

Sénat : je t'aime, moi non plus

Le Palais du Luxembourg a souvent mauvaise presse. Institution peu représentative, à l'image dispendieuse, méconnue des Français : sa légitimité pose question, malgré les réformes initiées par son ancien président, Gérard Larcher. L'alternance politique permettra-t-elle de redorer son blason ?

Dans un sondage réalisé avant les élections sénatoriales [1], 65 % des Français interrogés ne se sentaient « pas concernés » par le rendez-vous politique du 25 septembre 2011. En 2008, ils étaient 74 %. Une évolution qui peut s'expliquer par l'enjeu d'un éventuel passage à gauche de la Chambre haute. Il n'en reste pas moins que celle-ci est loin de susciter l'intérêt des Français. Pour le sénateur UMP des Yvelines, Alain Gournac, ce désintérêt réside dans le mode de suffrage, indirect : « Ils ne votent pas et ne participent pas à la campagne électorale. C'est normal qu'ils ne se sentent pas concernés. » Les sénateurs sont désignés par un collège de grands électeurs, constitué de députés, de conseillers régionaux, généraux et de conseillers et délégués municipaux. À cela s'ajoute la complexité des modes de scrutin. Dans les circonscriptions de trois sénateurs ou moins, ceux-ci sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Dans celles de quatre sénateurs ou plus, le scrutin de liste à la proportionnelle prévaut. « La plupart des Français ne savent pas comment sont désignés les sénateurs, ou ne comprennent pas ces modes de scrutin. C'est problématique en termes de légitimité de l'institution », insiste Pierre-Yves Gahdoun, professeur de droit à

l'université Montpellier 1. La méconnaissance de l'institution y serait donc pour beaucoup, tout comme un déficit de représentativité. 79 % des Français interrogés le considéraient comme « mal représentatif » de la population [2]. Le mode de recrutement des sénateurs avantagerait les campagnes et les petits bourgs, au détriment des grands centres urbains et des zones périurbaines. En effet, les conseillers municipaux représentent 95 % du collège électoral. Un département comme la Lozère possède

65 % des Français interrogés ne se sentent « pas concernés » par les sénatoriales.

un Sénateur pour 76 973 habitants, alors que le Nord en compte un pour 233 178. Dans les Pyrénées-Orientales, un grand électeur représente environ 830 habitants à Perpignan, le rapport est de un pour trente dans le petit village de Vira. Pour comprendre cette distorsion, il faut remonter à la III^e République. « Les Républicains et les Monarchistes ont passé un accord pour faire du Sénat une chambre conservatrice », explique Bastien François, professeur de sciences politiques à Paris 1.

À l'époque, il y avait un électeur par commune : « Dans un pays essentiellement rural, on pensait que les campagnes étaient moins républicaines. Le Sénat était pensé comme un organe conservateur. C'est ce qui a prévalu en 1958. Il s'agissait de faire du Sénat un pôle de stabilité. » Pourtant, selon certains, le Sénat remplit son rôle de représentant des collectivités territoriales, comme le dispose l'article 24, alinéa 3 de la Constitution. « Nous sommes issus du territoire, élus par des élus locaux », constate Alain Gournac. Un point de vue duquel se rapproche Michèle André, sénatrice socialiste du Puy-de-Dôme : « Le Sénat joue son rôle de représentation des territoires. Nous étudions en première lecture les textes qui les concernent et nous travaillons au quotidien avec les élus désignés par la population. » Pour Bastien François, la Chambre haute n'a pourtant jamais pu être conçue comme telle, « car l'idée de décentralisation n'existait pas à l'époque ». Et Christian Le Bart, politologue à l'Institut des sciences politiques de Rennes de poursuivre : « Si le Sénat représentait





■ Le cumul des mandats accentue le manque de renouvellement des élus et préserve la domination masculine. ■

froidement les collectivités territoriales, il serait massivement à gauche. »

