n'aime toujours pas se faire ouvrir les portes ou laisser l'électricité allumée. Les réceptions, Yvette n'aime pas trop, mais quand le président de la Knesset est venu, elle était toute contente de retrouver parmi les convives dans la grande galerie un cousin à elle : Enrico Macias.

L'effet « tribu »

Bizarre, quand même, cette matinée. J'avais bien affaire à une catégorie sociologique homogène, les femmes députées. Mais, au-delà de la similitude du « genre », je percevais toute la distance entre les histoires, les motivations, les choix, les modes de vie de ces personnes n'ayant en commun que l'étiquette de député. Ce qui frappe quand on fréquente un peu assidûment le petit monde parlementaire, c'est l'extraordinaire diversité qui le caractérise. Les journalistes, les chroniqueurs présentent souvent l'image d'un microcosme replié sur lui-même. Il est vrai que les parlementaires ont en commun de s'être battus pour obtenir leur position ; ils partagent les mêmes privilèges et les mêmes servitudes. « Le » député est une espèce aussi familière que « le » médecin ou « le » professeur. Si l'on adopte ce regard, on est avant tout sensible à l'expérience partagée par les députés. Donc l'ethnologue, dès son arrivée, se trouve sollicité par ce qu'on pourrait appeler l'effet « tribu ». Mes interlocuteurs ne se font pas faute de le souligner : « Observez-nous bien, vous n'allez pas être déçu, vous aurez affaire à une vraie tribu avec ses clans, ses totems, ses rituels. » Les députés sont au cœur d'un univers

qui contribue à entretenir l'image d'une identité partagée. « Il ne manquait qu'un ethnologue », me disait l'un d'eux, manifestant ainsi sa satisfaction de voir cette planète enfin sujette à l'exploration approfondie. Même le décor contribue à renforcer la conviction d'être un bon objet ethnologique. Bien sûr, ce n'est pas la forêt amazonienne. L'ethnologue n'a pas eu à traverser les océans ; il lui a suffi de franchir quelques portes pour ressentir une autre forme de dépaysement. Il pénètre dans la salle des pas perdus, il se risque jusqu'aux Quatre Colonnes et le voici dans le saint des saints. En quelques minutes il va croiser les grands et les petits chefs, les chamans et les sans-grade. C'est une jungle d'un autre type ; les couloirs bruissent de rumeurs, on s'affaire, on s'observe et surtout on se sait observé. Ici l'on est sans armes, et pourtant tous les coups sont permis. « C'est magique », constatait notre députée de Toulouse ; magie d'une jungle douce, loin du quotidien du métro-boulot-dodo.

Oubliés, l'agitation de la rue et l'air pollué de la capitale ; le Palais-Bourbon vit sa vie, et l'on ne cesse de vous répéter qu'on peut y passer des jours et des nuits sans avoir la tentation d'en sortir, entouré par les agents, les huissiers qui veillent sur le monde des élus. Tout est en place pour que je sacrifie à mon tour à cette métaphore de la tribu. Communiant ensemble sur ce thème, nous n'en serons que plus heureux : j'alimenterai leur narcissisme en exaltant leur singularité, parce qu'un ethnologue ne saurait se passer d'une tribu. Faute de Nuer ou de Nambikwara, de Dogon ou de Baruya, j'exhiberai « mes » élus. Mais voilà : je ne vais pas jouer ce jeu-là. À partir de mes observations, de mes entretiens avec une centaine de parlementaires et de nombreux fonctionnaires de l'Assemblée, c'est une autre image qui se dessine, plus riche, plus complexe. Les députés ne sont pas seulement ces êtres qui palabrent et qui déambulent dans les couloirs du Palais-Bourbon. Une partie de leur temps se trouve absorbée par leur circonscription. Ils sont en perpétuel va-et-vient entre ici et là-bas, sur le terrain. L'Assemblée peut donner l'impression d'une collectivité relativement homogène. Les journalistes qui

rendent compte du travail parlementaire retiennent cet aspect de la réalité. Ce que confirme le sentiment d'avoir affaire à des professionnels qui exercent ensemble le même métier dans le même lieu. Et cependant, à la différence d'autres catégories, il apparaît bien vite, d'une part, qu'il n'existe pas de cursus commun, tels ceux dont bénéficient les fonctionnaires, d'autre part, que le destin politique vient se surimposer à une carrière professionnelle antérieure qui parfois se poursuit simultanément. Autre trait notable : le fait que, du jour au lendemain, suite à un échec électoral, l'on est susceptible de disparaître du monde parlementaire. La seule consolation en pareil cas, c'est d'avoir encore le droit d'assister (en spectateur) aux débats de la Chambre dans une tribune spéciale surnommée avec quelque ironie le « cimetière ». Pour résumer : en politique on peut bel et bien mourir prématurément. Et là, foin de tribu et de rituels. Emporté par la vague, l'élu se retrouve dans sa nudité originelle, un individu parmi bien d'autres.

Pour comprendre un peu mieux ce qui se vit à l'Assemblée, il faut prendre la mesure de la fragilité intrinsèque des praticiens de la politique. On peut même se demander si la compulsion à se présenter en groupes politiques, voire en intergroupes – sans parler de la multiplicité des groupes de travail – ne reflète pas une tendance profonde à conjurer la menace d'une possible disparition. Des expressions comme « disparaître de la scène politique », « être mort politiquement » sont employées avec une fréquence suffisante pour rappeler ce danger qui guette tout individu, lorsqu'il s'aventure dans le jeu de la représentation. L'image, somme toute rassurante, de la tribu occulte la réalité. Mettre l'accent sur les singularités, les différences, les clivages permet de restituer la véritable dynamique du creuset parlementaire. Bien que mon ethnographie se situe tout entière à l'intérieur de l'Assemblée, c'est ce point de vue qui commande toutes mes observations. Je ne veux pas oublier que mes « ethnologisés » ne sont pas une assemblée de législateurs enfermés dans leur institution, mais des sortes de Janus bifrons toujours au four et au moulin, écartelés entre Paris et leurs électeurs. Notre société le sait

bien, qui ne cesse de les interpellier sur leur capacité à remplir cette double tâche : se faire les interprètes des citoyens et de leurs problèmes et, simultanément, faire la loi. Que de fois on leur rappelle, non sans acrimonie, qu'ils feraient bien d'être un peu plus présents dans l'hémicycle, alors même qu'un moindre manquement à une manifestation locale est sévèrement jugé.

Mais que font nos députés ? À quoi servent-ils ? Ces questions sont symptomatiques : à l'aube de l'an 2000, la fonction politique est devenue la cible des critiques. Chacun y va de son couplet : on pourrait faire mieux et plus, il faut « moderniser » la vie politique. Et si l'on essayait de regarder les choses autrement. Après tout, quand un ethnologue débarque dans une société inconnue, il ne cherche pas à savoir si les manières de faire la cuisine, l'amour, les rituels ou la politique sont bonnes ou mauvaises. Ce qui l'intéresse, c'est plutôt de comprendre quelle vision du monde, quel système de valeurs ces pratiques mettent en œuvre et quel témoignage elles nous offrent sur le fonctionnement de cette société. Pourquoi ne pas appliquer la même méthode à l'Assemblée nationale ? Cette institution est au cœur de la vie politique ; elle concentre en elle une tradition biséculaire : analyser ce qui s'y passe et ce qui s'y pense, n'est-ce pas le moyen d'en apprendre un peu plus sur la manière dont la société française vit et conçoit son rapport à la politique et à la démocratie ? Loin d'être une tribu à part, les députés sont l'expression d'une réalité englobante. L'Assemblée nationale, c'est nous ! Tel est le présupposé simple qui guide mon exploration.

CHAPITRE PREMIER

Les députés au pluriel

Comment on vient à la politique

J'aime bien commencer mes entretiens avec les députés en les interrogeant sur leur entrée en politique. Comme beaucoup de gens, je me suis souvent demandé ce qui peut motiver quelqu'un à investir tant d'énergie et de temps dans des activités qui ne sont pas toujours, loin s'en faut, gratifiantes. Devenir député, c'est souvent le couronnement d'un parcours semé d'obstacles, et rares sont ceux qui peuvent prévoir quand l'effort consenti sera enfin récompensé. Il y a certes les heureux héritiers ; il en est dont la carrière se présente comme une suite d'opportunités habilement saisies ; les plus nombreux ont, comme ils disent, « ramé » avant d'accéder à l'hémicycle tant convoité.

« Je suis arrivée ici par la volonté de Michel d'Ornano. J'étais d'une famille rurale de Villers-sur-Mer. J'ai toujours travaillé avec d'Ornano à l'Environnement, puis notamment comme directeur chargé de la communication et des relations extérieures du Calvados. D'Ornano m'a donné l'exemple d'une conception assez noble de la vie politique. Il m'avait prise comme suppléante et je lui ai succédé dans des circonstances tragiques puisqu'il est mort accidentellement. » Nicole Ameline (DL) a été introduite à la vie politique par un mentor dont elle a hérité la circonscription. À gauche, Martine David présente une expérience parallèle. Elle a été la suppléante de Jean Poperen et son assistante parlementaire avant de lui succéder lors des élections de

1993. Comme sa collègue, Martine David est avant tout une femme de terrain, bien implantée localement. Mais la proximité d'un homme politique de premier plan a été un facteur décisif dans les deux cas. L'Assemblée compte aussi des députés qui ont succédé à leur propre père. Deux anciens ministres, Jacques Barrot et Pierre Méhaignerie illustrent cette situation. Le père du premier fut questeur de l'Assemblée et, à sa mort, son fils lui succéda à l'âge de 30 ans. Pierre Méhaignerie, a été poussé par son père, élu MRP d'Ille-et-Vilaine, à se présenter, lorsque celui-ci se retira en 1968. Le futur garde des Sceaux n'était guère enthousiaste. Agronome de formation, il aurait souhaité devenir attaché agricole à Washington. Il essuya néanmoins les plâtres et fut battu lors de sa première candidature. Depuis 1973, il a été constamment réélu. Autre héritière, Roselyne Bachelot : la députée du Maine-et-Loire a été plongée toute jeune dans la marmite politique : « J'ai fait ma première réunion du RPF à neuf mois ; j'avais un an et demi quand le Général m'a fait la bise. » Passionnée par la politique, Roselyne décide de se présenter au conseil général : « Mon père (le gaulliste Jean Narquin) m'a dit : il faut que tu gagnes tes galons, alors choisis un canton que tu ne peux pas gagner. J'ai pris un canton détenu par un socialiste, premier adjoint au maire d'Angers ; pendant six mois j'ai fait toutes les cages d'escaliers. Et je l'ai emporté. » En 1986, Narquin souhaite laisser la place à sa fille mais les hiérarques RPR en décident autrement ; c'est une élection à la proportionnelle sur liste, et ils veulent imposer une candidature masculine. Finalement Narquin se représente et est réélu. Deux ans plus tard, même refus opposé à l'investiture de Roselyne : finalement son père use d'un stratagème : il annonce sa candidature et, au dernier moment, dépose celle de sa fille. Roselyne en rit encore : « On s'est fait engueuler par les caciques, Toubon en tête. Et je me souviens que le jour de la rentrée parlementaire, je suis arrivée accompagnée de mon père ; on est tombés sur Toubon : "Jean, il n'y a que toi pour réussir un coup pareil", et il nous a félicités. Là, j'ai compris que la politique est un jeu de salauds : si on gagne tant mieux. »

Les héritiers, on en trouve même chez les communistes. Deux exemples : Jacques Brunhes et Patrick Braouezec. Le premier a été suppléant du député-maire de Gennevilliers, Waldeck-L'Huillier, pendant onze ans. Celui-ci lui a alors cédé la place. « On me demandait : tu es le poulain de qui ? Mais j'ai toujours été un militant local, je ne connaissais même pas Marchais. » Braouezec, pour sa part, a fait ses classes à la mairie de Saint-Denis, avant de succéder à Marcelin Berthelot qui s'est retiré en cours de mandat pour imposer son héritier. Deux ans plus tard, ce dernier entrait à l'Assemblée nationale à la faveur du scrutin de 1993. À Gennevilliers comme à Saint-Denis, les considérations locales ont pesé plus que l'appareil. Jean-Pierre Brard a, de la même manière, accédé à la mairie de Montreuil : « J'étais le dauphin, mon prédécesseur a fait un coup de force ; il avait soixante-douze ans et a démissionné en cours de mandat pour m'imposer comme maire. Il était en bisbille avec le bureau politique. »

Mais les arbres ne sauraient cacher la forêt. Dans bien des cas, il a fallu bagarrer ferme pour s'imposer comme le meilleur « candidat à la candidature ». L'obtention de l'investiture est un moment décisif dans une carrière politique. Pour en arriver là, l'impétrant a dû franchir bien des étapes. Patrick Bloche n'a que quarante ans, mais il a adhéré à seize ans au PS. Dès 1981 il fréquentait l'Assemblée en tant qu'assistant parlementaire. Il a travaillé avec plusieurs députés avant de devenir un candidat crédible. Pour ce faire, il s'est progressivement implanté dans le 11^e arrondissement. Il lui a fallu rien moins que trois élections successives pour battre enfin le député RPR Alain Devaquet, et c'est un travail de tous les instants que de consolider sa position. D'autres anciens collaborateurs de parlementaires ou de ministres siègent aujourd'hui à l'Assemblée. Deux des députés de la Nièvre, Christian Paul et Gaétan Gorce, ont appartenu à des cabinets ministériels socialistes. Didier Migaud, le rapporteur général du Budget, a commencé sa carrière auprès de Louis Mermaz au conseil général de l'Isère. À droite Dominique Bussereau fut d'abord attaché à plusieurs cabinets ministériels du

temps de Giscard d'Estaing. Patrick Ollier était l'un des collaborateurs de Chaban-Delmas à la présidence de l'Assemblée ; José Rossi, président du groupe Démocratie libérale, a travaillé, entre autres, avec les centristes Joseph Fontanet, Simone Veil, Michel Durafour, avant de devenir parlementaire.

Beaucoup n'ont pas eu la chance de participer d'emblée aux sommets de l'État. Ceux-là ont dû se frayer leur chemin, et, la chance aidant, ou après avoir beaucoup bataillé, les voici enfin au Palais-Bourbon. On dit souvent que l'Assemblée n'a plus grand pouvoir sous la V^e République. Force est de constater qu'elle demeure un point de passage obligé dans le cursus politique. Pour un novice, obtenir de l'investiture peut devenir un véritable chemin de croix. « J'avais été élu maire de Levallois en 1995, raconte Olivier de Chazeaux (RPR). Mais pour l'élection législative, j'ai vu arriver successivement deux prétendants. L'un n'était autre que Jacques Calvet. Le PDG de Peugeot-Citroën cherchait une implantation et m'a proposé d'être son suppléant. J'ai refusé et M. Calvet s'est retiré. Quelque temps plus tard j'ai vu arriver Corinne Lepage qui était alors ministre de l'Environnement. Là encore, elle m'offrait de lui céder la place et d'être son suppléant. Je n'ai pas accepté la proposition et c'est ainsi que j'ai pu entrer à l'Assemblée nationale. » À la direction des partis certains arbitrages s'avèrent de véritables casse-tête. Il faut à la fois tenir compte des implantations existantes, trouver des points d'atterrissage pour les nouveaux espoirs, tenir compte des alliances, comme ce fut le cas pour le PS quand il s'est agi de permettre à des Verts d'être élus dans le cadre de la majorité plurielle. L'une des innovations marquantes de l'élection de 1997 a été la promotion des femmes chez les socialistes. Sur le principe, tous étaient bien d'accord : il fallait en finir avec l'un des archaïsmes patents de la vie politique française, la sous-représentation des femmes en politique. En outre, les candidatures féminines apparaissaient comme un excellent investissement, signe d'une volonté de renouvellement du personnel politique. Reste qu'en pratique, il n'était pas si simple de trouver des places

à toutes ces dames. « Il y avait dix circonscriptions dévolues aux femmes, sans candidates locales, explique Odette Grzegorzulka. J'aurais bien voulu celle d'Indre-et-Loire, mais c'est Marisol Touraine qui l'a obtenue. Moi j'ai atterri à Saint-Quentin, en Picardie. Venant d'un milieu populaire, je me suis bien adaptée à la situation. Les gens sont chaleureux, j'ai fait équipe avec un ancien du PC, conseiller général et très populaire, qui a accepté d'être mon suppléant. » Finalement, Odette Grzegorzulka et Marisol Touraine ont été élues. La seconde, bardée de diplômes (ENS, Harvard), fille d'un universitaire connu, entrée très jeune au cabinet de Michel Rocard, à Matignon, comme conseillère pour les questions stratégiques et internationales, n'a pas été accueillie sans quelque méfiance par les socialistes locaux. Elle a finalement gagné son investiture avec plus de 85 % des suffrages militants. D'autres femmes, telles Catherine Génisson dans le Pas-de-Calais ou Yvette Benayoun-Nakache à Toulouse, avaient déjà obtenu des mandats locaux. Elles ont bénéficié de cette légitimité locale pour être investies par leur parti. En revanche, Marie-Line Reynaud a eu la mauvaise surprise de voir arriver une Parisienne parachutée. « J'avais été conseillère municipale à Jarnac de 89 à 93 ; comme, en plus, j'étais originaire de la région, c'est moi que les militants ont désignée pour être candidate. »

Enracinement et localisme

Le localisme demeure une donnée essentielle pour devenir un candidat crédible. Même si l'intéressé a fait toute sa carrière à Paris, le fait d'être né dans la circonscription ou, à défaut, d'y avoir des ascendants ou des cousins constitue un indéniable avantage. « Je suis d'une vallée de Savoie où mes huit grands-parents ont vécu dans un rayon de huit kilomètres. » Et pourtant Hervé Gaymard (RPR) a travaillé une dizaine d'années comme haut fonctionnaire à la Direction du Budget, puis dans des postes à l'étranger : Washington, Bonn, Le Caire, avant de rentrer se

faire élire dans sa province. Étant « du coin », sa légitimité était d'emblée incontestable : loin de le desservir, son expérience parisienne et internationale était un atout supplémentaire. C'est l'image du retour de l'enfant prodigue, en quelque sorte. François Goulard, l'un des responsables de DL, ayant intégré la Cour des comptes après l'ENA, directeur d'une banque privée, est devenu député du Morbihan. C'est le sortant, Raymond Marcellin, l'une des sommités locales, qui lui a proposé d'être son successeur. Goulard est originaire de Vannes ; même si sa vie de famille se déroule à Paris, l'appartenance bretonne a été un argument électoral non négligeable. « Les socialistes se souvenaient que j'avais des origines dans le département », note pour sa part Arnaud Montebourg, quand il commente son arrivée en Saône-et-Loire. Cet avocat parisien s'était illustré dans l'affaire de l'appartement d'Alain Juppé. Et il a su exploiter opportunément quelques « affaires » locales pour déstabiliser son adversaire, le président du conseil général et député sortant René Beaumont. L'une des particularités de l'Assemblée nationale, c'est que les authentiques provinciaux y sont moins nombreux qu'on pourrait le croire. Certes, quand vous croisez Augustin Bonrepaux, le député ariégeois qui préside la commission des Finances ou l'Auvergnat Alain Néri, aucun doute n'est permis : l'accent est bien là qui signe l'authenticité. Le temps n'est plus où Louis Philibert, célèbre parlementaire aixois, pouvait se targuer de tenir en échec ses adversaires en faisant toutes ses réunions en patois. Mais l'opposition entre la capitale et les régions est omniprésente, même si elle tend à produire une catégorie étrange de vrais-faux provinciaux, d'autant plus attachés au terroir et aux racines qu'ils sont, pour la plupart, de purs produits des écoles du 6^e arrondissement.

C'est que le « terrain » commande les comportements des élus. On ne peut pas comprendre la manière dont ils vivent leur mandat au jour le jour sans en tenir compte. Laurent Fabius raconte comment il a été initié : « Lorsque je me promenais avec Tony Larue (le maire du Grand-Quevilly dont il était l'adjoint à l'époque), je voyais venir vers nous de charmantes vieilles dames qui interpellaient le

maire : “Vous vous souvenez, c’est vous qui m’avez remis mon prix à l’école quand j’avais huit ans.” J’avais l’impression qu’ils avaient presque le même âge, mais lui savait exactement qui elles étaient. » L’entrée à l’Assemblée nationale, loin de marquer un passage vers un autre univers, ne fait que renforcer les exigences du local. Comme si les élus avaient contracté un engagement fort avec leur circonscription et ses habitants. Le travail parlementaire n’est qu’un aspect de la vie du député ; je n’en connais aucun qui se targue de passer la semaine complète au Palais-Bourbon. Même ceux qui représentent la région parisienne précisent qu’ils ne cessent de faire des va-et-vient entre l’Assemblée et leur point d’ancrage. Tel est le véritable contexte dans lequel se développe l’activité parlementaire en France. Lorsque j’ai rencontré pour la première fois Laurent Fabius, il m’a demandé si mon enquête porterait sur les députés ou sur l’Assemblée. Au premier abord, la question peut paraître étrange, puisque les députés constituent l’Assemblée. Comme le déclarait Bailly, au nom du tiers état, le 20 juin 1789 : « Partout où ses membres sont réunis, là est l’Assemblée nationale. »

Mais l’activité des députés déborde largement l’enceinte du Palais-Bourbon, et pour les étudier, il aurait fallu les suivre dans leurs circonscriptions. À l’inverse, s’intéresser à l’Assemblée, c’est focaliser une institution qui englobe, outre les parlementaires, tous ceux qui, de près ou de loin, contribuent à la fabrication de la loi. La distinction opérée implicitement par Laurent Fabius souligne la double nature du représentant : législateur et mandataire de ses électeurs. Il est important de tenir compte de cette dualité : elle conditionne en effet le regard que nous portons sur le personnel politique dans notre pays. On reproche souvent aux parlementaires de ne pas faire bien leur travail, de ne pas être assez présents au Palais-Bourbon ; on leur reproche aussi de cumuler plusieurs mandats électifs. Ne feraient-ils pas mieux leur travail en se contentant d’être de simples députés, plutôt que de se vouloir maires, conseillers généraux ou régionaux, voire présidents de ce type d’assemblée ?

« Chaque député est un cas particulier », note Patrick Ollier, vice-président de l'Assemblée nationale. Dans son bureau une affiche évoque la station de Serre-Chevalier dont il est le maire. Il consacre toutes les fins de semaines à cette circonscription du Briançonnais, très éloignée de Paris. Pour s'y rendre, il faut plus de cinq heures. « Je cours après le temps », et ce n'est sans doute pas une simple boutade, quand on sait que le député, outre ses fonctions de maire, est président de la Société d'économie mixte et président de la communauté de communes du Briançonnais. À noter que lui-même n'est pas natif de la région, ce qui ne l'a pas empêché d'en devenir l'avocat influent. Car la pratique parlementaire de ce député inclut, outre le fait de présider chaque semaine un certain nombre de séances et de participer à la conférence des présidents pour établir l'ordre du jour, une mobilisation permanente sur les questions ayant trait à la montagne. Ce n'est pas un hasard si Patrick Ollier préside le groupe d'étude « Montagne » qui réunit des parlementaires des différentes formations politiques. Au moment où je le rencontre, le débat sur la loi d'aménagement du territoire doit avoir lieu. Les représentants du groupe « Montagne » ont préparé un amendement afin d'obtenir des mesures fiscales dérogatoires pour ces « zones sensibles ». Et, comme le fait remarquer Patrick Ollier, il avance main dans la main avec deux adversaires socialistes, qui ne sont rien moins que le rapporteur général du Budget Didier Migaud et le président de la commission des finances Augustin Bonrepaux, maire d'Aix-les-Thermes : encore deux élus de communes montagnardes. Augustin Bonrepaux, grand spécialiste de la fiscalité locale, consacre lui aussi une partie de son temps à ses communes ariégeoises. Il est président du comité du tourisme et du comité du massif des Pyrénées. « Il vaudrait mieux être médecin que député », dit-il, faisant allusion à son activité locale. Il lui faut souvent « passer la montagne » pour se rendre d'une commune à l'autre, ce qui, l'hiver, n'est pas de tout repos. Mais cette présence est la condition même de sa pérennité d'élu. Envolées les fonctions prestigieuses de vice-président, de rapporteur général du budget et de prési-

dent de la commission des Finances, si les électeurs vous retirent leur confiance.

Les députés sont suspendus au bon vouloir de ces derniers. Médecin, assistantes sociales, on attend d'eux aide et secours, surtout dans une période où les ravages sociaux sont multiples. Si on y regarde de plus près, la tâche du député est double : il doit défendre les intérêts de la collectivité qu'il représente et promouvoir autant qu'il le peut sa circonscription. Mais il lui faut aussi prendre en charge les « problèmes des gens », s'occuper des cas singuliers. Michel Bouvard, lui aussi élu de la montagne, conseiller général de Savoie et conseiller municipal à Chambéry, résume sans ambages la situation : « Nous faisons les VRP » Il me raconte que le matin même un journaliste l'a interviewé et qu'il s'est efforcé de « vendre » les stations de Maurienne qui font partie d'une circonscription où le tourisme joue un rôle économique essentiel. Dans le même but d'avoir une action positive sur le développement local, il a été l'auteur, en 1994, d'un amendement qui a eu pour effet de permettre la restauration des chalets d'alpage. Comme la plupart de ses collègues, du jeudi soir au mardi matin, Michel Bouvard est sur le terrain. À Paris, il occupe les fonctions de rapporteur spécial du tourisme : là encore, existe une certaine complémentarité entre l'activité nationale et le mandat local. Dans quelques jours le député de Savoie animera un colloque sur le tourisme, en présence du ministre et avec la participation de professionnels et d'élus de tous bords. Ce travail opiniâtre n'a pas été sans résultats, bien au contraire, puisque Michel Bouvard est l'un des rares élus de droite à avoir amélioré son score lors du scrutin de 1997 qui fit bien des ravages dans son camp.

À l'autre bord de l'échiquier politique, Maxime Gremetz, élu communiste de Picardie, met l'accent sur ce qui représente pour lui l'un des devoirs essentiels du député : être en permanence au contact de groupes qui subissent la crise de plein fouet. « On parle souvent de la nécessité de faire de la politique autrement. Il ne suffit pas de faire des discours, il faut aussi écouter les gens. » Toutes les semaines, Maxime Gremetz rencontre des travailleurs dans la zone indus-

truelle d'Amiens où se trouvent notamment les usines Valéo. C'est dans ce cadre qu'il a élaboré une proposition de loi concernant les problèmes liés à l'amiante. De même, lorsqu'il a été question de supprimer une ZEP, il a accompagné les délégations de parents d'élèves au rectorat, puis au ministère. Pour le député d'Amiens, la présence sur le terrain offre aussi l'intérêt d'être au contact direct des difficultés des gens et à l'écoute de leurs propositions. « 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. »

Autre exemple : le député du Loir-et-Cher, Patrice Martin-Lalande, m'explique qu'il est membre de la commission de la Défense. Ce n'est pas tout à fait par hasard qu'il occupe cette position. Dans sa circonscription, il n'y a pas de grande ville. En revanche, s'y trouvent une base aérienne, et surtout deux sites industriels qui produisent du matériel pour l'armée de terre. C'est la raison pour laquelle il suit de près les problèmes de défense. Patrice Martin-Lalande a créé un « conseil parlementaire » : les personnes qui le composent émanent de différents milieux, notamment économiques et syndicaux. Il n'hésite pas à consulter ce conseil quand il prépare ses interventions et considère qu'il est devenu essentiel d'associer à son travail les compétences de ceux qui le souhaitent. On voit que le rapport au terrain, cette dimension de la représentation politique souvent caricaturée, apparaît comme un élément essentiel de la politique, si l'on se réfère à l'étymologie du terme. Le député s'y trouve mêlé à la vie de la cité : sollicité par ses mandants, mais surtout en mesure de se faire l'écho, au niveau national, d'une vision beaucoup plus concrète de ce qui anime la société et de ce qui fait conflit en son sein.

C'est à dessein que je reprends cette idée de « concret » qui revient souvent dans le discours de mes interlocuteurs. Car on a tendance à identifier un peu rapidement le « concret » aux fonctions de gestion. Ceux qui traitent du « concret », des « vrais problèmes », seraient avant tout les gouvernants, qu'il s'agisse des ministres ou des maires.

Dans ce schéma, les parlementaires auraient un rôle très subalterne, n'ayant pas vraiment prise sur l'action. N'est-ce pas oublier qu'il y a place pour des intermédiaires ? Les élus sont les mandataires du « concret ». Lorsque, du vendredi au mardi, ils arpentent le territoire de leur circonscription, ils jouent un rôle irremplaçable d'écoute. Des problèmes, parfois insolubles, on leur en rebat les oreilles. Et tant mieux ! Sauf à considérer que les administrations et les pouvoirs ont toujours déjà réponse à tout. Faut-il alors récuser ces « voix du concret », ces délégués de l'impossible, au prétexte de l'efficacité d'instances mieux placées, c'est-à-dire plus centrales et réellement exécutives ? La fonction même de député va à l'encontre du centralisme qui est au cœur de la culture politique française. La députation est dans son essence une bizarrerie : ces gens siègent au centre, ils produisent des lois qui s'appliquent à tous. Et pourtant ils ne cessent d'en référer à des situations particulières, ils se font l'écho de difficultés qui concernent certains groupes. De cette ambivalence, le cartésianisme national a quelque difficulté à s'accommoder. Il y a chez nous un antiparlementarisme latent : il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Les précédentes Républiques en ont connu diverses expressions : qu'on se souvienne de février 1934 ou des dernières années de la IV^e. Aujourd'hui on interprète cet antiparlementarisme en référence à une désaffection du politique liée notamment à la toute-puissance des médias. On évoque la crise de la représentation, on dénonce les abus de la classe politique. Il faudrait aussi se demander si l'antiparlementarisme ne manifeste pas une sorte d'allergie, propre à la culture politique française, envers tout ce qui met en cause la primauté du centre. Cette réaction n'a pu qu'être renforcée par les pratiques de la V^e République qui n'ont fait qu'encourager le primat de l'exécutif dans toutes ses dimensions. Au point qu'on voit de nombreux députés se plaindre qu'ils ont moins d'influence qu'un simple membre de cabinet ministériel.

Il est significatif que les parlementaires intériorisent cette vision des choses qui finit par dévaloriser totalement le pouvoir de médiation et les contraintes qui s'y attachent.

Où suis-je ? Qui suis-je ? Questions que peut à bon droit se poser le député, sans cesse écartelé entre le local et le national. S'il passe le plus clair de son temps à s'occuper de sa circonscription, on lui reprochera de ne pas être assez présent à l'Assemblée. Inversement, s'il participe pleinement au travail parlementaire, ses électeurs ne tarderont pas à lui reprocher de les abandonner. Interrogation existentielle : comment être à la fois au four et au moulin ?... Elle reflète l'extraordinaire ambiguïté qui traverse notre société à l'égard du politique. Nous valorisons le national, au point d'identifier le politique aux grandes décisions prises à Paris. En même temps, nous voudrions que le politique s'occupe de nous, trouve des remèdes face aux micro-problèmes du quotidien. Les élus devraient être plus proches des citoyens, répète-t-on à l'envi, alors même que ce qui passionne, quand il est question de politique, ce sont les joutes nationales, l'affrontement des partis. Il n'est guère étonnant que la fonction parlementaire alimente régulièrement les controverses. Elle reflète la tension profonde entre un hypercentralisme partagé et une valorisation presque romantique de la proximité, du local, de tout ce que concentre le concept bien flou de citoyenneté.

En évoquant le quotidien, il faut aussi noter le côté « assistante sociale » qui caractérise le député. Non que ce dernier soit le seul à jouer ce rôle : maires, conseillers généraux, tous vous diront qu'ils sont sollicités de la sorte par certains de leurs électeurs. Il est intéressant de constater que, même lorsqu'ils ne détiennent pas d'autres mandats, les députés sont également requis. Chacun tient une permanence ; il accueille chaque semaine tous ceux qui souhaitent le rencontrer. Patrick Bloche reçoit tous les vendredis à la mairie du 11^e dont il est le député. Comme sa circonscription comprend une partie du 12^e, il fait une autre permanence le jeudi dans cet arrondissement. Il voit ainsi beaucoup de gens, une quarantaine de personnes chaque semaine. Les demandes sont des plus diverses : certains requièrent l'aide du député pour obtenir un emploi, d'autres en appellent à son soutien dans un conflit qui les oppose à d'autres résidents. Les sollicitations sont multi-

ples, avec souvent des demandes d'intervention. « Intervention », c'est le mot magique : du président de la République jusqu'au simple conseiller municipal, tous sont sollicités. Les Français aiment à moquer les politiques jusque dans leurs plus petits travers, mais d'eux ils attendent beaucoup. De nombreuses demandes ont trait à leur statut administratif : les ministères ne cessent de recevoir des lettres de députés concernant des problèmes de mutations, de pensions. Les décorations sont également très demandées, des palmes académiques à la Légion d'honneur. Dans les domaines les plus divers, de la desserte d'eau aux problèmes d'ordures ménagères, le député est amené à intervenir. Au hit-parade des sollicitations, notons celles qui concernent le service militaire : les dispenses et exemptions, les demandes d'affectation rapprochée sont particulièrement fréquentes. Et, jusqu'ici, c'est l'un des domaines où les députés se sont révélés les plus efficaces. Il y a aussi les inévitables requêtes concernant les contraventions. Faire sauter un P-V., il y a là, pour un député parisien, de quoi susciter une vraie reconnaissance de la part de l'électeur. En fait, les résultats sont limités, et les députés en sont bien conscients. Les ministères concernés, Finances, Intérieur, font généralement la sourde oreille. Et, comme le faisait remarquer avec quelque nostalgie l'un de mes interlocuteurs, « avec la réforme du service national, nous avons beaucoup perdu ». Alors, que faire ? L'essentiel, c'est la lettre, avec copie au solliciteur et, si possible, copie de la réponse. Généralement négatives, les réponses sont très importantes. Ainsi le demandeur saura que son député a vraiment pris en compte le problème. En l'absence de réponse, la suspicion plane. Et la question revient, lancinante : à quoi sert-il, mon député ?

Il existe aussi des demandes beaucoup plus personnelles. Je me souviens d'avoir assisté à une permanence en Bourgogne, où un habitant du bourg vint exposer au député un litige concernant un héritage. Il parla longuement de ses démêlés avec des parents proches, puis demanda conseil. Il avait consulté un avocat à ce sujet, expliqua-t-il, mais ne lui faisait pas trop confiance : il était sûr que l'élu serait plus

attentif à son cas. Le député envisagea à son tour le problème. Son interlocuteur ne perdait pas une miette de ce qu'il disait. Tout à coup il l'interrompit et lui demanda s'il accepterait de téléphoner à son avocat, car il avait bien compris l'affaire et saurait mieux que lui-même le convaincre d'agir efficacement. Le député parut un peu interloqué, mais il finit par accepter et s'engagea à appeler l'homme de loi. Cette anecdote est significative ; elle montre à quel point un parlementaire doit se montrer disponible, à l'écoute des problèmes personnels des gens. Augustin Bonrepaux n'a pas tort : il y a du médecin dans tout élu qui « travaille » sa circonscription. Être omniprésent sur le terrain n'est que l'indispensable réponse à cette « demande » que manifestent les gens à l'égard de l'élu. Demande qui, par certains côtés, est aussi excessive que la propension à critiquer les hommes politiques. Tout se passe comme si le rapport au politique ne pouvait qu'être suspendu entre ces extrêmes.

Se faire bouffer

Par certains côtés, les parlementaires ne sont pas sans évoquer les dignitaires politiques des sociétés lointaines décrits par les ethnologues. Prenons par exemple le cas des Nar *, une population située dans la partie méridionale du Tchad. La préoccupation essentielle dans les rapports sociaux quotidiens, c'est la nourriture. Elle tient une place prépondérante dans les relations interpersonnelles et occupe une grande part des conversations. Pour être populaire chez les Nar, il faut être riche et généreux : l'expression *de k bogi* désigne cette double qualité. On oppose cette catégorie d'hommes aux pauvres (*nge bogi*) et aux riches non généreux. La popularité d'un homme se fonde sur sa capacité à régaler les autres. Comme disent les Nar, « le ventre des villageois l'apprécie ». Nous avons affaire, en

* Cf. Ellen P. Brown, *Nourrir les gens, nourrir les haines*, Paris, Société d'ethnographie, 1983.

effet, à une société où la richesse monétaire n'a pas de valeur : ce qui compte, c'est la nourriture. Un homme riche et généreux est aimé et admiré, et sa maison devient le centre des réunions sociales. Il est informé de ce qui se passe dans les différents villages, et il devient un homme écouté et respecté. Les gens sont très attentifs aux opinions des *de k bogi*, et ils ont une indéniable influence locale. Pour les remercier de leur générosité les invités des hommes généreux les aident pour certains travaux des champs. On ne saurait cependant parler d'une relation de clientèle, car il n'y a pas de contrepartie directe aux prestations des *de k bogi*. Comme le disent les Nar, l'homme généreux n'a pas d'autre raison d'être que de « se faire bouffer ». Dans le système politique actuel la popularité fonde et tempère simultanément le pouvoir. En l'absence de hiérarchie et d'appareil politique, il est nécessaire de mobiliser en permanence le consensus local. Pas d'autorité, donc, sans notoriété. Mais l'accès à cette dernière implique qu'on accepte de « se faire bouffer », en se plaçant de la sorte sous le contrôle de la société. Pour être encore plus clair, la leçon des Nar pourrait se traduire ainsi : « Qui ne donne rien n'obtient rien. » La popularité, si elle apparaît comme une condition nécessaire de l'exercice du pouvoir, ne se confond nullement avec celui-ci. Elle implique peu ou prou de « se faire bouffer » par les autres : la relation de pouvoir enveloppe, à l'inverse, l'idée de « bouffer » ceux sur lesquels il s'exerce. On aurait tort de considérer l'exemple des Nar comme un cas isolé.

Certes, les députés français ont la chance de vivre dans une société où l'on mange à sa faim. Ils ne sont pas obligés de distribuer de la nourriture. Ils n'ont pas à dilapider au profit des autres l'essentiel de leurs richesses, tels les *big men* de Mélanésie. Et cependant ils doivent aussi donner. La générosité requise ne porte pas sur les biens matériels, mais sur une ressource aussi rare qu'essentielle de nos jours : le temps. Si l'on prend l'agenda d'un parlementaire, on peut à loisir comptabiliser les heures et les jours passés à rencontrer, sous une forme ou sous une autre, les électeurs. Permanences, réunions diverses, rituels obligatoires

de la vie locale, inaugurations, commémorations, réceptions à la préfecture, moments passés avec les uns ou les autres au détour d'une rue ou au comptoir d'un bistrot, tel est le tout-venant du député moyen. À quoi il faut ajouter le temps consacré à mettre en forme les demandes des uns et des autres et à les transmettre à l'administration. Cette activité n'a pas d'utilité immédiate : beaucoup du temps dépensé à produire ces interventions est en quelque sorte du temps gratuit. En agissant de la sorte, l'élu n'est jamais sûr de s'attirer la reconnaissance électorale de son obligé. Mais il sait aussi qu'en refusant d'accéder à ce type de demande, il prend le risque de perdre les prochaines élections. Donner son temps, et parfois l'impression de « se faire bouffer », car toutes ces activités finissent par empiéter sur la vie personnelle de l'élu. Au point que ce dernier, de plus en plus requis par les affaires des autres, voit se restreindre dangereusement la part de temps qu'il consacre aux siens. La vie privée de l'élu n'est plus qu'une peau de chagrin : « Mon foyer a explosé au bout de quelques années de ce rythme d'enfer. » Ou cette confiance désenchantée : « Je me suis aperçu que je n'avais même pas vu grandir mes enfants. » La vie des autres, mais la sienne ? À quoi on répondra que l'existence d'un parlementaire a d'autres aspects passionnants (position locale de premier plan, proximité du pouvoir, mondanités) qui compensent le déficit de vie privée.

Happés par leur circonscription, les députés ont quelque difficulté à combiner harmonieusement leur activité de législateurs et la présence requise sur le terrain. Ils savent cependant que l'assiduité en commissions et en séances n'est pas forcément très payante. On m'a souvent cité les palmarès établis par *Le Point*, puis par *L'Express*, à propos du travail parlementaire. Un institut de mesures de l'activité parlementaires, l'IMAP, a été créé en 1973 par un groupe d'universitaires et de chercheurs en sciences sociales. Ceux-ci ont mis au point un classement qui prend en compte le travail législatif, le travail de contrôle, le travail budgétaire et le travail en commission des députés. On put constater, aux élections de 1978, que souvent les parle-

mentaires qui se trouvaient en queue du classement, c'est-à-dire les moins actifs à l'Assemblée, furent réélus sans difficulté. Ironie de l'histoire : les cinq premiers dans la majorité sortante furent battus. Les scrutins plus récents n'ont pas démenti cette évidence : les absents (du terrain) ont toujours tort, les absentéistes (du Palais-Bourbon) ont de bonnes raisons de l'être. « Le député joue le rôle d'écrivain public gratuit. » Cette formule de Philippe Séguin jette une lumière particulière sur le rapport qu'entretient l'élu avec les gens qu'il représente.

Du temps et du papier : non pas seulement les courriers d'interventions, mais aussi les questions écrites. Ces questions peuvent être posées toute l'année. Adressées aux membres du gouvernement, elles sont publiées au *Journal Officiel*. Les députés s'y font l'écho de problèmes plus spécifiques et peuvent aussi saisir le ministre de problèmes collectifs concernant des intérêts locaux (fermeture d'une école ou d'un bureau de poste, création d'un commissariat de police, licenciements dans une entreprise) ou des intérêts professionnels. En 1995, 182 questions ont porté sur le remboursement des emprunts russes, 91 sur le statut des délégués auxiliaires de l'enseignement privé, 81 sur les obligations pesant sur les associations organisant des séjours et des voyages. Les groupes de pression font en sorte d'obtenir que le maximum de députés posent des questions sur le problème qui les concerne. En principe, le délai de réponse ne doit pas excéder deux mois, mais il est souvent dépassé. Pour 1996 on comptait 44 106 questions publiées au *JO*, le taux de réponses atteignait 95 %, et plus de 36 % des questions avaient reçu une réponse dans un délai de deux mois. Ces chiffres donnent une idée du travail fourni tant par les députés que par les administrations : en outre, l'idée de représentation prend ici une consistance quasi matérielle. Par la plume des parlementaires, c'est bien la société qui s'exprime, et il vaudrait la peine de scruter, d'année en année, ces milliers de questions annuelles, comme un témoignage très concret sur l'évolution de la France contemporaine. À ce dispositif vient s'ajouter la séance de questions orales qui, tous les mardis matin,

permet aux députés d'obtenir directement des réponses du gouvernement. Là encore l'éventail est très varié, et même si l'hémicycle est à peu près vide durant ces séances, ce qui est le plus souvent le cas, l'essentiel est de pouvoir montrer qu'on a posé la question et qu'il y a été répondu sans tarder. La Chambre des députés s'identifie ici à une chambre d'écho. Hommes de plume, hommes de parole, les députés jouent leur rôle de médiateurs. Dire, écrire, c'est la parole, les mots qui font le cœur de cette activité.

J'ai qualifié plus haut le député de donneur, ou plus précisément de donneur de temps. Mais il est aussi un dispensateur de paroles, un donneur de mots. À défaut d'agir, le représentant n'en remplit pas moins une fonction essentielle, puisqu'il met en mots les aspirations, les revendications, les récriminations de ses concitoyens. Nous découvrirons là l'un des aspects de la petite musique parlementaire. Et tout député nouvellement élu serait d'accord avec cette réflexion de l'un de mes interlocuteurs : « Vous savez, l'essentiel au début, c'est d'assurer sur le terrain, d'être à l'écoute des gens ; ensuite on peut travailler plus tranquillement au Palais-Bourbon. » On raconte d'ailleurs que, quand Jacques Chirac avait accueilli les nouveaux du RPR en 1993, il leur avait tenu à peu près ce langage : « Mes petits, venez à l'Assemblée une fois de temps en temps, ça ne peut pas faire de mal, vous pouvez en profiter pour aller dans les ministères. Mais surtout, labourez, labourez ! »

Se faire une place

Ces petits nouveaux qui, à chaque législature, modifient le visage de l'Assemblée, sont-ils vraiment accueillis ? Ils reçoivent leur paquetage en arrivant, sont pris en charge par les agents, se voient attribuer un bureau. Des huissiers aux administrateurs, tous les fonctionnaires mettent leurs compétences à la disposition des bleus. Au sein des groupes parlementaires, les responsables et leurs collaborateurs sont censés donner quelques notions essentielles.

Et pourtant, quand ils racontent leurs premiers pas au Palais-Bourbon, les députés sont très diserts à propos des difficultés qu'ils ont rencontrées. « Quand on arrive, on ne connaît pas les services, on se débrouille tout seul. Il n'y a aucune pédagogie. Personne ne nous dit comment ça fonctionne. » Kofi Yamgnane n'est pas le seul à avoir ressenti cette impression de labyrinthe, cette sorte d'opacité d'un univers dont on ne possède pas les clés. Impression physique, car il faut plusieurs mois pour naviguer dans le dédale des couloirs, et se familiariser avec les lieux. Sentiment d'isolement aussi. Alors qu'on vient de mener campagne, qu'on a été au premier plan de l'actualité locale et qu'on se trouve encore dans l'euphorie de la victoire, on se retrouve loin des siens, un parmi d'autres. Certains arrivent auréolés d'une gloire toute neuve ; c'était le cas de Serge Blisko tombeur de Jacques Toubon, après des années de combat politique dans le 13^e arrondissement de Paris. Pierre Lellouche, lui, avait à son tableau de chasse rien moins que Dominique Strauss-Kahn, quand il entra à l'Assemblée en 1993. « Après cette campagne à Sarcelles où, durant six mois, j'avais visité une par une toutes les HLM, pour gagner finalement avec cent cinquante voix d'avance, j'avais la grosse tête », reconnaît l'intéressé. Il dut rapidement se rendre à l'évidence. C'est qu'il souhaitait rien moins qu'une présidence de commission : « On m'a vite fait comprendre que ça ne se passait pas comme ça. » Passé l'enceinte du Palais-Bourbon, le nouveau député s'aperçoit qu'il ne maîtrise pas encore bien les codes, qu'il existe aussi des hiérarchies et des coutumes invisibles auxquelles il devra se plier. Bien sûr, il y a ceux qui connaissent la maison, anciens collaborateurs de partis politiques, de députés ou de ministres. « Bien qu'élue en 1993, je fréquente en fait l'Assemblée depuis longtemps », souligne Anne-Marie Idrac. Elle est venue souvent dans l'hémicycle, en tant que commissaire du gouvernement, lorsqu'elle était membre de cabinets ministériels à la fin des années 1970, puis responsable d'une direction du ministère de l'Équipement, et plus récemment au titre de membre du gouvernement d'Alain Juppé. Mais il s'agit en quelque sorte d'une

élite : la majorité des parlementaires n'ont aucune expérience. « À l'Assemblée, on est bien seul, un peu comme un gamin qui entre au collège. Les bandes sont déjà formées. Alors on est assez déboussolé au début », note Olivier de Chazeaux.

Les difficultés d'adaptation que connaissent les nouveaux arrivants sont en grande partie liées à leur méconnaissance du fonctionnement de l'Assemblée et de ses procédures complexes. L'un des meilleurs praticiens du Parlement, l'ancien président de la commission des Lois, Pierre Mazeaud, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, insiste sur le fait que la députation est une profession à part entière. Certes les nouveaux élus sont des politiques aguerris : ils ont acquis leur expérience dans leur parti et dans les campagnes électorales. Mais les ressorts du débat parlementaire leur sont étrangers. Apprendre à manier les procédures, connaître de fond en comble le règlement : c'est un véritable parcours initiatique qui attend le député. Aux dires de mes interlocuteurs, une année est nécessaire pour acquérir ces savoir-faire. L'Assemblée est une sorte d'« usine à gaz », selon l'expression imagée de René Mangin, l'un des députés socialistes de la cuvée 97. On ne note pas, cependant, un grand empressement des anciens envers les nouveaux arrivants. Le conseil le plus couramment donné est de se spécialiser sur un thème, plutôt que de se disperser. Rares sont les parlementaires aguerris qui s'occupent de former leurs collègues : Pierre Mazeaud est sans doute le seul à avoir, durant une période, dispensé de véritables cours aux nouveaux élus du RPR ; mais l'expérience fut sans suite. Lorsqu'on s'étonne de ce déficit de formation auprès des responsables politiques, la réponse est invariable : les députés bénéficient de l'aide experte des administrateurs de l'Assemblée et des collaborateurs des groupes politiques ; en outre, le métier parlementaire s'acquiert sur le tas. À noter qu'il y a une réelle inégalité entre ceux qui ont une formation d'énarques et de juristes, et les autres. D'emblée se profile un clivage fort entre l'« élite » et ceux qui se nomment eux-mêmes « députés de base ».

Les nouveaux sont donc accueillis avec un enthousiasme très tempéré, et ce, même s'ils ont pleinement contribué à la victoire électorale. Dans le camp des gagnants de 1997, j'ai rencontré nombre de ces *freshmen*, qui décrivaient sans aménité les réactions de leurs collègues. Tout s'est joué dans les premiers jours : c'est alors qu'on attribuait les bureaux et qu'on répartissait les rôles au sein des diverses instances. Les anciens n'hésitèrent pas à s'attribuer la meilleure part du gâteau : bureaux au Palais-Bourbon et non dans les deux immeubles périphériques, commissions les plus valorisées, sans parler de tous les postes un tant soit peu importants : présidences, vice-présidences, etc. « Les anciens ont tout pris, raconte Kofi Yamgnane, on a même pensé constituer un groupe de revendication des nouveaux députés. » On distingue couramment, sur le mode de la plaisanterie, les socialistes du 101 où ils occupent les quatrième et cinquième étages et ceux du Palais-Bourbon. « J'aurais voulu la présidence du groupe d'amitié France-Pologne. Je parle polonais, mais j'étais une nouvelle et le poste m'est passé sous le nez. » Odette Grzegrzulka n'est pas la seule à avoir connu ce genre de mésaventure. D'autres ont subi des déconvenues lorsqu'il s'est agi de désigner les membres des commissions. Dans certaines d'entre elles les places sont chères : on n'entre pas comme on veut à la commission des Lois, aux Finances ou aux Affaires étrangères. Les arbitrages concoctés dans les groupes politiques tiennent compte de l'ancienneté et du poids politique respectif des uns et des autres. Le cas de Catherine Tasca, ancienne ministre, qui d'emblée a été élue à la présidence de la commission des Lois, n'est que l'exception qui confirme la règle non écrite selon laquelle l'élu nouveau est envoyé faire ses classes à la Production ou aux Affaires sociales.

Un des bleus du RPR, Olivier de Chazeaux, fait part de son désenchantement : « J'ai commencé aux Affaires sociales, l'auberge espagnole. Par la suite on m'a rapatrié aux Lois, quand un poste s'est libéré avec le départ de Mazeaud. Et pourtant, en arrivant j'avais demandé la Défense. » Même son de cloche au PS : les nouveaux n'ont

pas accès aux lieux saints. Même l'actuel président de la commission des Finances, Augustin Bonrepaux, a dû patienter plusieurs années avant d'y être admis : « Élu député en 1981, j'étais candidat à cette commission parce que je m'intéressais aux questions de fiscalité. Mais je n'ai pas pu y entrer jusqu'en 1988. » Tout se passe comme si le parlementaire frais émoulu était sommé de faire ses classes avant de pouvoir prétendre à une position plus prestigieuse. Rien là que de normal, constatent les anciens qui se souviennent d'avoir été traités de la sorte lors de leur premier mandat. Cette situation peut engendrer des tensions, lorsque, comme ce fut le cas en 1997, la majorité connaît un profond renouvellement. Les groupes de la gauche avaient perdu une grande part de leurs effectifs en 1993, et l'on avait assisté à un véritable raz-de-marée de la droite. L'arrivée, quatre ans plus tard, d'une majorité plurielle comprenant des écologistes qui n'avaient jamais siégé au Parlement, et d'un fort contingent de femmes, a passablement modifié le visage de l'Assemblée. Cela n'empêcha pas les vieux routiers de la politique, les habitués du Palais-Bourbon, de défendre, autant qu'ils le pouvaient, leurs prérogatives. L'euphorie des débuts donna naissance à une certaine tension. Les nouveaux avaient le sentiment d'être lésés dans la répartition des places, les anciens contestant les exigences de députés encore mal implantés. « Ils ont bien mieux à faire en travaillant leurs circonscriptions qu'à revendiquer des privilèges. Il sera bien temps pour eux de se voir confier des responsabilités quand ils auront gagné leur second mandat », me déclara un jour sans ambages l'un des anciens, résumant tout haut ce que beaucoup pensaient en leur for intérieur. Cette vision des choses se heurte pourtant au sentiment partagé par les nouveaux d'être les artisans de la victoire, précisément parce qu'ils incarnent un renouvellement du personnel politique, concrétisé par l'entrée en force des femmes, et qu'ils sont porteurs de valeurs en rupture avec les errements de la génération Mitterrand. Associés à l'arrivée au pouvoir de Lionel Jospin, et au nouveau style qu'il a voulu introduire, ceux qui se dénomment modestement des « députés de base » se

disent les tactiques politiciennes qui ont empoisonné la vie de leur parti. Ils insistent sur l'importance de l'éthique et prônent une rectitude morale qui a trop fait défaut, selon eux, à l'action politique : ils veulent en finir avec les excès en tout genre, la corruption et les affaires, et rénover l'image d'une classe politique. Reflétant la pensée du Premier ministre, ils veulent introduire plus de méthode et agir en profondeur.

Le renouvellement du groupe socialiste illustre à sa manière les tensions qui peuvent exister entre les strates successives de députés. On ne doit pas y voir un problème de générations, car parmi les parlementaires du cru 97, beaucoup ont le même âge que leurs collègues élus en 1993. Les nouveaux ne sont pas nécessairement des jeunes. Ils ont souvent un cursus politique derrière eux, au niveau local, dans les cabinets ou dans les instances du parti. Si génération il y a, c'est moins en termes de classes d'âge qu'en référence à l'émergence d'un nouveau leader, porte-drapeau de leurs espérances politiques. Pendant des années les clivages internes au groupe socialiste mettaient en présence des courants structurés. Aujourd'hui il y a, d'un côté, ceux qui ont accédé à l'univers parlementaire sous Mitterrand, de l'autre, ceux dont l'élection coïncide avec l'arrivée de Lionel Jospin aux affaires. On se trouve devant une configuration inédite où le renouvellement des députés correspond au changement de leader. Cela se traduit par une coïncidence entre les traditionnelles revendications des *freshmen* et l'aspiration aux responsabilités.

« Les nouveaux aboient toujours plus », constate Henri Cuq, questeur RPR. À droite, le clivage entre anciens et nouveaux est également présent. J'ai rencontré un de ceux qui ont accédé pour la première fois à l'Assemblée, malgré la défaite de leur camp. Henri Plagnol, normalien énarque, a été élu dans la région parisienne, après avoir battu dans une primaire le député-maire sortant. Il appartient au groupe UDF, mais n'avait jamais été lié, jusqu'alors, à une formation politique. Ce qui a été déterminant, c'est le travail de terrain. À l'Assemblée, cet élu de moins de quarante ans se veut le représentant d'une nouvelle génération. « On

était treize députés, dits “refondateurs” qui voulaient lancer une entreprise de refondation intellectuelle, politique de l’opposition en allant vers un grand parti sur le modèle des autres démocraties européennes. Ce genre de mouvement ne peut naître qu’au Parlement. L’Assemblée est le seul endroit où se retrouvent les élus de différents coins de France, où ils peuvent échanger chaque semaine des réflexions, des idées. » Ce groupe de jeunes députés a été particulièrement actif depuis le début de la législature, notamment à propos des textes qui concernent des problèmes de société (nationalité, pacte civil de solidarité). « Refondateurs » : l’expression, elle, n’est pas nouvelle. À chaque renouvellement de l’Assemblée correspond une contestation des cadres, au nom d’un retour aux sources. Génération nouvelle se veut synonyme de régénération. On se souvient des rénovateurs des années 1980 qui se firent les dents dans les grands débats suivant l’arrivée de la gauche au pouvoir ; mais aujourd’hui Séguin, Léotard, Madelin, Millon font figure d’ancêtres. Place aux jeunes ! À condition de s’affirmer, en intervenant dans le débat parlementaire. Les jeunes loups de la droite sont ainsi omniprésents, de jour et de nuit. Rappels au règlement, motions de procédures, explications de vote, tout est prétexte à la prise de parole. Leur imagination fertile engendre des liasses d’amendements. Leurs collègues de l’opposition les regardent monter au créneau, ironiques et attendris. Enthousiastes et un peu chiens fous, ces grands gamins sont bien utiles pour maintenir la pression face à la majorité. On leur pardonne leurs écarts, et cette manie qu’ont les jeunes de vouloir bousculer l’ordre régnant. Comme leurs aînés, une fois en place, ils auront tôt fait d’oublier leurs velléités de rénovation.

Être dans l’opposition a toujours été un excellent tremplin pour les nouveaux. Tout simplement parce que les rangs sont plus clairsemés, ce qui ouvre à ceux qui le veulent un espace de parole enviable. En outre, l’opposition, quel qu’en soit le camp, n’a qu’une obsession : occuper la tribune. Imagination, initiative sont les bienvenues. C’est l’idéal pour se faire les dents et apprendre son métier. Tous

les députés vous diront à quel point ils préfèrent faire partie de l'opposition. Chez les socialistes, on se souvient avec nostalgie de la législature précédente. La défaite avait été cuisante : « On se battait pour exister ; on tentait d'occuper le terrain par tous les moyens », raconte l'un des survivants de cette épopée. Tous ceux qui évoquent une période somme toute difficile semblent presque regretter d'être aujourd'hui les fantassins de la majorité. C'est que, dans le camp du pouvoir, « on ferme sa gueule » ou l'on est marginalisé. Dur métier pour les amateurs de débat, et surtout, difficile pour les jeunes de se faire une place au soleil. Yvette Benayoun-Nakache résume la situation avec son franc-parler habituel : « On est incolores, inodores. » À quoi fait écho le souvenir d'un député de la majorité précédente, Hervé Gaymard : « On était les soutiers. » Résumons : le clivage des générations n'a pas les mêmes effets, selon qu'on est ou non dans le camp majoritaire. Paradoxalement, pour s'épanouir dans le bocal parlementaire, il vaut mieux être un opposant. « C'est très agréable d'être un élu d'opposition, explique Didier Mathus, l'un des rescapés socialistes de 1993. On peut dire ce qu'on pense. En outre, on est moins nombreux, on se connaît mieux. Le climat est amical. On a l'occasion de beaucoup se voir, car on est sans cesse requis dans les différents débats. » Julien Dray a encore le souvenir des batailles qu'il mena contre la droite à propos de la révision de la loi Falloux et du plan Juppé sur la Sécurité sociale. « J'ai en mémoire des scènes d'obstruction hilarantes. On maniait l'humour et la dérision. Il y avait de vraies joutes parlementaires. Séguin, qui présidait, encourageait le débat. Il n'était sûrement pas mécontent d'embêter Juppé. » Mais les temps ont changé : le mot d'ordre aujourd'hui, pour les socialistes, c'est de ne pas gêner le gouvernement. On a déjà assez à faire à surveiller les collègues de la gauche plurielle. De ce côté, on n'est jamais à l'abri d'un écart, surtout quand se profile une échéance électorale. À quelques mois du scrutin européen, il importe de serrer les rangs.

Génération Jospin ?

Cette situation n'est guère propice à l'expression de nouveaux talents. Les élus de la cuvée 97 ont bien des difficultés à se hisser au premier plan, même l'espace d'un débat parlementaire. Il leur faudrait se voir confier un rapport par la commission à laquelle ils appartiennent. Mais, profitant de l'inexpérience de leurs collègues, les anciens se sont vite appropriés les meilleurs textes. « Je voulais obtenir le rapport sur la ville, mais on ne m'a pas fait de cadeau », raconte cette députée. Décidément le monde politique est un monde sans pitié. Dans le cas du groupe socialiste, le clivage entre anciens et nouveaux reflète aussi d'autres enjeux. Cela transparait dans certaines remarques, parfois peu amènes, à propos de la relève des générations. Dans son bureau du Palais-Bourbon, Jean-Pierre Michel, rapporteur de la proposition de loi sur le pacte civil de solidarité, ne mâche pas ses mots : « On a affaire à une génération très conforme. » L'engagement de ce député date des années 1970. Il a milité au CERES avec Jean-Pierre Chevènement et est entré à l'Assemblée en 1981. Il fait aujourd'hui partie du Mouvement des citoyens. Son parcours a été fortement marqué par Mai 68. Ce magistrat s'est alors mobilisé : il a créé le Syndicat de la magistrature, et n'a cessé de s'intéresser aux problèmes posés par l'évolution de la société : toxicomanie, statut des couples homosexuels.

Pour Jean-Pierre Michel comme pour d'autres élus de sa génération, l'expérience soixante-huitarde a joué un rôle important. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'un des quelques moments forts de notre histoire marqués par la contestation de la politique traditionnelle et du parlementarisme. Si le pouvoir était à prendre, ce n'était sûrement pas à l'Assemblée nationale qu'on aurait été le chercher. Aucune manifestation n'a déferlé sur le Palais-Bourbon pendant les journées de mai. Ce qu'on voulait, c'était créer des formes nouvelles d'assemblée, réinventer la démocratie. Mitterrand, c'était Kerenski, et personne ne s'atten-

dait à le voir s'attaquer au palais d'Hiver. Les débats parlementaires n'intéressaient plus personne ; l'espoir d'une démocratie basiste était à l'ordre du jour chez ceux qui découvraient la politique active. Quand Mitterrand se posa en candidat au pouvoir, on n'y vit guère qu'une opération politicienne de plus, un peu dérisoire par rapport à l'ampleur des événements. Après la flambée de mai, ce fut le reflux ; les années passèrent, les leaders et leurs partis reprirent les choses en main. Et cependant, quelque chose demeura de ce printemps sans lendemain : le discours de la gauche en 1981, l'ambition de « changer la vie », et la politique vécue comme un conflit violent entre idéologies incompatibles dans les premières années du mitterrandisme. À l'époque, c'est une génération jeune et iconoclaste qu'on voit entrer à l'Assemblée ; en face d'elle, la droite fait peau neuve, les orateurs se posent en doctrinaires, s'opposant avec acharnement à une logique qui mène tout droit au communisme.

Ce n'est pas un hasard si les élus socialistes qui ont vécu cette période se dénomment avec quelque ironie « les survivants de 81 ». Ils ne sont plus que six aujourd'hui. Parmi ces dinosaures, Jean-Louis Balligand. Je le rencontre à la Caisse des dépôts dont il préside le conseil de surveillance. C'est une tradition que ce poste soit attribué à un député. Lorsqu'il m'explique qu'il est aussi président du conseil général de l'Aisne et se dit peu convaincu par la croisade menée par le Premier ministre contre le cumul des mandats, je me dis en moi-même que j'ai affaire à un notable. Mais dans le ton, il y a autre chose : de l'humour, de l'insolence. À un moment on évoque le passé. Jean-Pierre Balligand s'anime quand il parle de ses débuts dans les AG étudiantes. Il se souvient de 1981 : « C'était comme s'il y avait deux mondes, la droite et nous, on marchait au bazooka. » Cela n'a duré que quelques années, jusqu'au « tournant » de 1983. Tous sont rentrés dans le rang et ont fait carrière. Jean-Pierre Balligand rêvait de diriger l'exécutif de son département ; il y est parvenu. Il voit arriver les nouveaux socialistes à l'Assemblée ; comme pour son collègue Jean-Pierre Michel, ils incarnent la « génération morale », des

gens pleins de bonnes intentions, mais pour qui le conflit des idéologies est devenu chose secondaire. Des pragmatiques, en quelque sorte, pour qui les oppositions de fond deviennent des « débats de société ». Ce ramollissement de la fibre contestataire est diagnostiqué aussi bien chez les socialistes que chez la jeune génération communiste et parmi les écologistes. « Les nouveaux sont des bien-pensants, des BCBG de la politique », commente avec un brin de cruauté un de mes interlocuteurs socialistes.

Peut-être ont-ils en commun une certaine révérence à l'égard de l'institution. Comme dit l'un d'eux, « être l'élu du peuple, cela donne des devoirs particuliers ». En elle-même, cette affirmation n'a rien de très original, et n'importe quel parlementaire pourrait s'exprimer de la sorte. Mais dans la gauche nouvelle, les mots « devoir », « responsabilité » sont devenus de véritables amulettes. Il ne faut surtout pas décevoir les gens, et l'on rejoint le discours du Premier ministre. Se mettre à l'écoute des électeurs, faire preuve de sérieux, ne pas retomber dans les excès dommageables des deux dernières décennies. Le rêve, l'utopie sont définitivement bannis de la politique. Conforme, voire conformiste, la gauche des années Jospin ? Il y a, à n'en pas douter, un décalage entre ces élus et ceux qui ont mené les combats du mitterrandisme. Écoutons Julien Dray comparer la situation actuelle et la précédente législature : « Aujourd'hui, ça manque de chaleur dans le groupe ; en 1993 on avait apporté l'humour, la tendresse ; on castagnait, mais on s'amusait bien. À la droite, on opposait la dérision. » L'esprit majoritaire n'aime guère les turbulences. Pour beaucoup, 1968 n'est même pas un souvenir ; 1981 relève de l'archaïsme. La gauche gouverne, elle est à Matignon et domine l'Assemblée nationale. Ce n'est pas le moment de jouer les trublions. Le Parlement a déjà mauvaise presse dans l'opinion, ce n'est pas la peine d'en rajouter. Ce puritanisme n'est pas vraiment propice au débat. Les socialistes ont plutôt tendance à rouler le nez sur le guidon et l'œil fixé sur les sondages. Mais qui ferait autrement, à moins d'être dans l'opposition, prêt à se sin-

gulariser de temps à autre par quelque coup d'éclat bien senti ?

Le groupe Rako

Le panorama serait cependant inexact si l'on oubliait qu'il existe aussi, chez les socialistes, des jeunes qui ruent dans les brancards. Il ne leur est pas toujours facile de se faire entendre, mais ils ne se privent pas de distiller leurs commentaires dans le microcosme politique. On les appelle le « groupe Rako » : attention, ce n'est pas un nom de code, mais simplement celui du restaurant où ils se réunissent. Ils sont une vingtaine, et forment en quelque sorte le pendant des douze de la droite. Ils ont d'ailleurs le même âge, entre trente et quarante-cinq ans. Ces élus veulent incarner les valeurs nouvelles de la gauche. Pour eux, la modernisation de la vie politique ne doit pas être un vain mot. Ils se sont fait connaître par voie de presse en publiant plusieurs articles sur ce thème dans *Le Figaro* et *Libération*, un an après leur entrée à l'Assemblée. « Vers une République nouvelle » : sous ce titre ambitieux, nos jeunes prônaient rien moins que la rénovation du Parlement. Pour eux, il faut en finir avec le cumul des mandats, comme ils l'ont indiqué dans un texte intitulé significativement « Appel au partage du pouvoir », et accroître la capacité d'initiative des députés. Ils veulent aussi renforcer la fonction de contrôle du Parlement. Bref, l'idée, pas très nouvelle depuis les débuts de la V^e République, de donner plus de pouvoir effectif à cette vénérable institution, en utilisant à plein toutes ses procédures. Pour se faire entendre les membres du groupe Rako ont mis à profit un anniversaire, celui de la Constitution de 1958. La rencontre qui se tenait en septembre 1998, la veille de la journée parlementaire du PS à Tours, et à laquelle participaient un écologiste (gauche plurielle oblige) et l'ancien expert parlementaire de Michel Rocard, Guy Carcassonne, leur donna ainsi l'occasion de manifester leur ardeur. « Demain à Tours, entre les discours des ministres et la

déclaration du Premier ministre, il nous restera vingt-sept minutes trente à nous », constata Christophe Caresche, député de Paris, signifiant par là le poids écrasant de l'exécutif, même dans une manifestation par essence parlementaire. Un de ses collègues, Christian Paul (Nièvre) n'hésita pas à parler d'un « devoir d'inventaire » sur les institutions de la V^e République, exhortant ses amis à « avancer très concrètement maintenant ».

Il est intéressant de noter que les animateurs du groupe, si jeunes soient-ils, sont loin d'être des novices en politique. J'ai cité Christian Paul, qui représente la circonscription longtemps détenue par François Mitterrand, un énarque qui a appartenu à plusieurs cabinets au début des années 1990, auprès des ministres de l'Intérieur Joxe et Marchand, et du ministre des Sports Frédérique Bredin. Il a retrouvé cette dernière, en collègue cette fois, au Palais-Bourbon. Le parcours de son voisin de bureau Gaétan Gorce, également député de la Nièvre, n'est pas très différent : il a aussi travaillé au ministère de l'Intérieur. Marisol Touraine, autre signataire du texte prônant la république nouvelle, a fait partie du cabinet de Michel Rocard. Dans le groupe, on trouve aussi un proche de Martine Aubry, le cadre supérieur Éric Besson, qui a créé le Club socialisme et entreprise présidé par Jean-Marie Messier, patron du groupe Vivendi. Comme on l'aura compris, ces petits nouveaux ont été à bonne école ; ils incarnent aussi des « sensibilités », comme on dit aujourd'hui. Parmi eux, un inclassable : le bouillant, et brillant, Arnaud Montebourg, l'avocat toujours en quête d'une noble cause à défendre ou d'un scandale à dénoncer. Il n'est évidemment pas étranger à la deuxième grande initiative qu'a prise le groupe Rako d'appeler au démantèlement des paradis fiscaux européens, en intensifiant la lutte contre la délinquance économique et en imposant des règles de transparence dans les transactions financières. Arnaud Montebourg et ses collègues reçurent à Paris, en septembre 1998, les six magistrats signataires de l'Appel de Genève, ce qui médiatisa leur démarche, et suscita quelque aigreur au sein du groupe socialiste, mis devant le fait accompli.

C'est que les « Rako » en agacent plus d'un. Au-delà des discours, on s'interroge sur leurs motivations. Leur acharnement à revaloriser la fonction parlementaire, en faisant du député un législateur à temps plein, finit par paraître un peu suspect. « Leur fromage, c'est la modernisation de la vie politique », constate l'un de leurs collègues. Qui pourrait contester le bien-fondé de ce vaste projet, prôné aussi bien à l'Élysée qu'à Matignon ? De là à mettre tant de zèle dans une telle entreprise, il y a de quoi se poser des questions. Ayatollahs, inquisiteurs : les qualificatifs ne sont pas tendres. Ces jeunes n'ont qu'une idée en tête, entend-on dans les couloirs socialistes : se mettre en avant, pour occuper les places. Leur élan purificateur n'est qu'une manière de faire pression, leur façon à eux de secouer le cocotier. Car, comme tout grand groupe parlementaire, le groupe socialiste a ses hiérarchies. Cela s'est bien vu dans le partage des postes : les présidences de commissions sont allées aux anciens ministres : Jack Lang (Affaires étrangères), Paul Quilès (Défense), Catherine Tasca (Lois), Jean Le Garrec (Affaires culturelles et sociales), Henri Emmanuelli (Finances) ; gauche plurielle oblige, on a laissé la Production et les Échanges au communiste André Lajoinie. Dans la logique des hiérarques, il importait que fussent dédommagés tous les dignitaires qu'on ne pouvait intégrer au gouvernement. Pour certains nouveaux élus les premières réunions du groupe ont paru « traumatisantes ». La réaction la plus saine était de prendre ses marques sans tarder et de se créer un espace. D'où la ferveur avec laquelle Christian Paul et ses amis se sont faits les hérauts de la modernisation.

Attention, cependant, à l'effet boomerang quand on veut trop jouer aux donneurs de leçons. Des collègues bien intentionnés me font remarquer que les actes ne suivent pas toujours les paroles : anticumulars virulents, s'appliquent-ils leurs propres préceptes ? Que nenni : Éric Besson est maire, Christian Paul est maire et conseiller général, comme son ami André Vallini. De là à traiter les Rako d'ambitieux, il n'y a qu'un pas. « Je crois qu'il y a chez eux une certaine volonté de nous mettre à l'écart », relève un

élu qui en est à son troisième mandat. Les intéressés se récrient. Pour Arnaud Montebourg, que d'aucuns décrivent en « grand bourgeois égaré dans les plaines de la Bresse », et pour ses amis, ces critiques reflètent surtout l'inertie générale, le peu d'empressement des uns et des autres à changer des habitudes bien ancrées. « Nous sommes un groupe générationnel, explique Christian Paul. Un certain nombre d'entre nous connaissent bien l'envers du décor pour avoir fait partie de la machine gouvernementale. Cela nous rend plus exigeants envers l'action politique à l'Assemblée. » Les jeunes Turcs du PS se défendent de vouloir déstabiliser leurs aînés. Mais le clivage est bien présent, à gauche comme à droite. Car à droite aussi, il y a des anciens de 68. Parmi les anciens qui militaient au RPR dans les années 1960, Patrick Ollier et Bruno Bourg-Broc sont parmi les fondateurs de l'Union des Jeunes pour le Progrès, le mouvement des jeunes gaullistes créé en 1965. Ollier raconte qu'il a pris une part active aux événements de mai. Comme ses futurs collègues il était « de l'autre côté de la barricade », selon l'expression d'Henri Cuq, l'actuel questeur de l'Assemblée : « C'est à cette époque, se souvient ce dernier, que j'ai choisi de faire l'école de police ; je suis devenu commissaire. » Par la suite Henri Cuq est devenu directeur départemental des renseignements généraux. Affecté en Corrèze, c'est là qu'il fit la connaissance de Jacques Chirac. Plus tard, il a suivi le futur président à la mairie de Paris. Depuis lors, il est l'un des fidèles, fréquemment reçu à l'Élysée.

Henri Cuq ne fait pas partie des anciens de l'UJP. Ceux-là ont été marqués par les débats idéologiques de l'époque. Ils ont aussi côtoyé les grandes figures du gaullisme : Patrick Ollier a travaillé avec Jacques Chaban-Delmas, dont une photo orne son bureau. Bruno Bourg-Broc, lui, fut l'un des collaborateurs d'Edmond Michelet, grand résistant, chrétien et social. Ils font le lien, en quelque sorte, entre la mémoire du gaullisme et le présent. À l'Assemblée, on ne trouve plus guère de témoins de la période glorieuse de la Résistance. Les seuls survivants de l'épopée qui ont activement participé à la vie politique de la V^e République sont

Jacques Baumel et Robert Galley. Il est vrai qu'au RPR comme dans les autres formations, on a imposé le renouvellement des cadres, les aînés étant invités, parfois sans ménagement, à se retirer et à laisser la place aux jeunes. Qu'il y ait des clivages au sein des grands groupes, cela tient moins aux âges des uns et des autres qu'aux événements auxquels ils ont été associés. Le fait que l'écart des plus anciens aux plus jeunes soit celui qui sépare les grands-parents de leurs petits-enfants n'est pas, en soi, une nouveauté. Déjà, sous les régimes antérieurs, de très vieux messieurs côtoyaient les jeunes recrues : dans les débuts de la IV^e République, Léon Blum, Édouard Herriot et quelques autres incarnaient une génération qui avait connu l'affaire Dreyfus. De la même manière, les cadets de la droite croient feuilleter leurs livres d'histoire lorsque les vieux gaullistes égrènent leurs souvenirs des années de guerre. La notion de génération politique prend pourtant plus de relief, si l'on considère les différences d'approche qui séparent des gens dont l'âge n'est pas très éloigné, mais qui ont vécu des combats différents. À gauche il y a ainsi une vraie rupture entre les députés de l'après-mitterrandisme et les autres. À droite ceux qui ont fait leurs classes sous Giscard et Barre apparaissent comme des anciens, face à ceux qui furent pris dans la tourmente des rivalités entre Balladur et Chirac. Et déjà les figures de proue de cette période, Séguin, Bayrou, Madelin, entre autres, apparaissent comme les acteurs d'une période révolue. Barre n'est plus guère présent. Quant à Giscard, c'est désormais presque un ancêtre. Lorsqu'il intervient à la Chambre, on le regarde plus qu'on ne l'écoute, avec la curiosité qu'on accorde aux monuments d'une autre ère.

Avec la pression des médias, l'érosion semble plus rapide. Est-ce à dire qu'on vieillit si vite en politique ? En tout cas, la perception aiguë des différences de générations contribue à creuser les écarts, que l'appartenance au même groupe est bien loin de combler. Les députés ont beau se battre sous la même bannière, avoir en commun la dure expérience des aléas électoraux, le renouvellement des générations n'offre pas moins matière à tensions et à riva-

lités. Le petit monde du Palais-Bourbon n'est décidément pas tendre. On apprend à y vivre avec ses pairs. Le combat électoral laisse place à une autre forme de compétition, plus feutrée, mais parfois ravageuse. Trouver son espace quand on est nouveau, préserver les positions acquises quand on est de retour, tels sont les objectifs des uns et des autres. Reste à vivre ensemble sans cultiver l'aigreur ni la nostalgie. Sur les murs des bureaux, les photos sont parfois révélatrices. Le député y affiche son leader favori : de Gaulle, Chirac, Jospin. En visitant un parlementaire, j'aperçois une affiche où il est écrit : « Mitterrand est mort. » Faut-il s'étonner que parfois les élus se vivent comme des survivants ?

À l'image de la société française ?

Les parlementaires ne constituent pas, loin s'en faut, un groupe sociologiquement homogène. Les fonctionnaires forment les gros bataillons, mais cette catégorie recouvre des situations très différentes qui demandent quelques précisions. Cela ne signifie pas, loin de là, que les professions libérales soient absentes de l'Assemblée nationale. Médecins et avocats y ont toujours siégé en nombre respectable. Il s'y est aussi longtemps trouvé des ecclésiastiques : le chanoine Kir, député-maire de Dijon, qui laissa son nom au célèbre apéritif, fut un parlementaire renommé. Comme à l'Académie française, l'Armée et l'Église avaient autrefois leurs représentants : dans les années 1970 le président de la commission de la Défense n'était autre que le général Bigeard. La vague rose de 1981 a marqué un tournant : elle se caractérise, du point de vue sociologique, par l'entrée massive des enseignants, avec une forte présence du primaire et du secondaire. Aujourd'hui les images de ces socialistes barbus, laïques, et convaincus ont un peu jauni. Les modes ont changé, les esprits se sont assagis, mais la présence du corps enseignant est encore bien réelle. Professeurs et instituteurs, de part leur activité quotidienne, sont bien placés pour obtenir des mandats aux plans local et

national. La gauche n'est pas seule à les compter dans ses rangs ; à droite aussi, on compte des fonctionnaires de l'Éducation nationale. Et de même, dans les deux camps, les différents secteurs de la fonction publique sont abondamment représentés. Parmi les agents de l'État devenus parlementaires, un clivage net sépare ceux qui viennent des sommets et tous les autres, techniciens, employés, enseignants. Les hauts fonctionnaires, en majorité énarques, magistrats, universitaires sont vus comme une caste à part, avantagée par leur connaissance de l'économie et du droit. On leur attribue une proximité du pouvoir, une maîtrise des réseaux.

Jalousés et critiqués par les petits, ces élus suscitent souvent les critiques parmi leurs propres amis politiques. L'Assemblée, sur ce point, est l'image exacte de la société française. Les forts en thèmes, les grands représentants de la technocratie, fascinent autant qu'ils suscitent l'ironie. Lorsque Philippe Auberger, ancien rapporteur général du Budget, inspecteur des finances, donne la réplique au ministre de l'Économie, ou quand Charles de Courson s'engage dans un de ces réquisitoires dont il a la spécialité à propos de la fiscalité, on comprend vite qu'on a affaire à de purs produits de l'École nationale d'administration. Entre ces éminents économistes et le député moyen, l'écart est grand. Le communiste Patrice Carvalho (Oise), quand il a été élu, travaillait chez Saint-Gobain comme mécanicien. Il fit une entrée remarquée dans l'hémicycle en bleu de travail, un siècle après le communard Thivrier-Christou qui était venu, lui, en blouse et en sabots. Respect des origines, hommage à la classe ouvrière dont il se veut le représentant. « Les députés sont très loin du peuple », déclarait-il dans une interview à *France-Soir*, le 1^{er} octobre 1998. Il est frappé par la proportion d'anciens de l'ENA qui, de gauche ou de droite, semblent tout droit sortis du même moule. Beaucoup de parlementaires n'ont cependant pas en poche d'aussi prestigieux diplômes. Les parcours sont pour le moins contrastés. Membre de la très recherchée commission des Finances, Arthur Dehaine est le fils d'un marchand de charbon. Il a repris ses études à vingt-quatre ans pour

devenir expert-comptable. Par la suite, il a réussi à monter un cabinet prospère et s'est engagé dans la vie politique à Senlis, sa ville natale, avant d'accéder à la députation quand il était quadragénaire. Travail, persévérance, fidélité à son mouvement : dans son autobiographie intitulée *La Foi du charbonnier*, « Arthur », comme l'appellent familièrement ses compagnons du RPR, fait l'éloge de ces valeurs. Il incarne ce type de député pour qui la promotion sociale s'est matérialisée en notabilité politique. Parfois point une certaine amertume dans les propos de ceux qui n'appartiennent pas à l'élite technocratique. D'autres se vantent, au contraire, d'être à l'image de la majorité des Français, ce qui leur confère une réelle connaissance de leurs problèmes quotidiens. Au moins, eux connaissent le prix de la baguette et du ticket de métro. Daniel Vaillant, le ministre des Relations avec le Parlement, raconte volontiers qu'en rentrant chez lui le soir, il va faire ses courses : une bonne manière de retomber sur terre et de retrouver ses électeurs du 18^e arrondissement.