Distorsions sociologiques

L'âge des sénateurs fait également débat. Toujours selon le sondage Ifop cité plus haut, seuls 13 % des Français qualifient le Sénat de « moderne ». Depuis 1998, la moyenne d'âge des sénateurs oscille entre 62 et 64 ans. Et ce malgré les réformes en vue d'un rajeunissement. Avant 2004, l'âge d'éligibilité était de 35 ans. Passé à 30 ans jusqu'en mars 2011, il s'élève aujourd'hui à 24 ans. La durée du mandat a été réduite en 2008, de neuf à six ans et, depuis 2011, les sénateurs sont renouvelés par moitié. Cependant, pour Bastien François, ces données sont à mettre en perspective avec l'âge moyen des députés : en 2002, ils étaient âgés en moyenne de 53 ans, contre 59 aujourd'hui : « *Notre Assemblée nationale est la plus vieille d'Europe. Le problème n'est pas le Sénat, mais le Parlement dans son ensemble.* » Lors des dernières sénatoriales, des voix se sont

également élevées pour dénoncer la faible présence des femmes (22,1 %), et ce malgré le scrutin de liste à la proportionnelle, favorisant logiquement l'élection d'un plus grand nombre de

Si l'âge des sénateurs fait souvent rire, le train de vie du Sénat agace carrément.

femmes. Pour Chantal Brunel, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes, « *ces mauvais résultats s'expliquent avant tout par la présence de listes dissidentes* ». Près de six femmes auraient pu être élues sans l'existence de ces listes. Selon Thalia Breton, porte-parole d'Osez le féminisme, il s'agit clairement d'un « *moyen de contournement de la loi sur la parité* ». Grâce aux deux modes de scrutin cependant, la part des femmes au Sénat reste plus élevée qu'à l'Assemblée nationale (18,5 %),

où elles sont largement désavantagées par le scrutin uninominal majoritaire. Qu'il s'agisse de l'âge ou du sexe, pour beaucoup, ces distorsions sociologiques sont essentiellement liées au système politique français. Ainsi, le cumul des mandats accentue le manque de renouvellement des élus et préserve la domination masculine : « *Pour se faire élire au scrutin majoritaire* », constate Michèle André, « *il faut être un notable suffisamment implanté et faire comprendre aux collègues qu'on connaît les problématiques.* »

Changer l'image dispendieuse

Si l'âge des sénateurs fait souvent rire, le train de vie du Sénat agace carrément. Élu président en 2008, Gérard Larcher a initié des réformes en vue d'en changer l'image dispendieuse. Il a par exemple décidé de geler la dotation de l'État au Sénat entre 2009 et 2011 à 327 millions d'euros. Pour William Gilles, spécialiste du droit constitutionnel à l'université Paris 1, cette mesure est surtout une « *mise en*

conformité avec ce qui a été décidé pour l'ensemble de l'État. Cela ne permettra pas de réduire la dette, mais y participe du point de vue du symbole. Il y a une nécessité d'exemplarité quand on demande à la population de faire des efforts. »

Dans le contexte de réforme des retraites, les sénateurs se sont également attaqués à leur propre régime, loin de faire l'unanimité. Leurs pensions sont financées par une caisse de retraites autonome, créée en 1905 et alimentée par une retenue mensuelle sur l'indemnité parlementaire. Le Sénat a choisi un système mixte par capitalisation. Selon Aurélien Baudu, maître de conférences en droit public à l'université Lille 2, ce système reste « un privilège réservé aux élus du Palais du Luxembourg » [3]. Au 1^{er} octobre 2011, la pension moyenne d'un Sénateur était de 4 442 euros net. Parmi les privilèges peu à peu abolis en vue d'aligner le régime des parlementaires sur celui des fonctionnaires de l'État, le droit à pension, ouvert à 55 ans, est passé à 60 ans en 2003, puis à 62 en 2010. Depuis 2008, les sénateurs ne peuvent plus cotiser à un régime relevant de l'une des trois fonctions publiques pendant leur mandat, et, depuis 2010, un membre du Gouvernement ne peut pas cumuler son traitement ministériel avec sa pension d'ancien parlementaire. Cependant, celle-ci reste cumulable avec l'indemnité d'un mandat local. La durée de cotisation pour obtenir une retraite à taux plein passera de 41 annuités à 41,25 en 2014, puis 41,5 en 2018. Le taux de cotisation, de 9,51 %, sera réexaminé après l'audit triennal de 2012 pour s'aligner progressivement sur le régime général, tout comme la pension de réversion. Elle est passée de 66 à 60 % (régime général à 54 %). Enfin, le 15 décembre 2010, le Bureau du Sénat a confirmé la suppression du système le plus controversé : celui autorisant les sénateurs à doubler leurs cotisations pendant les quinze premières années de leur mandat, et d'atteindre deux fois plus rapidement une retraite à taux plein. À la place, un régime complémentaire par points a été institué au 1^{er} octobre 2011. Outre la question des retraites, l'indemnité parlementaire perçue par les Sénateurs fait souvent l'objet de critiques. Elle s'élève à 5 405 euros