Un des reproches les plus couramment adressés au Parlement, c'est qu'on y trouve insuffisamment de cadres et de chefs d'entreprise. La situation ne s'est guère améliorée dans la dernière décennie. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : alors qu'on compte 68 enseignants du secondaire et 18 du primaire, on trouve seulement 18 industriels-chefs d'entreprise, 23 cadres supérieurs et 23 cadres moyens. Cela tient en grande partie au fait qu'à la différence des fonctionnaires, les représentants du secteur privé ne sont nullement assurés de retrouver leur emploi s'ils sont battus. Pour un fonctionnaire, faire de la politique, « c'est facile, écrit Pierre Mazeaud *, c'est une manière de faire du trapèze avec un filet de sécurité ». Dans le privé on ne bénéficie pas de ce genre de protection. Gilbert Gantier, un vieil habitué du Palais-Bourbon, puisqu'il a été continûment réélu depuis 1968, était cadre supérieur dans l'industrie. Par suite du décès du député dont il était le suppléant, il

* Pierre Mazeaud, *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995, p. 34.

entra à l'Assemblée nationale. « Mon patron m'a convoqué et m'a dit : "Je vous aime bien, je n'ai rien à vous reprocher, mais il faut vous décider : ou bien vous renoncez, ou bien vous signez votre lettre de démission." J'avais une bonne situation, une famille de quatre enfants. Ce genre de décision n'est pas évidente. » Gilbert Gantier raconte qu'il se sentit bien isolé quand il se retrouva dans ce milieu de fonctionnaires et de professions libérales. Témoignage confirmé par Jean Le Garrec, plusieurs fois ministre sous le premier septennat mitterrandien, qui travaillait à IBM et se souvient d'avoir été le seul cadre d'industrie socialiste quand il intégra l'Assemblée en 1981. On ne s'étonnera pas que, toutes tendances confondues, les députés issus du monde de l'entreprise ne cessent de critiquer ce qu'ils considèrent comme une forme d'injustice. Pour Gilles de Robien, il y a un double scandale dans notre démocratie : il se résume dans la faible représentation du privé et la proportion encore dérisoire de femmes dans les instances parlementaires. En ce qui concerne l'entreprise, le déficit ne paraît pas en voie d'être apuré. L'image de la politique ne s'est pas améliorée, tandis que le pouvoir économique n'a cessé de s'affirmer. Alors, à quoi bon renoncer à des responsabilités bien réelles pour parader sous les ors et les lambris ? Le problème est bien réel. C'est que beaucoup de textes législatifs concernent l'économie et les transformations que connaît le monde du travail, alors que l'entreprise est mal représentée, ce qui amène souvent à s'en remettre à des experts extérieurs ou aux lobbies. Par ailleurs, certains regrettent que l'Assemblée ne s'inspire jamais, dans son fonctionnement, des méthodes modernes de gestion.

Bien que n'appartenant pas au secteur public, les médecins et les avocats sont mieux lotis que les cadres et chefs d'entreprise. La Chambre des députés a toujours compté des représentants du barreau. Beaucoup des ténors de la III^e République étaient des avocats tels Malvy, Paul-Boncour, Pierre Laval. À l'époque les mêmes tribuns pouvaient exercer leur éloquence dans les prétoires et à la tribune de l'Assemblée. Cette tradition s'est perpétuée sous la IV^e République, avec Edgar Faure et François Mitterrand.

Aujourd'hui encore les avocats sont nombreux : on les retrouve notamment à la commission des Lois, tels Gérard Gouzes, Tony Dreyfus à gauche, Patrick Devedjian, Olivier de Chazeaux à droite. Ils peuvent siéger à l'Assemblée tout en continuant d'exercer leur profession. Même si le temps qu'ils lui consacrent est plus limité, la plupart conservent des activités de cabinet. Les médecins se trouvent dans une situation analogue. Certains conservent une consultation, mais il est parfois très difficile, surtout si la circonscription est éloignée de la capitale, de mener de front les deux activités. Il s'agit plutôt de garder la main, afin de pouvoir retrouver sa clientèle en cas d'échec électoral. Pour les chirurgiens, l'entrée à l'Assemblée peut signifier la fin d'une carrière. Il n'est pas facile de reprendre cette profession quand on a cessé d'opérer durant plusieurs années. Parmi les sommités médicales que comporte le Palais-Bourbon, on cite souvent deux professeurs de médecine : Jean-François Mattei (DL), qui s'est illustré dans les débats sur la bioéthique, et Jean-Michel Dubernard, un des grands spécialistes des greffes d'organes. Il a réalisé notamment la première transplantation d'un membre. Ce dernier a été élu au scrutin proportionnel de 1986 : chirurgien bien connu à Lyon, il se trouva « un peu par hasard », explique-t-il, en position d'éligible sur la liste du RPR. Depuis lors il n'a cessé de siéger au Palais-Bourbon tout en continuant d'exercer à Lyon. Il fait deux consultations et deux sessions opératoires par semaine. Cela ne l'empêche pas de participer aux travaux de l'Assemblée, en tant que rapporteur du budget de la recherche, et d'intervenir sur les sujets qui ont trait à la politique de la santé. Il trouve aussi le temps de participer à la politique locale en tant qu'adjoint au maire de Lyon. Cela fait beaucoup, direz-vous. Pour le chirurgien lyonnais, il suffit d'une solide organisation pour parvenir à mener de front ces multiples activités. « Je me consacre à la chirurgie lourde le lundi jusqu'à 17 heures, puis je m'occupe de politique ; je suis à l'Assemblée du mardi après-midi au jeudi matin. Le jeudi après-midi est dédié à ma consultation, le vendredi jusqu'à 16 heures – chirurgie légère et médecine. »

Jean-Michel Dubernard ne regrette pas d'avoir conservé ses activités médicales. Selon lui, c'est le moyen de rester en prise sur les réalités, et cela permet de conserver son indépendance d'esprit à l'égard des appareils. Il prône la possibilité, pour les parlementaires de retrouver leur profession d'origine, quitte à leur financer des remplaçants pour la durée du mandat. Il n'en reste pas moins que cette faculté de mener une vie politique, tout en pratiquant son métier, est peu fréquente chez les parlementaires. L'entrée en politique est souvent le signal d'un retrait du monde professionnel. La plupart des députés ne désirent guère revenir à leur situation antérieure, et cela crée une dépendance accrue à l'égard des formations politiques. Ceux qui font preuve d'indiscipline encourent la menace de ne pas retrouver l'investiture de leur parti lors des élections ultérieures. Il faut une très forte implantation locale pour demeurer insensible à ce genre d'argument et accepter le risque de se voir opposer un *challenger* de son propre parti. Ceux qui ont vécu de telles situations, même s'ils l'ont emporté, en gardent généralement un mauvais souvenir.

Il est clair que la situation de fonctionnaire est plus confortable pour tout aspirant à la députation. On pourrait même penser qu'au bout de quelques années, une proportion raisonnable d'élus issus du secteur public souhaitent retrouver leurs fonctions d'origine. Il n'en est rien : au contraire, même parmi ceux qui ont occupé des postes élevés, on ne trouve aucune propension à revenir dans la fonction publique. Reviennent fréquemment deux arguments pour expliquer ce manque d'enthousiasme : d'une part, on se trouve pénalisé dans sa carrière, puisqu'on n'a pas suivi le cheminement normal en termes d'ancienneté ; d'autre part, l'étiquette politique peut constituer un sérieux handicap. Ces deux raisons sont souvent invoquées pour justifier cet idéal de longévité politique qui, d'un extrême à l'autre, est commun aux parlementaires. Après tout, les grands sacheurs de l'Assemblée, Édouard Herriot, Edgar Faure et les autres, sont morts à la tâche, avec derrière eux plus d'un demi-siècle de mandats électifs ; certains même ont rendu leur dernier soupir dans l'enceinte du Palais-Bourbon...

Le constat sociologique de la prépondérance des fonctionnaires, des avocats et des médecins alimente les critiques concernant la faible représentation du monde économique au Palais-Bourbon. On répond généralement à ces critiques que, de l'agriculteur à l'inspecteur des finances, la plupart des professions sont présentes dans l'hémicycle. On peut cependant s'interroger sur le fait que le microcosme bourbonien reflète aussi imparfaitement les évolutions de la société française. Que les catégories qui incarnent les nouvelles dynamiques de l'économie soient en proportion restreinte ne contribue sans doute pas à une approche des questions européennes et des défis de la mondialisation. Un autre sujet d'étonnement guette l'observateur, quand il constate à quel point l'Assemblée reflète peu le pluriculturalisme de la société française. Cette question est, le plus souvent discrètement évacuée au nom de l'universalisme cher à notre tradition intellectuelle et politique. Certes on rencontre quelques députés « de couleur » : des représentants des DOM-TOM et un seul et unique député de la métropole, Kofi Yamgnane. Ce n'est pas un hasard si un député comme Kofi Yamgnane est sans cesse sollicité par les gens qui sont affrontés aux problèmes quotidiens liés à leur condition précaire et parfois confrontés au racisme : « Je ne suis pas insensible au sort des gens qui me ressemblent ; des personnes ayant des problèmes de papiers ou de logement font appel à moi, me soumettent les difficultés qu'elles rencontrent. J'interviens autant que je peux auprès des administrations. »

Le maire de Saint-Couly est loin d'être le seul parlementaire dans cette situation. Mais sa propre expérience du pluriculturalisme constitue, selon lui, un atout dans la compréhension des problèmes d'intégration. Il raconte que s'il est arrivé à Saint-Couly, c'est qu'il n'a pu trouver à se loger dans la ville du Finistère où il comptait s'établir. « À Châteaulin, personne ne voulait me louer une maison. Ce n'est pas que les gens sont racistes, mais ils avaient un peu peur. Ils n'avaient pas l'habitude de voir des gens de couleur. » Kofi Yamgnane a finalement trouvé un logement dans un village voisin. « À Saint-Couly ils ont cons-

taté que je vivais à peu près comme eux, que je savais répondre à la messe, que je vivais avec une fille de chez eux et que ça se passait bien. » Kofi Yamgnane est très lucide quant au rôle qu'il est amené à jouer comme « seul député noir de la métropole », l'attraction médiatique que peut constituer un Africain député d'un département breton. Beaucoup de gens se déplacent pour venir le voir à l'Assemblée, les demandes d'interview affluent. Mais il sait bien qu'il est l'exception qui confirme la règle. Il a été secrétaire d'État à l'Intégration et se dit un peu déçu par la fonction parlementaire où les sollicitations immédiates rendent difficile le débat sur des questions plus fondamentales. Lorsque j'effectuais mon enquête, beaucoup de gens, à l'Assemblée, me demandaient si j'avais rencontré « Kofi ». « Vous êtes ethnologue ; voilà un cas intéressant. » Façon d'exprimer ce que le personnage a pour eux d'exotique. Là encore, le microcosme manifeste à sa manière le rapport ambigu que notre société entretient avec ceux qu'elle ne peut s'empêcher de ressentir comme différents. La présence de Kofi Yamgnane, son action concernant les problèmes d'intégration ne sauraient faire oublier le décalage qui existe entre la représentation nationale et la réalité des tensions sociales et culturelles qui parcourent la société française.

Si l'on considère que l'Assemblée nationale est un révélateur du monde politique tout autant par les catégories qui n'en font pas partie que par celles qui la composent, il est intéressant de constater l'absence totale de Beurs ou de porte-parole des problèmes des « deuxième génération ». Cette situation peut paraître étrange quand on considère l'importance de la question interculturelle dans la politique hexagonale. Alors qu'il est souvent question des jeunes des banlieues et qu'on a pu suivre des débats animés à propos de la question du « foulard » dans les écoles, il est pour le moins étrange qu'aucune formation politique n'ait jugé opportun de promouvoir à la députation des représentants directs de ceux qui sont les acteurs directs d'évolutions en profondeur de la société française. Certes, à évoquer leur absence persistante, on s'expose à être taxé de communau-

tarisme. Mais peut-on aujourd'hui traiter sérieusement de l'immigration et de la nationalité sans tenir compte des réalités sociologiques ? Ceux qui sont le plus directement en prise sur ces questions demeurent relégués dans le milieu « associatif ». Ils se font surtout entendre par le biais du lobbying ou sur le mode protestataire dehors, derrière les grilles du Palais. En intégrant des représentants du prolétariat, l'Assemblée, sous la III^e République, prenait mieux en considération les tensions réelles de la société contemporaine. Avec eux, c'était un langage, un mode d'appréhension des problèmes qui avaient fait leur entrée dans l'hémicycle. Aujourd'hui le Parlement préfère garder ses distances. Le langage des banlieues n'a pas sa place au Palais-Bourbon. On lui préfère un discours plus châtié (ou plus sécuritaire) sur la citoyenneté et l'intégration républicaine. Reste qu'un jour ou l'autre, il faudra bien envisager une évolution de la représentation politique qui tienne compte des évolutions socioculturelles de la société française. La question mérite au moins d'être posée, alors qu'on ne cesse d'évoquer dans les cercles dirigeants la nécessaire modernisation de la vie politique.

Les femmes toujours minoritaires

« En tant que Noir, j'ai une mission particulière Je suis appelé à être excellent partout. Je dois faire plus et mieux que les autres. C'est comme une femme en politique, elle doit être meilleure que les autres. » L'analogie introduite par Kofi Yamgnane rappelle que les femmes ont, elles aussi, le statut d'une minorité au sein de l'Assemblée nationale. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Sur les 577 députés, les femmes sont seulement au nombre de 62. Elles représentent 10,9 % des députés : à titre de comparaison les Assemblées suédoise et finlandaise comprennent plus de 40 % de femmes. La moyenne française se situe au-dessous des pays méditerranéens, à l'exception de la Grèce. La France arrive au 71^e rang mondial pour la représentation parlementaire des femmes. Lorsque les femmes sont entrées à

l'Assemblée après la guerre, elles étaient une trentaine. Leur nombre n'a même pas doublé en un demi-siècle. Françoise de Panafieu n'a sans doute pas tort quand elle fait remarquer qu'à ce rythme, il faudra attendre l'an 3000 pour atteindre la parité. Aux dernières nouvelles cependant, tous les parlementaires masculins sont bien d'accord pour admettre l'égal accès des deux sexes aux responsabilités politiques. On les a vus voter avec un bel unanimisme, en décembre 1998, le projet de loi visant à inscrire dans la Constitution que « la loi détermine les conditions dans lesquelles est organisé l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». À une abstention près, ils ont tous voté pour la révision constitutionnelle prônée tant par Jacques Chirac que par Lionel Jospin. C'est au Sénat qu'on traîne les pieds, font remarquer les députés. Le bel unanimisme dont ils font preuve ne doit pas dissimuler le peu d'enthousiasme que suscite dans les partis la perspective de perdre ce qui constituait un véritable monopole sur les mandats électoraux.

Aux dernières législatives encore, la majorité des partis ont préféré le *statu quo ante* à toute mesure facilitant l'éligibilité des représentantes du sexe féminin. Il a fallu le succès obtenu par les candidates socialistes pour que les responsables de la droite se convainquent que la féminisation du personnel politique était électoralement payante. Dans ce *no woman's land* que constitue la France politique, il faut bien dire que, même lorsqu'on concède aux femmes l'accès aux candidatures, c'est sans enthousiasme excessif. Comme le reconnaît un élu socialiste, « chaque siège occupé par une femme est un siège de perdu pour un homme ». Or les élus masculins, une fois implantés, n'ont aucune envie de se voir substituer une candidate. « On a fait le travail, et voilà que les femmes arrivent et en récupèrent les fruits. » On a vu plus haut les difficultés qu'ont connues les candidates socialistes pour s'imposer en 1997. Quels que soient les partis, dès qu'il s'agit d'attribuer des circonscriptions aux femmes, on préfère les envoyer en terre de mission dans des circonscriptions difficiles à gagner. Yvette Roudy qui, de longue date, a mené le combat

pour l'accès des femmes aux responsabilités politiques, souligne que malgré l'augmentation du nombre des candidates, les femmes ne constituent encore que 18 % des membres du groupe.

Lorsqu'elles arrivent au Palais-Bourbon, les élues ont dû déjà livrer de durs combats : il leur a fallu obtenir l'investiture du parti, être reconnues localement par les militants, avant même de mener la campagne. Les embuscades abondent et les responsables masculins ne font pas de cadeaux. Il est révélateur qu'à droite, si limité soit le nombre d'élues, la plupart sont issues d'une famille fortement impliquée dans la politique. Plusieurs députées sont elles-mêmes filles de parlementaires : outre Roselyne Bachelot, citons, entre autres, Michèle Alliot-Marie, Anne-Marie Idrac, Françoise de Panafieu dont les deux parents, François et Hélène Missoffe ont siégé au Palais-Bourbon. Ainsi formées à la politique, ces élues ont appris à affronter les rigueurs de la vie politique. Les autres apprennent sur le terrain à faire face et à s'affirmer. De Louise Moreau, la doyenne, à la benjamine Cécile Melle, la plupart des élues sont dotées de fortes personnalités. « La vie politique est très agressive, et certaines femmes ont du mal à supporter cette agressivité, ce qui explique qu'elles refusent de briguer des mandats. Mais une fois dans le système, les femmes s'avèrent souvent plus solides que les hommes ; elles se remettent mieux des échecs », note Michèle Alliot-Marie. « Il faut une vraie carapace pour tenir le coup », confirme Frédérique Bredin. Une fois à l'Assemblée les femmes se sentent en permanence requises de faire leurs preuves. « Pour réussir, elles doivent sans arrêt faire preuve de leur excellence », souligne Françoise de Panafieu. À noter d'ailleurs que les députées ont un niveau moyen de diplôme supérieur à leurs homologues masculins : bac + 5 contre bac + 2. Globalement, chacun s'accorde à reconnaître que les femmes s'investissent souvent plus que les hommes dans le travail des commissions et dans l'hémicycle. « Les femmes sont très présentes, très assidues. Elles ne se laissent pas marcher sur les pieds », explique Martine David.

L'augmentation (encore très relative) du nombre de parlementaires femmes a-t-elle modifié les comportements ? Pendant longtemps l'Assemblée faisait figure de club d'hommes. Commentaires salaces, regards libidineux sur le personnel des jeunes femmes employées comme secrétaires ou attachées parlementaires, commentaires machistes à l'endroit des collègues de sexe féminin : c'était le quotidien du monde parlementaire, milieu assez semblable, d'après les descriptions des anciens, au monde hospitalier. Dans les deux cas, les hommes monopolisent le pouvoir ; les séances de nuit, comme les gardes à l'hôpital, semblent favoriser un certain relâchement en matière de langage. En outre, à l'Assemblée, la buvette était propice aux « plaisanteries de corps de garde, mais enfin il fallait bien que ces messieurs se détendent ». D'après Yvette Roudy, la situation s'est modifiée ces dernières années. Il y a eu un phénomène d'accoutumance, avec la multiplication des femmes ministres. Est-ce à dire que le machisme a totalement disparu ? Les appréciations divergent selon les députées interrogées : pour les unes, on s'achemine vers une normalisation des relations. Les hommes sont courtois et considèrent leurs consœurs sans préjugés. À les en croire, les femmes se sont fondues dans une collectivité qui a amalgamé les différences. D'autres députées ont un jugement plus pessimiste. D'après Roselyne Bachelot, ancienne responsable de l'Observatoire de la parité en politique, on assiste à une évolution plus inquiétante. Auparavant les hommes manifestaient une sorte de paternalisme : « Ils étaient contents d'avoir leurs "petites femmes" et adoptaient une attitude attentive et protectrice. » Aujourd'hui les femmes sont devenues des rivales potentielles, elles sont une continuelle menace dans la course au pouvoir et aux prérogatives. D'où une agressivité plus forte des mâles assaillis par la crainte de perdre leurs attributs. « Cela prend une tournure plus insidieuse. Les commentaires fusent sur notre physique ou notre manière de nous coiffer, du style : elle est mignonne, ou : elle est pas baisable aujourd'hui. »

Cette tendance à réduire les femmes à leur aspect physique est significative. Car le souci de l'apparence constitue une contrainte forte pour les femmes politiques. On cite aussi cette boutade de la présidente d'Islande remarquant qu'en politique les femmes ont toujours au moins une pré-occupation supplémentaire par rapport aux hommes : leur brushing et leurs collants. Une parlementaire doit être soignée, sans pour autant porter des tenues trop voyantes. « Après une journée souvent épuisante, lorsque les séances se prolongent tard dans la soirée, on est parfois mal maquillées. Et puis, s'il fait froid, c'est mal vu d'arriver en séance avec son manteau. » Lors des séances de questions au gouvernement qui sont retransmises à la télévision, il faut à la fois être facilement repérable, et d'une élégance de bon aloi. Une veste colorée fera l'affaire, mais attention à ne pas porter un ensemble trop peu discret ! Dans la grisaille des costumes masculins, les femmes ont apporté une note de couleur. Mais certaines jeunes députées socialistes qui n'hésitaient pas à porter des tenues plus sportives en début de mandat sont rapidement revenues à des ensembles plus classiques. Elles se sont en quelque sorte masculinisées, privilégiant les couleurs sombres et les tailleurs stricts. Pendant longtemps le port du pantalon était, sinon interdit, du moins « formellement déconseillé » aux femmes. Aujourd'hui il est surtout répandu dans les rangs de la gauche. Tailleurs et foulards sont plutôt l'apanage de la droite. Mais les goûts ne sont pas exclusifs, et je me souviens d'avoir observé certain jour des corsages absolument semblables portés par deux éminentes parlementaires qui intervenaient successivement au nom de chacun des deux camps.

Les téléspectateurs, qu'ils regardent les séances de questions ou l'interview d'un député, sont infiniment sensibles à l'apparence. « Un jour j'ai pris la parole à propos du Kosovo, raconte Roselyne Bachelot. De retour dans ma circonscription, j'ai eu droit à des commentaires élogieux. Plusieurs personnes m'ont félicitée pour la jolie veste rose que je portais, elles ont commenté ma coiffure et mes boucles d'oreilles. Apparemment elles n'avaient pas fait attention à l'objet de mon intervention. » Les femmes ne sont

pas perçues de la même manière que les hommes. Il leur faut gérer leur look, dit l'une d'elles, mais je vis le fait d'être regardée plutôt comme un atout. » Il y a une grande différence entre les femmes politiques d'aujourd'hui et celles qui les ont précédées : pendant longtemps elles ont joué le rôle de cerises sur le gâteau. Être investie était considéré presque comme une dérogation à la règle de la domination masculine en politique. Désormais elles savent qu'elles constituent un atout électoral incontestable pour leurs partis respectifs. Les électeurs les jugent plus directement en prise sur les problèmes quotidiens, moins partiales et moins carriéristes que les hommes. « Les femmes sont comme les autres, plus que les hommes », explique Marisol Touraine. Pour Frédérique Bredin, députée-maire de Fécamp, « localement la candidate idéale est une femme. Dans une société affrontée aux problèmes économiques, la femme incarne les préoccupations concrètes, quotidiennes ».

Ceux qui en sont peut-être les moins convaincus sont leurs collègues masculins. Bien sûr, tous se disent d'accord pour considérer que les femmes doivent avoir toute leur place dans le débat politique. C'est là que se profile un argument quelque peu pervers. Il est apparu dans le débat sur la parité. Les contempteurs du projet gouvernemental prétendaient se fonder sur l'universalisme républicain et dénonçaient le projet comme introduisant une nouvelle forme de discrimination. « Si on veut, par la loi, élire des femmes parce qu'elles sont des femmes, alors le discrédit sera jeté sur les femmes élues. » Dans cette philippique, Didier Julia dénonçait, au nom de l'égalité républicaine, un favoritisme qui pourrait s'avérer préjudiciable aux femmes. Entendant ce discours, sa collègue du RPR Roselyne Bachelot quitta l'hémicycle pour manifester son désaccord. Selon elle, « ces mesures ne sont pas déshonorantes pour les femmes ! Les hommes se sont-ils sentis déshonorés d'accaparer 90 % des postes ? ». Et elle ajoutait : « Nous n'en réclamons que 50 %. Combien avons-nous vu d'hommes-potiches, d'hommes-alibis, de protégés des chefs, d'amis des ministres ? Peut-être verrons-nous demain quelques femmes "pots de fleur", ce sera la véri-

table égalité. » Les députées qui sont entrées pour la première fois à l'Assemblée en 1997 ne se sentent pas, loin de là, traitées comme des potiches. Les nouvelles élues socialistes, en particulier, répugnaient à apparaître comme une catégorie à part. Yvette Roudy a constaté que sa proposition de mettre en place une délégation aux droits des femmes suscitait peu d'enthousiasme. Les nouvelles se faisaient un point d'honneur de montrer qu'elles n'étaient surtout pas différentes des hommes : pour les plus jeunes le féminisme était le reflet d'une époque révolue. Au bout d'un an, elles ont un peu déchanté. Pour beaucoup de députés, les femmes ont avant tout vocation à être de bonnes collaboratrices. « L'avantage d'être une femme, dit avec humour Anne-Marie Idrac, c'est que, quand vous n'avez pas envie de répondre au téléphone, vous dites "Non, elle n'est pas là", et on vous prend tout de suite pour la secrétaire. »

Ce n'est pas un hasard si les postes les plus en vue ont échappé aux femmes. On n'a jamais vu de femme présidente de l'Assemblée. Au sein du PS la candidature de Ségolène Royal à ce poste a été vite balayée. Passe encore que des nécessités supérieures aient alors primé. Plus étonnant est de constater qu'il n'y a jamais eu de femme à la questure de l'Assemblée. Cela poserait sans doute un problème de vocabulaire, disent les mauvaises langues. Faudrait-il créer le terme de « questeuse » ou de « questrice » ? Elles ont droit, en tout, et pour tout à une présidence de commission et à une vice-présidence. Surtout, la représentation des deux sexes au sein des commissions est notoirement inégale. On envoie les femmes de préférence aux Affaires culturelles, familiales et sociales et à la Production et aux Échanges. Si elles siègent aussi en nombre plus limité à la commission des Lois, les Affaires étrangères, la Défense, et les Finances demeurent l'apanage des hommes. L'observateur qui s'étonne du caractère ultramasculin de ces aréopages ne reçoit que des réponses évasives : cela tiendrait à l'incompétence ou à l'inexpérience des élues, mais, assure-t-on, cette situation ne va pas durer. En attendant, certaines parlementaires essaient de se frayer un

chemin, telle Martine Lignière-Cassou. La nouvelle députée des Pyrénées-Atlantiques a souhaité se faire nommer à la commission de la Défense. Sa demande en a étonné plus d'un : « J'y suis allée un peu par défi. Cela m'intéressait et les questions de défense recoupaient les enjeux industriels de ma circonscription. » Elle ne regrette pas d'avoir bravé les préjugés, car c'est le seul moyen de faire avancer la cause des femmes au Palais-Bourbon.

À mettre en regard de l'égalitarisme affiché, le peu d'empressement des députés mâles à partager les responsabilités et à ouvrir les commissions les plus valorisées à leurs consœurs, on mesure le chemin qui reste à parcourir. Ne nous étonnons pas qu'une délégation parlementaire aux Droits des femmes ait finalement été créée. Je me souviens d'avoir entendu ce commentaire peu élogieux, un jour où plusieurs de ses membres s'apprêtaient à se réunir : « Tiens, voilà les harpies ! » Des réactions de ce genre parlent d'elles-mêmes : les relations entre les sexes, même dans l'atmosphère feutrée du Palais-Bourbon, sont encore loin d'être pacifiées.

L'Assemblée est décidément un univers riche et complexe... Loin d'être anodins, les clivages qui la parcourent alimentent des tensions et ne sont pas sans effet sur la teneur même des débats. Ils peuvent susciter des différends et des controverses jusqu'à l'intérieur des groupes. Même s'ils partagent un statut identique et exercent le même métier, les députés sont bien loin de former une collectivité homogène. Microsociété ? Sans doute, à condition de ne pas gommer ce qu'il y a de contrastes et de tensions. Il faut ici se garder d'un point de vue sociologiste qui chercherait dans la société bourbonnienne l'exacte reproduction du monde du travail. La géographie sociale de la Chambre a toujours été décalée par rapport à la réalité. Déjà les déséquilibres étaient patents sous la III^e République : en 1871 les avocats formaient le tiers des députés ; par la suite les professeurs ont pénétré massivement dans l'hémicycle. À elles seules ces deux catégories ont constitué 34 % des par-

lementaires pour la période qui s'étend de la fin du siècle à la Seconde Guerre mondiale. Ce que reflète l'Assemblée dans sa composition, dans les relations et les tensions qu'on peut y observer, c'est plus profondément le rapport qu'entretient notre société avec la politique. D'abord, ce n'est pas un hasard si les groupes qui en sont exclus sont ceux qui, tout en étant au cœur du débat politique, n'ont pas véritablement accès à une parole autonome. Ils sont bien les objets de la politique sans jamais, pour autant, en devenir les sujets. C'est à leur intention que les gouvernements successifs ne cessent d'élaborer des politiques de la ville, des projets pour les banlieues. Leur absence de l'hémicycle symbolise bien notre difficulté à les accepter comme acteurs à part entière. Au mieux on les incite à participer aux affaires de la cité dans le cadre associatif. Mais on mesure l'ambiguïté de cette conception de la citoyenneté qui ne va pas jusqu'à intégrer dans la représentation nationale des groupes qui demeurent voués à la différence.

En outre, c'est par ses contradictions mêmes que l'Assemblée fait figure de chambre d'écho de la société française. Si les femmes y sont présentes, on discerne bien des réticences et des résistances, quand il s'agit de leur conférer la place qui leur revient dans l'institution. On retrouve là les difficultés que la plupart des secteurs de la société éprouvent à assimiler les nouvelles données du rapport entre les sexes. Le microcosme parlementaire joue le rôle d'un microscope : il grossit le trait, mais traduit bien les effets d'une transformation désormais irréversible. Lorsque les députés issus de l'entreprise se plaignent d'être insuffisamment représentés, c'est moins l'arithmétique qui est en cause que la perception d'une tension permanente entre la « république des fonctionnaires » qui privilégie les valeurs, et la montée en puissance d'une culture managériale plus pragmatique et soucieuse d'efficacité. Ce débat ne se résume pas à l'affrontement classique entre la gauche et la droite. Il témoigne d'évolutions en profondeur. La coexistence dans chaque camp d'élus aux motivations très différentes est caractéristique. Ces différences ne relèvent pas tant de la sociologie qu'elles ne révèlent des bouleverse-

ments dans l'approche de la politique à l'aube de l'an 2000. On pourrait décrire l'Assemblée nationale comme la superposition de France différentes dont la cohérence est de plus en plus problématique. Loin d'être homogène, la microsociété bourbonienne est à l'image de la transition que vit aujourd'hui notre pays. Si la France des champs est encore très présente dans l'hémicycle, celle des nouvelles classes moyennes y a aussi droit de cité. C'est sans doute la France des banlieues qui se trouve la moins bien lotie dans l'enceinte parlementaire. Quant à la cyber-France, celle des évolutions technologiques accélérées, de l'informatique et de l'information, elle a bien du mal à passer les grilles du Palais-Bourbon.

CHAPITRE II

Les arcanes du Palais

Aux portes du Palais

Il y a plusieurs manières d'entrer à l'Assemblée nationale. La plus noble, c'est d'avoir été élu. Le nouveau député ne peut s'empêcher de ressentir un léger pincement de cœur lorsqu'il fait ses premiers pas dans la cour du Palais-Bourbon. Tous vous confieront avoir éprouvé une émotion profonde, mélange d'euphorie et d'appréhension à la perspective des tâches qui les attendent. Pour ceux qui ne font pas partie de la représentation nationale, mais qui sont appelés à travailler au Palais-Bourbon en tant que collaborateurs des parlementaires ou comme fonctionnaires de l'Assemblée, la découverte des lieux est aussi un moment fort. On se trouve projeté dans un univers où l'on va désormais croiser les acteurs essentiels de la politique française. Sans même avoir mis les pieds dans les salons du Palais, il suffit d'apercevoir la noria des voitures qui déversent chaque mardi tout un contingent de ministres pour imaginer les scènes et les personnages avec lesquels la télévision nous a familiarisés. Il est difficile de ne pas être d'emblée capté par cette atmosphère. D'aucuns resteront, toute leur vie, attachés à ces quelques hectares, se délectant du spectacle, indispensables auxiliaires des premiers rôles ; d'autres seront par la suite attachés à des ministères et connaîtront les ors et les lambris des différents palais de la République. Il est assez rare qu'un même individu passe sans transition du statut de collaborateur à celui de député.

Ce fut le cas de Didier Mathus, élu en 1988 : « Jusqu'alors j'étais conseiller à la présidence du groupe socialiste. Il a suffi que je change de badge et je me suis entendu appeler par l'huissier : "Monsieur le député". »

Le badge est un élément essentiel du quotidien au Palais-Bourbon. Il indique à lui seul le statut assigné à chacun. À Ochollo, la société éthiopienne que j'ai étudiée autrefois *, les dignitaires se distinguaient par le port de certains insignes. Un collier, un bâton, du beurre dans les cheveux permettaient de reconnaître les personnages concentrant le prestige et la richesse. Dans les assemblées locales, ils siégeaient à la droite des autres participants. Ici rien de tel : l'apparence ne permet pas de distinguer le député des simples citoyens. Le costume uniformément sombre n'est pas différent de celui des fonctionnaires du quartier. Les élus n'arborent aucune décoration parti-culière : on se veut sobre dans la tenue. Il est loin le temps où le député Baudin se faisait tuer sur les barricades ceint de l'écharpe tricolore. Que reste-t-il alors pour repérer les représentants du peuple ? L'écharpe demeure, bien sûr, tricolore à frange d'or, un insigne appelé « baromètre » qui figure un faisceau de licteur surmonté d'un bonnet phrygien, et la cocarde en bronze émaillée bleu, blanc, rouge destinée à la voiture du parlementaire, ce qui évite pas mal de déconvenues en matière de stationnement. Mais n'oublions pas le fameux badge. En avoir ou pas, telle est la question : ceux qui en sont démunis apprendront vite à leurs dépens qu'ils ne peuvent circuler partout, à toute heure, à l'intérieur du Palais. En revanche, les heureux bénéficiaires n'auront pas longtemps à en user. Très vite leur visage est connu. Les gardiens du temple, agents et huissiers, ont tôt fait de reconnaître tous les visages de l'auguste assemblée.

La magie du Palais-Bourbon tient à ces nuances subtiles. Ce que le profane ne voit pas, les professionnels de l'Assemblée le saisissent au moment même. Ils identifient les vrais maîtres des lieux et savent aussitôt les saluer d'un déférent

* Marc Abélès, *Le Lieu du politique*, Paris, Société d'Ethnographie, 1983.

« Monsieur (Madame) le (la) député(e) ». Les autres, les comparés, doivent exhiber le fameux badge, au risque de se faire interpellé, voire poliment rappeler à l'ordre. J'avais moi aussi mon badge, une plaque de couleur mauve, comprenant ma photo, mon nom, l'inscription « collab. Présidence », et en lettres plus fines « M. Fabius » et la date d'échéance, et deux signes plus mystérieux : R1 et BIB. Je finis par comprendre que BIB signifiait l'accès à la bibliothèque. Quant à la traduction de R1, c'est le restaurant, bien sûr... la possibilité de manger à la cantine des personnels avec un tarif de catégorie 1, soit 23 francs. En tout cas, avec mon insigne, je pouvais me promener librement dans les couloirs du Palais. Mais ma première incursion fut arrêtée net à la salle dite « des Quatre Colonnes ». C'était un jour de séance. M'avancant vers les salons qui jouxtent l'hémicycle, j'avisais un écriteau portant ces mots : « Le port du badge est obligatoire. » J'allais bravement franchir le seuil, quand un des agents en faction m'arrêta et me fit savoir qu'il m'était interdit d'aller plus loin. Il avait bien vu mon badge, et précisément cet insigne était insuffisant pour me permettre d'aller plus loin. Ironie du protocole : ceux qui allaient et venaient ne portaient, eux, aucun badge. C'était donc bien des députés. Quant aux collaborateurs tolérés en ces lieux, il leur fallait un badge spécifique, de couleur. Par exemple, si j'avais porté un badge de couleur orange, la « zone sensible », j'aurais pu accéder les jours de séance à l'hémicycle et aux trois salons attenants. Les collaborateurs des députés et ceux des groupes parlementaires ont droit, eux, à des badges verts. Mais ils ne peuvent pas fréquenter la zone sensible à moins que leur badge ne comporte les deux lettres magiques H et S (hémicycle et salons). Le règlement est formel : seuls deux secrétaires par groupes constitués, chiffre majoré d'une unité pour les groupes d'au moins soixante membres et de deux pour ceux qui comportent au moins cent vingt membres. À défaut, on doit exhiber au revers de sa veste un « macaron », carton circulaire établi spécialement et où se trouvait tamponnée la date de la séance. Quant aux membres du personnel de l'Assemblée, seuls sont admis ceux « qui y sont appelés pour leur service ».

Pour un ethnologue ce genre d'expérience est révélatrice : elle témoigne de la capacité qu'a l'institution de classer les individus, en distinguant des catégories et en les hiérarchisant. À l'Assemblée, il y a une différence très nette entre ceux que leur fonction impose de reconnaître et les autres. Si les députés n'ont pas besoin de porter un signe distinctif, c'est qu'ils sont détenteurs d'une légitimité à laquelle n'accéderont jamais les autres catégories qui fréquentent le Palais. Cela ne veut pas dire que l'on reste longtemps anonyme aux yeux des agents. Ces derniers sont d'une extrême courtoisie et pleins d'aménité à l'égard des nouveaux arrivants. Ils ont d'ailleurs l'art de repérer ceux qui n'ont pas encore pris les habitudes de la maison. On ne s'étonnera pas qu'ils soient physionomistes. Mais il y a plus. Comme me l'expliquait l'un de ces fonctionnaires : « En vous voyant marcher, j'ai tout de suite réalisé que vous n'étiez pas un habitué. Il suffit de regarder la démarche des gens pour savoir à qui on a affaire. Ensuite, en voyant leur visage, on sait qu'on ne s'est pas trompé. » Cette réflexion évoque irrésistiblement mon expérience éthiopienne. À Ochollo, lorsqu'un homme prenait la parole, les membres de l'assemblée pouvaient déterminer avec certitude s'il appartenait ou non à la catégorie des anciens. Des hommes que j'aurais classés parmi les jeunes étaient considérés comme des seniors. Pour les participants leur gestuelle, leur façon de prendre la parole suffisait à écarter toute équivoque. Au Palais-Bourbon un homme politique est identifiable beaucoup plus facilement qu'il n'y paraît au premier abord. Après quelques mois de séjour, j'étais en mesure de confirmer les observations de mon interlocuteur. Il y a avant tout la démarche, qui combine vélocité et détermination. Même s'il lui arrive de s'égarer dans le dédale des couloirs, le député « sait » où il va. Cela se lit sur ses chaussures.

Les parlementaires des deux sexes sont des gens pressés. Ils ont une manière bien à eux d'entrer et de sortir des ascenseurs, de gravir allègrement les marches qui mènent à la tribune. Les va-et-vient qu'ils ne cessent d'accomplir dans leur circonscription et à Paris, le fait de se hâter d'une réunion à l'autre ne sont pas étrangers à cette manière de

se comporter. Même d'un âge respectable, ils conservent cette promptitude. Les autres habitués de l'Assemblée ont aussi adopté un pas soutenu et déterminé. Mais là encore les députés se distinguent par un maintien qui les rend aisément reconnaissables aux yeux d'un observateur tant soit peu averti. Ils se caractérisent par une certaine raideur du buste qui les amène à détacher leur regard des contingences terrestres. Lorsqu'ils croisent un quidam, ils peuvent ainsi à volonté baisser ou non les yeux vers lui. Plus ils s'élèvent dans les sphères gouvernementales, plus ils semblent requis par des pensées qui laissent peu de place à leur environnement immédiat. Je me souviens d'avoir rencontré à l'entrée du Palais un ancien ministre que j'avais interviewé la veille au soir. M'apprêtant à le saluer, j'eus soudain le sentiment qu'il ne me reconnaissait pas. En fait, je réalisais qu'il ne me *voyait* même pas. J'avais existé pour lui dans un espace bien précis et pour une durée limitée. Il m'avait parlé sans nulle affectation. Mais ce matin-là il se propulsait vers d'autres desseins et n'éprouvait pas le besoin de baisser les yeux sur le monde auquel j'appartenais. Un léger vertige m'envahit, mais depuis j'ai souvent constaté que le comportement physique des politiques répond à cette grammaire secrète dont eux-mêmes n'ont sans doute qu'une conscience ténue. Comment acquièrent-ils cette manière inimitable de se mouvoir ? Comme l'a bien montré Marcel Mauss *, le maintien, comme les autres techniques du corps, n'est pas une donnée naturelle. Il se forge au contact des autres et la société environnante comme les nécessités de l'action contribuent à forger nos comportements physiques. Sans doute y a-t-il un certain mimétisme dans la façon dont les parlementaires acquièrent une démarche qui les distingue des autres groupes qui gravitent autour de l'hémicycle.

* Marcel Mauss, « Les techniques du corps », *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1950, p. 363-386.

Le temple de la loi

Je dois confesser qu'au cours de mon exploration, ma propre façon de marcher s'est modifiée. D'hésitante au début, ma démarche s'est faite plus assurée, comme si j'avais intériorisé l'urgence de ma mission. Je n'étais plus un promeneur à la recherche de sensations nouvelles, tout à la découverte des trésors cachés du Palais. J'évoluais à un rythme plus soutenu, allant sans discontinuer de rendez-vous en réunions. Cette observation de plus en plus participante m'a familiarisé avec des lieux dans lesquels, comme beaucoup d'autres, j'ai eu bien du mal à me repérer.

C'est que l'architecture du Palais-Bourbon et de l'hôtel de Lassay mériterait à elle seule qu'on lui dédie un ouvrage entier. Elle superpose plusieurs époques et combine quantité de références historiques et archéologiques. La première mouture date du XVIII^e siècle, mais les bâtiments actuels ne reflètent qu'imparfaitement le premier édifice, tel qu'il fut voulu par la princesse de Bourbon. En outre, les références abondent mêlant Rome et la Grèce antique à une histoire plus récente. Le Palais-Bourbon d'origine, achevé en 1728, prenant modèle sur le Grand Trianon. Mais il fut considérablement modifié par le prince de Condé qui l'agrandit et le modernisa. Le néoclassicisme à l'antique était de règle, tous les anciens éléments de type baroque ayant été éliminés. C'est sous le Directoire que l'un des deux conseils qui ont été substitués à l'Assemblée nationale, le Conseil des Cinq-Cents, déménagea du Manège des Tuileries pour s'installer au Palais-Bourbon. Une salle des séances est édifiée dès cette époque, en forme d'amphithéâtre semi-circulaire. C'est l'ancêtre de l'actuel hémicycle, et il en subsiste aujourd'hui la tribune des orateurs surmontée du bureau présidentiel. Désormais le Palais-Bourbon sera le siège des Assemblées qui se succéderont jusqu'à nos jours, sous des noms divers, Corps législatif, Chambre des députés, Assemblée nationale : l'hôtel de

Lassay, qui jouxte le Palais, devint la résidence du président de l'Assemblée.

Jusqu'en 1848, de grands travaux vont profondément transformer le théâtre parlementaire : c'est d'abord, sous l'Empire, le réaménagement de l'intérieur par l'architecte Poyet qui installe un trône à l'intérieur de la salle des séances. On y élève aussi une statue de l'Empereur présentant le code civil aux Français. Des tribunes sont créées à l'intention des nouveaux dignitaires et de l'impératrice Joséphine. Mais l'innovation essentielle consiste dans la construction, en 1806, d'un péristyle donnant sur la Seine. De part et d'autre de la place de la Concorde, il s'agit d'édifier deux temples : le temple de la Gloire, l'actuelle église de la Madeleine, et le temple de la Loi. Le modèle antique est omniprésent : plafond à caissons, feuilles d'acanthes, chapiteaux corinthiens. Les statues de Thémis et de Pallas flanquent les grands législateurs : Sully, L'Hospital, d'Aguesseau, Colbert. Le fronton est conçu sur le thème suivant : « S. M. l'Empereur revenant de la campagne d'Austerlitz reçu par le président à la tête de la députation et suivi des drapeaux qu'il destine au corps législatif vient faire la cérémonie de l'ouverture de la session de 1806. » Sous la corniche, cinq bas-reliefs célèbrent l'épopée napoléonienne. Mais Napoléon fut déçu par ce décor ; il regretta même de ne pas avoir « livré ce ridicule paravent à ses artilleurs ». Sous la Restauration, le péristyle n'a pas été modifié, seules les décorations à la gloire de l'Empire ont disparu. Mais le fronton représentant désormais la Loi s'appuyant sur la Justice fait toujours référence à l'Antiquité. De l'époque napoléonienne ne reste pas moins un témoignage remarquable : le salon de l'Empereur qui a été divisé horizontalement ; à l'étage inférieur la cheminée, les enseignes sur les pilastres sont restées en l'état ; à l'étage supérieur où se trouve la salle de presse toutes les inscriptions consacrées aux batailles de l'Empire sont demeurées.

Curieusement, c'est la monarchie qui a fait du Palais-Bourbon ce qu'il est aujourd'hui, le temple de la démocratie. Outre le réaménagement de l'hémicycle en 1827, les hauts lieux du travail parlementaire ont trouvé leur forme

définitive à cette époque. La salle des pas perdus, la salle des Quatre Colonnes, le salon Delacroix, la salle Casimir-Périer et le salon Pujol qui se suivent en enfilade derrière l'hémicycle, la bibliothèque et la salle des conférences, toutes datent de cette époque. La décoration est somptueuse ; tout est fait pour rappeler que nous sommes dans l'un des sanctuaires de l'État. L'espace qui entoure l'hémicycle, avec ses différents salons réservés aux députés et aux gouvernants, est organisé de la manière la plus rationnelle. En sortant de la salle des séances, les députés de gauche ont à leur disposition le salon Delacroix, ceux de droite le salon Pujol. Au milieu, la salle Casimir-Périer est le vestibule par lequel entrent et sortent les ministres dont les véhicules se garent sous le porche corinthien : encore une référence à l'Antiquité, puisque l'architecture s'inspire des basiliques romaines. Les députés ont le choix entre se diriger (côté gauche) vers la salle des Quatre Colonnes où les attendent les journalistes, ou aller travailler (côté droit) dans la salle des conférences ou à la bibliothèque. À moins qu'ils n'utilisent les services du coiffeur ou ceux de la poste, ou qu'ils ne profitent de la buvette qui prolonge la salle des conférences.

La buvette est un lieu mythique, presque autant que l'hémicycle. Fermée aux journalistes et au public extérieur, elle est discrètement séparée par des portes molletonnées. Le contraste est saisissant quand on passe des espaces aveugles de l'hémicycle et de la salle des conférences, à cet endroit lumineux, qui s'ouvre sur un jardin en terrasse d'où l'on découvre le pont et la place de la Concorde. On prend plaisir à s'attarder au bar ; le lieu est propice aux échanges informels entre députés. Lors des suspensions de séance, c'est là qu'on commente plus ou moins bruyamment les débats en cours, là aussi que se concoctent les tactiques et que circulent bruits et rumeurs. La buvette a gardé son nom d'origine lorsqu'elle fut créée en thermidor an V et confiée au citoyen Février Ainer, marchand de vin et traiteur. Les consommations sont payantes depuis 1848, mais les prix, j'ai pu le constater, sont nettement plus modérés que dans les cafés parisiens. Dans ce décor Art nouveau, on

est projeté loin des ors de la République. Difficile de ne pas se laisser porter vers des pensées fort peu politiques à la vue de ces voluptueuses figures féminines, de ces plantureuses saisons qui ornent les murs. Assis au fond de la salle, mon regard détaille la jolie *Baigneuse* du sculpteur Barrau. On l'appelle aussi, me dit-on, *L'Allégorie de la vérité*. Une vérité, à coup sûr, bien éloignée des évocations philosophiques qui ornent un peu partout l'Assemblée. Mais qu'importe ! Cette exhibition de femmes désirables en dit peut-être plus long qu'il ne semble sur la connivence profonde qui lie le sexe et le pouvoir dans la société politique, même si, en ce domaine, la discrétion, voire la dénégation sont de règle.

Où est passée la République ?

Ainsi décrit, le rez-de-chaussée du Palais a tous les attributs d'un espace fonctionnel. Jusqu'au vestibule qui donne sur le quai d'Orsay, et où l'on trouve journaux, tabac et souvenirs divers, tout semble organisé sans fausse note. Et pourtant j'ai toujours éprouvé un sentiment étrange en déambulant en ces lieux. S'y dégage un effet de perpétuel trompe-l'œil. Certes je goûte l'apparat du décor évoquant, jusque dans ses moindres détails, les grandes valeurs de la cité, mais quelque chose me gêne. Ce n'est pas l'espace qui est en cause, cela concerne le temps : j'ai l'impression de me trouver à une autre époque qui s'acharne pourtant à ne pas être elle-même et se complaît dans l'illusion. Cela me rappelle les bahuts Henri II de mon enfance, des pièces magnifiques réalisées au xx^e siècle, et singeant une autre époque ; des meubles qu'on aimait parce que, justement, ils n'étaient pas Renaissance. Le bahut Henri II, c'était le triomphe de l'académisme à portée du petit-bourgeois, le plaisir de domestiquer l'histoire à peu de frais et un univers princier. De la même manière, la Restauration s'est payé le luxe d'un peu de démocratie antique, en écartant tout ce qui, de près ou de loin, aurait pu rappeler l'expérience encore menaçante des assemblées révolutionnaires. Le pre-

mier programme pictural concocté sous Charles X pour la salle des pas perdus devait évoquer l'œuvre civilisatrice de la monarchie et l'influence de la France en Europe avec un plafond représentant la défaite des Maures par Charles Martel. La Révolution de 1830 eut raison de ses projets. En fait l'essentiel de la décoration a été réalisé sous Louis-Philippe.

Le Palais-Bourbon porte la marque de cet épisode atypique qu'a constitué la monarchie constitutionnelle. Cette dernière ne représente-t-elle pas, en effet, l'impossible tentative de lier harmonieusement la souveraineté royale et la volonté populaire ? Le premier essai en la matière s'était soldé par la mise à mort du monarque : le second a connu une fin moins tragique. Il n'en a pas moins signé l'effacement définitif du pouvoir royal. Tout avait bien commencé, puisque le nouveau monarque se rendit à l'Assemblée pour prêter serment à la deuxième Charte. Et l'idée d'évoquer le souvenir de 1789 au milieu de l'hagiographie royaliste était dans l'air. Guizot, parlementaire aguerri devenu un pilier du monarchisme constitutionnel, s'occupa lui-même du décor de l'hémicycle. Les tableaux commandés devaient faire référence à la Révolution *. Au moment où elles furent terminées, les toiles, dues à Hesse et à Vinchon, apparurent comme potentiellement dangereuses et finirent dans les réserves ; seul le serment de Louis-Philippe fut exposé jusqu'à la révolution de 1848. Cet épisode en dit long sur la difficulté de réconcilier l'Assemblée avec ses véritables origines. Sans doute cela tient-il au fait qu'on était loin d'en avoir fini avec la Révolution française. Son pouvoir subversif était encore trop violent, pour qu'on n'ait de cesse de la mettre à distance dans les figurations qui devaient décorer l'hémicycle. On constate avec stupéfaction qu'il n'y a

* L'un représentait la célèbre apostrophe de Mirabeau à Dreux-Brézé : « Nous sommes ici par la volonté du peuple et nous n'en sortons que par la force des baïonnettes » ; le deuxième figurait Boissy d'Anglas saluant la tête de député Féraud que les révoltés du 1^{er} prairial an II lui présentent en le menaçant ; le troisième évoquait l'actualité, avec Louis-Philippe prêtant serment à la Charte.

aujourd'hui encore aucun emblème national dans la salle des séances, alors que le drapeau est présent dans la plupart des Parlements étrangers. On trouve tout juste l'inscription « République française » dans une cartouche située au-dessus de la tapisserie qui a remplacé le tableau du serment. À noter que ladite tapisserie représente les philosophes de l'école d'Athènes d'après Raphaël. Encore un déplacement significatif vers l'Antiquité...

Non, décidément la Révolution n'était pas terminée. Ce qui explique le soin mis à l'occulter. Dans le salon décoré par Abel-de-Pujol, la monarchie est à l'honneur avec la loi salique, les capitulaires de Charlemagne, les édits de Saint Louis et la charte de Louis-Philippe. Pas la moindre référence républicaine, pas plus que dans la salle des pas perdus dont la décoration fut confiée à un autre membre de l'Institut, le peintre Horace Vernet qui illustre les préoccupations du règne de Louis-Philippe *. Sous l'apparente solennité des lieux, il y a un côté kitsch, qui fait le charme très particulier de ces salles qu'ont arpentées tant de générations de politiciens, de journalistes et de simples visiteurs. Tout ici se mélange, tradition immémoriale et signes de la modernité, monarchie et allégories antiques. Le promeneur serait bien en peine d'y trouver le moindre symbole du régime républicain. J'y ai croisé des Japonais interrogeant fébrilement leur guide pour vérifier qu'ils ne s'étaient pas trompés en cherchant ici le cœur vibrant de la démocratie française.

L'Assemblée nationale, à la différence de ses homologues étrangers, présente ce paradoxe unique de résider dans un palais conçu pour abriter le bonheur d'une princesse et réaménagé par un roi soucieux d'exalter les bienfaits de la monarchie. Quand la République fut de retour, elle demeura étrangement discrète : loin de construire un autre édifice plus adapté à la fonction parlementaire, elle adopta

* La paix, la prospérité, le progrès sont ici exaltés, avec ces scènes étonnantes où le génie des sciences est entouré d'un télescope et d'une locomotive, tandis qu'un bateau à vapeur terrifie les antiques divinités marines.

ce cadre sans chercher à en infléchir le décor. En évoquant cette étrange discrétion dont fit preuve un régime plus que centenaire, je pense à la manière dont il s'est imposé sans proclamation ni effet de manche, par la grâce d'un simple amendement parlementaire adopté à une voix de majorité. J'entends résonner les paroles d'Henri Wallon résumant sa pensée en un ultime argument : « Je ne vous dis pas : Proclamez la République ! Je vous dis : Constituez le gouvernement qui se trouve maintenant établi et qui est le gouvernement de la République. » Non, il ne fallait surtout pas battre le tambour : la République était là, il suffisait de la laisser vivre. Quitte à l'abriter dans un décor conçu avant elle pour exorciser le souvenir d'une révolution honnie.

Le Palais-Bourbon est le produit de ce compromis inaugural. Au point que Marianne en est presque absente. Son buste est pourtant bien là. Mais il faut quelque perspicacité pour le repérer en un lieu où l'Antiquité et la monarchie s'imposent au regard. La salle des conférences est un des endroits que les parlementaires aiment à fréquenter en sortant de l'hémicycle. On peut y travailler ou y deviser dans le calme. La décoration porte la marque de la monarchie constitutionnelle *. L'effigie en pied d'Henri IV figure en bonne place. La pièce est confortable avec ses épais tapis et sa grande cheminée. La cheminée, justement ! Voilà bien l'équivalent du bahut Henri II. Le décor qui la surmonte évoque rien moins qu'une sculpture funéraire de la Renaissance italienne **. Cette pièce comprend en son sommet un écusson couronné qui s'accorde bien avec

* Les grandes toiles de François-Joseph Heim ne représentent pas moins de quatre souverains au milieu d'une assemblée. Charlemagne, Louis VI, Louis XII et Louis IX sont requis, dans les retombées du plafond, pour témoigner du bon vouloir monarchique à l'égard des assemblées.

** Comme nous l'apprend une spécialiste : « Les figures allongées du Temps et de l'Histoire sont des variations sur le thème de *La Nuit* de Michel-Ange réalisée pour le tombeau de Julien de Médicis à Florence. » (Véronique Barjot-Faux, « Les objets d'art du Palais-Bourbon et de l'hôtel de Lassay », in Michel Mopin *et al.*, *L'Assemblée nationale*, Paris, Adam Biro, 1992, p. 123.)

l'ensemble. Et c'est là qu'on découvre, présence presque incongrue au centre des figures Renaissance, un buste de la République. Marianne sous l'insigne de la royauté, Marianne qui a pour vis-à-vis, à l'autre extrémité de la pièce, le bon roi Henri ! Notre République est bien isolée dans ce décor. À croire qu'elle a atterri là par quelque ironie de l'histoire... et c'est bien le cas. Car, avant elle, se sont succédé plusieurs autres bustes, au gré des aléas d'une histoire mouvementée : le duc de Berry, Louis-Philippe, une République quarante-huitarde, et enfin Napoléon III. Marianne est un peu la pièce rapportée d'un étrange ensemble, où des tapisseries représentant des épisodes de *L'Iliade* font face à un tableau figurant *Le Président Molé arrêté par les factieux* *. Marianne serait vraiment bien seule, si l'on n'avait ajouté une peinture de l'Assemblée siégeant à Versailles où Gambetta fait l'éloge de Thiers, et un portrait d'un des grands tribuns d'avant-guerre, Aristide Briand. Mais l'impression d'ensemble demeure d'une présence massive de symboles bien étrangers à l'histoire républicaine de notre pays.

Un autre sujet d'étonnement, pour l'ethnologue, est la présence de Delacroix au milieu de l'académisme pictural qui domine en ces lieux. Le peintre avait été candidat malheureux à la réalisation du *Boissy d'Anglas* qui fut confiée à Vinchon. Il dut à l'admiration de Thiers, alors ministre de l'Intérieur, de se voir passer commande de la décoration du salon du roi, et plus tard de la bibliothèque. Ce salon, où se trouvait le trône de Louis-Philippe et où il pouvait converser avec les députés, est aujourd'hui – ironie de l'histoire – l'apanage des députés de gauche. Et tout suggère le mouvement dans cette création lyrique et lumineuse. Comme ses confrères, Delacroix a travaillé sur le mode allégorique. Il lui fallait évoquer les forces vives de l'État, d'où ces figures de la Justice, de l'Industrie, de l'Agriculture et de la Guerre. Mais surtout, on ne se lasse pas de contempler sur les pilastres ces représentations des mers, des océans et des

* Celui qui est ici célébré n'est autre que l'un des dirigeants, d'obédience royaliste et conservatrice de la Fronde parlementaire.

fleuves en nymphes et en dieux barbus *. Les jours où les députés sont absents, il faut faire beaucoup d'efforts, pour oublier que nous ne sommes pas dans un palais Renaissance, mais au cœur d'une institution parlementaire. Le chef-d'œuvre de Delacroix, c'est sans doute le décor de la bibliothèque, ces peintures qui ornent les cinq coupes et représentent les grandes disciplines de l'esprit : la poésie, la théologie, la législation, la philosophie et les sciences. Et aux deux extrêmes, sur chaque hémicycle, le peintre résume son message en représentant l'affrontement toujours renaissant entre la barbarie et la civilisation.

Dans le calme de ce lieu, on est saisi par la puissance du trait et la magnificence de la réalisation. Ou, de manière moins respectueuse, on peut éprouver une certaine saturation devant la double emprise du modèle antique et de la Renaissance. Comme si l'artiste le plus libre qui ait opéré dans ce décor avait éprouvé cependant, lui aussi, le besoin de biaiser et se trouvait piégé par des sujets déconnectés du présent. Delacroix a été un grand peintre de la violence et celle-ci ressurgit furtivement dans la peinture des méfaits d'Attila. Mais dans ce temple de la sagesse, pas plus que dans le salon Renaissance, ne fait irruption ce peuple dont le peintre a su exalter la violence révolutionnaire dans son inoubliable figuration des barricades. Oui, le peuple est le grand absent de ces décors qui poussent jusqu'à l'absurde les retrouvailles de la royauté avec la loi et ses notables. Certes, nous sommes ici dans la maison des députés. À peine si l'on discerne une image de la foule ovationnant le roi dans la salle des pas perdus. Mais la référence permanente au thème de la sagesse légiférante que produit cette image nous ramène de manière presque obsessionnelle à l'exaltation des élites : rois éclairés et législateurs grecs et

* « On pourrait se croire, en voyant ces peintures souriantes et lumineuses, dans une salle de la Renaissance décorée par quelque artiste appelé de Florence, le Primatice ou le maître Rosso, tant le style est élégant et souple, tant ces belles femmes, nues ou caressées par des draperies légères, ont cet air royal... », écrivait Théophile Gautier, *cf.* M. Mopin *et al.*, *op. cit.*, p. 113.

romains mènent le bal. Statues, peintures, rien n'échappe à cette implacable volonté de tout rapporter aux élites. Si l'antiparlementarisme peut commencer quelque part, c'est bien là, dans ces salles obsolètes et gorgées d'élitisme.

Le processus quasi freudien de refoulement qui a présidé à la scénographie du Palais-Bourbon doit être rapporté aux tensions historiques de la Restauration. C'est à cette époque qu'est apparu le parlementarisme moderne. Durant ces années où la monarchie tente de se relever et d'imposer à nouveau son hégémonie, elle est obligée de composer avec une opposition qui, malgré les persécutions qui l'accablent, se fait entendre vigoureusement à la tribune de la Chambre. L'art oratoire n'a jamais trouvé pareil accomplissement qu'avec ces tribuns d'exception dont la voix porte bien au-delà de l'hémicycle. Benjamin Constant, Manuel, de Serre, Royer-Collard, et bientôt Guizot, vont donner au parlementarisme français ses lettres de noblesse. Non seulement parce qu'ils furent de grands orateurs, mais en raison même de la nature et des enjeux du débat.

Aussi étrange que cela puisse paraître, on assiste dans cette assemblée de notables à un affrontement singulier entre les vainqueurs, tenants de l'Ancien Régime, enfin revenus aux affaires, et les vaincus, ceux qui se font l'écho des conquêtes révolutionnaires. L'écrivain Julien Gracq n'a pas tort de considérer cette période comme l'une des plus passionnantes de l'histoire politique française *. Le combat s'y mène à la

* « Car, pour la première fois, écrit-il, avec un retard historique de vingt-cinq années, la Monarchie et la Révolution s'affrontent à égalité par la parole [...] c'est ce choc intellectuel différé entre deux mondes [...] qui donne aux luttes d'idées de la presse et des Chambres un relief incomparable et tel que jamais plus notre pays n'en connaîtra de pareil : même si on discute, à la Chambre ou dans *Le Constitutionnel*, de l'organisation des petits séminaires ou de la question des sucres, 89 et 93, Valmy, Austerlitz et Waterloo restent présents en filigrane et injectent à l'éloquence de la tribune [...] un pathos qui suffit à mettre hors de pair, dans le florilège parlementaire, l'éloquence de Manuel comme celle de De Serre, celle de Royer-Collard comme celle de Benjamin Constant. » Julien Gracq, *Carnets du grand chemin*, Paris, José Corti, 1992, p. 211-212.

tribune ; la Révolution est encore suffisamment présente pour qu'alentour, les agents de la monarchie aient veillé à en écarter tout souvenir pictural et visuel. La timide tentative du nouveau roi pour reproduire dans l'hémicycle deux épisodes révolutionnaires se solda, on l'a vu, par un fiasco. Le refoulé était bien trop présent (dans les paroles) pour être exposé sans dommage au cœur du Parlement. Il n'existe aujourd'hui qu'un seul véritable témoignage de l'origine révolutionnaire de la « Chambre », comme on l'a longtemps appelée, avant que les constituants de l'après-guerre ne lui rendent son nom authentique. C'est le bronze magnifique qui se trouve scellé au fond de la salle Casimir-Périer, et qui représente la fameuse interpellation de Mirabeau au marquis de Dreux-Brézé. Conçu pour commémorer le centenaire de la Révolution, il est dû à Jules Dalou. Ce dernier avait été exilé pour sa participation aux événements de la Commune, et cette œuvre marqua sa réhabilitation officielle. Mais au-delà, c'était l'esprit de 1789 et la subversion populaire qui retrouvaient droit de cité après tant d'années. Réconciliation avec l'histoire, ou mieux, retour du refoulé, dans cette enceinte qu'on a voulue si protégée des tumultes de la rue. Associés, parmi les statues qui jalonnent cet espace, le modéré Bailly, le premier président de l'Assemblée qui finit sur la guillotine, et Mirabeau l'impétueux. De ce subtil équilibre, nos ministres sont-ils conscients, quand ils se dirigent à pas vif vers la scène parlementaire ?

Dans la salle des Quatre Colonnes, non loin de Mirabeau, deux autres grands orateurs se trouvent représentés : les bustes d'Albert de Mun et de Jean Jaurès. Pourquoi la République reste-t-elle, malgré tout, si discrète dans ces lieux où l'on s'attendrait à la sentir omniprésente ? On peut risquer une explication qui n'est pas seulement liée à la chronologie des réaménagements, mais qui a trait à nos conceptions du pouvoir dans la société moderne. Lorsqu'on observe ce déficit de représentation, on songe irrésistiblement aux remarques du philosophe Claude Lefort, qui a souligné avec force la rupture introduite par la Révolution par rapport à un système qui privilégiait la toute-puissance du monarque, incarnation du droit divin. « Incor-

poré dans le prince, le pouvoir donnait corps à la société » : tout un cérémonial, toute une symbolique picturale donnaient à voir le monarque. Ce dernier était en quelque sorte la présence incarnée du corps social, il réalisait la médiation entre le monde des humains et la transcendance de la justice et de la loi. Cette conception, on la retrouve pleinement quand on contemple le plafond du salon Pujol : Charlemagne, Saint Louis et Louis-Philippe y apparaissent comme les dispensateurs de la loi. Mais la geste révolutionnaire, en accomplissant le meurtre du souverain, a fait du pouvoir un « lieu vide ». Désormais, en droit, plus personne n'est habilité à s'approprier le pouvoir. L'idée d'une incorporation, d'une incarnation du pouvoir, est par essence étrangère à la pensée républicaine. Tout juste peut-on évoquer, dans certaines circonstances, une personnalisation du pouvoir, d'ailleurs toujours suspecte. Le démocratique implique une compétition permanente pour l'accès aux responsabilités, une remise en jeu périodique de ces dernières.

« Vide, inoccupable – tel qu'aucun individu ni aucun groupe ne peut lui être consubstantiel, le lieu du pouvoir s'avère infigurable * », constate Claude Lefort. L'enceinte parlementaire devient alors la quintessence du lieu vide. Ici la République parle, elle n'a pas à être représentée. Tout au plus peut-on exhiber quelques figures, choisies parmi les plus célèbres orateurs. Il y a là une sorte de redondance : la sculpture mime l'art du discours. Ce n'est pas le pouvoir incarné qu'on donne à voir, simplement les voix qui légifèrent. Le Parlement, comme son nom l'indique, n'est rien de plus que le lieu de la parole. Enflammée ou raisonnable, celle-ci n'a qu'un but : la production des *lois*. On ne s'étonnera pas alors que la sagesse antique soit le véritable leitmotiv de la décoration centrale du Palais. La solennité des lieux tient aussi à la présence muette, dans la salle des Quatre Colonnes, des statues en pied de Solon, Lyscurgue, Brutus, Caton.

* Claude Lefort, *Essais sur le politique. XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Esprit/Seuil, 1986, p. 27.

On retrouve cette thématique dans la salle des séances qui constitue le cœur de l'Assemblée. Sur le mur du fond se dresse un arc de triomphe doté de quatre colonnes ioniennes où sont placées, dans deux niches de chaque côté, les statues de la Liberté et de l'Ordre public dues à Pradier. D'autres allégories ornent le haut de l'arc de triomphe. Au-dessus de chacune des colonnes on distingue la Force, la Justice, la Prudence, l'Éloquence. Allégories et philosophie, c'est le spectacle qui s'offre au député siégeant dans l'hémicycle. Que trouve-t-on en effet au centre de l'arc de triomphe, au-dessus de la tribune ? Une superbe tapisserie des Gobelins représentant l'école d'Athènes d'après Raphaël. À noter qu'une autre tapisserie sur le même thème occupe à l'hôtel de Lassay le cabinet du départ, lieu de départ du président lorsqu'il va ouvrir la séance. Cette insistance sur le thème philosophique est révélatrice. En évoquant la sagesse antique et l'enseignement des philosophes, la grande tapisserie qui surmonte la tribune place d'emblée le débat parlementaire sous le signe de la rationalité. En outre, la référence à l'Antiquité a traversé les siècles, alors même qu'elle était soigneusement vidée des connotations politiques fortes liées à la période révolutionnaire.

De celle-ci, d'ailleurs, il ne reste plus que deux vestiges monumentaux : en premier lieu le fauteuil et le bureau présidentiels. On rappelle souvent qu'y siégea Lucien Bonaparte, mais beaucoup d'autres après lui ont occupé le « perchoir » prestigieux. Les deux meubles en acajou massif ont fière allure avec leurs ornements en bronze doré. Ils symbolisent à eux seuls la continuité de l'institution en ses différents avatars. Le fauteuil pivote grâce à des taquets. Une fois installé par l'huissier, le président est en quelque sorte bloqué sur son siège pour la durée de la séance. Grandeur et servitude d'une fonction où l'on se trouve physiquement, et pour plusieurs heures successives, prisonnier de sa charge. L'autre héritage de 1798, date où fut inaugurée la première salle des séances destinées au Conseil des Cinq-Cents, est la tribune des orateurs. Là encore la décoration, due à Frédéric Lemot, mérite com-

mentaire. Le bas-relief est intitulé *La Renommée embouchant sa trompette publie les grands événements de la Révolution et l'Histoire écrit le mot République*. Néanmoins, il y a bien un buste de celle-ci, entre les deux allégories, sur un piédestal orné d'une tête de Janus bifrons. C'est la seule allusion, suffisamment stylisée et discrète, sans doute, pour avoir traversé différents régimes. Mais le mot « République », qu'inscrivait l'Histoire, a été, lui, effacé. Et aucune autre œuvre plastique ne vient inscrire la symbolique républicaine dans ce haut lieu du débat démocratique.

Au cœur du labyrinthe

Lorsqu'on quitte la salle des Quatre Colonnes et qu'on emprunte le couloir qui mène aux bureaux de la questure, on entre dans un autre univers. Il vaut mieux ne pas être trop pressé, les premières fois qu'on s'aventure dans ce qui s'avère bientôt être un véritable dédale. Même des fonctionnaires chevronnés avouent se perdre encore dans ce labyrinthe. Est-ce dû à la qualité du lieu ? Le temple de la loi prend ici des allures kafkaïennes : on veut aller à la salle Colbert, un hémicycle miniature où se réunit le groupe majoritaire, et, bien entendu, on oblique trop vite, ou pas assez vite, et l'on se retrouve devant ces portes de chênes, aux intitulés patibulaires : 2^e, 3^e, 4^e bureaux. Dans un autre couloir, qui mène à l'auguste salle de la commission des Finances, j'ai toujours été fasciné par une pièce assez sombre où se trouvaient quelques fauteuils recouverts d'un tissu, comme dans une maison abandonnée depuis longtemps par des propriétaires précautionneux. Dans un coin, j'ai aperçu quelques placards métalliques ; l'un portait la mention « Club des amateurs de havane ». Un peu plus loin, un petit salon aux meubles un peu défraîchis avec au mur deux tableaux sans âme. J'étais dans le saint des saints, le couloir du Budget. De ces espaces se dégageait une nostalgie poignante, et je ne peux m'empêcher d'y rôder de temps à autre, quand le soir tombe. On y respire le parfum des

défuntés Républiques. On y rêve d'un monde encore sédentaire ; à peine si le téléphone y avait fait son apparition. Aujourd'hui il retentit sans cesse un peu partout ; Paris n'est plus le centre du monde, et il faut bien être branché sur l'extérieur.

Ceux qui s'activaient là portaient le noble nom de *rédacteurs*. Peu nombreux, anonymes, ils épaulaient des parlementaires qui se contentaient de siéger dans l'hémicycle et d'arpenter les couloirs attenants. C'est qu'autrefois les députés n'avaient pas de bureaux, à l'exception des présidents de groupe et de commission. Si, à leur propos l'on parlait de bureaux, c'était pour évoquer ces groupes tirés aux sort qui se chargeaient de désigner les *commissions spéciales* devant préparer les textes parlementaires, et qui étaient dissoutes une fois votée la loi qu'ils avaient initiée. C'est seulement à la fin du XIX^e siècle qu'ont commencé à proliférer les commissions dites « permanentes », ancêtres des actuelles commissions. Mais, bien longtemps encore, les députés ont continué à aller et venir, sans être assignés à des espaces précis, avant d'obtenir enfin « leurs » bureaux. Ironie de l'histoire : durant ces deux républiques successives où le parlementarisme a connu ses heures de gloire, les députés ont été les plus mal logés mais, paradoxalement, les plus présents. Le Palais-Bourbon suffisait amplement à accueillir tous ceux qui travaillaient à l'Assemblée.

« Quand je suis arrivé, en 1973, l'Assemblée n'avait pas beaucoup changé depuis nos prédécesseurs », raconte Louis Mexandeau qui se souvient d'avoir vu les députés travailler dans la salle des conférences. En entrant au Palais-Bourbon, on allait directement récupérer son courrier au bureau de poste ; il suffisait de traverser cette sorte de grand vestibule que constitue le salon Mazeppa, et l'on s'asseyait à l'une des grandes tables. Certains préféraient l'atmosphère studieuse de la bibliothèque. À l'époque, la plupart des parlementaires rédigeaient leur courrier à la main. On pouvait également, en sortant de la salle des Quatre Colonnes, se diriger vers les bureaux qui servent aujourd'hui de salles de réunion pour les divers groupes d'études et certains des groupes politiques. Longtemps,

chaque député ne disposait, pour toute implantation, que d'un « casier », un placard-penderie où il déposait ses affaires et son chapeau et qu'il partageait avec un collègue.

Les images que nous a léguées la IV^e République nous montrent un hémicycle bien rempli. On croit souvent que l'Assemblée était très fréquentée parce que s'y jouait régulièrement le sort des ministères : là se faisaient et se défaisaient les gouvernements. Nul doute que le Parlement ait joué un rôle bien plus essentiel qu'aujourd'hui durant toutes ces années. Mais l'encombrement des travées tenait aussi au fait que les députés s'installaient là pour travailler. Parfois, certains d'entre eux relevaient la tête et intervenaient dans le débat de manière tout à fait incongrue. Puis ils se replongeaient dans leurs dossiers, ou reprenaient la lecture des journaux. Les séances se prolongeaient fort tard, souvent des nuits entières. L'atmosphère se chargeait souvent de nuages, la crise était dans l'air. Une interpellation suivie d'un vote suffisait souvent à renverser un ministère. Le drame s'installait dans l'hémicycle. Bruit et fureur, tumulte : au petit matin, on découvrait dans la lumière blême qu'une nouvelle page avait été tournée, qu'une combinaison gouvernementale avait chassé la précédente.

Je n'ai pas connu cette époque, mais ses fantômes hantent encore le Palais, à commencer par la salle des conférences où l'on n'a jamais donné aucune conférence, mais où, j'imagine, on avait plaisir à conférer, en soupesant avec quelque gourmandise la destinée en suspens du ministère du moment. Parmi les parlementaires, beaucoup rêvaient que leur tour allait enfin venir, qu'une crise bienvenue leur offrirait enfin sur un plateau un de ces sous-secrétariats d'État dont la IV^e avait le secret. Il fallait donc bien se trouver à Paris durant les sessions. Et c'était parfois fort inconfortable de s'y rendre. Un nombre conséquent d'élus venaient des colonies, ou des départements d'Algérie. Il existe encore quelques survivants de cette saga parlementaire. Un après-midi, au rez-de-chaussée d'un immeuble du boulevard Saint-Germain, j'ai rencontré M. Augarde. Il fut député du département de Constantine et maire de Bougie, une ville d'Algérie. « Pour se rendre à Paris, comme il n'y

avait pas d'aérodrome important à Constantine, je devais faire trois heures de route pour prendre l'avion à Alger et, de là, rejoindre Paris. » M. Augarde me raconte aussi les odyssées de ses collègues. Le député de l'île d'Yeu battait tous les records : une nuit de train jusqu'à Nantes, puis la voiture jusqu'au port reliant l'île, et enfin une traversée en bateau. Mais ceux qui représentaient la Corrèze et les départements du Centre n'étaient pas en reste. Leur assiduité à la Chambre était récompensée ; Henri Queuille, élu corrézien, accéda à la présidence du Conseil. Quant à M. Augarde, il me rappelle qu'il fut sous-secrétaire d'État aux Affaires musulmanes dans le gouvernement de Robert Schuman. Aujourd'hui il préside le groupe des anciens députés. En quittant cette sorte de grotte où le groupe a posé ses pénates, mon émotion est à son comble : les fantômes ont ici une voix, bien vivante. Je n'ai pas osé demander à quelle date cet ancien fut ministre...

Une maison inadaptée ?

Ces députés qui venaient de tous les coins du territoire, avait-on seulement prévu de les loger ? On me répond qu'il a fallu attendre 1970 pour que les élus de province et d'outre-mer soient enfin hébergés. Alors fut acquis l'immeuble du 101, rue de l'Université, bâtiment moderne où furent aménagés trois cent quarante-sept bureaux comprenant un lit et un cabinet de toilette. Auparavant, raconte un ancien, « le grand problème du député de province, en arrivant le mardi matin à Paris, c'était de trouver une chambre à l'hôtel. Moi-même j'avais la chance d'avoir des beaux-parents parisiens dotés d'un grand appartement. D'autres louaient un studio. Mais l'hébergement était devenu pour beaucoup une sorte d'obsession ». Curieusement, l'organisation matérielle du Palais-Bourbon a commencé à s'améliorer quand les députés ont vu leur rôle politique diminuer. Avec l'avènement de la république gaullienne et la mise en place d'un parlementarisme « rationalisé », dominé par l'exécutif, on prend le temps de se préoccuper

de questions qui jusqu'alors étaient considérées comme accessoires. Le nouveau président de l'Assemblée, Jacques Chaban-Delmas, se demande même « si le Palais-Bourbon est susceptible de servir de cadre à une activité parlementaire rationnellement organisée ou bien si, au contraire, la solution correcte adaptée aux exigences et aux moyens de notre époque ne consisterait pas à édifier un ensemble de bâtiments adéquats à leur objet, c'est-à-dire à recevoir le Parlement * ». Les réactions furent partagées ; comme le faisait remarquer un parlementaire centriste, Eugène Claudius-Petit : « Nous avons autre chose à faire qu'à songer à construire des palais ; nous ne rêvons pas de cage plus dorée, nous rêvons de pouvoirs plus certains **. » Il traduisait bien les frustrations de ses collègues et leur peu d'enthousiasme pour des innovations qui pouvaient sembler, somme toute, superficielles.

Certes Édouard Herriot lui-même avait dénoncé les mauvaises conditions de travail de la Chambre : « Cette maison n'a jamais été faite pour abriter un Parlement. Je constate que mes collègues sont obligés de travailler de façon défectueuse ***. » Mais les députés ont toujours été bien trop attachés au Palais-Bourbon pour envisager sérieusement de déménager. Le lieu est tout à la fois central et chargé de symboles et d'histoire. Lorsqu'il a fallu le quitter, ce fut chaque fois sous la contrainte d'un contexte dramatique. « Imaginez, commente un de mes interlocuteurs, que nous nous retrouvions dans un vulgaire palais des Congrès, à la Défense ou dans une quelconque périphérie. Ne serait-ce pas attenter à la dignité de l'institution ? » Cette opinion reflète un sentiment partagé, même chez les plus ardents avocats de la modernité. La « maison » n'est pas adaptée, soit. Mais elle est le lieu con-

* *ANJO Débats*, séance du 24 avril 1962, 737, in Michel Mopin, *L'Assemblée nationale et le Palais-Bourbon aujourd'hui*, Paris, Assemblée nationale, mai 1998, p. 59.

** *Ibid.*

*** *Annales de la Chambre des députés*, séance du 20 décembre 1938, p. 3396-3398, in *ibid.*, p. 58.

sacré de la mémoire républicaine, et c'est bien l'essentiel. Aussi les velléités de déménagement sont-elles demeurées sans lendemain. On a surtout cherché à adapter les locaux, en fonction des besoins et des méthodes de travail des députés. Cela se traduisit d'abord par des aménagements à l'intérieur du Palais-Bourbon. Des travaux intérieurs réalisés en 1968 ont permis de créer un troisième étage « à la Mansard ». Les députés ont eu droit à des bureaux qu'ils étaient obligés de partager. Il faut préciser qu'à l'époque les moyens de travail étaient très modestes. Les parlementaires ne bénéficiaient pas d'un pécule pour recruter des collaborateurs. On recevait une indemnité dactylographique, et on pouvait aussi recourir au pool de dactylos de l'Assemblée. L'actuel secrétaire général, Pierre Hontebeyrie, se souvient qu'en 1962 il n'existait qu'une machine à photocopier pour l'ensemble du Palais-Bourbon.

On a peine à imaginer cette période où les moyens techniques étaient très sommaires. Il ne reste plus trace aujourd'hui des machines à écrire, des carbones et autres instruments alors indispensables. Les ordinateurs, les télécopieurs ont fait place nette : c'est le règne des écrans et des téléphones. Parmi les autres évolutions notables, l'une concerne les personnels amenés à collaborer avec les députés. Le nombre des administrateurs était relativement peu élevé. Dans les années 1960, l'Assemblée ne constituait qu'une petite administration. Dans ces conditions, la création de nouveaux espaces de bureaux a pu satisfaire provisoirement les besoins des parlementaires. Vint ensuite l'acquisition du « 101 », la construction d'un parking et d'un passage souterrain reliant le Palais-Bourbon à sa nouvelle annexe. On en profita pour aménager aussi des salles de réunions en sous-sol. L'achat de l'immeuble de la rue de l'Université a marqué véritablement un tournant dans l'histoire de l'Assemblée. Pour la première fois, les députés ne passaient plus tout leur temps à l'intérieur du Palais, à graviter autour de l'hémicycle. Tout un système de va-et-vient s'est mis en place. Certains empruntent le passage souterrain, d'autres préfèrent traverser la rue. À certaines heures on observe une véritable migration d'un trottoir à l'autre,

particulièrement le mardi après-midi, quand la séance des questions au gouvernement draine dans l'hémicycle un grand nombre de parlementaires.