net par mois. En soit, cette rémunération n'est pas un problème pour William Gilles : « *La démocratie a un prix et il faut qu'on l'accepte.* » Selon lui, la question est ailleurs. Les sénateurs touchent une indemnité représentative des frais de mandats (IRFM), mise en place en 2002, destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice de la fonction parlementaire. Elle s'élève à 6 240,18 euros nets par mois et n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Elle n'inclut pas les rémunérations des assistants ou encore les frais de transports et de communication. Or, cette enveloppe n'est pas soumise à justificatifs : « *Chaque dépense devrait être justifiée, la transparence est nécessaire de ce point de vue.* » Lors d'une intervention en séance publique le 11 octobre 2011, Jean-Pierre Bel, nouveau président du Sénat, s'est positionné en ce sens, affirmant sa volonté de modestie et de transparence : « *Nous ne devons craindre aucun regard extérieur, notamment celui de la Cour des comptes [...]. Je demande un budget réduit en volume.* »

Vers plus de transparence

Jean-Pierre Bel a également pris position sur les conflits d'intérêt : « *Je veux que le Sénat se saisisse des pouvoirs d'investigation, de contrôle et d'évaluation. Le*

L'indemnité parlementaire des sénateurs s'élève à 5 405 euros net par mois.

contrôle doit être ambitieux, abrité des lobbies et des groupes d'intérêt. Car les conflits d'intérêt sont incompatibles avec les démocraties modernes. » Il souhaiterait accentuer une démarche initiée en 2009, visant à encadrer les lobbies au sein de l'institution. Suite à la création d'une commission de réflexion, le Sénat a adopté en octobre 2009 un code de conduite répondant à une triple exigence de transparence, de déontologie et d'équité. Par ailleurs, les représentants des groupes d'intérêt doivent s'inscrire sur un registre, qui permet d'accéder à certaines salles du Palais du Luxembourg. Cependant, selon Myriam Savy, chargée d'études à Transparence international, une

ONG qui lutte pour l'intégrité de la vie publique et économique, ce registre ne permet pas d'évaluer l'activité de lobbying au sein du Sénat : « *Une centaine de représentants de groupes d'intérêt y sont inscrits. Ce chiffre n'est que la partie émergée du lobbying. Il ne prend pas en compte les personnes auditionnées, les consultants, ceux qui travaillent pour les cabinets de conseil. De plus, on ne sait pas comment sont données les accréditations.* » Pascal Tallon est président de l'Association française des Conseils en lobbying. Pour lui, il faut oublier l'idée d'un badge, mais se recentrer sur l'enregistrement des rendez-vous entre lobbyistes et sénateurs : « *La décision publique doit se prendre dans la sérénité. Ceci permettrait une sanctuarisation du Parlement.* » La plupart des sénateurs reconnaissent l'influence des groupes d'intérêt, mais estiment prendre la décision sans la subir. Comment être sûr de cela ? Transparence international souhaite aller plus loin, en publiant l'agenda de l' élu, comme c'est le cas au Parlement européen, et en rendant accessibles les modalités de prise de décision publique : « *Cela permettrait d'identifier quels intérêts ont été pris en compte par le décideur.* » Myriam Savy espère que les paroles prononcées par Jean-Pierre Bel seront suivies d'effet en ce sens. Transparence au Sénat rime aussi avec réserve parlementaire. Tout comme à l'Assemblée nationale (90 millions d'euros), il dispose d'une enveloppe d'environ 50 millions d'euros, répartie entre les sénateurs. Cette subvention exceptionnelle aux collectivités territoriales pour des projets d'investissement est attribuée sur décision du ministre de l'Intérieur ou sur proposition de la commission des finances du Sénat. Si les projets concernés sont soumis à conditions, la répartition de l'enveloppe entre sénateurs n'est encadrée par aucun texte. Selon la position occupée dans l'institution, certains sénateurs toucheraient près de trois millions d'euros, alors que la moyenne se situe autour de 130 000 euros. Avant les dernières élections sénatoriales, François Rebsamen, sénateur de Côte d'Or et, depuis lors, président du groupe socialiste, a publié le montant de sa réserve (300 000 euros) et l'ensemble des sub-



■ 77 % des Français pensent que le Sénat est utile à l'élaboration des lois. Ouf ! ■

ventions attribuées. « *Je souhaite que les médias et les citoyens aient connaissance de ces données.* » D'autres sénateurs ont fait de même, à l'image de Michèle André, sénatrice PS du Puy-de-Dôme, et Hugues Portelli, sénateur UMP du Val-d'Oise. Un moyen d'éviter des critiques comme celles formulées par Jean-Pierre Bel avant les dernières sénatoriales, selon lesquelles la réserve parlementaire serait utilisée pour appuyer les candidats de certaines circonscriptions. Pour Christian Le Bart, cette question pose *in fine* celle du cumul des mandats et de l'ancrage territorial des sénateurs : « *Ils clientélisent les petits élus en distribuant des ressources. C'est une façon de remercier les grands électeurs.* » Un constat que ne nie pas Alain Gournac : « *Évidemment, on l'utilise à des fins électorales. Mais cela rend essentiellement service aux communes. Si je suis populaire dans les Yvelines, ce n'est pas grâce à cela.* » Et Aurélien Baudu de tempérer : « *Elle ne représente que 0,05 % du budget de l'État !* »

La légitimité d'une deuxième chambre

Au regard de telles critiques se pose la question de la légitimité d'une deuxième chambre. « *Finally, à quoi sert le Sénat ?* » s'interroge Julien Bonnet, professeur de droit public à l'université d'Évry - Val d'Essonne. « *Sa réelle*

Des sénateurs publient le montant de leur réserve parlementaire et des subventions attribuées.

légitimité se situe aujourd'hui dans le travail législatif, elle est fonctionnelle. » Une appréciation que semblent porter les Français : 67 % d'entre eux considèrent que le Sénat joue un rôle important dans la vie politique française et 77 % pensent qu'il est utile à l'élaboration des lois [4]. « *Les Sénateurs travaillent moins dans l'urgence, sont moins dans la logique de politique politicienne. Leur travail*

améliore la qualité des textes », poursuit-il. Selon Bastien François, le Sénat pourrait dépasser cette légitimité législative dans le cadre d'un acte III de la décentralisation : « *On pourrait imaginer une chambre qui aurait pour mission principale de faire le lien entre l'État central et les collectivités décentralisées. Les sénateurs pourraient alors être élus au suffrage universel direct, au niveau régional. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas rester au mode de désignation actuel, qui pose un problème de légitimité.* » Des questionnements pour lesquels le Sénat aura son rôle à jouer et sur lesquels les sénateurs devront se positionner pour les élections de 2012. ■ **Camille Pesnel**

1. Ifop, pour *La Lettre de l'opinion*, « Les Français et les élections sénatoriales », septembre 2011.

2. Sondage Ifop, déjà cité.

3. « La situation matérielle des anciens députés et des sénateurs, un privilège parlementaire ? », dans la *Revue française de droit constitutionnel*, n° 80, 2009.

4. Ifop, 2011, déjà cité.