L'installation rue de l'Université a-t-elle cependant fait évoluer les méthodes de travail ? Le fait que chaque député ait son propre bureau n'est pas sans conséquences. Jusqu'alors on « bricolait », selon le mot d'un fonctionnaire qui a bien connu les débuts de la V^e République. Le député, à la différence des personnels administratifs, pris entre les multiples réunions et surtout requis par sa circonscription, n'avait pas d'horaires de bureau. Si les contraintes n'ont pas fondamentalement changé depuis lors, avoir en propre un espace de travail offre la possibilité d'organiser l'activité parisienne de manière beaucoup plus efficace. À partir de 1976, la présence d'assistants payés par l'institution a contribué à la modernisation des méthodes de travail. Désormais les députés qu'on a longtemps décrits comme des gens plutôt brouillons ont des agendas bien tenus ; leurs collaborateurs maîtrisent généralement l'outil informatique, essentiel pour tenir à jour, entre autres, la documentation et les rapports avec la circonscription. Avec une certaine ironie rétrospective un témoin des années 1970 raconte que pour nombre de députés de province, l'installation au 101, « ça a représenté le paradis ». C'est qu'on pouvait dormir sur place, sans plus avoir à se préoccuper de chercher – et d'avoir à payer – une chambre d'hôtel.

Aujourd'hui les députés jugent l'arrangement des bureaux un peu spartiate. Ils logent dans moins de vingt mètres carrés. Le lit est encastré dans un meuble mural, il peut être enlevé, à la demande du parlementaire, et remplacé par des étagères. Ceux qui l'utilisent n'ont qu'à déployer la couchette. Les douches à l'étage ne font pas l'unanimité, loin s'en faut, en particulier chez les dames qui se plaignent du côté caserne de cette organisation. Comme le note l'une d'entre elles, « tout ici a été conçu pour les hommes ; on a même oublié que l'Assemblée accueillait aussi des femmes ». Malgré ces inconvénients, le 101 présente diverses commodités matérielles, en particulier la présence de deux restaurants, un self-service ouvert à

l'ensemble du personnel, et un restaurant panoramique à l'usage des députés, ainsi que la possibilité pour eux d'être souterrainement reliés au Palais-Bourbon. Dans les années 1980, le manque d'espace de bureaux a conduit l'Assemblée à s'étendre à nouveau, en achetant un immeuble au 233, boulevard Saint-Germain. Aucun couchage n'est prévu dans ces locaux. Surtout l'atmosphère qui règne là contraste avec le décorum du Palais. Les peintures sont fatiguées ; les étages se distinguent surtout par la couleur des portes. On appelle parfois cet immeuble « l'hôpital de jour » : l'expression en dit long... Certains bureaux qui donnent au premier étage sont tout particulièrement bruyants. Ici les députés n'occupent que les quatre premiers étages. Les fonctionnaires des services administratifs sont plutôt mieux lotis : les bureaux sont plus clairs, avec parfois des vues agréables sur l'église Sainte-Clotilde et ses environs. Mais, plus qu'au 101, on peut ressentir une impression d'exil. Pour aller au Palais-Bourbon ou pour se rendre au restaurant des députés, il faut ressortir et marcher quelques minutes. Il y a bien un restaurant du personnel, mais l'on se plaint du manque de convivialité propre au bâtiment. Certains connaissent la nostalgie des couloirs du Palais-Bourbon tout bruissant de rumeurs et où l'on a le sentiment d'être de plain-pied avec l'actualité et le spectacle politique.

La plus récente acquisition de l'Assemblée est l'ancien hôtel Sofitel, situé un peu plus haut, rue Saint-Dominique, acheté en 1990. Les députés peuvent y louer des chambres à un prix très raisonnable. Cette résidence est très fréquentée entre le mardi et le jeudi, et les députés ont parfois du mal à y trouver de la place. Même les députés qui ont leur bureau au 101 préfèrent se loger rue Saint-Dominique. Le problème des locaux est revenu à l'ordre du jour en 1998 avec le projet d'acheter un vaste ensemble appartenant au Crédit national et situé également rue Saint-Dominique, en revendant en échange à ses propriétaires l'immeuble du 233. Mais l'opération a été critiquée ; l'opposition n'est pas favorable à cette transaction. Les questeurs en charge du dossier craignent aussi que l'opinion voie d'un mauvais œil

ce genre de dépense. Il ne faut pas qu'en votant les crédits nécessaires à l'opération, les députés donnent l'impression qu'ils accordent trop de prix à leur propre confort. La décision est restée jusqu'ici en suspens et la prudence est de règle. Certains n'en jugent pas moins qu'il serait plus rationnel d'effectuer un regroupement des parlementaires dans un espace adapté, ce qui permettrait d'améliorer définitivement les conditions de travail des députés dont le nombre a augmenté sensiblement, passant de 491 à 577, lors du dernier redécoupage, à la fin des années 1980. À vrai dire, personne ne se fait trop d'illusion : les parlementaires sont d'éternels insatisfaits et ils trouveront bien d'autres revendications à formuler, une fois bien logés.

En tout cas, les trente dernières années du siècle auront correspondu à une véritable transformation des lieux de travail des députés. Leurs prédécesseurs n'auraient sans doute pas imaginé qu'on pût un jour multiplier les annexes, alors que durant plus d'un siècle rien, ou presque, n'avait bougé. N'est-il pas symbolique que la vénérable et prestigieuse commission des Affaires étrangères siège aujourd'hui hors du Palais, au sous-sol du 101, dans une salle moderne aménagée par le designer Philippe Starck ? Le « silo à députés », comme on l'appelle parfois ironiquement, témoigne d'une certaine mutation de l'activité parlementaire. On est encore bien loin du modèle américain, où les élus du Congrès jouissent d'installations bien plus spacieuses et fonctionnelles. Mais la professionnalisation des pratiques politiques n'est plus seulement l'apanage d'une élite ; la multiplication des collaborateurs contribue également à transformer le monde parlementaire, donnant certains jours aux bâtiments des allures de fourmilière. Il est d'ailleurs difficile de parler seul à seul avec un député, par simple manque de place. Les bureaux comprennent au moins deux postes de travail, un assistant partageant le local avec « son député ». Au Palais-Bourbon et au 233, certains bureaux plus spacieux abritent deux collaborateurs. Il m'est arrivé à plusieurs reprises de ne pas parvenir à faire face à mon interlocuteur, par simple manque de place. Il est difficile d'échapper à un sentiment de claustrophobie

lorsqu'on reste plusieurs heures dans ces espaces clos. À cet égard, les bureaux les plus prisés, ceux du Palais-Bourbon, avec leurs fenêtres mansardées, n'ont guère à envier aux cellules du 101. Mais pour rien au monde, leurs heureux locataires n'accepteraient de s'exiler...

La répartition des lieux est fondée sur le regroupement par affinités politiques. Prérogative du groupe majoritaire, l'essentiel des places, au Palais, sont dévolues aux socialistes, le reste étant partagé entre les groupes de l'opposition. Les amis de Jean-Pierre Chevènement, qui forment une des composantes du groupe RCV, disposent également de bureaux. Ils se trouvent, spatialement s'entend, à la jonction entre les libéraux et les socialistes. Lorsque le groupe UDF s'est scindé en deux, il a fallu redistribuer certains bureaux afin d'héberger les secrétariats des deux nouveaux groupes, désormais distingués sous les appellations de DLI et UDF. Pour la petite histoire, notons que José Rossi, président de DLI, occupe l'ancien bureau de Jean-Marie Le Pen ; ce dernier y avait fait installer une cheminée en marbre. Philippe Douste-Blazy et les siens se trouvent dans une autre aile. En sortant du bureau du président de l'UDF, on a quelque chance de croiser deux grandes figures du centrisme, Jacques Barrot et Pierre Méhaignerie, qui ont leurs quartiers non loin de là. Au premier étage se trouvent les bureaux du groupe socialiste. Au rez-de-chaussée, donnant de part et d'autre de la cour d'honneur, des locaux hébergent les présidents de groupe communiste et RPR et leurs collaborateurs. Les gaullistes occupent les lieux depuis la création du RPF. On raconte qu'ils ont longtemps partagé la même photocopieuse que les communistes, et que ce petit monde cohabitait fort courtoisement. La présidence du groupe RCV a été logée dans l'immeuble de la questure, dans l'allée de la présidence ; suivez le panneau « service médical », c'est la porte en face !

Au 233, les socialistes et le RPR occupent entièrement l'un le premier, l'autre le quatrième étage. La répartition des bureaux au troisième est plus insolite, les Verts (groupe RCV) étant logés dans un couloir où se trouvent aussi des députés gaullistes. Entre assistants on se parle ; mais à ma

connaissance, on ne s'aventure pas trop à évoquer les sujets chauds. Il est vrai que sur le nucléaire, entre Noël Mamère (face aux ascenseurs) et Pierre Lellouche (au fond du couloir), le ton risquerait de monter rapidement. Le deuxième étage héberge surtout des membres de l'UDF et de DLI ; on y discerne pourtant un îlot socialiste, avec la présence de Julien Dray : la gauche tient bon, dans cette atmosphère modérée... Au 101, les socialistes sont clairement majoritaires : ils occupent le deuxième, le cinquième et le sixième étage. L'UDF et DLI ont eu droit au troisième, le RPR au quatrième. Reste le premier étage : nous retrouvons, de part et d'autre des ascenseurs, les frères ennemis de toujours, gaullistes et communistes. À l'autre aile le couloir est divisé entre radicaux et UDF : l'ambiance y est très... modérée.

Demeure cette interrogation : comment sont attribués les bureaux, selon quels critères est-on assigné au 233 plutôt qu'au Palais-Bourbon ? Les places sont réparties en début de législature. Le choix des lieux est laissé à l'initiative des responsables des différents groupes politiques. Ils prennent en compte l'ancienneté du parlementaire, son rang dans les instances du parti. Louis Mexandeau, par exemple, occupe le même bureau depuis 1974. Il fut longtemps ministre, entre 1981 et 1986, puis entre 1991 et 1993 ; durant toute cette période sa suppléante conserva le même local. Non loin de là Bernard Roman, auquel je fais observer qu'il occupe un bureau légèrement plus spacieux que les autres, m'explique qu'il y a succédé à Pierre Mauroy. Ce n'est pas tout à fait un hasard, puisque le député du Nord a commencé sa carrière comme directeur de cabinet du maire de Lille et n'a cessé de collaborer avec lui. Certains bureaux ont ainsi une histoire, ils concrétisent des filiations. Illustration, parmi d'autres, de cette coutume : le bureau que Laurent Fabius occupait avait été celui de François Mitterrand. Est-ce tout à fait par hasard que les actuels députés de la Nièvre, département que représenta longtemps le défunt président, sont logés au Palais-Bourbon, nonobstant leur arrivée récente ? Dans la rubrique « transmission héréditaire », il y a le cas unique

en son genre de Roselyne Bachelot qui a repris le bureau de son père dans l'immeuble de la rue de l'Université et l'a toujours gardé. Pour revenir au Palais-Bourbon, il est clair que les dignitaires des partis politiques ont une option préférentielle : outre Jacques Barrot et Pierre Méhaignerie déjà cités, on y trouve Bernard Pons, qui a dirigé le RPR, puis son groupe parlementaire. Les actuels chefs de file des grandes formations, tels François Hollande, Philippe Séguin, François Bayrou ont aussi leur bureau au Palais, même si leur véritable lieu de travail se situe au siège de leur parti. Il m'est arrivé de croiser Valéry Giscard d'Estaing dans l'étroit couloir du troisième étage. Bref, tout ce qui compte et a compté dans la vie politique se retrouve dans cet espace où les mètres carrés sont sans prix.

Les nouveaux arrivants, à moins d'être des personnalités de premier plan, se retrouvent le plus souvent dans les annexes. C'est le cas de la « génération Jospin » qui occupe une grande partie des bureaux sur les deux étages socialistes du 101. L'atmosphère y est différente de celle du Palais-Bourbon. On croise plus de femmes et de jeunes députés. Certains regrettent de n'avoir pas eu directement accès au saint des saints. Il y a aussi ceux qui ne sont pas contents de l'emplacement de leur bureau, telle cette parlementaire se plaignant d'être reléguée au fond d'un couloir, loin des ascenseurs et des toilettes. « Évidemment, je suis femme et nouvelle », ironise-t-elle. La présence de jeunes assistants, souvent des étudiants, encore éblouis d'être immergés dans la vie politique, donne une tonalité particulière à ces lieux. Si les collaborateurs des députés de l'opposition sont habillés sur le modèle de leurs patrons, surtout les hommes qui sont abonnés au costume sombre-cravate, les assistants de gauche se distinguent par des tenues plus décontractées. Ils déambulent sans cravate, parfois même en jean sous le regard étonné des agents d'étage. On les rencontre au self du septième étage, commentant avec fougue les événements récents, ou traçant des portraits drôles et sans complaisance de leurs employeurs respectifs. Après le déjeuner, souvent ils « squattent » un bout de couloir du cinquième étage où quelques fauteuils sont prévus pour

l'attente des visiteurs. À observer ce petit groupe de jeunes qui boivent nonchalamment leur café, on se croirait presque dans un hall de faculté. Même atmosphère décontractée dans la portion de couloir du 233 où les Verts ont leurs quartiers. Au début les agents s'étonnaient un peu, mais ils regardent désormais avec flegme la « faune » qui gravite autour des écologistes avec, parmi les visiteurs, toutes sortes de représentants d'associations qui n'ont jamais mis les pieds dans l'univers bourbonien.

La maison sans fenêtre, comme on appelait l'Assemblée, serait-elle en passe de s'ouvrir ? N'allons pas trop vite en besogne. Chacun sait que même les plus rétifs aux traditions parlementaires ont bien fini par s'adapter. D'ailleurs les amis de Dominique Voynet prennent soin ici de respecter les règles en vigueur. Comme chez les socialistes, ce sont les collaborateurs qui apportent une note non conformiste. Au Parlement européen, j'ai connu Yves Cochet sans cravate. Là-bas, chacun était libre de se vêtir comme bon lui semblait. Devenu vice-président de l'Assemblée, le député du Val-d'Oise s'est plié de bonne grâce aux mœurs en vigueur. Une seule fausse note cependant : ayant droit, comme ses collègues vice-présidents, à s'offrir deux costumes par an pour assurer la présidence des séances, il crut bon de choisir une veste de couleur jaune. On lui fit rapidement comprendre que les tons sombres étaient plus adaptés. Si la diversité politique et les affrontements qu'elle engendre sont le propre de l'Assemblée, l'institution n'en demeure pas moins très soucieuse des apparences. Si un parlementaire pénètre dans le restaurant du 101 accompagné d'un visiteur sans cravate, on ne refoulera pas ce dernier, mais on lui prêterait, le temps du repas, l'indispensable accessoire. On raconte qu'un jour de grande chaleur un invité des Verts s'est présenté en short, créant un certain émoi : l'administration ne disposait d'aucun pantalon pour faire face à l'événement... Curieusement on est plus rigoriste aujourd'hui que dans les débuts de la III^e République. Une des célébrités de l'époque, Camille Pelletan était connu pour « ses allures de bohème, son éternel cigare fiché au milieu d'une barbe couleur poussière... Il était hirsute,

débraillé, et en attendant l'heure de l'absinthe suçait ses doigts pleins d'encre * ». Que dire de Gambetta, longtemps fort négligé, et du peu de soin que Jaurès a toujours manifesté pour sa vêtue ? Il est loin le temps des ténors qui ne savaient même pas ajuster leur gilet à leur pantalon, mais dont l'éloquence soulevait le public.

À tu et à toi

Le relatif conformisme qu'on observe à l'Assemblée reflète la manière dont les députés conçoivent leur profession. Représentant la nation, ils partagent un même souci de respectabilité. Leur position de notables dans leurs circonscriptions implique qu'en toutes circonstances, ils conservent une certaine dignité. Joue aussi le mimétisme qui a cours généralement dans les groupes qui fonctionnent en milieu fermé. Ici les députés se côtoient dans l'hémicycle et dans les commissions ; ils se croisent aussi aux étages, dans les couloirs. On se salue, on partage les mêmes ascenseurs, on se retrouve le midi au restaurant panoramique, dans ce petit monde où l'on cohabite chaque semaine. On dit souvent que l'Assemblée, pour ses membres, s'apparente à un club. La comparaison n'est pas nouvelle. Elle avait déjà cours sous la III^e République. « La Chambre est une sorte de club mal tenu, mais plaisant par son laisser-aller. C'est dans les couloirs qu'on se repose du temps perdu à faire dans les ministères les courses des électeurs et à répondre à leurs lettres **. » Club mal tenu ? La formule paraît aujourd'hui étrange : le personnel de l'Assemblée est en permanence aux petits soins pour les parlementaires. Sont-ce les comportements de ces derniers qui sont visés par l'auteur de ces lignes, André Tardieu, à l'époque l'un des leaders de la droite ? La Chambre était-elle plus débraillée qu'aujourd'hui ? Certes, le Palais-Bourbon n'a jamais rien

* Georges Suarez, *La Vie orgueilleuse de Clemenceau*, Paris, Gallimard, 1931, p. 394.

** André Tardieu, *La Profession parlementaire*, Paris, 1937, p. 107.

eu de comparable avec les clubs britanniques, ne serait-ce qu'en raison de l'animation permanente qui caractérise ce lieu. La métaphore du club doit s'interpréter en deux sens. D'abord les députés ont tous un point commun, c'est d'avoir acquitté un droit pour faire partie de cette communauté : ils ont dû mener campagne, se battre pour se faire élire. Cette expérience commune scelle leur confraternité. En second lieu, l'appartenance au club est matérialisée, comme dans d'autres sociétés, par l'accès exclusif à certains espaces. L'hémicycle et les lieux environnants font l'objet, on l'a vu, d'une stricte réglementation. Les députés sont immédiatement identifiés par les agents qui contrôlent le passage ; ils ont d'emblée le sentiment d'appartenir à un monde un peu à part où ils côtoient quotidiennement les vedettes de l'actualité politique, où le personnel est également attentif aux puissants et aux obscurs, à condition qu'ils bénéficient de ce sésame indispensable que constitue l'élection.

Le club a ses petits privilèges : par exemple, les députés ont droit à des tarifs spéciaux au restaurant qui leur est réservé. Les prix des consommations à la buvette sont inférieurs à ceux pratiqués habituellement par les débits de boissons. Et puis il y a, entre la salle des conférences et la bibliothèque, le salon de coiffure avec ses coupes à 75 francs et une souplesse d'horaires adaptée aux séances parfois fort tardives. Grâce à ce genre de services, joints à ceux de la poste, du tabac, de la bibliothèque, auxquels on ajoutera pêle-mêle le service médical, la salle de sports, le pool de chauffeurs et les nombreux agents toujours à la disposition de « Monsieur (Madame) le (la) député(e) », les parlementaires peuvent à bon droit avoir le sentiment d'appartenir à un club fermé. En outre, la manière dont les fonctionnaires de l'Assemblée s'adressent à eux en ayant soin de les traiter avec autant d'égards qu'ils soient députés de base ou célébrités politiques, ne peut que les conforter dans une perception quasi-égalitaire de leur position. Tous les députés ne partagent-ils pas cette qualité unique d'être des élus ? Ne sont-ils pas les détenteurs de ce pouvoir

presque magique de « représenter » les autres dont sont dépourvus les individus qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur profession, syndicalistes, chefs d'entreprise, personnalités des médias, universitaires ? À la manière des chefs polynésiens décrits par les ethnologues, les députés ont leur *mana* *. « Tous ont quelque chose de merveilleux, d'exceptionnel, ce sont des élus », commente sans ironie un collaborateur expérimenté ; à quoi fait écho ce mot d'une fonctionnaire de l'Assemblée : « Le plus brillant des administrateurs ne peut rivaliser avec eux ; il n'a pas mouillé sa chemise pour être élu. »

Aussi diverses soient les appartenances politiques, ce *mana* partagé les distingue des autres résidents du Palais et crée entre eux une sorte de connivence. Il y a, en outre, les heures passées ensemble dans les commissions ou dans l'hémicycle, les séances de nuit où l'on se retrouve en groupe restreint à batailler sur des amendements. « C'est une grande famille », constate, quelque peu attendri, un administrateur qui connaît bien la maison. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le mot « maison » revient souvent dans la bouche des députés et des fonctionnaires aguerris. Quand ils sont réélus, même si leur camp a perdu la majorité, les parlementaires sont heureux de retrouver des lieux familiers. Entre anciens des deux bords, on évoque le bon vieux temps. J'ai été souvent frappé de retrouver les mêmes anecdotes aussi bien à droite qu'à gauche : telle séance houleuse où l'on s'est fameusement étripé, telle figure disparue qui faisait bien rire l'Assemblée.

Pendant longtemps l'Assemblée comptait, à droite et à gauche, un nombre non négligeable d'anciens de la Résistance et de la France libre. Le renouvellement du personnel politique à la Libération leur avait ouvert les portes. Entre

* « Force et action ; qualité et état ; substantif, adjectif et verbe à la fois ; abstraite et concrète ; omniprésente et localisée. Et, en effet, le *mana* est tout cela à la fois. » C'est ainsi que Claude Lévi-Strauss traduit cette expression dans son « Introduction à l'œuvre de Marcel Mauss » (Marcel Mauss, *Sociologie et anthropologie*, op. cit., p. L).

ces parlementaires, il y a toujours des liens d'estime mutuelle. Le communiste Guy Ducoloné, le centriste Pierre Sudreau, déportés l'un et l'autre au camp de Buchenwald, le socialiste Gaston Defferre, pour ne citer que quelques figures qui ont laissé un souvenir marquant au Palais-Bourbon, et bien sûr le président Jacques Chaban-Delmas, étaient de ceux-là. Au RPR on m'a raconté que lorsqu'on apprit la mort du général de Gaulle, des députés communistes vinrent fraternellement présenter leurs condoléances. Il a toujours existé entre ces élus qui avaient combattu, sinon une complicité, du moins une forme de solidarité, au-delà des clivages partisans. Aujourd'hui cette sorte de lien a pratiquement disparu avec le renouvellement des générations.

Les relations sont plus superficielles, même si certaines occasions s'avèrent propices à entretenir l'illusion d'une communauté. Les missions à l'étranger, par exemple, où pendant plusieurs jours, voire plus d'une semaine, les députés vivent quotidiennement ensemble, permettent aux uns et aux autres de faire plus ample connaissance. Parfois des amitiés se nouent, nonobstant les divergences politiques. On se raconte des histoires de circonscription, on confronte les expériences du terrain ; ajoutons quelques sorties nocturnes... Quoi d'étonnant si l'on ne peut se départir de l'impression d'une convivialité plus paisible que ne le laissent penser les affrontements de séance ? Certains observateurs se disent choqués de voir des adversaires deviser ensemble dans les couloirs de la Chambre. À vrai dire, la vie serait vite infernale si les mœurs quotidiennes reproduisaient fidèlement les tensions politiques. Tous les hommes politiques n'acceptent pas de jouer le jeu, et renâclent à laisser au vestiaire les antagonismes qui sont leur raison d'être. André Tardieu raconte que, élu à la Chambre en 1914, il refusait de saluer Jaurès, qu'il avait ardemment combattu. Son collègue Albert de Mun lui proposa de lui présenter l'orateur socialiste. Devant son refus, son collègue le prit par le bras et lui dit : « Vous avez tort mon petit. Vous êtes député. Il faut prendre les mœurs de la maison *. » Cette anecdote est typique. L'esprit de corps

doit-il effacer des clivages bien réels ? Comme on le verra plus loin, il y a bien des nuances entre la civilité et la camaraderie. Peut-être faut-il ne pas accorder trop de crédit au stéréotype bien connu montrant des députés de bord opposé fraternisant à la buvette un moment après s'être violemment interpellés.

Ce qui m'a frappé au Palais-Bourbon, c'est la généralisation du tutoiement entre parlementaires. Sans distinction d'âge et de sexe, sans égard pour les appartenances partisans, beaucoup d'élus se tutoient. Les nouveaux ont quelque difficulté à intégrer cette pratique. Mais elle a l'avantage de rassurer, après la difficile période d'adaptation, les députés qui font leurs premiers pas après avoir subi le blues de l'élection. Fatigués d'une campagne souvent éprouvante, ils ont du mal à supporter l'anonymat relatif où ils se trouvent plongés dans ce milieu encore mal connu du Palais-Bourbon, surtout après avoir été en première ligne sur le terrain durant plusieurs mois. Un peu désorientés, ils assimilent cette façon de se parler les uns aux autres. C'est un code qui s'est imposé dans la deuxième décennie du siècle. On dit que Jaurès a toujours mal accepté le tutoiement, même de la part de ses amis politiques. Plus récemment, François Mitterrand, lorsqu'il siégeait au Palais-Bourbon, a toujours privilégié le vouvoiement. Des parlementaires qui tutoient sans affectation la majorité de leurs collègues ne vont pas jusqu'à dire « tu » à Valéry Giscard d'Estaing ou à Édouard Balladur. Comme me confiait l'un d'eux : « Je tutoie facilement mes collègues et les ministres, mais je n'ai jamais pu tutoyer Simone Veil. J'ai toujours eu l'impression qu'on n'était pas du même monde. » La distance sociale, le prestige politique suffisent à faire obstacle à ce qui apparaît alors comme une familiarité de mauvais aloi. Le « tu » à tort et à travers peut se heurter à un « vous » qui renverra l'interlocuteur à sa position d'inférieur dans la hiérarchie du monde politique. Aussi pratiqué soit-il entre pairs, il ne faut pas accorder

* André Guérin, *La Vie quotidienne au Palais-Bourbon à la fin de la III^e République*, Paris, Hachette, 1978.

trop d'importance au tutoiement. Comme le remarque une collaboratrice d'un des principaux groupes parlementaires, « le tutoiement n'a jamais été synonyme de confiance ». Il s'agit avant tout d'une convention destinée à marquer une communauté de statut.

L'esprit de club a ses limites : y chercher un esprit de corps serait sans doute exagéré. La diversité qui règne au sein du monde parlementaire interdit tout amalgame. Les origines sociologiques, les situations politiques, l'éloignement ou la proximité des centres de pouvoir, tout concourt à nuancer l'image d'un groupe fermé sur lui-même. En fait, ce qui peut s'apparenter à un esprit de corps se manifeste quand les députés se trouvent mis sur la sellette par la presse et les médias. Alors on observe des réactions similaires d'un bord à l'autre de l'échiquier politique. Il en est ainsi quand on s'en prend aux privilèges qui seraient l'apanage des députés. Régulièrement la question ressurgit : les parlementaires ne sont-ils pas des nantis ? Méritent-ils d'être aussi bien traités par la République ? Aussitôt, toutes opinions confondues, les intéressés font face. Ils exhibent leur feuille de paie et se plaignent d'être jetés en pâture à la vindicte publique.

Qu'en est-il en réalité ?

Indemnités et réalités

Les parlementaires sont-ils des privilégiés du système, comme on l'a parfois complaisamment affirmé ? Régulièrement les médias se penchent sur cette question. Une des plus récentes enquêtes, due au journal *Le Point*, conclut que « les hommes politiques, à condition de ne pas être corrompus, ne font pas fortune. C'est le goût du pouvoir qui les fait courir, pas celui de l'argent » (*Le Point*, 1998, n° 1363, p. 65). Leurs émoluments sont nettement inférieurs à ceux des responsables économiques. Certes, comparés aux traitements de la fonction publique, ceux des députés se situent dans la fourchette supérieure *. L'indemnité de base correspond au traitement d'un conseiller

d'État ayant moins d'une année d'ancienneté. La plupart des députés ont également un autre mandat. Mais les indemnités perçues au titre du mandat local varient presque de un à dix des maires de petites communes * (60 % des maires règnent sur des communes de moins de cinq cents habitants) à ceux des plus grandes villes ** (excepté Paris, Lyon, Marseille). De même, la différence est significative entre un président de conseil général et un simple conseiller ***. Pour les « grands » maires et les présidents des assemblées régionales et départementales, l'écêtement du cumul d'indemnités à moins de 50 000 francs a sans nul doute constitué un véritable manque à gagner. Cette mesure s'inscrit dans un mouvement plus général de « moralisation » de la vie politique.

Si la question du cumul est encore loin d'être réglée, ce qui est sûr, c'est qu'aujourd'hui on s'achemine vers une clarification de situations qui ont longtemps donné prise à la critique. Il est frappant de constater la violence avec laquelle la presse s'en est pris aux « quinze millistes », au moment du vote de l'augmentation de l'indemnité en 1914. Au point que les manuels d'instruction civique d'avant-guerre se voyaient contraints de défendre l'indemnité parlementaire « sur laquelle s'exerce souvent une critique injuste **** ». Il faut dire qu'à cette époque les parlementaires pouvaient non seulement cumuler autant de mandats qu'ils le souhaitaient, mais exercer sans contrainte les professions les plus diverses.

Aujourd'hui, les incompatibilités qui visaient essentiellement la fonction publique se sont étendues au secteur privé. Mais avant d'aborder cette question, notons que certains fonctionnaires peuvent continuer d'exercer leur pro-

* Cf. annexe 2 : Les revenus des députés.

* 2 684 francs.

** 21 159 francs.

*** 29 091 francs contre 8 951 francs.

**** Challaye et Reynier, *Morale et instruction civique, 2^e année de l'École primaire supérieure*, cité in Pierre Guiral, Guy Thuillier, *La Vie quotidienne à la Chambre...*, op. cit., p. 112.

fession sans abandonner leur mandat parlementaire. Il s'agit des professeurs d'université, en vertu d'une tradition qui remonte à 1849. Ce privilège, que partagent les ministres du culte d'Alsace-Lorraine, se justifie par leur indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Dans une décision prise le 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel a affirmé que cette indépendance constituait un principe constitutionnel. On peut, avec Yves Mény *, s'étonner de la perdurance d'un privilège désuet, et se demander pourquoi il ne concerne que les seuls professeurs et non leurs collègues maîtres de conférences. En outre, il est prévu depuis 1958 de l'étendre aux directeurs de recherche du CNRS. Bizarre, quand même, le soin pris, à l'époque, pour appliquer aux chercheurs un traitement égal à celui des universitaires ! De mauvaises langues ont dit que cet ajout était conçu à l'intention de Jacques Soustelle, politicien gaulliste influent autant que chercheur reconnu, grand spécialiste des Aztèques, qui pouvait ainsi siéger à la Chambre tout en conservant son poste au CNRS. Interprétation sans doute trop prosaïque, mais qui sait... En tout cas, ce qui est sûr, c'est que les intéressés bénéficient d'un double traitement, et ce dans la plus complète légalité.

Tournons-nous maintenant vers le privé. Il est interdit aux députés d'exercer des fonctions de direction dans les entreprises qui bénéficient d'avantages accordés par l'État ou les collectivités publiques, ou qui travaillent pour le compte ou sous le contrôle de l'État. Sont également visées les entreprises qui ont un objet financier ou font publiquement appel à l'épargne, celles qui exercent une activité immobilière à but lucratif ou les sociétés contrôlées à 50 % par les entreprises précédentes. Pour les avocats, dont on a vu qu'ils pouvaient continuer à exercer leurs fonctions, il leur est interdit de plaider directement ou indirectement contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou les établissements publics. Ils ne peuvent plaider pour les entreprises visées par la législation sur les incompatibilités.

* Yves Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 45-47.

Le contrôle des incompatibilités est exercé par le bureau de l'Assemblée ou, en cas de contestation, par le Conseil constitutionnel. Il est intéressant de voir comment ce dernier a réglé le problème soulevé lors de l'élection d'un parlementaire qui occupait alors un rôle de premier plan dans le monde des affaires : Bernard Tapie. S'était bien évidemment posée la question de l'incompatibilité entre son mandat électoral et ses fonctions à la tête d'une société ayant des activités financières.

Le Conseil constitutionnel trancha clairement, et cela mérite lecture rétrospective. Selon les sages, les fonctions de président-directeur général de la société Bernard Tapie Finance n'étaient pas incompatibles avec le mandat de député au motif que, si la société Bernard Tapie Finance « comprend des activités financières, celles-ci ne présentent nullement un caractère exclusif ; qu'en outre, les sociétés dans lesquelles la société Bernard Tapie Finance détient des participations exercent, à une exception près, une activité à caractère industriel et commercial » (Décision n° 89-9 I du 6 mars 1990). Régulièrement des problèmes d'incompatibilité sont soumis par les députés concernés au bureau de l'Assemblée. J'ai pu constater la rigueur avec laquelle ces questions sont abordées. Le président et ses collègues sont très soucieux d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation des textes, qui pourrait éveiller une quelconque suspicion à l'égard des parlementaires. On retrouve là l'une des obsessions des élus : ne pas alimenter un antiparlementarisme, selon eux, toujours latent. Les députés ne cessent de souligner qu'ils n'ont pas choisi cette fonction par appât du gain. « Mon revenu a régressé depuis que je suis devenu parlementaire », constate Charles de Courson, qui a commencé sa carrière en tant que haut fonctionnaire à la Cour des comptes. Son frère, chef d'entreprise, s'est souvent étonné qu'il n'ait pas préféré cette voie. Après tout, comme beaucoup d'énarques, il aurait pu judicieusement – et juteusement – « pantoufler ». Lorsqu'on considère l'indemnité parlementaire, il ne faut pas oublier que celle-ci est toujours amputée des cotisations qu'ils versent à leur formation politique. Par exemple,

un député RPR reverse mensuellement 1 000 francs au parti, 1 000 francs à son groupe politique. À Démocratie Libérale, le groupe retient 2 000 francs. Pour le PS, la part qui revient au parti est de 2 500 francs ; pour les députés « non cumulards », elle a été abaissée à 1 000 francs. À l'UDF on donne des chiffres équivalents. Les députés verts et les députés communistes reversent à leur parti une part importante de leur indemnité. Pour les communistes, il est normal que les députés, qui sont les élus du peuple, ne bénéficient pas de privilèges et demeurent en prise sur les difficultés du quotidien. Cette position s'inscrit dans le prolongement de ceux qui, au début du siècle, tel le socialiste Mouchel, interpellaient ainsi leurs collègues : « Pourquoi vivrions-nous mieux que la majorité de nos électeurs * ? » En outre, le député communiste se définit avant tout par son appartenance au parti. C'est à ce dernier qu'il doit son investiture, et l'on a vu par le passé des parlementaires, en désaccord avec la ligne officielle, éliminés sans appel de la scène politique. Dans cette conception, il importait que le député ne possède pas une trop grande indépendance matérielle, et que la légitimité ne soit pas seulement fondée sur la notabilité locale de l'élu. On suspectait aussi le manque de fermeté idéologique de ces derniers, toujours guettés par le « crétinisme municipal ». Aujourd'hui, les choses ont évolué, avec le développement d'un pluralisme interne qui a remis en cause le centralisme démocratique longtemps dominant. Les positions locales sont devenues un facteur essentiel de survie pour le parti communiste. Au point qu'un dissident comme Jean-Pierre Brard, maire de Montreuil, jouit d'une position confortable, en tant qu'apparenté au groupe communiste. Il ne semble pas, cependant, qu'on remette de sitôt en cause le mode de rémunération des députés. Il permet aux communistes de présenter à leur électorat une image d'intégrité et de transparence ; il offre aussi à l'appareil des rentrées financières non négligeables.

* *Ibid.*, p. 111.

Que retenir de tous ces chiffres ? D'abord, que le revenu des députés s'apparente ni plus ni moins à celui des hauts fonctionnaires, sans les primes qui, souvent, viennent accompagner les rémunérations de ces derniers. À l'inverse, les députés se voient, eux, contraints de reverser des montants plus ou moins élevés à leur parti. En considérant le revenu net des parlementaires, ils ne constituent pas une classe de nantis. Ce qui frappe plutôt, à considérer ces données, ce sont les différences de situation bien réelles entre les députés dont l'essentiel du revenu est lié à leur mandat, et ceux qui continuent d'exercer une profession, par exemple les avocats, les médecins, les professeurs d'université, ou les responsables de sociétés. Parmi les parlementaires, on est bien conscient qu'il y a « plusieurs mondes », et certains n'hésitent pas à opposer l'opulence des « gros » aux difficultés des « petits ». Un autre trait souvent souligné par mes interlocuteurs concerne les avantages dont jouissent les « grands cumulards », présidents d'exécutifs départementaux ou régionaux et maires de villes importantes. « Alors que nos frais de représentation sont vampirisés par les investissements à faire dans la circonscription, ceux qui ont déjà une mairie, un secrétariat organisé, n'ont même pas à se préoccuper de ce problème. Ils peuvent disposer comme bon leur semble de l'indemnité de représentation », me confie une parlementaire qui préfère garder l'anonymat. Le même genre de remarque revient souvent. Certes, le temps est passé où il n'y avait aucune limite financière au cumul ; l'inégalité se situerait plutôt au niveau de l'utilisation des frais de représentation. Les non-cumulards se plaignent de ne même pas avoir de quoi tenir un journal de circonscription, une fois qu'ils ont acquitté les frais relatifs à leur permanence, plus tous les à-côtés indispensables pour une bonne implantation, à commencer par les coupes qu'on décerne dans les compétitions locales chaque fin de semaine.

« Il faut compter au moins 100 francs pour une coupe, ça n'a l'air de rien, mais au bout de cinquante-deux semaines, ça finit par compter », conclut un député du Nord mi-ironique, mi-résigné. Une de ses collègues de la

région parisienne raconte qu'il y a eu contestation juste après sa victoire. Ce contentieux, au terme duquel son élection a été confirmée, lui a néanmoins coûté 32 000 francs de frais de justice. « Naïvement je croyais que l'Assemblée, ou mon parti, prendrait en charge ces frais. C'est finalement moi qui ai dû payer. Comme début au Palais-Bourbon, ce n'est pas très encourageant, à moins d'avoir une fortune personnelle. » La position d'un député dépourvu d'autre fonction n'est évidemment pas la même que celle d'un notable qui dispose des services de l'exécutif qu'il dirige. Jean-Pierre Brard, député-maire de Montreuil, souligne qu'il tient sa permanence dans un lieu extérieur à la mairie. En tant que parlementaire, il réalise une publication à destination de ses électeurs qui n'a rien à voir avec le journal municipal. Les députés-maires affirment qu'ils prennent soin de séparer leurs activités liées aux différents mandats. Ils sont donc amenés, comme leurs collègues, à utiliser pleinement leur indemnité de représentation. Il n'y a pas de raison de ne pas accorder foi à ces affirmations, même si certains peuvent être tentés de profiter au mieux des avantages de leur position. Mais il n'en reste pas moins vrai que le statut de grand cumulard suscite l'agacement, voire l'amertume chez ceux qui n'ont pas accès aux mêmes privilèges. On n'en est pas à la guerre ouverte ; il suffit parfois d'une allusion, et l'atmosphère se charge bien vite de non-dits assourdissants.

Deux constats donc : le premier, c'est que la suspicion dont se font l'écho les médias à l'encontre des salaires perçus par les députés n'a pas de véritable fondement. Si dérive il y a eu dans la période récente, c'est dans des affaires liées aux pratiques locales, rendues possibles par la décentralisation et l'extension des pouvoirs locaux. En lui-même le mode de rémunération des élus n'est pas différent de celui qui est pratiqué dans d'autres pays, à ceci près que les députés français sont plutôt moins bien lotis que leurs collègues allemands et américains : ces derniers n'ont-ils pas droit à un traitement annuel et à des frais de collaborateurs et de représentation très élevés ? Face à ce qu'ils ressentent comme d'injustes accusations les élus font bloc ;

mais il n'y a ni plus ni moins de corporatisme dans leur attitude que dans celle d'autres élites habituées à être épinglées comme les parangons d'une hypothétique « privilégiature ». Plus intéressant est le second constat, celui de très réelles disparités au sein d'un groupe bien moins homogène qu'il n'y paraît, sous ses allures de club. Ces disparités ne sont pas nouvelles ; curieusement elles tendent plutôt à s'accroître avec la professionnalisation de la fonction politique. Si, à l'origine, les parlementaires étaient, au sens économique du terme, des notabilités, la majorité d'entre eux a aujourd'hui les traits d'une classe moyenne issue du fonctionariat.

La dépendance des partis

Cette démocratisation de la fonction électorale a pour contrepartie une dépendance accrue des élus envers leurs formations politiques. On ne devient député qu'à condition de travailler activement pour un parti. Tous les investissements matériels et immatériels – l'argent nécessaire aux campagnes électorales, tout comme l'investiture, qui est un facteur de légitimité essentiel – proviennent principalement des appareils politiques. C'en est bien fini du temps où un candidat pouvait, sur son seul nom, attirer les suffrages des électeurs et naviguer d'un parti à l'autre. En 1932, on comptait rien moins que dix-sept groupes parlementaires ; on a quelque difficulté aujourd'hui à saisir les différences entre la gauche indépendante et les indépendants de gauche, les républicains du centre et la fédération républicaine, etc. Cette pluralité d'étiquettes offrait aux députés toute une palette de choix. Il a fallu attendre la V^e République pour voir se raréfier le nombre de groupes en même temps que se renforçait le lien entre les députés et leurs partis. Il est significatif que l'étiquette « indépendants » qui, de Pinay à Giscard *, surnagea d'une Répu-

* L'un appartenait au groupe des Indépendants et paysans, l'autre était membre des Républicains indépendants.

blique à l'autre, ait désormais quasiment disparu du vocabulaire spécialisé et ne survive que très discrètement. L'appellation d'un des groupes de l'opposition est bien Démocratie libérale et indépendants (DLI), mais comme le reconnaît l'un de ses parlementaires, « on dit toujours DL, c'est ce sigle que connaît l'opinion ».

La montée en puissance des grands partis, le fait qu'ils bénéficient aujourd'hui d'un financement public et qu'ils constituent des organisations très structurées, a sans conteste modifié la donne. Curieusement, d'ailleurs, c'est le régime instauré en 1958 par un homme qui se voulait au-dessus des partis, qui est à l'origine de ce phénomène. Tout s'est progressivement mis en place dans la perspective de l'élection présidentielle. Loin de correspondre à une avancée du parlementarisme, le renforcement des partis s'inscrit avant tout dans une logique présidentialiste. Quand Mitterrand prend le contrôle du PS en 1971, cet acte marque la reconnaissance implicite du rôle des formations politiques dans la course à la présidence. On n'a pas toujours mesuré l'importance de ce tournant essentiel. Jusqu'alors Mitterrand avait oscillé entre deux visions de la politique. Il avait d'abord construit toute sa carrière en utilisant une toute petite formation politique. L'UDSR, dont il était l'un des leaders, était un « groupe charnière » indispensable à la mise en place des coalitions de gouvernement de la IV^e République, ce qui assurait invariablement à Mitterrand et à ses amis quelques portefeuilles ministériels. Le jeu des partis dans le système parlementaire impliquait la présence d'une pluralité de groupes qui gravitaient autour des quelques grandes formations. Cette pluralité ouvrait la possibilité de reconstituer en permanence de nouvelles combinaisons, sans pour autant modifier radicalement les orientations gouvernementales. La composition des gouvernements était conçue comme le prolongement exact de la vie parlementaire. D'un côté des hommes dont la présence récurrente était garante d'une continuité politique, de l'autre une succession de figures qui avaient surtout un rôle de représentation : ils incarnaient l'éventail des tendances s'exprimant à l'Assemblée. Après 1958, le gouverne-

ment devient l'expression d'une majorité stabilisée. Ce système est exactement l'inverse du précédent : il ne donne plus matière aux combinaisons qui caractérisaient la IV^e. En revanche, un changement de majorité signifie une rupture forte. Pendant plus de vingt ans, l'alternance sera présentée par le pouvoir comme un véritable danger. Lorsque Mitterrand revient sur le devant de la scène, dans un premier temps, lorsqu'il se présente contre de Gaulle en 1965, il cherche à apparaître, à la manière du Général, comme un rassembleur, non inféodé à un parti. Il rejette la conception qui lui avait assuré une réussite sous la république précédente, et se construit un personnage d'homme d'État fédérant autour de lui les groupes politiques de gauche. Mais quelques années plus tard il doit se rendre à l'évidence : sans une organisation solide, un présidentiable ne pèse pas lourd dans le système, ce qui l'incite à s'emparer du pouvoir dans un parti qui n'avait jamais été le sien, mais qui lui permettra d'accéder au sommet. À partir de 1971, à gauche comme à droite, la vie politique est désormais focalisée autour des grands partis, mais dans un contexte d'action qui dépasse et englobe la pratique parlementaire.

Dans cette perspective, le contrôle des groupes politiques à l'Assemblée est un élément clé dans les stratégies en présence. Il sanctionne un rapport de forces. Que Jean-Louis Debré, proche du président de la République, ait emporté la présidence du groupe RPR contre un candidat soutenu par les balladuriens, n'est pas une donnée anodine. De même, le choix de Jean-Marc Ayrault, l'un des maires de grandes villes qui ont soutenu très tôt Lionel Jospin, est significatif. Dans le passé récent, le groupe socialiste a été dirigé par Louis Mermaz, l'un des mitterrandistes historiques. Mais le fait qu'en pleine lutte entre courants socialistes, Laurent Fabius ait pris en main le groupe, reflète bien l'importance de l'enjeu. Au groupe UDF la victoire de Philippe Douste-Blazy sur le candidat de François Bayrou, Gilles de Robien, a illustré la rivalité entre les deux hommes qui, par-delà l'Assemblée, se battent pour le leadership au centre droit. Au groupe communiste, la prééminence d'Alain Bocquet n'est pas vraiment contestée : il a

fait ses preuves dans ce rôle, où sous des allures plutôt conservatrices, il maintient très habilement l'équilibre entre rénovateurs et orthodoxes. Le rôle des présidents de groupe est essentiel : il s'agit à la fois de maintenir la cohésion et la discipline, mais aussi de veiller à assurer l'expression des différentes sensibilités. « Tous les mercredis, je déjeune avec dix députés ; le matin je reçois les responsables RPR de chaque commission », explique Jean-Louis Debré. Il y a bien sûr la réunion hebdomadaire du groupe, qui a lieu le mardi, au RPR comme dans les autres formations. L'ordre du jour de ces réunions correspond aux questions qui vont être abordées dans les commissions et en séance. Elles peuvent donner lieu à des discussions où s'expriment des points de vue différents. Mais l'essentiel est de transmettre aux députés les orientations essentielles, de désigner les orateurs, et que chacun, au sortir de la réunion, ait bien en tête la stratégie mise au point par le bureau du groupe.

Plus la taille des groupes politiques est importante, plus la gestion s'avère délicate. Cela tient au fait que la palette des sensibilités politiques est nécessairement plus étendue, avec les risques de discordance que cela implique. Par exemple, au groupe socialiste qui comprend 251 membres (dont 9 apparentés), il n'est pas rare que des divergences de vue apparaissent, qui viennent fissurer l'homogénéité de surface, ce qui n'empêche pas la discipline collective de prendre généralement le dessus. Un autre inconvénient des grands groupes est de rendre plus difficile l'expression des députés. Il est plus facile de se voir confier un rapport ou un rôle de porte-parole sur une question dans un groupe restreint où l'on a tendance à manquer d'orateurs. Cela donne la possibilité à des députés nouveaux ou peu connus de faire leurs armes et parfois de se faire connaître sur des sujets qui, dans les grands groupes, sont souvent monopolisés par les ténors. Les six écologistes ont l'embarras du choix, s'ils veulent s'exprimer. Dans le cadre du petit groupe RCV, ils n'ont pas de mal à décrocher une question au gouvernement lors des retransmissions télévisées du mardi ou du mercredi, alors que leurs collègues socialistes

devront batailler ferme pour obtenir un temps de parole dans les mêmes circonstances.

En ce qui concerne la discipline collective, curieusement le plus souple est aujourd'hui le groupe communiste. Finie la rigidité stalinienne : en ce qui concerne la politique gouvernementale, on navigue entre le oui et l'abstention. Certaines mauvaises langues prétendent que si le parti continue à s'amoindrir, il y aura bientôt autant de lignes politiques que de députés communistes. Comme me disait sans rire une collaboratrice du groupe : « Aujourd'hui on dit ce qu'on pense, c'est un phénomène nouveau. » Au PS on dit aussi ce qu'on pense, mais on ne vote pas toujours ce qu'on dit. Mais comment échapper au destin de « godillots » quand on est le parti du Premier ministre, et surtout en temps de cohabitation où l'on vit une guerre larvée avec le pouvoir présidentiel ? Dans ces périodes, le mieux est de faire front, surtout quand la majorité se dit « plurielle ». Difficile, cependant, de garder le cap : le président du groupe n'a à sa disposition que des armes symboliques. Lorsqu'un député entre trop ouvertement en dissidence, son groupe peut lui adresser un blâme. Mais la seule sanction efficace consiste à le priver d'investiture, lorsqu'il souhaite se représenter dans sa circonscription. À vrai dire, cette arme est à double tranchant : lorsqu'un député est bien implanté localement, sa formation hésite à présenter un autre candidat contre lui. Ce genre de situation ne peut que profiter au parti adverse. Les élus les plus fragiles se trouvent, eux, plus dépendants de la logique partisane. En fait, dans l'ensemble, les députés se plient à la discipline politique de leur groupe, notamment au RPR et au PS. Lors de la ratification du traité d'Amsterdam, ils ont été peu nombreux dans le groupe gaulliste à voter négativement, bien que la démarche d'un Charles Pasqua y rencontre un écho indéniable. De même, chez les socialistes, les textes gouvernementaux sont massivement votés. Chez les centristes et les libéraux, la tradition veut qu'on soit plus individualiste, c'est le vieux syndrome de « l'indépendant ». Aujourd'hui cependant on joue à fond le jeu de l'opposition, quelles qu'aient pu être les tentations de voter sur cer-

tains textes avec les socialistes. Reste le groupe qui rassemble Verts, radicaux de gauche et Mouvement des citoyens. Le RCV a pour seule caractéristique commune d'être une partie de la majorité de gauche. On se réunit chaque semaine pour s'informer mutuellement et se partager les temps de parole. Mais il ne s'agit pas de réunions politiques à proprement parler. Chaque composante débat séparément de la ligne à suivre et s'organise à sa manière. Le RCV offre un cas intéressant : c'est en quelque sorte un groupe d'opportunité, où la dissonance est la règle, même si chacun y trouve son compte.

La majorité plurielle, contrairement aux prévisions, n'a pas connu trop d'anicroches. Certains sujets comme l'immigration ou, dans un tout autre registre, la chasse ont suscité de réelles tensions. Mais trop d'intérêts communs unissent les socialistes et leurs alliés pour qu'ils se laissent gagner par des tensions centrifuges. En règle générale, un tel phénomène ne se développe que si des compétitions fortes ont lieu au sommet. On a vu des majorités devenir presque ingérables en raison d'une guerre des chefs. Ce fut le cas à droite, entre 1978 et 1981, où la guérilla entre gaulistes et giscardiens atteignit son paroxysme. À l'époque, Raymond Barre dut gouverner en utilisant une arme procédurale : l'article 49-3 *. Or le RPR, en tant que composante de la majorité présidentielle, ne pouvait se permettre de censurer le gouvernement. « Le feu d'artifice, raconte Raymond Barre, ce fut le vote du budget à l'automne 1979. » Le RPR demandait au gouvernement de réduire les dépenses de deux milliards de francs. « Moi j'ai dit, je ne réduis rien du tout, par conséquent vous aurez le 49-3. Et il a fallu poser le 49-3 sur les recettes, sur les dépenses, sur le vote général du budget, revenir en deuxième lecture, recommencer sur les recettes, sur les dépenses, et sur le vote général du budget. On a fait, si je ne

* Le 49-3, grâce auquel, à moins d'une motion de censure, le texte est adopté, fait partie de l'arsenal dont dispose le gouvernement pour faire voter les textes (voir chapitre 3). Il est moins destiné à l'opposition qu'à contraindre la majorité à prendre ses responsabilités.

me trompe, six 49-3. » Par une décision mémorable, le jour de Noël 1979, le Conseil constitutionnel annula la loi de finances au motif que la première partie de la loi n'avait pas été adoptée avant que la seconde partie soit mise en discussion, ce qui obligea les députés à revenir en urgence à l'Assemblée où, cette fois, tous les votes furent acquis en un temps record. Les dernières années du septennat giscardien ont été marquées par l'apparition de stratégies de résistance interne à la majorité. Le recours à l'obstruction devint une arme qui sera souvent réutilisée par la suite. Plus récemment on a vu se reproduire ce type de tension à l'intérieur de la majorité, notamment à l'approche de l'élection présidentielle de 1995. Cette fois, c'était à l'intérieur même du parti dominant, le RPR, tétanisé par les candidatures concurrentes de Jacques Chirac et d'Édouard Balladur. Aux dires des parlementaires qui l'ont vécue, cette période fut très éprouvante. Le groupe était tiraillé entre la fidélité au président du RPR et l'attraction qu'exerçait un Premier ministre porté par des sondages favorables. « C'était psychologiquement très dur, raconte un député qui a d'emblée suivi Chirac. De part et d'autre on chassait le député comme le dahu. C'est peu de dire que l'atmosphère des réunions de groupe était lourde. » Aujourd'hui les plaies se sont refermées. Dans les bureaux, on trouve un peu partout des photos du président. Et surtout, à la différence de leurs collègues des autres partis, les parlementaires RPR cultivent une symbolique commune.

Pèlerinage à Colombey

Entre eux les députés gaullistes s'appellent « compagnons », soulignant ainsi l'importance de la convivialité au sein du groupe. La fidélité à une même cause est censée transcender les querelles de personnes, bien que ces dernières années, celles-ci aient empoisonné la vie du mouvement. Le RPR se veut une sorte de tribu qui prolonge le geste fondateur du grand ancêtre disparu. Ici on aime rappeler la mémoire du grand homme, et je remarque la pré-

sence de ses photos un peu partout, au siège du groupe où elles voisinent avec celles de Malraux, mais aussi dans les bureaux des députés. Ce qui me frappe, d'ailleurs, c'est que les gaullistes ont une prédilection pour les photos que n'ont pas leurs collègues, ni à droite ni à gauche. Chez les uns et les autres, toute imagerie de ce genre semble presque bannie. Sans doute cela tient-il au fait que le RPR se pense d'abord en référence à un héros dont on entretient le culte par l'image et le rituel. À cet égard, le pèlerinage annuel à Colombey-les-Deux-Églises le 9 novembre, jour anniversaire de la mort du Général, représente un moment fort de la vie du groupe. Il comprend plusieurs séquences. D'abord les parlementaires se rendent ensemble à la gare de l'Est d'où ils prennent le train qui les mènera à Bar-sur-Aube. Parmi les habitués de Colombey, on voit se joindre aux députés des sénateurs, d'anciens parlementaires et des personnalités connues dans les rangs gaullistes. C'est ainsi que je pus m'entretenir avec Anne Braun, qui fut durant quarante-cinq ans la secrétaire générale du groupe politique et garde la nostalgie de cette génération de la Résistance qui domina jusqu'en 1981. Le voyage en train est l'occasion d'un agréable déjeuner. Un excellent pouilly fumé *Villa Paulus* accompagne le médaillon de foie gras et sa brioche, suivi d'un agréable filet de bœuf sauce périgourdine. Jean-Louis Debré passe de table en table saluer ses hôtes. L'atmosphère est bon enfant ; chacun y va de son commentaire sur les derniers événements de la vie politique. Dans un autre wagon se trouve Philippe Séguin entouré de journalistes. Ses déclarations à propos du débat en cours sur le pacte civil de solidarité alimenteront l'actualité politique. Non loin de moi se trouve le questeur de l'Assemblée, Henri Cuq. Patrice Martin-Lalande, dont je partage la table, me raconte qu'il est venu tout jeune de La Motte-Beuvron – il en est aujourd'hui le député – à Colombey par des moyens de fortune. C'était le premier pèlerinage dans une atmosphère de deuil. Aujourd'hui les rangs des gaullistes historiques sont désormais clairsemés. Mais le rituel a gagné ses lettres de noblesse.

Tous les dignitaires du mouvement sont présents. Jacques Chirac est allé se recueillir à Colombey dans la matinée. En descendant du train, trois autobus nous attendent. Un peu en avant de moi est assis Jean Tibéri, et sur le rang de gauche Bernard Pons qui lit ostensiblement le journal sans lui adresser la parole. On nous dépose près de l'église de Colombey. Nicolas Sarkozy s'apprête à entrer, et non loin de lui le député de la circonscription, François Baroin, serre des mains. La deuxième séquence du rituel consiste en une messe à la mémoire du Général. Son petit-fils, le député RPR Jean de Gaulle, est au deuxième rang, près de Jean-Louis Debré et derrière Philippe Séguin. Après la cérémonie religieuse, on se rend au cimetière. Séguin, Debré et les autres parlementaires viennent s'incliner sur la tombe du général. Suit une troisième séquence qui a pour cadre le mémorial, avec l'immense croix de Lorraine. Notre groupe observe une minute de silence. Dans ce froid de novembre, la lumière est belle ; le cérémonial est presque minimaliste. Point de discours, une évocation muette de l'homme du 18 Juin. Une dernière halte au musée où j'entrevois Alain Juppé en train de signer un autographe, et c'est le retour vers la gare. Sur le quai j'entends des jeunes plaisanter : « Tiens, voilà les guignols ! » Manière bien à eux d'exprimer leur surprise, à croiser ainsi l'ancien Premier ministre et des figures connues. Non loin – drôle de contraste – un sénateur se remémore l'époque révolue où l'on distribuait généreusement toutes sortes de décorations : l'Ordre de Victoria, le Pont d'or des Andes, et toutes les médailles de la France d'outre-mer. Dans le train qui nous ramène à Paris, la politique refait surface. Les compagnons préparent la prochaine offensive : Jospin a mangé son pain blanc. D'autres, moins optimistes, s'interrogent sur l'avenir de l'Alliance : l'union de l'opposition n'est sans doute pas pour demain.

Le rituel de Colombey porte la double marque du souvenir et de la convivialité. Les séquences centrales mettent au premier plan le lien quasi mystique avec le chef de la France libre. Lien qui se trouve ravivé chaque année, comme la flamme qu'on entretient, par le déplacement en

corps des gaullistes. Transcender la politique pour retrouver la pureté d'un idéal commun, tel est le sens du rituel. D'où l'absence de décorum dans un acte collectif qui se veut retour aux sources, par-delà les vanités du pouvoir. Comme dans d'autres tribus plus exotiques, l'invocation périodique de l'ancêtre est prétexte à renforcer la cohésion du groupe. On ne trouvera pas l'équivalent du rituel de Colombey dans les autres groupes politiques : leur calendrier est plus prosaïque, avec pour scansion annuelle la réunion des journées parlementaires de rentrée, et les rassemblements régulièrement organisés par les partis.

En suivant les députés RPR, je suis sorti pour quelques heures du Palais-Bourbon. J'avais suffisamment arpenté cet espace pour m'évader vers cette contrée hautement symbolique, puisque le Général y effectua sa « traversée du désert », et ne cessa de vitupérer contre le régime parlementaire. Retour à l'Assemblée, plusieurs questions m'ont hanté. Si de Gaulle a réussi dans son offensive contre les partis, n'a-t-il pas affaibli durablement l'institution parlementaire ? Les choses n'ont-elles pas évolué dans la dernière décennie, avec l'expérience des alternances et des cohabitations ? De quel espace dispose la représentation nationale dans sa lourde mission qui est de faire la loi et de contrôler l'action du gouvernement ? Là encore il y a les textes, mais aussi la pratique quotidienne et les rapports complexes qui lient le pouvoir et le microcosme politique. De quoi susciter la curiosité de l'ethnologue avide de se repérer dans ce luxe de procédures et de mieux comprendre la manière dont cette maison lourde d'histoire organise ses activités. Il est temps d'aller plus avant et de pénétrer dans la fabrique des lois.

CHAPITRE III

La fabrique des lois

Nostalgie

« L'institution parlementaire souffre en France d'un discrédit grave. » C'est par cette constatation désenchantée qu'André Chandernagor introduisait un ouvrage au titre significatif, *Un Parlement pour quoi faire ?* publié moins de dix ans après que la Constitution de 1958 eut modifié en profondeur le système politique français *. Le renforcement de l'exécutif, le primat effectif de la décision sur la délibération correspond à une évolution plus générale qui caractérise l'ensemble des démocraties occidentales depuis l'après-guerre. Les prérogatives de l'Assemblée sont désormais limitées, mais elle n'en a pas moins conservé une double fonction bien réelle de législation et de contrôle. Le pouvoir législatif des députés est clairement inscrit dans la Constitution. L'article 34 dispose que « la loi est votée par le Parlement ». Si les députés se réunissent au Palais-Bourbon, c'est avant tout dans le but de produire une législation. L'autre aspect de leur activité consiste à contrôler l'action de l'exécutif, grâce notamment aux séances de questions au gouvernement dont deux par semaine sont diffusées en direct sur France 3, ainsi qu'à la mise en œuvre de commissions d'enquête. Pour revenir à l'aspect législatif du travail parlementaire, si le vote de la loi est bien l'apa-

* André Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 9.

nage des députés, la Constitution précise que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » (article 39). On distingue deux types de textes : les uns sont des *projets de loi* qui émanent du gouvernement et sont « déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale après délibération en Conseil des ministres ; les autres sont des *propositions de loi* rédigées par un ou plusieurs parlementaires. En pratique, l'essentiel de la législation se fonde sur les projets de loi gouvernementaux. En droit, l'Assemblée pourrait tout aussi bien se consacrer à l'examen des propositions de loi. Sauf que... c'est le gouvernement qui dispose d'un pouvoir d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée. Ce qui veut dire qu'il privilégie ses propres projets au détriment des propositions émanant des députés. Il suffit de jeter un œil sur la statistique concernant l'activité législative de l'Assemblée pour la session 1997-1998 : pour 91 projets de loi déposés, le nombre de propositions de loi déposées atteint 338 ; 23 seulement ont été adoptées. Ces chiffres en disent long sur le déséquilibre existant entre l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire.

On ne s'étonnera pas que les députés, toutes tendances confondues, ne soient pas sans quelque amertume à l'égard du « parlementarisme rationalisé ». La Constitution de 1958 a en effet drastiquement limité l'initiative du Parlement. Outre la prééminence du gouvernement en matière d'ordre du jour, qui, de fait, aboutit à rejeter dans les oubliettes de l'histoire les propositions de loi des députés, l'article 40 constitue un obstacle très efficace face aux velléités législatives de ces derniers. Pour être recevable, en effet, toute proposition de loi doit créer les recettes fiscales nécessaires pour compenser le coût financier qui résulterait de son adoption. Ici l'argument budgétaire vient très efficacement renforcer l'encadrement dont fait l'objet le corps législatif. Si l'on ajoute que le gouvernement bénéficie, pour élaborer ses projets, de l'appui des administrations qu'il dirige ainsi que de l'avis consultatif du Conseil d'État, alors qu'un député n'est épaulé que par les services de l'Assemblée, on mesure le fossé qui s'est creusé entre un

exécutif de plus en plus fort, et des parlementaires réduits à la portion congrue. André Chandernagor n'avait pas tort de constater « l'effacement du Parlement » sous la V^e République. Comme l'exprime plus crûment un député par ailleurs très actif, « aujourd'hui, quand on est dans la majorité, on est des bœufs, et quand on est dans l'opposition c'est très difficile d'agir ». On peut néanmoins tenter de nuancer ce point de vue pessimiste, en mettant en lumière un aspect essentiel du travail législatif qui consiste dans l'examen en commission et en séance publique des textes soumis à l'Assemblée, et dans la rédaction et la discussion des amendements les concernant.

J'amende donc je suis

Répartis dans les six commissions permanentes, les députés ont à connaître dans ce cadre des projets et propositions de loi. Lorsqu'un texte est déposé sur le bureau de l'Assemblée, il est transmis à la commission compétente. L'un de ses membres est chargé de le rapporter. Pour ce faire, il s'entretient avec les administrations qui ont préparé le texte, reçoit les organismes professionnels, les associations et les syndicats, et prend en compte les directives européennes. Dans cette tâche, il est épaulé par les administrateurs du service des commissions. L'examen du rapport en commission comporte plusieurs étapes : d'abord l'audition du ministre qui fait connaître son point de vue et répond aux questions des commissaires, ensuite la discussion générale ouverte par l'exposé du rapporteur, enfin l'examen des articles du texte, assortis des amendements présentés par le rapporteur et les autres membres de la commission. Un vote sur l'ensemble conclut les travaux. Les délibérations de la commission donnent matière à un rapport souvent volumineux qui contient, outre l'analyse globale du texte, de sa place dans la législation qu'il modifie, des comparaisons internationales qu'il suggère, des éléments relatifs à la législation communautaire, ainsi qu'un jugement politique global ; suit une analyse de

chaque article et des débats dont chacun a fait l'objet. Des amendements extérieurs à la commission sont déposés par le gouvernement, les groupes ou les députés à titre individuel. Ils sont examinés par la commission le jour du débat public et sont mis aux voix un à un. Le jour de la séance publique, c'est le rapporteur qui expose le point de vue de la commission, même si celui-ci ne correspond pas, sur certains points, à sa position personnelle.

Le travail en commission est sans conteste l'un des moments clés de la vie parlementaire. Il ne présente pas le côté spectaculaire de la séance publique, mais il nécessite une vraie préparation de la part de ceux qui s'y investissent réellement. L'atmosphère feutrée des commissions ne prédispose pas aux effets oratoires ; même pour des textes conflictuels, l'on en reste à l'échange courtois d'arguments entre majorité et opposition. Il arrive aussi que le clivage entre les partis laisse place à des accords ponctuels sur des amendements qui permettront d'améliorer le texte. Ici, ce qui prime avant tout, c'est la fabrication de la loi, la production d'un texte qui devra être applicable à tous. La clarté, la précision sont des qualités essentielles ; à l'inverse, il importe d'éliminer les scories et les ambiguïtés, car on sait qu'elles alimenteront les contentieux à venir. Il y a sans conteste deux sortes de députés à l'Assemblée nationale, ceux qui aiment « faire la loi » et qui peuvent se passionner pour un texte, même s'ils n'en sont pas les rapporteurs désignés, et les autres, qui voient surtout dans le processus législatif une phase parmi d'autres de l'affrontement politique auquel ils ont la vocation de participer. Fabricants des lois ou militants des partis ? L'opposition est bien sûr schématique : chaque parlementaire est tout à la fois l'un et l'autre, mais à des degrés divers. C'est que le pouvoir d'amender est devenu le cœur de la machine parlementaire. Avant 1958, pour les projets de loi, on discutait sur la base du texte produit par la commission ; depuis lors, c'est le texte du gouvernement qui est devenu la base de travail. Les propositions faites par la commission prennent donc la forme d'amendements soumis aux mêmes

règles de recevabilité financière et aux mêmes modalités d'examen que ceux des groupes et des députés individuels.

Certes, chaque amendement est passé au crible de l'article 40 : il ne doit pas engendrer des coûts financiers supplémentaires. « Chaque chapitre budgétaire est comme une cellule ; chaque amendement est sous les barreaux », constate non sans humour le député vert Guy Hascoët. Voilà en tout cas qui limite quelque peu les ardeurs du néo-phyte. Tout à la fois technique et politique, l'amendement n'en est pas moins l'arme par excellence de l'opposition qui va se battre, souvent moins pour infléchir un texte que pour faire entendre sa différence. En commission et en séance, c'est en commentant son amendement que le parlementaire délivre son message politique. Côté majorité, l'amendement est utilisé comme moyen de se démarquer du gouvernement ou de l'obliger à modifier sa position sur un point qui peut s'avérer essentiel. Dans la majorité plurielle, on a vu ainsi les communistes faire prévaloir sur certains textes une position qui n'était initialement pas celle de leurs alliés. Ce fut le cas à propos de la loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité qui traduisait en droit français la directive européenne de 1996 sur l'ouverture des marchés européens de l'électricité. Les communistes ne voyaient évidemment pas d'un bon œil la fin du monopole d'EDF. Politiquement, ils ne pouvaient accepter un texte à trop forte tonalité libérale. De son côté, le gouvernement ne pouvait abandonner son projet, puisqu'il s'agissait d'une transposition d'une directive applicable au plus tard le 19 février 1999. Une négociation s'engagea avec le ministre Christian Pierret : les communistes ne s'opposèrent pas au vote du texte, adopté le 2 mars ; en échange le gouvernement accepta leurs amendements concernant notamment « le droit à l'électricité pour tous (la fin des coupures pour impayés) » et la création d'une « tranche sociale » avec un tarif plus bas pour les usagers défavorisés. Dans cet exemple, on mesure le rôle de l'amendement comme mode d'expression d'un rapport de force.

« Au début, c'est très déroutant, m'explique François Goulard. Rien n'oblige personne à intervenir. » Un nouveau député est parfois, durant plusieurs mois, le témoin muet d'une discussion à laquelle il ne participe pas directement. Certains décrochent et préfèrent se consacrer surtout à leur circonscription. D'autres, à l'inverse, enclenchent très vite. On les voit plonger dans le débat, s'immerger dans un texte. François Goulard s'est passionné pour le travail législatif : « Il faut y aller sans complexes. Une fois qu'on est dans le texte, on est très libre, on peut s'inscrire sur tous les articles. » Traduisons : sur chaque article, un député peut proposer des amendements. C'est alors qu'il commence à intervenir régulièrement en commission. Pour acquérir ses galons à l'Assemblée, rien de tel que de se livrer à cette sorte de jeu intellectuel qui consiste à passer à la loupe toutes les phrases d'un texte, à en soupeser les mots, afin d'en faire apparaître toutes les faiblesses et les contradictions. Car on joue aussi bien sur la forme que sur le fond. Cette manière de tordre en tous sens un projet de loi peut dérouter l'observateur extérieur. Pourquoi s'attaquer avec une telle énergie à la littéralité d'un écrit qui, somme toute, ne mérite pas toujours un pareil traitement ?

Un exemple qui concerne la discussion du projet de loi de Dominique Voynet, intitulé « Aménagement et développement durable du territoire * ». L'article 2, titre II énumère les principales orientations stratégiques de la politique d'aménagement. Au 6^e alinéa, il est question du « soutien aux territoires en difficulté, notamment les *territoires ruraux en déclin* ou souffrant d'un déséquilibre accentué de leurs activités, *les zones en reconversion industrielle*, les régions insulaires et les départements d'outre-mer, ainsi que les territoires confrontés à des handicaps géographiques importants ». La séance publique du 21 janvier 1999 fait écho à une discussion qui s'est produite lors de la présentation du projet en commission et qui porte sur certains termes. Des députés de l'opposition pro-

* Débats parlementaires, *Journal officiel*, 3^e séance du 21 janvier 1999, p. 301-303.

posent ainsi qu'on ajoute à « territoires ruraux en déclin » les mots « zones de revitalisation rurale » ; le rapporteur explique qu'il s'est agi « d'éviter une énumération fastidieuse ». Ses contradicteurs insistent sur le fait qu'on ne peut pas confondre les zones de revitalisation rurale et les territoires ruraux en déclin. La ministre n'est pas d'accord : selon elle, la catégorie « territoire en déclin » inclut les zones de revitalisation rurale. Finalement l'amendement est refusé.

Vient alors une nouvelle discussion sur l'amendement n° 243, ainsi rédigé : « Dans le sixième alinéa du II de l'article 2, supprimer industrielle. » Le rapporteur se rallie ici à cette suggestion ; cela permettra, selon lui, « d'alléger le texte et de s'en tenir à une notion plus générique ». Mais voilà un nouvel amendement où l'opposition demande d'ajouter « et agricoles » après « zones en reconversion industrielle ». À quoi le rapporteur objecte que l'adoption de l'amendement précédent fait tomber ce dernier, puisqu'on va désormais appliquer le terme générique de zones en reconversion. Le président Yves Cochet fait alors remarquer que, dans l'amendement, l'adjectif « agricoles » était orthographié au pluriel. Je cite intégralement cet échange ; il met bien en évidence l'attention que portent les parlementaires à des finesses grammaticales qui échappent parfois au commun des mortels.

« M. le Président. – Une différence typographique a en l'occurrence un effet sémantique (*Sourires*). L'adjectif "industrielle" se rapporte au mot reconversion, tandis que l'adjectif "agricoles" se rapporte au mot "zones". L'amendement n° 243 ne peut donc faire tomber les amendements en discussion.

M. Philippe Duron, rapporteur. Il faudrait retirer ces amendements ! M. le Président. – Qu'en pensez-vous, Monsieur Ollier ?

M. Patrick Ollier. – Je n'y vois pas d'inconvénient, Monsieur le Président.

M. le Président. – Nous nous en tenons donc à l'expression "zones en reconversion". »

L'examen des amendements concernant l'alinéa 6 continue : les députés de l'opposition proposent d'ajouter à « régions insulaires » les mots « les régions marquées à forte périphicité ». Le rapporteur se défend de vouloir négliger les problèmes de périphéries, et il ajoute : « C'est uniquement parce que je n'ose pas prononcer le mot impossible inventé par M. Raffarin (*Sourires*) que nous n'avons pas souhaité l'introduire dans le texte de loi. » L'amendement est rejeté.

Ce bref aperçu du débat parlementaire permet de mieux comprendre ce qui constitue une activité essentielle des députés : *la mise en mots*. On a tendance à donner une image très tronquée de la pratique parlementaire, en mettant l'accent sur ses côtés les plus spectaculaires : discours, affrontements contradictoires, envolées lyriques. Cet exemple permet d'appréhender beaucoup mieux le quotidien du député. Cela ressemble plus à un travail de dentellière qu'à un débordement de rhétorique. Le mot à mot appliqué des heures durant à un texte peut aboutir à une véritable déconstruction au point de miner le sens des phrases. Cette sorte de torsion qu'on impose aux phrases et aux expressions a, bien entendu, un impact sémantique. Supprimer, par exemple, la spécification industrielle des zones en reconversion concernées par les stratégies d'aménagement, c'est réintroduire le rural. Plus prosaïquement, derrière l'intérêt affiché pour les campagnes, on s'adresse aussi à un certain type d'électorat dont, à gauche et à droite, on a tout autant besoin. Vu de l'extérieur, ce travail d'amendement des textes qui fait le cœur de la délibération parlementaire peu paraître besogneux. Les possibilités d'amender chaque article, chaque alinéa, chaque phrase, chaque mot sont, en droit, infinies. Là peut se donner libre cours l'imagination du député. Si créativité il y a dans la pratique des commissions, c'est ici qu'elle se loge. J'oserais même parler d'une esthétique de l'amendement, tant certains présentent une subtilité qui suscite le plaisir des connaisseurs : par exemple, proposer un simple changement de mot tout à fait anodin en apparence, mais qui va subvertir la signification du texte global. C'est, en général,

quand l'auteur de l'amendement explicite sa proposition que l'on découvre le pot aux roses, et à ce moment, même ceux qui appartiennent au camp opposé ne peuvent s'empêcher d'applaudir l'artiste.

Les grands parlementaires sont des jongleurs d'amendements, comme Pierre Mazeaud qui a longtemps ébloui ses collègues de la commission des Lois, avant de les quitter pour le Conseil constitutionnel. Il a su faire bénéficier de ses conseils les nouvelles recrues, et pas seulement celles de son camp, en soulignant l'importance de ce travail de discussion des textes : « Je ne me suis pas attardé sur le temps de parole accordé au groupe dans les discussions dites générales et qui permet à une centaine de parlementaires de monter à la tribune lire trois feuillets qu'ils destinent en réalité à la presse locale. J'ai insisté sur toutes les possibilités d'intervention existant lors de la discussion des articles d'un projet ou d'une proposition de loi : il y a les amendements, les sous-amendements, sans négliger les interpellations du ministre, du rapporteur, de l'auteur de l'amendement *... » Pierre Mazeaud est lui-même un juriste issu d'une prestigieuse lignée de professeurs de droit et de hauts magistrats. Est-ce la raison pour laquelle il attache tant d'intérêt à une activité qui, par certains aspects, n'est pas sans évoquer la dispute judiciaire ? À vrai dire, la plupart des parlementaires actifs partagent son point de vue. « Il y a deux types de députés dans nos commissions, m'explique l'un d'eux : ceux qui viennent en touristes et regardent passer les balles entre deux bâillements ; ceux qui sont dans le jeu et s'y adonnent avec une certaine intensité. »

Les réunions de commission sont fermées au public et aux journalistes. Cela m'a toujours paru bien dommage. Par une bizarre aberration, la télévision ne retransmet que les séances de questions au gouvernement, enchaînement superficiel et peu convaincant de discours où surnagent quelques effets de manche, et quelques annonces politiques

* Pierre Mazeaud, *Rappel au règlement*, op. cit., p. 64.

au gré du bon plaisir du Premier ministre. Or la retransmission de certaines réunions de commission, comme c'est le cas aux États-Unis, permettrait de bien mieux saisir la réalité et les enjeux d'une délibération parlementaire. On comprendrait alors comment se construit pas à pas un texte de loi dans un processus subtil où se conjuguent l'inventivité verbale et l'argumentation logique. Loin d'être l'exercice caricatural qu'on se complaît parfois à moquer, l'art de l'amendement a une fonction très précise dans la dynamique parlementaire. On pourrait certes imaginer une sorte d'opposition frontale entre, d'un côté, le projet proposé par la majorité et, de l'autre, l'ensemble des arguments de l'opposition. Mais il ne resterait plus alors que ce qu'on appelle la « discussion générale », sorte d'enveloppe dans laquelle s'insère le décorticage du texte. Ce qu'apporte la délibération, ce sont les infléchissements parfois millimétriques qui peuvent faire passer dans la loi un peu de l'expérience des députés et enrichir la vision quelque peu technocratique des cabinets ministériels et des administrations qui préparent les textes. Dans le cas cité de l'aménagement du territoire, cela s'est vu à plusieurs reprises, avec les amendements d'élus qui tenaient compte des situations concrètes qu'ils connaissent bien. Un autre apport consiste dans la mise en œuvre de compromis politiques qui permettent de rendre, à terme, un texte viable.

Au rapport

Que produisent les députés ? Des amendements, on l'a dit, mais aussi des rapports. Il s'agit là d'une tâche considérée comme plus noble. D'une part, le député peut ici s'exprimer pleinement à propos d'un projet de loi ou dans le cadre d'une des commissions spéciales chargées d'enquêter sur un problème précis. En outre, le fait d'être désigné comme rapporteur implique que la commission, ou tout au moins le groupe qui en constitue la majorité politique, vous accorde sa confiance. Car la plupart des rapports échoient aux groupes majoritaires. De son côté,

l'opposition désigne un de ses membres qui suivra de bout en bout le texte et jouera un rôle de coordination. Se voir chargé d'un rapport est synonyme de reconnaissance. Bien sûr, tous les rapports ne s'équivalent pas. Nombre d'entre eux portent sur des questions si étroitement techniques qu'ils sont par définition voués à l'obscurité. Ils sont souvent confiés aux nouveaux députés. Ceux-ci aimeraient bien commenter un texte plus valorisant. Or, dès qu'un rapport peut s'avérer porteur, les ténors sont là qui se précipitent pour s'en emparer. Cela ne va pas sans protestation de la part des députés de base. Mais le monde est sans pitié ; les gros poissons ont vocation à manger les petits. Les jeunes attendront avant d'obtenir un rapport à propos d'un grand texte législatif comme les trente-cinq heures, ou l'exclusion. Très valorisés également sont les rapports consacrés aux sujets de société. Des déchets nucléaires à la famille, en passant par les sectes ou les nouvelles technologies de l'information, le « sociétal » est à l'honneur. Rien de tel en effet pour capter l'attention des médias que d'être l'auteur d'un rapport sur ce genre de problèmes.

Avant même que le débat ait lieu dans l'hémicycle, le rapporteur est sollicité de toute part, si son sujet est considéré comme porteur. Certains thèmes plus ésotériques comme la réforme des caisses d'épargne ne laissent évidemment pas indifférente la presse spécialisée. Plus généralement, les questions économiques sont considérées comme l'apanage du gouvernement, et les journalistes s'adressent plus souvent à Bercy – qui dispose, comme on peut l'imaginer, d'un solide dispositif de communication – qu'aux parlementaires. Même le rapporteur général du budget, malgré le rôle éminent qui est le sien à l'Assemblée, demeure relativement anonyme. Il faut qu'il manifeste fortement sa mauvaise humeur à l'égard du gouvernement, comme ce fut le cas du RPR Philippe Auberger, du temps d'Édouard Balladur, pour que son message dépasse le cercle des initiés. Les rapports les plus retentissants sont ceux que produisent les commissions d'enquête. Ce fut le cas de l'investigation concernant les tribunaux de commerce : le rapport d'Arnaud Montebourg, qui faisait ses premières armes au

Palais-Bourbon, a même été reproduit par un grand éditeur et diffusé en librairie. Quelques années auparavant, François d'Aubert s'était illustré à propos du Crédit Lyonnais et des finances européennes. Ces exemples ne doivent pas faire illusion : rares sont les rapports parlementaires qui trouvent un large écho médiatique.

Là n'est d'ailleurs pas leur vocation. Le plus souvent, il s'agit du commentaire consciencieux d'un projet législatif. Eu égard à l'importance des questions traitées, la préparation d'un rapport peut nécessiter un travail approfondi avec les représentants des groupes sociaux ou des intérêts économiques concernés. Le député rencontre et auditionne ceux-ci ; il lui incombe également de dialoguer avec les fonctionnaires des ministères concernés. Un parlementaire peut ainsi devenir un véritable spécialiste d'un domaine. Chaque fois qu'il sera question de la matière dont il est féru, on lui confiera le rapport. Il se forge ainsi un véritable réseau de contacts privilégiés. Certains parlementaires ont d'emblée une spécialité reconnue, en raison de leurs attaches professionnelles. Il apparaît naturel qu'un professeur de médecine comme Jean-François Mattei s'intéresse aux problèmes de bioéthique, ou que d'anciens journalistes veuillent intervenir sur l'audiovisuel. On trouve aussi des autodidactes : par exemple, Christian Bataille, député socialiste du Nord, est devenu une autorité sur les questions de l'électricité et du nucléaire. Rien, apparemment, ne le prédisposait à ce rôle : il était professeur de lettres, spécialisé dans la littérature du XVIII^e siècle. Mais comme il le dit plaisamment : « A-t-on besoin d'être Guy Drut pour faire un bon ministre des Sports ? » Christian Bataille a acquis une compétence sur le dossier ; élu depuis 1988, il est l'artisan d'une loi sur les déchets nucléaires et entretient de nombreux contacts avec les responsables d'EDF et avec les syndicats. Ses positions sur le nucléaire sont appréciées dans ces milieux, même si elles sont contestées par sa collègue apparentée socialiste Michèle Rivasi * et par les Verts. Il a également produit, en collaboration avec l'ancien ministre RPR Robert Galley, un

rapport sur Superphenix. Bien que d'appartenances politiques différentes, des gens comme Christian Bataille, Robert Galley, Frank Borotra (ancien ministre de l'Industrie d'Alain Juppé) partagent des convictions communes sur le rôle de l'État dans la politique de l'énergie et sur la nécessité de ne pas fermer les centrales nucléaires.

Lorsqu'il a fallu choisir un rapporteur sur le projet de loi ouvrant EDF à la concurrence, Christian Bataille est apparu comme l'homme de la situation. Sa connaissance du dossier et des milieux concernés, ses bons rapports avec des opposants influents et avec les syndicats étaient des atouts dans une situation où le vote n'était pas acquis, notamment à l'intérieur de la majorité plurielle où le parti communiste voulait marquer son attachement au service public. Christian Bataille a, de bout en bout, « tenu la boutique ». Il représente bien un type de parlementaires auxquels on fait appel un jour ou l'autre, lorsqu'on forme un ministère, pour les mettre à contribution dans un domaine qu'ils maîtrisent bien. Ce fut le cas pour Jacques Barrot qui, à droite, était le spécialiste de la santé et du social et fut successivement ministre de la Santé, président de la commission des Affaires sociales et ministre des Affaires sociales, ou pour son collègue Claude Evin qui occupa ces fonctions dans le gouvernement Rocard, et qui aujourd'hui joue le rôle de rapporteur principal de la commission des Affaires culturelles et sociales auprès de Jean Le Garrec.

En matière de rapports certains députés sont particulièrement prolixes. Christian Bataille a rédigé rien moins que quatre volumes à propos de l'électricité et de la filière nucléaire en moins de deux ans de législature. Son collègue socialiste Patrick Bloche a une production plus diversifiée. Dans son compte rendu d'activité parlementaire, il fait état d'un rapport sur la modification de l'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. Mais il s'est surtout illustré comme corapporteur, avec Jean-Pierre Michel, de

* Auteur avec Hélène Crie de *Ce nucléaire qu'on nous cache*, Paris, Albin Michel, 1998.

la proposition de loi sur le pacte civil de solidarité. En tant que rapporteur du budget, des relations culturelles et de la francophonie, Patrick Bloche s'est aussi vu confier une mission de réflexion et de proposition sur les nouvelles technologies et la francophonie. Un des parlementaires les plus prolifiques est l'ancien ministre des Affaires étrangères de Jacques Chirac durant la première cohabitation. Diplomate de carrière, Jean-Bernard Raymond siège aujourd'hui à la commission des Affaires étrangères et à la délégation pour l'Union européenne. Il est notamment l'auteur du rapport sur l'élargissement européen.

Quand je rends visite à un parlementaire, je repars souvent les bras chargés de volumes. Les bureaux des parlementaires regorgent d'œuvres produites par leurs occupants. Par exemple au 101, vu l'étroitesse des locaux, il vaut la peine d'obtenir un des placards creusés dans les murs du couloir. Tous n'ont pas droit à cette commodité. Il faut avoir déjà une certaine ancienneté dans la maison pour disposer de ce précieux local. Les archives du Palais ont dû accumuler une énorme littérature, car au fil des ans la longueur des rapports s'est accrue. Cette croissance exponentielle des documents, dont beaucoup dépassent aujourd'hui la centaine de pages, est certes explicable par la complexité des sujets traités et la nécessité de tenir compte de l'environnement international et de la législation européenne. Mais le gros rapport est prisé car il est censé témoigner de la capacité du parlementaire à se pencher sur tous les aspects d'un problème. Les députés sont sensibles à la manière dont est diffusé leur rapport. Certains de mes interlocuteurs me font ainsi remarquer que leur œuvre a été reproduite par La Documentation française et qu'une, voire deux éditions sont déjà épuisées. En même temps personne ne se fait d'illusion sur la paternité réelle des textes : d'abord, par définition, le rapport n'est pas le fruit d'une réflexion singulière, il engage une vision politique et reflète les positions du groupe parlementaire. En outre, le député bénéficie des consultations qu'il a effectuées. Mais surtout il est épaulé dans la rédaction des rapports par les fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Comme ils le

disent souvent, ces derniers sont là pour « tenir la plume du député ». On ne peut comprendre le fonctionnement de l'Assemblée, ni son extraordinaire « rendement » en textes de tout genre qui vont du simple amendement aux gros volumes consacrés à l'examen du budget de la nation, sans faire un détour par les coulisses du Palais-Bourbon, ces bureaux où travaillent sans discontinuer, aussi anonymes qu'omniprésents, les administrateurs qui sont les véritables piliers de l'institution.

Les bricoleurs de la loi

Les majorités changent, les députés apparaissent et disparaissent au gré des vagues politiques. Le rythme de plus en plus accéléré des alternances a modifié la physionomie politique du Palais-Bourbon. Mais l'institution elle-même n'a pas été affectée par ces à-coups. Cela tient à la pérennité de ce corps de fonctionnaires d'élite que constituent les administrateurs de l'Assemblée. « Nous sommes les héritiers des secrétaires-rédacteurs qui depuis la Révolution ont toujours été la cheville ouvrière du monde parlementaire », constate l'un d'entre eux. Pour être recrutés au Palais-Bourbon, ils ont dû passer un concours proche de celui de l'ENA, et comprenant en plus une épreuve de droit parlementaire. Une fois recrutés, ils ne quitteront plus l'Assemblée, sauf très rares exceptions. Il y a aujourd'hui trois fonctionnaires détachés dans d'autres institutions, l'un à la Cour des comptes, l'autre au Conseil constitutionnel, le troisième à la Caisse des dépôts. Il est aussi très rare que des administrateurs participent à des cabinets ministériels. Les carrières se font entièrement dans le cadre de l'Assemblée nationale. Il y a bien une mobilité, mais elle a lieu entre les différents services. Les députés ont surtout affaire aux fonctionnaires des commissions. Au vu de la production écrite, on s'attendrait à en trouver un grand nombre affectés à ces tâches. C'est là une première surprise : sur les 1 282 personnes qui constituent les services de l'Assemblée, on ne compte que 170 administrateurs et 109 administra-

teurs adjoints. Pour ce qui concerne les commissions, seul le nombre des administrateurs titulaires ne dépasse pas 55 personnes. Le travail qui leur est demandé consiste, en principe, à rédiger des textes à la demande des députés. Ces derniers s'investissent plus ou moins dans la rédaction des textes. Certains sont de véritables maniaques du rapport et peaufinent jusqu'aux moindres lignes. Avant de devenir président de la commission des Finances, Augustin Bonrepaux a beaucoup travaillé sur la fiscalité locale. Passionné par le sujet, il précise qu'il a toujours rédigé lui-même. D'autres parlementaires adoptent l'attitude inverse : ils cherchent à se faire confier des rapports, et à acquérir une réputation de grands travailleurs. Dans les coulisses, ils n'hésitent pas à confier l'essentiel de la tâche aux administrateurs et se contentent de leur donner quelques orientations politiques générales. « Il m'est arrivé de travailler avec un député qui m'avait juste donné quelques consignes un jour où je l'avais croisé dans l'escalier. On ne s'est revu que le jour où je lui ai livré le travail. Il n'y a pratiquement eu aucun échange. Mais il faut croire que cela lui convenait, car il n'a rien modifié ; ses collègues ont d'ailleurs très bien accueilli sa prestation et il a acquis une excellente réputation... »

La majorité des députés se situent entre les deux extrêmes et participent à la confection des textes : s'ils laissent aux administrateurs le soin de tenir la plume, ils souhaitent maîtriser le contenu de ce qui est écrit. Évidemment, tous ne peuvent se targuer de cette familiarité avec l'univers des lois et des réglementations, dont est doté un énarque qui a fait ses classes au Conseil d'État ou à la Cour des comptes. Un enseignant du secondaire ou un médecin ne dispose pas d'une formation qui lui permet d'accéder aux arcanes de la loi. « Moi-même je suis bac – 3 », dit avec humour le député-maire d'Ivry Jean-Claude Lefort. Cela ne l'a pas empêché de devenir un parlementaire extrêmement actif à la commission des Affaires étrangères et à la Délégation pour l'Union européenne. Mais, comme beaucoup de ses collègues, il a appris sur le tas à amender et à rapporter des textes. La plupart des députés que j'ai rencontrés

avouent qu'ils ont eu bien du mal à s'y retrouver dans le maquis des procédures. Car il ne suffit pas de posséder les arguments politiques, et Dieu sait si les élus ont appris à les asséner, lorsqu'ils livraient bataille contre leurs adversaires. Ce qu'il faut, c'est passer de la rhétorique de campagne à la rationalité froide du législateur. La dispute parlementaire se fonde sur la capacité à analyser, à disséquer des textes. Tous les projets ou propositions de loi s'inscrivent eux-mêmes dans une longue lignée de travaux législatifs. Par exemple, la proposition concernant le pacte civil de solidarité consiste en une modification des codifications antérieures : si on lit le texte, il apparaît comme une série d'amendements au code civil et au code des impôts. Pour le grand public ce qui est en jeu, c'est une question de société : va-t-on ou non donner un statut juridique aux couples homosexuels ? Le débat politique porte bien évidemment sur la position à adopter vis-à-vis des évolutions de la société contemporaine. Mais la discussion parlementaire implique de se concentrer en permanence sur les textes de loi existants et sur la possibilité de les transformer sans pour autant briser leur cohérence.

De même, lorsqu'on examine un nouveau projet de loi sur l'audiovisuel, il est impossible de faire abstraction des dispositions multiples qui réglementent déjà ce secteur. Le travail des concepteurs de la législation, et tout particulièrement des administrations et des cabinets concernés, implique une grande connaissance de ces données. À défaut, on parlera, comme ce fut le cas pour le projet Trautmann d'un texte « mal ficelé ». Cette expression résonne à elle seule comme une fin de non-recevoir. Le travail législatif admet mal les à-peu-près. Côté parlementaire la même rigueur est requise dans l'élaboration de la loi. C'est à ce stade que se situe l'apport des administrateurs. Leur connaissance des arcanes de la législation est indispensable. Bien sûr, il y a loin entre la confection d'amendements de circonstance et la mise en cohérence d'un texte global. La législation sur les trente-cinq heures constitue par exemple, un de ces gros morceaux où le rapporteur est requis de maîtriser le code du travail. Jean Le Garrec, à qui fut con-

fiée la tâche, raconte comment, en préparant son texte, il s'est trompé dans le décompte des alinéas d'un des articles concernés, faute vite rectifiée grâce à la vigilance des administrateurs. Ce type d'erreur apparaît bien bénin, mais la forme conditionne parfois le fond. En l'occurrence, s'il s'agit de modifier un alinéa et que la référence n'est pas la bonne, on imagine les équivoques en chaîne qu'engendre la moindre petite bévue. Certes l'administrateur n'est pas seul à épauler le député ; les assistants participent au travail, et l'on peut aussi faire appel aux collaborateurs des groupes politiques. Mais ces derniers sont en nombre restreint et leur rôle consiste à élaborer les travaux du groupe, à mettre en musique les positions adoptées, à suggérer des amendements et à alimenter l'argumentaire des députés sur des questions dont ils ne sont pas spécialistes, mais auxquelles ils peuvent se trouver confrontés dans leurs circonscriptions. Quant aux assistants, ils ont rarement pu acquérir la compétence et l'expérience des fonctionnaires. Voilà pourquoi les administrateurs sont devenus les auxiliaires indispensables des parlementaires dans les commissions. Le binôme député-fonctionnaire se fonde sur une dissymétrie, puisque l'un recherche le feu des projecteurs, l'autre se doit d'être anonyme. L'idéal, pour un député, c'est que son nom demeure associé au rapport ou à l'amendement qu'il a produit. Le parlementaire se veut porteur d'un message politique, l'administrateur se définit comme un simple technicien. Travaillant pendant plusieurs années consécutives dans le cadre d'une des commissions, les administrateurs acquièrent une connaissance très précise des dossiers. À l'intérieur du microcosme parlementaire, ils forment un groupe porteur d'une identité forte. C'est du moins ainsi qu'ils se présentent à l'ethnologue. Tous ceux que j'ai interrogés mettaient l'accent sur le clivage qui les sépare à la fois des politiques et des personnels administratifs ordinaires. À la différence des politiques, ils n'ont pas à prendre position sur les textes qu'on leur donne à étudier. En cela ils s'apparentent au personnel technique des ministères. Mais ils diffèrent de ces derniers dans la mesure où ils ne se cantonnent pas à un domaine unique. Il ne font pas leur

carrière dans une seule commission, ce qui les oblige à aborder des domaines hétérogènes (affaires étrangères, finances, etc.). Par ailleurs, au sein d'une même commission, ils sont amenés, au gré de la conjoncture, à aborder des sujets parfois très différents, notamment lorsqu'ils travaillent pour la commission de la Production ou celle des Affaires sociales. Comme le souligne le secrétaire général de la présidence, Pierre Hontebeyrie, les administrateurs sont plutôt des experts que des spécialistes.

Une neutralité assumée

On retrouve là leur vocation initiale de rédacteurs. Pour l'un de mes interlocuteurs, ils sont les héritiers des lumières ; leur profil est celui des intellectuels du XVIII^e siècle : par opposition aux technocrates tout entiers absorbés par un type de questions, les administrateurs sont des curieux. Ce qui les stimule, c'est de passer d'un sujet à l'autre. Ils ont le sens du jeu intellectuel, et la perspective d'être amenés à travailler avec des parlementaires de convictions opposées ne les rebute pas, loin de là. Cela leur donne l'opportunité de jongler avec des idées et des arguments, même si le prétexte en est une aride disposition législative. Cela explique que les administrateurs aient aussi leurs chouchous parmi les députés. Ils peuvent vous dire qui sont les « bons », et cela en dehors de toute position partisane. Car les administrateurs se veulent jalousement indépendants et neutres politiquement, et cela en conformité avec leur statut de fonctionnaires. En même temps ils se disent totalement au service des députés. Ces deux affirmations peuvent sembler contradictoires. Mais elles sont fondamentales : « J'ai vu passer un certain nombre de majorités successives depuis la fin de la IV^e République, raconte un fonctionnaire, j'ai travaillé d'une législature à l'autre avec des députés qui avaient des positions radicalement opposées. Cela ne m'a jamais posé aucun problème. J'essayais dans chaque cas de trouver les meilleurs arguments. Cela ne m'empêche pas d'avoir mes

propres idées. Dans mon travail, j'en fais abstraction : il n'y a aucune ambiguïté. »

Ce témoignage résume bien la vision qu'ont d'eux-mêmes les administrateurs. Durant cette période, il leur arrive d'avoir affaire à des majorités différentes. « Nous sommes des oiseaux asexués », plaisante l'un d'eux. Détachés des contingences terrestres de la politique, n'ayant aucun désir d'y prendre part, ils assurent la permanence essentielle de l'institution. Comment pourrait-il en être autrement, au rythme actuel des alternances ? Prenons le cas de l'aménagement du territoire : on est passé en moins de cinq ans de la loi Pasqua sur l'aménagement du territoire à la loi Voynet. Dans ce domaine comme dans d'autres, il faut tout remettre sur le métier, reconstruire une cohérence avec le rapporteur de gauche tout aussi convaincante que celle qu'on avait élaborée avec le rapporteur de droite. Au cours de mon périple dans les bureaux j'ai souvent entendu cette considération en forme de maxime : « Quand on nous demande de peindre en vert, on peint en vert ; quand on nous demande de peindre en rouge, on peint en rouge. » Tel est le bréviaire du parfait administrateur. « Notre situation s'apparente à la négritude », confirme un connaisseur, faisant référence aux pratiques de l'édition. Il ne semble pas que les intéressés en souffrent. Loin d'être les serviteurs d'un seul pouvoir, identique et stable, ils voient se succéder des hommes et des femmes qui souvent apprennent à leur contact les bases du travail parlementaire. Certains font preuve d'arrogance, tout gonflés de leur suffisance et offusqués si on oublie de leur dire : « Monsieur le député. » Il n'est pas rare qu'on les voie disparaître, quelques années plus tard, dans les décombres d'une armée en déroute. Plus amusant est le cas de ces députés qu'on a connus au berceau, nouveaux élus pleins de fougue, et qu'on retrouve une décennie plus tard, habitués des portefeuilles ministériels et des hautes responsabilités. On est d'ailleurs tenté de se livrer au petit jeu des anticipations : « Je me souviens de Séguin à ses débuts en 1978, j'ai travaillé pour lui, il a décollé après 81, mais on sentait que ce type-là percerait un jour, tant il avait bien

compris le jeu parlementaire et savait travailler ses dossiers. »

Certains administrateurs ne cachent pas qu'après une dizaine d'années de fréquentation constante des politiques, ils éprouvent une sorte de saturation. « Au début, c'est fascinant de côtoyer ce monde, d'être en permanence au cœur du microcosme. À la longue, ça perd un peu de son attrait. On en voit qui arrivent avec l'impression de réinventer la lune, alors qu'ils ne font que traiter les mêmes problèmes avec des recettes presque identiques aux précédentes. » Les vieux routiers de l'administration savent qu'ils représentent le rouage essentiel de l'institution. Il y a une différence très profonde entre leur vision des choses et celle des parlementaires. Pour ces derniers, ce qui compte avant tout, c'est le rapport de force politique. Ils sont tout entiers immergés dans leur combat ; toutes les semaines, les réunions des groupes politiques sont là pour leur rappeler qu'ils doivent se déterminer en fonction de leurs appartenances partisans. C'est dans ce cadre qu'il leur faut s'affirmer, ou même simplement exister. Les administrateurs ont une représentation très différente : ils sont comptables du fonctionnement de l'institution, de sa pérennité. Les députés passent, les fonctionnaires restent. Ce qui importe, c'est l'Assemblée, la représentation nationale. C'est parce qu'ils incarnent la représentation nationale que les députés ont droit légitimement, durant leur mandat, au service des fonctionnaires. En tant qu'individus singuliers, les parlementaires ne sont rien de plus que ces derniers, et la relation hiérarchique se fonde sur la qualité des députés de constituer l'Assemblée. Sur ce point la doctrine n'a jamais varié depuis la première Constituante. Les administrateurs, consciemment ou non, sont les tenants d'une continuité, d'un héritage, d'une tradition. Leur vision de l'histoire est forcément différente de celle des députés qui, *volens nolens*, sont l'expression d'une conjoncture.

Ce décalage entre les représentations spontanées de chacun des deux groupes se traduit, de manière complexe et ambivalente, dans le discours que chacun tient sur l'autre. Les fonctionnaires sont moins loquaces ; ils souli-

gnent les aspects positifs de leur collaboration avec les députés et insistent sans cesse sur leur neutralité. Ils ne réagissent avec quelque agacement que lorsqu'un changement de majorité suscite des velléités de faire bouger l'institution. « Chaque président voudrait imprimer sa marque et faire sa petite réforme, ce n'est peut-être pas indispensable », note l'un d'entre eux, suggérant que, de toute façon, l'institution en a vu d'autres. Son sourire suffit, à lui seul, à marquer la portée limitée de ce genre d'initiative. Côté députés, on fait preuve, de temps à autre, d'un certain agacement devant la calme assurance dont font preuve les fonctionnaires. « Ce sont des gens de très grande qualité, persuadés de leur excellence et de l'excellence de la maison qu'ils servent. Parfois ils ont un peu tendance à considérer que le Parlement serait parfait s'il n'y avait pas les parlementaires », me dit en riant un interlocuteur « politique ». Les députés reconnaissent sans difficulté le rôle éminent joué par les administrateurs, la courtoisie et la disponibilité dont ils font preuve. Ils ne peuvent pas ignorer le contraste qui existe entre la stabilité de la position des fonctionnaires, et leur propre précarité. Dans le système français où n'existe pas de statut de l'élu, le problème permanent des politiques est de renforcer leur position et d'échapper autant que faire se peut aux aléas de la vie électorale. C'est sans aucun doute une des raisons de leur propension à cumuler des charges différentes. La boulimie de mandats est l'expression d'une angoisse plus profonde, celle d'être condamnés d'un jour à l'autre au néant. À l'approche des élections, cette angoisse se manifeste avec plus d'acuité. Comme le note un fonctionnaire qui a une longue fréquentation des parlementaires : « Lorsque la législature touche à sa fin, ils deviennent de plus en plus agressifs et jaloux à notre égard. Une fois réélus, ils retrouvent leur calme, et l'on retravaille ensemble comme si de rien n'était. »

La dernière dissolution a suscité chez certains députés des remarques désabusées. « “Et dire qu'on va aller se faire casser la gueule, alors que vous restez bien au chaud”, me disait l'un d'eux. Moi je répondais : “Je n'ai pas choisi la

gloire. – Quand je pense que vous, vous êtes tranquilles, et moi je suis con !” », a-t-il ajouté tristement. Je le sentais vraiment amer, et j’avoue que je n’aurais pas trop voulu être à sa place. » L’anecdote est significative : elle illustre une fois de plus la dissymétrie entre les deux positions. Les administrateurs ont beau se trouver dans une position de subordination par rapport aux politiques, et relégués en coulisses, ils possèdent une pérennité institutionnelle à laquelle ces derniers ne peuvent, par définition, prétendre. Avant la trentaine le destin des fonctionnaires est scellé. S’ils réussissent le difficile concours d’entrée, les voici, en principe, à l’abri des aléas professionnels. Alors qu’une carrière politique est une remise en jeu permanente d’une position qui dépend avant tout du bon vouloir des électeurs, le fonctionnaire parlementaire s’installe d’emblée dans une situation matériellement confortable. Il intériorise à sa manière la puissance de l’institution. L’apolitisme professionnel, qui peut paraître paradoxal dans un univers où tout est politique, ne doit pas être interprété comme une réaction timorée à l’égard des pouvoirs en place. Il est l’expression même de la force que confère l’institution à ceux qui en sont les chevilles ouvrières. Si l’on y regarde de plus près, on s’aperçoit que les fonctionnaires oscillent entre trois manières de formuler leurs relations avec le politique : l’une est purement déontologique (« un fonctionnaire n’a pas à exprimer ses opinions personnelles ») ; la deuxième insiste sur la nécessité de mettre de l’huile dans les rouages (« il y a suffisamment de politique ici pour ne pas en rajouter ; être neutre, c’est s’assurer de bons rapports avec les députés ») ; la troisième met en scène l’institution (la neutralité comme condition nécessaire pour faire fonctionner sans à-coups le système).

Un des administrateurs interrogés insiste sur l’indispensable continuité d’une structure qui doit donner satisfaction à tous les parlementaires, quelle que soit leur étiquette politique. Il rappelle que l’une des fonctions de l’Assemblée est d’assurer le droit d’expression de tous les courants représentés. Dans cette perspective, les fonctionnaires ont une responsabilité bien réelle. Ils doivent se situer au-delà

du champ clos des luttes politiciennes. Cette exigence confère une dignité particulière à leur fonction. « Un député que je connaissais bien et qui m'appelait par mon prénom m'a dit un jour : "C'est incroyable, je suis incapable de savoir quelles sont vos opinions." C'est le plus bel éloge qu'on m'ait fait », raconte Pierre Hontebeyrie, qui traduit une conviction partagée par ses collègues lorsqu'il souhaite que « les administrateurs restent le moins politiques possible ». En se voulant au-dessus des luttes partisans, les fonctionnaires ne font que prolonger une conception ancestrale du service républicain. Celui-ci est comparable à une sorte de sacerdoce auquel on se dédie sa vie durant. « L'Assemblée est avant tout la maison des députés et non celle des fonctionnaires », écrivait l'ancien secrétaire général Michel Ameller *. Mais c'est aux fonctionnaires de bien tenir la maison et de parer aux dérives possibles. Ils savent qu'en leur for intérieur les députés ne peuvent s'empêcher d'être méfiants à leur égard, de suspecter leur neutralité et de chercher presque inconsciemment à quel bord ils appartiennent. « Ils sont là sur un terrain glissant, car ils ne savent pas quelles sont nos convictions. »

En même temps, les parlementaires ont horreur que les fonctionnaires se mêlent d'exprimer leur opinion personnelle. Un administrateur raconte comment, lors d'un dîner dans une ambassade où il avait exposé sa façon de voir sur un problème d'actualité, un député présent le rembarra séchement : « Mais qu'en savez-vous ? Vous n'êtes qu'un fonctionnaire. » Je lui répondis : « Monsieur le député, vous n'avez pas le droit de dire cela. » Sortir ainsi de ses gonds est exceptionnel : cela ne peut se produire qu'en dehors de l'enceinte du Palais-Bourbon, et encore a-t-il fallu que l'administrateur se sente personnellement agressé. On remarquera, d'ailleurs, que le fonctionnaire ne s'est pas départi du respect dû à la fonction en usant du « Monsieur le député » tout en répliquant fermement à son interlocuteur. En règle générale les administrateurs évitent

* Association française de science politique, Groupe d'étude des Parlements, « Regard(s) sur l'Assemblée nationale », p. 10.

de chatouiller les susceptibilités des parlementaires. J'ai entendu des fonctionnaires à l'esprit caustique se gausser de l'atmosphère de cour qui régnait au Palais-Bourbon. Pour se faire bien voir des députés importants, certains n'hésiteraient pas à jouer les flatteurs. On m'a même raconté l'histoire d'un administrateur connu pour sa « Légion d'honneur amovible » : détenteur du précieux insigne, il préférerait l'enlever lorsqu'il côtoyait des parlementaires influents mais non encore dotés du ruban. Il faut dire que l'Assemblée reçoit son contingent de décorations, sans doute pour témoigner du lustre de l'institution. En revanche, les députés n'ont pas droit à recevoir la Légion d'honneur pendant la durée de leur mandat – un petit motif de friction dans l'univers bourbonien.

La politique et l'institution

Les tensions les plus aiguës qui se sont manifestées entre les fonctionnaires et les parlementaires ont correspondu à des moments forts de l'histoire politique. Dans les périodes qui ont suivi l'accès de De Gaulle et de Mitterrand au pouvoir, le personnel politique a connu un renouvellement sans précédent. Les nouveaux arrivants considéraient avec une méfiance non dissimulée les fonctionnaires en place. Ils ne pouvaient s'empêcher d'y voir des hommes et des femmes tout dévoués à la classe politique qui les avait précédés. Émile Blamont, qui fut secrétaire général de l'Assemblée sans discontinuer entre 1946 et 1970 (près d'un quart de siècle !) eut à subir les foudres des jeunes députés gaullistes. En octobre 1959, André Fanton, à l'occasion d'un incident de séance, demanda « une étude sur la réorganisation du secrétariat » ; deux mois plus tard il dénonça « la mauvaise organisation des services ». En fait il s'agissait de se débarrasser d'une personnalité qui, pour les députés gaullistes, symbolisait le parlementarisme de la IV^e République. La Constitution de 1958 avait modifié les équilibres en profondeur ; le législatif était réduit à la portion congrue et la nouvelle majorité exigeait qu'on

mette rapidement en pratique le parlementarisme rationalisé. Blamont et ses collègues étaient suspects de freiner le mouvement. N'avaient-ils pas été les serviteurs zélés du régime antérieur ? Il fallut à Blamont le soutien du président de l'Assemblée, Jacques Chaban-Delmas qui, comme lui, avait choisi la France libre durant les années noires.

En 1981 la même histoire ne fut pas loin de se reproduire : « Nous avions de bonnes raisons de penser que les deux tiers du personnel étaient inféodés à la droite », témoigne un socialiste qui a vécu cette période. « Lorsqu'on est arrivé, nous les jeunes barbus, complètement inexpérimentés, ils nous regardaient avec anxiété, comme si on allait faire des saletés partout. Ils ont eu l'air soulagé quand ils ont su qu'on savait se tenir correctement », renchérit un de ses collègues, lui aussi survivant de la vague rose. Comme les gaullistes une vingtaine d'années auparavant, la gauche était pressée de faire passer ses réformes. Mais, à la différence des godillots du Général, ils avaient affaire à une institution inchangée. Les socialistes voulaient aller vite, et ils durent affronter une dure bataille d'amendements. Ce qui les énervait, au début, c'est l'impossibilité où ils se trouvaient de contourner le règlement. Pour l'opposition, comme cela a toujours été le cas quels que soient les camps en présence, tous les moyens de procédure étaient bons pour ralentir le débat. Les administrateurs, en bons serviteurs de l'institution, insistaient sur le respect strict de la légalité de part et d'autre. « Je me souviens que le président socialiste de la commission des Finances avait tendance à faire le tri des amendements recevables ou non financièrement en tenant un peu trop compte de l'étiquette de leurs auteurs. On lui a fait comprendre qu'il fallait garder son équité. Et d'ailleurs, en quelques mois, il a vite réalisé que son intérêt était d'exercer sa fonction sans s'interroger sur l'identité de l'auteur de l'amendement. » La mésentente entre le secrétaire général de l'époque, Paul Borgniet, et le président de l'Assemblée, Louis Mermaz, défraya un temps la chronique. Pour écarter Paul Borgniet on le nomma conseiller maître à la Cour des comptes. Mais il refusa d'être éloigné dans ces

conditions, se disant victime de l'arbitraire. Philippe Séguin ayant dénoncé la manœuvre, le secrétaire général resta à l'Assemblée jusqu'à son départ « pour convenances personnelles » en 1984.

En fait il semble que la tension entre Mermaz et son secrétaire général ait été surtout liée à des incompatibilités personnelles. « L'une des premières conversations que j'ai eues avec lui après mon élection comme président, M. Borgniet m'a fait remarquer que je n'avais jamais été auparavant vice-président. » Cela augurait mal de la suite ; sans doute le secrétaire général s'inquiétait-il de l'inexpérience du futur président. Par la suite, il voulut chapeonner Louis Mermaz dans sa tâche, ce qui irrita le président : « Il avait une fâcheuse tendance à me chuchoter sans cesse ce qu'il fallait faire, au point que je n'entendais même plus ce que disaient les députés. » Après le départ du secrétaire général, les choses rentrèrent dans l'ordre ; de leur côté, les députés apprirent à maîtriser la procédure, et les relations entre administrateurs et parlementaires reprirent leur cours normal. Depuis lors, les changements de majorité sont devenus la norme. Le retour de la droite en 1986 n'a pas créé de stress particulier, bien que l'entrée à l'Assemblée, cette année-là, des députés du Front national qui s'étaient faits les détracteurs du parlementarisme et des politiciens, ait suscité quelque appréhension. Durant la période qui a suivi l'agressivité verbale du FN, certains incidents qui ont eu lieu dans l'hémicycle ont entretenu une atmosphère tendue. « C'était dur, car ici on fonctionne comme une sorte de club. Les députés FN ne respectaient pas ces règles non dites auxquelles on est accoutumé. » Pour autant, les administrateurs ont travaillé avec ces parlementaires aussi consciencieusement qu'avec ceux des autres formations politiques.

Aujourd'hui un administrateur sait qu'il aura affaire alternativement à la droite et à la gauche dans le cours de sa carrière. Il sait bien qu'« un nouveau député ne peut pas imaginer qu'on le servira aussi bien que ses prédécesseurs », mais constate qu'assez vite les parlementaires s'approprient. Il n'éprouve aucune difficulté à rédiger des

textes foncièrement antithétiques. Tout au plus ressent-il un certain désarroi quand son travail est perturbé par les affres de la vie politique. Témoin cette fonctionnaire qui s'était beaucoup investie dans la rédaction d'un rapport sur l'exclusion : « Quand on s'immerge dans un rapport de ce genre, on se passionne vraiment pour le sujet. Et voilà qu'au moment où l'on était dans l'hémicycle pour défendre le texte, on a appris la dissolution. À la suspension de séance, mes collègues plaisantaient, c'était trop tard ! Plus tard il a fallu tout recommencer, avec la gauche cette fois. » Une fois encore on en revient à l'essentiel, du point de vue des fonctionnaires des commissions : avoir des sujets intéressants à se mettre sous la dent et trouver des interlocuteurs valables parmi les députés. Ce dont on se plaint ici et là, c'est de l'excès de papier dû à ces rapports-fleuves que personne ne lira jamais et aux myriades d'amendements qui surgissent dans tous les débats. « Maintenant, c'est de l'abattage » : l'observation désenchantée traduit bien le désarroi des anciens face à la multiplication des amendements et à l'allongement des rapports. Leurs cadets ont pris l'habitude de cette inflation textuelle. Ils ont aussi fait leur l'exigence de neutralité politique qui se transmet de génération en génération.

C'est pourquoi les rares fonctionnaires qui sont amenés à collaborer avec des politiques ou qui briguent eux-mêmes un mandat sont considérés comme des sortes de déviants par leurs collègues. On tolère bien que les administrateurs soient syndiqués ou aient des convictions politiques extra-professionnelles. Il est cependant difficile d'admettre que des fonctionnaires soient détachés dans les cabinets et reviennent ensuite à leurs fonctions antérieures. « Quand un fonctionnaire revient d'un cabinet, on se méfie. Il a acquis une trop forte coloration politique et il va être difficile de le faire travailler pour des députés de tendance opposée, comme si de rien n'était. » Vu le très faible nombre de fonctionnaires concernés, il n'y a pas véritablement de problèmes. Il faut dire que les détachements s'opéraient dans des cabinets des présidents de l'Assemblée ou du ministre des Relations avec le Parlement, comme ce fut

le cas pour Jean-Louis Gentile qui a longtemps travaillé au service des commissions avant de devenir directeur de cabinet de Jean Poperen, ministre des Relations avec le Parlement dans le gouvernement Rocard, puis de diriger le cabinet d'Henri Emmanuelli, lorsque celui-ci présida l'Assemblée nationale, et plus récemment le cabinet du président du groupe socialiste après la victoire de la gauche en 1997. Jacques-Sylvain Klein a lui aussi travaillé comme administrateur dans plusieurs commissions avant d'être chargé de mission à la présidence avec Laurent Fabius. Il est ensuite revenu dans les services de l'Assemblée, avant d'être à nouveau membre du cabinet sous la seconde présidence de Laurent Fabius. Jacques-Sylvain Klein est par ailleurs titulaire d'un mandat électif, comme premier adjoint au maire de Rouen. Fait aussi partie de l'équipe une autre fonctionnaire parlementaire, Florence Ribard, qui a également participé au cabinet sous Fabius I, comme on dit familièrement ici pour désigner la première présidence du leader socialiste.

Un autre cas d'espèce concerne les administrateurs qui décident de briguer un mandat parlementaire. Rien n'interdit, en effet, aux fonctionnaires de se présenter à une élection. Jusqu'ici rares sont ceux qui ont tenté l'expérience. On compte une administratrice de l'Assemblée parmi les députés européens ; il s'agit de la socialiste Pervenche Bérès *. Seuls deux administrateurs ont été élus à l'Assemblée nationale, le député socialiste de la Gironde Pierre Lagorce, qui siégea sur les bancs de l'Assemblée entre 1973 et 1993, et le RPR Daniel Garrigue, qui fut élu en 1993 et a été battu en 1997. Si le premier est aujourd'hui retraité, le second s'est trouvé dans une situation plus délicate, puisqu'il a dû être réintégré après sa défaite. Avant d'être élu député, ce fonctionnaire avait fait partie du service des commissions. « En 1982-1984 je travaillais avec le socialiste Christian Pierret qui savait bien quelles étaient

* À noter qu'un député socialiste se trouve dans une situation symétrique : il s'agit d'Alain Barrau, administrateur au Parlement européen avant d'être élu à l'Assemblée nationale.

mes opinions. Cela ne nous a pas empêché de faire du bon travail ensemble. J'ai travaillé avec des députés de tous bords ; il m'est même arrivé d'attirer leur attention quand ils déviaient de la ligne de leur parti. J'ai toujours été soucieux d'amener les rapporteurs à bien préciser leur point de vue et à être en parfaite cohérence avec eux-mêmes. » Pour Daniel Garrigue, un administrateur peut fort bien avoir des convictions politiques différentes du député avec lequel il fait équipe, et se mettre totalement au service de ce dernier. L'important est de savoir séparer les genres, et distinguer entre son propre engagement en tant que citoyen et sa fonction professionnelle au service des parlementaires. Devenu député, Daniel Garrigue a siégé à la commission de la Défense qu'il connaissait bien puisqu'il avait fait partie des administrateurs quelques années auparavant. « Lorsqu'on m'a attribué un rapport, je l'ai rédigé tout seul. Ce genre de travail m'était familier ! » Daniel Garrigue confesse avoir ressenti une certaine gêne à passer du vouvoiement au tutoiement à l'égard de ses nouveaux collègues. « J'étais habitué à vouvoyer les députés, en signe de respect pour la fonction qu'ils occupent. » Quant aux anciens collègues, ils ont plutôt bien accueilli son entrée dans la représentation nationale. Évidemment le retour a été plus difficile. Il était délicat d'affecter à nouveau l'ancien parlementaire au service des commissions. « On imagine mal un socialiste faisant plancher sur son rapport un ancien député RPR », confie un fonctionnaire. Ce dernier évoque le « sas de décontamination » par lequel il a fallu faire passer Daniel Garrigue. Il s'est retrouvé au service des bâtiments, pour finalement revenir à des sujets plus proches de ses préoccupations. Il travaille aujourd'hui à temps partiel au service des études où il produit dans l'anonymat des notes juridiques pour les députés. Une autre part de son temps est consacrée à ses fonctions de maire de Bergerac. Et qui sait ? Peut-être, dans quelques années, Daniel Garrigue quittera-t-il le calme feutré des bureaux, pour retrouver le brouhaha de l'hémicycle.

Des commissions bien encadrées

Dans le système actuel, chaque commission fait un travail de défrichage en prenant en compte les arguments des partisans et des opposants au texte qui lui est soumis. En outre, la V^e République a limité à l'extrême le nombre de commissions. Alors que dans la plupart des autres Parlements, elles sont découpées en relation avec les différents départements ministériels, le Français est étrange et déconcertant. Quatre commissions correspondent à des secteurs gouvernementaux : affaires étrangères, défense, finances, lois. Tous les autres domaines sont couverts par deux commissions restantes. Les Affaires culturelles et sociales ressortissent tout à la fois à la culture, à l'éducation, aux affaires sociales, à l'emploi, à la santé ; quant à la commission de la Production et des Échanges, elle concentre rien moins que l'aménagement du territoire, l'industrie, l'environnement, l'agriculture, les services publics, le commerce, les transports. Économie d'un côté, culture et société de l'autre : tout se passe comme si l'essentiel de la société française était compacté en deux blocs. « C'est un peu comme deux grandes poubelles où l'on aurait jeté les matières les moins nobles de l'activité législative », m'explique un député qui préfère rester anonyme. La justification alléguée pour maintenir cette répartition renvoie, une fois de plus, aux errements de la IV^e République qui avait multiplié les commissions permanentes. Il est vrai que les commissions avaient proliféré ; on n'en comptait pas moins de vingt et une, sans oublier trois sous-commissions. On ne s'étonnera pas que Michel Debré (« Michou la colère », comme le surnommait *Le Canard enchaîné*), grand pourfendeur de la IV^e, ait violemment critiqué cette situation. Devant le groupe de travail du Conseil d'État chargé de travaux constitutionnels, il dénonçait la dérive des commissions parlementaires : « Obéissant fidèlement aux impératifs des groupes de pression elles accomplissaient une besogne et travaillaient à la dissolution de l'État * ». »

Une fois encore, il s'est agi de « rationaliser » pour éviter la concentration de groupes de pression auxquels finissaient par s'identifier ces comités. L'obsession bien française du lobbyisme est pour beaucoup dans le *statu quo* actuel. Obsession d'autant plus forte que l'hypocrisie est totale en ce domaine : à la différence des pays où l'on s'est préoccupé de fixer un cadre à leur activité, ici on préfère s'en tenir à une attitude pudique, à un tabou (« il ne faut pas qu'ils dépassent la salle des pas perdus »), alors qu'au Parlement européen, par exemple, les lobbies ont leur banquette derrière l'hémicycle. De même, l'article 23 du règlement de l'Assemblée précise qu'« est interdite la constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif ». Mais on accepte bien les « groupes d'études », ces structures qui regroupent autour d'un thème des députés de toutes tendances, tout en sachant qu'ils fonctionnent en rapport avec les groupes d'intérêt. Il n'y a pas moins de quatre-vingt-trois groupes d'études qui recoupent les préoccupations les plus diverses. Curieusement, les responsables politiques n'en restent pas moins rétifs à l'idée d'un découplage des commissions à vocation et économique et sociale. Selon eux, la multiplication des commissions ne peut que favoriser une accentuation de l'influence des lobbies. C'est du moins l'argument que j'ai souvent entendu, aussi bien dans la majorité que dans l'opposition. Dans tout cela, il y a une part de fantasme, et, plus que tout, la difficulté à envisager l'évolution d'un fonctionnement aujourd'hui obsolète.

Le président de l'Assemblée suggère « d'augmenter un peu le nombre de nos commissions permanentes, afin de les rendre moins lourdes et plus opératoires * ». Mais il rappelle aussitôt que cette mesure nécessite une modification du texte de la Constitution. Car cette dernière a fixé

* 19 juillet 1958, cité in Jacques Floch, *L'Art et la manière de faire la loi*, diplôme de recherche de l'université de Nantes, 1995, p. 131.

* Discours de fin de session de Laurent Fabius, Assemblée nationale, 30 juin 1998.

expressément le nombre des commissions, alors que sous la République précédente cette question était du ressort de l'Assemblée et de son règlement. Va-t-on parvenir à déverrouiller un système qui est de plus en plus décalé par rapport aux réalités socio-économiques ? Rien ne suggère qu'on s'achemine vers des modifications de ce type, même si les nouvelles recrues parlementaires, généralement affectées aux deux commissions lourdes, critiquent cette répartition des domaines. Mais les partisans du *statu quo* ne s'en soucient pas trop : ils savent que les nouveaux finiront bien par s'adapter, ou, à défaut, peuvent espérer, s'ils ne font pas la mauvaise tête, accéder un jour à l'une des commissions nobles. La seule réelle innovation a été la création de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, qui a sans doute vocation à devenir, à terme, une commission à part entière. Son caractère transversal tient au fait qu'elle est appelée à considérer les actes communautaires en provenance de Bruxelles. Environ mille quatre cents textes arrivent chaque année à la délégation qui sélectionne ceux qui sont de nature à faire l'objet d'un examen parlementaire, soit près du tiers d'entre eux. Un rapporteur est désigné, et la délégation élabore une proposition de résolution qui est transmise à la commission parlementaire compétente. Si, après un mois, celle-ci n'a pas modifié la proposition, la résolution est réputée adoptée. Dans le cas contraire, la résolution amendée par la commission donnera ou non lieu à un débat en séance plénière. Là encore le couperet tombe après une période d'un mois, au terme de laquelle, si la résolution n'a pas été mise en débat dans l'hémicycle, elle est adoptée par l'Assemblée. Moins d'une centaine de textes sont amendés par les commissions et la plénière ; il n'y a pas plus d'une dizaine de débats dans l'année sur les textes européens. Les plus marquants depuis le début de la législature ont été ceux consacrés à l'euro et à l'Agenda 2000.

Depuis sa création la délégation a pris une place importante, avec l'adoption de l'article 88-4 de la Constitution qui permet aux parlementaires d'exercer leur contrôle sur les projets de directives et de règlements communautaires.

Elle compte aujourd'hui trente-six députés, mais n'est pas considérée comme une commission à part entière ; chacun de ses membres appartient à une des commissions permanentes. L'idée de donner à la délégation le même statut qu'à ces dernières est préconisée par plus d'un parlementaire ; ce point de vue est défendu par Louis Fabius. Au demeurant, certains considèrent qu'il n'est pas mauvais qu'elle garde son caractère transversal en incluant des membres des six commissions sectorielles. L'argument qui consiste à dire que la double appartenance aux commissions et à la délégation peut susciter l'absentéisme ne semble pas valable. Comme le fait remarquer un habitué : « Ceux qui sont peu actifs à la délégation sont aussi absents dans leur commission. Par contre des gens comme Alliot-Marie et Loncle, comme Barrau et Fuchs, sont assidus dans leur commission respective, aux Affaires étrangères et aux Finances. » Et en devenant une commission à part entière, la délégation ne risque-t-elle pas d'accentuer sa spécialisation, son côté club où une élite informée débattrait entre soi ? « Ça fait parfois penser à une ambassade », ironise un parlementaire. Le débat n'en est pas moins animé entre ceux qui militent pour une extension des prérogatives politiques de l'Union et les défenseurs de la souveraineté nationale. Les diatribes du RPR Jacques Myard contre les ayatollahs du monétarisme, les « eurofrankensteins », et l'oligarchie technocratique de Bruxelles, les réserves de sa collègue, la juriste Nicole Catala, ne sont guère du goût des Européens bon teint pour qui, à droite comme à gauche, un pas de plus doit être franchi vers une Europe intégrée. Les présidents successifs de la délégation, Henri Nallet et Alain Barrau ont toujours animé les débats avec sérénité, et de l'avis de tous la discussion est de bonne qualité.

Rêves et réalités

L'idée de réformer le fonctionnement de l'Assemblée en renforçant le pouvoir des commissions n'est pas nouvelle. Mais le verrouillage constitutionnel a jusqu'ici bien tenu.

En outre, les ressources humaines, somme toute limitées, dont disposent les commissions ne permettent pas d'envisager une extension de leur rôle. Bien entendu il y a le fantasme des États-Unis qui titillent les élus, toutes tendances confondues. Ah, si l'on était au Congrès ! Et de rêver à la machinerie dont disposent les représentants et les sénateurs : aussi peu sensibles soient-ils aux vertus du capitalisme yankee, mes interlocuteurs ont les yeux brillants, rien qu'à évoquer les centaines de personnes qui travaillent au service de leurs collègues américains. Les chiffres cités varient d'ailleurs du simple au double, mais le rêve américain fait le reste. Un après-midi je me trouve dans le bureau d'André Lajoinie, président de la commission de la Production et des Échanges. À mon grand étonnement, la discussion roule sur les États-Unis. Le dirigeant communiste revient justement de Washington : là-bas, celui qui préside la commission de l'Agriculture (une petite partie du domaine couvert par notre commission de la Production) est aussi puissant qu'un ministre, s'extasie mon interlocuteur en évoquant les pouvoirs de son homologue. Décidément, l'Assemblée réserve bien des surprises : l'Amérique dans les têtes, même chez les communistes !

« Si l'on voulait redonner tout son lustre au Parlement, il faudrait faire une révolution. » Paul Quilès, l'actuel président de la commission de la Défense est formel : cette révolution consisterait à donner un véritable pouvoir aux commissions et à réserver la séance publique aux grands débats politiques. Cela implique, bien entendu, un redécoupage des deux commissions économique et sociale. Pour lors les choses restent en l'état. Il y a, sans aucun doute, une disparité considérable entre ces deux commissions qui regroupent chacune cent quarante parlementaires, près de deux fois plus que leurs quatre homologues. On n'y travaille pas de la même manière, mais il est vrai que les domaines diffèrent. Aux Finances le gros de l'activité concerne le vote du budget et occupe à plein temps le premier trimestre. L'examen de la loi de finances doit s'effectuer dans des délais bien précis afin que le texte puisse être voté avant la fin de l'année. On raconte qu'autrefois l'on arrêta la pen-

dule le 31 décembre à minuit afin que le vote ait bien eu lieu dans les délais. Mythique ou non, ce récit met bien en lumière le souci qui préside à ce lourd travail : être dans les temps. Pour ce faire, les membres de la commission doivent se mettre au travail, après que le ministre a présenté officiellement son budget.

Rituel de rentrée

L'examen et le vote de la loi de finance constituent, au sens propre, un sacerdoce. On a affaire à une somme de travail considérable, doublée d'un véritable rituel. L'aspect rituel de ce qu'on nomme la « session budgétaire » est clairement signifié par le pèlerinage ministériel qui inaugure cette période. L'exécutif se déplace et rend compte au législatif : telle est la signification de la présentation du budget par le ministre de l'Économie et des Finances, lorsque la rentrée parlementaire vient sonner les trois coups. Pour bien affirmer la dignité de l'organe parlementaire, il est de règle que ce dernier se rende au Palais-Bourbon dès après l'adoption du projet de loi de finances par le Conseil des ministres. Dominique Strauss-Kahn fut ainsi reçu à 15 heures le 9 septembre 1998, accompagné de son secrétaire d'État au Budget, Christian Sautter, par la commission des Finances. J'assistais à cette séance : un huissier introduisit les hôtes prestigieux. À leur entrée les commissaires se levèrent, et les deux hommes prirent place à la droite du président, encadrés par ce dernier et par le rapporteur général. Les autres membres de la commission siégeaient autour de trois longues tables dressées perpendiculairement. La place de chaque commissaire est indiquée par une étiquette à son nom. C'est la seule commission où cette pratique est en vigueur. Autre particularité : le président jouit d'un siège surélevé. À sa gauche est assis le chef du secrétariat qui orchestre tout le travail fourni par les administrateurs. La séance s'ouvrit sur les exposés successifs des deux membres du gouvernement. Intervint ensuite le rapporteur général, puis les porte-parole des différents

groupes politiques. À noter que le représentant du RPR n'était autre que le rapporteur du budget de la législature précédente, Philippe Auberger. La séance, assez brève, s'acheva sur les réponses des ministres. En réponse à Auberger qui émettait des doutes sur les prévisions du gouvernement en matière de taux de croissance, Strauss-Kahn lui retourna en quelque sorte le compliment en citant des prévisions plutôt erratiques de l'ancien rapporteur général. Cette séance ne donnant lieu à aucune annonce particulière (« on connaît toutes les options depuis la fin juillet, lorsqu'on été rendus officiels les arbitrages du Premier ministre », commentait un député), elle avait plutôt le caractère convenu d'un rite nécessaire. Certains membres de l'opposition faisaient montre de leur mauvaise humeur, en se levant ostensiblement avant la fin de la séance ; d'autres députés conversaient non loin de moi, à propos d'un tout autre sujet. Ce qui me frappa aussi fut de constater la quasi-absence des femmes à la commission des Finances. J'en comptais une présente ce jour-là. Vérification faite, sur les soixante-douze membres on compte seulement trois femmes. Je n'ai jamais pu obtenir d'explication sur ce déséquilibre. Dans sa crudité, il est significatif. Une fois encore la question se pose, de la place des femmes dans la représentation nationale.

Pour revenir à la réunion, l'aspect formel de l'exercice ne pouvait échapper à l'observateur. Le même soir les médias ne firent aucun écho à cette séance. C'est la conférence de presse du ministre qui concentra leur attention. L'essentiel, du point de vue parlementaire, n'était pas ce qui s'était dit, mais le fait que le processus était désormais lancé. Le pèlerinage annuel n'est ni plus ni moins qu'un rite inaugural, incontournable, car il met en scène la relation complexe qui unit le gouvernement et la souveraineté nationale. Chacun des partenaires sait bien que l'important reste à venir. Le travail qui s'ensuit dans le cadre de la commission met pleinement à contribution la vingtaine d'administrateurs et la douzaine de personnes qui ont en charge les tâches de secrétariat. Comme le résume un fonctionnaire : « À partir de septembre on rentre en loge, on rentre à la

Trappe. » Le gros du travail s'accomplit durant cette période jusqu'à la mi-décembre. Les fiscalistes qui travaillent avec le rapporteur général sont mobilisés en permanence, tout comme ceux qui épaulent les rapporteurs spéciaux. Les administrateurs ne vont pas chômer puisqu'il leur faudra décortiquer une centaine d'articles. Dans ce travail, ils sont en liaison avec l'administration des Finances qui leur fournit les informations indispensables.

Ceux qui assistent aux réunions des commissions n'en sortent parfois que tard dans la nuit, car il leur faut boucler le compte rendu. Le débat budgétaire en séance commence à la mi-octobre. Un mois plus tard, pendant que le Sénat examine à son tour le budget, l'Assemblée vote la loi de finances rectificative, le collectif budgétaire de l'année en cours. La loi de finances revient ensuite en deuxième lecture et le processus est bouclé la troisième semaine de décembre. Ainsi s'accomplit la session budgétaire. On estime qu'au sein de la commission des Finances un tiers des parlementaires constituent le noyau dur, ceux qui participent sans désespérer aux opérations et à la fabrication des amendements. Là encore, le dispositif s'est alourdi : « On est passé d'une époque où l'on se contentait de moins d'une centaine d'amendements, à un chiffre qui dépasse les quatre cents », s'inquiète un fonctionnaire. « Et tout cela pour des modifications qui équivalent à la valeur d'un rétroviseur de voiture ! » : la boutade de Maxime Gremetz reflète une opinion partagée par plus d'un parlementaire pour qui la complexité des procédures est à mettre en regard avec le faible impact de l'Assemblée sur les choix gouvernementaux. Pour le rapporteur général Didier Migaud, il est incontestable que l'initiative appartient plus au gouvernement : « En France tout ministre a le sentiment d'un crime de lèse-majesté dès qu'on le conteste. » Et de citer les États-Unis (décidément !), mais aussi l'Allemagne et la Grande-Bretagne où les parlementaires ont plus de marge de manœuvre. Il semble, en fait, que ce qui se négocie en amont au moment des arbitrages gouvernementaux finisse par être plus important que ce qui s'obtient dans le cadre parlementaire. Ce qui est sûr, en

tout cas, c'est que la commission des Finances impose à ses membres – du moins à ceux qui y participent pleinement – , un trimestre durant, un rythme de travail intense, sachant que par la suite, entre les textes économiques et financiers et le travail de contrôle budgétaire, il y a largement de quoi s'occuper.

Le repaire des gens en vue...

Aux Affaires étrangères, on se réunit moins souvent. « Un bon plan », résument les vieux routiers. Il est clair que la diplomatie ne se fait pas à l'Assemblée nationale. La seule fonction de la commission, c'est d'examiner les conventions et les traités soumis à ratification (en gros, une quarantaine de conventions sur lesquelles le Parlement donne son accord sans les amender), « un exercice un peu vain », commente sobrement un député. Le rôle de la commission est surtout de s'informer en auditionnant le ministre des Affaires étrangères, ses collègues étrangers, les commissaires européens. Des déplacements sont organisés un peu partout dans le monde ; les membres de la commission jouent leur partie dans le ballet diplomatique planétaire, aussi bien chez les partenaires habituels de la France que dans les zones conflictuelles. Des missions ont été organisées au Kosovo, en Algérie, au Rwanda. La personnalité du président de la commission marque aussi de son empreinte les travaux de celle-ci. Sous la présidence de Couve de Murville régnait une atmosphère très Quai d'Orsay. Giscard d'Estaing était plus directif. « Quand Giscard était président, c'était comme si nous suivions toutes les semaines un cours de géopolitique. Le plaisir intellectuel le disputait à l'agacement d'être traités comme de grands étudiants », raconte un parlementaire. Jack Lang, qui tient aujourd'hui les rênes, est soucieux de mettre au premier plan la question des droits de l'homme. Pour ce faire, il a procédé à des auditions très spectaculaires : on a vu défiler rien moins que le Dalaï-Lama, Jerry Adams, mais aussi le directeur général d'Amnesty International, la prési-

dente du Haut Comité aux réfugiés, le secrétaire général adjoint de l'ONU en charge des questions humanitaires.

Les auditions publiques sont prétexte à un déploiement médiatique qui ne déplaît pas au président de la commission. Lors de l'audition du Dalaï-Lama, les journalistes occupaient presque autant d'espace que les parlementaires. Ces derniers eurent droit à poser leurs questions. Celles-ci, fort éclectiques, concernaient tout autant les droits de l'homme que des aspects biographiques tels les rapports du dignitaire tibétain avec Mao. À la fin, Jack Lang indiqua aux députés qu'il leur était loisible de se retirer et fit signe aux journalistes. Les caméras s'avancèrent, les photographes mitraillèrent les protagonistes, pendant que les élus se frayaient difficilement un passage vers la sortie. Alors commença le moment fort de la séance, sorte de conférence de presse organisée sous la houlette du président de la commission, répercutée immédiatement par les médias. Comme on le voit la commission des Affaires étrangères ne requiert pas un fort investissement de ses membres, les réunions sont en nombre limité, et on n'est pas là pour étudier des textes et produire des amendements. Cette sobriété dans le travail, jointe à la possibilité d'accomplir des missions aux différents points du globe, a tout pour attirer les élus prestigieux et par ailleurs suffisamment occupés. Un ancien président (Valéry Giscard d'Estaing), et quatre anciens Premiers ministres (Édouard Balladur, Raymond Barre, Laurent Fabius, Alain Juppé) font partie de ce « club bien fréquenté », selon l'expression d'un des fonctionnaires affectés au service de la commission. Les anciens ministres sont légion et représentent le tiers des soixante-treize membres. À la commission des Affaires étrangères comme au Sénat, le président est le destinataire de tous les comptes rendus des postes diplomatiques. Il reçoit ainsi une foule de télégrammes, que les fonctionnaires ont à trier et à traiter. Le président reçoit beaucoup, les personnalités étrangères de passage à Paris aiment être accueillies à l'Assemblée : comme Laurent Fabius, Jack Lang, de par sa fonction et son prestige personnel, est très demandé. Lui-même voyage beaucoup. Cela est lié, bien sûr, au rôle poli-

tique qu'il souhaite assumer, mais en cela il se conforme à la pratique traditionnelle des présidents de cette commission.

Contrôler et agir

La commission des Affaires étrangères s'est jointe à la commission de la Défense quand, à l'initiative de cette dernière, a été créée la mission d'information sur les opérations militaires menées au Rwanda par la France, d'autres pays et l'ONU entre 1990 et 1994. C'est Paul Quilès qui présidait cette mission d'enquête. Elle a entendu quatre-vingt-huit personnes (militaires, diplomates, responsables politiques), et ces travaux de cette mission ont connu un véritable écho médiatique. La mission a pu, au cours de ses travaux, mettre en lumière l'enchaînement tragique qui a conduit à la guerre civile et au génocide. Mettant en évidence les erreurs et les incohérences de la politique menée par la France, elle n'a pas été unanime dans son analyse des faits, l'opposition rejetant les conclusions du document, jugeant qu'elles noircissaient trop systématiquement le rôle de la France au Rwanda. D'un point de vue plus général, cette mission a été l'occasion, pour le Parlement, d'affirmer son rôle de contrôle : le fait que des documents classés « confidentiel-défense », et relevant du domaine réservé présidentiel, aient été transmis aux députés constitue une avancée importante. De même la publicisation des travaux a permis de faire prévaloir une exigence de transparence, grâce à la multiplication des séances ouvertes et à la publication d'une grande partie des comptes rendus des auditions à huis clos. Reste une question de taille, celle des moyens dont disposent réellement les parlementaires pour mener à bien leurs investigations. Cinq administrateurs travaillent pour la commission de la Défense ; Paul Quilès a réussi à obtenir trois personnes de plus pour épauler la mission, mais il ne cache pas à quel point les ressources d'une commission demeurent limitées, quand il s'agit de réaliser une enquête en profondeur de ce type.

Au-delà du cas particulier de cette mission d'enquête, se trouve posée la question de l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'exécutif. Si l'on en croit l'ancien président de l'Assemblée Philippe Séguin, la revalorisation de l'action parlementaire passe par un renforcement de son pouvoir de contrôle. « L'autonomie du Parlement est aujourd'hui un leurre. À l'inverse la législation est un des moyens d'action privilégiés du gouvernement. Il revient donc en réalité au Parlement de contrôler l'action législative du gouvernement ; par l'amendement. Par l'acceptation ou le rejet, par le contrôle de l'action * ». Laurent Fabius considère, lui aussi, que la fonction de contrôle est un élément essentiel du travail parlementaire. « Le Parlement, c'est la fabrication de la loi, mais de plus en plus la fonction de contrôle », déclarait-il dans son discours de vœux du 13 janvier 1999. Il a encouragé l'augmentation des commissions d'enquête et des missions d'information, et insiste sur la nécessité de développer une « culture de l'évaluation », notamment dans l'examen et le suivi de la loi de finances. Chacun des deux présidents successifs a voulu marquer cette orientation par des initiatives significatives. Philippe Séguin a instauré la session unique pour que l'Assemblée exerce en permanence ses prérogatives qui étaient jusqu'alors limitées à l'automne et au printemps. En agissant de la sorte, il visait à assurer le contrôle parlementaire non seulement sur le gouvernement français, mais sur l'élaboration des normes communautaires qui jouent aujourd'hui un rôle déterminant dans la vie nationale. Il fallait en effet adapter le calendrier parlementaire au rythme de l'activité normative de Bruxelles quand, jusqu'alors, on avait fonctionné avec pour seul partenaire l'exécutif national qui agençait son calendrier en cohérence avec celui des parlementaires. En ce qui concerne les commissions d'enquête leur rythme a été amélioré. Ce fut le cas pour les investigations concernant le Crédit Lyonnais à

* Conférence à l'occasion du déjeuner organisé par Les Amis de la République française lors du centenaire de la *Revue politique et parlementaire*, 14 décembre 1995, p. 194-195.

l'initiative d'une commission que présida lui-même Philippe Séguin, avec comme rapporteur François d'Aubert, en 1988, et dont le rapport fut établi en moins de deux mois. De même, les questions au gouvernement, procédure qui avait été mise en place à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, et qui est publicisée grâce aux retransmissions télévisées en direct sur France 3, ont été limitées à une durée d'une heure, ce qui leur assure un meilleur impact.

De son côté, Laurent Fabius, s'est attaqué à un problème complexe, celui du contrôle parlementaire sur la dépense publique. Aujourd'hui 95 % des dépenses inscrites au budget de l'État, les « services votés », sont reconduits d'année en année. Seules les dépenses nouvelles (les 5 % restants) font l'objet d'un examen attentif des députés. Or, en trente ans, les dépenses de l'État ont doublé. Cet argent a-t-il été utilisé à bon escient ? Comment se donner les moyens de contrôler l'efficacité de la dépense publique ? Pour répondre à ces questions, le président de l'Assemblée a réuni un groupe de travail qui, après avoir procédé à des auditions des principaux protagonistes de la politique économique, a fait plusieurs propositions. Il préconise la mise en place d'une mission d'évaluation et de contrôle coprésidée par le président de la commission des Finances et un membre de l'opposition. Elle aura sa propre banque de données économiques et budgétaires, et devra multiplier les auditions de responsables administratifs, ministres et hauts fonctionnaires, en liaison avec la Cour des comptes. Ces auditions seront ouvertes aux journalistes et porteront sur l'efficacité de l'utilisation de l'argent public. « L'objectif est de substituer progressivement à une logique de la dépense une logique des résultats », explique Laurent Fabius. Parallèlement, on incitera les rapporteurs spéciaux du budget à exercer leur pouvoir de contrôle sur pièce et sur place, en leur demandant un minimum de deux contrôles par an, s'ils veulent être renouvelés. En outre, une séance de questions au gouvernement serait consacrée chaque mois à l'examen d'une politique publique. Le groupe de travail propose aussi de resserrer le débat budgétaire dans l'hémicycle, pour qu'il cesse d'être cette lourde

machine dont le spectacle a été immortalisé par la fameuse formule d'Edgar Faure : « liturgie, litanie, léthargie ». Le travail en commission serait renforcé. Ces nouvelles orientations seraient symbolisées par le nouvel intitulé de la commission des Finances appelée désormais : « Commission des Finances, de l'économie, de l'évaluation et du contrôle budgétaire ».

Cette réforme sera-t-elle rapidement adoptée, et dans son ensemble ? en tout cas, comme l'ont montré la plupart des interventions dans le groupe de travail, entre la majorité et l'opposition, il y a, sinon un consensus, du moins la préoccupation commune de faire de l'Assemblée un véritable organe de contrôle sur l'exécutif. Cette volonté se heurte cependant à deux obstacles bien réels. Le premier tient au simple fait qu'il faut, pour créer une commission d'enquête, le soutien de la majorité. Il n'est pas sûr que celle-ci accepte de faire du zèle sur un sujet qui peut mettre en difficulté le gouvernement qu'elle soutient. Sur les questions « sensibles », il faut souvent que la crise ait atteint son paroxysme pour qu'enfin l'on se décide à engager une investigation parlementaire. Ce fut le cas pour le Crédit Lyonnais ; on attend toujours que l'Assemblée se penche sur les activités du groupe Elf. Noël Mamère avait proposé la création d'une commission d'enquête, mais ses alliés socialistes n'ont pas suivi. Dans le dispositif institutionnel de la V^e République, le pouvoir d'investigation parlementaire est peu compatible avec le fait majoritaire. Si l'on est dans l'opposition, on n'a aucune chance de provoquer un processus qui gênerait la majorité en place ; si l'on fait partie de celle-ci, il est recommandé de s'aligner. Curieusement les alternances rapprochées n'ont pas modifié le jeu. L'explication tient au fait que des gouvernements d'options politiques différentes ont plus de chances qu'auparavant d'être impliqués dans les mêmes problèmes, ce qui peut créer une sorte de consensus entre les deux camps pour freiner les ardeurs des députés.

Le second obstacle au contrôle parlementaire tient aux conditions pratiques de l'investigation. Il y a, en effet, manière et manière d'enquêter. Le règlement de l'Assem-

blée est pourtant sans ambiguïté : les parlementaires ont pouvoir d'investigation sur pièces et sur place. Cela est tout aussi valable pour les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances que pour les commissions d'enquête. Ces dernières peuvent également organiser des auditions publiques. Il n'y a donc rien, en droit, qui s'oppose à une recherche en profondeur de la part des enquêteurs. Reste à savoir si ceux-ci sont réellement désireux d'aller jusqu'au bout de leur démarche, et s'ils sont dotés des moyens nécessaires. En ce qui concerne les rapporteurs spéciaux, de l'avis général, les comportements divergent. Certains s'intéressent de très près à l'exécution des crédits, d'autres se contentent d'un tour d'horizon global. Dans le passé on a vu Alain Griotteray, alors rapporteur du budget de la communication, éplucher les comptes de France-Télévision. L'enquête mit en évidence des faits contestables et aboutit au départ de plusieurs personnalités dont le président, Jean-Pierre Elkabbach. Il n'est jamais facile d'adopter une démarche. Dans le domaine social, le député UDF Jean-Jacques Jégout entra en conflit avec le ministre Jacques Barrot à propos de l'AFPA. La formation professionnelle est un domaine « sensible » et le parlementaire prônait des mesures draconiennes, à commencer par la suppression pure et simple des subventions versées à cette association. Plus récemment Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial du budget de la santé, a connu des difficultés lorsqu'il a voulu prendre connaissance des contrats des directeurs régionaux d'agences d'hospitalisation. Il s'est ensuivi un bras de fer de plusieurs semaines avec le ministère pour obtenir de consulter les pièces. Même si, en droit, les parlementaires ont accès aux documents, il n'est pas rare qu'ils se heurtent aux résistances des administrations concernées. Pour un commissaire, il est parfois moins aisé qu'on ne pourrait le croire d'accomplir sa tâche, alors qu'il ne fait que se conformer au règlement. Aucun membre du gouvernement ne tient à voir son département ministériel mis en cause dans une enquête parlementaire. Les mêmes qui, en tant que députés, étaient de chauds partisans du contrôle par l'Assemblée, se montrent bien plus prudents quand ils

accèdent au pouvoir. Et pourtant l'un des arguments que j'ai souvent entendus, c'est qu'une enquête parlementaire peut se révéler utile et profitable pour le ministre concerné, si elle révèle des dysfonctionnements et lui donne prétexte à faire le ménage dans son administration. « Les ministres sont souvent les otages de leurs services, ils auraient tout à gagner d'un contrôle parlementaire rigoureux », prône Guy Carcassonne. Argument valable en théorie, mais l'on a du mal à imaginer qu'un ministre accepte de bon cœur la perspective d'une enquête dont les implications sont toujours imprévisibles.

Investigation et expertise

Les réticences multiples qui entourent le contrôle parlementaire n'ont pas découragé certains députés, qui se sont révélés de redoutables investigateurs ; c'est ainsi que François d'Aubert, qui s'était illustré à propos du Crédit Lyonnais, a ensuite travaillé sur les fraudes communautaires en tant que rapporteur spécial de la commission des Finances. Cela l'a amené à étendre ses investigations au problème des mafias dans le cadre d'une commission d'enquête qu'il a présidée et dont le rapporteur était un député socialiste. Plus récemment, l'enquête sur les tribunaux de commerce menée en 1998 a eu un indéniable impact. La commission parlementaire a dressé un constat sévère du fonctionnement des tribunaux consulaires. Son président François Colcombet, et son rapporteur, Arnaud Montebourg, ont été amenés à saisir la justice d'une série d'éléments collectés au fil de leur investigation. Leur enquête a eu pour résultat concret d'obliger les autorités à prendre des mesures pour réformer certaines pratiques contestables de l'institution. « On nous a traités d'inquisiteurs, d'ayatollahs. On n'a fait qu'appliquer à la lettre le règlement en usant de nos pouvoirs d'investigation et de la procédure d'audition publique », commente Arnaud Montebourg. Et de faire état du peu d'enthousiasme manifesté par les services concernés pour favoriser le travail des enquêteurs. Pour cet

avocat de profession, comme pour nombre de ses collègues récemment entrés à l'Assemblée, le parlementarisme a encore un avenir à condition que les députés cessent de s'autocensurer et utilisent tous les instruments dont ils disposent. En ces matières, ce n'est pas le pouvoir qui manque aux parlementaires, mais bien la volonté de l'exercer pleinement. Pour Guy Carcassonne, mieux vaudrait confier plus de capacités de contrôle à l'opposition, même si l'on sait que celle-ci ne fera pas de cadeaux. L'ancien conseiller de Michel Rocard ajoute : « Ce n'est pas par hasard si en Allemagne et en Grande-Bretagne où ces pratiques ont cours, il n'y a pas eu de Crédit Lyonnais... »

Reste une autre difficulté, relative aux moyens d'expertise dont disposent réellement les parlementaires pour mener à bien leur tâche. Le développement d'une « culture de l'évaluation », pour reprendre l'expression de Laurent Fabius, qui a le mérite de mettre en évidence la positivité des opérations de contrôle, implique d'avoir accès à des ressources techniques et humaines qui permettraient d'aller au fond des dossiers. Les députés s'appuient principalement sur le travail des administrateurs. Les compétences de ces derniers sont remarquables et reconnues, ils sont cependant tributaires, pour l'information, des sources gouvernementales. Tous mes interlocuteurs ont insisté sur cette dépendance à l'égard de Bercy. Certes le temps n'est plus où plusieurs fonctionnaires étaient gracieusement mis à disposition par le ministère des Finances, dont le chef du secrétariat du rapporteur général de la commission des Finances. Cette pratique a longtemps perduré, en complète contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs, et elle n'a cessé qu'après 1981. Mais la commission ne peut fonctionner qu'en faisant appel aux simulations de la direction de la prévision. Les fonctionnaires parlementaires travaillent aussi en liaison étroite avec les directions du Budget et du Trésor. Ils ne peuvent se passer des services de l'INSEE. Cette coopération permanente est indispensable, mais les deux partenaires se trouvent cependant dans des positions dissymétriques. « Parfois les services de Bercy ne nous livrent des informations qu'ils considèrent

comme “politiques”, qu’à condition d’obtenir le feu vert du cabinet du ministre. » Les ministres se succèdent, mais demeure cette toute-puissance de « Bercy » face à laquelle les fonctionnaires de l’Assemblée ont conscience de ne pas peser lourd. « Ils font ce qu’ils veulent, me dit l’un d’eux, à propos de l’administration des Finances ; ils ont des volontés autonomes, les gouvernements finissent par suivre leur volonté. Exemple : en 1979 une commission parlementaire spéciale avait travaillé un an sur la fiscalité directe locale. Elle était parvenue à convaincre le Premier ministre de remplacer la taxe professionnelle par une taxe locale sur la valeur ajoutée. Par la suite l’administration des Finances a fait une simulation bidonnée et le gouvernement de gauche a retiré la réforme. »

Encore récemment la réforme de la taxe professionnelle, qui prévoit la réduction progressive de la part salaire de ce prélèvement, a été mal vécue par les élus. Ceux-ci s’inquiétaient que cette mesure ne pénalise à terme les collectivités locales. Toutes les études préalables ont été faites par Bercy, et l’Assemblée ne disposait d’aucune possibilité de contre-expertise. C’est là où le bât blesse. La création d’un Office parlementaire d’évaluation des politiques publiques n’a pas modifié cette situation, car ce dernier est également tributaire des sources gouvernementales. Mais peut-il en être autrement ? La formation des fonctionnaires parlementaires reste marquée par une tradition qui a toujours mis l’accent sur leur fonction de rédacteurs et leur connaissance du droit. Il y a peu d’économistes dans les services des commissions. Certains députés s’insurgent contre ce déséquilibre entre les ressources des administrations centrales et la faible capacité d’expertise du Parlement. « On doit s’en remettre à des technocrates, il n’est pas possible de faire un travail de fond sur les politiques publiques », constate le député vert Guy Hascoët. Un développement du contrôle parlementaire nécessiterait une augmentation des effectifs dont disposent aujourd’hui les commissions, et surtout le recrutement d’un personnel dont les compétences ne correspondraient pas nécessairement aux critères qui ont jusqu’ici prévalu dans les concours. Cela

impliquerait « une véritable révolution culturelle * », pour reprendre les termes de Philippe Séguin. Ce projet a cependant deux inconvénients, si l'on partage le discours économique dominant à gauche comme à droite, et si l'on se place dans la logique de la V^e République : le premier, c'est d'alourdir la fonction publique à une époque où il est de bon ton, pour les parlementaires, de se faire les chantres d'une limitation de la dépense publique ; le second, c'est de promouvoir un renforcement du pouvoir législatif dans un système qui se fonde sur le primat incontesté de l'exécutif.

La plupart des députés que j'ai interrogés m'ont tenu des propos très fermes sur l'importance du contrôle parlementaire dans une démocratie moderne. C'est un des thèmes sur lesquels se retrouvent tous ceux qui prônent une revalorisation du rôle du Parlement. On peut cependant s'étonner de la timidité avec laquelle est mise en œuvre une évolution qui, de l'avis majoritaire, s'impose, à l'image des grands Parlements en Europe et aux États-Unis. Pourquoi s'en tenir à une approche des problèmes aussi respectueuse du pouvoir en place, alors qu'on ne cesse de déplorer l'affaiblissement du parlementarisme dans notre pays ? À cet égard, il est saisissant de relire l'ouvrage d'André Chander-nagor, *Un Parlement pour quoi faire ?* Toutes les suggestions que j'ai relevées à propos du renforcement de l'expertise parlementaire figurent dans ce texte qui date de plus de trente ans. De Gaulle n'est plus là, mais l'Assemblée a toujours autant de mal à assumer la totalité de ses prérogatives. Cela tient-il aux hommes ou à l'institution ? À mon sens, nous sommes au cœur d'un dilemme plus profond qui a trait au sens même de l'action politique.

Le parlementarisme à la croisée des chemins

Il y a aujourd'hui trois manières de vivre le parlementarisme pour ses protagonistes. L'une consiste à s'absorber entièrement dans l'activité de représentation. Être un élu

* *Ibid.*, p. 195.

du peuple est interprété ici comme synonyme d'attachement à un territoire auquel il faut donner toute son attention, et ce, dans un contexte économique bien souvent difficile. L'absentéisme au sein des commissions, le faible enthousiasme trouve ici une justification, surtout si l'on considère que le pouvoir législatif est fortement limité par la Constitution. Ce qui compte avant tout, c'est de tenir sa circonscription, condition essentielle pour qu'au niveau national un gouvernement issu de son camp détienne le vrai pouvoir. À l'inverse, une autre disposition consiste à focaliser une grande part de son action dans le cadre des instances parlementaires et participer activement à la production des lois. On vit ici un genre d'aventure différent, puisqu'on s'immerge dans la bataille pour faire entendre la voix de son camp. Les commissions et l'hémicycle sont le théâtre essentiel de cette activité. Reste une troisième manière d'envisager le rôle d'un parlementaire, sans doute la plus « moderne », car elle a partie liée avec le regard que portent aujourd'hui les médias sur le monde politique. Ceux qui en sont les principaux tenants privilégient l'investigation, l'enquête, l'analyse. Ils ont, bien sûr, en ligne de mire l'action du gouvernement, mais ils s'en prennent aussi aux dysfonctionnements et aux scandales qui émeuvent l'opinion publique. Dans cette perspective l'Assemblée n'a plus pour fonction principale d'être le champ clos des luttes partisans. Elle se doit à une tâche que certains de mes interlocuteurs considèrent comme plus ambitieuse, et de nature à restaurer l'intérêt du public pour la sphère politique : celle d'évaluer l'action du pouvoir et ses effets sociétaux, d'en dénoncer les dérives et les excès, et enfin de faire entendre dans leur pluralité les voix de la société française dans les grands débats auxquels elle se trouve confrontée, sans verser dans une confrontation petitement politicienne.

En distinguant ces trois approches, je ne prétends pas qu'aucun parlementaire se limite exclusivement à l'une d'entre elles. Je pense au contraire, à la lumière de mes observations et des entretiens effectués, que chacun d'eux est tiraillé entre ces postures différentes. Il n'empêche

qu'un bon tiers des députés privilégient la première attitude, sinon, on ne comprendrait pas pourquoi les commissions sont rarement fréquentées par plus de la moitié de leurs membres, pour ne pas parler de la situation dans l'hémicycle. En second lieu, si le travail législatif n'est nullement contradictoire avec l'intérêt pour le contrôle parlementaire – amender, n'est-ce pas aussi exercer un contrôle sur l'initiative gouvernementale ?, il n'en est pas moins clair que la culture de l'évaluation porte en elle une conception du politique différente de la vision traditionnelle de l'action parlementaire. Dans le premier cas, c'est l'institution qui fait face au pouvoir exécutif ; elle alerte l'opinion, elle la prend à témoin, et dans ce processus elle n'a que faire de ses clivages internes, à moins qu'ils ne constituent un stimulant supplémentaire dans l'action qu'elle a entreprise. À l'inverse, la vision « législative » est propice à une mise en spectacle du débat interne, comme on le voit de manière presque caricaturale quand, des débats dits « de société » finissent par se résumer à une opposition entre droite et gauche, au nom du sacro-saint affrontement qui règle le système politique. On a là sous-jacentes deux visions différentes du parlementarisme. L'une met l'accent sur la représentation des opinions politiques et considère que le Parlement doit principalement incarner les différences, d'où l'importance des débats qui peuvent focaliser jusqu'aux plus mineurs des amendements. L'autre approche voit dans l'Assemblée un véritable contre-pouvoir qui permet aux citoyens d'exercer sur les gouvernants un droit de regard efficace. Il n'est pas alors choquant de confier à des parlementaires d'opposition la responsabilité de rapports importants, voire des présidences de commission, ce qui est impensable dans une conception plus politicienne du fonctionnement de l'Assemblée. Ce n'est pas un hasard si Michel Rocard, chantre de la culture de l'évaluation, a mis l'accent sur l'intérêt de revaloriser le rôle de l'opposition parlementaire en lui confiant des responsabilités de ce genre, alors que François Mitterrand a toujours défendu la conception opposée, l'octroi de prérogatives pouvant seulement

récompenser ceux qui se « ralliaient » à la majorité. À cet égard, il faut noter que la signification de la politique d'« ouverture » après l'élection présidentielle de 1988 avait pour Mitterrand et Rocard une signification très différente. Le premier l'envisageait de manière purement tactique ; le second voyait là la possibilité d'une évolution en profondeur des mœurs parlementaires.

Loin de s'être réalisée cette évolution s'est heurtée à la toute-puissance d'une pratique des institutions qui privilégie plus que jamais le ressort politique. En ce domaine, la cohabitation n'a fait qu'accentuer l'impact de la dynamique partisane. Le paradoxe est le suivant : les deux têtes de l'exécutif ne cessent de se rapprocher sur la plupart des grands problèmes pour coller du mieux possible avec l'opinion. Pas question de prendre le risque de s'opposer, notamment sur le thème de la modernisation de la vie politique. La main sur le cœur, Jospin, Chirac et les leurs vont nous expliquant qu'il faut en finir avec des méthodes passées et des affrontements qui n'intéressent plus les gens. Il faut être « sociétal », pratiquer la bonne « gouvernance », pour reprendre des idées qui circulent dans les milieux gouvernementaux, friands de ces notions qu'on ne dédaigne pas d'emprunter aux élites européennes. En pratique cependant, c'est tout le contraire qui se produit. À l'Assemblée, les groupes bataillent sabre au clair, dans la perspective de la prochaine présidentielle. Ce qui compte avant tout, ce sont les étiquettes, les identités de partis. D'où des débats, parfois inaudibles pour l'opinion, mais qui ont l'avantage de marquer les positions des forces en présence. On comprend mieux alors pourquoi la procédure de contrôle qui jouit d'une médiatisation institutionnelle est celle des questions au gouvernement, et non les travaux effectués dans le cadre des commissions. À la différence d'autres pays, on se méfie en France de l'écho qui pourrait être donné à ceux-ci dans le cadre d'une retransmission directe portant notamment sur les auditions publiques. La télévision se concentre uniquement sur l'hémicycle. Les deux séances de questions jouissent, en outre, d'un statut privilégié puisqu'elles sont destinées aux téléspectateurs

d'une des chaînes du service public. Or elles se résument le plus clair du temps à l'expression, ou plutôt à la réaffirmation d'oppositions politiques, sans qu'on puisse toujours saisir l'enjeu exact du débat. Les questions orales s'apparentent à un rite, au sens que les anthropologues donnent à ce terme : une série de séquences répétitives dont les protagonistes comme les spectateurs connaissent d'avance l'ordonnancement et la finalité. Même si le débat peut s'avérer houleux, ce qui importe, c'est la mise en scène des divisions portées parfois à un degré d'intensité suffisant pour confirmer en chacun son sentiment d'appartenance à un camp et légitimer le bien-fondé de ses positions initiales.

Le spectacle des questions orales résume à lui seul les grandeurs et servitudes du jeu parlementaire. Il prolonge un temps plus ancien où l'Assemblée vibrerait tout entière d'échanges contradictoires et de professions de foi incompatibles. À la différence des interpellations d'antan qui suffisaient à faire s'effondrer les gouvernements de la IV^e République, ils n'ont plus guère d'impact, sinon de canaliser les énergies de l'opposition et de manifester de temps à autre la mauvaise humeur d'une fraction de la majorité. Pas de quoi faire frissonner un ministre pressé de retrouver ses dossiers et de participer à des réunions plus constructives. Neutralisées du point de vue politique, les questions orales ne pouvaient que devenir un rituel, évoquant sans la reproduire une époque désormais révolue. Nonobstant, la contradiction ne cesse de s'amplifier entre cette vision plus archaïque du parlementarisme et l'aspiration de l'institution à un pouvoir plus concret et mieux défini. Ce qui est en jeu, c'est le sens même que les députés donnent aujourd'hui à leur pratique politique. Dans nos entretiens, mes interlocuteurs ne cessent de faire état du grand divorce qui s'est fait jour entre les politiques et l'opinion. Ils sont les mal-aimés parce qu'ils sont incompris. Le public est injuste à leur égard, disent-ils ; capté par les médias qui eux-mêmes se focalisent sur les gouvernants, il n'a plus qu'une image tronquée de la démocratie parlementaire. On trouve dans ce discours deux obsessions partagées dans les milieux

politiques. D'un côté, c'est l'idée que le présidentialisme et les méthodes gaulliennes ont durablement terni l'image de l'institution parlementaire ; autre obsession, celle d'une dictature des médias qui conditionnerait à l'encontre des députés.

Il y a quelque outrance dans cette manière de voir les choses. Tout se passe comme si les parlementaires cherchaient à éviter de soulever la question des priorités que doit s'assigner l'institution. Question d'autant plus crûment posée que le déplacement progressif du pouvoir législatif vers Bruxelles, le décentrage irréversible qui affecte la politique nationale bouleverse profondément la donne traditionnelle. Ce n'est pas un hasard si l'on envisage une augmentation des commissions permanentes qui aura pour principal effet d'attribuer au domaine européen le statut qu'il requiert. Après avoir conservé le *statu quo* près d'un demi-siècle, cette perspective de réforme met surtout en évidence les évolutions qui s'opèrent. Dans ce contexte, il devient de plus en plus urgent de débattre, non pas tant de la place du Parlement dans le dispositif institutionnel que de ce que notre société peut légitimement attendre aujourd'hui de cette institution. L'extension des capacités de contrôle de l'Assemblée sur le pouvoir en place, le renforcement des offices d'évaluation en son sein dessinent un projet qui a sa cohérence. Il implique de donner la priorité à une pratique politique qui ne correspond pas aux *habitus* des députés. Faire prévaloir la culture d'évaluation dans l'action parlementaire constitue sans conteste un choix qui peut s'avérer en rupture avec la tradition du combat politique. Reste que cette tradition a aussi ses lettres de noblesse. Elle est en France intimement liée à l'acte de légiférer. Dans la production de la loi délibération et antagonisme sont intimement liés. Cet agencement mérite d'être analysé, ne serait-ce que pour éclairer ce thème de la modernité en politique qui revient sans cesse dans le discours des gouvernants. Comment fabrique-t-on une loi en 1998 ? Pour éclairer cette question, j'ai choisi l'un des débats phares de l'année 1998, la discussion sur le pacte civil de solidarité : de

l'atmosphère feutrée des commissions aux tumultes de l'hémicycle, j'y ai vu les parlementaires à l'œuvre, et cet incroyable mélange de calcul et de passion, de politique et de raison.

CHAPITRE IV

Le PACS en débat

Une rentrée chargée

Octobre 1998 : une rentrée calme pour un gouvernement qui bénéficie de la confiance de l'opinion. La première législature socialiste a été marquée par le vote de textes sur les trente-cinq heures, l'immigration et la nationalité. Il s'agissait, pour Lionel Jospin, de tenir ses engagements et de mettre en œuvre les principaux éléments de son programme législatif. Face à une opposition qui peine à se remettre du séisme qu'a provoqué la dissolution du printemps 1997, la majorité plurielle a fait preuve de cohésion. Le budget a été voté sans difficulté particulière avec l'abstention de quatre communistes ; des divergences se sont fait jour à propos du projet Chevènement sur l'immigration et du projet Guigou sur la nationalité. De même le passage à l'euro fait l'objet de positions discordantes dans la majorité. Mais ces différences n'ont pas ébranlé la majorité plurielle. Les élections régionales de mars ont accru le désordre à droite avec l'investiture de trois présidents de régions UDF bénéficiant des voix du FN. Au sein de l'UDF, le divorce entre les deux composantes centriste et libérale s'est concrétisé par la création de deux groupes parlementaires distincts (UDF et DLI) à la fin de la session. Les entretiens que m'accordent les députés de l'opposition reflètent en ce début d'été l'état de désenchantement où se trouve la droite. « On a gagné la présidentielle, on n'a pas été foutu de tenir plus d'un an au gouvernement. » La cons-

tatation amère de ce député RPR fait écho au marasme général de la base parlementaire de plus en plus excédée par les combats de chefs qui se perpétuent sous couvert de réaliser l'« alliance » entre les formations de l'opposition. Il suffit de lancer un de mes interlocuteurs sur ce thème pour ressentir la mauvaise humeur qui affecte une droite déçue et incertaine. En même temps, la cote du président dans l'opinion demeure excellente. Chirac a tiré parti de l'euphorie du Mondial. « We are the champions. » Les Français retrouvent le moral, et la cohabitation profite de cette embellie. Le couple Chirac-Jospin frôle les sommets en termes de popularité. Et pourtant la politique continue à avoir mauvaise presse ; les petites affaires des partis n'intéressent visiblement pas les Français qui semblent satisfaits de l'équilibre entre droite et gauche réalisé au sommet.

Pour l'automne 1998, le programme de la session qui s'ouvre au début d'octobre est incontestablement chargé : outre l'examen des projets de loi sur divers thèmes (orientation agricole, aménagement du territoire, audiovisuel, réforme de la justice, réforme des caisses d'épargne), sont prévus aussi le débat sur la ratification du traité d'Amsterdam et bien sûr les débats annuels sur la loi de finances et sur le budget de la Sécurité sociale. Deux textes « de société » doivent aussi être discutés : celui qui concerne la parité en politique, et celui qui porte sur le pacte civil de solidarité (PACS). La session parlementaire s'engage avec l'examen de la loi d'orientation agricole, et je constate à cette occasion à quel point ce débat mobilise les députés. C'est même à croire que l'agriculture est en France l'activité essentielle, si j'en juge par la mobilisation qui s'empare des parlementaires. Chacun y va de son amendement ou de son intervention. Comme me l'explique l'un d'entre eux, obligé d'interrompre notre entretien pour se rendre en séance : « Il ne faut pas décevoir les agriculteurs de nos circonscriptions. » Il suffit de jeter un œil sur le découpage électoral pour mesurer le poids du rural. Si la population agricole ne constitue plus, numériquement, qu'une minorité, ses suffrages peuvent avoir cependant un impact con-

sidérable et faire basculer d'un camp à l'autre de nombreuses circonscriptions. L'assiduité aux débats sur l'agriculture mérite d'être signalée. Cela ne reflète pas seulement le fait que l'Assemblée a encore aujourd'hui partie liée avec le monde rural ; il faut y voir aussi l'importance de l'ancrage territorial de la représentation nationale.

En entreprenant mon « terrain » à l'Assemblée, j'avais décidé de suivre l'examen d'un texte significatif et qui me fût techniquement accessible. Après avoir consulté l'agenda parlementaire, mon choix se porta sur le pacte civil de solidarité. Chronologiquement, la discussion devait avoir lieu à un moment où je pourrais être en permanence présent sur les lieux. De plus, le PACS n'avait pas encore été étudié en commission, à la différence du texte sur l'agriculture. Cela me donnait l'opportunité de suivre tout le processus législatif et d'interroger parallèlement les principaux protagonistes. Autant dire que, comme beaucoup de Français, je n'avais au départ presque aucune connaissance du dossier. Je savais qu'il existait un débat concernant l'attribution d'un statut garantissant aux couples de même sexe des droits et des garanties. Au-delà du contenu spécifique de ce type de projet, le PACS me semblait poser une question plus générale, celle de l'adaptation du droit aux évolutions de notre société. Question qui concerne au premier chef un Parlement, dans la double acception du terme : un endroit où l'on parle, où l'on débat, et l'instance où se fait la loi. Pour cette raison de fond, et eu égard à l'opportunité chronologique, je décidai de focaliser mes observations sur le PACS. À vrai dire, je n'avais pas accordé beaucoup d'importance au statut particulier du texte dans la procédure parlementaire. Le PACS se présentait en effet comme une proposition de loi parlementaire et non comme un projet de loi du gouvernement. La distinction, formelle en apparence car la proposition était soutenue par le gouvernement, n'était pas si anodine et l'on verra plus loin quelles en furent les implications politiques.

Le passé du PACS

Mais revenons un peu en arrière : comme me le fit remarquer Patrick Bloche, l'un des deux rapporteurs du texte, le PACS avait pour origine la situation dramatique où s'étaient trouvés des homosexuels expulsés d'un logement commun, après le décès de leur partenaire, ou spoliés de l'entreprise qu'ils avaient montée avec leur compagnon, en l'absence d'une reconnaissance juridique du lien qu'ils entretenaient. Les ravages du sida ont conduit à rendre de plus en plus nécessaire la prise en compte par la loi de réalités qui jusqu'alors étaient considérées comme en marge de la société. La pression exercée par les associations pour la défense des homosexuels et les mouvements de lutte contre le sida ont fini par amener les politiques à affronter ces problèmes. Au début des années 1990 émerge un premier projet législatif porté par quelques députés de gauche. C'est le contrat d'union civile (CUC). Au printemps 1990, les Gais pour les libertés présentent au congrès socialiste une contribution réclamant l'instauration d'un partenariat permettant à deux personnes, quel que soit leur sexe, d'obtenir des avantages sociaux à l'image de ceux du mariage. En juin le sénateur socialiste Jean-Luc Mélenchon présente une proposition de loi reprenant cette idée. Mais elle restera lettre morte. En novembre 1992 s'effectue une nouvelle tentative émanant du député socialiste Jean-Yves Autexier et de sept de ses collègues qui déposent une proposition de loi de contrat d'union civile. Deux articles en seront retenus dans le cadre du vote des DMOS (diverses mesures d'ordre social) ; ils concernent la reprise du bail en cas de disparition d'un des cohabitants, et la possibilité, pour une personne vivant à la charge d'un assuré social, de bénéficier de sa couverture. Une troisième tentative est faite en 1993 par les députés du Mouvement des citoyens Jean-Pierre Chevènement, Jean-Pierre Michel, Georges Sarre dans un contexte où la droite est majoritaire pour promouvoir une nouvelle version du CUC, devenu

entre-temps un contrat d'union sociale, le CUS. En 1995 Jean-Pierre Michel interpelle le ministre sur le contrat d'union civile lors d'une séance de questions. La réponse de Jacques Toubon reflète le point de vue officiel : « Le gouvernement n'est pas favorable, parce que l'ordre public s'y oppose. » Côté socialiste, on note une évolution significative. Après la grande démonstration de la Lesbian et Gay Pride de 1996, Martine Aubry et Élisabeth Guigou signent un appel « en faveur du CUS, insistant sur la nécessité de renforcer les droits des couples hors mariage, ce qui contribue au renforcement de la citoyenneté » (*Le Monde*, 22 juin 1996). Mais l'appel souligne qu'il ne s'agit pas d'instaurer « un statut spécifique du couple gay ». Le gouvernement décide, à son tour, de se pencher sur le problème, quitte à réformer le code civil, afin de prendre en compte les couples vivant hors mariage. D'où une mission d'étude confiée au juriste Jean Hauser, qui propose un PIC, pacte d'intérêt commun, qui s'en tient uniquement aux aspects matériels et financiers du problème. Quand la gauche revient au pouvoir, il lui faut appliquer le CUS dont elle a officiellement « adopté le principe * » en 1996. Martine Aubry et Élisabeth Guigou confient alors à la sociologue Irène Théry une mission d'étude, mais cette dernière, loin d'aller dans le sens du CUS, y voit un « sous-mariage ». Cette « fausse bonne idée » ne règle en rien les problèmes de fond. Elle prône une reconnaissance légale du concubinage qui aurait pour intérêt, selon elle, de régler globalement le problème. Cette idée se heurte à la jurisprudence, la Cour de cassation ayant confirmé qu'un couple ne pouvait être constitué que d'un homme et d'une femme. Irène Théry propose l'insertion d'un article dans le code civil ainsi rédigé : « Le concubinage se constate par la possession d'état de couple naturel, que les concubins soient ou non de sexe différent. » Le rapport Théry sera finalement

* La formule est celle du bureau national qui a précédé la convention du 30 juin 1996 sur la démocratie. La convention inclut le CUS dans « la reconnaissance de nouveaux droits liés à l'évolution de la société ».

enterré, et Élisabeth Guigou laisse aux parlementaires le soin de reprendre le projet qui a changé d'appellation. Désormais le pacte civil de solidarité se substitue au contrat d'union sociale. Les protagonistes s'appellent Jean-Pierre Michel, ancien magistrat, qui a travaillé de longue date sur ce dossier, et Patrick Bloche, député socialiste parisien. L'un est désigné comme rapporteur au nom de la commission des Lois, l'autre comme rapporteur pour avis au titre de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. Les deux parlementaires, avec la présidente de la commission des Lois, Catherine Tasca, seront en première ligne tout au long des opérations.

Ce bref historique du PACS montre l'évolution qui s'est produite au cours des années 1990. Elle est inséparable de la montée en puissance des mouvements homosexuels, et d'une transformation du regard que la société portait sur ces questions. Chez les politiques, le fait, pour les trois composantes de la majorité plurielle, d'assumer la réforme pouvait être considéré comme une avancée significative * pour les militants gays qui avaient longtemps constitué une minorité ou, comme on disait, un « lobby ». À droite, la prise en considération tardive et timide du problème, avec la mission Hauser, marquait aussi la prise de conscience qu'il y avait, sinon un enjeu de société, du moins une question de positionnement qui pouvait avoir des répercussions électorales. En même temps les formations politiques ne pouvaient ignorer qu'en officialisant des formes d'union homosexuelle, c'est le statut même de la famille qui se trouvait sur la sellette. Or, à gauche comme à droite, on sait que comme l'école, la famille est un thème de débat idéologique essentiel. « Toucher à la famille », cela peut vouloir dire

* Notable à cet égard, l'évolution du PC. Que de chemin parcouru entre 1972, où Roland Leroy s'en prenait dans *L'Humanité* aux militants homosexuels qui avaient scandé dans le cortège du 1^{er} mai : « Prolétaires de tous les pays caressez-vous », manifestant selon lui un « désordre » qui incarnait la « pourriture du capitalisme à son déclin », et 1996, lorsque Robert Hue soulignait la nécessité de s'attaquer résolument aux « attitudes discriminatoires ».

mettre le doigt dans un engrenage en prenant le risque de se voir dénoncer par ses adversaires comme attentant à une des institutions de base. En outre des clivages sociologiques, générationnels, éthiques et religieux s'entrecroisent, compliquant encore toute initiative ayant trait à la politique familiale. Et comme on l'a vu lors du débat sur l'avortement, l'opposition entre les politiques met en jeu des valeurs que ne résume pas l'opposition simple entre la droite et la gauche. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que Lionel Jospin, Premier ministre et chef de la majorité, n'ait pas manifesté un enthousiasme débordant à l'égard du PACS. Engager le gouvernement dans cette affaire présentait le risque d'obliger son chef à s'avancer nu sur un terrain miné. On peut imaginer que cette considération conduisit l'exécutif, qui se devait de concrétiser ce que Lionel Jospin avait appelé « la mise en conformité du droit avec les mœurs * », à laisser le soin aux parlementaires de la majorité de gérer l'opération, ce qui présentait, dans ce contexte, un réel avantage tactique.

Une innovation contestée

En quoi consiste le pacte civil de solidarité ** ? Quelles innovations comporte-t-il par rapport à l'union libre et au

* Journée parlementaire du PS, Tours, 29 septembre 1998.

** La proposition de loi définit le PACS comme la possibilité pour deux personnes de souscrire un pacte civil de solidarité quel que soit leur sexe. Le contrat est déclaré à la préfecture, il ne fait pas l'objet d'une célébration en mairie comme le mariage. Pas plus que ce dernier il n'impose de résidence commune. Il peut y être mis fin par une déclaration conjointe écrite à la préfecture. Lorsque la décision de rupture est unilatérale, il suffit que le partenaire notifie à l'autre sa décision et informe les services de la préfecture. Les partenaires sont solidaires des dettes contractées par l'un d'eux. Les biens acquis postérieurement au pacte sont sous le régime de l'indivision. Le régime fiscal des partenaires du PACS est analogue à celui des couples mariés : à la différence des concubins, ils sont soumis à imposition commune à compter du troisième anniversaire de l'enregistrement du PACS. Concernant le logement, les dispositions sont les mêmes que

mariage ? En premier lieu, le PACS marque l'introduction d'un statut nouveau qui s'inscrit à mi-chemin du concubinage et du mariage. Prenant en compte l'évolution des mœurs, il offre une reconnaissance légale à des couples qui ne souhaitent ou ne peuvent contracter un mariage. En outre il contient une panoplie de droits nouveaux, de nature à améliorer la vie quotidienne des couples non mariés en matière de logement, de droits sociaux, de partage des biens et de successions. Le PACS est présenté par ses promoteurs comme une mesure qui concerne tout autant les hétérosexuels que les homosexuels. Dans les semaines qui précèdent la présentation de la proposition de loi, les rapporteurs et le ministère de la Justice prennent soin de prévenir deux types de critiques. Pour la Conférence des évêques de France, le PACS est une « loi inutile et dangereuse », qui risque de « déstructurer davantage le sens du couple et de la famille ». L'argument est également repris par une partie de la droite, qui accuse le gouvernement de « démanteler la politique familiale » (Nicolas Sarkozy, *Le Monde*, 10 septembre 1998). Peu suivi au sein de son propre groupe, Alain Madelin se dit « ouvert » à l'idée de régler « les problèmes réglementaires et contrac-

pour le concubinage, avec le transfert du bail au partenaire en cas de décès ou de séparation. La fiscalité du PACS en matière de succession est plus avantageuse que celle relative aux concubins, considérés comme étrangers l'un pour l'autre par l'administration. Côté protection sociale, les dispositions concernant l'assurance maladie sont les mêmes que pour les couples mariés et les concubins. Pour ce qui est du travail, les droits des « pacsés » sont alignés sur ceux des couples mariés : départ en vacances simultané, possibilité de congé pour événement familial touchant le conjoint, priorité pour les mutations de fonctionnaires. Un an après sa signature, le PACS peut être considéré comme « élément d'appréciation des liens personnels en France », pour l'obtention de la carte de séjour temporaire. Cette disposition, qui n'existe pas pour les concubins, n'ouvre cependant aucun droit automatique à la naturalisation, comme dans le cas des couples mariés. Sur la filiation, en matière d'autorité parentale et d'adoption, les dispositions sont les mêmes que pour les concubins ; par ailleurs le texte prévient toute possibilité de procréation médicalement assistée pour un couple homosexuel.

tuels auxquels se heurtent les projets de vie en commun ». Le thème de la mise en cause de la politique familiale est repris par Édouard Balladur, bien qu'au départ, sa réaction ait été plutôt favorable à la proposition. Conscient de cette critique, le gouvernement tente de la désamorcer : « Le PACS n'est ni un mariage ni même un pas vers la reconnaissance du mariage homosexuel », déclare Élisabeth Guigou au *Journal du Dimanche* (13 septembre 1998). Il s'agit aussi de prévenir le second type de critiques adressé à la future loi. Celle-ci, non seulement déstabiliserait un peu plus la famille en créant un mariage bis plus permissif, mais aussi légitimerait l'union homosexuelle en lui donnant un statut à part entière. Lorsque Jean-Pierre Michel, dans la revue *Le Banquet*, déclare qu'après le vote du PACS « l'État devra ouvrir l'adoption » aux couples homosexuels, en précisant qu'il s'agit là d'une opinion personnelle, c'est un véritable tollé chez les défenseurs des valeurs traditionnelles.

La stratégie des socialistes consiste, dans un premier temps, à éviter de donner prise à la polémique. On élimine du texte tout ce qui pourrait apparenter le PACS au mariage. La première mouture comportait la signature en mairie. La symbolique est forte, et de nombreux maires, à gauche comme à droite, sont plus que réticents à l'idée de célébrer des « mariages de pédés ». La chancellerie suggère alors le tribunal de grande instance. Lors d'une réunion du groupe, les députés socialistes entérinent ce choix, malgré les réticences de certains d'entre eux, dont Catherine Tasca et Patrick Bloche. Pour la première fois se manifeste une réelle tension entre ceux qui veulent mettre en lumière la dimension innovante du PACS, eu égard à la reconnaissance du couple homosexuel, et l'attitude plus prudente de leurs collègues qui se disent soucieux de ne pas choquer la part plus conservatrice de leur électorat. Côté gouvernement, la tendance est à « banaliser » le PACS, à en faire une réponse globale à un problème qui n'est plus limité à l'homosexualité, mais concerne les cinq millions de Français vivant en couple sans se marier. Chez les Verts, on soutient la proposition et l'on regrette ce qui est considéré

comme une reculade, à savoir l'abandon de la mairie pour la signature du PACS. Quant aux communistes, ils considèrent qu'il faut affirmer clairement la signification du texte, plutôt que d'essayer d'en affaiblir la portée. Dans le débat qui s'amorce, la grande préoccupation de l'opposition est de ne pas apparaître comme « ringarde », arc-boutée sur des principes d'une autre époque. Les positions nuancées de Balladur et de Juppé sont significatives ; celle de Madelin s'inscrit dans la logique du libéralisme pour lequel ce qui prime, c'est le libre choix de l'individu en matière éthique comme dans le domaine économique. Mais il y a aussi à droite des parlementaires « engagés » : Christine Boutin qui se fait la porte-parole du lobby familialiste et catholique, et plusieurs jeunes députés qui veulent être les hérauts des valeurs conservatrices. Une exception : Roselyne Bachelot qui, bien que membre du RPR, a toujours milité pour la reconnaissance des couples homosexuels.

Commentaires de texte

Avant même que le rideau se lève, on discerne dans chaque camp des différences d'appréciation. C'est le 23 septembre qu'a lieu devant la commission des Lois au grand complet la présentation du rapport de Jean-Pierre Michel. Le ton des débats est courtois. Catherine Tasca se livre à quelques annonces concernant les prochaines séances. Robert Pandraud, qui fut ministre délégué auprès de Charles Pasqua lors de la première cohabitation, propose qu'on transmette à Jean-Pierre Chevènement * des vœux de prompt rétablissement. Amabilité et hommage d'un ancien collègue, auquel la commission s'associe. L'atmosphère est studieuse, feutrée. J'ai l'impression d'assister à une séance de séminaire entre universitaires. Jean-Pierre Michel expose son argumentaire. Non loin de moi un député plus âgé lit tranquillement *Le Parisien*. Mais

* Victime d'un accident opératoire peu de temps auparavant.

dans l'ensemble les commissaires écoutent l'orateur sans se priver, de temps à autre, d'émettre une remarque ou d'esquisser un ricanement. La discussion à laquelle prennent part alternativement des membres de la majorité et de l'opposition permet aux participants d'exprimer leur position. En les entendant, j'ai le sentiment qu'ils sont en train de roder leurs arguments en vue du prochain débat dans l'hémicycle. Certains s'étonnent que le texte soit une proposition de loi, alors qu'un vrai projet gouvernemental qui aurait fait appel aux compétences de l'administration et du Conseil d'État aurait été mieux adapté. Une autre critique concerne la précipitation avec laquelle le problème a été traité, sans auditions publiques, alors qu'on aurait dû prendre modèle sur le débat sur la bioéthique. À propos du contenu du pacte, les mots « inutiles et dangereux » sont prononcés. Pour l'opposition le PACS équivaut à un « sous-mariage ». On va vers une dégradation du tissu social, en favorisant une sorte de « supermarché de la famille ». Cette situation accentuera la fracture sociale. Ce qui est dénoncé par la droite, c'est la fonction déstructurante du PACS, agent de dégradation du tissu social. La gauche y voit, au contraire, la promesse de nouvelles solidarités. D'autres orateurs critiquent l'ambiguïté d'un texte demandé à l'origine par la communauté homosexuelle, mais dont l'élargissement aux couples hétérosexuels change le sens.

Comme on pouvait s'y attendre majorité et opposition divergent sur tous les points. Au terme de la séance tous les amendements de l'opposition sont rejetés. Ces trois heures de débat ont été l'occasion d'une confrontation de points de vue plutôt que d'une véritable discussion. Il y a peu de rhétorique ; certains orateurs ne peuvent s'empêcher de céder un instant au lyrisme tel celui-ci, qui se défend d'être un ringard et conclut : « Seuls les cadavres suivent le courant, je préfère le remonter. » Parfois une plaisanterie fuse, comme lorsque Charles de Courson, « le premier communiste », comme l'appellent certains collègues, entame sa plaidoirie anti-PACS avec un : « Je suis un vrai célibataire » (lui-même ne manque pas d'humour, traitant le PACS de « produit asexué »), ou quand Robert Pandraud regrette

que le Conseil d'État n'ait pu être consulté : « On est quand même des grands garçons et des grandes filles », susurre un socialiste. À propos de l'allusion à la « dissolution unilatérale » du PACS : « Faut pas dire ça ici ! » Les commentaires vraiment aigres (la remarque que s'attire Mariani : « Vous êtes aussi mauvais que dans le débat sur l'immigration ») sont rares, à la différence de ce qui se produit dans l'hémicycle. J'observe que certains parlementaires tombent la veste ; ce n'est pas le cas des fonctionnaires, qui sans doute ne peuvent se permettre ce genre de privauté. Au hasard du débat j'entends l'un d'eux chuchoter non loin de moi à propos d'un parlementaire : « Je le trouve vraiment antipathique. » Cela me rassure, je finissais par penser que les administrateurs n'avaient même plus d'opinion...

Assister à une séance de commission, c'est aussi cela : observer comment se comportent des gens qui, au fil des ans, s'habituent à travailler ensemble. La commission des Lois a une sorte de patine spécifique, liée sans doute à l'objet qui est le sien. On est ici dans un univers de juristes, même si beaucoup de ses membres ne sont pas des professionnels du droit, à commencer par sa présidente. Celle-ci, énarque d'origine et qui s'est spécialisée dans les domaines de la culture et de la communication, a dû faire ses preuves, sous le regard attentif et parfois dubitatif des vieux routiers de la commission. Pensez donc : une femme, et même pas une juriste. Mais son prédécesseur, le redoutable Pierre Mazeaud, dont certains se souvenaient qu'il avait proprement étrillé, quelques années auparavant, un président socialiste de la commission des Lois, a reconnu qu'elle ne se débrouillait pas si mal. Catherine Tasca s'est progressivement imposée par son travail et son autorité. Autour d'elle les éminences de la commission, de Nicole Catala à Jean-Pierre Michel, en passant par Gérard Gouzes et François Colcombet, sont des juristes, des praticiens du droit administratif comme Robert Pandraud, des membres du Conseil d'État comme Henri Plagnol. Ce n'est pas un hasard s'ils ont acquis le respect de leurs pairs. De l'extérieur, on est un peu abasourdi quand on entend l'un d'entre

eux se demander s'il est le seul « canoniste » et qu'un collègue se récrie en disant que lui aussi a été formé à cette discipline. En sortant de la réunion, j'ai le sentiment d'avoir suivi un séminaire intéressant, de bon niveau, sur une question où chacun a essayé de mettre en lumière les éléments essentiels de son approche. C'est ainsi que Jean-Pierre Michel a explicité sa démarche en se référant à l'adage selon lequel c'est le fait qui fait le droit. Il y a là toute une vision du rapport entre le fait et le droit, entre le droit et la société, qui peut offrir matière à controverse philosophique. De même lorsque Nicole Catala s'est interrogée sur la définition du PACS : simple contrat ou institution. La définition du PACS, selon qu'il est conçu comme une « convention solennelle », pour reprendre les termes de Jean-Pierre Michel, ou comme un « contrat » à l'instar du mariage, n'est nullement anodine. Dans un cas l'on affirme la possibilité d'un « mariage du troisième type », dans l'autre on s'en tient prudemment à un pacte soigneusement déconnecté de toute implication en termes de droit de la famille, ce qui évite certes de poser la question de la filiation dans le cas des couples homosexuels, mais laisse dans le vague la possibilité d'une réforme plus générale de la politique de la famille et des règles juridiques qui l'encadrent.

La mise au point d'un texte qui vise à prendre en compte un problème de société, comme c'est le cas du PACS, soulève tout un ensemble de questions d'ordre conceptuel. Ce qui m'a frappé à la commission des Lois, c'est que l'activité de délibération, même si elle se fonde sur des positions partisans et a pour prémices des postulats idéologiques, implique un échange rationnel. Les arguments développés font appel à un travail d'analyse du corpus juridique existant, auquel se trouve confrontée la proposition de loi. Les intervenants construisent des univers sémantiques cohérents, dans le but de défendre ou de récuser le texte incriminé. Lors de la réunion de la commission des Lois, j'ai pu, comme les autres participants, prendre connaissance de ces univers sémantiques. Ce qui, par la suite, sera développé tout au long des séances publiques dans l'hémicycle

n'apporte sur ce plan rien de neuf. Tout le stock cognitif est présent, l'appareil argumentatif des pro- et des anti-PACS est déjà au point dans ses grandes lignes, lors de l'examen en commission. Reste, bien sûr, la question de l'utilisation du stock. Certains aspects des critiques émises contre le texte ont été seulement suggérés, puisqu'il n'y a pas eu une discussion article par article, mais un tour d'horizon des positions en présence. Ce que donnait d'emblée à voir cette première confrontation, c'est le caractère pas toujours « bien ficelé » du texte proposé. Lorsque des parlementaires d'opposition ont regretté que le texte n'ait pas fait l'objet d'un vrai projet de loi, ils avaient bien sûr pour arrière-pensée de mettre en évidence la prudence du Premier ministre sur ces questions. La majorité avait beau jeu de répondre qu'on avait assez dénigré l'affaiblissement du Parlement, pour ne pas se plaindre de lui voir prendre l'initiative pour un texte important. On peut aller plus loin et se demander si, quelle qu'en soit la forme – projet ou proposition de loi – un texte de ce genre n'est pas voué à maintenir en permanence des approximations. À voir la manière dont on a recouru successivement à des termes comme *contrat*, *pacte*, *convention*, on mesure la difficulté à arrêter une position sémantique. Cela ne tient pas seulement à la constatation que la réalité est complexe et que l'adéquation entre les notions et les faits est difficile à réaliser. Il faut aussi souligner le fait que le simple choix des mots a un caractère injonctif. En s'inscrivant dans la loi, les notions et les mots qui les désignent déterminent désormais un cadre normatif précis. Lorsqu'on a affaire à une situation inédite, les choix sémantiques sont plus difficiles à fixer. Même la consultation d'une juridiction comme le Conseil d'État ne garantit pas la cohérence infaillible du texte.

En elle-même, cette discussion qui s'est prolongée durant tout l'examen du PACS présente un réel intérêt. Qu'est-ce qu'un « bon » texte de loi ? On répondra que c'est un texte qui aborde, avec systématisme, rigueur et cohérence, tous les problèmes posés par la matière sur laquelle on légifère. Mais encore ? Lorsqu'on a affaire à une situation de transition, où il faut inventer un cadre, on va

s'orienter à partir des repères conceptuels fournis par la législation antérieure. Autrement dit, on est dans l'obligation de *bricoler*. D'une certaine manière, le débat en commission représente un moment de ce processus. Moment critique par excellence, car il se produit un phénomène de mise à nu : tout se trouve brutalement exposé, et un sentiment d'incomplétude s'empare des témoins autant que des protagonistes. Le cadavre est étalé sur la table de dissection. Dans le cas d'un texte comme le PACS, le bricolage n'est jamais clos.

Quelques jours après la commission des Lois, celle des Affaires culturelles consultée pour avis se réunit. C'est Patrick Bloche qui rapporte le projet, mais Catherine Tasca est présente dans la salle. Le rapporteur se livre à un historique du texte et insiste sur la volonté de mettre la législation française en conformité avec le droit communautaire interdisant les discriminations en matière de sexualité. Récusant d'avance toute critique de communautarisme, il souligne que le texte ne cherche pas à créer un statut spécifique pour les couples homosexuels, mais se conforme à l'universalisme républicain, en proposant un cadre juridique unique applicable à deux partenaires quel que soit leur sexe. Au nom du RPR, Bernard Accoyer, tout en reconnaissant des différences de sensibilités dans le groupe, note qu'il y a d'autres priorités dans le domaine social, que la proposition marque une remise en cause du mariage, et qu'en outre elle est présentée comme une manière d'améliorer la situation des concubins hétérosexuels, alors que son objectif est d'accorder un statut au concubinage homosexuel. Christine Boutin fait état de l'opposition de son groupe au PACS, mais réserve son intervention pour la séance publique. Sa collègue du RPR Roselyne Bachelot veut témoigner d'un cheminement différent ; elle s'est depuis longtemps intéressée à ce sujet et elle considère qu'il est important de créer un cadre pour organiser une solidarité de vie. Mais ce cadre doit être ouvert aux frères et sœurs ; de même il faut introduire un préavis en cas de rupture unilatérale. La discussion qui suit est relativement brève (une heure trente) : plusieurs députés socialistes

se disent prêts à soutenir la proposition d'inclure les fratries dans le PACS. Noël Mamère retient également cette suggestion qui permettra de renforcer la cohésion en milieu rural. Au terme du débat, une note d'émotion, quand le député socialiste Jean-Claude Boulard évoque l'écrivain Jean-Louis Bory, son professeur du lycée Henri-IV, qui l'avait incité à faire évoluer le droit, pour que cessent d'être marginalisées les personnes ayant fait un choix de vie différent. Patrick Bloche rend hommage à la contribution de Roselyne Bachelot et lui attribue la paternité de l'amendement sur les fratries. « Maternité », corrige en souriant l'intéressée. « Mais paternité est un terme neutre », note le rapporteur socialiste. « Ah non ! », rétorque son interlocutrice.

Décidément le texte continue à évoluer : l'inclusion des fratries apporte un élément nouveau. Sans conteste, comme l'on fait remarquer des députés « du terroir », elle permet d'acclimater le PACS dans des zones où le combat des homosexuels n'est pas précisément populaire. Cette mesure offrira des avantages, en particulier l'abattement sur les successions. Si les stratèges socialistes voient dans « l'amendement fratries » le moyen de désamorcer une partie des oppositions à la réforme, le ministère de la Justice est moins enthousiaste : outre le prix d'une telle mesure, cela crée une nouvelle brèche dans le code civil et pose un autre problème, celui du nombre des frères et sœurs concernés. Pourquoi s'en tenir exclusivement à deux collatéraux ? La question ne manquera pas d'être posée. C'est au groupe socialiste qu'incombe finalement de choisir. La réunion qui a lieu le mardi suivant va être l'occasion d'un affrontement à peine voilé entre les partisans de la réforme et une majorité rien moins qu'enthousiaste. Certains ne cachent pas que si l'amendement n'est pas retenu, ils préféreront ne pas voter le texte. Finalement l'amendement est adopté, abstraction faite des dispositions portant sur la fiscalité des successions. Les députés les plus militants pour le PACS sont mis en minorité. Catherine Tasca et les deux corapporteurs du PACS ne dissimulent pas leur désaccord.

En séance : le premier couac

Les débats s'ouvrent le vendredi 9 octobre. Le choix de cette date tient au fait qu'il s'agit d'une initiative parlementaire et non d'un projet du gouvernement. Pour discuter leur proposition les députés ont droit à une « niche » parlementaire un vendredi par mois, le gouvernement se réservant les autres jours de la semaine. C'est donc une longue journée qui s'annonce. On s'attend à un débat difficile et passionné : plus de neuf cents amendements ont été déposés. J'ai obtenu l'autorisation d'entrer dans l'hémicycle pour suivre la séance. Je monte dans les « guignols », une sorte de loge latérale où siègent les collaborateurs des ministères concernés. À 9 heures les députés sont encore peu nombreux ; je fais un tour à la buvette où règne un calme plat. Retour à l'hémicycle où Laurent Fabius préside en personne. Je lève la tête : les tribunes du public regorgent de monde. Il y a là les membres des associations qui ont milité pour le PACS, et face à eux, des militants d'un autre genre, ceux des associations de défense de la famille. Beaucoup de jeunes et deux styles bien reconnaissables reflétant à eux seuls les conceptions qui s'affrontent. Les tribunes des journalistes font aussi recette : ces dernières semaines on a beaucoup parlé du PACS dans les médias ; c'est devenu un sujet d'actualité, et les représentants des médias ne manqueraient sous aucun prétexte ces séances qui promettent d'être chaudes. Bref, on n'attend plus que les députés, qui se hâtent lentement. Rien que de normal d'ailleurs, l'hémicycle met toujours quelque temps à se remplir, surtout un vendredi matin. Les rapporteurs se succèdent à la tribune, suivis par Catherine Tasca. Leurs discours sont ponctués par les exclamations de l'opposition ; par exemple, quand le rapporteur remercie le groupe socialiste d'avoir inscrit cette proposition dans la niche parlementaire, quelqu'un crie « à la niche ! ». Un peu plus tard quand il conclut : « Au moment où je vais vous demander de voter cette proposition », un cri fuse : « Pas tout de

suite. » Plus tard, je m'apercevrai que le compte rendu du *Journal officiel*, si fidèle soit-il, n'a pas retenu ces mots qui font le sel du débat parlementaire. Il n'en transcrit pas moins les très nombreuses remarques qui assaisonnent le débat. À ce jeu, Christine Boutin se distingue d'emblée, de même que le député RPR Jacques Myard qui n'hésite pas à traiter Patrick Bloche d'« islamiste », ce qui lui vaut en réponse un : « Monsieur Myard, vous êtes vraiment à la hauteur de votre réputation... »

À droite les bancs se sont remplis ; j'aperçois Édouard Balladur, Jean-Louis Debré, Philippe de Villiers. Un peu plus tard d'autres dirigeants de l'opposition, Philippe Douste-Blazy, Alain Madelin rejoignent leurs bancs. À gauche, les travées sont clairsemées. Une collaboratrice du groupe socialiste monte dans les guignols. De là elle compte le nombre de présents. « On est minoritaire de dix députés », constate-t-elle. Il est 9 h 45. Pendant ce temps, Élisabeth Guigou présente la position du gouvernement. La matinée s'avance, Laurent Fabius, requis par d'autres obligations, cède la présidence à Patrick Ollier, vice-président RPR. Je perçois qu'une certaine tension monte parmi les collaborateurs socialistes. C'est au tour de Jean-François Mattei de monter à la tribune pour défendre l'exception d'irrecevabilité, une motion de procédure qui vise à montrer que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles. Si cette motion est votée, la proposition ne peut être représentée telle quelle devant l'Assemblée avant un délai d'un an. Durant toute la V^e République, une seule et unique exception d'irrecevabilité a été votée en 1978, à une époque où les deux composantes gaulliste et giscardienne de la majorité s'entre-déchiraient. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Et pourtant une drôle d'atmosphère règne dans l'hémicycle. Où sont passés les socialistes ? Les gros bataillons se sont-ils évanouis dans la nature ? En contrebas des guignols, je vois les principaux collaborateurs du groupe socialiste, le directeur du cabinet du président de l'Assemblée, Marc-Antoine Jamet, ainsi qu'une collaboratrice de Daniel Vaillant. Quand le ministre des Relations avec le Parlement entre dans l'hémicycle, il

peut prendre la mesure du problème. Si l'on s'achemine vers le vote de la motion, les choses risquent de mal tourner.

Vers 11 h 30, Laurent Fabius fait sa rentrée dans l'hémicycle. Il est temps qu'un politique expérimenté reprenne les choses en main à gauche. Laisser la présidence à un homme de l'opposition pourrait s'avérer risqué. Jean-Pierre Michel a repris la parole pour répondre à Jean-François Mattei. À droite, on plaisante : « La majorité n'a plus de voix ! » Au groupe socialiste on se précipite sur les téléphones. Les « chiens de bergers » tentent de rameuter les troupes, au moins ceux qui peuvent se rendre à Paris dans un délai raisonnable. On focalise « un rayon de cent kilomètres ». L'opposition a du mal à en croire ses yeux ; j'entends des commentaires à la buvette : « Ils arriveront bien à en récupérer suffisamment ; en tout cas on se sera bien marré. » Philippe Séguin est arrivé et regarde avec gourmandise les manifestations croissantes d'inquiétude dans les rangs de la gauche. Élisabeth Guigou a repris le flambeau. Fañchoise de Panafieu l'interpelle et lui fait remarquer qu'elle répète ce qu'elle a dit tout à l'heure. « Madame la ministre cherche à gagner du temps parce que les socialistes ne sont pas assez nombreux. Le débat est truqué ! » Laurent Fabius tente de calmer le jeu, mais voici que Christine Boutin se lève, brandissant un livre qu'elle a sorti de son sac : « Vous feriez mieux de lire la Bible ! Ça vous changerait ! » La ministre poursuit son propos.

Au terme de l'intervention d'Élisabeth Guigou, Philippe Séguin demande la parole pour un rappel au règlement. Il ironise : « Nous sommes très sensibles à l'intérêt tout à fait exceptionnel prêté à nos analyses et aux arguments développés par M. Mattei [...]. Nous nous demandons toutefois si cet intérêt n'est pas moins lié au fond de notre argumentation qu'au problème de désertion par le groupe socialiste. En ce cas il serait plus conforme à la dignité de notre Assemblée de suspendre ses travaux, en attendant que le groupe socialiste soit en mesure d'assumer ses prérogatives de groupe majoritaire. » De sa place le vétéran communiste Georges Hage se lance dans un discours où il évoque le

bonapartiste Cambacérès, jurisconsulte homosexuel, et disserte sur l'égalité entre les sexes. Il faut à tout prix jouer la montre pour donner à la gauche le temps d'arriver. Georges Hage n'hésite pas à se lancer dans l'une de ces digressions dont il a le secret. Interrompu par les cris de la droite : « Cinq minutes », « La pendule, Monsieur le président », faisant allusion au temps de parole réglementaire largement dépassé par l'orateur. Il conclut à l'adresse de Christine Boutin à laquelle il adresse la « flèche de Parthes » en citant les versets de l'Ecclésiaste : « Malheur à l'homme seul. Si deux dorment ensemble, ils s'échauffent l'un l'autre, mais comment un seul s'échauffera-t-il ? » Cette variation biblique d'un vieux bolchevique inspiré par Mme Boutin met en joie jusque sur les bancs de la droite. Belle performance pour gagner du temps, alors que Jean-Marc Ayrault essaie ensuite, maladroitement, de tenir en dénonçant les méthodes de l'opposition. Le président lui coupe sèchement la parole. Après quelques ultimes interventions, les socialistes sont contraints de demander une suspension de séance. Il est 12 h 35.

L'espoir revient dans la majorité ; ils vont bien finir par arriver d'ici la reprise de la séance à 15 heures. En fait, ceux qui convergent vers l'Assemblée sont les députés RPR qui ont rendez-vous au Palais-Bourbon. C'est le point de ralliement pour se rendre à l'aéroport et, de là, aux journées parlementaires de Menton qui ont lieu durant le week-end. Le hasard fait bien les choses : au moment où la gauche peine à retrouver ses troupes, l'opposition est présente en force à l'Assemblée. J'entends ici et là les commentateurs désabusés des socialistes présents. Critiques de Jean-Marc Ayrault incapable de tenir ses troupes, mais aussi des jeunes socialistes qui se posent en donneurs de leçons à propos du cumul, alors que la plupart des présents sont des cumulards, et qu'on se demande où sont passés les membres du groupe Rako, Arnaud Montebourg, Christian Paul, Vincent Peillon. Lorsque la séance reprend, force est de constater que la cinquantaine de députés de gauche présents ne fera pas le poids face à la droite. Mais il est temps de procéder au vote. Le comptage est sans appel, mais Yves

Cochet, qui préside la séance, fait un formidable lapsus en annonçant le résultat : « L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée », ce qui suscite un tumulte sur les bancs de l'opposition qui scande debout : « tricheur ! tricheur ! » Il corrige aussitôt son erreur ; la droite exulte. Jean-Marc Ayrault, qui dénonce le conservatisme de la droite et l'accuse de donner des gages à ses futurs alliés de l'extrême droite, se fait huer : « Mauvais perdant ! », « Zéro, Ayrault ! ». Henri Plagnol fait applaudir le héros du jour, Jean-François Mattei, qui a défendu l'exception d'irrecevabilité, alors que, pour la gauche, Guy Hascoët promet que le PACS reviendra sous forme d'une nouvelle proposition de loi.

Échos d'une défaite

Les députés de la majorité sont sous le choc. La socialiste Nicole Bricq pleure ; Christine Boutin est aux anges. Dans la salle des Quatre Colonnes noire de monde, les jeunes députés de la droite brandissent des tee-shirts marqués « PACS out ». Roselyne Bachelot, qui vient d'arriver, semble sidérée que tout soit déjà fini. Les députés RPR n'en finissent pas de se congratuler. Comme une embellie, ce cadeau vient à point nommé pour ouvrir leurs journées parlementaires sur une note optimiste. « Le RPR au 7^e ciel », commente *France-Soir*. Leur bonheur est partagé par Philippe de Villiers, qui n'hésite pas à voir là « la première grande défaite de Lionel Jospin ». « Un véritable Stalingrad politique », commente l'un de ses collègues. Un autre : « C'est le Vietnam, la majorité est dans la rizière. » Noël Mamère, qui côtoie Patrick Devedjian sous le feu des caméras, n'y va pas par quatre chemins : « Il y en a qui ne veulent pas rentrer chez eux en ayant voté le mariage des pédés. » À la buvette je rencontre deux autres députés verts, Yves Cochet et Guy Hascoët entourés de quelques collaborateurs. On boit une coupe de champagne pour se remonter le moral. « J'hallucine », lance Hascoët. François Bayrou s'approche de nous en souriant, et échange quel-

ques mots avec les députés verts. « Ça ne va pas durer, dit Cochet, vous aurez aussi bientôt des problèmes dans l'opposition. »

En attendant, c'est la droite qui est donnée victorieuse. Le soir, les images de l'hémicycle déserté par la gauche sont sur toutes les télévisions. La semaine avait commencé en fanfare avec des reportages et des débats à propos du PACS. Elle s'achève avec le spectacle d'hommes politiques incapables de se mobiliser pour un débat de société qu'ils ont eux-mêmes souhaité. « La honte », titre *France-Soir*. Pour *Le Monde*, « les députés PS ont eu honte du PACS ». En quelques heures, ce qui ne devait être que le hors-d'œuvre d'une discussion parlementaire prévue pour s'étaler dans le temps, est devenu un événement politique. Pour la première fois depuis leur arrivée au pouvoir, les socialistes ont été mis en difficulté. Les titres de *Libération* : « Le PACS rejeté à l'Assemblée. Le PS en fuite », et du *Figaro* : « Le camouflet des députés des socialistes à Jospin » présentent déjà un début d'interprétation. Ce n'est pas la droite qui est à l'origine de l'échec du PACS, mais bien plutôt la désertion de la gauche. Certes, l'opposition tire les marrons du feu, et durant tout le week-end, par médias interposés, les ténors du RPR se réjouiront de la débandade de leurs adversaires. Mais ce qui est en cause, c'est avant tout l'absentéisme de la majorité à propos d'un texte dont elle est à l'initiative. En déplacement à Dunkerque, Lionel Jospin enfonce le clou : « Lorsqu'on a des convictions, il faut se mobiliser pour les défendre », commente-t-il froidement. Comment expliquer la défection d'un grand nombre d'élus de gauche ? Les absents invoquent, pour se justifier, le fait que l'agenda législatif est surchargé et qu'il leur est nécessaire d'être présents dans leur circonscription durant les fins de semaine. Beaucoup de députés de province qui ont été très présents à l'Assemblée pour le suivi de la loi d'orientation agricole ont préféré retourner sur le terrain. En principe, sur chaque texte une permanence est assurée par un groupe de députés, ce qui permet à la majorité d'organiser un véritable système de relais pour assurer le vote des textes. La présence massive

des élus RPR en partance pour Menton a bouleversé les prévisions. Certains mettent aussi en cause le système du vote personnel ; autrefois il suffisait de quelques députés présents pour aller de pupitre en pupitre tourner les clés et voter pour leurs collègues. Mais précisément le vote personnel a été introduit pour lutter contre l'absentéisme. N'est-ce pas plutôt le cumul qui est en cause, car il amène les députés à privilégier leur circonscription et leurs mandats locaux : de fait, beaucoup d'absents étaient requis par des réunions liées à leurs mandats locaux. Michel Crépeau, le maire radical de gauche de La Rochelle, déclare sans complexe : « Moi, je suis un cumulard, les vendredi, samedi, dimanche, je me dois à mes électeurs qui aiment leur député-maire cumulard. » (*Libération*, 13 octobre 1998).

Reste une autre explication que suggère le comportement d'une partie de la majorité dès avant la discussion du projet. Deux positions cohabitaient, on l'a vu, au sein du groupe socialiste, les uns mettant l'accent sur la reconnaissance du couple homosexuel, les autres voyant dans le PACS une mesure de solidarité plus générale et se réjouissant d'y voir intégrées les fratries. Ce clivage reflète, au moins pour une part, les différences d'appréciation entre les élus urbains et les élus ruraux. Entre Patrick Bloche, député d'un arrondissement de la capitale et prêt à célébrer le PACS en mairie, et les élus de la France profonde qui ont été soulagés de voir confier l'officialisation du pacte aux services de la préfecture, il y a toute la distance qui sépare deux électorats. Des mauvaises langues font remarquer que le premier secrétaire du PS François Hollande, absent de l'hémicycle, n'est pas pour rien député de la Corrèze. Comme me l'indique un élu qui a connu trois législatures successives : « Auparavant, au sein du groupe, les clivages étaient politiques, entre courants ; aujourd'hui, ils sont plutôt de nature sociologique, et l'opposition entre rural et urbain prend tout son relief. » On l'a déjà vu à propos du calendrier de la chasse où la majorité du groupe avait préféré ne pas suivre Dominique Voynet et se mettre en contravention avec les directives européennes. Inversement, ce

sont les députés urbains qui ont marqué leur mauvaise humeur quand le gouvernement s'en est pris au dispositif d'aide pour les emplois à domicile. « Pour nos électeurs des classes moyennes, cela représentait quelque chose d'important, mais pour les ruraux, c'était considéré comme un cadeau pour les privilégiés », constate Serge Blisko, député à Paris. Il est sûr que le PACS n'a jamais été une priorité pour nombre d'élus qui considèrent que la gauche doit d'abord s'affirmer sur le terrain économique et social. « Croyez-vous que dans ma région terriblement touchée par les effets de la crise et qui attend de nous des créations d'emplois et un redémarrage économique, la question du PACS puisse intéresser quiconque ? » Je cite cette réflexion d'un député du Nord, car elle résume ce que beaucoup pensent tout bas. Gauche « sociale » contre gauche « morale » * ? Élus des champs contre élus des villes ? En tout cas la conjonction entre la prudence des ruraux et le peu d'intérêt pour « une réforme qui n'a aucun impact sur le front principal, celui de l'emploi », n'est pas pour rien dans les défections du « vendredi noir ».

Au sein de la majorité, on n'est pas vraiment indulgent envers le président du groupe socialiste (« Ayrault pointé ») auquel on impute la mauvaise coordination des opérations. Jean-Marc Ayrault se défend, et refuse de « porter tous les chapeaux ». Le mardi suivant j'assiste à la réunion du groupe socialiste. L'atmosphère est tendue. Aucun journaliste n'a le droit d'entrer dans la salle Colbert, cet hémicycle miniature traditionnellement imparti aux réunions du groupe majoritaire où une grande toile représente Jaurès en pleine action (oratoire, s'entend). En présence de François Hollande et du ministre Daniel Vaillant, Jean-Marc Ayrault est très clair. Si tous les députés qui avaient confirmé leur présence en séance avaient été là, la gauche aurait été majoritaire. « Certains par voie de presse ont mis en cause mon autorité. » Et d'évoquer les déclarations de

* Significatifs sont les propos de Véronique Neiertz (Seine-Saint-Denis) : « Ce n'est pas sur ces réformes qu'on nous jugera, mais sur l'emploi et la sécurité » (*Le Monde*, 18 octobre 1998).

Julien Dray demandant un changement à la tête du groupe. Loin de s'accrocher à son fauteuil, Jean-Marc Ayrault, en réponse à ces critiques, ouvre un délai de candidature jusqu'au lendemain midi. Puis il s'en prend à la « campagne indigne » selon laquelle les députés socialistes ont eu honte du PACS, alors que le groupe est le seul à n'avoir jamais fait défaut à Lionel Jospin. Le président du groupe est applaudi ; François Hollande intervient ensuite ; reconnaissant avoir été lui-même absent le vendredi précédent, il ne voit pas la nécessité d'un déballage collectif. L'important est de voter le texte dans un délai raisonnable. Et de rappeler sa confiance dans les députés du groupe et son président. Quant à Daniel Vaillant, il prêche simplement la mobilisation. Après ces trois discours, la tension est désamorcée. Les quelques interventions qui suivent sont plutôt modérées. Lorsque Béatrice Marre demande si l'amendement fratrie s'étendra aux cousins et aux cousines, j'entends une voix près de moi : « C'est de nouveau mal parti. » Mais personne ne commente les propos de la députée de l'Oise. On passe assez vite à d'autres sujets, comme l'amendement sur les œuvres d'art adopté en commission des Finances. Un court moment, Yvette Benayoun-Nakache fait allusion aux listes des absents du PACS qui ont circulé : « On a connu ce système de délation en d'autres temps. » Mais la polémique cède le pas à l'action : tous les députés socialistes devront signer la nouvelle proposition de loi.

Dans *Libération* du lendemain *, le vice-président socialiste de l'Assemblée Jean Glavany se livre à une « défense de la gauche » où il soutient qu'il n'y a aucune réticence à propos du PACS. Selon lui, c'est la réforme promulguée par Philippe Séguin qui est en cause. La session unique n'a rien changé : les députés ont des emplois du temps surchargés. Or ils se doivent aussi à leurs électeurs. Reléguée dans la « niche » du vendredi, l'initiative parlementaire se trouve de fait bridée. En outre la substitution du vote personnel

* *Libération*, 14 octobre 1998.

au système antérieur des clés a un effet ravageur et antidémocratique : elle substitue la majorité des présents à la majorité politique réelle, celle qu'ont choisie les électeurs. L'argumentation de Jean Glavany, si elle fait abstraction des états d'âme des socialistes, met bien en lumière la tension forte entre activité de représentation et travail législatif. Elle marque aussi les limites bien réelles que la Constitution a fixées à l'initiative parlementaire. Je remarque que le même numéro de *Libération* comporte un compte rendu exhaustif, citations à l'appui, de la réunion à huis clos du groupe socialiste. Les journalistes ont de bons informateurs. Une fois encore, j'ai le sentiment que la manie du secret, des espaces réservés, des réunions loin de la presse, n'est qu'une manière de mettre en scène un processus qui, de toute façon, sera rendu public, en lui donnant une aura particulière.

Le PACS de retour

C'est le 3 novembre qu'est fixée la discussion de la nouvelle mouture du PACS. En principe, le règlement ne permet pas de représenter avant un an une proposition de loi déclarée irrecevable. Il y a eu sur ce point une discussion en conférence des présidents. À la demande du président, les services de l'Assemblée ont même été chercher un « précédent » datant des débuts de la III^e République pour étayer le retour en séance de l'initiative socialiste. Mais la majorité a fait valoir que le nouveau texte était différent. Il s'ouvrira aux fratries : plus précisément des frères et sœurs vivant sous le même toit sans pouvoir contracter un PACS bénéficieront de la plupart des dispositions de la nouvelle loi, notamment des avantages sociaux et fiscaux.

Lorsque s'ouvre le second acte du débat sur le PACS, le décor est le même, mais les rôles sont distribués différemment. La motion d'irrecevabilité va être, cette fois, défendue par Christine Boutin. Alors que Jean-François Mattei était crédité d'un profil modéré – c'est lui qui avait rapporté les lois sur la bioéthique – Christine Boutin présidente de

l'intergroupe « Oser la famille », consultant pontifical, présidente de l'Alliance pour les droits de la vie, représente l'aile dure. « Dans mon groupe personne n'avait vraiment travaillé sur ce sujet, j'étais la seule à pouvoir en parler. Avec les avantages et les inconvénients que je peux incarner. J'étais, je crois, incontournable, je le dis simplement et humblement, compte tenu de ma connaissance des dossiers. Et que, par conséquent, c'est venu tout à fait naturellement. On m'a demandé si je voulais être porte-parole du groupe, et j'ai dit non, je pense que compte tenu de ce que je suis, de mon image, je pense que ce sera mieux que quelqu'un d'autre que moi soit le porte-parole du groupe. Mais, par contre, je souhaite avoir une motion de procédure *. »

Cette fois le gouvernement a accepté que la discussion commence dès le mardi, et la gauche sera massivement présente durant les débats. C'est donc dans un hémicycle surchauffé que Christine Boutin aborde son marathon. Le groupe a prévenu qu'il faudrait prévoir au moins cinq heures. « Quand il y a eu cet événement du 9 octobre qui a dopé l'opposition, il y a eu une espèce de surenchère, mais je vous assure que ce n'était pas de ma part. Et il m'a été demandé de parler pendant cinq heures. J'ai dit à mon groupe que je ne parlerais pas cinq heures, c'est trop. J'ai la matière pour parler pendant cinq heures ou plus, mais je pense qu'il ne faut pas exagérer. Et donc j'ai préparé mon texte. J'ai fait l'expérience chez moi le dimanche avant pour voir si physiquement j'étais capable de lire debout longtemps sans bouger et à haute voix. Et mon texte durait quatre heures, et cela suffisait. Mais j'ai été interrompue de très nombreuses fois, donc ça a duré cinq heures et demie **. »

Christine Boutin n'est pas novice en la matière, ayant déjà défendu une exception d'irrecevabilité de deux heures pour les lois bioéthiques. « Mais le contexte n'était pas le même, il n'y avait qu'une vingtaine de députés dans l'hémi-

* Entretien avec Christine Boutin, 13 janvier 1999.

** *Ibid.*

cycle. Tandis que là j'avais presque cinq cents députés qui sont restés jusqu'à trois heures du matin pour m'entendre [...]. L'hémicycle, c'est un lieu extraordinaire. Je ne voudrais pas dire magique par ce que ça donne une connotation un peu mystérieuse, c'est un lieu exceptionnel, il se passe toujours quelque chose, quand on rentre dans l'hémicycle on ne sait pas ce qui va se passer. Et ça, c'est quand même extraordinaire *.

» Dans son intervention Christine Boutin reprend tous les arguments opposés au PACS en insistant sur la menace qu'il fait peser sur le mariage et la famille, selon elle les deux institutions cardinales de la société. Son argumentation consiste à montrer que le PACS est un moyen « d'ériger l'homosexualité en norme légale ** ». C'est un mariage au rabais : « Le PACS veut imiter le mariage, mais il n'en a pas la perfection juridique ***. » Mais grâce à ce type de contrat, « il s'agit d'installer le mariage des homosexuels en France », sans le dire ouvertement ****. C'est cette institutionnalisation de la relation homosexuelle que dénonce l'oratrice, au nom d'une conception selon laquelle l'homosexualité signifie « l'impossibilité d'atteindre l'autre dans sa différence sexuelle ***** » et est productrice d'exclusion. Il y a là un renversement rhétorique puisque, reprenant les discours à la mode sur l'exclusion comme négation de la différence, Christine Boutin affirme que l'homosexualité, par sa nature même, est porteuse d'exclusion. Et d'ajouter que « les seules civilisations qui l'ont reconnue ont connu la décadence ». La harangue de Christine Boutin vise à éradiquer toute initiative qui pourrait transformer l'homosexualité en une norme sociale. Le PACS est une menace, « le cheval de Troie par lequel pourra ensuite être adopté par

* *Ibid.*

** Débats parlementaires, *Journal officiel*, séance du 9 octobre 1998, p. 7971.

*** *Ibid.*, p. 7958.

**** *Ibid.*, p. 7965.

***** *Ibid.*, p. 7971.

les homosexuels le droit à l'adoption et à la filiation * ».

On ne s'étonnera pas que ce discours perçu comme violemment homophobe, même s'il prétend accepter l'homosexualité individuelle, suscite de plus en plus de réactions sur les bancs de la gauche : « c'est l'horreur », « c'est l'inquisition », « c'est nazi », « c'est honteux ». Au fur et à mesure que les heures passent, l'excitation monte. À minuit et demi, elle atteint son paroxysme quand Arthur Paecht, vice-président UDF de l'Assemblée, qui préside le débat, excédé par le chahut ambiant propose une suspension de séance : « Vous la voulez ? – Oui ! », crient les députés d'opposition. Paecht accorde un quart d'heure de suspension de séance, ce qui déclenche une véritable fureur dans les travées de gauche. Les députés de la majorité se précipitent vers le perchoir, Jean-Marc Ayrault en tête. S'ensuit une bousculade au cours de laquelle Paecht est traité de « président de merde », « nazi », « fasciste ». Par la suite Arthur Paecht me fera part de son amertume d'avoir été « insulté par des gens que je côtoie depuis vingt ans », et de s'être fait traiter de nazi, « alors que ma mère est morte en déportation et que mon père a été fusillé ».

Après cette empoignade, l'opposition dénonce l'agression. Appelé en renfort, Laurent Fabius reprend la présidence des débats, après une nouvelle suspension de séance au cours de laquelle il confère avec les présidents des groupes d'opposition. La buvette sera très fréquentée durant ces longues heures. *Le Canard enchaîné* rapportera qu'on a consommé cette nuit-là plusieurs centaines de bouteilles de bordeaux, plusieurs litres de whisky et de cognac, sans compter les cannettes de bière. L'information n'a pas été démentie : à l'Assemblée, on s'est juste demandé avec quelque agacement qui, dans le personnel, avait « cafété ». Entre deux verres, certains parlementaires donnent libre cours à leur excitation ; on entend un député de droite commenter : « S'il y a des pédés ici, je leur pisse à la raie. »

* *Ibid.*, p. 7976.

Finalement l'exception d'irrecevabilité est rejetée par 299 voix contre 233. Et la séance est levée à 3 h 40 du matin. Le débat parlementaire sur le PACS vient seulement de commencer !

Rappel au règlement

Avant qu'on en vienne au texte proprement dit, une autre motion de procédure doit en effet être mise en discussion : la question préalable ; comme pour l'exception d'irrecevabilité, n'est prévue dans le règlement aucune limitation du temps de parole. Chacun se demande si le député désigné par la droite, Jean-Claude Lenoir, se prépare à battre le record établi par Mme Boutin. La séance a lieu le samedi suivant. Le même jour est prévu un grand rassemblement organisé par le collectif pour le mariage et contre le PACS. Ce samedi matin, je retrouve un hémicycle à nouveau bien rempli. Cette fois les députés de gauche ont réservé leur fin de semaine. Pas question de donner la priorité à la circonscription. Il faut assurer le rejet de la question préalable et faire aboutir la proposition dans les meilleurs délais. Sachant que la droite a préparé plus de mille amendements, ce ne sera pas chose aisée. La majorité n'est pas au bout de ses peines. Si, lors du « vendredi noir », la gauche cherchait désespérément à occuper la tribune pour retarder le vote fatidique, aujourd'hui il lui est recommandé de se taire. On a programmé le vote de la loi pour le 10 novembre, mais rien n'est moins sûr, au train où vont les choses. Cette fois, c'est la droite qui joue la montre et va à nouveau monopoliser la parole. Jean-Claude Lenoir, député DL de l'Orne, n'est pas un personnage de premier plan. C'est pour lui une chance de se trouver ainsi sous les feux des projecteurs. Galant à l'égard de Christine Boutin : « Je ne cherche pas, ma chère Christine, à faire mieux que vous », il n'en laisse pas moins entendre qu'il relèvera lui aussi le défi des cinq heures, et s'embarque dans un long commentaire des déclarations et écrits produits à propos du PACS. Sont cités successivement le rapport Théry, les

déclarations d'Évelyne Sullerot à *Libération*, le rapport Hauser, les professeurs de droit Laurent Laveneur et Philippe Malaurie, mais aussi Georges Brassens (« ne gravons pas nos noms au bas d'un parchemin »). Au hit-parade des citations, la sociologue Irène Théry l'emporte haut la main, au point qu'un député socialiste ne cesse de ponctuer le discours de Jean-Claude Lenoir du prénom « Irène ». La majorité est résignée, ici et là on lit le journal. Au bout de trois heures, Laurent Fabius intervient : il n'accordera pas plus d'un quart d'heure supplémentaire à l'orateur. Cela déclenche immédiatement une réaction de l'opposition qui demande un rappel au règlement. Mais le président fait alors référence à deux précédents lors desquels son président a interrompu un orateur. En décembre 1986 le président de séance Philippe Mestre a mis fin au discours du socialiste Gérard Fuchs et le bureau lui a donné acte de la bonne application du règlement. Plus récemment Philippe Séguin a agi de même avec le communiste Georges Hage. L'opposition crie à la censure ; Lenoir refuse de quitter la tribune. Laurent Fabius rappelle, dans son style pincésans-rire, que Mme Boutin a fait déjà l'autre jour « une intervention qui n'a pas été totalement résumée », et que Patrick Devedjian s'apprête à parler deux heures pour soutenir la motion de renvoi. Mais l'orateur continue, citant cette fois Robert Badinter qui, lui, a lu Irène Théry... La tension a monté d'un cran : « Veuillez conclure, s'il vous plaît », demande à plusieurs reprises le président qui brandit cette fois la menace : si le député s'obstine, le reste de ses propos ne sera pas transcrit au *Journal officiel*. Se fondant sur l'article 54, alinéa 5, du règlement, le président juge l'Assemblée suffisamment informée. Malgré les demandes de rappel au règlement du président du groupe DL, José Rossi, il passe la parole à Élisabeth Guigou. Jean-Claude Lenoir est toujours à la tribune, mais son micro est coupé. La ministre appelle en quelques mots à repousser la question préalable. Pendant ce temps, la droite fait claquer ses pupitres. Le tumulte est à son comble, lorsque tour à tour le rapporteur Jean-Pierre Michel et les représentants des groupes font part de leur position. On passe alors au

vote et la motion est repoussée. Alors Philippe Séguin se lève, et dément solennellement avoir interrompu Georges Hage avant que celui-ci soit venu au terme de son temps de parole. La séance est levée, j'entends non loin de moi un sonore : « À la soupe ! » Mais Jean-Claude Lenoir s'attarde quelques instants à la tribune ; des journalistes encore présents dans les tribunes de presse sont évacués par les services de l'Assemblée, ce qui provoquera les protestations de l'Association des journalistes parlementaires.

Dedans et dehors : la fièvre monte

La séance reprend en début d'après-midi, avec les représentants des différents groupes, puis des interventions individuelles. Celles-ci sont sans cesse entrecoupées de considérations, voire d'interjections jetées çà et là par les participants. Les anti-PACS virulents se distinguent particulièrement à ce petit jeu : « C'est le mariage Moulinex ! le mariage Tampax. » « Pourquoi ne pas associer les animaux de compagnie ? ». (François Vannson.) « Il y a aussi les zoophiles » (Jacques Myard). « C'est le cirque Pinder » (Pierre Lellouche). Charles de Courson se lance dans un de ces raisonnements dont il a le secret, pour démontrer que le PACS consacre une inégalité fiscale et profitera aux riches. Il imagine « un jeune député célibataire qui conclurait un PACS *a minima* avec une étudiante sans revenus », afin de réduire son impôt sur le revenu. Les rires et les exclamations fusent un peu partout. Entre-temps Mme Boutin s'est fait traiter de « Kenneth Star féminin » par le député communiste Bernard Birsinger. Venu en renfort au banc du gouvernement en fin d'après-midi, Dominique Strauss-Kahn doit justifier sa présence, ce qu'il fait avec quelque humour : « Sur le fond, vous êtes très nombreux à vous exprimer sur cette affaire... et j'en conclus que vous avez tous le sentiment d'être compétents pour le faire. Souffrez donc que je le sois au moins autant que vous et que je puisse valablement écouter ce que vous dites. » Le débat dérive ainsi durant l'après-midi. « Comment a-t-on

pu en arriver à un tel spectacle, pour ne pas dire un tel gâchis ? », se demande Henri Plagnol. De temps en temps, surnage une référence savante : ainsi Jacques Myard en appelle-t-il à Lévi-Strauss et à son article sur le mariage de 1956, pour prouver que la différence des sexes et la différence des générations constituent les « fondements anthropologiques de la famille ». Dans la rue, venant de Denfert-Rochereau, plusieurs milliers de personnes manifestent et acclament Christine Boutin sur l'esplanade des Invalides en présence de Nicolas Sarkozy, Philippe de Villiers et de nombreux élus de la droite anti-PACS : « Satan l'a rêvé, Jospin l'a fait », dit un des slogans.

Mais l'événement de la soirée sera la courte et impressionnante intervention de Roselyne Bachelot, députée RPR. Son groupe lui a attribué cinq minutes sur les cinquante auquel il a droit. Quelques instants auparavant, je l'ai aperçue dans la salle des conférences, qui rédigeait rapidement la substance de son intervention. Dans un silence qui contraste avec l'agitation ambiante, elle proclame, seule de son camp, la nécessité d'un « statut de compagnonnage » et dit bien haut que le PACS a pour origine les revendications des associations homosexuelles. « Ils et elles ne veulent ni le dégoût des saintes nitouches ni la commisération des dames patronnesses » (murmures sur les rangs du groupe RPR). Très émue, Roselyne Bachelot regagne son banc, sous les applaudissements prolongés de la gauche et d'Élisabeth Guigou. « Très bien ! », disent Philippe Séguin et le député DL François Goulard. On ne sait trop ce qu'ils approuvent : le courage de leur collègue, ou sa lucidité. Pendant quelques secondes Roselyne Bachelot est secouée par un long sanglot : c'est un de ces rares moments où l'hémicycle entier est sous le coup de l'émotion. À la différence des échanges rhétoriques antérieurs, c'est une cause qui s'est exprimée. En cinq brèves minutes, l'authenticité d'un combat s'est incarnée en une voix et un sanglot. Roselyne Bachelot s'est faite, au sens fort, *la porte-parole* d'un problème, sans céder aux réactions environnantes qui vont de la gêne à la stigmatisation.

Plus tard dans la soirée, c'est l'orateur officiel du RPR, Patrick Devedjian, qui défend la dernière motion de procédure demandant le renvoi en commission du texte. Il commence par récuser les accusations de ringardise de l'opposition en énumérant les textes votés sous un gouvernement de droite : vote des femmes, libéralisation du divorce, contraception, interruption de grossesse, lois sur la bioéthique. Ces paroles résonnent à gauche comme une provocation. Chacun sait bien que toutes les lois citées ont été controversées à droite et votées avec l'apport des voix de la gauche. Devedjian se livre ensuite à un historique visant à montrer l'apport culturel de l'homosexualité au cours des siècles. Caustique mais précis, le député RPR pointe les ambiguïtés et les incohérences d'un texte, selon lui « difforme et qui n'a juridiquement aucun sens » ; il est porté par son camp dont le comportement contraste avec le silence de mort qui entourait l'intervention de Roselyne Bachelot. À plusieurs reprises, Patrick Devedjian s'en prend à Élisabeth Guigou qui, ostensiblement, lit l'ouvrage de Jean Daniel *Avec le temps*. Au bout d'une demi-heure, m'apercevant qu'une partie de la gauche a déserté les travées, je vais faire un tour à la buvette. En entrant, je n'en crois pas mes oreilles : deux anciens, Louis Mexandeau, l'un des compagnons de Mitterrand, et Georges Hage, le communiste qui citait *l'Ecclésiaste*, ont entonné des chansons révolutionnaires. *La Jeune Garde* est reprise en chœur par les députés qui remplissent la buvette. Élisabeth Guigou fait son entrée au moment où résonne *L'Internationale*, et très naturellement, poing levé, chante avec les parlementaires. Pendant un bon moment les grands classiques se succèdent : *Le Petit Quinquin*, *La Butte rouge*, *Le Grand Meeting du métropolitain*. Les députés de gauche se défoulent, après une longue journée où ils ont été réduits à faire de la figuration. « C'est l'anniversaire de la révolution d'Octobre », plaisante un socialiste. Et un autre de commenter : « On n'avait plus vu cela depuis 1981. » Y aurait-il une culture de gauche ? Aurait-on surmonté la scission du congrès de Tours ? Comme dans les sociétés segmentaires, où l'unité s'opère pour faire face à l'adver-

saire, la gauche semble retrouver ses racines face à une droite qui n'a cessé de se donner en spectacle dans l'hémicycle et dans la rue. La chaleur des retrouvailles ne dure qu'un moment, les députés disciplinés reviennent pour entendre la fin du discours de Devedjian : cette fois, c'est l'opposition qui fait le spectacle, applaudissant frénétiquement debout son porte-parole. Suivent quelques interventions, et, comme prévu, la motion de renvoi est rejetée à 1 h 20 : à noter que 489 députés sont encore présents dans l'hémicycle.

La stratégie de l'obstruction

On les retrouvera le lendemain pour entreprendre la discussion des articles. C'est un autre jeu qui commence : jusqu'ici, c'était l'offensive frontale de l'opposition à coups de motions de procédures qui sont autant de professions de foi, avec le souci de donner à l'opinion, par médias interposés, le spectacle de sa détermination ; d'où l'organisation parallèle du rassemblement des Invalides. Place maintenant à la guerre des tranchées : article par article, la droite va se livrer à une stratégie d'obstruction. Le but recherché est de faire traîner en longueur la discussion de la proposition de loi. Cette manière d'agir a deux avantages pour ses protagonistes : d'une part, il s'agit de montrer que l'opposition s'est ressaisie et refait surface, qu'elle est désormais en mesure d'entraver les projets de la majorité ; de l'autre, il faut donner à voir le gouvernement sur la défensive, incapable de mener à bien ses projets dans les délais qu'il s'est lui-même fixés. Le temps devient alors une arme redoutable : le ralentissement du travail législatif crée un phénomène d'engorgement, suscite une impression de désordre. Pour l'opposition, il est excellent que le pouvoir semble perdre l'initiative. Montrer qu'une sorte de paralysie peut atteindre un exécutif qui n'a eu de cesse de répéter, par la voix de son chef : « Nous, nous travaillons ; nous accomplissons le programme pour lequel on nous a élus », voilà un objectif qui est à la portée de la droite.

Étant par définition minoritaire, l'opposition sait qu'elle n'infléchira pas le cours des choses et que la majorité finira bien, à terme, par imposer son texte. Ce qui importe, c'est la *durée* du processus et le travail de sape qui peut permettre d'ébranler la confiance du public dans l'efficacité du travail gouvernemental.

Dans cette perspective les quelque douze cents amendements présentés par les trois formations de l'opposition sont une arme, non fatale, mais infernale. Seule l'utilisation habile du règlement par le président peut permettre d'accélérer le débat. On en a un premier aperçu le dimanche en début de matinée. Avant même l'examen des amendements, sur une suggestion de Guy Hascoët, le président Fabius dégage l'article 57, alinéa qui prévoit que « lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, le président peut clore le débat ». Vingt-six orateurs dont 25 de l'opposition sont ainsi privés de parole, soit un gain de temps de deux heures environ. Évidemment l'opposition proteste d'être bâillonnée. Le président fait remarquer que treize heures ont déjà été consacrées aux motions de procédure, et que l'opposition a parlé trois fois plus que la majorité.

Après une suspension de séance, on en vient à l'examen des amendements de l'article 1^{er}. Les députés de l'opposition ont donné libre cours à leur créativité pour multiplier les propositions d'amendements. J'en citerai quelques-uns parmi les plus significatifs. Le plus sobre, signé par Christine Boutin, Dominique Dord et Germain Gengenwin ne comprend qu'un mot : « supprimer ». Suit une explication plus substantielle : « L'objet de cet amendement est de faire du PACS une disposition extérieure au code civil. En effet les dispositions du PACS ne ressortissent pas toutes au code civil. En raison de leur diversité, il est difficile d'intégrer dans un seul titre des dispositions qui relèvent de différentes parties du code civil. Il apparaît plus cohérent de ne pas rattacher le PACS au code civil, ce qui permettrait de marquer une plus grande différence entre le texte et les dispositions du code civil régissant le mariage. » François Goulard a déposé, lui, une série d'amendements où, à

propos de chaque article, il est écrit « supprimer cet article », avec un exposé sommaire simple : « cet amendement se justifie par son texte même ». En effet... Dans le même ordre d'idées, Pierre-Christophe Baguet propose également de supprimer les articles 1 à 9 : « Il n'y a pas lieu d'introduire dans le code civil des dispositions visant à détruire le mariage civil. » Quant aux articles 9 à 14, ils doivent aussi disparaître car « il n'y a pas lieu d'introduire dans le code général des impôts des dispositions visant à augmenter les dépenses de l'État ». Cela n'empêche pas Pierre-Christophe Baguet de rédiger à propos des mêmes articles des amendements où il est demandé de substituer un mot par un autre : « Remplacer "partenaires" par "cocontractants" (art. 16), car le mot partenaire ne semble pas approprié à des relations stables entre deux ou plusieurs personnes ; il évoque plus le monde du jeu et de l'éphémère. »

La multiplication des amendements permet à leurs auteurs, soit de reprendre des arguments qui ont, le plus souvent, été déjà développés au travers des motions de procédures et de la discussion générale, soit de commenter, chacun à sa manière, les méfaits imputés au PACS. Les orateurs de l'opposition vont ainsi se relayer jusqu'à près de 2 heures du matin. Les uns cherchent à revenir au débat de fond sur la famille et le couple en récusant les accusations d'homophobie. C'est, par exemple, le cas de Pierre Lellouche * pour qui « l'article 1^{er} pose la question anthropologique de base de toute cette affaire : faut-il, au nom de l'égalité des personnes, accorder les mêmes droits à tous les couples », et qui critique l'ambiguïté de la notion de pacte : s'agit-il d'un contrat ou d'une institution ? D'autres intervenants en profitent pour dénoncer le laxisme des mœurs, tel T. Mariani ** qui se lance dans la lecture de cinq petites annonces qu'il a lui-même inventées. Cela donne ainsi : « Jeune homme sans revenus recherche compagnon pouvant lui assurer gîte, couvert et menus plaisirs ; PACS

* *Ibid.*, p. 8468.

** *Ibid.*, p. 8513.

possible. » Toujours dans le registre pseudo-humoristique, certains veulent faire dans le drôle, tel cet amendement qui propose de dénommer le PACS « pacte pour célibataires sacrifiés ». Un parlementaire n'hésite pas à définir le PACS comme le « Las Vegas du mariage ». L'heure tourne : la ministre et les rapporteurs font face stoïquement à l'avalanche des critiques, tandis que la majorité, vouée au silence, est appelée régulièrement à lever le doigt pour refuser les amendements. On lit le journal, on fait son courrier, de temps à autre on s'exclame : « obsédés », « c'est honteux », « allez planter des choux », « c'est lamentable ».

Dans mon journal de bord, je note : « 18 h 30. J'en ai marre ; je suis devenu antiparlementaire. » Bien plus tard, lorsque le président lève la séance à 1 h 45, j'ai atteint un état d'hébétude. Je ne sais plus si Élisabeth Guigou a vraiment fait un lapsus quand, dans une de ses réponses, elle a dit « désormir » au lieu de « désormais », ou si c'est moi qui l'ai inventé *. Les députés n'ont pas l'air, eux, trop affectés par la longueur de ces séances, comme je le constate en prenant un dernier verre à la buvette. Certains reprendront dès aujourd'hui, à 10 heures, la discussion de la loi de finances. Les députés de droite sont visiblement heureux. Ils ont atteint leur objectif. Le texte ne sera pas voté comme prévu le mardi 10 novembre. Mieux : trois jours de débats et l'examen de 550 amendements n'ont même pas permis d'adopter l'article 1^{er} de la proposition de loi. Seuls quatre amendements ont été retenus, dont trois précisent que le PACS doit être signé par des personnes majeures (immense apport de cette longue discussion !), et un autre fixe le lieu d'enregistrement du PACS au tribunal d'instance. Ce dernier amendement, dû au radical de gauche Alain Tourret, avait eu au moins l'avantage de faire tomber 153 sous-amendements de la droite. « Le PACS s'embourbe un peu plus », titre *Le Figaro* du lundi. *Le Parisien* n'est pas en reste : « Guerre de tranchées à

* En tout cas, il n'est pas reproduit au *Journal officiel*...

l'Assemblée. » *Le Journal du Dimanche* souligne la réalité de l'affrontement : « PACS : le bras de fer. »

Tout ça pour quoi ?

Des vainqueurs, des vaincus ? Quel est au fond le résultat de ce long week-end ? D'abord, ce qui est sûr, c'est que le verbe « pacser » est entré dans le vocabulaire. Ensuite, l'obstruction de la droite à porté dans l'immédiat ses fruits, puisqu'on n'envisage plus que l'adoption définitive de la proposition de loi puisse se faire avant l'été, voire l'automne 1999. Effectivement la discussion du PACS se poursuivra début décembre, la loi étant votée en première lecture dans la soirée du mardi 8, pour être ensuite renvoyée au Sénat et revenir à l'Assemblée en seconde lecture le 30 mars de l'année suivante. La conjonction entre un événement inattendu, le vote de l'irrecevabilité, et une stratégie délibérée, l'obstruction, a permis de braquer les médias sur l'Assemblée. On a pu voir un flottement à gauche et une droite déterminée à en découdre. Ce contraste était au bénéfice de l'opposition. S'est superposé à ce spectacle celui d'une levée de boucliers des défenseurs des « valeurs de la famille », contre une gauche suspecte de les brader. Si des membres du Front national étaient présents à la manifestation du 7 novembre, il est clair que c'est la droite parlementaire qui a mené l'offensive dans une opération qui s'adresse à l'électorat du FN. N'oublions pas qu'en ce mois de novembre, le parti de Le Pen n'a pas encore imploré, et que les stratèges de l'opposition essaient par tous les moyens de reconquérir des électeurs sur leur droite. Le choix des orateurs sur le PACS est tout à fait emblématique. Il y a, bien sûr, Christine Boutin, qui sera tout l'automne aux avant-postes médiatiques. À ses côtés, voici les cadets de la droite, qui font leur entrée en scène : Plagnol, Mariani, Dord animent le débat et défendent des positions violemment anti-PACS. À côté d'eux, Patrick Devedjian semble modéré, voire même conciliant. Les anciens, eux, demeurent délibérément en retrait. On

n'entendra aucun des chefs de l'opposition. Quand Debré, Séguin ou Douste-Blazy interviennent, c'est seulement pour des rappels au règlement. Madelin et Bayrou sont aux abonnés absents. Un des « jeunes » du RPR me racontera par la suite comment, avec des collègues de sa classe d'âge, il s'est employé à convaincre les « vieux barons » du groupe plutôt réticents d'être massivement présents le jour du débat sur l'irrecevabilité. « À terme, cela a contribué à l'éclatement du FN », conclut-il. En tout cas, ce fut l'occasion pour les nouveaux de conquérir leurs galons. Quitte à présenter l'image radicale d'une droite « morale ».

Les dirigeants de l'opposition, tout en laissant les nouvelles recrues s'engager à fond dans la discussion, ont cependant pris soin de garder du recul face à cet extrémisme idéologique. Le fait de donner un temps de parole à Roselyne Bachelot permettait de montrer qu'en matière de débat « sociétal », un même parti pouvait présenter un certain pluralisme et accepter que puissent coexister en son sein des convictions différentes. Par ailleurs, si la stratégie d'obstruction présente d'indéniables avantages, elle n'est pas sans risques. Elle réveille dans le public la vision bien ancrée de députés capables de bavarder indéfiniment, et animés avant tout par des préoccupations politiciennes. L'image d'une majorité absente de l'hémicycle, le jour par excellence où elle devrait être là, et celle d'une opposition vouée à la guerre des tranchées, ne pouvaient qu'alimenter le discrédit dont souffre le Parlement. En sortant de l'Assemblée, je me souviens d'avoir eu droit au commentaire peu aimable d'un chauffeur de taxi, qui me prenait sans doute pour un fonctionnaire du lieu : « Les jeunes cherchent du travail, et ces gens-là passent leur temps à pinailler, alors qu'on attend des solutions. »

Obsédés par l'antiparlementarisme, les responsables de la majorité et de l'opposition ont mis l'accent sur les mauvaises conditions du débat parlementaire. Laurent Fabius constatait le caractère insatisfaisant du fonctionnement de l'Assemblée. L'introduction de la session continue par son prédécesseur n'avait d'intérêt que si les débats étaient limités à trois jours hebdomadaires. Mais, pour ce faire, il

fallait que le gouvernement et l'opposition soient raisonnables : le premier en cessant de surcharger l'ordre du jour, la seconde en s'abstenant de pratiquer l'obstruction systématique. Jean-Marc Ayrault, au nom du groupe socialiste, proposait qu'on abrège la durée des motions de procédure : au lieu d'un temps illimité, qu'on s'en tienne à quinze minutes comme au Sénat. De son côté Philippe Séguin ironisait sur le « bateau ivre » qu'était devenue l'Assemblée. « Le règlement est entre les mains de gens qui ne savent pas l'appliquer », commentait-il, en soulignant que « l'honneur d'une Assemblée se mesure à la façon dont l'opposition est traitée ». Aucun des responsables politiques ne pouvait décemment remettre en cause la liberté d'expression que constitue le droit d'amendement. Et le président du groupe communiste Alain Bocquet, interrogé par *Le Figaro* du 10 novembre 1998, tout en appelant à « stopper cette dérive », s'en tirait par une boutade : « Les députés qui ont voté la loi sur les trente-cinq heures devraient être les premiers à se l'appliquer », suggérait-il. Lors de la conférence des présidents qui suivit le week-end du PACS, Laurent Fabius proposa la mise en place d'un groupe de travail pour réfléchir au problème. En fin connaisseur, le ministre des Relations avec le Parlement Daniel Vaillant se faisait peu d'illusions sur les possibilités de « gagner du temps » dans ce genre de débat : « La droite a décidé d'en faire son os à ronger, m'expliquait-il. Même si le gouvernement avait présenté un projet de loi, ça n'aurait rien changé. »

Les sanglots de Christine Boutin

Quand le débat reprend le 1^{er} décembre, on assiste de nouveau à une bataille d'amendements où les mêmes reviennent à la charge, Christine Boutin en tête. La sitcom de l'automne, comme l'appelle *Libération*, est de retour. N'épiloguons pas sur ces séances où sont repris tous les arguments fétiches de l'opposition. Le seul élément nouveau concerne l'article consacré aux fratries que n'a jamais

cautionné le ministère et qui suscite des réserves au sein même de la gauche. Alain Turret signale notamment le danger d'intégrer les fratries, ce qui risquerait de « rompre l'interdit de l'inceste » et de créer une rupture d'égalité entre membres d'une même fratrie, puisque deux seulement pourraient conclure un PACS. La droite se réjouit de voir dénoncer à gauche ce qui n'est pour elle qu'un « article alibi destiné à faire avaler la pilule » dans les circonscriptions rurales. Mais les socialistes conserveront finalement l'article, quitte à y renoncer en seconde lecture, et le texte sera enfin voté le 9 décembre. Un seul épisode viendra troubler ce qui est presque devenu un rituel obligé : les larmes de Mme Boutin. Car voici qu'en pleine séance de questions au gouvernement, le Premier ministre répondant à un parlementaire RPR à propos de la réforme de l'audio-visuel, se met à dénoncer « l'obstination dans l'obstruction » dont a fait preuve l'opposition et s'en prend, sans la nommer, à Christine Boutin « marginale sur ces questions » et « outrancière dans ses propos ». La parlementaire fond en larmes et se précipite vers le Premier ministre. Chacun pense qu'elle va lui donner une claque. Les huissiers s'interposent, ses collègues André Santini et François Léotard s'approchent pour la reconforter. Un certain nombre d'entre eux quittent l'hémicycle. Selon certains de ses collègues, « Christine a encore voulu faire son cinéma. » L'intéressée dément : « Ce qui m'a fait craquer, dit-elle, c'est l'injustice. C'était injuste de dire que j'étais outrancière, et je n'étais pas marginale : j'avais été mandatée par mon groupe pour parler. Que le Premier ministre me prenne à partie devant toute la classe politique française et devant l'opinion, cela avait quelque chose d'indigne de sa fonction. J'ai pleuré peu de temps. Je suis descendue pour lui parler, pas pour lui donner une gifle. Pour le regarder dans les yeux. Je voulais lui demander si c'est parce que j'étais une femme qu'il me traitait ainsi *. »

* Entretien avec Christine Boutin, 13 janvier 1999.

En fin de soirée Christine Boutin reçoit un bouquet de fleurs et le fait savoir. Les gazettes s'interrogent : qui a fleuri Christine Boutin ? En tout cas pas Jospin qui ne laisse filtrer aucun regret. On évoque l'Élysée qui dément. Le nom de Fabius circule, mais le service de presse du président de l'Assemblée « n'est pas au courant ». La parlementaire parle de quelqu'un de haut placé, mais ne veut pas en dire plus. Elle s'y refuse aujourd'hui encore ; si elle a parlé du bouquet, c'était pour montrer qu'il y a « des hommes capables de courtoisie, à la différence de M. Jospin ». Après ce dernier incident, somme toute mineur, mais qui aura alimenté à nouveau le « feuilleton » du PACS, le rideau tombe. Le Sénat supprimera purement et simplement le pacte civil de solidarité en lui substituant une extension du concubinage aux deux sexes. De retour à l'Assemblée, fin mars, en pleine offensive de l'OTAN en Serbie, la proposition n'est plus sous les feux de la rampe. Elle sera à nouveau votée le 7 avril 1999 par 300 voix contre 277, en même temps que la nouvelle définition du concubinage *. En seconde lecture le texte retenu par l'Assemblée apporte un certain nombre de compléments et de précisions. Il est désormais inscrit que le PACS est un « contrat » ; l'aide mutuelle et matérielle est étendue aux dépenses relatives au logement commun ; à défaut d'accord sur la rupture du PACS, le juge peut allouer des dommages-intérêts ; le délai de deux ans pour bénéficier des avantages sur les successions est supprimé. Sur un point important on constate un retour à la case départ : les fratries sont exclues du PACS, ce qui met un terme à une discussion qui n'a cessé tout au long de la controverse de la proposition de loi. Pour sa seconde lecture, cette dernière n'aura décidément pas eu les honneurs des débats. Un simple paragraphe dans un coin de page signale l'événement aux lecteurs du *Monde*. Tout avait commencé en fanfare, mais la guerre du Kosovo semble avoir effacé jusqu'au souvenir d'un affrontement qui a suscité bien des passions.

* C'est le 13 octobre 1999 que la proposition de loi a été définitivement adoptée.

Une bataille en Chambre

Ces longs débats sur le PACS n'auront-ils été, selon la formule de Noël Mamère, que « deux mois de mascarade, deux mois où nous avons donné une piètre image du Parlement * » ? Aurait-on pu procéder autrement, et faire du PACS l'objet d'une discussion dépassionnée et non polarisée par les antagonismes politiques ? Pour un profane, il peut paraître paradoxal de vouloir produire un texte de loi cohérent, valable pour tous les citoyens, dans un cadre aussi conflictuel que celui qui vient d'être dépeint. Et pourtant la plupart des grandes lois sont issues de joutes parlementaires parfois encore plus violentes. Observant en anthropologue les différentes étapes du travail législatif, j'ai vu sans cesse se superposer deux types de processus. D'un côté, la fabrication de la loi ; de l'autre, la bataille politique qui se noue à propos d'un texte (« l'os à ronger ») dans et à l'extérieur de l'hémicycle. Les deux processus sont étroitement imbriqués, et pourtant ils ne se confondent pas. La confection d'une loi est une affaire qui requiert le recours aux experts. Dans le cas du PACS, les juristes étaient incontournables, puisqu'il s'agissait d'une série de modifications apportées au code civil. Mais les spécialistes des questions financières avaient aussi leur mot à dire, étant donné les incidences fiscales de la proposition de loi. On a fait appel, en outre, à la sociologie : le rapport Théry, bien que ses conclusions n'aient pas été retenues, a alimenté la controverse et a été souvent mis à contribution dans la discussion. À la commission des Lois, on a assisté à un échange d'arguments qui faisaient le tour des problèmes et résumaient les positions des pro- et des anti-PACS. La discussion abordait clairement les implications conceptuelles de la proposition de loi. Car la question centrale de ce débat est bien la suivante : comment définir un lien juridique nouveau sans remettre en cause la concep-

* *Le Monde*, 9 janvier 1999.

tion de la famille et de la filiation telle qu'elle a été codifiée dans la société française ? D'où l'importance de la terminologie retenue pour identifier le PACS. Parler d'un contrat, c'est créer une équivalence entre ce dernier et le mariage. Du contrat, on glisse imperceptiblement sur le terrain de la famille, et c'est ce que le gouvernement et les rapporteurs voulaient à tout prix éviter. On ne s'étonnera pas qu'ils aient alors préféré s'en tenir aux notions de pacte et de convention solennelle. Restait alors un autre piège conceptuel : si le PACS est vidé de toute connotation familiale, doit-on considérer les « pacsés » comme célibataires, ou le pacte assigne-t-il un statut nouveau aux deux partenaires ? Question complexe, sur laquelle se branche le problème de l'adoption et de la procréation médicale assistée, puisque ce qui serait interdit à un couple célibataire en tant que couple serait permis aux membres du couple en tant que célibataires. On le voit, la discussion de ce type de texte législatif, en dehors des choix idéologiques qu'elle confronte, se déploie au cœur de l'appareil juridique qui régit les rapports de couple dans ou hors de l'institution familiale. Par sa triple implication juridique, fiscale et sociétale, elle mobilise des formes d'expertise spécifiques et tout un travail de rédaction qui permettra de produire un texte cohérent. Il s'agit là de fabriquer une « bonne loi », ce qui suppose de satisfaire au moins deux conditions. La première, c'est que la nouvelle loi s'inscrive dans la codification existante, qu'elle se présente comme un complément ou une modification substantielle de la législation antérieure. Il faut aussi, autre condition indispensable, parvenir à un énoncé qui offre un haut degré de clarté et de précision, à défaut de quoi il donnerait matière à controverses et serait source d'ambiguïtés. Dans le cas du PACS qui, à la différence des projets de loi gouvernementaux, n'avait pas bénéficié des conseils avisés du Conseil d'État, on a vu le texte substantiellement évoluer. L'inclusion puis le rejet des fratries, l'introduction d'une notion de concubinage incluant les couples de même sexe, la définition du PACS comme un véritable contrat, marquent l'aboutissement d'un cheminement dans lequel interviennent non

seulement l'Assemblée, mais les deux autres institutions partenaires dans ce débat : le gouvernement et le Sénat.

Ce qui reste, en fin de compte, après des semaines, voire des mois de discussions à l'Assemblée et de va-et-vient entre le Palais-Bourbon et le palais du Luxembourg – les « navettes » de l'Assemblée au Sénat –, c'est finalement un écrit dont on oubliera bien vite les conditions de production. Dans une certaine mesure, l'activité parlementaire pourrait se résumer tout entière dans son résultat : la fabrication d'un texte. Mais, on l'a vu, les choses ne sont pas si simples. Faire la loi, c'est aussi engager un débat, mener une discussion. Le texte devient prétexte à la production de discours politiques. Là se manifeste l'antagonisme des forces en présence. La production de la loi offre matière à une mise en spectacle du rapport de force entre majorité et opposition. Ce qui devient essentiel, c'est moins le texte que la parole qu'il suscite. Une parole qui, au-delà du projet ou de la proposition, porte beaucoup plus largement sur la situation dans le pays, sur la manière, bonne ou mauvaise, dont il est gouverné. La controverse politique est inséparable de la fabrication de la loi. C'est ce qui donne aux séances dans l'hémicycle ce caractère si particulier. Lorsqu'on sait qu'un texte aura un écho public important, les stratégies des deux camps affûtent leur dispositif. On va se livrer à une véritable *bataille*. Ce terme peut paraître quelque peu outré. Mais la vision du monde politique de mes interlocuteurs, à gauche comme à droite, de même que les commentaires produits par les médias, privilégient l'antagonisme. Aussi feutrée soit l'atmosphère du Palais-Bourbon, on ne s'en représente pas moins la vie politique comme une guerre permanente. Cela n'empêche pas d'entretenir des rapports courtois : lorsqu'on assiste à la conférence des présidents où siègent les présidents des différents groupes politiques en présence du ministre des Relations avec le Parlement, on est frappé par une volonté commune de réguler l'agressivité des uns et des autres. Mais le conflit est toujours bien présent. Il faut considérer la propension presque obsessionnelle des politiques et des journalistes à ressortir l'éternel stéréotype des députés s'étri-

pant dans l'hémicycle et fraternisant dans les couloirs, comme l'expression d'une volonté de conjurer par le discours une réalité beaucoup moins conviviale. Ce n'est pas un hasard si cette vision pacifiée apparaît au début du siècle sous la plume d'Eugène Pierre. Ce fonctionnaire fut l'un des grands ordonnateurs de la vie parlementaire de la III^e République. Ce texte mérite d'être cité, car il consacre un stéréotype qui, depuis, s'est transmis au fil des générations. « À la buvette, des groupes se forment sans distinction. Les compliments s'échangent chaleureux et loyaux, entre adversaires qui viennent de se combattre. Chacun se découvre devant le talent de la parole et la sincérité des votes : on oublie, pour un instant, de quel côté sont les vainqueurs, de quel côté les vaincus ; ou plutôt il n'y a plus ni vainqueurs ni vaincus, mais seulement de bons Français qui ont servi le pays chacun suivant sa conscience. La grâce et l'urbanité que l'histoire se plaît à louer chez nos hommes d'État fleurissent toujours aussi fraîches, aussi charmantes qu'autrefois. Elles guérissent les blessures que l'on ne peut manquer de se faire en de quotidiens assauts *. »

La leçon est claire : les députés s'affrontent en séance, mais se retrouvent à la buvette, unis dans le même amour de la nation. Il n'y a plus ni vainqueurs ni vaincus, ni *a fortiori* d'ennemis. Manière rassurante de présenter les rapports politiques, au point que la buvette devient le symbole d'une France réconciliée avec elle-même. Si l'on suit ce raisonnement, ne doit-on pas voir dans la buvette la vérité de la représentation nationale ? À l'inverse l'hémicycle ne serait qu'un théâtre où s'affrontent des adversaires qui ne sont pas aussi éloignés qu'il y paraît. D'un côté la scène et ses artifices, de l'autre les coulisses et la vérité humaine. Ce texte me semble très significatif. Car j'ai souvent retrouvé dans mes conversations et dans mes lectures le regard qui est ici porté sur l'Assemblée. L'ethnologue que je suis ne peut s'empêcher de s'interroger sur cette vision « indigène » que lui renvoient ses interlocuteurs. Ayant fré-

* Eugène Pierre, *Annuaire du Parlement*, 1901, 15, p. 139-140.

quenté l'hémicycle et la buvette tout au long de mon « observation participante », il me semble que les choses sont plus tranchées qu'on veut bien le dire. Certes, les barrières partisans n'interdisent pas de boire un verre ensemble. Mais le plus souvent les groupes qui se forment autour du bar réunissent des parlementaires qui ont les mêmes affinités politiques. La buvette peut même être le prolongement des affrontements de l'hémicycle. L'un des matins du PACS, j'aperçus Philippe Séguin buvant rapidement un café. À l'autre bout du bar, le socialiste Louis Mexandeau chantait la chanson de Craonne d'un air de défi. Façon d'évoquer la tension qui s'était fait jour entre Matignon et l'Élysée lors des célébrations de l'Armistice, quand Lionel Jospin avait rappelé la mémoire des mutins du chemin des Dames. Le président du RPR à l'Assemblée ne sourcilla pas et termina tranquillement son café.

Comme l'indique cette anecdote, la buvette n'est pas un lieu où, par enchantement, la politique céderait le pas à la pure convivialité. Les clivages partisans n'y sont pas moins présents qu'ailleurs. Certes ils prennent toute leur ampleur dans l'hémicycle qui est la chambre d'écho de tous les antagonismes. Mais la métaphore du théâtre souvent utilisée par les députés et les commentateurs à propos de ce lieu est-elle appropriée ? Il est vrai que l'hémicycle ressemble à un théâtre à l'italienne, avec ses loges que sont les tribunes destinées au public et à la presse, et cette scène où se trouve le perchoir et la tribune des orateurs. C'est aussi un théâtre qui se dédouble puisque le spectacle est dans la salle tout autant que sur la scène : car les députés qui siègent sur les bancs sont aussi les acteurs de la représentation, qu'ils interviennent oralement de la salle ou qu'ils s'y expriment par gestes, rumeurs, rires et autres bruits divers. Ce sont finalement les hôtes des tribunes, journalistes ou invités extérieurs, qui sont les véritables spectateurs. Ils matérialisent un principe essentiel, celui de la publicité des débats. Devant eux est mise en acte la représentation de la nation. Présenté ainsi, l'hémicycle est incontestablement le lieu d'un spectacle. De là à dire qu'il constitue le théâtre par excellence de la politique française, il n'y a qu'un pas. A-t-

on alors affaire à une bataille « pour rire », les effets de tribune étant destinés à la galerie, alors que les choses sérieuses se passent ailleurs, dans les commissions ou dans les négociations de couloir ?

À mon sens, les choses sont plus complexes, et la façon même dont les députés parlent de leur pratique reflète bien cette situation. En soulignant le caractère toujours antagonique des rapports entre majorité et opposition, et le fait que, au sein de chaque camp, l'union est aussi un combat, ils mettent l'accent sur la conflictualité inhérente aux relations politiques. En même temps, tout se passe comme si le recours à la métaphore théâtrale visait à dédramatiser une réalité parfois difficile à assumer, mais qui est constitutive de la représentation politique, celle du clivage et de la division. On a vu que les députés aiment bien se décrire comme une sorte de club fermé. Quand Raymond Barre ironisait sur le « microcosme », il mettait en lumière cette sorte de connivence comme le propre de l'univers parlementaire. Mais ce qui intéresse au plus haut point l'anthropologue, c'est de voir sans cesse les députés osciller entre deux représentations contradictoires. L'une privilégie l'antagonisme et reflète bien la violence des rapports politiques : les expressions « c'est un monde très dur », ou « il faut être solide dans ce métier » reviennent souvent chez mes interlocuteurs. L'autre représentation souligne l'aspect artificiel et théâtral des hostilités, le fait que, somme toute, on n'est pas si mal entre soi. La coexistence entre ces deux représentations témoigne-t-elle d'une incohérence ? Il me semble qu'au contraire il y a une véritable complémentarité entre la vision « antagonique » et la vision « théâtrale ». La métaphore du théâtre offre le moyen d'exorciser la perception immédiate, brutale et quotidienne des rapports de force.

Elle ne saurait cependant masquer le caractère fondamentalement conflictuel de l'activité politique telle qu'elle se déploie au Parlement. Il n'y a sur ce point aucun jeu, aucun artifice. Dans un débat comme le PACS, mais même sur des textes de moindre importance, où la technicité prend le pas sur les enjeux politiques, on assiste toujours à un affrontement d'intérêts et d'opinions. Le fait

même d'être élu implique qu'un combat a été livré et qu'on l'a emporté sur un adversaire. Un parlementaire centriste m'a dit un jour : « Je n'aime pas le mot "battu", c'est épouvantable. » Et il est vrai que les mots parfois font peur. Mais ils expriment une réalité plus profonde. Être un représentant de la nation, puisque ainsi sont définis les députés, cela signifie aussi avoir triomphé d'autres candidats, après une campagne parfois acharnée. C'est dire que l'Assemblée n'est en aucune manière un lieu de réconciliation. « La politique est la continuation de la guerre par d'autres moyens », écrivait lucidement Clausewitz : l'Assemblée est la représentation des tensions constitutives de notre société, ce qui, d'ailleurs, ne signifie pas qu'elle les exprime adéquatement. Mais il est impossible d'ignorer cette propriété intrinsèque du processus politique. Il suffit de suivre une réunion de groupe parlementaire pour voir, comme à la guerre, les stratèges concocter leurs plans de bataille et orchestrer la manœuvre. Là encore les mots ne trompent pas : on parle d'une opposition « en embuscade », d'une « contre-attaque imminente » de la majorité ; on évalue les « possibilités d'encercllement ». La vie politique fait irrésistiblement penser à la manière dont l'historien Georges Duby décrivait les guerres du Moyen Âge : « Harcèlement, éclat de colère, la guerre était bravade, coup brusquement lancé dans l'espoir d'affaiblir une résistance, d'agripper quelque chose, de prendre gage. Elle n'apparaissait jamais que prélude à des rencontres moins violentes où les antagonistes, les armes déposées, environnés de leur parenté ou clientèle, viendraient parler, crier, jurer marchander [...], finalement s'embrasser, manger et boire ensemble [...], et mettre au rancart, pour un moment, des haines toutes prêtes à ressurgir * ». » On pense à la cohabitation, telle que pratiquée en cet automne 1998, où l'on voit brusquement Chirac, au moment où l'action du gouvernement patine à propos du PACS et du projet

* Georges Duby, *Le Dimanche de Bouvines*, Paris, Gallimard, 1973, p. 145.

sur l'audiovisuel, refuser début décembre la révision constitutionnelle relative au Conseil supérieur de la magistrature, au motif que les deux textes sur la présomption d'innocence et sur l'indépendance du parquet n'ont pas été votés, et prononcer quelques jours plus tard un véritable discours de campagne. Selon l'expression bien connue, on est « sur le pied de guerre », les escarmouches se succèdent, et c'est dans ce contexte que les hommes politiques travaillent quotidiennement. Au sommet, on alterne les périodes de calme relatif et de soudaines accélérations où l'on se livre au harcèlement de l'adversaire, à ces éclats, à ces bravades, pour reprendre les termes de l'historien.

Dans cet état d'antagonisme, comment qualifier au juste un débat parlementaire aussi médiatisé que le PACS ? Ce sont les protagonistes eux-mêmes, et les journalistes spécialisés, qui parlent d'affrontement, de joute ou de bataille. Certains iront même, en ce mois de novembre où l'on commémore 1914-1918, jusqu'à évoquer la guerre des tranchées à propos de l'obstruction pratiquée à droite. De même il est sans cesse question des camps en présence, de la mobilisation : imparfaite à gauche le premier jour, elle sera par la suite permanente de part et d'autre. À propos de la manière dont est vécu le débat, la référence au Moyen Âge me paraît, là encore, tout à fait éclairante. Commentant le dimanche de Bouvines, Georges Duby a pris soin de distinguer la bataille et la guerre. Il écrit à ce propos : « La bataille n'est pas la guerre. J'oserais même dire que c'en est l'inverse : la bataille est une procédure de paix *. » Cette remarque peut paraître paradoxale, puisqu'on s' imagine généralement la bataille comme la quintessence du conflit, et l'image s'impose d'une violence poussée à l'extrême. L'historien montre qu'au Moyen Âge les batailles sont des événements rares qui s'inscrivent à un moment bien précis des hostilités. Quand celles-ci traînent en longueur, et qu'aucune issue ne semble se dessiner, il devient nécessaire

* *Ibid*, p. 145.

d'organiser un face-à-face entre les adversaires. Ce pourrait être un duel, mais les princes, plutôt que de s'affronter seul à seul, préfèrent s'entourer de leurs troupes. Alors que la guerre est une aventure désordonnée qui se prolonge dans le temps, la bataille est un événement singulier, fruit d'une décision des protagonistes et de part en part organisée et réglée. À la différence de l'image que nous en avons aujourd'hui, les batailles du Moyen Âge ne résultent pas du choc spontané de deux armées en campagne. Il n'y avait ni surprise ni embuscade, mais la mise en œuvre d'un rituel bien précis. « Bouvines fut l'une de ces cérémonies exceptionnelles dont les rites étaient depuis longtemps fixés. Tout s'y est donc déroulé selon les règles *. » La bataille se déroulait dans un espace délimité, d'où la notion de « champ de bataille », elle impliquait une longue préparation rituelle, les troupes étaient rangées selon un ordre, l'issue en était la déroute d'un des adversaires. Duby compare la bataille à une opération de justice que vient clore une sentence considérée comme le jugement de Dieu.

À beaucoup d'égards le débat sur le PACS à l'Assemblée ressemble au type d'affrontement décrit par l'historien, et la notion de bataille ainsi entendue recouvre bien les événements auxquels j'ai pu assister. C'est que, d'une part, on a affaire tout au long à un face-à-face entre deux camps adverses, dans cette sorte de champ clos que représente l'hémicycle. De plus, l'antagonisme est de part en part ritualisé et obéit à un ordonnancement extrêmement précis. Chaque camp a ses chefs et ses preux chevaliers. On se prépare à la bataille dans les réunions de groupes, mais aussi dans des réunions plus informelles, comme ces dîners au café Procope qui réunissaient les cadets de la droite autour de Pierre Lellouche, de Renaud Dutreil et de Henri Plagnol, et qui se voulaient au cœur de cette offensive de l'opposition.

La ritualisation est présente dès l'ouverture de la séance, avec l'entrée du président, incarnation de la représentation

* *Ibid*, p. 154.

nationale, introduit par un huissier. Il ne pénètre qu'après que les protagonistes principaux, ministres, présidents et rapporteurs de commission sont présents dans l'hémicycle. Au cri de « Monsieur le Président ! », la salle tout entière se lève. Lors des séances de l'après-midi, le cérémonial prend une forme encore plus solennelle. Le président accomplit un trajet qui le mène du cabinet du départ jusqu'à l'hémicycle. Il traverse la galerie des Fêtes accompagné du chef de plateau et du directeur de cabinet. En arrivant à la rotonde il est salué par l'adjudant du Palais et deux officiers de la garde républicaine qui lui présentent les armes : le sabre a remplacé le fusil dans les années 1980. Il pénètre au sein de la double haie des hommes de troupe placés dans la salle des pas perdus sabre au clair. Les tambours battent « Aux champs ». Le général et les sous-officiers qui l'encadrent lui présentent les honneurs. Les tambours cessent de battre quand le président pénètre dans la salle des séances. Le président monte à la tribune, suivi du chef de plateau. Il prononce alors les paroles consacrées : « La séance est ouverte. » Tout ce qui sera dit désormais sera inscrit et figurera au *Journal officiel*, jusqu'à la clôture officielle de la séance sanctionnée par la formule symétrique : « La séance est levée. » Le protocole d'ouverture pose d'emblée le président dans sa prééminence, et comme arbitre incontesté du débat. C'est à lui que s'adressent en premier ceux qui prennent la parole, selon la formule elle aussi invariante : « Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés. »

Une fois les hostilités entamées, on a vu comment il fallait en permanence se plier aux règles instituées, et dont le président de séance se pose comme l'intangible garant. Le règlement est utilisé pour ramener l'ordre dans un hémicycle où la tension peut rapidement monter, au point de dégénérer en violence. Mais notons qu'il y a aussi des niveaux dans la violence. Le chahut en est une des expressions qui peut prendre diverses formes. Par exemple un type de chahut consiste à interrompre sans cesse un orateur par toutes sortes d'interpellations, qui vont du bon mot à l'utilisation d'une épithète proche de l'insulte. On

peut aller plus loin et couvrir le discours d'un député par le claquement systématique des pupitres. Plus extrême est le refus d'un ou de plusieurs groupes de rester plus longtemps en séance. Parfois encore les députés se dirigent en corps vers la sortie, mais certains s'approchent des bancs du gouvernement. La tension est à son comble, et l'on voit les huissiers se précipiter pour s'interposer. Ce fut le cas lorsque Christine Boutin fut prise à partie par le Premier ministre. Autre exemple d'expression physique d'un rapport de force : la réaction des députés socialistes lors de la suspension de séance accordée par Arthur Paecht. Ils se portèrent à la tribune, et ce dernier fut insulté et se plaignit d'avoir été bousculé par le président du groupe socialiste. La violence est donc bien présente au cœur du débat parlementaire. Lorsqu'on se trouve dans l'hémicycle, on ressent presque physiquement les passions s'exacerber, au point qu'il devient nécessaire de recourir, sinon à la coercition physique, du moins à cette force d'interposition que représentent les huissiers de séance. Mais par-dessus tout, il y a l'arme du règlement. Celle-ci n'est pas seulement aux mains du président ; les députés savent y recourir quand il s'agit de demander des suspensions de séance, ou de faire droit à ces fameux « rappels » qui permettent à l'opposition de faire valoir ses droits, mais s'avère aussi fort utile quand il s'agit de faire traîner le débat. La bataille, c'est aussi l'art d'utiliser, voire de détourner les ressources procédurales. Toutes les tactiques d'obstruction sont fondées sur cette exploitation de la forme, puisque l'état de guerre perpétuelle dans lequel se trouvent les camps en présence rend pratiquement impossible tout accord sur le fond.

La discussion sur le PACS offre cette double dimension d'émotion et de formalisme qui, poussée à l'extrême, fait du débat public un drame rituel alternant le rire et les larmes, portant jusqu'à leur point d'exacerbation des oppositions qui, en tout autre lieu, n'auraient pas connu une forme d'expression aussi outrée. Christine Boutin brandissant sa Bible, l'incident dont fut victime Arthur Paecht, le sanglot qui conclut l'intervention de Roselyne Bachelot, l'éloquence de Patrick Devedjian, les tirades enflammées de

part et d'autre, les qualificatifs qu'on s'envoie aux deux bouts de l'hémicycle : voilà qui produit l'atmosphère électrique d'un grand moment parlementaire. Le fait même que la politique commande toute la division de l'espace n'est pas non plus sans conséquence. Lorsqu'on est à gauche, on entre par la porte située à la gauche du président pour se trouver presque immédiatement dans le salon Delacroix. La droite transite par l'ouverture symétrique et occupe le salon Pujol. Ainsi, une fois franchie la salle des Quatre Colonnes et les espaces environnants, on est assigné à un camp. D'un salon à l'autre, il n'y a aucun va-et-vient. L'observateur extérieur a la sensation qu'il existe une véritable étanchéité entre les deux salles, séparées par cette sorte de vestibule que constitue le salon Casimir-Périer par lequel les ministres accèdent à l'hémicycle. Même si des émissaires négocient, comme ce fut le cas en décembre, où majorité et opposition finirent par se mettre d'accord pour accélérer le débat, cela se passera dans un espace neutre, en dehors de ces lieux. Cette sorte de confinement à droite et à gauche contribue à accentuer la tension. Les concilia-bules vont bon train lors des suspensions de séance. On commente les derniers rebondissements, on anticipe les problèmes à venir ; parfois aussi on se remonte mutuellement le moral, avant de replonger dans la discussion. Il est bien évident que la séparation spatiale ne fait que renforcer l'impression d'une distance infranchissable entre les forces antagonistes.

Tout semble conçu pour marquer les différences et susciter les oppositions. Celles-ci s'expriment bruyamment non seulement dans l'hémicycle, mais à l'extérieur quand les députés, après plusieurs heures de débat, sortent de séance et atteignent les Quatre Colonnes où les attendent les journalistes. Là aussi se livre la bataille : chacun sait qu'en quelques phrases devant les caméras, l'essentiel sera résumé et transmis au public. Qu'il s'agisse de faire état d'une victoire, de commenter une situation difficile, de faire entendre une voix dissonante. Il faut prendre à témoin l'opinion, et certains sont passés maîtres dans l'art de la capter. Dans ces moments forts du débat parlementaire,

l'hémicycle n'est pas un monde clos. Tout autour l'atmosphère s'enfièvre, des Quatre Colonnes à la buvette. L'animation qui règne fait écho aux affrontements dans l'hémicycle. Rien n'est vraiment très pacifique, même si chacun connaît les limites à ne pas dépasser. Faut-il voir du théâtre dans ces comportements ? Non, décidément, la métaphore ne convient pas. En revanche, définir le débat parlementaire comme une bataille, au sens d'un affrontement ritualisé, me semble plus adéquat. L'antagonisme est réel, mais il se déroule selon un protocole bien établi, marqué tout à la fois par un cérémonial, des préséances et des procédures. Le paradoxe ici, c'est que la spontanéité, l'émotion sont omniprésentes, et comme stimulées par l'existence d'un formalisme qui a traversé les siècles. Et c'est dans cette dépense d'énergie et cette débauche de paroles que finit par s'élaborer un écrit : le texte de la loi, le texte qui fait loi.

CHAPITRE V

La Cité interdite ?

Derrière les grilles

« La maison sans fenêtres », dit-on parfois en évoquant l'absence d'ouvertures au fronton du Palais-Bourbon. En plein cœur de la ville, mais jalousement protégée du dehors, comme les autres palais nationaux, l'Assemblée semble tout à la fois familière et hors d'atteinte pour le citoyen ordinaire. Il n'est pas difficile de trouver le Palais-Bourbon, une station de métro porte le nom d'Assemblée nationale. Dans les rues avoisinantes, on croise de temps à autre quelques figures connues de la scène politique : le RPR et le PS ne se trouvent-ils pas à une encablure du Palais ? Et pourtant il y a comme une distance infranchissable symbolisée par ces grilles et les factionnaires qui les gardent. « La cité interdite » : c'est ainsi qu'un de mes interlocuteurs qualifie cette ville dans la ville, qui héberge plus de deux mille personnes et leur procure tous les services nécessaires : du bureau de poste à l'agence de voyages en passant par les trois restaurants, les trois bars et la salle de sports, sans oublier le salon de coiffure et le kiosque où l'on trouve souvenirs, journaux et tabac, avec ses cigares bagués « Assemblée nationale ». On peut même, grâce au souterrain, évoluer d'un bord à l'autre de la rue de l'Université sans mettre le nez dehors. L'Assemblée pourrait soutenir un siège : un dispositif de herse permet, en cas d'assaut, de clore instantanément le territoire des députés. Par ailleurs, on a prévu une alimentation spécifique en

électricité ; la représentation nationale a sa propre centrale, d'une puissance équivalente à celle d'une ville de quinze mille habitants. Elle peut survivre quelque temps coupée de l'extérieur. Bien sûr la menace d'une agression a des allures de fantôme. Qui voudrait aujourd'hui s'en prendre à l'Assemblée ? Il faut revenir à la III^e République, au 6 février 1934, pour voir l'Assemblée cernée par une foule vociférant derrière ses grilles. Depuis lors les députés n'ont plus fait l'objet de ce genre d'agression. Cependant l'institution n'a jamais oublié qu'antérieurement elle eut à subir deux coups d'État, ceux du 18 brumaire et du 2 décembre. Pour anciens qu'ils soient, ces traumatismes ont marqué l'Assemblée, incitant celle-ci à se prémunir en vue de toute éventualité. On n'entre pas à l'Assemblée comme dans un moulin ; mais ceux qui travaillent à l'intérieur, députés et fonctionnaires, sont totalement captés par une multitude d'activités. Ils en oublieraient même l'existence de la société environnante, n'étaient les exigences du travail de circonscription et de la vie privée. On peut évidemment soutenir que l'Assemblée n'est pas en cela différente de beaucoup d'autres grandes organisations qui polarisent le temps et l'énergie de ceux qui y travaillent. Elle présente cependant pour particularité de fonctionner en nocturne durant certaines périodes. Ceux qui y participent ne sont pas seulement requis pour des tâches de veille, mais doivent s'investir continûment. Une fonctionnaire mère de famille m'a raconté que lorsqu'elle devait participer à la séance de nuit, elle rentrait chez elle coucher ses enfants puis retournait immédiatement au Palais-Bourbon, pour n'en ressortir qu'à l'aube. Pendant longtemps l'Assemblée travaillait au rythme des deux sessions parlementaires : l'automne était dominé par les discussions budgétaires, et l'on reprenait après les mois d'hiver ; si nécessaire on ajoutait d'autres sessions dites extraordinaires. Dans ces conditions, eu égard à la quantité des textes soumis aux députés et à l'intensité de la vie politique, la prolongation des séances tard dans la nuit était une pratique courante. Jusqu'au septennat de Giscard d'Estaing, le fonctionnement de l'Assemblée n'eut pas à souffrir de cette

organisation. La marge d'initiative dont elle jouissait avait été fortement amoindrie par la Constitution, et la domination sans partage d'une majorité à la dévotion du président permettait de « cadrer » l'activité parlementaire. On ne siégeait alors guère plus de quatre mois pleins. Les choses se sont gâtées dès les premières escarmouches entre le RPR et les giscardiens. La stratégie d'obstruction fit son apparition, et les heures de séances se multiplièrent. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, et les combats engendrés par cette situation nouvelle, cette tendance ne fit que s'accroître, confortée par les alternances et les cohabitations successives. En effet chaque nouveau gouvernement d'alternance éprouvant la nécessité de faire voter dès son entrée en scène tout un ensemble de mesures, l'extraordinaire devenait l'ordinaire, en matière de session. En 1986, quand la droite revint avec Jacques Chirac, on en arriva même à siéger jusqu'au 15 août.

Pour tenter de remédier à cette situation, la réforme Séguin a instauré la session continue. La contrainte que représentait l'étalement de l'activité parlementaire sur l'année entière devait avoir une contrepartie positive. Les députés ne seraient requis au Palais-Bourbon qu'une partie de la semaine (du mardi au vendredi), le reste étant consacré à leurs circonscriptions ; quant aux séances de nuit, elles deviendraient l'exception. Philippe Séguin donnait l'exemple, en se faisant un devoir de clore les séances à 21 h 30. Si rationnel que puisse paraître ce nouveau rythme de travail, la session continue n'a pas réglé tous les problèmes. L'arrivée du gouvernement Jospin, soucieux de respecter ses engagements électoraux, a donné un brutal coup d'accélérateur à la machine parlementaire. Il fallait que les projets soient votés dans des délais raisonnables, et le calendrier a connu une véritable saturation, comme on l'a vu à la rentrée 1998 où, à côté du débat budgétaire, nombre de textes allant du PACS à l'aménagement du territoire, en passant par l'audiovisuel et la présomption d'innocence, se trouvaient simultanément programmés. Il n'était pas besoin d'être grand clerc pour voir se profiler un afflux de travail nocturne. Il a alors suffi qu'un des textes, le PACS

en l'occurrence, suscite une bataille parlementaire pour qu'on se trouve au bord de l'implosion : retour massif des séances de nuit, mais même week-ends entiers vampirisés par l'Assemblée. On en arrivait à l'inverse de ce qu'avaient souhaité les créateurs de la session continue. Ce qu'on observe en l'état actuel, c'est qu'il demeure très difficile de réguler le temps parlementaire. Eu égard au poids de l'activité législative, l'institution ne peut se comporter comme une bureaucratie ordinaire. Elle est soumise à des changements de rythme qui correspondent au mode de respiration propre à la vie politique. Si l'on ajoute les aléas de la conjoncture, par exemple la nécessité de débats supplémentaires lors d'une crise internationale telle que la guerre du Kosovo, il est clair que l'Assemblée a une temporalité bien spécifique. Ce mode de fonctionnement accentue le côté monde à part de l'institution.

Ajoutons – et c'est le second caractère saillant – que ceux qui y travaillent ont souvent le sentiment de vivre dans l'événement. Lorsqu'on participe aux travaux de l'Assemblée, même dans un rôle de second plan, on ne peut s'empêcher de se prendre au jeu. La passion parlementaire est une *passion mimétique*. Ce jeu politique dont l'Assemblée est l'une des avant-scènes, chacun s'y sent partie prenante. Le député de base côtoie ici les grands leaders, et comme par contagion, il se laisse gagner par cette atmosphère. Aussi éloigné soit-on des arcanes du pouvoir, on ne se lasse pas d'observer, de supputer. Les intrigues se nouent, on observe les apartés. Des bruits et des rumeurs, on ne se lasse point. Les salons qui jouxtent l'hémicycle, la salle des conférences et la buvette sont des lieux propices à l'observation et à l'imagination. Aujourd'hui * Devedjian et Balladur se concertent, Bernard Pons échange quelques mots avec Alain Madelin ; un peu plus loin Jack Lang discute avec le ministre Daniel Vaillant. Qu'importe ce qui se dit : c'est comme un concentré de la vie politique qui se trouve là sous nos yeux. On les regarde, ils le savent, et ils observent

* La scène est bien sûr fictive.

qui les regardent. L'esprit gamberge, on est déjà loin du quotidien, du local, de la circonscription ; comme un foyer invisible la proximité du pouvoir chauffe et fascine. D'où cette soif permanente d'informations, qui étreint les parlementaires, mais aussi les fonctionnaires employés dans cette maison. La politique, c'est aussi cela : un monde de grands et petits bruits qui circulent en milieu clos. Allez déjeuner au restaurant panoramique du 101, ou Chez François aux Invalides, il n'est même pas besoin de dresser l'oreille pour percevoir les échos de la vie politique. Cette dernière expression est étrange, si l'on y songe.

Y aurait-il une vie politique séparée du reste, en suspension au-dessus des contingences quotidiennes ? Au risque d'étonner, je réponds par l'affirmative : il suffit de se mouvoir en ces lieux pour y discerner une sorte de pulsion collective qui ne se réduit pas à une simple communauté d'intérêts ou de profession. La politique est une vie à part, tout entière entretenue par cette passion mimétique qui se nourrit tout à la fois du regard et du spectacle des autres. On m'a parfois demandé s'il était possible de réaliser au Palais-Bourbon ce que les ethnologues nomment l'observation participante, et qu'ils visent à réaliser dans les milieux les plus divers, voire les plus exotiques. Il me semble que c'est au moment où l'on entre dans ce cercle mimétique que cette démarche prend corps. Un exemple : tard dans la soirée, un dimanche de PACS, je suis sorti de l'hémicycle sans trop savoir pourquoi. J'ai aperçu François Hollande, le premier secrétaire du PS, qui s'entretenait avec un autre collègue dans le salon Casimir-Périer. Mes pas m'entraînèrent vers la salle des conférences. Mais un peu plus tard, revenant vers l'hémicycle, je vis le même François Hollande en grande conversation avec un autre socialiste ; je poussai jusqu'aux Quatre Colonnes, histoire de me dégourdir les jambes. De retour au salon Delacroix, le spectacle du premier secrétaire avec un troisième socialiste alimenta cette fois ma curiosité. Hollande avait-il pris à part tour à tour différents députés pour leur faire passer un message ? Ou peut-être les sondait-il ? La seconde hypothèse me semblait plus crédible. J'imaginais un moment qu'il était question

de Jean Marc Ayrault, dont la gestion du groupe avait été passablement critiquée ces temps derniers. Je n'ai jamais su si je me trompais ou non, et avec le recul, ces spéculations m'apparaissent assez dénuées d'intérêt. L'important, c'est la manière dont l'ethnologue se met à participer à sa propre observation, en étant à son tour possédé par la passion mimétique. Entré dans le cercle, on se laisse gagner par la pulsion collective : cette propension à me mêler de ce qui, au fond, ne me regardait pas ne signifiait-elle pas éloquentement mon désir d'être regardé, d'être à mon tour partie prenante ? Cette expérience en dit long sur les relations symboliques qui se nouent dans cet espace clos où quotidiennement se croisent et se parlent ou non les résidents du Palais-Bourbon.

Au cœur de Paris s'impose cette image d'une cité dans la cité, d'une vie qui s'alimente à la vie de la cité, mais qui ne s'identifie pas tout à fait à celle-ci. Les députés représentent les citoyens, ce qui implique d'être en prise sur les problèmes, et l'on a vu l'importance qu'ils attachent à leur ancrage local. En même temps, le travail de la représentation les convoque ailleurs, dans cette microsociété où se livrent les principales batailles. Et ils entrent alors dans le cercle mimétique qu'alimente la relation au pouvoir. Car, qu'on soit dans la majorité ou dans l'opposition, qu'on cherche à s'en emparer ou à le conserver, ce qui s'impose, c'est cette proximité du pouvoir, d'autant plus captivante qu'elle s'incarne dans la présence physique des quelques élus qui en sont ou en ont été un temps investis : gouvernants en place ou personnages de premier plan qui hantent ces lieux. La passion mimétique est inséparable d'une forme de fétichisme dont les objets sont des humains bien vivants (Fabius, Juppé, Balladur, etc.). Ceux-ci concentrent sur eux des représentations diverses et contradictoires, mais surtout leur existence même concrétise la puissance de cette vie politique à laquelle tout bourbonien se trouve, de près ou de loin, mêlé. Quand un huissier me dit : « Vous avez vu, Sarkozy était là aujourd'hui », il me donne à voir le privilège que lui et moi partageons, de les côtoyer certes, mais surtout de prendre part à la même réalité que ces

figures fétiches. En citant ces paroles, je pense à cette observation d'un autre agent qui me dit à quel point les députés aiment s'entendre appeler par leur nom. C'est que dans cette réalité en miroir, huissiers et agents jouent un rôle non négligeable. Ils renvoient aux parlementaires l'image de la reconnaissance. Côté des célébrités, être soi-même quelqu'un. Mais ne psychologisons pas : il ne s'agit pas seulement de vanité, ou d'amour-propre. C'est que chacun ici, dans la maison sans fenêtres, trouve consistance dans ce jeu des miroirs équivoque et interminable. On conçoit que certains puissent ressentir une impression d'enfermement, au point d'aller jusqu'à évoquer une « prison », dorée certes, mais dont on n'arrive pas à s'évader quand on travaille en permanence à l'Assemblée.

La métaphore de la prison évoque moins les grilles qui séparent le Palais de l'extérieur que ce cercle magique où l'on est pris dès lors qu'on participe à cet univers politique. Certains de mes interlocuteurs soulignent le côté parfois artificiel de la microsociété parlementaire. C'est le cas de Patrick Braouezec, le maire communiste de Saint-Denis, qui est aussi l'un des questeurs de l'Assemblée. Pour lui, « la réalité n'est pas celle-là ; la vie est ailleurs », dans les pratiques associatives qui se développent sur le terrain. « Nous sommes peut-être la dernière génération à faire de la politique comme on en fait aujourd'hui », ajoute cet élu qui s'interroge sur le devenir du système traditionnel dans une société en pleine mutation. Ces réflexions ne doivent pas être interprétées comme le signe d'une morosité excessive ; elles rejoignent des interrogations que j'ai retrouvées dans les différentes formations politiques.

Une Assemblée décalée ?

Il y a d'abord le sentiment d'un décalage : décalage entre la polarisation du petit monde politique sur lui-même dont il a déjà été question. Décalage aussi, sans doute, dû aux pesanteurs de l'institution, à cette histoire qu'elle porte en

elle et qui est inséparable de son fonctionnement. Du premier décalage, il a déjà été question. Raymond Barre a parlé du « microcosme » et l'expression a fait florès. Elle fait référence aux réseaux, aux arrangements, aux connivences qui caractérisent un milieu clos sur lui-même. Mais peut-être ainsi entendue, ne désigne-t-elle pas l'essentiel, cette circularité mimétique où se trouvent englués tous les protagonistes du jeu politique. Il s'agit là d'un niveau de relation plus fondamental que celui connoté par la notion de microcosme dont le contenu implique d'emblée un jugement de valeur, une suspicion portée sur les pratiques politiciennes. Si la circularité mimétique transcende les appartenances partisans, ce n'est pas parce qu'elle impliquerait des liens transversaux et peut-être inavouables entre les acteurs, mais parce qu'elle constitue une relation symbolique indépassable inhérente à l'activité politique, telle qu'elle se déploie à l'intérieur du cadre parlementaire. Ce que j'ai appelé la passion mimétique est à elle seule constitutive d'un microcosme politique, et du décalage de ce dernier par rapport à « la vie », pour reprendre les termes du député-maire de Saint-Denis. Le va-et-vient incessant des députés entre l'Assemblée et leurs circonscriptions suscite la perception d'un décalage entre ce qu'ils vivent au Palais et le quotidien des gens. D'un côté, le réel, de l'autre, l'artificiel ; d'un côté, la vie politique, de l'autre, la vie tout court, etc. Ceux qui constatent ce décalage le considèrent le plus souvent comme une donnée objective, sans trop chercher à s'interroger sur leur propre pratique. Pour eux la politique est un métier qui inclut cette sorte de contrainte, et rares sont ceux qui tentent d'analyser la façon dont s'exerce la représentation dans l'enceinte du Palais-Bourbon.

Le second décalage souvent évoqué a trait à l'institution elle-même. Vieille dame bicentenaire, celle-ci semble traverser les siècles sans être affectée par le temps qui passe. C'est tout à la fois une vertu et un handicap. On s'émerveille que depuis 1848 rien n'a changé ou presque dans l'hémicycle et ses entours. Le charme opère sur le visiteur qui se prend à rêver des gloires du passé. Les principaux

utilisateurs de la maison font preuve d'un moindre enthousiasme ; on en voit même qui prônent une modernisation drastique de l'Assemblée au nom du dynamisme et de l'efficacité. Foin de ces formalismes, vivons avec notre temps : et de citer les Parlements « modernes » en Europe et dans le monde. Reste l'argument principal : l'Assemblée est trop renfermée sur elle-même, trop éloignée des citoyens. Ces derniers n'ont qu'une image tronquée de l'activité parlementaire. Ils vivent sur une vision passéiste d'un métier qui a évolué. D'où une opinion publique en grande majorité peu amène à l'égard des députés. Des entretiens non directifs effectués il y a quelques années sur l'image de l'Assemblée ont produit quelques associations révélatrices. Pour ce qui était de l'animal, le scorpion était majoritaire ; quant au lieu, l'image dominante était celle de la caverne obscure. Réalisée dans la dernière décennie, l'enquête ne fut jamais publiée, on peut comprendre pourquoi. Sans accorder plus de poids qu'il ne convient à ce type de sondage, on peut essayer de mieux situer les raisons de cette relative fermeture de l'institution, qui la rend opaque (la caverne obscure) au public. Cela m'amène à mettre en évidence certains ressorts du parlementarisme français, pour envisager ensuite les évolutions en cours. On débouche là sur une question essentielle pour tous ceux qui s'intéressent au devenir de la démocratie : que sera l'Assemblée du *xxi*^e siècle ? En matière d'*aggiornamento*, entre le possible et le souhaitable, y a-t-il ou non une marge de jeu suffisante ?

La séparation des pouvoirs

Si, vue de l'extérieur, l'Assemblée peut sembler refermée sur elle-même, l'une des raisons de cette situation tient au statut même de l'institution législative dans notre pays. Le sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs régit les rapports entre l'exécutif et le législatif. Cela signifie en pratique que l'Assemblée comme le Sénat jouissent d'une réelle autonomie quant à leur fonctionnement interne.

Cette autonomie se concrétise à tous les niveaux. En matière financière, déjà sous la IV^e République l'Assemblée fixait elle-même le montant de son propre budget. Ce dernier faisait l'objet d'un débat spécial. L'ordonnance du 17 novembre 1958 a créé une commission restreinte chargée, sur proposition des questeurs, d'arrêter les budgets de l'Assemblée et du Sénat. Elle est présidée par un président de chambre à la Cour des comptes et comprend, outre les questeurs des deux Assemblées, deux magistrats de la même cour qui ont seulement voix consultative. L'ordonnance de 1958 a purement et simplement supprimé le débat sur le budget parlementaire. Menés ainsi dans la discrétion, les travaux de la commission aboutissent à l'inscription dans le projet de loi de budget annuel des sommes globales attribuées à chacune des Assemblées. Les adeptes de la transparence ne seront guère convaincus par la manière dont se déroule cette procédure, et l'on peut s'étonner de l'atmosphère de secret qui entoure, à l'Assemblée, tout ce qui ressortit aux affaires financières. Alors que les parlementaires revendiquent de plus en plus un rôle de contrôle à l'égard des ministères et de leurs administrations, ils n'ont jamais fait montre d'un tel souci pour ce qui concerne leur propre budget. L'ordonnance de 1958 prévoyait que chaque année un rapport explicatif figurerait en annexe à la loi de finances. Or il fallut attendre 1983 pour que, sous la présidence du socialiste Louis Mermaz, ce rapport soit enfin publié. Le document établi annuellement depuis lors demeure cependant succinct et avare de détails. Quant au contrôle de la dépense budgétaire, là encore le principe de la séparation des pouvoirs est à l'œuvre. Ce sont en effet les députés et eux seuls qui ont droit de regard sur l'exécution du budget. Une commission spéciale de quinze membres désignés à la proportionnelle des groupes est chargée de vérifier et d'apurer les comptes, et donne quitus aux questeurs de leur gestion. Toutes ces opérations ont lieu en circuit fermé, puisqu'il n'est pas question qu'un organisme comme la Cour des comptes soit requis pour vérifier les comptes. Le budget de l'Assemblée pour 1998 s'élevait à 2 789 000 francs. « Il est comparable à celui

d'une grosse ville ou d'un département moyen », indique Bernard Derosier, premier questeur qui, en tant que président du conseil général du Nord, est un gestionnaire aguerri de collectivité locale. Le budget d'investissement est en forte croissance, en raison des travaux effectués entre 1998-1999 à l'hôtel de Lassay, dont l'installation électrique et le chauffage étaient totalement vétustes. Rien n'avait changé depuis le début du siècle. Les présidents successifs avaient marqué peu d'enthousiasme à l'idée de déménager durant ces réfections de grande envergure. Finalement, Laurent Fabius a franchi le pas et accepté de se réinstaller pour un an avec son équipe au « petit hôtel », une partie du cabinet occupant des préfabriqués montés à cet effet. Un autre poste budgétaire en croissance forte est l'informatique avec 24 % d'augmentation, ce qui permet d'équiper les parlementaires et de procéder aux installations et aux câblages indispensables. La questure et son secrétaire général sont soucieux de se conformer scrupuleusement aux procédures d'appels d'offre. En 1973 certains s'étaient étonnés lors des travaux d'installation de l'immeuble du 101 : la facture finale représentait près du double du devis initial.

La question du contrôle des actes administratifs du Parlement a récemment rebondi à propos d'une affaire, en apparence mineure, mais qui pose crûment le problème de l'immunité juridictionnelle dont jouissent l'Assemblée et le Sénat. C'est un contentieux qui opposait l'Assemblée à une petite entreprise, Gilaudy Électronique, à propos d'un marché d'équipement audiovisuel qui est à l'origine des faits. Gilaudy Électronique, travaillait depuis les années 1960 pour le Palais-Bourbon et avait répondu en 1991 à un appel d'offre portant sur le remplacement du matériel audiovisuel vétuste par un équipement plus performant destiné à alimenter en images les chaînes de télévision. Mais le collège des questeurs ayant déclaré l'appel d'offre infructueux passa par la suite un marché avec un groupe d'entreprises, dont Philips et Thomson, et conclut ensuite un marché d'entretien avec TDF. Gilaudy attaqua alors l'Assemblée en tribunal administratif pour avoir été

injustement évincée, et obtint gain de cause. L'Assemblée a alors saisi le Conseil d'État. Se fondant sur la jurisprudence, l'avocate de l'Assemblée estimait que le tribunal administratif n'a pas à contrôler les actes pris par les deux Assemblées. La commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État, Catherine Bergeal, reconnaissait qu'un revirement de jurisprudence se heurterait au « poids de l'histoire » ; depuis 1872, le Conseil d'État s'est généralement déclaré incompétent pour trancher ce genre de litiges. Dans l'optique traditionnelle, cela équivaldrait à considérer l'Assemblée comme une autorité administrative, et donc à ignorer la séparation des pouvoirs. Dans son rapport, Catherine Bergeal remet cependant en cause cette jurisprudence. Elle note que le contexte historique n'est plus celui de la III^e et de la IV^e République où « le Parlement est le seul à exprimer la volonté générale et acquiert du fait de la souveraineté qu'il incarne seul, un caractère sacré * ». Arguant du fait que le Parlement n'est plus, dans la V^e République, le seul pouvoir issu du suffrage universel, et que les lois font aujourd'hui l'objet d'un contrôle de constitutionnalité ou de conventionnalité, elle propose un revirement de la jurisprudence. La séparation des pouvoirs ne reposerait plus sur un critère *organique* relatif à la nature de l'autorité qui prend l'acte, mais sur un critère *matériel* mettant en cause l'acte pris. Autant dire que désormais l'Assemblée nationale ne jouirait plus de l'immunité juridictionnelle. Quel que soit le sort fait aux propositions de la commissaire du gouvernement, il est symptomatique que se pose ainsi la question des modes de contrôle de la gestion administrative de l'institution parlementaire. Jusqu'ici le Palais-Bourbon a pu s'autogérer en vase clos, au nom de la sacro-sainte séparation des pouvoirs. Dans une société qui attache de plus en plus d'importance à l'évaluation et au contrôle, l'Assemblée peut-elle demeurer longtemps telle un empire dans un empire ?

* D'après *Le Monde*, 21-22 février 1999.

Le goût du secret

Si soucieuse de rigueur que se montre l'administration, il n'en demeure pas moins presque impossible d'avoir accès aux arcanes de la gestion. Qu'il s'agisse des dépenses d'investissements ou du budget de fonctionnement, notamment sur le sujet des primes ou des indemnités accordées aux fonctionnaires ou aux élus, la discrétion est la règle. Parfois les médias s'emparent d'une information qui détonne dans cette atmosphère feutrée. On apprend ainsi qu'en 1992 l'Assemblée avait décidé de rendre à l'État quatre milliards de francs qui s'étaient accumulés au cours des ans. Initiée par Henri Emmanuelli l'opération fut achevée sous l'autorité de son successeur Philippe Séguin. À noter que le Sénat refusa de se prêter à la même démarche ; il conserva son trésor de guerre, au nom de la séparation des pouvoirs, et nonobstant les injonctions de l'administration des finances. L'autonomie dont jouissent le Palais-Bourbon et le palais du Luxembourg en matière budgétaire est donc bien réelle. Sans doute faut-il y voir l'origine de ce souci jaloux de préserver son quant-à-soi, alors même qu'une plus grande lisibilité contribuerait à donner une image plus ouverte de l'institution parlementaire. Tout en prônant au début du siècle l'indispensable indépendance budgétaire des Chambres, Eugène Pierre ne soulignait-il pas que « les Assemblées ont tout intérêt à ne laisser planer aucune incertitude sur les causes de leurs dépenses » ? Sage précepte qui n'a pas toujours été suivi par les députés : régulièrement *Le Canard enchaîné* revient sur le sujet ; s'il épingle de temps à autre la gestion de l'Assemblée, il n'a été cependant jamais fait état de dérapages notoires. Pour l'observateur extérieur, ce qui semble surtout étrange, c'est la manie d'entretenir certaines zones d'ombre, sans qu'on sache trop pourquoi. Par exemple, j'ai été témoin d'un certain émoi chez les communicants de l'Assemblée, lorsqu'un hebdomadaire a publié le montant des indemnités versées aux président et vice-présidents de

l'Assemblée. Or une information de ce type n'a rien en soi de particulièrement confidentiel, il est même tout à fait normal que les citoyens sachent ce que gagnent leurs élus. Bizarrement l'institution a tendance à se replier sur elle-même. L'argument est toujours le même : il faut se protéger de tout ce qui pourrait alimenter l'antiparlementarisme. Reste à se demander si la discrétion affichée, une certaine inclination au secret, n'ont pas pour effet de renforcer le fossé qui s'est creusé entre l'institution et le public.

Dans la rubrique « secrets de polichinelle » qui donne, de temps à autre, matière à investigation journalistique, la *réserve parlementaire* occupe une place à part. La réserve consiste en un ensemble de fonds qui transitent par des lignes de crédit ministérielles. À la fin de la discussion budgétaire, c'est par voie d'amendements abondant les crédits qu'on atteint un montant d'environ 500 millions pour l'Assemblée et 300 millions pour le Sénat. Une partie de la réserve est utilisée pour grossir les crédits des différents ministères, ce qui servira notamment à subventionner les associations et leurs projets. L'autre partie doit aider à la mise en œuvre de programmes d'investissement locaux : réparation d'un clocher, réalisation une salle polyvalente, travaux d'assainissement, sachant que ces subventions ne doivent pas dépasser un million de francs ni représenter plus de la moitié du coût hors taxes de l'opération. Bref, l'ordinaire de ce qu'un élu est censé apporter à sa circonscription. Les députés sont bien contents d'obtenir des crédits.

L'article 40 de la Constitution interdisant aux parlementaires de proposer des amendements ayant pour effet d'augmenter les dépenses de l'État, cette pratique offre une possibilité tout à fait légale de financer des investissements. Alors pourquoi la « réserve » fait-elle l'objet de tant de mystères ? C'est que par tradition, dans les deux Assemblées, ce sont les rapporteurs généraux et les présidents de la commission des Finances qui répartissent les fonds. Selon quels critères s'effectue cette répartition ? Impossible de le savoir. Une constante, du moins : « L'opposition est moins bien lotie », indique le rapporteur général Didier

Migaud. À gauche et à droite la pratique est la même. Les groupes de la majorité sont privilégiés. Ensuite interviennent d'autres considérations : par exemple, le fait d'être membre de la commission des Finances est une donnée favorable ; l'assiduité et la combativité des députés sont également prises en compte. Au point d'ailleurs que les parlementaires frais émoulus ne sont même pas au courant de son existence. « J'ai appris l'existence de la réserve parlementaire dans ma dix-neuvième année de mandat, grâce à ma suppléante », témoigne Pierre Méhaignerie, qui fut par la suite président de la commission des Finances. Les députés (et les sénateurs) ne sont pas chauds pour informer leurs nouveaux collègues. Ils n'aiment pas non plus révéler combien ils ont obtenu pour leur circonscription par la réserve. Quant aux groupes, il est impossible de savoir le montant global auquel ils ont eu droit. Certes, on n'aime pas parler d'argent en France, mais on peut s'étonner de cette répugnance à informer l'observateur sur une pratique qui n'est entachée d'aucune illégalité. En effet toutes les subventions émanant de la réserve transitent par les budgets ministériels et se concrétisent par des investissements sur le terrain. Mais l'opacité qui caractérise la répartition des fonds fait de la réserve une sorte d'anachronisme. Yves Cochet, le vice-président vert de l'Assemblée, parle d'une « procédure moyenâgeuse ». Il est l'un des rares à rompre cette loi du silence qui entoure la réserve parlementaire, en révélant que le groupe RCV a reçu 22 millions de francs : à l'intérieur du groupe on a procédé à un partage équitable, soit un peu plus de 660 000 francs par député. Lui-même a reçu, en tant que vice-président, 2 millions supplémentaires que les Verts ont distribués entre différentes associations. Reste que Cochet n'a pas pu savoir les sommes qu'avaient reçues les autres groupes. Le député socialiste de Meurthe-et-Moselle, René Mangin, s'est ému de cette opacité du système et a écrit en février 1998 à Jean-Marc Ayrault, Augustin Bonrepaux et Didier Migaud. Il demandait une voie démocratique dans l'utilisation des fonds. La démarche et notamment l'expression de « caisse noire » ont été très mal prises par les res-

posables qui voyaient là motif à favoriser l'« anti-parlementarisme primaire ». Réitérant dans un autre courrier, Mangin s'interrogeait : « Si la pratique de la réserve était connue de tous, comment peut-on s'expliquer que certains anciens aient pris connaissance de cette pratique après plusieurs années ? » À quoi les initiés répondent que la discrétion en ces matières permet de limiter la demande. Cité par *Le Monde*, l'ancien président de l'Assemblée, Henri Emmanuelli, qui a aussi présidé la commission des Finances, dénonce « une campagne menée par des énarques fous de rage qu'une infime partie du budget ne passe pas par leurs bureaux * ».

À vrai dire, ni Mangin ni Cochet, ni d'autres partisans d'une plus grande transparence comme Patrick Devedjian, ne sont des énarques à la solde du ministère des Finances. Que l'Assemblée puisse favoriser, autant que faire se peut, l'attribution des crédits pour des opérations d'intérêt local, sachant que les députés ont chacun un ancrage territorial, n'a en soi rien de choquant. Ce qui apparaîtra étrange à n'importe quel observateur extérieur, c'est d'une part le pouvoir attribué au binôme qui dirige la commission des Finances, de l'autre l'absence de critères précis dans la redistribution des fonds. Si l'on ajoute l'opacité qui règne sur les sommes globales attribuées aux différents groupes politiques, il y a de quoi alimenter toutes les critiques. Et de suspecter une fois de plus l'arbitraire, le clientélisme dont fait preuve la classe politique. Dire que le respect de la tradition confine ici à l'anachronisme ne suffit pas. Certes le Parlement, grâce à la réserve, se donne une certaine marge de jeu par rapport aux ministères, pour reprendre l'argument d'Henri Emmanuelli. Mais on peut se demander si cette manière d'affirmer son autonomie, en perpétuant des traditions pour le moins ésotériques, ne contribue pas à éloigner un peu plus l'Assemblée des citoyens.

* *Le Monde*, 17 novembre 1998.

Un personnel bien protégé

La séparation des pouvoirs ne concerne pas seulement la gestion financière, mais aussi le statut spécial des personnels du Palais-Bourbon. Ceux-ci sont des fonctionnaires de l'État, mais dont, au terme de l'article 8 de l'ordonnance de 1958, « le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'Assemblée ». À noter aussi que les affectations s'effectuent, pour les cadres, par arrêté du président de l'Assemblée ou des questeurs, sur proposition du secrétaire général concerné. Quant aux traitements et indemnités du personnel, « ils sont fixés par les questeurs conformément aux décisions prises soit par le bureau, soit par le président et les questeurs * ». Ces rémunérations atteignent un niveau élevé, et l'on a souvent fait état des « privilèges » dont jouiraient les fonctionnaires du Palais-Bourbon. C'est un fait qu'au traitement de base s'ajoutent un certain nombre d'indemnités et primes diverses. La plupart d'entre elles ne sont que l'héritage du passé, par exemple cette prime de chauffage, qui perpétue l'ancienne prime de charbon qu'on donnait aux membres du personnel logés en dehors de l'Assemblée. Autres avantages qui se sont transmis jusqu'à aujourd'hui : l'indemnité de lingerie pour les agents, l'indemnité d'habit pour les huissiers. Les indemnités de fin de législature qui datent de la Révolution ont été consacrées par l'article 100 du règlement intérieur du 5 décembre 1906, le principe étant de les allouer au personnel en fin de législature. En 1916 il fut décidé qu'on les paierait chaque année. L'une des grandes innovations en matière de rémunération des personnels fut la création des indemnités pour « séances nombreuses et tardives » en 1884. D'abord limitées à certaines catégories, elles ont été étendues à l'ensemble des employés. Toute séance dépassant sept heures du soir était considérée comme séance supplémentaire, ainsi que celles du

* *Règlement de l'Assemblée nationale*, article 15.

dimanche. On avait fixé un barème qui évolua par la suite. « À l'époque les séances rapportaient moins qu'aujourd'hui, à peine plus d'un mois dans l'année. L'habitude, c'était que le président lève la séance à 7 heures moins cinq pour ne pas risquer les sept heures fatidiques et qu'on soit payé en heures supplémentaires *. » Dans les périodes d'intense activité législative, les séances de nuit tendent à se multiplier, comme ce fut le cas à partir de 1981 avec l'arrivée de la gauche, puis lors des alternances successives. Selon le barème alors en vigueur, chaque séance supplémentaire correspondait à 1/24^e des appointements mensuels. On considérait qu'un mois équivalait à vingt-quatre séances. La première séance nocturne était comptabilisée à partir de 19 heures, la deuxième démarrait à minuit, la troisième à 4 heures du matin. Pour une nuit complète les fonctionnaires empochaient ainsi 3/24^e de leur traitement mensuel.

Autrefois, l'indemnité était réglée en liquide. Selon le récit d'un témoin : « On allait chercher l'argent dans les sous-sols de la Banque de France. On comptait plusieurs millions en espèces. On montait dans une voiture de police, un cube Citroën, avec au milieu une boîte en bois scellée qu'on appelait le "cercueil". Un motard précédait le cortège, un autre le suivait. À l'Assemblée, deux huissiers mettaient sous enveloppe l'indemnité de chacun. Il fallait deux jours pour effectuer ce travail. Ensuite un caissier passait dans les bureaux avec une valise en cuir noir. On l'appelait "l'homme à la valise". Quand on disait : "l'homme à la valise passera demain", chacun savait ce que cela voulait dire. Certains gardaient l'argent dans leur vestiaire, préférant conserver pour eux ce pécule dont leur famille ne connaissait parfois même pas l'existence. » Dans les années 1980, le versement des primes en liquide a disparu. Les fonctionnaires ont accepté ces changements, pour deux raisons essentielles : leur salaire officiel était limité, et ils ne pouvaient pas bénéficier d'une retraite proportionnée à leurs émoluments véritables ; en outre leur capacité

* Jacques-Sylain Klein, « De père en fils. Histoire de l'administration parlementaire », *La Revue administrative*, 1985, 228, p. 632.

d'emprunt, indexée sur leur revenu officiel, demeurerait faible (or les fonctionnaires parlementaires ont droit à des prêts au logement à 5 %). Plus récemment encore la réforme Séguin, dont l'un des effets escomptés était la limitation drastique des séances de nuit, s'est accompagnée d'une nouvelle négociation. Le personnel a obtenu de se voir garantir l'équivalent de trois séances supplémentaires par semaine. Dans le même souci d'éviter une réduction du revenu moyen des fonctionnaires, on a augmenté l'indemnité de fin de législature : elle est devenue trimestrielle et a été doublée.

Mais les indemnités de séance de nuit continuent d'être versées à partir de 21 h 30. Lorsque l'Assemblée siège le samedi et le dimanche, les personnels ont également droit à des indemnités complémentaires. On a pu chiffrer le coût du week-end consacré au PACS * à la coquette somme de 6 millions de francs. Si les séances de nuit venaient à se multiplier, il est bien évident que cela se répercuterait sur les finances de l'Assemblée. En même temps, du point de vue du personnel, cette perspective n'est pas pour déplaire. Certes la permanence nocturne représente une contrainte. Les services doivent continuer de fonctionner, et pas seulement ceux qui sont directement liés à la séance. On peut aller lire à la bibliothèque, retirer un billet au service qui s'occupe des voyages. Le service du personnel fonctionne, de même que ceux des archives et des relations internationales. Lorsque Paris dort, le village bourbonien demeure, lui, éveillé. Les fonctionnaires effectuent en moyenne une permanence nocturne sur trois. Le calme règne dans la plupart des services, mais certains sont particulièrement sollicités. C'est le cas pour le service des commissions et surtout pour le service de la séance qui se trouve en première ligne pour assurer le fonctionnement des opérations. Cependant, qu'ils soient ou non présents durant les séances concernées, les fonctionnaires ont droit à l'indemnité.

* Les 7 et 8 novembre 1998.

En résumé, on ne s'étonnera pas que la fonction publique parlementaire garantisse à ses membres des revenus élevés. Pour donner un ordre d'idée, on estime que pour douze mois de travail, ils touchent l'équivalent de vingt mois de salaire. La manière dont s'est construit ce système, les modes de rémunération qui ont longtemps prévalu, ont renforcé la conscience d'une spécificité du fonctionnaire parlementaire. On n'aime pas trop épiloguer sur les privilèges matériels que procure l'appartenance à cette maison. Lorsque j'interrogeais mes interlocuteurs à ce sujet, d'emblée ils reconnaissaient être bien payés, mais aussitôt me faisaient part des contraintes liées à la vie de l'Assemblée, de la nécessité d'être toujours disponibles pour le service des parlementaires. On faisait aussi état de la difficulté à accéder aux fonctions de directeur et de chef de division. Les fonctionnaires parlementaires se défendent d'être des privilégiés : les députés reconnaissent la qualité de leur travail et leur dévouement à l'institution. Quant aux critiques émanant de l'extérieur, elles leur semblent peu justifiées. Dans la fonction publique, certaines administrations réservent aussi à leur personnel des compensations matérielles conséquentes. Alors pourquoi s'en prendre à l'Assemblée, à moins de vouloir une fois encore, un bouc émissaire ? Au Palais-Bourbon – qui s'en étonnerait ? – on est chatouilleux sur le thème de la séparation des pouvoirs. On retrouve le souci permanent d'affirmer haut et fort l'autonomie des Assemblées en matière de gestion interne. Toute critique apparaît vite comme teintée d'antiparlementarisme. Cette situation n'incline pas à la transparence, pour une raison simple : il s'agit de ne pas donner d'armes aux contempteurs de la maison par des informations qui pourraient alimenter les interprétations malveillantes. Mais en contrepoint, il y a, bien réelle, la difficulté à sortir d'un certain conservatisme entretenu par l'institution.

On constate en effet à quel point, ici comme dans d'autres secteurs de la fonction publique, il est difficile de faire bouger les choses. On ne revient pas sur des situations acquises, ce qui finit par poser quelques problèmes

lorsqu'il s'agit de modifier certains équilibres. Par exemple, au sein du personnel la proportion des agents est relativement élevée. Pendant longtemps ils étaient recrutés directement par les questeurs et le président. C'est ainsi que sous Chaban-Delmas on vit arriver un certain nombre de Basques. Depuis 1982 la fonction est soumise à concours, avec épreuves écrites et orales. Les candidats présentent un niveau d'études plus élevé, allant jusqu'à la maîtrise. Les agents sont omniprésents à l'Assemblée, où leur présence est indispensable pour assurer des fonctions de surveillance, de réception et faire divers travaux pour les députés. Les huissiers de couloir qui officient dans les salles environnant l'hémicycle sont aussi chargés des visites guidées du Palais-Bourbon. Pour accomplir cette tâche ils se voient dispenser une formation spécifique. La question que se pose aujourd'hui l'administration de l'Assemblée concerne tout à la fois le nombre des agents et leur métier. Elle souhaiterait limiter les effectifs, enrichir les tâches et promouvoir une meilleure promotion interne. Une diminution du nombre des agents aurait l'avantage de permettre de recruter dans d'autres secteurs, notamment de renforcer le service des commissions. Semblable réforme menace de bousculer un *statu quo* admis de longue date. En outre les députés ont l'habitude d'être entourés et choyés par ces personnels dévoués. Comment mettre en œuvre une évolution jugée indispensable, tout en ménageant les susceptibilités ? Ce genre de dilemme implique un mode de gestion toujours soucieux de ne pas trop bousculer les situations acquises.

Gouverner l'Assemblée

Les acteurs clés en la matière sont les questeurs dont le rôle, on l'a vu, est de préparer et d'exécuter le budget de l'Assemblée. Il sont épaulés par l'administration de la questure, qui tient les cordons de la bourse. Le Palais-Bourbon est marqué par un traditionnel dualisme. D'un côté le secrétaire général de la questure cumule en quelque sorte

l'administration des choses et des personnes *. De l'autre, le secrétariat général de la présidence est en charge du travail parlementaire proprement dit, puisqu'il chapeaute notamment la direction des commissions et celle de la séance **. Un seul service est commun aux deux secrétariats généraux, celui du protocole et de la coopération. Dans la hiérarchie interne le secrétaire général de la présidence prime sur celui de la questure, ce qui est cohérent avec le fait que le président de l'Assemblée, son chef direct, préside le bureau dont font partie les questeurs ; son titre exact est d'ailleurs secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la Présidence. Il est à la tête des services « nobles », ceux qui sont directement impliqués dans le travail législatif. À la questure, on gère : « C'est la soute », me dit un bon connaisseur qui, comme beaucoup d'autres fonctionnaires, a au cours de sa carrière été employé dans les deux types de services. Le secrétaire général de la questure est moins en évidence que son collègue de la présidence. Ce dernier assiste toujours le président de l'Assemblée lorsqu'il préside, notamment lors des séances télévisées de questions au gouvernement. Il est la courroie de transmission entre la présidence et les services du Palais-Bourbon. Cependant, pour le moindre achat d'un crayon, le secrétaire général de l'Assemblée doit en référer à son collègue de la questure. Si ce dernier n'a pas son mot à dire pour tout ce qui concerne la procédure législative, il est en charge des finances. Il est arrivé que la division des rôles soit source de tension. Il est préférable que l'entente règne entre les deux secrétaires généraux, sauf à perturber le dispositif. L'idée d'instaurer un secrétariat général

* Du secrétariat général de la questure relèvent les services suivants : affaires administratives générales, service du personnel, matériel et restaurants, affaires financières, affaires sociales, bâtiments, protocoles et coopération (service commun), service médical.

** Les autres services sont les suivants : communication et information multimédia, études et documentation, bibliothèque, archives, recherche et évaluation, comptes rendus analytiques, compte rendu intégral, affaires européennes et internationales, protocole et coopération (service commun).

unique revient périodiquement. Un projet de réforme en ce sens avait été élaboré en 1984 sous la présidence de Louis Mermaz, mais il a été finalement enterré.

Un secrétariat général unique est considéré comme de nature à affaiblir les pouvoirs des questeurs. Ces derniers, ne l'oublions pas, sont chargés des services financiers et administratifs « sous la haute direction du bureau * ». D'après le règlement, le président convoque et préside les réunions du bureau **. En pratique, il importe là aussi que l'entente règne entre questure et présidence. Lorsqu'un président veut, comme c'est le cas de Laurent Fabius, développer une politique de communication, ouvrir l'Assemblée à l'extérieur, et mettre au service des députés une technologie comme l'Internet, qui requiert des investissements importants, il lui faut l'accord de la questure. Dans la pratique cela requiert à la fois de l'autorité et du doigté. Il ne suffit pas d'avoir l'aval financier de la questure. Encore faut-il que les services administratifs soient motivés et soutiennent efficacement les innovations. Dans une certaine mesure, l'Assemblée fonctionne en double commande, et il importe que la personnalité qui la préside jouisse d'une forte légitimité. Les présidences récentes ont été assurées par des personnages de tout premier plan, Philippe Séguin et Laurent Fabius, ce qui a permis de mettre en œuvre des réformes comme la session continue, le vote personnel, la procédure d'examen simplifié et la politique d'informatisation.

On constate aussi depuis une décennie un renforcement des cabinets présidentiels. Pendant longtemps ceux-ci ne comprenaient qu'un petit nombre de collaborateurs. Aujourd'hui le président de l'Assemblée nationale a regroupé autour de lui une véritable équipe de haut niveau, majoritairement des énarques. Le président se veut tout à la fois le patron de l'institution et un intervenant actif dans le contexte national et international. À ce titre il s'est entouré de conseillers techniques qui travaillent sur tous

* *Règlement de l'Assemblée nationale*, article 15, alinéa 1.

** *Ibid.*, article 13, alinéa 1.

les grands dossiers de politique étrangère et de politique intérieure. Tous les secteurs sont couverts, ce qui permet ainsi au président Fabius de faire entendre sa voix (et parfois sa différence) dans le débat politique. Le cabinet comprend une vingtaine de membres localisés à l'hôtel de Lassay, et qui suivent en permanence l'activité parlementaire relative aux dossiers dont ils ont la charge. Florence Ribard, chef de cabinet du président, a notamment pour tâche d'orchestrer les multiples activités de ce dernier. De son côté, le directeur du cabinet, Marc-Antoine Jamet, assure une fonction essentielle dans ce dispositif. Cet énarque appartenant au corps de la Cour des comptes collaborait déjà avec Laurent Fabius, quand celui-ci présidait le groupe socialiste entre 1993 et 1997. Dans le cadre de la présidence sa tâche est double : d'une part, il dirige le travail des conseillers techniques et opère la liaison entre le président et les conseillers. D'autre part, il travaille en constante relation avec le secrétaire général de l'Assemblée. Le président souhaitant assumer pleinement ses responsabilités dans la gestion de l'institution et impulser des initiatives nouvelles, le directeur de cabinet joue un rôle important dans la mise en œuvre des décisions. On le trouve toujours en première ligne : à la tribune de l'hémicycle, il est assis en contrebas à la gauche du président, et assure le contact avec les groupes politiques et leurs collaborateurs. La montée en puissance du cabinet, l'omniprésence de son directeur, sont parfois perçues comme l'indice d'une « présidentialisation » de l'institution parlementaire. Il est clair que l'actuel président, comme son prédécesseur, ne saurait s'accommoder d'un rôle purement protocolaire. Pour son deuxième mandat, Laurent Fabius se montre très soucieux du rayonnement international de l'institution et de son image au plan national. Il a su imposer une présidence à la fois efficace et soucieuse de faire évoluer l'institution à l'aube du XXI^e siècle.

Mais ces évolutions s'effectuent dans un contexte encore fortement imprégné par les traditions du passé. C'est d'ailleurs cette prégnance des traditions qui explique le peu d'appétence de l'institution pour toute forme de réorgani-

sation administrative. Il y a un jeu fort subtil des pouvoirs et des contre-pouvoirs qui caractérise la cité bourbonnienne. La dualité entre questure et présidence, avec les effets en chaîne qu'elle induit, est plus conforme aux logiques du parlementarisme d'antan qu'à la rationalité des bureaucraties modernes. La simple notion de culture d'entreprise ne suscite ici que quelques sourires polis, même si des fonctionnaires et des parlementaires « modernistes » souhaiteraient qu'on s'inspire d'un modèle plus moderne dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée. Ce décalage par rapport aux réalités les plus contemporaines tient aussi à cet attachement au passé qu'on pourrait résumer en trois P : *protocole, patrimoine, précédent*. Et comme on va le voir, ces trois P sont intrinsèquement liés à un quatrième : le Président dont le rôle délicat est de les entretenir, alors même que sa démarche est tournée vers l'avenir.

Au nom des trois P

Il a été déjà beaucoup question des apparences et de la place qui est la leur dans le dispositif de la représentation nationale. À lui seul le Palais-Bourbon est considéré comme un joyau de notre patrimoine. Lors de la journée nationale du même nom, chaque année on voit déferler une nuée de visiteurs. La foule se presse et le Palais-Bourbon bat tous les records d'affluence. Comme pour l'Élysée et Matignon, autres hauts lieux du pouvoir, la fascination opère. Le public recueille ici l'image d'une certaine pérennité de la République à travers les siècles. Ces espaces qu'on lui donne à voir ont grande allure. De l'hémicycle aux Quatre Colonnes, le promeneur ne peut s'empêcher d'évoquer les ombres familières des Jaurès, Clemenceau et autres gloires de notre passé politique, même s'il se meut dans un décor produit par un monarque de l'autre siècle. Chacun retrouve ici sa France, celle des manuels de notre enfance, d'un passé qui ne passe pas. Avec en prime la familiarité du déjà vu : débats télévisés, interviews des politiques sur fond des Quatre Colonnes. « C'est donc ça

l'Assemblée ! » ; et toujours les mêmes réactions : « l'hémicycle est plus petit qu'on pensait », « c'est joli et un peu vieillot », « ils ne doivent pas s'ennuyer dans ce cadre ». On fait le tour du propriétaire ; on écoute les explications du guide, en s'attardant devant les chefs-d'œuvre de Delacroix. Qu'il s'agisse de la journée du patrimoine ou des visites du vendredi, le public n'est jamais déçu. Et ceux qui, grâce à leur député, ont l'occasion d'assister à une séance de la Chambre, en gardent généralement un excellent souvenir. Si l'« antiparlementarisme primaire » est prompt à se réveiller en nous, le Palais-Bourbon n'en est pas moins plébiscité à l'égal de nos grands musées parisiens. Musée, sanctuaire ? Sans aucun doute l'un des *must* en la matière est d'assister, un jour de semaine, à l'ouverture de la séance publique de l'après-midi, lorsque la garde républicaine rend les honneurs au président et que le tambour retentit. Un peu comme la relève de la garde à Buckingham Palace, ce spectacle fait toujours recette, et les élus le savent bien. Patrimoine et protocole font bon ménage. Les Français ont beau avoir fait plusieurs révolutions, ils seront toujours fascinés par les rituels et le protocole. Giscard d'Estaing en sait quelque chose, qui eut l'audace de transférer le défilé du 14 Juillet à la Bastille et d'alléger l'orchestration de *La Marseillaise*. De tout cela il n'est rien resté, et son successeur se voulut l'officiant le plus fervent des rites républicains. Dans ce panthéon de la politique que représente pour beaucoup le Palais-Bourbon, des plaques rappellent sobrement la mémoire des députés morts pour la France, mais aussi quelques illustres disparus. Ainsi se trouvent marquées pour l'éternité les places qu'ont occupées Mendès France, Pompidou et Mitterrand.

Le président de l'Assemblée est un peu le garant de la préservation de ce patrimoine illustre. Il ne saurait modifier les usages sans s'exposer à la critique. Quand Louis Mermaz a décidé d'en finir avec le port de la jaquette et de l'habit, certains ont vu là une atteinte à la dignité de l'institution, liée à l'arrivée de la gauche aux commandes de l'État. Cette mesure n'avait cependant rien de très révolutionnaire, et le Sénat avait précédé l'Assemblée en ce

domaine. Plus récemment lorsque Laurent Fabius a ouvert au public les jardins de l'hôtel de Lassay, pour la journée du patrimoine, l'initiative a été jugée audacieuse. Certains administrateurs imaginaient déjà avec horreur les pelouses jonchées de cannettes de Coca-Cola ! On attend du président qu'il préserve pieusement les traditions de l'institution. Le fait qu'il siège dans le fauteuil hérité du Conseil des Cinq-Cents est en soi hautement symbolique. Le président incarne la pérennité de la représentation nationale, et face au gouvernement il se pose comme le défenseur toujours vigilant du pouvoir législatif. Sa résidence, l'hôtel de Lassay, jouxte le Palais auquel elle est reliée par la galerie des Fêtes. L'hôtel avait été construit à la même époque que le Palais-Bourbon et sa rénovation s'est effectuée en même temps que ce dernier sous la monarchie de Juillet. Lambris, lustres, tapisseries, ce décor Régence respire le luxe et la richesse. La galerie des Fêtes, doublée par la galerie des Tapisseries où sont accrochés neuf chefs-d'œuvre du XVIII^e siècle, est un lieu de réceptions prestigieux. Un des fonctionnaires qui étaient présents lors de la visite du président américain raconte que « quand on a ouvert la grande galerie, Clinton a eu un moment de stupéfaction ». Il est vrai que tous ceux qui ont le privilège d'être les hôtes de la présidence ne peuvent qu'être impressionnés par ces rideaux de soie cramoisie et les moulures dorées qui scintillent à la lumière des cinq gigantesques lustres.

L'activité de représentation propre au président de l'Assemblée nécessite une organisation très performante. L'intendant du Palais joue ici un rôle essentiel. Laurent Fabius l'a fait venir de l'hôtel Matignon où il avait servi sous Raymond Barre et ses successeurs. Il coordonne l'activité de tous ceux qui, de près ou de loin, sont à l'origine du plaisir qu'éprouvent les invités en dégustant des mets choisis et toujours joliment présentés. Le sous-sol de l'hôtel de Lassay est l'ancre où se préparent les repas, les buffets et les cocktails présidentiels, avec ses cuisines où je distingue au hasard un moule en cuivre datant du début du XIX^e siècle, une magnifique saumonière. Quatre cuisiniers règnent sur ce domaine. Des petits fours aux recettes les

plus élaborées, ils se chargent de tout. Dans des armoires sont disposées de véritables pièces de collection : des assiettes de Sèvres à l'initiale de Napoléon I^{er}, d'autres plus « récentes », puisqu'elles datent de Louis-Philippe, des seaux à glace montés sur des socles à têtes de béliers datés de 1848. Et même un pot à lait presque contemporain. Les couverts en vermeil portent le sigle AN (Assemblée nationale), d'autres en argent sont griffés CD : « pas Chaban-Delmas, me dit en souriant un initié, mais Chambre des députés ». Cette cave est une véritable caverne d'Ali-Baba. Elle recèle une collection de vins – des milliers de bouteille –, notamment un florilège des grands bordeaux : Chaban a laissé ici son empreinte ! *petrus*, *eyquem*, *cheval-blanc*, *château-latour*, mais aussi quelques excellents bourgognes, une belle carte de champagnes, et même quelques petits vins du Jura que le président Edgar Faure avait importés de sa région d'élection. Non loin de là se trouve le coin des bouquets. Des fleuristes de la Ville de Paris détachés à l'Assemblée y préparent les ornements floraux qui donnent tout leur charme aux salons de l'hôtel. Chacun de ces bouquets qu'on trouvera sur les buffets offerts par la présidence demande pour sa confection plus d'une heure de travail. Certains bouquets dressés pour un hôte de marque dans la galerie des Fêtes peuvent atteindre la hauteur des lustres. Fleuristes, lingères, cuisiniers, valets de pied, tous ces métiers sont mobilisés en permanence pour assurer le rayonnement de l'Assemblée.

Ce luxe, cet art de recevoir qui sont l'apanage de l'hôtel de Lassay offrent à leur manière une expression du patriotisme national. Autrefois, chaque année une garden-party était offerte ici, à l'image de celles de l'Élysée et de Matignon. On se souvient encore des cinq mille personnes invitées à l'une d'elles par Edgar Faure. Ce dernier a laissé la mémoire d'un hôte fort convivial. Aujourd'hui on est soucieux d'éviter les excès. Mais le président se doit d'accueillir un éventail d'hôtes très divers. On compte bien sûr les chefs d'État et de gouvernement qui viennent s'exprimer à l'Assemblée nationale, selon une pratique introduite sous la présidence de Philippe Séguin (Bill Clinton, et, plus récem-

ment, Tony Blair, Romano Prodi, Abdou Diouf, Kofi Annan), et les présidents de Parlements étrangers. Mais la table du président est également ouverte à des personnalités de l'économie et de la culture. Il y a aussi des réceptions liées à des événements qui concernent le monde parlementaire. C'est ainsi que j'ai assisté à un hommage rendu à Pierre Mazeaud qui a quitté l'Assemblée lorsqu'il a été nommé membre du Conseil constitutionnel. Laurent Fabius a célébré les qualités de juriste et de tribun, et l'ouverture d'esprit de celui qui fut l'une des coqueluches du Palais-Bourbon. Pierre Mazeaud s'est souvenu, lui, du jeune homme brillant qu'il côtoya au Conseil d'État. L'Assemblée donnait en cette fin d'après-midi une image de convivialité. Robert Pandraud conversait avec Julien Dray, Jean-Louis Debré et Daniel Vaillant devisaient ensemble. Pierre Mazeaud plaisantait avec Jean-Pierre Brard, élu de Montreuil et apparenté communiste. Un peu plus loin j'apercevais Simone Veil avec Michèle Cotta ; j'avais aussi repéré la présence de Jean-Marie Cavada. Hervé Bourges s'était approché d'un des buffets avec d'autres convives. Jean-Pierre Elkabbach était resté en retrait, puis s'était rapidement éclipsé. Une mauvaise langue remarquait près de moi l'absence de Philippe Séguin. Mais le président du Conseil constitutionnel Roland Dumas s'était aussi déplacé pour l'occasion, comme ses collègues Alain Lancelot et Yves Guéna *. « Du beau linge », comme on dit.

Le président reçoit également des convives moins prestigieux, mais tout aussi représentatifs. C'est ainsi que chaque année a lieu le banquet des maires, dans le cadre du congrès que réunit à l'automne l'Association des maires de France. J'ai été impressionné, ce soir de novembre, par la densité de population qui envahit littéralement la galerie des fêtes, et celle des Tapisseries. L'espace était prolongé par une vaste tente qui occupait un morceau du jardin. D'importants buffets avaient été dressés mêlant harmo-

* Autre invité de marque : Jean Foyer, l'ancien garde des Sceaux du général de Gaulle et ancien président de la commission des Lois, l'un des maîtres de Pierre Mazeaud.

nieusement le chaud et le froid. Environ deux mille personnes se pressaient autour d'eux ; les serveurs gardaient leur calme, dans cette frénésie qui s'était emparée du public. Certains auraient préféré dîner assis ; ils se consolaient en savourant les vins et les mets qui semblaient disparaître à une allure vertigineuse. L'un des clous de la fête était la distribution du beaujolais nouveau, anticipant de quelques heures son apparition officielle. « C'est l'heure d'aller à l'abreuvoir », criait un élu local entraînant ses collègues avec lui. Le maire d'une petite commune parlait tout près de moi avec un autre élu : « Tu vas voir, le président me connaît et je vais te présenter. » À ce moment Laurent Fabius s'approcha du groupe. Il salua l'intéressé par son nom ; ce dernier fit, comme promis, les présentations. Comme le président s'éloignait, le maire, les yeux brillants, dit à l'autre : « Tu vois, maintenant on peut s'en aller. » Laurent Fabius possède cette qualité précieuse entre toutes pour un homme politique : la mémoire des noms. Il sait, en outre, trouver le mot juste, et adapter son comportement à la situation. Dans une soirée de ce type, pas question pour le président de s'attarder au buffet et de profiter, lui aussi, des nourritures terrestres. Il ne cesse de se mouvoir des uns aux autres, serrant des mains, écoutant les uns et les autres évoquer la situation locale ou tenter de placer une requête. Le président est toujours simple, attentif et souriant : pour tous ceux qui l'entourent, il incarne à la fois le pouvoir et la légitimité républicaine dont l'Assemblée est la haute expression. Je me demande parfois ce que ressent en son for intérieur un homme politique de cette stature, lorsqu'il s'adonne ainsi tout entier à cette activité de représentation. Est-il devenu, comme le possédé dans certains rituels africains, la proie de son propre rôle ? Ce soir-là je restai longuement à contempler ces gens qui étaient parvenus à transformer les galeries d'apparat en une sonore et conviviale salle des fêtes. Les buffets étaient presque vides, quand je m'approchai de l'un d'eux pour demander un verre d'eau. Le serveur commenta en riant : « Vous êtes bien le premier à réclamer cette boisson ! »

Cette sorte de réappropriation festive du Palais-Bourbon par les élus du sol est conforme à la vocation de cette maison. Les personnels de l'hôtel de Lassay ont cette vertu incomparable de traiter avec la même attention affable tous les hôtes que la conjoncture leur réserve. Des différences subtiles existent bien, cependant. Elles résident par exemple dans le choix des vins qui seront servis : les champagnes retenus pour la réception du secrétaire général de l'ONU ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui figurent, la même semaine, à la cérémonie des Marianne *. Toutes ces nuances s'inscrivent dans cet art inimitable du savoir-vivre républicain qui se transmet au fil des présidences successives. Ces manières d'accueillir et de traiter les hôtes font partie du patrimoine de l'Assemblée au même titre que le décor du Palais-Bourbon et de l'hôtel de Lassay. Car c'est toujours l'Assemblée qui s'affirme dans son autonomie au travers des actes du président.

Protocole, quand tu nous tiens

La dignité propre du pouvoir législatif se manifeste aussi dans les formes protocolaires. N'oublions pas que le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Palais-Bourbon. Pour ce faire il dispose d'une cinquantaine de gardes républicains. Ils sont placés sous les ordres d'un général nommé par le président et qui relève de sa seule autorité. On a toujours eu le souci de bien séparer la force qui relève de l'exécutif et celle qui est l'apanage du législatif. Déjà la première Constitution de 1791 interdisait à l'armée gouvernementale de passer à moins de 30 000 toises (soixante kilomètres). Une garde nationale de mille cinq cents hommes fut créée en 1795 avec pour mission de protéger l'Assemblée. Aujourd'hui, le dispositif est plus modeste. Son rôle est d'assurer la sécurité de l'Assemblée et

* Les Marianne récompensent les maires qui ont développé des initiatives nouvelles. Le président de l'Assemblée préside la cérémonie.

surtout de rendre les honneurs à ceux qui incarnent la souveraineté nationale et à leurs hôtes de marque.

J'ai ainsi assisté un matin de janvier au départ du bureau de l'Assemblée pour la cérémonie des vœux à l'Élysée. Les parlementaires (vice-présidents, questeurs et secrétaires) qui forment le bureau s'étaient rendus à la résidence du président d'où ils sortirent avec lui. Un détachement de gardes républicains les attendait. Lorsqu'ils sortirent du bâtiment pour prendre les véhicules qui les emmèneraient à l'Élysée, on entendit la sonnerie de tambour et les gardes présentèrent le sabre. Le bureau a droit également aux honneurs militaires lors des commémorations du 11 Novembre et du 8 Mai. La sonnerie aux morts retentit et le président dépose des gerbes devant les monuments situés dans la salle des Quatre Colonnes et dédiés aux députés et fonctionnaires morts pour la France lors des deux guerres mondiales. Ces rites réaffirment à date régulière la nécessité d'honorer pour elle-même la représentation nationale. L'Assemblée est très soucieuse d'affirmer sur le plan symbolique sa position éminente en tant qu'institution. Lorsqu'il s'agit de rendre les honneurs militaires dans son enceinte, la mise en place du piquet d'honneur est demandée par le cabinet du président ou le service du protocole qui s'adresse au commandant militaire du Palais. Ce dernier contacte alors l'autorité militaire parisienne pour obtenir les effectifs souhaités. Le président peut obtenir certaines dérogations, comme ce fut le cas lorsque Lech Walesa, alors leader de l'opposition en Pologne, fut reçu avec les honneurs militaires.

Le rituel le plus spectaculaire, celui qui marque l'entrée du président en séance, a fait au cours des ans l'objet de critiques. En 1974 un député en demanda la suppression, dans un souci de simplicité et d'économie. Edgar Faure, alors président, s'y opposa en arguant que le cérémonial ne concernait pas le président, mais « l'Assemblée elle-même » et marquait la préséance du pouvoir civil sur l'autorité militaire. En 1984, pour rationaliser le service de la garde, il fut décidé d'alléger le piquet d'honneur devant l'Assemblée et de supprimer le cérémonial d'ouverture lors

des séances du matin. Dix années ont donc été nécessaires pour qu'une évolution du rituel – certes limitée – se dessine. Il faut aussi noter que la préséance de l'autorité civile est clairement marquée, aussi bien dans les piquets mis en place à l'occasion de la visite de personnalités étrangères ou pour l'ouverture de la séance et qui comportent la présence d'agents du service de surveillance intérieure, que dans le cérémonial d'ouverture où le chef de ce service, l'adjudant du Palais, figure à côté du général commandant militaire. Dans le même ordre d'idées, notons qu'un gardien surveillant en tenue accompagne toujours les détachements militaires dans l'enceinte de l'Assemblée : « C'est pour les honorer en tant qu'hôtes, mais c'est aussi pour montrer qu'ils ne sont là que parce que l'Assemblée les en a requis *. » D'autres dispositions interdisent au général de circuler, en dehors de son service, en uniforme dans les salles proches de l'hémicycle, et de pénétrer même en civil dans celui-ci. De même les gardes républicains ne doivent pas porter leur arme de service dans les couloirs de l'Assemblée. Une fois encore, c'est la prééminence du pouvoir civil qui s'impose : tout se passe comme si on n'en avait pas fini d'exorciser le spectre du 18 brumaire et du 2 décembre.

Le protocole, et la façon dont il assujettit les militaires, est révélateur d'une tradition qui, dans les plus petits détails, met en relief l'autonomie du législatif. La souveraineté de la représentation nationale se trouve ritualisée en sorte de la mettre à distance, symboliquement s'entend, de l'exécutif. Ainsi, à la différence de la plupart des chefs d'État qui viennent personnellement présider l'ouverture des sessions parlementaires, le président français, lui, ne met jamais les pieds à l'Assemblée nationale. Au siècle dernier Napoléon I^{er}, Louis XVIII et Louis-Philippe se rendaient à l'Assemblée. Charles X et Napoléon III n'y vinrent jamais. Les députés se méfiaient de Thiers et firent en sorte que ce dernier, qui avait été un parlementaire redoutable,

* Bernard Moreau, *Protocole et cérémonial parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 68.

ne puisse pas assister lui-même aux séances. Il s'y exprimait par le biais des ministres, dans le cadre de ce que Thiers appelait un « cérémonial chinois ». En 1875 les lois constitutionnelles ont codifié les rapports aujourd'hui encore en vigueur entre le chef de l'exécutif et le Parlement. Désormais celui-ci ne communique que par message lu par un membre du gouvernement. La V^e République a supprimé la coutume qui voulait que le président de la République vienne rendre ses vœux au bureau de l'Assemblée en se déplaçant le 1^{er} janvier à l'hôtel de Lassay. Le chef de l'État ne venait plus qu'à la réception annuelle de printemps, qui a elle-même disparu. Depuis le début du siècle un seul président aura pénétré ès qualités dans l'hémicycle : Poincaré accompagnant le président américain Wilson au lendemain de la victoire. Mitterrand a effectué deux déplacements officiels à l'Assemblée, l'un pour un hommage à Pierre Mendès France, l'autre lors d'un déjeuner en l'honneur des chefs d'État et de gouvernement lors du bicentenaire de la Révolution en 1989. Ces exceptions ne font que conforter la règle : l'Assemblée, aujourd'hui comme hier, protège jalousement son autonomie. Au point que même l'inspection des cuisines ne pourrait se faire sans l'aval du président de l'Assemblée. Les inspecteurs ne sont, après tout, que des fonctionnaires gouvernementaux.

En ce qui concerne précisément le chef du gouvernement et ses ministres, là encore le protocole veille. Si les parlementaires se meuvent librement dans l'hémicycle, les ministres ne doivent pas quitter le banc du gouvernement. Les députés n'ont pas le droit de s'arrêter au banc des ministres. Un député raconte s'être fait rabrouer par les huissiers pour avoir apporté un verre d'eau à un ministre. Quant aux fonctionnaires qui assistent le gouvernement, ils sont nommés par décret ministériel et n'ont accès à l'hémicycle que pour le texte qui les concerne. Il est vrai que la salle des séances, comme le dit un habitué, « c'est le périmètre sacré »... tellement sacré, qu'on transporta le bureau du président à Versailles, quand l'Assemblée s'y retira au début de la III^e République. Ici on ne badine pas avec le

protocole : les parlementaires peuvent se déplacer, mais ils n'ont pas le droit de tourner le dos au président sous peine d'être rappelés à l'ordre. « On ne peut pas faire la bise dans l'hémicycle », m'explique un député. Le protocole est vigilant : le port de la cravate est obligatoire. Avec son costume à col Mao, Jack Lang fut soupçonné d'avoir tout simplement négligé ce précieux signe vestimentaire et a déclenché un tollé en 1985. Les jeunes députés socialistes de la législature suivante faillirent montrer encore plus d'audace : « Nous avons décidé avec quelques amis, raconte Jean-Claude Cambadélis, de nous présenter sans cravate dans l'hémicycle. Mais au dernier moment on a laissé tomber. » Du public aussi « une tenue correcte est exigée », disent les billets de séance *, avec cette précision : « Pour les hommes : veste, blouson à manches longues, pantalon long. »

Le président, lui, domine son monde. Dans la salle des séances, la séparation entre le « plateau » et le reste de l'hémicycle n'est pas seulement fonctionnelle. Elle exprime en ce lieu la primauté absolue du pouvoir législatif. J'ai visité la salle du Parlement à Tokyo, dont la disposition n'est pas très différente dans son principe. À ceci près que la présidence est surmontée par une estrade où se trouve le trône de l'Empereur. Même si celui-ci ne vient que trois fois par an, la présence du trône manifeste à elle seule le poids symbolique d'une souveraineté qui trouve sa source ailleurs que dans la représentation nationale. Ici, c'est l'inverse. Bien que le chef de l'État français ait un pouvoir temporel incomparablement plus fort que l'Empereur japonais, tout se passe comme si ce dernier se trouvait exilé de cet univers où règnent les parlementaires. Quant au Premier ministre, il se trouve toujours en contrebas du plateau, soit qu'il parle de la tribune sous le regard du président de l'Assemblée, soit qu'il intervienne de la salle, comme c'est le cas, la plupart du temps, quand il répond

* Qui indiquent aussi : « Le public admis en séance se tient assis et découvert. Il doit observer le silence et ne donner aucune marque d'approbation ou de désapprobation. »

aux questions au gouvernement. Rien n'est fait pour entourer le chef du gouvernement d'une solennité particulière, alors que le perchoir du président est gardé par des huissiers. Les parlementaires ou les ministres qui veulent monter lui parler doivent se faire annoncer. Lorsque le chef de plateau veut communiquer avec le président, il s'assied sur une sorte de tabouret, la « miséricorde * », mais, de loin, donne l'impression d'être debout, signifiant ainsi le respect dû à la fonction qui incarne la représentation nationale. Quels que soient les tumultes qui emplissent l'hémicycle, le président doit demeurer comme le capitaine dans la tempête, assurant contre vents et marées la liberté d'expression des élus du peuple. Il doit faire respecter les droits de la minorité et veiller à ce que le débat ne s'enlise pas à tout propos. Difficile de concilier les deux exigences, comme on l'a vu lors du débat sur le PACS. La bataille parlementaire est un combat contre le temps toujours recommencé. En conférence des présidents une première négociation aboutit à fixer les temps de parole. Mais il ne s'agit là que d'un cadre : des séances les plus anodines peuvent réserver de drôles de surprises. Restent deux instruments : le chronomètre et le règlement. Au plateau, un fonctionnaire de la division des lois est chargé du premier, et la réglette qui clignote à la tribune annonce à l'orateur qu'il ne lui reste que cinq minutes pour conclure. Le chronomètre n'est qu'un instrument de contrôle. Le règlement est une arme dissuasive ou répressive selon le contexte où l'on en use. Encore faut-il s'en servir à bon escient. Et pour ce faire, le président dispose d'un stock incomparable de munitions : les précédents.

* L'usage de ce terme est attesté au XVII^e siècle, selon *Le Grand Robert de la langue française*, 1985, tome 6, p. 489. Je cite : « (1653) Saillie fixée sous l'abattant d'une stalle d'église pour permettre aux chanoines, aux moines "de s'appuyer ou de s'asseoir pendant les offices tout en ayant l'air d'être debout" (Réau). »

Le culte du précédent

Découvrant une peuplade lointaine, l'ethnologue voit sa curiosité retenue par un culte inconnu auquel il va pouvoir consacrer ses investigations. Un rite d'initiation, un sacrifice aux ancêtres, ce genre de nourriture a de quoi sustenter son appétit (intellectuel) et le rassurer sur sa propre raison d'être. Car après tout, c'est une activité bizarre que d'observer en permanence des gens qui ne vous l'ont même pas demandé. Dieu soit loué ! Moi aussi j'ai découvert un culte, et même la figure totémique qu'invoquent les officiants. Qu'on se rassure, si ésotériques puissent-elles paraître, ces pratiques sont inoffensives. Ou plutôt elles ont l'avantage d'admirablement servir le fonctionnement de l'institution. De quoi s'agit-il en fait ? De ce que mes interlocuteurs nomment ici la « religion du précédent ». Comme on l'a vu à plusieurs reprises, dans le cours du débat parlementaire il est sans cesse fait appel à la toute-puissance du règlement. Ce petit livre est en quelque sorte la bible des députés, et Pierre Mazeaud conseillait à ses jeunes collègues d'en apprendre par cœur tous les rudiments. Un parlementaire expérimenté se définit avant tout par la capacité à se faufiler dans le dédale des procédures. C'est plus sûrement par la maîtrise de celles-ci que par ses talents d'orateur, qu'il parviendra à s'imposer au sein de la cité bourbonnienne. Mais le règlement ne dit pas tout. Comme tout ouvrage normatif, face à des situations concrètes, il laisse parfois ouvertes plusieurs interprétations. Se pose alors la question du bon usage de la règle. Lorsque le président refuse une suspension de séance à un président de groupe, il y a de fortes chances que ce dernier conteste cette décision. Aussi faudra-t-il que le président invoque un précédent à l'appui de son refus. « On cherche fébrilement le précédent, commente un fonctionnaire de la séance. C'est une arme contre l'obstruction. »

Un exemple : lorsque le président Fabius a décidé d'interrompre le député Jean-Claude Lenoir qui a déjà

parlé trois heures, il a invoqué l'article 54, alinéa 5, du règlement : « Quand le Président juge l'Assemblée suffisamment informée, il peut inviter l'orateur à conclure. » Évidemment l'opposition ne l'entendait pas de cette oreille ; cela court-circuitait sa stratégie d'obstruction. Pour étayer sa décision le président a dû puiser dans le stock des précédents *. Il donnait ainsi une légitimité à une intervention qui aurait pu être taxée d'arbitraire. De même, lorsqu'il a été question de représenter la proposition de loi sur le PACS, dans le mois qui a suivi le vote de l'exception d'irrecevabilité, on a aussi consulté les précédents pour contrecarrer tout soupçon d'irrégularité. À leur tour, ces opérations viennent créer de nouveaux précédents, qu'on exhamera dans les décennies à venir. Ainsi s'édifie le droit parlementaire. Il s'agit là d'un processus ininterrompu d'enrichissement de la norme. Ce travail de codification s'est, pendant de longues années, identifié à un seul homme dont l'ombre plane encore sur les services de l'Assemblée. Il s'était donné tout entier à la tâche interminable qu'il justifiait ainsi : « Les chambres suppléent par l'interprétation au silence et à l'obscurité des textes, mais cette interprétation a rarement le caractère d'une décision générale... On ne peut donc codifier utilement les règles du Droit parlementaire sans tracer l'histoire juridique de chaque question, sans rechercher par quelle série d'évolutions se sont formés les principes actuellement établis **. »

L'auteur de ces lignes, Eugène Pierre, fut l'archétype du fonctionnaire parlementaire. Entré en 1866 à la Chambre, il devint secrétaire général de la présidence en 1885, et occupa cette fonction jusqu'à sa mort en 1925. Dans l'éloge funèbre qu'il fit de lui à la tribune de l'Assemblée, Édouard Herriot rappela l'attachement à l'institution qu'avait manifesté jusqu'à son dernier souffle ce secrétaire général modèle. « L'un de ces tout derniers jours, comme son

* Cf. ci-dessus, chapitre 4, p. 172.

** Préface à Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, 1878.

médecin lui demandait s'il souffrait moins : "Oui, répondit-il, puisque je sais que la Chambre ne siège pas aujourd'hui." Ainsi la pensée de son devoir l'obséda jusqu'à la dernière heure *. » Édouard Herriot insistait aussi sur cette qualité d'Eugène Pierre d'avoir été « le véritable théoricien du régime ». Ayant connu le corps législatif sous Napoléon III, Eugène Pierre fut le maître d'œuvre du parlementarisme mis en place par la III^e République. Il rédigea un magistral *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* qui fait encore autorité de nos jours. Il a connu cinq éditions successives avant la mort de son auteur et d'autres depuis lors, la dernière datant de 1989. Surtout, des *Suppléments* ont été régulièrement édités pour recueillir ce qui allait faire jurisprudence pour les générations de parlementaires à venir. « Le Parlement a besoin de routes larges et bien frayées, car il n'a point de loisirs à perdre en bagatelles. Il est en marche vers ces espaces infinis, ces continents mystérieux au fond desquels l'espérance irréductible des peuples aperçoit la suprême justice », avait écrit Eugène Pierre dans ce langage inimitable qui fleurit bon la mystique républicaine. Au fil des temps « le Pierre » est devenu la référence obligée pour des cohortes d'administrateurs, de parlementaires et de juristes. Curieusement, personne n'a tenté de réécrire le traité illustre. C'est un lointain successeur d'Eugène Pierre, Jean Lyon, qui fut chargé en 1977 de publier les *Nouveaux Suppléments* au traité. Un volume parut en 1984 couvrant la période 1924-1945. Le dernier demi-siècle n'a pas encore fait l'objet d'une parution analogue, eu égard, sans doute, à l'ampleur de la tâche.

La première fois que j'entendis parler d'Eugène Pierre, ce nom n'évoquait rien pour moi. Mais après quelques mois de fréquentation des services du Palais-Bourbon, il aurait été presque indécent de ne pas connaître cette figure tutélaire. Il y a même des plaisanteries sur « l'âge de

* Édouard Herriot cité in *Nouveaux Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, rassemblés par Jean Lyon, Paris, La Documentation française, 1983, p. 7.

Pierre », « sur cette Pierre je bâtirai... ». Quoi qu'il en soit, Eugène est bien présent, sa photo orne le bureau d'un des plus hauts fonctionnaires du secrétariat général. Bien plus que les politiciens encensés en leur temps avant de sombrer dans l'oubli, Eugène Pierre aura marqué le parlementarisme de son empreinte indélébile. En témoigne le commentaire de ces deux éminents juristes contemporains : « Dans les intervalles laissés par les règles impérieuses de la Constitution et par les prescriptions parlementaires, l'autorité des précédents accumulés retrouve sa place dès lors qu'il y a doute : comment trancher alors sinon en consultant Pierre * ? » Ce dernier a transmis à ses successeurs un style fait de discrétion et de neutralité. Il a surtout légué cette religion à la division de la séance chargée de recueillir soigneusement les précédents et de les consigner dans des volumes destinés à l'usage interne de l'Assemblée. Derrière la galerie des Tapisseries, dans l'un des bureaux du service de la séance, se trouve une grande bibliothèque connue sous le nom d'« armoire des précédents ». C'est là qu'est entreposé le trésor le plus précieux, ces registres qui furent longtemps rédigés à la main et portent la mémoire des débats parlementaires. Les précédents sont classés suivant les articles du règlement auxquels ils se rattachent, et par ordre chronologique. « Du temps où l'Assemblée siégeait en deux sessions, la confection des précédents était une activité hivernale », m'explique un administrateur du service de la séance. Le mot « confection » décrit bien cette pratique quasi artisanale qui se déroulait dans le calme de l'intersession. À l'heure d'Internet et des grands bouleversements liés à la société de l'information, il a un côté nostalgique, voire un peu désuet.

Mais le culte est là, bien vivant. Sans ce recueil des précédents, le débat parlementaire pourrait-il se dérouler dans des conditions adéquates ? Les fonctionnaires le savent bien, qui s'activent sans trêve et dans l'anonymat

* Pierre Avril et Jean Gicquel, « Avant-propos », in Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Loysel, 1989, p. IV.

pour alimenter la machine, pour fournir ces énoncés qui donneront sens et légitimité à l'application du règlement. Si le service de la séance a toujours été désigné comme le « service noble », le « service roi », ce n'est pas par hasard. Il est tout à la fois le gardien du passé et l'auxiliaire du présent. Ici l'écrit règne en maître. Et l'on oublie parfois à quel point la lettre est essentielle. L'Assemblée est certes le temple de la parole, mais celle-ci ne devient publique que relayée par l'écriture. Écriture, codification, archivage : ces trois activités inscrivent l'institution dans le temps et lui procurent sa consistance. Le culte du précédent assure le lien indéfectible à la tradition et la production continue d'un corpus normatif. Au même titre que le patrimoine matériel et que le protocole de l'Assemblée, il l'ancre dans la longue durée, celle qui assure de manière inaltérable, par-delà les républiques et les constitutions successives, la pérennité du pouvoir législatif.

Les bénédictins de l'écrit

Le collectif qui entoure le président au plateau est constitué, derrière lui, par des fonctionnaires des deux divisions de la séance et des lois, et, en contrebas de la tribune, par les rédacteurs du compte rendu analytique, et par les sténographes debout, qui se relaient sans interruption toutes les deux minutes pour fournir l'intégrale au *Journal officiel*. Ce dispositif symbolise bien l'importance de l'écrit, contrepoint obligé de la parole publique et qui se matérialise durant la séance même par un afflux considérable de documents. Aux textes de loi proposés aux parlementaires, s'ajoute la kyrielle d'amendements qui alimenteront les travaux des élus. Pour sa part, le président de séance dispose d'un dossier établi pour lui par la division de la séance et soumis, avant de lui être transmis, au contrôle successif du chef de division, du directeur du service de la séance, du directeur général et du secrétaire général de la présidence. À l'intérieur de ce dossier se trouvent tous les éléments

dont il a besoin, à commencer par les annonces * qu'il lira en début de séance. Viennent ensuite les documents : projets ou propositions de loi. Ils sont classés en deux parties : l'une pour la discussion générale, l'autre pour les amendements. Cette dernière comprenant toutes les propositions d'amendements qui seront défendues au cours de la séance. Autant dire qu'un gigantesque travail de classement est souvent nécessaire pour ordonner la masse des amendements qui viennent s'agréger à chaque article, et parfois au dernier moment. C'est à la main que les administrateurs effectuent les renvois sur chaque article aux amendements qu'ils ont auparavant numérotés et qui peuvent correspondre à tout ou partie de l'article, à un alinéa, à un membre de phrase, voire à un simple mot. Ces annotations, les fonctionnaires les appellent leurs « gris-gris ». Ils classent tous ces textes dans des chemises de couleurs différentes **, ce qui permet au président de se repérer immédiatement. Un projet de loi est inséré dans un dossier bleu, une proposition de loi dans un dossier jaune : à l'intérieur de ce dossier la chemise verte inclut les articles, l'orange comprend les amendements de suppression d'articles, la blanche est dédiée aux amendements identiques, et la jaune contient tous les amendements en discussion commune *** et qu'on appellera un par un. Les principes de *globalité* et de *successivité* qui régissent la discussion se reflètent dans ce classement : on commence par traiter de la globalité du texte, c'est pourquoi on discute d'abord les amendements pouvant aboutir à sa suppression. On se

* Elles concernent les procédures (déclaration d'urgence du gouvernement sur des projets de loi, décision des commissions de se saisir pour avis des projets de loi, annonce de recours et de décision du Conseil constitutionnel) et les élections de nouveaux députés, les démissions, les décès, l'annulation d'une élection, la déchéance du mandat, les cas d'inéligibilité, les missions confiées aux élus.

** Ce classement qui commande l'ordre de discussion obéit aux principes de globalité et de successivité qui régissent celle-ci.

*** Ils sont exclusifs les uns des autres : en adopter un n'a pas pour effet d'en supprimer d'autres, à la différence des amendements de suppression.

conforme ensuite à l'ordre d'articulation du texte. Les députés disposent, pour leur part, des amendements et du « jaune de séance » qui donne la liste des amendements dans l'ordre où ils seront discutés. Souvent, dans le bureau des fonctionnaires de la séance, le téléphone retentit : « On est une vraie centrale de renseignements, les élus ou leurs assistants veulent savoir quand leur amendement passera, on peut juste donner un pronostic ; d'autres se plaignent que leur amendement a été déclaré irrecevable ou se trouve déclassé. » Pour assurer la préparation des débats et le suivi de la séance, l'équipe est de taille modeste : au total, deux conseillers, cinq administrateurs, trois administrateurs adjoints.

Dans l'hémicycle un président de séance, muni de son dossier, n'est jamais à l'abri d'incidents qui requièrent de l'à-propos et de l'autorité. Ainsi, lors de l'examen des amendements de la loi de financement de la Sécurité sociale, le président de séance appela un amendement dont l'auteur fit remarquer qu'il concernait un autre texte, en l'occurrence le PACS. Suite à une inattention, l'amendement avait été glissé dans le mauvais dossier. On en fut quitte pour le rire. Ce genre d'erreur est rare, mais le président doit parer à toute éventualité. Jean Glavany, alors vice-président de l'Assemblée, se trouva ainsi confronté à un dysfonctionnement du système de vote durant l'examen du projet de loi sur les trente-cinq heures. Lors d'un scrutin public qu'il présidait la machine donna la majorité à l'opposition, alors que celle-ci était clairement minoritaire. On imagine le tollé dans la salle. Sur le conseil du chef de plateau, Glavany ne remit pas en cause le vote, ce qui eût été contraire au règlement, et demanda une deuxième délibération au gouvernement. Mais les députés de la majorité n'apprécièrent pas cette initiative et s'en prirent au fonctionnaire, coupable, selon eux, d'avoir mal conseillé le président de séance. La conférence des présidents confirma le bien-fondé de la décision du président et le calme revint dans les esprits. Cet épisode confirme, s'il en était besoin, le rôle des fonctionnaires de la séance dans le déroulement des débats. Ils assurent, contre vents et marées, la conformité

des opérations à la règle. Dans le cas cité, il est clair qu'on ne revient jamais sur un vote. Le déroulement de la séance s'inscrit sans interruption au *Journal officiel* : il ne saurait laisser place à l'ambiguïté et à la controverse.

J'ai évoqué les deux fonctionnaires de la division des lois – un administrateur et un administrateur adjoint – qui se trouvent au plateau à main gauche derrière le président, face aux bancs du gouvernement et des commissions. Outre la responsabilité du chronomètre, il leur incombe d'élaborer les textes votés par l'Assemblée et de les transmettre au gouvernement et au Sénat. Au fur et à mesure, l'administrateur adjoint note, sur la grille d'amendement, un rond rouge si l'amendement est accepté, un trait bleu si l'amendement est non soutenu ou rejeté. Les amendements retenus sont immédiatement insérés dans le texte du projet qui sert de base à la discussion. On agrafe, on colle. Il ne faut pas prendre du retard, surtout quand on travaille à un rythme de quinze à vingt amendements à l'heure. Le montage est fait en temps réel, car il faut produire rapidement le texte adopté en première lecture. Il faut le débarrasser de ses incohérences et de ses impropriétés. L'administrateur adjoint se charge de « nettoyer les amendements », selon l'expression imagée qu'emploient les praticiens, et d'enlever les guillemets superflus. Après il peut les coller et les insérer, sous le contrôle de son supérieur. Après la fin de la séance, les deux fonctionnaires retournent à leur bureau : pour eux, la tâche n'est pas terminée. Il leur faut prendre le temps de contrôler le texte, d'en redresser la rédaction. « On rajoute des chapeaux. On rerédige toutes les parties, parfois on signale quand il y a un problème de fond, des expressions inappropriées ou ambiguës ou des problèmes d'alinéas. Une fois le nettoyage vérifié, on se livre à une relecture pour vérifier la cohérence du texte. » Si la séance finit à 2 heures, les deux hommes restent parfois jusqu'à 3 h 30. Le texte ainsi produit est une véritable « peau de léopard », selon une autre expression familière. Au terme de deux relectures, il sera envoyé par plis à ses destinataires. Il comporte toujours la mention : « Le présent document est établi à titre provisoire. » Dans la langue

des initiés on l'appelle le *torchon*, car il fait apparaître les insertions d'amendements. Huit jours après le torchon, est éditée la « petite loi », toujours imprimée sur papier jaune. Le même texte sera édité en deux exemplaires sur vélin, signés par le président de l'Assemblée et scellés : l'un des exemplaires est destiné aux archives de l'Assemblée, l'autre au gouvernement. « C'est un métier de bénédictin, commente le chef de la division des lois. Il nous a fallu dix heures d'affilée à quatre pour labourer la loi de financement de la Sécurité sociale. Il faut lisser les textes, renuméroter tous les paragraphes. Tous les documents doivent être les plus authentiques possibles. » Il évoque aussi « ces moments scabreux pour nous » où les amendements sont adoptés à une vitesse accélérée. À l'inverse l'obstruction, « c'est du pain bénit pour nous ». Un autre aspect du travail consiste, une fois les textes définitivement adoptés, dans la confection du recueil annuel des lois.

Comme à la division de la séance, ceux qui travaillent à la division des lois sont peu nombreux : les deux administrateurs et les trois administrateurs adjoints qui la composent se trouvent en permanence sur la brèche pour un travail qui requiert une résistance physique et nerveuse à toute épreuve. Selon leurs propres termes, ceux – ci participent à « la matérialisation de l'acte législatif ». Les mots qu'on emploie dans les deux divisions du service de la séance sont particulièrement évocateurs : confectionner les précédents ou le recueil des lois, lisser un texte, nettoyer des amendements... C'est à un véritable artisanat qu'on a affaire. De génération en génération le même savoir-faire se transmet. Pour seuls instruments, on en est resté au stylo et aux crayons de couleurs, à la colle et aux agrafes, ainsi qu'aux ciseaux. Interrogés sur l'intérêt d'informatiser ces tâches, les intéressés restent plutôt sceptiques. L'ordinateur n'apporterait pas, selon eux, plus de souplesse, de rapidité et de fiabilité dans ce genre de travail.

Dans un autre domaine, on observe également une persistance des méthodes traditionnelles. Il s'agit des fonctions liées au compte rendu des séances. Les secrétaires des débats qui sont installés sous la tribune doivent livrer au

Parlement, au gouvernement, et surtout à la presse le compte rendu fidèle de la séance dans le meilleur délai. Ils sont trois côte à côte qui se relaient. Au-dessus d'eux, à mi-hauteur entre la tribune et le président, se trouve leur directeur ou « réviseur ». Chacun d'eux prend un quart d'heure de notes puis dispose d'une heure et quart pour rédiger son texte. Le bulletin de séance rédigé sur-le-champ peut ainsi être diffusé presque aussitôt par les téléscripteurs. Le compte rendu relu et corrigé par le réviseur – *l'analytique* – passe directement à l'imprimerie. Il sera disponible moins de trois heures après la séance. Le service comprend dix-sept personnes. On les recrute par un concours spécifique : à la différence des autres administrateurs au profil proche des énarques, on a affaire ici à des littéraires dont certains sont issus de Normale sup. Chacun produit deux à trois cents feuillets par semaine, ce qui n'empêche pas certains d'entre eux d'écrire sur d'autres sujets *. Chaque *analytique* est un petit chef-d'œuvre qui parvient à restituer tout à la fois le contenu et le ton des interventions, et même l'atmosphère d'une séance avec les notations (murmures, interjections, cris, rires, etc.). Les secrétaires sont les lointains héritiers de ces logographes dans la loge desquels Louis XVI s'était réfugié en 1792. Ils ont toujours quelques perles à vous conter. Leurs deux outils sont le stylo et la montre. À peine si un ou deux ordinateurs ont fait leur apparition dans le service. Qu'importe : comme leurs collègues de la séance, les secrétaires des débats sont plus confiants en l'intelligence humaine qu'en la technique. Ce ne sont pas les sténographes qui les démentiront. Eux sont chargés de prendre en notes l'intégrale des débats pour publication au *Journal officiel*. Celle-ci prendra trois jours. Les sténographes se relaient toutes les deux minutes et vont ensuite traduire leurs notes, avant

* Le scénariste Pierre Bost, l'ethnologue Jean Pouillon (qui définissait cette profession comme « un métier d'imbécile qui demande de l'intelligence »), l'écrivain Bernard Pingaud, ont occupé ces fonctions, comme c'est le cas aujourd'hui du philosophe François George et de l'historien Laurent Theis.

de retourner au pied de la tribune se livrer à une nouvelle prise. Contrôlés par un réviseur, les feuillets pourront être vérifiés par l'orateur concerné, à condition qu'il n'apporte que des modifications de forme. À la lecture du *JO*, on est sidéré par l'extraordinaire précision du travail accompli. Les moindres paroles prononcées sont non seulement transcrites, mais leur auteur est identifié alors que dans l'hémicycle, on a parfois bien du mal à repérer, au milieu du brouhaha, d'où vient tel bon mot ou telle invective. Ce qu'un appareil enregistreur ne peut réaliser, les sténographes y parviennent. Comme celle des secrétaires, leur technique n'a pas évolué depuis des décennies. Elle était déjà décrite en détail dans un ouvrage publié il y a plus de quarante ans *.

L'irruption de la modernité

La fabrication de la loi à l'Assemblée est semblable à un artisanat. Elle a suscité des « métiers » qui jouent un rôle essentiel au cœur de l'institution. Lorsqu'on évoque l'Assemblée on pense le plus souvent à la parole, à l'art oratoire. On oublie que les mots prononcés ne prennent leur relief que dans la perspective d'une production permanente de textes. De même, sans le *Journal officiel* et *l'analytique*, le discours parlementaire n'existerait pas comme parole publique. Certains disent que le Palais-Bourbon est un univers de papivores : « La consommation d'alcool s'est effondrée ces dernières années, mais celle de papier est en inflation galopante », commente, un rien désabusé, un vieux parlementaire. Le fétichisme de l'écrit est le contrepoint obligé du culte du précédent. L'activité législative et son cortège de procédures imposent d'inscrire noir sur blanc ce qui demeurerait, sinon, de l'ordre des vaines paroles. Se pose cependant la question des méthodes et des techniques aujourd'hui encore en vigueur. Nombre de jeunes élus, tous

* Jacques Isorni, *Le Silence est d'or ou la parole au Palais-Bourbon*, Paris, Flammarion, 1957.

partis confondus, critiquent ce qu'ils considèrent comme une organisation désuète. Selon eux, l'Assemblée n'a pas su se mettre au diapason du présent, preuve s'il en était de l'enfermement de l'institution. Alors que l'informatique est désormais un instrument essentiel en matière de communication, l'idée qu'on puisse s'installer dans l'hémicycle avec son ordinateur portable est simplement unimaginable. De même la perspective d'avoir accès direct à des banques de données qui pourraient être utiles, lors de l'examen de textes, demeure lointaine. Tout se passe comme si le règne des trois P, tout en entretenant le lustre de l'institution, avait durablement enkysté celle-ci. Et les critiques ne sont pas tendres avec ce palais vieillot, encroûté dans des activités d'un autre âge. À quoi les tenants de la tradition répondent qu'aucun ordinateur ne saurait se substituer au cerveau bien fait d'un administrateur. La question est cependant posée : la cité interdite peut-elle s'ouvrir sur la modernité, ou est-elle condamnée à vivre décalée par rapport à une société de l'information en constante évolution ?

Face à ce dilemme, et dès sa première présidence, à partir de 1988, Laurent Fabius a privilégié une politique d'ouverture que ses successeurs n'ont pas démentie. L'informatisation des services s'est faite progressivement, mais aujourd'hui l'ensemble des bâtiments est câblé, ce qui favorise l'usage de l'Internet. L'Assemblée dispose de son site sur le web. En un an le nombre de visiteurs est passé de 9 000 à 25 000 par mois en moyenne, avec des pointes à 60 000. Le nombre de pages consultées est passé de 200 000 à 1 300 000 en un an, entre 1997 et 1998. Les services ont été réorganisés avec la création d'une division de l'information multimédia. Tous les parlementaires ont été dotés d'une boîte aux lettres électronique. Au début, les élus étaient plutôt réticents, craignant que ce nouveau média leur complique la vie plus qu'autre chose. Mais souvent les jeunes assistants, enchantés de s'initier à l'informatique, les ont poussés à s'équiper. En outre, trois cents députés ou leurs collaborateurs ont eu droit à une formation. Autre initiative : la distribution d'ordinateurs portables à une quarantaine de parlementaires, afin de les fami-

liariser avec cet instrument de travail. Dans l'ensemble, les politiques ont commencé à s'acclimater à l'outil informatique. D'abord prudents, ils ont compris les avantages qu'ils pouvaient tirer des nouvelles techniques de communication. Les voilà qui commencent à s'engouffrer dans l'innovation, avec quelque retard par rapport à d'autres professions. Ils manifestent toujours, cependant, une certaine répulsion à manipuler eux-mêmes les machines, étant habitués à confier ce genre d'outil à leur secrétariat. L'expérience des portables montre cependant que munis de ce genre d'appareil, les parlementaires tendent à modifier leur pratique en s'appropriant l'ordinateur. La perspective de disposer de banques de données revêt alors pour eux un réel intérêt.

Toutes ces initiatives nouvelles ont été lancées sur l'impulsion du président et de son cabinet, dans le cadre du programme intitulé PRATIC. Sous ces initiales prometteuses, il faut lire « Programme pour l'Assemblée des technologies de l'information et de la communication ». L'un des volets de ce programme a suscité quelque inquiétude parmi les gardiens de la tradition. J'avoue avoir moi-même été plongé dans une certaine perplexité quand on m'a parlé pour la première fois de la « dématérialisation des procédures » initiée par la présidence. Cette expression énigmatique recèle pourtant une signification bien précise. Désormais il s'agit de ne plus se cantonner au support papier : à terme, on assisterait à une véritable informatisation de procédures qui n'ont jusqu'ici mobilisé, on l'a vu, que le stylo et le crayon. Déjà il y a quelques années un pas a été franchi avec le plan répondant au sigle majestueux d'AMIRAL. Il a abouti à l'informatisation des documents jusqu'ici uniquement disponibles par support papier. On peut accéder, sur le site de l'Assemblée, aux projets et propositions de loi en examen, au compte rendu analytique, aux textes adoptés : la version torchon est même fidèlement reproduite sur l'écran... La dématérialisation des procédures devrait franchir une étape nouvelle, avec l'introduction toute récente du dépôt d'amendement par courrier électronique. Les premières réactions des inté-

ressés sont plutôt timides ; ils ont l'habitude de transmettre leur amendement au service de la séance. Certains s'interrogent sur les risques de fraude, dans la mesure où cette technique ne permet pas la signature des textes. De leur côté les services concernés ont encore du mal à penser que le support papier puisse laisser un jour place à une expression en mode virtuel. Après tout, on peut imaginer que soient progressivement numérisées toutes les procédures que secrète l'institution, à commencer par le règlement et la cohorte des précédents. Et pourquoi accumuler des tonnes de papier, alors que la plupart des amendements ont une durée de vie aussi brève ? Ces perspectives ne semblent pas choquantes ou irréalistes. Et pourtant elles suscitent des résistances dans le microcosme bourbonien. On peut y voir une sorte de querelle larvée entre les anciens et les modernes, le combat toujours recommencé entre l'innovation et les pesanteurs institutionnelles.

Cette interprétation ne rend pas tout à fait compte, à mon sens, de ce qui est véritablement en jeu. La notion même de *dématérialisation* des procédures trace en fait un horizon en rupture avec la conception qui a de tout temps prévalu. De la Grèce ancienne à nos jours, le débat public a pour contrepoint obligé l'inscription de ce qui s'est dit sur un support matériel (stèle, parchemin, papier). La loi ne vaut que par la *graphè*. La matérialisation du texte est synonyme de sa pérennité. Même les *addenda* qui ornent les codes sont là pour signifier que ce qui a été édicté ne peut se perdre. Cette résistance aux injures du temps confère aux textes législatifs leur dignité particulière. Inscrits dans le texte, les débats et les édits de la souveraineté nationale trouvent ainsi une consistance qui les distingue des actions gouvernementales toujours soumises aux aléas de la conjoncture. Avec l'écrit, c'est toute la longue durée des codes et des lois qui trouve son inscription adéquate. Les techniques d'information viennent bousculer ce schéma. On conçoit que la dématérialisation dérange : elle met en cause cette sacralisation de la loi magnifiée dans l'hémicycle et tout autour par tant d'allégories et de grandes figures antiques. La virtualisation des procédures parlementaires

ouvre sans conteste une ère nouvelle, et l'on ne saurait en minimiser la portée.

Communiquer, communiquer !

Information, communication, les deux exigences semblent indissolublement liées dans l'esprit de tous ceux qui souhaitent que l'institution soit plus ouverte sur le monde. « L'Assemblée de l'an 2000 doit s'ouvrir aux citoyens », tel est le mot d'ordre de la présidence. La retransmission des questions d'actualité initiée en 1981 a marqué une première étape. Un nombre non négligeable de Français suivent ces retransmissions : 525 000 le mardi ; 683 000 le mercredi. Allant plus loin, c'est le projet d'une chaîne de télévision parlementaire qui va enfin se concrétiser, l'Assemblée ayant obtenu l'accord (et surtout l'apport financier) du Sénat. Par ailleurs, la présidence promeut une politique d'ouverture au public, par le biais des journées portes ouvertes avec une affluence record lors des journées du patrimoine : rien moins que 27 000 personnes en septembre 1999. Il y a aussi les expositions auxquelles peuvent accéder gratuitement les visiteurs : « 1789-l'Assemblée nationale » organisée lors du bicentenaire, « Députés, députés » en 1991, ont obtenu un beau succès, de même que celle consacrée à « 1848 » en 1998 ; la même année « Sport et démocratie » a été un peu éclipsée par le déroulement de la Coupe du monde de football. La fête de la musique a été aussi l'occasion d'ouvrir l'Assemblée à un public jeune et enchanté du concert qui se déroulait sur les marches du péristyle. On travaille aujourd'hui à la préparation d'une grande manifestation pour fêter le deuxième millénaire. D'autres initiatives telles que la reproduction géante du « J'accuse » d'Émile Zola pour le centenaire de sa parution visent à symboliser la vocation de l'Assemblée en matière de défense de la démocratie et des Droits de l'homme. La création d'une cellule pédagogique chargée de l'accueil des écoliers et des lycéens, ainsi que la réunion régulière du parlement des enfants vont aussi dans le sens

d'une sensibilisation du public à la fonction parlementaire. Autre innovation : l'ouverture du « kiosque », où le public accède sans avoir à montrer patte blanche, et où l'on peut se procurer tous les documents ayant trait à l'activité parlementaire.

Dans le monde politique la boulimie de communication est sans limites. Aussi l'Assemblée peut toujours compter sur le soutien des députés, quand elle lance un projet visant à les mettre en valeur. En 1999, pour le Printemps des poètes, les élus ont répondu à l'appel, quand il leur a été demandé de sélectionner un poème de leur choix en vue d'un recueil destiné au grand public. Presque tous se sont exécutés ; seuls quelques députés ont considéré, à l'image de Jean-Louis Debré, que les représentants de la nation avaient mieux à faire qu'à se livrer à ce genre d'exercice. Au top 50 de l'Assemblée on ne s'étonnera pas de voir plébisciter Apollinaire, Aragon, Baudelaire, Hugo, Prévert, Rimbaud, Verlaine. Surtout le public pourra s'amuser à découvrir les goûts de nos leaders politiques : Baudelaire pour Giscard d'Estaing et François Hollande, tandis que Robert Hue préfère Genet. Balladur, lui, en tient pour Rimbaud et Juppé pour Valéry. Quant à Madelin, sa poésie d'élection n'est autre que la « Prière pour aller au paradis avec les ânes » de Francis Jammes. Certains ont retenu des poètes étrangers : Yachar Kemal (Jack Lang) et Milosz (François Léotard). D'autres restent dans le proche. Le député de Saône-et-Loire Arnaud Montebourg, qui ne pouvait faire moins que d'élire le poète du cru, en l'occurrence Lamartine, quand son collègue de l'Yonne Philippe Auberger a choisi une native, Marie Noël. Résultat des courses ? Avant même sa publication le recueil avait déjà retenu l'attention des journalistes. Un bon point pour les communicants...

L'anthologie parlementaire des poésies, comme les expositions et les journées portes ouvertes, l'accueil de nombreux colloques, marquent la place éminente qu'occupe l'Assemblée dans notre culture. On nous donne en effet à voir l'histoire et le patrimoine de l'Assemblée. Nos députés exhibent leur culture. Il est vrai que les belles lettres sont

toujours à l'honneur au Palais-Bourbon, même s'il est loin le temps où un Louis Barthou écrivait ses *Portraits et salons romantiques* ou *La Vie amoureuse de Richard Wagner*, tout en menant une carrière politique de premier plan *. Reste à savoir si ces opérations qui popularisent le Palais sont un véritable antidote au désamour dont souffre la profession politique.

La communication n'est pas en elle-même la recette miracle qui ouvrira la cité interdite. Le fait, pour les citoyens, d'avoir accès à ce qui se passe dans l'hémicycle grâce à l'image est certainement un point positif du point de vue de la démocratie. L'une des questions les plus controversées est celle de l'adéquation du média télévisé par rapport à l'activité parlementaire. Déjà, au début du siècle, Eugène Pierre anticipait avec inquiétude les innovations à venir : « Faut-il donc demander à la science un phonographe magique permettant de faire entendre d'un bout à l'autre du territoire ce qui se dit au Luxembourg et au Palais-Bourbon ? Non. Cette impossible féerie ne serait pas l'idéal. Elle donnerait un maigre résultat. Pourquoi ? La parole est frêle et fugitive. Après l'avoir entendue, il faut l'entendre encore pour la posséder. Si rien ne la fixe, elle coule sur les cerveaux frivoles ou rebelles sans laisser plus de traces que la rosée du matin. Le plus puissant agent de diffusion c'est encore le vieux plomb du typographe, cet outil sacré qui vint libérer le monde il y a quelques siècles **. »

Pendant longtemps l'écrit a régné en maître dans le domaine de la communication. Le Palais-Bourbon drainait les journalistes. Les « séanciers », les « couloiristes » hantaient la salle des pas perdus et occupaient jour et nuit la tribune de presse. Les représentants des différents journaux ont encore aujourd'hui leur place indiquée par des

* Il finit tragiquement en 1934, assassiné à Marseille où il accueillait, en tant que ministre des Affaires étrangères, le roi Alexandre de Yougoslavie.

** Cité in Michel Ameller, « Regard(s) sur l'Assemblée nationale », art. cité, p. 13.

plaques gravées. Sous les deux précédentes républiques, la Chambre des députés constituait le cœur du système. Les journalistes parlementaires étaient des personnalités connues. Ils occupaient une position de premier plan. Deux facteurs ont contribué à modifier cette situation : l'affaiblissement du rôle du Parlement à partir de 1958, et surtout l'apparition de la télévision. Le pouvoir s'est déplacé vers l'Élysée et Matignon. L'expression politique a radicalement changé. Finis les longs discours, l'éloquence de tribune, désormais ce qui compte, c'est l'interview, « au 20 heures » de préférence, et la petite phrase qui fait mouche. On se bat pour obtenir ces créneaux tant convoités. Si la députation reste un point de passage obligé dans une carrière politique, pour réussir il faut percer dans les médias.

Un tel contexte n'a pas seulement affecté la profession politique ; il a aussi transformé la conception du journalisme parlementaire. Il est loin le temps où certains journaux consacraient une page aux débats de l'Assemblée. L'évolution du *Monde* est de ce point de vue révélatrice. Jusqu'au début des années 1980, il traitait l'Assemblée dans une forme proche de *l'analytique*. Aujourd'hui, les journalistes de ce quotidien considèrent plutôt l'Assemblée comme le prisme au travers duquel ils décrivent les événements politiques. Le Palais-Bourbon demeure un observatoire irremplaçable : c'est là qu'on trouve concentré l'essentiel du personnel politique. Rumeurs, révélations : le lieu s'y prête et tous les grands organes de presse ont leurs envoyés dans la place. Les journalistes aiment avoir des interlocuteurs privilégiés, et de leur côté, les élus rêvent d'être les chouchous des médias. À défaut de passer à la télévision, il y a ceux dont on lit souvent le nom au détour d'un article. Cela leur assure quelque satisfaction, même s'ils n'entrent pas dans le *happy few*, ces députés qui ont su capter la télévision.

Je me suis souvent attardé dans la salle des Quatre Colonnes. Comme derrière les grilles du zoo, je ne peux m'empêcher de suivre les va-et-vient des caméras et des députés au sortir de l'hémicycle, surtout quand il s'agit

d'une séance particulièrement animée. Il suffit que les grosses pointures s'approchent, et voilà braqués sur eux micros et caméras. J'aperçois Madelin paradant au milieu de charmantes. Devedjian n'est pas loin, et quand Hollande s'approche, on se précipite pour obtenir un commentaire socialiste autorisé. Je tourne la tête et j'ai le temps d'assister à l'arrivée de Jack Lang déjà prêt à intervenir, alors que Sarkozy parle dans un coin avec quelques habitués. Il y a aussi les piliers, responsables de groupe, présidents de commission. On ne les manquera pas, surtout s'il s'agit d'épiloguer sur le débat en cours. Les présidents de groupe ne sont pas toujours à la fête : Jean-Marc Ayrault en sait quelque chose qui dut s'expliquer, lors du PACS, sur l'absence de ses collègues ; quant à Jean-Louis Debré, c'est à lui qu'il incombe de commenter à chaud les derniers soubresauts du RPR. De temps à autre, le haut du panier est présent, et les anciens Premiers ministres, les dignitaires des deux camps, ne dédaignent pas glisser leur mot, telle une peau de banane destinée de préférence aux amis. Et puis il y a tous les autres : les Quatre Colonnes offrent à cet égard un spectacle cruel. La grande majorité des députés n'intéressent en effet aucun journaliste. Ils passent devant les caméras indifférentes ; ils guettent en vain le micro que pourrait leur tendre une radio, si périphérique soit-elle. Ils ralentissent le pas, ils arpentent les Quatre Colonnes : un tour, un autre tour, ne pas se presser, feindre l'indifférence... Mais non, ils ont beau tourner dans leur cage, seuls les grands fauves intéressent les médias.

Qu'on ne se y trompe pas : l'attraction exercée ne tient pas toujours au rang qu'on occupe dans la hiérarchie politique. Un exemple : Noël Mamère, député vert et maire de Bègles. La télévision, il connaît, pour avoir présenté « Antenne 2 Midi », et animé le magazine « Résistance » pendant plusieurs années. Son mandat a failli mal commencer lorsque, au cours d'une séance de questions au gouvernement, il a interpellé Robert Pandraud dans l'hémicycle, en lui rappelant qu'il avait plus d'affinité avec les « poulets » qu'avec les étudiants *. L'apostrophe a été d'autant plus mal prise que Pandraud a la réputation d'être un excellent parlementaire.

Mamère a fait amende honorable, et depuis il se spécialise dans les commentaires à chaud. Sa présence visuelle et sa brièveté font merveille. Pour les Verts, c'est une aubaine, même si son succès en agace certains.

Un autre député est devenu le champion toutes catégories de l'apparition télévisée. Il suffit qu'André Santini apparaisse avec son crâne chauve, son gros cigare et ses yeux pétillants pour aimer les caméras. Modeste, il commente : « J'ai un seul créneau, celui de l'humour. » Et c'est vrai, ses formules font souvent mouche. Certaines sont restées célèbres, comme lorsqu'il avait dit de ses amis de l'opposition : « Ils sont au fond de la piscine et ils continuent à creuser. » Mi-amusé, mi-cynique, il résume ainsi ses rapports avec les journalistes : « On vient toujours me chercher pour l'accroche et pour la chute. » Au baromètre de la notoriété, que peuvent valoir des heures de travail en commission et en séance, contre une minute vingt bien employée devant les caméras ? André Santini est le premier député post-moderne de l'Assemblée : pour lui, la politique est discréditée dans l'opinion, et les grands discours n'intéressent plus personne. Alors, pour exister, reste le spectacle, les talk-show télévisés. La pratique d'André Santini est cohérente avec la recherche d'une forme d'expression en rupture avec le discours langue de bois qui a longtemps marqué la profession, au point de lasser l'opinion. Il prend acte de la fin d'une époque et en tire les conséquences, sans se réfugier dans une dénonciation hypocrite du pouvoir des médias. Sous ses apparences détachées, le maire d'Issy-les-Moulineaux est reconnu comme un bon gestionnaire urbain. Adeptes du multimédia, auteurs d'un ouvrage sur ce thème, il a récemment célébré un « technomariage *on line* » avec témoins virtuels. Dans le petit monde du Palais-Bourbon on l'apprécie aussi dans son rôle de président du club des fumeurs de havane, un cercle qui transcende les clivages politiques au nom d'une même passion pour le cigare, et que même Julien Dray, l'intransigent leader de la

* Robert Pandraud était ministre délégué à la Sécurité auprès de Charles Pasqua lors des manifestations étudiantes de 1986.

Gauche socialiste, fréquente sans états d'âme. « Juju », comme on l'appelle, fut en son temps la coqueluche des journalistes parlementaires, lorsqu'il ferrailait dans l'opposition contre les balladuriens et qu'il avait l'oreille de François Mitterrand. Aujourd'hui il est plus en retrait, mais on guette ses commentaires dès qu'il y a des vagues chez les socialistes. Et les femmes ? Mesdames les députées ont du mal à se faire une place : bien sûr on cite Frédérique Bredin, Françoise de Panafieu, Catherine Tasca. De nouveaux noms ont émergé plus récemment : Roselyne Bachelot et Christine Boutin, les sœurs ennemies du PACS, qui ont pour point commun d'être à droite, mais dont les positions sont diamétralement opposées sur tous les sujets de société. Feu de paille sans lendemain ? Les notoriétés médiatiques sont fragiles, surtout si l'on ne dispose pas d'une position forte dans l'appareil politique.

La course à l'image

Le Palais-Bourbon demeure très fréquenté par les journalistes *. L'Association des journalistes parlementaires comprend cent cinquante membres. Tous ces gens sont choyés, mais ils savent désormais à quel point les politiques sont prisonniers de l'image. Témoin cette réflexion d'un reporter d'une grande chaîne télévisuelle en faction avec son équipe dans la salle des Quatre Colonnes : « Ici on n'attend pas grand-chose. Ce sont eux qui attendent quelque chose de nous. Et si on n'était pas là à les attendre, ils auraient l'impression de ne pas exister. » Ce qui est sûr, c'est le peu d'intérêt que les médias accordent aujourd'hui au travail parlementaire proprement dit. De l'avis général, les questions orales retransmises à la télévision ne reflètent pas l'essentiel de ce qui se fait au Palais-Bourbon. « Figures imposées », selon Paul Quilès, elles permettent surtout aux députés de se faire voir, et éventuellement entendre, par les électeurs de leur circonscription qui suivent l'émission.

* On en compte quatre cents accrédités, dont cent étrangers.

C'est le moment où la place dans l'hémicycle présente un intérêt stratégique. « Avec d'autres collègues femmes, on nous a placées juste derrière le banc du gouvernement, observe une élue socialiste : c'était bien qu'il y ait des femmes bien en vue. Pour moi qui suis nouvelle, ça me permet de me faire connaître. Quand Jospin ou un autre ministre parle, je me trouve dans le champ de la caméra. » Mais la procédure des questions ne laisse pas place à un véritable débat ; si elle offre une tribune commode au gouvernement, elle donne surtout à voir les mouvements d'humeur de l'opposition, et de temps à autre un accrochage plus ou moins violent entre les deux camps. Comme seuls les orateurs ont droit au son, cela produit des scènes parfois cocasses, où l'on voit le président réclamer le silence, alors qu'on n'entend pas le moindre bruit. Cette agitation muette a de quoi surprendre. Tout se passe comme si on avait peur de restituer dans sa crudité l'atmosphère d'une séance, de laisser affleurer les passions politiques.

La télévision a aussi rendu désuet l'art rhétorique qui fit les beaux jours de l'histoire parlementaire. Déjà le micro apparu dans l'hémicycle sous la IV^e République avait rendue obsolète une certaine forme d'éloquence où la puissance et la chaleur des voix étaient à l'honneur. On pense à Jaurès, bien sûr, à Aristide Briand surnommé « le Violoncelle », aux radicaux Herriot et Daladier. Tous furent de grands tribuns. Edgar Faure et Paul Raynaud avaient été, dans leur jeunesse, des espoirs du barreau, premiers secrétaires de la conférence du stage des avocats de Paris. Ce dernier s'illustra une dernière fois en montant à la tribune à soixante-dix-huit ans pour faire triompher la motion de censure qui fit tomber le gouvernement Pompidou en 1962, et provoqua le référendum instaurant l'élection du président au suffrage universel. Avocat lui aussi, excellent orateur, Mitterrand représente la transition entre deux époques : il mit longtemps à apprivoiser le média audiovisuel, mais parvint à y exceller. Avec lui une époque s'achève. Comme l'écrit Jean Starobinski : « On peut considérer l'orateur à la tribune, à la barre, en chaire comme

une figure anachronique *. » Aujourd'hui un des effets de la communication de masse est d'avoir tué une certaine forme d'éloquence, une façon de surjouer, comme on dit au cinéma : Jaurès nous serait sans doute aussi insupportable à entendre que le tragédien Mounet-Sully qui faisait les beaux jours du Français à la même époque : beaucoup d'érudition, beaucoup d'effets dans des discours qui nous paraîtraient aujourd'hui d'une longueur presque insupportable.

C'est le grand oral de l'ENA plus que le souvenir de Démosthène qui sert d'étalon à nos hommes publics. Orateurs reconnus, Giscard d'Estaing et Fabius se sont distingués par leur clarté de raisonnement et leur aisance à parler sans notes tout en jonglant avec les chiffres. « Notre éloquence comme notre politique menacent de s'américaniser », écrivait déjà Joseph Reinach à la fin du siècle dernier **. Cette évolution vers plus de rigueur et moins de lyrisme n'a pas tout à fait réprimé l'attrait qu'éprouvent encore les élus pour la qualité du verbe. Parler avec maîtrise et conviction, c'est le moyen de se faire une place dans le petit monde de la politique. On cherche à être adoubé par les ténors : « J'ai été très touché, ému même, raconte Henri Plagnol, l'un des jeunes de l'UDF, quand Mazeaud, avec lequel, sur le plan des convictions, je n'ai pas grand-chose en commun, m'a tapé sur l'épaule en me disant : "Tu iras loin, à condition d'apprendre à parler sans notes." » Se faire reconnaître de ses pairs, être admis dans le petit cercle des orateurs de qualité, telle est la satisfaction qu'apporte l'éloquence dans l'hémicycle. Elle ne suffit plus, cependant, à assurer une popularité qui, elle, se gagne avant tout face à la caméra.

De ces débats, de ces discours, que retient la télévision ? À peine deux minutes au mieux dans le journal de

* Jean Starobinski, « La chaire, la tribune, le barreau », in Pierre Nora, (éd.), *Les Lieux de mémoire, II. La Nation*, Paris, Gallimard, 1986, p. 427.

** Joseph Reinach, *L'éloquence française depuis la Révolution jusqu'à nos jours*, Paris, Delagrave, 1894, p. XXXIII.

20 heures, et encore doit-il s'agir d'un débat de premier plan. Mais la plupart du temps, ce dont elle est friande, c'est l'incident de séance. « On parle pour la galerie », reconnaît Philippe Séguin. Et souvent la caméra s'attarde sur des travées vides, ou des personnages visiblement assoupis. La communication peut alors avoir des effets ravageurs. À force de privilégier le paraître, ne finit-elle pas par produire une image tronquée du débat politique ? Au point qu'il suffit parfois d'un événement superficiel pour capter l'attention des médias. J'ai assisté ainsi, dans les sous-sols de l'Assemblée, à la réunion du Club des tintinophiles présidé par le député de Charente-Maritime Dominique Bussereau. Quatre députés (deux socialistes, un RPR et un UDF) étaient appelés à disserter sur une question sensible : « Tintin est-il de droite ou de gauche ? » Le président de l'Assemblée s'était même fendu d'un message. Au même moment la séance continuait dans l'hémicycle, mais les médias avaient déserté les Quatre Colonnes. En bonne place, le buste de Tintin et l'effigie du bon Nestor un plateau à la main. Une forêt de caméras d'origines diverses, française, européenne, et même canadienne s'étaient mobilisées. Le soir même, toutes les chaînes firent écho à l'événement. Chacun tira Hergé, qui à droite, qui à gauche. Santini fut brillant, alignant les formules chocs : « Tintin ne promet pas la lune, il y va », conclut-il, un brin taquin envers ses voisins socialistes. De cette réunion je sortis songeur. Décidément nos députés ne cessent de vouloir la lune. Vieille comme le monde sans doute, cette quête de la *fama*, de la renommée, de la publicité, au sens premier du terme. Une image me revint brutalement en mémoire. Cela se passe fin juin 1998 : hors de l'hémicycle quelques parlementaires sont tranquillement assis côte à côte dans la salle des conférences. Ils sont silencieux, c'est bizarre. Je m'approche. Ils ont le regard rivé sur un téléviseur. Ce qu'ils regardent : un match de Coupe du monde. Tous sont fascinés par ces footballeurs qui ont su rallier les foules. Là où la politique a échoué, le sport s'impose. Matière à méditation dans cette course folle à l'image et à l'adhésion populaire...

Conclusion

Le désarroi des élus

Que retenir de cette exploration au cœur de l'Assemblée nationale ? Des multiples entretiens et observations effectués parmi les députés, ce qui ressort, c'est la prise de conscience collective d'une déstabilisation profonde du politique. Il n'est pas possible d'ignorer les perturbations que connaît aujourd'hui la fonction de représentation. Ballottés d'alternances en cohabitations, confrontés au soupçon qui plane sur l'activité politique, les élus ont de plus en plus de mal à construire une identité stable, à s'imaginer un avenir tout tracé. Ai-je rencontré des parlementaires heureux ? Comme me le disait l'un d'entre eux : « J'aime ce métier, mais je souhaite par-dessus tout que mes enfants ne se livrent jamais à ce genre d'activité. » Cette remarque n'est pas anodine ; en filigrane, il y a l'idée que la politique n'est sans doute plus un métier d'avenir. *No future ?* En tout cas, il n'est pas niable que les élus ressentent un certain désarroi face aux évolutions qui ont affecté la vie politique dans la dernière décennie. À les écouter se plaindre d'être mal aimés de leurs compatriotes et sans cesse en butte aux tracasseries des médias, on se demande parfois s'ils n'ont pas une légère tendance à assombrir la situation. Certes, le quotidien d'un élu, perpétuel va-et-vient entre sa circonscription et Paris, ayant plus souvent qu'à son tour le sentiment de n'être qu'un pion dans une partie qu'il ne maîtrise pas, n'est pas toujours enviable. Et curieusement, la décep-

tion de ne peser pas très lourd dans les destinées du pays est à la mesure de la fascination qu'éprouve tout nouveau député pour un lieu aussi prestigieux que le Palais-Bourbon. Mais faut-il s'étonner que des politiques, par définition toujours en quête de pouvoir, manifestent une certaine insatisfaction lorsqu'ils demeurent cantonnés dans un rôle parle-mentaire ? Tout ceux qui ont touché de près aux responsabilités gouvernementales, et l'on compte nombre d'anciens ministres à l'Assemblée, ne cachent pas la difficulté qu'ils ont eue à retrouver leurs fonctions d'élus. Bien avant la V^e République, les parlementaires se plaignaient déjà du peu de cas qu'il était fait d'eux par les ministres en place ; et de même n'hésitaient-ils pas à dénoncer la monopolisation des portefeuilles par un groupe restreint d'hommes de parti. Rien de neuf sous le soleil, alors ? À y regarder de plus près, il existe bien un malaise, dont se font l'écho les élus, mais que chacun d'entre nous ressent à sa manière. L'intérêt du public pour la politique et ses acteurs est moindre : on a pu le mesurer depuis une dizaine d'années avec la montée de l'abstentionnisme, alors même que l'opinion se passionnait de plus en plus pour d'autres types de compétitions, à commencer par le sport.

Dans une certaine mesure, les députés ne font que répercuter à leur manière ce recul du politique. Comme les politologues spécialisés, ils cherchent à expliquer la disgrâce qui semble les atteindre. Leur discours met l'accent sur les difficultés d'exercer aujourd'hui une fonction politique dans un système tout à la fois centralisé et en voie d'euro-péanisation rapide. Ils s'en prennent également aux excès de la société de communication. Au terme de mon enquête, il m'a paru intéressant d'examiner leurs arguments, qui mettent en évidence les problèmes du parlementarisme dans un système politique qui a connu en un demi-siècle des transformations profondes. Mais je souhaiterais aussi prendre quelque recul, et proposer une réflexion plus générale sur une question centrale, celle des pratiques de représentation dans nos sociétés. Il me semble, en effet, qu'au-delà des descriptions ethnographiques, et précisément

parce qu'elle y trouve sa source, l'anthropologie politique offre une perspective originale dans un débat qui a surtout mobilisé les philosophes, les politistes et les sociologues, et dont l'enjeu n'est rien d'autre que le futur des sociétés démocratiques.

Un lieu décentré ?

« Le Parlement est devenu un lieu clos aux rites démodés et qui ne montre de lui-même que sa caricature *. » C'est ainsi qu'un jeune député exprimait son désenchantement à l'aube des années 1990. Il s'appelait François Hollande et ne savait pas encore qu'il deviendrait l'un des hiérarques de la majorité socialiste voué, à ce titre, à beaucoup fréquenter le Palais-Bourbon. J'ai entendu des observations assez semblables émanant d'élus qui se situent aux divers bords de l'échiquier politique. Le RPR Hervé Gaymard par exemple : « On est complètement à côté de la plaque. Ça ne correspond pas à la vie réelle », ou le communiste Patrick Braouezec qui souligne que « le réel est ailleurs ». Il y aurait, à en croire nombre de mes interlocuteurs, un décalage entre la vie parlementaire et la réalité. Mais que désigne précisément l'expression « réel » qui revient si souvent dans la bouche des hommes et des femmes politiques ? Première réponse : la réalité, ce sont les problèmes quotidiens des gens, loin des ors et des lambris des palais de la République. Or ces problèmes ont pris une tournure souvent dramatique avec les restructurations industrielles, la montée du chômage et l'accentuation des inégalités. Plus on se référerait à la « fracture sociale » et plus les députés mesureraient la faible marge de manœuvre dont ils disposaient face à des processus dont la maîtrise relevait avant tout des forces économiques. Les trois alternances successives qu'a connues l'Assemblée depuis 1988 ont chaque fois renouvelé sérieusement le personnel électif.

* François Hollande, « Misère du parlementarisme », *Autrement*, 122, 1991, p. 25.

Mais sitôt en place, les nouveaux parlementaires se trouvaient confrontés à une difficulté majeure : tenir la promesse – toujours la même – de faire reculer le chômage. Après les soirs d'ivresse d'une élection gagnée, il leur fallait bien vite déchanter et prendre conscience qu'ils ne pesaient pas lourd, la plupart des mesures se concoctant dans les ministères et dans les milieux économiques. C'est sans doute à ces modes de décision que pensent les députés lorsqu'ils évoquent le réel. L'intégration européenne ne fait que renforcer ce sentiment de décentrement, alors que les principaux enjeux sont désormais traités au sein des institutions communautaires.

Voici donc nos représentants du peuple débordés par le réel. Pour rendre compte de cette perte d'emprise sur le monde qui les environne, ils avancent généralement trois explications qu'on retrouve comme en miroir chez les analystes patentés de la vie politique. La première se fonde sur l'histoire : le parlementarisme a connu son apogée sous la IV^e République, puisque c'est à l'Assemblée que le pouvoir était tout entier concentré. Les gouvernements n'étaient pas maîtres de l'ordre du jour et pouvaient tomber sur une simple interpellation. La légitimité qui s'imposait était doublement ancrée dans le territoire et les appartenances partisans. Or, c'est au sein du Parlement que fonctionnait dans toute sa plénitude la dialectique du local et du national. C'est aussi en ce lieu que se jouaient les rapports d'alliance ou d'antagonisme entre les partis. Une majorité se construisait ou se défaisait à la Chambre, tout convergeait vers le Palais-Bourbon. De Clemenceau à Edgar Faure, tous les premiers rôles de la politique n'auraient pu s'imposer par leur seule éloquence : il leur fallait entrer dans un jeu subtil de tractations pour accéder aux responsabilités suprêmes. Celles-ci s'effondraient sur un simple mouvement d'humeur de l'Assemblée. *Le Président* campé par Simenon et qui fut adapté au cinéma avec Gabin dans le rôle d'un vieux lion de la politique n'a pas grand-chose de commun avec les personnages qui portent aujourd'hui ce titre. Son ascendant s'exerce principalement dans l'enceinte du Palais-Bourbon : porté au pinacle par ses col-

lègues, il en subira plus tard les avanies, reproduisant en cela le parcours semé d'obstacles qui fut celui de nombre de leaders des républiques prégaulliennes. La roche Tarpéienne est près du Capitole. Mais c'est parce que le Capitole est le cœur battant de la vie politique.

Cette situation n'est plus guère comparable à celle que nous vivons aujourd'hui. C'est que de Gaulle est passé par là : la notion de président a changé. L'élection de ce dernier au suffrage universel, conjuguée à la limitation des pouvoirs du Parlement, est citée par tous mes interlocuteurs comme la mutation déterminante. Après 1962, les députés ont perdu leur belle assurance : ils n'étaient plus désormais le centre du monde (politique). L'affirmation progressive de ce qu'on a pu appeler la « monarchie présidentielle » a eu raison de la résistance des parlementaristes les plus endurcis. Mendès France aura été l'un des rares à se présenter tout à la fois comme moderniste et soucieux de rendre à l'Assemblée ses prérogatives. Les modernes ont massivement opté pour la prééminence de l'institution présidentielle. Cela ne pouvait qu'affaiblir un peu plus la cause du parlementarisme, surtout venant de personnages qui, tels Mitterrand et Giscard d'Estaing, avaient fait leurs classes sous la IV^e. Le véritable paradoxe et sans doute le tournant décisif correspondent à l'expérience de la cohabitation. Jusqu'alors le système tournait sur deux pieds, l'harmonie étant de règle entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. La cohabitation rompt la cohésion qui unissait le président et « ses » députés. Celui-ci prend acte de la discordance en désignant pour Premier ministre le chef de la nouvelle majorité législative. La cohabitation marquerait-elle le retour en force du parlementarisme ? N'y a-t-il pas là une véritable atteinte à l'esprit de la V^e République ? C'est ce qu'ont appréhendé non seulement le fondateur de celle-ci, mais aussi ses deux premiers successeurs, Giscard envisageant de se retirer à Rambouillet si la gauche l'emportait aux législatives de 1978. Or, curieusement, la cohabitation n'a nullement redonné un lustre particulier au Parlement. *A contrario*, elle a plutôt renforcé l'inféodation de la majorité à un homme. Car cette situa-

tion crée un face-à-face entre le Premier ministre et le président. Chacun se doit d'affirmer son pouvoir en marquant l'autre au plus près. Ce qui se joue est une permanente confrontation entre un président et un présidentiable. Dans l'affaire les députés de la majorité comme ceux de l'opposition constituent des troupes de choc au service de deux ambitions contradictoires. L'expérience de la cohabitation n'a donc eu pour effet paradoxal que de renforcer encore un peu plus l'institution présidentielle, en réglant en quelque sorte l'antagonisme entre le détenteur de la fonction et son adversaire désigné.

La marge d'autonomie des parlementaires s'avère donc tout aussi réduite dans une France bicéphale que lorsque le président détient tous les pouvoirs. Même plurielle, la majorité est requise de suivre le Premier ministre, en évitant autant que faire se peut les écarts de conduite. C'est le groupe politique majoritaire qui doit donner l'exemple. On l'a vu traîner les pieds, comme ce fut le cas lorsque les troupes manquèrent à l'appel pour rejeter l'exception d'irrecevabilité lors de la discussion sur le PACS. À d'autres moments aussi, des socialistes ont fait preuve de mauvaise humeur, dans les discussions ayant trait à la nationalité ou au traité d'Amsterdam. Ici et là, on compte toujours un certain nombre de francs-tireurs et de fortes têtes. Mais dans l'ensemble la machine est bien huilée. Le parti du Premier ministre doit donner l'exemple : c'est le fameux syndrome du godillot. Le système français est ainsi fait, se plaignent les députés, que l'on se trouve presque plus heureux dans l'opposition que dans la majorité. On y trouve un espace d'expression qui manque singulièrement à l'adversaire. Drôle de dilemme où se trouvent plongés nos parlementaires, entre le silence imposé par la proximité du pouvoir et la parole aussi diserte qu'inefficace de ceux qui se posent en s'opposant. Lorsque les élus déplorent l'affaiblissement du rôle du Parlement, ils en voient principalement la cause dans le présidentielisme à la française, mélange de centralisation à outrance et de personnalisation excessive du pouvoir. Initiative, décision, l'essentiel relève du gouvernement, et ce n'est pas un hasard si le moindre conseiller

ministériel se voit plus courtisé qu'un président de commission par les lobbies soucieux de l'efficacité de leurs interventions. Ni la décentralisation ni la montée en puissance de l'Europe, deux phénomènes propres à affaiblir le pouvoir central, n'ont sur ce point changé la donne. Ou plutôt elles n'ont fait qu'affaiblir un peu plus l'impact politique de l'Assemblée. D'une part, les collectivités locales se sont vu attribuer des domaines de compétence qui échappent désormais au contrôle de la représentation nationale. De l'autre, la législation française devant s'aligner sur les normes européennes, les parlementaires se voient là aussi déposséder d'une part de leurs prérogatives, notamment dans les matières économiques et financières. On conçoit que cette double évolution soit durement ressentie par les intéressés. « Un Parlement pour quoi faire ? » La question est plus que jamais d'actualité.

Moderniser l'institution ?

Assiste-t-on à un déclin inéluctable de l'institution délibérative ? Comme le constatait, non sans quelque ironie, un des fonctionnaires que j'interrogeais, il se trouve dans les cartons de chaque nouveau président de l'Assemblée nationale toute une panoplie de mesures propres à redorer le blason de cette auguste collectivité. J'ai évoqué les efforts de Philippe Séguin et de Laurent Fabius pour donner plus d'écho à l'activité parlementaire et en moderniser les méthodes : session unique, vote individuel, informatisation et mise en réseau, création d'une chaîne télévisée. Le thème de la modernisation est à l'ordre du jour : il implique aussi une réflexion sur les finalités du Parlement et une meilleure répartition des fonctions électives. Concernant les priorités du travail parlementaire, les « modernistes » prônent une extension de la fonction de contrôle. Cela se traduira par un renforcement du pouvoir de surveillance et d'évaluation qui incombe aux élus. La création des offices parlementaires, la multiplication des missions d'enquête vont dans ce sens. Mais les moyens dont disposent les com-

missions restent limités et l'administration gouvernementale reste circonspecte quand les parlementaires se montrent trop zélés. Si le consensus est de règle sur la nécessité d'une culture de l'évaluation, les majorités successivement au pouvoir, de même que les bastions de la haute fonction publique, à commencer par le tout-puissant « Bercy », se montrent beaucoup moins enthousiastes. Une autre exigence est régulièrement évoquée par les partisans d'une revalorisation du Parlement : la limitation drastique du cumul des mandats. Dans la tradition politique française, l'enracinement territorial a toujours constitué une donnée essentielle. Il est presque impensable, pour un député ou un sénateur, de ne pas détenir simultanément une responsabilité locale. Beaucoup de députés sont tout à la fois maires et conseillers généraux ou régionaux. Il a fallu attendre les années 1980 pour que le nombre des mandats soit limité. Aujourd'hui on ne peut plus être tout à la fois maire d'une ville de plus de trente mille habitants, président d'un conseil régional ou général et élu national. Il faut dire qu'avec la décentralisation et l'extension des compétences attribuées au local, la gestion conjointe de deux types de collectivités importantes était devenue acrobatique. Cela n'empêche pourtant pas les députés de continuer à rechercher les responsabilités territoriales. Leur implantation est inséparable d'une visibilité sur le terrain. Quoi de tel qu'une mairie ou une présidence de conseil général pour devenir un personnage incontournable et s'assurer une véritable longévité électorale ? Souvent aussi, la députation est le couronnement d'une carrière qui s'est traduite par l'acquisition des différents mandats locaux. Dans la tradition française, une figure se détache, celle du député-maire, inséparable de la très forte territorialisation qui caractérise le système électif.

En limitant drastiquement les possibilités de cumul, il s'agit d'introduire une nouvelle répartition des pouvoirs qui marquera plus clairement la séparation entre fonctions exécutives et fonctions législatives. Dans le bestiaire politique français, une figure se détache, celle du député-maire : entrés dans la légende, un Gaston Defferre à Mar-

seille, un Jean Lecanuet à Rouen, ou un Pierre Mauroy à Lille. Raymond Barre règne à Lyon, Jean-Pierre Soisson cumule allègrement, outre son siège à l'Assemblée, la mairie d'Auxerre et la présidence de la Bourgogne ; son collègue du Palais-Bourbon, Michel Vauzelle a abandonné la mairie d'Arles pour la présidence de la région Provence-Côte d'Azur. Georges Frêche, député-maire de Montpellier, bataille pour la présidence du Languedoc-Roussillon. Bref, on n'en finirait pas d'énumérer les situations de double ou triple mandat. Est-il possible de mener de front une activité législative et des fonctions exécutives locales ? Ne faut-il pas introduire une séparation claire entre la représentation nationale et les fonctions territoriales, comme le font la plupart des autres pays ? N'est-ce pas une manière de pallier l'absentéisme qui guette des élus sans cesse au four et au moulin ? Cela devrait permettre aux députés d'être des législateurs à temps plein et d'exercer pleinement leurs fonctions de contrôle, tout en offrant aussi l'avantage d'éviter les dérives qui ont conduit certains élus à devenir des petits potentats locaux. En règle générale les députés souscrivent à cette perspective qui se veut plus rationnelle et propre à aligner la France sur les autres démocraties. Mais, sitôt dénoncés les méfaits du cumul, mes interlocuteurs de gauche comme de droite émettent des doutes sur l'idée qu'une telle réforme offre le moyen, à elle seule, de surmonter la crise qui affecte la représentation politique. Certes, les députés feront sans doute mieux leur travail, mais ils vont se trouver enfermés en permanence dans le microcosme du Palais-Bourbon. On peut se demander si l'on n'assistera pas à l'émergence d'une nouvelle technocratie, experte en fabrication de lois, habile en production d'amendements, mais coupée des réalités qu'elle ne côtoiera plus que le temps d'une campagne électorale. Car il faudra bien que les membres de l'Assemblée conquièrent la légitimité que donne le suffrage du peuple. Leur rapport au terrain ne sera-t-il plus commandé que par la perspective angoissante de leur réélection ? Entreront-ils en concurrence directe avec les responsables locaux (maires, conseillers généraux) ? Dans toutes les hypothèses, on ne fera

jamais l'économie de cet élément essentiel de la démocratie parlementaire : l'élection. Si la « modernisation de la vie politique » fait parfois figure de panacée dans les cercles dirigeants, c'est au nom de l'illusion tenace selon laquelle la professionnalisation de la vie politique, une régularisation des statuts, un personnel plus homogène, permettraient de résoudre la crise, en assurant au discours politique des conditions de recevabilité adéquates. On se situe là dans une problématique entièrement commandée par des impératifs de communicabilité, et c'est là que le bât blesse.

En effet l'objectif de modernisation des pratiques électorales est souvent envisagé comme un moyen de restaurer le lien entre les élites politiques et les citoyens. L'Assemblée a perdu son aura, parce qu'elle a vu ses prérogatives rognées dans le cadre du régime inauguré par de Gaulle, mais surtout parce que le foyer central du discours politique, la télévision et ses exigences, a sonné le glas de l'éloquence parlementaire. Il lui suffit d'être présente dans les couloirs et d'y recueillir les petites phrases, et surtout, c'est désormais aux politiques de se déplacer dans les studios. Face au pouvoir des médias, quel peut être l'impact de l'instance démocratique ? Le lieu démocratique par excellence, l'Assemblée, serait-il désormais éclipsé, rejeté à la périphérie d'un système qui fonctionne selon d'autres règles ? Dans le désarroi des élus, il y a la perception d'un déplacement presque inéluctable des lieux du politique. D'où peut-être cette perception d'une perte de réel, d'une sorte d'évanescence. La rage de communiquer que j'ai ressentie au sein de l'institution, cette quête d'une opinion publique qu'il faudrait réconcilier avec les politiques a parfois une résonance pathétique. La modernisation à tout prix, l'idée d'une possible régénération de la politique n'a pas, loin s'en faut, les effets escomptés. D'abord, parce qu'elle renforce la perception d'un retard, d'une inadéquation de la sphère politique aux exigences de notre temps. Ensuite, parce qu'elle pose en arbitre une opinion publique qui serait censée donner enfin son quitus. Or on sait bien que ladite opinion n'existe pas : elle est le produit d'un processus complexe qui se gère dans les médias. Tout se passe comme

si les élus, toutes tendances confondues, étaient engagés dans une recherche quasi messianique visant à revaloriser leur image par les procédés les plus divers. Quelles que soient ces tentatives, elles ont toutes pour point commun d'accepter le règne d'un unique dieu, la communication et de ses sectataires, les médias. Que les politiques soient obnubilés par ces derniers ne fait aucun doute. Au point d'en oublier parfois qu'ils ont une activité bien réelle et que les pratiques de la représentation ne s'épuisent pas dans la vacuité des quelques phrases dont s'emparent des journalistes toujours à l'affût. Il est peut-être temps – et c'est l'un des enseignements que je retiens de mon immersion prolongée à l'Assemblée – de sortir d'une vision qui enferme de plus en plus le politique dans la sphère communicationnelle, et d'esquisser une autre approche du phénomène.

La délibération

En premier lieu, il vaut la peine de s'interroger sur le sens même de toute activité parlementaire. Car l'Assemblée n'est après tout que la mise en œuvre d'une visée plus fondamentale : cette institution est tout entière axée sur une pratique qui a nom *délibération*. Dans son essai sur *Parlementarisme et démocratie* publié au début des années 1920, Carl Schmitt mettait l'accent sur cette caractéristique essentielle du Parlement d'être un lieu où l'on délibère, c'est-à-dire où l'on échange sur un sujet donné des arguments et des contrarguments *. À la différence de la sphère exécutive, celle de l'action et de la décision, la sphère législative est tout entière focalisée sur un ensemble de processus d'ordre discursif. Dans ce contexte la volonté populaire est convoquée pour élaborer le *nomos*, la loi, en confrontant et en évaluant différents énoncés : le travail parlementaire se fonde sur une interlocution. Mais cette

* Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, 1923, 2^e éd., 1926, Paris, Seuil, 1988. Cf. notamment le chapitre 2 sur « Les principes du parlementarisme ».

dernière est orientée vers la production d'une norme applicable à l'ensemble des citoyens. « La loi est *veritas*, contrairement à la pure *autoritas* », note Carl Schmitt * qui souligne que nous sommes ici dans le registre du juste et non dans celui de l'ordre qui caractérise l'exécutif. Aussi les pratiques d'assemblée, depuis les temps anciens de la *boulè* athénienne, mettent en scène l'échange des opinions en vue d'obtenir une vérité relative. En d'autres termes, et au-delà du cas particulier de l'Assemblée nationale, l'idée même de parlementarisme implique un effort commun, non pour imposer un ordre par la force, mais pour dire ensemble le juste et le vrai. Dans leur projet de Constitution auquel Schmitt se réfère, les Girondins indiquaient que « les caractères qui distinguent les lois sont leur généralité et leur durée infinie ** ». Ce souci de faire prévaloir le général sur le particulier, de faire en sorte que les textes soient dotés d'une pérennité substantielle, est le propre des débats parlementaires.

À la différence d'une discussion académique où l'échange d'arguments est associé à une visée de connaissance, le débat parlementaire a sans cesse pour contrepoint l'action. En ce sens, la distinction entre *agere* et *deliberare*, entre ce qui relève de l'exécutif et du législatif, ne prend de relief que parce que les deux domaines sont aussi étroitement imbriqués. Toute vérité émanant de ce lieu éminemment politique qu'est l'Assemblée ne peut être que relative, car elle met en cause des relations entre humains membres d'une société donnée. C'est en référence à la réalité des forces en présence, des intérêts en cause tels qu'ils se font entendre aux quatre coins de la société civile, que les parlementaires peuvent prétendre déterminer cette vérité relative, ou du moins accéder à un certain niveau de généralité. Le processus législatif ne pourrait prendre son essor, sans qu'il y ait un accord préalable quant à la nécessité de rechercher infatigablement la généralité au-delà des inté-

* *Ibid.*, p. 56.

** Projet de Constitution des Girondins, 1793, titre VII, section II, article 4, *in ibid.*

rêts singuliers. Encore faut-il s'entendre sur ce qu'on acceptera comme une généralité pertinente. Et dans une assemblée toujours marquée par le clivage entre majorité et opposition, il s'agit là d'un moment essentiel, car il constitue le préalable absolu à toute discussion. Par exemple lorsqu'on a élaboré un texte comme le PACS, le fait d'accepter ou non qu'il soit applicable à telle ou telle catégorie (hétérosexuels, homosexuels, fratries) relevait d'une décision concernant la portée de ce texte, l'amplitude des relations sociales et affectives concernées. À son tour cette décision qui fixait en quelque sorte le niveau de pertinence du futur cadre législatif était déterminée par un rapport des forces au Parlement. Le fait que la gauche plurielle soit majoritaire et qu'en son sein les partisans d'une juridicisation de certaines formes de partenariat constituent un noyau actif a eu pour conséquence, d'une part, la mise à l'ordre du jour d'une proposition de loi, d'autre part, un certain cadrage de la discussion dont l'opposition était obligée de tenir compte pour déployer ses contrarguments.

L'acte même par lequel on met une question à l'ordre du jour n'est nullement anodin. Il consiste à mettre sur la place publique un problème : « la séance est ouverte », proclame le président, et cette formule implique que tout ce qui est dit sera accessible à n'importe quel citoyen. On a pu constater l'importance accordée à la transcription des travaux de l'Assemblée. C'est que le parlementarisme se caractérise non seulement par la toute-puissance de la discussion, mais aussi par la publicité qu'elle requiert. Cette double dimension de la pratique d'assemblée est attestée dans l'ancienne Athènes, avec l'*agora*, c'est-à-dire la matérialisation d'un lieu collectif de débat. D'autres sociétés très éloignées mais qui ont développé un système d'assemblée témoignent de la même exigence d'un lieu public, où la parole est libre et doit être audible de tous les citoyens. J'ai ainsi pu observer dans des sociétés d'Éthiopie méridionale ce souci de matérialiser des espaces publics de débat. Le cas le plus frappant est celui des Ochollo installés sur un piton rocheux. Leur territoire est divisé en quatre quartiers eux-mêmes subdivisés en sous-districts. Chacun est doté d'une place

d'assemblée, et au sommet du rocher se trouve la place centrale où se réunissent les assemblées plénières. Les lieux d'assemblée sont des espaces consacrés et l'introduction des débats est marquée par un rituel spécifique accompli par l'un des dignitaires présents *. Comme à l'Assemblée nationale l'ouverture de la séance est un moment fort : ce qui sera dit est doté d'une dimension nouvelle, car c'est la *polis* qui s'exprime au travers des opinions contradictoires des intervenants.

Que le parlementarisme, dès ses origines et dans les contrées les plus diverses, implique la publicisation ne nous étonnera pas. C'est qu'il consiste en effet en une mise en représentation des intérêts et des opinions. Lorsqu'on évoque l'idée de démocratie, on présuppose tout naturellement l'existence d'une représentation. L'expression même de représentants, pour désigner les élus du peuple, n'est d'ailleurs pas sans ambiguïté, dans la mesure où elle amalgame ensemble deux notions : celle de mandataires d'une collectivité et celle d'acteurs d'un spectacle où la collectivité se trouve incarnée et dont elle est tout à la fois le référent et le destinataire. Il y a là un élément de réelle complexité qui renvoie à l'assomption d'un pluralisme coextensif à l'idéal démocratique. Dans ce dernier le politique est synonyme de débat : la société exige que ce débat soit accessible à tous, d'où la nécessité d'une mise en représentation. Il n'y a pas, dans ces conditions, de discussion parlementaire pure, déconnectée de l'environnement sociétal. L'élu parle devant un public, et dans le moment même où il échange des arguments *avec* ses collègues, il s'adresse à l'opinion, ou tout au moins à ceux qui votent ou sont susceptibles de voter pour lui. On mesure ici l'ambivalence fondamentale de toute représentation, puisqu'elle combine simultanément deux opérations discursives : l'*échange* et l'*adresse*. Le problème n'est pas tant que les députés se fassent les mandataires des groupes particuliers dans leurs discours, mais plutôt que les conditions d'énonciation de

* Marc Abélès, *Le Lieu du politique*, Paris, Société d'Ethnographie, 1983, chapitre 2.

ces derniers privilégient l'ambivalence. Le lieu du politique se caractérise par une donnée irréductible : *on y discute entre soi tout en s'adressant à des tiers.*

De la démocratie d'opinion à la démocratie de négociation

C'est dans ce contexte qu'il faut, à mon sens, aborder la question de l'évolution du parlementarisme aujourd'hui. Schmitt opposait la lutte des opinions qui constituait pour lui le cœur même de la démocratie d'assemblée, à la lutte des intérêts privilégiant les rapports de force au détriment de la recherche du vrai. La pratique de la négociation et du compromis relèverait de cette dimension de l'intérêt marqué par le primat du calcul, par opposition au travail d'assemblée où s'imposent les ressources de l'argumentation. Or de nos jours, explique Schmitt, les partis, jusqu'alors organes d'expression par excellence des opinions, sont devenus avant tout des groupes de pression, des groupes d'intérêts. Ce qui compte, c'est la compétition pour le pouvoir et non la discussion en vue de produire de la justice et des vérités relatives. « Si la situation du parlementarisme est si critique de nos jours, c'est parce que l'évolution de la démocratie de masse moderne a fait de la discussion publique, avec ses arguments, une formalité vide *. » Il est bien évident que la situation à laquelle se réfère implicitement Carl Schmitt, l'affaiblissement vertigineux de la démocratie parlementaire sous la république de Weimar, n'est en rien comparable aux problèmes que connaît le politique aujourd'hui. Pour reprendre un schéma proposé par Bernard Manin ** dans son analyse des « métamorphoses du gouvernement représentatif », le moment décrit par Carl Schmitt serait celui où la démocratie des partis s'impose par rapport au parlementarisme *stricto sensu*. Pour Manin, le parlementarisme est un type

* *Ibid.*, 102.

** Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, chapitre 6.

idéal privilégiant une figure de l'élu qui tire sa légitimité d'une relation de confiance essentiellement personnelle avec ses mandants et qui possède une réelle liberté d'opinion et de vote. Dans ces conditions la délibération et l'échange d'arguments sont l'alpha et l'oméga de la vie parlementaire. La démocratie des partis, qui émerge dans la seconde moitié du XIX^e siècle, met au premier plan le lien entre le député et sa formation politique. Les partis reflètent des identités sociologiques et le débat parlementaire devient au premier chef la scène des rapports de force entre les intérêts sociaux représentés. Le Parlement n'est plus alors le véritable sanctuaire de la discussion délibérative : les députés sont astreints à la discipline de vote, la majorité soutenant automatiquement le gouvernement, alors que la minorité s'y oppose. Les vrais débats ont lieu ailleurs, au sein des directions des partis et de leurs groupes parlementaires, et à un autre niveau dans des institutions de concertation économique (entre patrons et syndicats). Les critiques de Carl Schmitt à l'endroit des partis et de la primauté des intérêts sur les opinions renvoient sans aucun doute à cette conjoncture historique, anticipant sur une situation totalitaire où désormais seul un parti (unique) régent la politique.

Et cependant, aussi datées que puissent paraître ces analyses, lorsqu'on évoque la « crise de la représentation » que connaîtraient actuellement les grandes démocraties occidentales, la question soulevée n'est pas sans rapport, loin de là, avec les observations du penseur allemand. Notamment l'idée que le discours politique s'est vidé de tout contenu, que l'obsession de la « gouvernance » a pris le pas sur toute autre préoccupation, semble impliquer que la politique des intérêts s'est bel et bien substituée à la politique des opinions. Le Parlement européen offre sans doute le meilleur exemple de l'affadissement du débat d'opinion et de la montée en puissance d'une démocratie de la négociation. Il ne s'agit pas de gloser ici sur l'impact de cette institution dans le système communautaire. Beaucoup plus intéressant, me semble-t-il, consiste à en analyser le fonctionnement, en tant qu'il ne cesse de mettre en présence

des groupes d'intérêts et de s'imposer comme une instance incontournable de confrontation entre ces intérêts, ne laissant qu'une place infime aux traditionnels « débats politiques ». J'ai montré à quel point les politiciens se trouvaient déconcertés par le changement d'échelle lorsqu'ils se retrouvent à Strasbourg *. La principale cause du malaise tient moins à la perte des repères, qu'au sentiment d'être devenus principalement des experts chargés tout à la fois d'exprimer certains intérêts économiques et sociaux. Par exemple, pour un député français la défense des agriculteurs transcende facilement le sentiment d'appartenance à la gauche ou à la droite : les opinions s'effacent sous la puissance des enjeux. En outre, les élus européens n'ont qu'un seul but en tête : aboutir à des compromis acceptables dans les différents domaines abordés.

C'est pourquoi l'expertise, la connaissance des dossiers prime sur toute autre considération. On est passé de la démocratie de débat à la démocratie de négociation. L'Assemblée européenne, dont les pouvoirs ont été longtemps limités, constitue un excellent observatoire des évolutions en cours. Il est comme le miroir grossissant de fonctionnements qu'on peut d'ores et déjà observer dans les Parlements nationaux. Ce n'est pas un hasard si des formations politiques comme les Verts ont révélé leur efficience dans ce cadre, avant de trouver laborieusement une place dans l'univers politique national. Dans le cadre parlementaire européen, les majorités sont à géométrie variable : selon les questions abordées, on peut parvenir à s'entendre entre groupes qui n'ont pas *a priori* d'affinités politiques. Tout est là encore affaire de compromis. Peut-on cependant parler de majorités d'idées, telles que les rêvaient un Edgar Faure avec son « nouveau contrat social », ou plus récemment Michel Rocard lorsqu'il souhaitait que sur des problèmes de fond l'on dépasse les clivages politiques ? Rien de tel, en fait, dans la démocratie de négociation telle qu'elle se pratique au Parlement européen. C'est même tout

* Marc Abélès, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

l'inverse : l'expression « majorité pragmatique » serait plus adéquate pour désigner les coalitions qui émergent à certains moments pour se disloquer une fois le compromis obtenu. Cette situation est évidemment rendue possible par l'absence de gouvernement européen, les majorités n'étant pas ici astreintes à soutenir une politique que l'opposition se devra de critiquer. Mais, au-delà du cas spécifique de l'Assemblée de Strasbourg, il est clair que même le fonctionnement des Parlements nationaux se conforme de plus en plus au modèle de la démocratie de négociation.

Lorsqu'il est par exemple question du nucléaire, on voit ainsi se jouer une partie qui oppose deux types d'intérêts différents, d'un côté le « lobby nucléaire », de l'autre un public sensible aux risques et aux nuisances environnementaux dont les Verts sont les représentants actifs. À l'Assemblée, on a vu converger dans la défense du nucléaire les gaullistes et une majorité de socialistes : le fait que Robert Galley (RPR) et Christian Bataille (PS) cosignent ensemble des rapports sur ce thème est révélateur. Quels que soient les choix futurs, ce qui nous intéresse ici, c'est que le problème n'est plus posé en termes d'idéologie, mais oppose désormais des coalitions d'intérêts. D'ailleurs, comme le font remarquer les porte-parole des deux camps, il n'y a pas sur le nucléaire un discours de gauche et un discours de droite qui s'affronteraient.

L'impressionnante transformation du politique que nous avons pu vivre en moins de vingt ans réside précisément dans l'effacement progressif du combat d'idées. Pendant longtemps le système a fonctionné sur la base d'oppositions fortes, de clivages radicaux qui articulaient les discours antagoniques de la gauche et de la droite. La situation internationale, la division en deux blocs, fondaient en quelque sorte la bipartition de la politique française. Il y avait, d'un côté, les communistes et ceux qui étaient prêts à s'allier avec eux, de l'autre, ceux qui considéraient qu'aucune perspective démocratique ne pouvait résulter d'une telle coalition. Issu de la guerre froide, le discours politique se devait de marquer en permanence le clivage qui séparait capitalisme et socialisme. On peut qualifier

d'« idéologie » ce type de représentation qui se caractérise par une extrême cohésion interne et ne prend sens qu'en s'opposant à un bloc conceptuel de même nature. Aujourd'hui, en relisant des discours de l'époque, on mesure la puissance de cette rhétorique. Prétendre que l'idéologie était déconnectée du réel, que le discours politique de l'époque n'était qu'une simple « langue de bois » ne suffit pas. Une expression comme « l'État des monopoles », loin d'être un ornement, renvoyait à une conception globale de la société comme divisée en classes, et dominée par une minorité avide d'extorquer un maximum de profit. Cette vision se trouvait renforcée par l'anticipation d'un avenir socialiste possible, déjà concrétisé par l'existence de formations sociales, certes imparfaites dans leur fonctionnement, mais incarnant la rupture en acte avec le capitalisme dominant. Dans l'autre camp, celui de la « liberté », un travail idéologique aussi intense alimentait le discours des politiques. Il tirait argument des échecs du « socialisme réel » et de l'amélioration du mode de vie dans le monde occidental.

Dans ces conditions, le discours qui est l'arme première des politiques avait une vocation universalisante. Tout aussi bien qu'un candidat à la présidence, un élu de base n'hésitait pas à se lancer dans une argumentation dont l'enjeu n'était pas seulement l'amélioration de la situation locale, mais bien celle de la condition humaine, œuvre à laquelle il prétendait apporter son humble contribution. La nécessité permanente de faire la preuve qu'un des deux systèmes était meilleur que l'autre, l'inconciliabilité radicale entre deux perspectives incarnées par « la » droite et « la » gauche, a alimenté toute la rhétorique politique du programme commun à l'élection présidentielle de 1981. La représentation alors donnée au public était celle d'un affrontement : la politique « mobilisait », la notion d'« engagement » jouait un rôle essentiel (sous des formes différentes) à gauche et à droite. L'intérêt du public d'alors pour les face-à-face télévisés évoque l'engouement actuel pour les matches de football. Pour que ce dispositif fonctionne avec efficacité, encore fallait-il que les repères soient stables, que chacun puisse reconnaître son camp, sans

qu'aucune interférence ne se produise, par exemple le glissement d'un thème d'un discours à l'autre : parler, à gauche, du rôle du marché aurait eu aussi peu de sens que d'évoquer, à droite, la justice sociale. Certes, de tout cela, il reste encore quelque chose, mais la circulation des termes s'opère d'un bord à l'autre, sans plus susciter de polémiques. On serait bien en peine, par exemple, de définir l'appartenance à gauche ou à droite d'un individu usant de l'expression « libéralisme social ».

Triomphe du simulacre ?

La « panne de représentation » diagnostiquée par Pierre Rosanvallon * tient en partie au changement de conjoncture qui s'opère, symbolisé par la chute du mur de Berlin et l'effondrement des régimes de l'Est. Les années 1980 sont marquées par un phénomène de découplage croissant entre les choix politiques et les appartenances sociologiques. Il s'opère ce que Rosanvallon désigne comme une « désociologisation de la politique ** ». C'en est fini de l'identification des groupes sociaux avec des partis et des idéologies. Perte de repères, effritement des cultures politiques donnent naissance à ce que les politologues appellent « l'électeur volatile », de plus en plus imprévisible, et par là même vecteur d'angoisse pour les dirigeants des partis. L'apparition de cette espèce nouvelle exprime un mouvement plus profond que Jean Baudrillard voit se profiler quand il évoque à l'orée des années 1980 « la fin du social », ce moment où les masses devenues silencieuses ne répondaient plus aux stimuli politiques. Cette situation contraste, selon lui, avec la période ouverte par la Révolution, où le social investit le politique. Ce dernier entre alors en représentation : « La scène politique devient celle de l'évocation d'un signifié fondamental : le peuple, la volonté du

* Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, p. 334.

** *Ibid.*, p. 326.

peuple, etc. *. » Avec le triomphe de la démocratie de masse, les mécanismes de la représentation cèdent le pas à d'autres fonctionnements. Les masses silencieuses ne sont plus de l'ordre du représentable. « Elles ne s'expriment pas, on les sonde. Elles ne réfléchissent pas, on les teste... Or, sondages, tests, référendums, médias sont des dispositifs qui ne relèvent plus de la sphère représentative, mais simulative **. » Le passage de l'univers de la représentation à celui de la simulation est marqué, selon Baudrillard, par la disparition des enjeux et des oppositions qui orientaient l'action politique. Il y a « effondrement des pôles *** », la masse se tait, et le politique n'est plus qu'un spectacle parmi d'autres. Ironie suprême : le peuple, qui n'a jamais été que le figurant de la représentation, le dindon de la farce, se venge en traitant la scène politique pour ce qu'elle est devenue : un théâtre. La compétition électorale n'est plus qu'un jeu télévisé parmi d'autres.

Si différentes semblent-t-elles, les analyses de Baudrillard et de Rosanvallon ont cependant en commun de mettre l'accent sur la désintégration des identifications politiques et du rapport classique de représentation. Pour le premier, cela signifie le triomphe du simulacre et l'émergence d'un nouveau dispositif qui rend caduque la notion même de politique et laisse place au spectacle généralisé. Pour le second, la représentation démocratique a encore un avenir, à condition d'en redéfinir le contenu et la visée. Critique radicale d'un côté, recherche d'une nouvelle perspective de l'autre : la représentation n'en est pas moins sur la sellette. Comme si la massification du phénomène démocratique ne pouvait qu'aboutir à une implosion des formes classiques d'expression politique. On mesure ici l'actualité de l'interrogation formulée par Carl Schmitt quant au devenir du parlementarisme dans le contexte d'une société de masse. Lorsque la logique des intérêts prend le pas sur la

* Jean Baudrillard, *À l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, Paris, Utopie, 1978, p. 30.

** *Ibid.*, p. 34.

*** *Ibid.*, p. 35.

confrontation des opinions et que le lobbyisme généralisé parasite toute activité de délibération, quelle peut-être la place d'un Parlement ? La discussion n'est-elle pas vouée à migrer dans de nouveaux forums, les médias devenant le lieu privilégié de l'interlocution publique ?

Un autre élément doit ici être pris en compte, dont Carl Schmitt ne semble pas avoir pris la mesure. Il s'agit de l'emprise croissante de la communication de masse. Bernard Manin définit la forme contemporaine du gouvernement représentatif comme une « démocratie du public * ». Le lien entre gouvernants et gouvernés s'opère par télévision interposée, les experts en communication prennent une place d'autant plus éminente que les leaders sont requis d'être des « figures médiatiques ». Le pouvoir devient de plus en plus personnalisé, et cependant la distance se creuse entre une élite politico-médiatique et le reste de la société. Dans la démocratie des partis, les dirigeants étaient avant tout des militants, ce qui tendait à les rapprocher des électeurs. La crise de la représentation résiderait, selon Manin, dans le décalage croissant entre le pouvoir et les citoyens. En même temps ceux-ci n'en bénéficient pas moins d'une réelle information – c'est l'apport positif des médias. Chaque individu module son comportement en fonction de cette information et les choix deviennent plus labiles qu'autrefois. Si électeur volatile il y a, c'est parce que ce dernier est de mieux en mieux formé et informé. Rien à voir ici avec les majorités silencieuses de Baudrillard. L'un des traits marquants de cette « démocratie du public », c'est que le processus délibératif se déroule en grande partie ailleurs qu'au Parlement ; les gouvernants consultent directement les groupes d'intérêts et les associations, et la discussion est portée devant le public par le biais de la télévision.

Si leurs conclusions sont radicalement opposées, Manin et Baudrillard se rejoignent sur un point précis qu'on retrouve d'ailleurs dans nombre d'ouvrages consacrés à la

* Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 279.

politique contemporaine. L'un et l'autre privilégient la métaphore théâtrale. Baudrillard voit dans la théâtralisation le triomphe du simulacre et la mort de la représentation, tandis que Manin utilise la métaphore pour signifier une discontinuité. Une distance s'est instituée entre les acteurs politiques et les citoyens. Le rapprochement entre représentants et représentés ne s'est pas produit. De la scène au public, c'est une réelle extériorité qui prédomine. La théâtralisation est pour Baudrillard le corrélat de l'indifférence des masses, alors que Manin y voit une possibilité nouvelle d'initiative pour l'électeur. Au-delà des évidentes différences d'appréciation entre ces auteurs, on pourrait discerner un véritable consensus à propos de l'effacement de l'institution parlementaire. Tout se passe comme si cette dernière avait cessé d'être au cœur du processus politique. L'impact des médias, joint aux mutations idéologiques, aurait abouti à un véritable déplacement du lieu du politique. Pour reprendre les termes de Carl Schmitt, la démocratie de masse aura eu définitivement raison du parlementarisme.

On ne peut certes nier que le Parlement ait perdu la place prédominante qu'il a occupée durant une période de notre histoire qui couvre un peu moins d'un siècle. Mais à trop mettre l'accent sur la crise de la représentation en s'intéressant presque exclusivement au rapport entre gouvernants et gouvernés, entre sphère politique et société civile, et en laissant de côté la question des pratiques mêmes de la représentation, on s'expose à perdre de vue une donnée essentielle. Car la démocratie ne prend tout son relief qu'à promouvoir la libre confrontation des opinions. On peut évidemment traiter l'univers parlementaire comme une simple survivance, enfermé dans son formalisme et ses rituels. Ce qui explique sans doute que l'on ait bien accepté la venue d'un ethnologue à l'Assemblée nationale. N'était-il pas, après tout, le mieux habilité à recueillir dans ce sanctuaire la quintessence des symboles et des rites républicains ? Mais, curieusement, le travail ethnographique m'a mené sur une piste autrement féconde. J'ai pu suivre au jour le jour le travail de délibération qui fait toute

la spécificité de l'institution. Et je suis frappé que les spécialistes de la politique, mais surtout les hommes politiques eux-mêmes, obnubilés par le règne de la communication, finissent par minimiser cette dimension de leur activité. La discussion en vue de l'élaboration de la loi demeure sans aucun doute l'essence même de la pratique d'assemblée. C'est d'ailleurs, le plus souvent, la mise à l'ordre du jour d'un projet de loi et son examen qui déclenchent le branle-bas médiatique, et non l'inverse. Soucieux de réussir leur « com », les députés n'ont cure de faire apparaître la complexité des démarches qui aboutissent à la production du texte législatif. Le public n'a droit qu'à la partie émergée de l'iceberg : on lui réserve l'anecdote, la polémique, les petites phrases, ou les calembours bien ficelés.

Ici je m'interroge : doit-on aller encore plus loin dans cette dérive vers le plus petit commun communicable ? Cela ne fera que creuser un peu plus le décalage entre représentants et représentés. Dans ces conditions l'Assemblée apparaît comme une scène obsolète où s'agitent des acteurs en mal de public. On en vient à considérer que la télévision offre un meilleur théâtre, quitte à déplacer la discussion dans les studios. Cette vision de la politique finit par occulter l'enjeu même de l'activité délibérative, au profit d'une conception, en apparence plus démocratique, mais pour le moins contestable. En effet, l'obsession de la communication, qui cherche désespérément à réconcilier la politique et la « société civile », voit dans le Parlement une médiation superflue. L'idéal serait alors que les acteurs politiques aillent au-devant des citoyens, que ces derniers aient accès plus directement à eux par d'autres canaux : le contrepoint permanent de la pression médiatique, c'est la recherche de formes d'expression plus « authentiques », de « nouveaux » lieux associatifs, où l'on puisse enfin se parler sans détour. Le travail de la représentation culminerait dans une reconstruction des identités, avec le souci d'explorer ensemble les questions posées par les évolutions culturelles en cours. Dans ce type de projet démocratique totalement commandé par le souci

communicationnel, il y a une cohérence forte entre deux démarches d'inspiration apparemment différente, mais qui s'avèrent tout à fait complémentaires : d'un côté l'interpellation médiatique, le face-à-face direct entre gouvernants et gouvernés ; de l'autre la prolifération des cercles associatifs propres à alimenter civilité et citoyenneté *. On conçoit qu'en regard de cette utopie, une institution comme l'Assemblée peut paraître déphasée, sécrétant une véritable distance entre les électeurs et leurs représentants.

Retour à la politique délibérative

Pour séduisant qu'il apparaisse ce raisonnement fait cependant problème. En effet il n'est pas niable que l'organisation de l'espace public a été affectée par les transformations considérables qu'ont connues les *technè* de la communication. Mais il s'agit de mutations principalement techniques : l'apparition d'un nouveau médium suffirait-elle, à elle seule, à rendre obsolètes des formes institutionnelles de délibération qui sont au cœur des pratiques républicaines ? Telle est bien la question posée par des approches qui lient intrinsèquement le destin du politique à la dynamique des médias. Quand les élus eux-mêmes reprennent cette problématique, ils ont tendance, qu'ils soient de droite ou de gauche, à s'aligner sur une vision déterministe. Fascinés par l'évolution des *technè* médiatiques, certains s'engagent dans une entreprise de séduction désespérée pour capter les maîtres de l'audimat, alors qu'à l'inverse, d'autres se replient dans une attitude de ressentiment à l'égard de la démocratie de masse et des dérives qu'elle entraîne. Lucides cependant, nombre de députés ont bien conscience qu'ils ont trop vite repris l'antienne de la société de communication. De manière révélatrice

* Sur l'inflation des métaphores de la « proximité » et du « lien social », cf. les pertinentes critiques d'Henri-Pierre Jeudy, *Sciences sociales et démocratie*, Paris, Circé, 1997, p. 47-48.

d'ailleurs, les discours fondés sur ce que j'appellerais le déterminisme médiatique contournent la question de l'espace public parlementaire. Ils nous parlent de la représentation en crise, de l'omniprésence du virtuel dans notre quotidien et de la part qu'y tient le simulacre. Mais dans ce schéma il ne semble plus y avoir place pour les « vieilles institutions » démocratiques. Comme si, une fois pour toutes, elles avaient été contournées par d'autres expressions collectives. Reste que dans toutes nos sociétés les Parlements continuent bel et bien de fonctionner. Et des choix politiques collectifs se manifestent principalement dans le cadre de leur élection. Certes le déterminisme médiatique peut voir là une survivance, mais ce serait sous-estimer la consistance réelle de l'institution en tant qu'elle donne forme au rapport de représentation.

On peut se demander si la difficulté que les hommes politiques peuvent éprouver aujourd'hui à « incarner » la société ne trouve pas sa source ailleurs que dans l'évolution des médias à laquelle on a trop vite fait d'imputer cette situation. À mon sens, c'est le rapport entre démocratie d'opinion et démocratie de négociation qui fait aujourd'hui problème. Je reprends à dessein la distinction introduite par Carl Schmitt, car il me semble que l'activité politique s'identifie de plus en plus à une représentation des intérêts, plutôt qu'à une expression des opinions. Il est révélateur à cet égard que ceux-là mêmes qui analysent la « crise » de la représentation y voient surtout la difficulté qu'ont à trouver figuration des intérêts qui ne sont pas véritablement pris en charge dans la sphère politique. Mais n'y a-t-il pas une autre dimension dans la crise actuelle, et qui concerne bel et bien l'échange contradictoire d'arguments, et la formation de vérités, relatives certes, mais valables pour l'ensemble de la société ? Pour reprendre une distinction chère au philosophe Jürgen Habermas *, on assisterait au glissement pro-

* Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998. On se réfère ici au chapitre 9 intitulé « Trois modèles normatifs de la démocratie ».

gressif d'une conception républicaine de la politique à une conception libérale.

Par républicaine, il faut entendre une vision où la politique est considérée comme un élément constitutif du processus de socialisation ; le politique remplit alors un rôle charnière entre la société et l'État. Ce dernier trouve sa légitimité dans l'autodétermination politique d'une communauté de sujets. La formation de la volonté et de l'opinion relève d'une communication publique orientée vers l'entente. À l'inverse la conception libérale de la politique met en présence deux instances de régulation, l'administration publique et les échanges privés : la politique se limite à une compétition pour acquérir des positions de pouvoir. Ici ce n'est pas l'existence d'une volonté politique collective qui est constitutive de la société politique. L'instance intégratrice est l'État de droit, en tant qu'il assure la préservation des droits fondamentaux et prend en charge la gestion administrative et l'accomplissement des finalités collectives. Le modèle libéral met au premier plan la compétition entre des intérêts, avec en arrière-fond la prégnance des structures de marché, alors que le modèle républicain privilégie l'autodétermination des citoyens, la formation de la volonté politique relevant non du cadre du marché, mais des structures autonomes de la communication publique. Tractations entre intérêts privés d'un côté, production d'une opinion majoritaire dans la discussion de l'autre : l'opposition proposée par Habermas fait écho aux réflexions de Carl Schmitt. Si l'on se réfère à ces catégories pour rendre compte de l'évolution des pratiques parlementaires et de la montée en puissance d'un pouvoir étatique où les valeurs de l'administration et du droit sont devenues prépondérantes, on comprend mieux l'infléchissement qu'a connue l'activité de débat à l'Assemblée.

De plus en plus, en effet le travail des députés consiste à trouver des compromis pour résoudre des conflits où s'affrontent de manière souvent complexe des intérêts sociaux et culturels antagoniques. L'exemple de la chasse est typique : deux groupes sont en présence (chasseurs et écologistes) dont le rapport à l'environnement traduit des

ancrages socio-économiques et des conceptions du monde radicalement différents. Faire la loi, pour le gouvernement et les parlementaires, c'est trouver une norme acceptable pour la collectivité tout entière, mais qui tienne compte des exigences des deux lobbies. Un débat va donc s'en-gager, avec en toile de fond les pressions catégorielles. Il y aura bien un véritable échange d'opinions, et à cet égard on ne saurait sans exagération fétichiser la distinction schmittienne. Mais la question est de savoir dans quelle mesure l'échange d'arguments ne fait pas que refléter des intérêts particuliers, dans un système qui finit par privilégier « ceux qui gueulent le plus fort ». Et surtout le problème traité le sera uniquement dans les termes proposés (contradictoirement) par les lobbies. On peut alors se demander si la visée de généralité propre à toute activité législative peut être adéquatement remplie. Dans ces conditions la publicisation du travail parlementaire s'avère délicate. L'opinion publique est polarisée par le conflit entre groupes d'intérêts : pour les citoyens, ce qui compte avant tout, c'est la mise à l'ordre du jour de l'Assemblée d'un projet de loi sur le thème litigieux, qui signifie qu'on a abouti à l'institutionnalisation du débat. Mais le contenu de la discussion parlementaire elle-même a toute chance de rester au second plan. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que s'y énoncent des vérités qui concernent directement la collectivité. Or on sait qu'on assistera avant tout à l'expression des tractations entre groupes d'intérêts. L'écho relativement faible des débats parlementaires dans le public tiendrait donc moins à la qualité du médium qu'au contenu du message. On peut expliquer cette situation en invoquant l'investissement de l'action publique par les corporatismes de tous ordres. Le modèle libéral l'aurait bel et bien emporté, sous la houlette d'un État de droit et de gestion, épaulé par de multiples instances de négociation dont, bien entendu, le Parlement. Mais les choses sont peut-être moins simples.

Je proposerai l'hypothèse suivante : *le processus d'Assemblée combine aujourd'hui démocratie d'opinion et démocratie de négociation*, et de là vient la complexité et la faible

lisibilité de ces pratiques. À suivre deux types de débats très éloignés en apparence, l'un sur le pacte civil de solidarité, l'autre sur les trente-cinq heures, on voit dans chaque cas se superposer à des enjeux catégoriels un autre ordre de discussion qui confronte des conceptions qui ont trait à l'éthique et aux rapports sociaux. L'exemple du PACS est ici révélateur : au départ il y a une exigence forte, la légalisation des unions homosexuelles, portée par un groupe minoritaire. Le simple fait que celle-ci soit prise en charge dans l'arène parlementaire constitue déjà une reconnaissance, mais va immédiatement susciter les attaques d'autres groupes tenants de la famille traditionnelle. Ce genre de discussion pourrait aboutir à une sorte de compromis, au terme de tractations qui aménagent pragmatiquement un espace juridique pour des formes de vie jusqu'alors en marge. Or on a vu comment la discussion prend la forme d'un affrontement au nom de deux conceptions éthiques qui prétendent s'étayer sur le clivage entre gauche et droite. Le débat d'opinion * prend ici le pas sur la négociation d'intérêts, et l'on ne s'étonnera pas de l'écho qu'il a connu à l'extérieur du Palais-Bourbon. À propos des trente-cinq heures, l'enjeu de base nous renvoie à l'opposition classique entre des travailleurs résolus à améliorer les conditions de leur activité, et un patronat soucieux de productivité et de compétitivité internationale. Là-dessus intervient une stratégie politique gouvernementale qui voit dans la réduction du temps de travail la possibilité de créer de nouveaux emplois. Dans l'arène parlementaire, la discussion a été l'occasion de présenter des analyses générales portant sur le rôle du travail dans notre société, la conception de la flexibilité comme vecteur de modernisation, et plus généralement la nécessité pour l'État d'intervenir dans un domaine soumis à l'empire de l'économie de marché.

Notons que ces débats parlementaires ont débouché sur une législation nouvelle. Cela s'est traduit dans chaque cas

* On ne formule aucun jugement ici sur la « qualité » de ce débat, et les controverses qu'il a engendrées.

par des modifications importantes de deux corpus essentiels : le code civil et le code du travail. L'imbrication entre négociation et discussion, même si elle ne prend pas généralement le même relief, compte tenu de l'amplitude très variable des sujets abordés, constitue un aspect notable du phénomène démocratique dans notre société. C'est sans doute la raison pour laquelle Habermas a tenté de dépasser l'opposition entre modèle républicain et modèle libéral en proposant de « faire du concept procédural de politique délibérative le cœur normatif de la théorie de la démocratie * ». Récusant l'idée que l'intégration politique serait réalisée par un macrosujet, qu'il s'agisse de l'État dans la conception libérale ou de la volonté collective selon le modèle républicain, Habermas met au centre du dispositif politique l'intersubjectivité et le processus d'entente, tel qu'il fonctionne au Parlement et dans les espaces publics politiques. « Cette *procédure démocratique* établit un lien interne entre les *négociations*, les *discussions sur l'identité collective* et les *discussions sur la justice* ** », note Habermas. En d'autres termes, elle essaie de prendre en compte simultanément l'ordre de l'opinion et celui de la négociation dans le cadre d'une théorie de la discussion qui met l'accent sur la nécessité d'un accord intersubjectif sur des normes communes. Adossé à la pragmatique linguistique, l'« agir communicationnel », l'approche procédurale d'Habermas offre l'intérêt de focaliser le processus d'engendrement de la volonté politique.

Les ambivalences de la représentation

Par rapport à ce que j'ai appelé, faute de mieux, les modèles communicationnels qui envisagent comme une relation verticale les liens entre représentants et représentés, et recourent à la métaphore théâtrale pour thématiser les rapports de représentation en termes de proximité

* Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine...*, op. cit., p. 267.

** *Ibid.*, p. 267.

ou de distance, on a là un recentrage de l'analyse sur l'essentiel : les pratiques délibératives. Car, si les hommes se sont un jour assemblés, si certains sont devenus les mandataires d'une collectivité, le but de l'opération, c'était de discuter afin de formuler des règles et de prendre des décisions. L'activité politique n'est pas autre chose. Or qu'observons-nous précisément dans une institution comme l'Assemblée nationale ? Rien de plus et rien de moins que ces pratiques de discussion. Et pourtant la théorie d'Habermas n'offre pas une réponse totalement satisfaisante aux questions que suscite l'anthropologie politique du Parlement. J'insisterai plus particulièrement sur trois points qui sont au cœur de mes propres analyses. Le premier a trait au caractère essentiellement ambivalent de la discussion publique dans le cadre de l'Assemblée, le deuxième concerne la fabrication de la loi, et pour finir je reviendrai sur la question des rapports entre antagonisme, ritualisation et scénographie dans l'action politique.

L'une des difficultés propres à l'exercice de la fonction électorale réside, on l'a vu, dans le fait que les députés vivent toujours dans une sorte de va-et-vient entre leurs électeurs et l'Assemblée. D'où les éternels et symétriques reproches de négliger leurs circonscriptions ou, à l'inverse, de ne pas être assez présents au Palais-Bourbon. Trouver un équilibre entre le travail de terrain et l'assiduité en commission et en séance demeure un exercice délicat. Les députés se plaignent souvent de l'injustice de leurs concitoyens prompts à dénoncer leur absentéisme à l'Assemblée, mais ne cessent de les tanner pour qu'ils assurent la médiation entre le local et le national sur toutes sortes de questions parfois fort contingentes. Discussion et représentation sont toujours étroitement imbriquées, et cela est patent dans la pratique législative elle-même. Car cette pratique est intrinsèquement ambivalente : les parlementaires discutent entre eux, mais ils s'expriment *au nom de* et *à l'intention de* ce public que constituent les citoyens. Au nom de, car tout en étant les élus d'une république une et indivisible, ils incarnent des groupes sociaux et des localités. Sur nombre de questions, le simple fait de représenter un territoire

rural ou une zone fortement industrialisée aura un impact direct sur les positions en présence. En ce sens, même là où l'approche procédurale semble la plus adéquate, la question de la représentation, entendue comme « expression des identités sociales * », fait retour. Il est clair que ce qui fait la force de l'énonciation publique dans l'institution parlementaire, c'est qu'elle combine le *parler avec*, le *parler au nom de* et le *parler pour*. Les députés s'autorisent de la relation qu'ils entretiennent avec la société civile pour produire des énoncés dotés d'une valeur de généralité. Aussi s'avère-t-il très difficile de trancher les débats qui concernent le cumul des mandats et le mode d'élection. Idéalement les représentants du peuple devraient s'émanciper des intérêts particuliers et passer l'essentiel de leur temps à travailler dans le temple de la loi : l'élection au suffrage proportionnel sur liste nationale sans cumul de mandat possible serait la bienvenue. Cette proposition radicale trouve sa limite, si l'on considère que la représentation implique un lien avec la société réelle, et sa nécessaire concrétisation dans un rapport direct avec des territoires et des groupes. Faisant abstraction des préoccupations politiciennes qui alimentent la controverse, on peut raisonnablement se demander si, dépourvue de ce type d'ancrage, l'Assemblée ne deviendrait pas un organe délibératif parmi d'autres, à ceci près qu'elle serait l'émanation des formations politiques au lieu de ressortir à la fonction publique, tel le Conseil d'État ou la Cour des comptes. Ce que montre bien l'ethnographie des pratiques parlementaires, c'est qu'en elles sont étroitement imbriqués l'*activité de discussion* et les *enjeux de représentation*. Toute énonciation publique dans ce cadre est porteuse de cette ambivalence.

Un autre enseignement de mon enquête concerne un aspect de la politique délibérative qui semble avoir partiellement échappé à l'approche procédurale. L'essentiel du travail parlementaire est orienté vers un but précis : la

* Pierre Rosanvallon, à qui j'emprunte ces termes, développe la même idée quand il reproche aux approches procédurales « leur renonciation à parler de la société réelle ».

fabrication de la loi. Or ce que révèle une observation approfondie de cette activité, c'est la place qu'y tiennent les *textes*. Dans le cadre des commissions, mais aussi en séance plénière, les députés s'adonnent à un exercice qui atteint parfois une haute subtilité. Ils amendent les textes, reprenant chaque article, paragraphe par paragraphe, phrase par phrase, mot par mot. Les affrontements se placent ici sur le plan de la sémantique. Des stratégies entières sont déployées en vue d'aboutir à la modification d'un membre de phrase ou au remplacement d'un terme par un autre. Cet exercice collectif de *mise en mots* ne donne que rarement matière à des envolées rhétoriques. Il n'en constitue pas moins le noyau de l'activité parlementaire. Car les productions textuelles qui résultent de ces disputes sont vouées à devenir des lois. De là vient sans doute la valeur accordée à l'écrit dans cet univers d'assemblée qu'on a le plus souvent décrit comme le sanctuaire de la parole. Les conditions mêmes de la discussion font l'objet d'une codification écrite, le règlement, accompagnée d'un considérable corpus de précédents. C'est au règlement et au précédent qu'on ne cesse de se référer dans le débat. On n'insistera jamais assez sur la place accordée à la *graphè* dans l'arène parlementaire. En témoigne aussi le fait que toute parole prononcée en séance publique est consignée par des sténographes. L'une des questions suscitées par l'évolution technologique actuelle concerne la dématérialisation des procédures : l'informatisation affectera-t-elle ou non, à terme, l'écriture de la loi ? Cette connivence profonde entre la production de normes et l'écriture détermine en grande partie l'organisation du travail à l'Assemblée. La fonction de rédacteur est au cœur du dispositif, et l'organisation de toute discussion se conforme à des règles précises d'examen des textes.

Ce qui fait l'originalité du débat parlementaire sur tout autre type de discussion, c'est qu'il ne cesse de combiner à ce travail des textes la mise en spectacle d'un antagonisme entre deux camps. Il s'agit bien d'une *bataille*, un face-à-face où le texte devient prétexte à la manifestation d'un rapport de forces. Dans le champ clos de l'hémicycle

l'affrontement est ordonnancé selon un rituel bien établi. Mais loin de l'atténuer, ce cérémonial semble stimuler la conflictualité. L'hémicycle est un lieu de tension, comme en témoignent les attitudes et les éclats de voix des protagonistes. La notion de discussion ne rend pas compte de ce processus où la spontanéité et la violence * sont bien présentes, où les corps expriment parfois crûment les émotions ressenties. Couvrir la voix d'un orateur en frappant son pupitre, quitter brutalement la séance, éclater en sanglots : toutes ces expressions reflètent un vécu qui associe étroitement débat et combat. Le miracle **, c'est qu'au terme des plus chaudes séances, on finisse par parvenir à l'établissement d'un texte cohérent qui a force de loi. La dramatisation des oppositions qu'on observe à certains moments est parfois décrite comme artificielle. L'Assemblée serait un théâtre, le lieu d'un affrontement factice exagérant jusqu'au ridicule les débordements gestuels et rhétoriques. On peut aisément accorder qu'il s'opère dans l'hémicycle une théâtralisation des conflits. Mais à condition de reconnaître que si « jeu » il y a, celui-ci ne fait que mettre en spectacle des rapports de force bien réels.

Non, décidément, l'Assemblée n'est pas le lieu d'un rituel vide et d'un formalisme creux. Si l'on discerne chez les élus une certaine forme de désarroi, un ras-le-bol d'être les mal-aimés de l'opinion publique, cette situation n'est pas seulement imputable à la méfiance que n'a cessé de manifester la V^e République à l'égard du parlementarisme. De même, sans nier leur impact, l'expansion des médias et le rôle imparti à la politique spectacle ne suffisent pas à rendre compte de la situation actuelle. Il faut chercher ailleurs les causes de ce malaise, qui peut être ressenti comme un rejet des politiques par la société civile. En observant de près l'un des hauts lieux de la démocratie, on a pu appréhender

* Sur l'intimité entre la violence et la loi, cf. les commentaires éclairants de Jacques Derrida à propos de *Zur Kritik der Gewalt* de Walter Benjamin, in *Force de loi*, Paris, Galilée, 1994.

** Dans ce « miracle » intervient pour beaucoup, on l'a vu, le travail des fonctionnaires.

que l'exercice de la représentation politique est une affaire complexe. Échanges d'opinions, délibération publique, fabrication de la loi sont inséparables de l'expression des intérêts et de la figuration pour le public d'un rapport de force. L'écriture est omniprésente, vouée à inscrire la règle, au moment même où la parole s'enflamme et où les passions se font entendre. L'Assemblée est le triomphe de l'actuel et du présent dans un monde où l'image et le virtuel semblent s'imposer chaque jour davantage. Les espaces, les corps, les mots : tout prend ici densité et consistance. C'est la grandeur de ce lieu à nul autre comparable.

Est-il alors possible et pensable de rationaliser la pratique parlementaire, de mieux l'adapter au règne de l'audiovisuel et de l'informatique ? L'effort entrepris dans l'exploitation de ces techniques est bien sûr indispensable en ce qu'il permettra d'améliorer les conditions du débat et de sa publicisation. De même, l'intrication croissante entre communication et politique est une donnée incontournable. Mais l'enjeu est ailleurs : il concerne le sens que notre société veut aujourd'hui donner à la politique. Jamais, peut-être, alors que la forme de l'État-nation est en train d'imploser sous nos yeux, et que surgissent des régulations nouvelles à l'échelle européenne, voire planétaire, la démocratie des opinions n'a été aussi nécessaire. À défaut, c'est le règne des intérêts qui s'imposera, substituant aux pratiques du débat l'unique obsession de la négociation et du compromis. Là est désormais le défi : inventer de nouveaux forums qui reflètent une plus grande diversité des modes d'expression politique, mais en même temps préserver la puissance de l'institution parlementaire. C'est aux élus qu'il incombe d'être à la hauteur de cette exigence. Qu'ils assument pleinement les ambivalences de la représentation, plutôt que de se plier aux fourches caudines des médias. Car le Palais-Bourbon, par-delà les contingences de notre époque, a pour vocation d'être le haut lieu des passions politiques. C'est ainsi que l'Assemblée demeurera cet instrument unique où l'échange des opinions et la discussion sont au cœur des activités essentielles de législation et

de contrôle. On peut parier qu'elle sera encore, au ^{xxi}^e siècle, l'objet de bien des critiques. Mais Churchill ne disait-il pas déjà que la démocratie parlementaire est le pire des régimes... à l'exception de tous les autres !

ANNEXE 1

Liste des personnalités interviewées

Députés

Bernard Accoyer, RPR.	Charles de Courson, UDF.
Michèle Alliot-Marie, RPR.	Michel Crépeau, RCV.
Nicole Ameline, DL.	Henri Cuq, RPR.
François d'Aubert, DL.	Jean-Claude Daniel, app. PS.
Roselyne Bachelot-Narquin, RPR.	Martine David, PS.
Jean-Pierre Balligand, PS.	Jean-Louis Debré, RPR.
François Baroin, RPR.	Arthur Dehaine, RPR.
Alain Barrau, PS.	Bernard Derosier, PS.
Raymond Barre, UDF.	Patrick Devedjian, RPR.
Jacques Barrot, UDF.	Philippe Douste-Blazy, UDF.
Christian Bataille, PS.	Julien Dray, PS.
Yvette Benayoun-Nakache, PS.	Jean-Michel Dubernard, RPR.
André Billardon, PS.	Laurent Fabius, PS.
Serge Blisko, PS.	Jacques Floch, PS.
Patrick Bloche, PS.	Robert Galley, RPR.
Jean-Marie Bockel, PS.	Gilbert Gantier, UDF.
Christine Boutin, UDF.	Hervé Gaymard, RPR.
Michel Bouvard, RPR.	Catherine Génisson, PS.
Patrick Braouezec, PC.	Jean Glavany, PS.
Jean-Pierre Brard, app. PC.	François Goulard, DL.
Frédérique Bredin, PS.	Maxime Gremetz, PC.
Jacques Brunhes, PC.	Odette Grzelgrzulka, PS.
Dominique Bussereau, UDF.	Georges Hage, PC.
Jean-Claude Cambadélis, PS.	Guy Hascoët, RCV.
Yves Cochet, RCV.	Anne-Marie Idrac, UDF.
	Christian Jacob, RPR.
	André Lajoinie, PC.

Jack Lang, PS.	Robert Pandraud, RPR.
Jean-Claude Lefort, PC.	Christian Paul, PS.
Pierre Lellouche, RPR.	Michel Péricard, RPR.
Martine Lignières-Cassou, PS.	Henri Plagnol, UDF.
François Loncle, PS.	Paul Quilès, PS.
Noël Mamère, RCV.	Jean-Bernard Raimond, RPR.
René Mangin, PS.	Marie-Line Reynaud, PS.
Patrice Martin-Lalande, RPR.	Gilles de Robien, UDF.
Didier Mathus, PS.	Bernard Roman, PS.
Pierre Méhaignerie, UDF.	José Rossi, DL.
Louis Mermaz, PS.	Yvette Roudy, PS.
Louis Mexandeau, PS.	André Santini, UDF.
Jean-Pierre Michel, RCV.	Philippe Séguin, RPR.
Didier Migaud, PS.	Michel Suchod, RCV.
Arnaud Montebourg, PS.	Catherine Tasca, PS.
Louise Moreau, UDF.	Marisol Touraine, PS.
Jacques Myard, RPR.	Philippe Vasseur, DL.
Arthur Paecht, UDF.	

Autres

Michel Ameller, secrétaire général honoraire de l'Assemblée nationale, membre du Conseil constitutionnel.

Guy Carcassonne, professeur à Paris-X-Nanterre, ancien conseiller du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Jean-Claude Colliard, ancien directeur de cabinet du président de l'Assemblée nationale, membre du Conseil constitutionnel.

Daniel Garrigue, maire de Bergerac, ancien député.

Pierre Mazeaud, ancien ministre, ancien président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, membre du Conseil constitutionnel.

Daniel Vaillant, ministre des Relations avec le Parlement.

En accord avec l'administration de l'Assemblée, aucun fonctionnaire, à l'exception du secrétaire général, n'est nommément cité dans ce livre.

ANNEXE 2

Les revenus des députés

Les moyens matériels des députés ont longtemps été fort réduits. En 1849 leur indemnité fut fixée à 9 000 francs. Au début de la III^e République, le contraste était frappant entre les parlementaires disposant d'une fortune personnelle et les autres. Certes la majorité d'entre eux étaient des notables de province et pouvaient subvenir à leur installation parisienne et aux dépenses multiples liées à leur mandat. Les moins nantis menaient une sorte de vie de bohème, fréquentant les brasseries et les estaminets, et ne disposant que de logis très modestes. Les députés aisés pouvaient avoir un secrétariat qu'ils finançaient sur leurs propres revenus. Il fallut attendre 1907 pour que l'indemnité soit relevée à 15 000 francs. Mais le relèvement de l'indemnité suscita bien des débats. Parmi les socialistes, beaucoup considéraient que l'augmentation n'était pas légitime et qu'elle ne pourrait que choquer leur électorat. Outre l'augmentation de leur indemnité, les parlementaires se virent consentir d'autres avantages, notamment la création d'une caisse destinée à assurer les pensions et d'un fonds de secours pour les anciens députés. La V^e République a aligné l'indemnité sur les emplois d'État hors échelle. On a, depuis lors, beaucoup épilogué sur les privilèges des hommes politiques, accentués encore par la pratique du cumul. Aujourd'hui ils disposent d'une indemnité mensuelle nette de 31 226 francs. En cas de cumul, un plafond a été fixé en 1992 à 48 749 francs. Cette indemnité est imposable aux 11/20^e, avantage fiscal équivalant à ceux

accordés à d'autres professions, notamment aux journalistes.

À l'indemnité parlementaire, il faut ajouter les 34 970 francs qui constituent l'indemnité représentative de frais de mandat non imposable versée sur un compte spécial, et destinée à faire face aux dépenses liées à l'exercice de son mandat. Depuis 1976, le député reçoit également un crédit-collaborateurs qui s'élève à 41 505 francs : ce crédit est calculé en principe pour défrayer trois collaborateurs payés directement par l'Assemblée, mais il peut permettre d'en rémunérer jusqu'à cinq. Si un député le souhaite, rien ne l'empêche d'employer un membre de sa famille. Certains prennent pour assistant leur conjoint ou leur enfant. L'Assemblée les autorise à le faire, à hauteur de la moitié du crédit destiné aux collaborateurs. La grande majorité recrute cependant des collaborateurs extérieurs. Certains parlementaires disposent d'une indemnité mensuelle supplémentaire : il s'agit des membres du bureau et des présidents de commission. Ces derniers ont droit à 5 098 francs ; au sein du bureau, les vice-présidents touchent 6 035 francs, les secrétaires 4 016 francs. L'indemnité mensuelle des trois questeurs est de 8 033 francs, celle du président s'élève à 60 254 francs. À noter que ces derniers ont à leur disposition des appartements de fonction où ils peuvent, s'ils le désirent, résider gratuitement. En fin de mandat, les députés non réélus peuvent prétendre, jusqu'à l'expiration du sixième mois qui suit la fin de la législature, à une indemnité qui leur assure un revenu brut mensuel égal à l'indemnité parlementaire de base. La caisse de pensions des députés créée en 1904, et alimentée par les cotisations prélevées sur l'indemnité parlementaire, assure le versement de pensions calculées sur le nombre d'annuités de cotisations, « étant précisé que les députés acquittent une cotisation double pendant les quinze premières années de mandat ». La pension moyenne pour un député est, en brut, de 14 344 francs par mois.

Par ailleurs les députés bénéficient de divers avantages de fonction. Cela inclut les transports gratuits sur les lignes SNCF en 1^{re} classe et wagon-lit sur tout le territoire, ainsi

qu'une réduction pour leur conjoint, le droit à la gratuité sur les lignes aériennes nationales et régionales pour quarante voyages aller et retour entre Paris et leur circonscription, ainsi que six aller et retour métropole hors circonscription. L'Assemblée leur assure le remboursement des taxis et des péages d'autoroute entre leur chef-lieu de région et leur circonscription. Au Palais-Bourbon leurs communications téléphoniques sur le réseau métropolitain sont gratuites, de même que la télécopie ; on leur fournit aussi un abonnement gratuit sur deux lignes dont ils sont les titulaires et l'acquisition de télécopieur dans la circonscription. Ils ont droit à la franchise postale pour la correspondance parlementaire. Tenant compte du développement récent de l'informatique, un effort spécial a été entrepris pour permettre aux députés de s'équiper. Il leur est désormais attribué un crédit de 100 000 francs pour la durée de la législature, afin qu'ils puissent acquérir leur propre matériel informatique. Par ailleurs les parlementaires disposent chacun d'une adresse électronique et peuvent accéder au réseau Internet. Un avantage intéressant consenti aux députés est le droit d'obtenir un prêt de 500 000 francs à 2 % sur une durée de dix ans.

Bibliographie

- ABÉLÈS, Marc, *Le Lieu du politique*, Paris, Société d'Ethnographie, 1983.
- , *Jours tranquilles en 89. Ethnologie d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- , *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.
- AMELLER, Michel, « Regard(s) sur l'Assemblée nationale », Association française de science politique, Groupe d'étude des Parlements, 1992.
- , *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 1994.
- AMELLER, Michel, PASSERON, André, RENAULT, Marie, 1789-1989. *L'Assemblée nationale*, Paris, Hachette, 1989.
- « L'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, 34, 1985.
- « Le Parlement français sous trois présidents. 1958-1980 », *Revue française de science politique*, 31, 1981.
- BALLAND, Philippe, MESSAGE, Danièle, *La Séance est ouverte*, Paris, Balland, 1987.
- BAUDRILLARD, Jean, *À l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, Paris, Utopie, 1978.
- BLUM, Léon, *Lettre sur la Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1918, in *L'Œuvre de Léon Blum*, Paris, Albin Michel, vol. 3, 1972.
- BROWN, Ellen P., *Nourrir les gens, nourrir les haines*, Paris, Société d'Ethnographie, 1983.
- CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.
- COLMOU, Yves, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, 34, 1985.
- DESAINT, Anne, *La Chambre des députés sous la III^e République. La vie d'une administration très privée*, Mémoire de maîtrise, université Paris-I, 1994.
- COUDERC, Michel, « La bataille parlementaire contre le temps », *Revue française de science politique*, 31, 1981.

- DERRIDA, Jacques, *Force de loi*, Paris, Galilée, 1994.
- DUBY, Georges, *Le Dimanche des Bouvines*, Paris, Gallimard, 1973.
- FLOCH, Jacques, *L'Art et la manière de faire la loi*, Diplôme de recherche de l'université de Nantes, 1995.
- GRACQ, Julien, *Carnets du grand chemin*, Paris, José Corti, 1992.
- GUÉRIN, André, *La Vie quotidienne au Palais-Bourbon à la fin de la III^e République*, Paris, Hachette, 1978.
- GUIGON, Catherine, *Palais-Bourbon. La vie quotidienne à l'Assemblée*, Paris, Seuil, 1988.
- GUIRAL, Pierre, THUILLIER, Guy, *La Vie quotidienne des députés en France 1871-1914*, Paris, Hachette, 1980.
- HABERMAS, Jürgen, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998.
- ISORNI, Jacques, *Le Silence est d'or*, Paris, Flammarion, 1957.
- JEUDY, Henri-Pierre, *Sciences sociales et démocratie*, Paris, Circé, 1997.
- JOUVENEL, Robert de, *La République des camarades*, Paris, Grasset, 1914.
- KIMMEL, Adolf, *L'Assemblée nationale sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1991.
- KLEIN, Jacques-Sylvain, « De père en fils. Histoire de l'administration parlementaire », *La Revue administrative*, 1985.
- LEFORT, Claude, *Essais sur le politique XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Esprit/Seuil, 1986.
- MANIN, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.
- MAUSS, Marcel, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1950.
- MAZEAUD, Pierre, *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995.
- MITTERRAND, François, *Le Coup d'État permanent*, Paris, 1964, rééd. UGE, 1993.
- MÉNY, Yves, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.
- MOPIN, Michel, *Les Grands Débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1989.
- MOPIN, Michel, et alii, *L'Assemblée nationale*, Paris, Adam Biro, 1992.
- MOREAU, Bernard, *Protocole et cérémonial parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- MUSELIER, François, *Regards neufs sur le Parlement*, Paris, Le Seuil, 1956.
- Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, rassemblés par Jean Lyon, Paris, La Documentation française, 1983.
- PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Loysel, 1989.
- PRIOURET, Roger, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959.
- REINACH, Joseph, *L'Éloquence française depuis la Révolution jusqu'à nos jours*, Paris, Delagrave, 1894.

- RIoux, Jean-Pierre, « Le Palais-Bourbon. De Gambetta à de Gaulle », in Pierre Nora (éd.), *Les Lieux de mémoire, II. La Nation*, vol. 3, Paris, Gallimard, 1986.
- ROSANVALLON, Pierre, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- SCHMITT, Carl, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1988.
- STAROBINSKI, Jean, "La chaire, la tribune, le barreau", in Pierre Nora (éd.), *Les Lieux de mémoire, II. La Nation*, vol. 3, Paris, Gallimard, 1986.
- SUAREZ, Georges, *La Vie orgueilleuse de Georges Clemenceau*, Paris, Gallimard, 1931.

Remerciements

Le travail de terrain réalisé durant la session 1998-1999, et qui a donné matière à ce livre, n'aurait pu être mené à bien sans l'accord du bureau de l'Assemblée nationale. Je remercie tout particulièrement le président Laurent Fabius pour le soutien qu'il n'a cessé d'apporter à ce projet, et la possibilité qui m'a été donnée de suivre tout au long de cette période l'activité de l'Assemblée.

Ma reconnaissance va bien sûr à tous les parlementaires qui ont accepté de répondre à mes questions pour l'intérêt qu'ils ont témoigné à l'égard de cette entreprise *. Je suis aussi redevable envers les commissions et les groupes parlementaires qui ont bien voulu admettre la présence d'un observateur parmi eux, et tout spécialement envers leurs présidents.

Je veux également exprimer ma gratitude aux fonctionnaires parlementaires qui ont été mes initiateurs dans cette exploration des us et procédures de l'institution. Ma reconnaissance s'adresse à Pierre Hontebeyrie, secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la présidence, à Michel Couderc, secrétaire général de la questure, aux responsables des différents services et aux fonctionnaires qui ont collaboré à cette enquête.

Je sais gré aux membres du cabinet du président de l'Assemblée nationale et à son directeur Marc-Antoine Jamet pour l'appui qu'ils m'ont prodigué.

* On en trouvera la liste, ainsi que celle des personnalités extérieures interrogées, dans l'annexe 1.

Un merci tout particulier à Emmanuel Hoog et à son secrétariat : Claire Torréani, Valérie Lemaire, Nathalie Rabouin m'ont été d'un précieux secours.

Je suis aussi redevable à mes amis du Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales du CNRS, et aux réflexions stimulantes que nous menons dans ce cadre. Merci enfin à Huguette Agamenone pour sa collaboration toujours efficace.

Table des matières

PRÉFACE de Laurent Fabius.....	7
PROLOGUE	13
<i>L'effet « tribu »</i>	15
CHAPITRE PREMIER : Les députés au pluriel.....	19
<i>Comment on vient à la politique</i>	19
<i>Enracinement et localisme</i>	23
<i>Se faire bouffer</i>	32
<i>Se faire une place</i>	36
<i>Génération Jospin ?</i>	44
<i>Le groupe Rako</i>	47
<i>À l'image de la société française ?</i>	52
<i>Les femmes toujours minoritaires</i>	60
CHAPITRE II : Les arcanes du Palais.....	71
<i>Aux portes du Palais</i>	71
<i>Le temple de la loi</i>	76
<i>Où est passée la République ?</i>	79
<i>Au cœur du labyrinthe</i>	89
<i>Une maison inadaptée ?</i>	92
<i>À tu et à toi</i>	102
<i>Indemnités et réalités</i>	108
<i>La dépendance des partis</i>	114
<i>Pèlerinage à Colombey</i>	121

CHAPITRE III : La fabrique des lois.....	125
<i>Nostalgie</i>	125
<i>J'amende donc je suis</i>	127
<i>Au rapport</i>	134
<i>Les bricoleurs de la loi</i>	139
<i>Une neutralité assumée</i>	143
<i>La politique et l'institution</i>	149
<i>Des commissions bien encadrées</i>	155
<i>Rêves et réalités</i>	159
<i>Rituel de rentrée</i>	160
<i>Le repaire des gens en vue</i>	163
<i>Contrôler et agir</i>	165
<i>Investigation et expertise</i>	170
<i>Le parlementarisme à la croisée des chemins</i>	174
CHAPITRE IV : Le PACS en débat	181
<i>Une rentrée chargée</i>	181
<i>Le passé du PACS</i>	184
<i>Une innovation contestée</i>	187
<i>Commentaires de texte</i>	190
<i>En séance : le premier couac</i>	197
<i>Échos d'une défaite</i>	201
<i>Le PACS de retour</i>	206
<i>Rappel au règlement</i>	210
<i>Dedans et dehors : la fièvre monte</i>	212
<i>La stratégie de l'obstruction</i>	215
<i>Tout ça pour quoi ?</i>	219
<i>Les sanglots de Christine Boutin</i>	221
<i>Une bataille en Chambre</i>	224
CHAPITRE V : La Cité interdite ?	237
<i>Derrière les grilles</i>	237
<i>Une Assemblée décalée ?</i>	243
<i>La séparation des pouvoirs</i>	245
<i>Le goût du secret</i>	249
<i>Un personnel bien protégé</i>	253
<i>Gouverner l'Assemblée</i>	257
<i>Au nom des trois P</i>	261

<i>Protocole, quand tu nous tiens</i>	267
<i>Le culte du précédent</i>	273
<i>Les bénédictins de l'écrit</i>	277
<i>L'irruption de la modernité</i>	283
<i>Communiquer, communiquer !</i>	287
<i>La course à l'image</i>	293
CONCLUSION	299
<i>Le désarroi des élus</i>	299
<i>Un lieu décentré ?</i>	301
<i>Moderniser l'institution ?</i>	305
<i>La délibération</i>	309
<i>De la démocratie d'opinion à la démocratie de négociation</i>	313
<i>Triomphe du simulacre ?</i>	318
<i>Retour à la politique délibérative</i>	323
<i>Les ambivalences de la représentation</i>	329
ANNEXE 1 : Liste des personnalités interviewées	335
ANNEXE 2 : Les revenus des députés	337
BIBLIOGRAPHIE	341
REMERCIEMENTS	345

UN ETHNOLOGUE À L'ASSEMBLÉE

Assemblée nationale *no future* ? Le désarroi des élus est aujourd'hui bien réel. À quoi servent-ils ? L'Assemblée reste-t-elle un lieu de débats et de passions politiques ou bien n'est-elle plus qu'une vitrine où chacun vient se montrer ?

Que font réellement nos députés ? Comment fabrique-t-on une loi ? Témoignages et confidences récoltés sur le vif, anecdotes originales, portraits d'actualité, observation de terrain minutieuse : Marc Abélès décrit au plus près la fonction politique représentative.

Plus qu'une visite guidée du monde parlementaire, il s'agit surtout de comprendre comment, face aux bouleversements actuels, la société française vit et conçoit son rapport à la politique et à la démocratie.

Après tout, comme le souligne l'auteur, « l'Assemblée nationale, c'est nous ! ».

MARC ABÉLÈS

Directeur du laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales du CNRS, Marc Abélès est l'auteur de *Jours tranquilles en 89*, de *La Vie quotidienne au Parlement européen*, d'une *Anthropologie de l'État* et d'une *Anthropologie du politique*.