

Morel Benjamin  
Doctorant  
Institut des Sciences sociales du politique  
Ecole Normale Supérieure de Cachan

## Le Représenté introuvable.

Maurice Schumann affirmait que « *le Sénat est l'irrévocable édit de Nantes de la République* ». Souvent présenté comme contrepoids au centralisme français, la Haute assemblée a pour mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales. Comme le montre Russel<sup>1</sup>, dans les régimes politiques contemporains le rôle principal des secondes chambres est de représenter les intérêts des entités infra-étatiques<sup>2</sup>. Dans l'un des principaux ouvrages consacrés ces dernières années à la question du bicamérisme, Money et Tsebelis établissent un parallèle entre systèmes fédéraux stables et puissance de la seconde chambre.<sup>3</sup> Seulement, la France n'est pas un pays fédéral. Comme le montre François Robb<sup>4</sup>, le concept de représentation des collectivités territoriales ne signifie même pas, en droit, que le Sénat aurait pour mission de représenter autre chose que le peuple. Cette distinction permet simplement de distinguer deux modalités d'élection sans pour autant remettre en cause l'unité de la souveraineté. Karen Fiorentino<sup>5</sup> montre d'ailleurs la longue et lente émergence de cette solution juridique qui, si elle fut envisagée tôt dans les débats, ne devait permettre de qualifier la seconde chambre que très tardivement, à l'aube de la III<sup>ème</sup> République. À cette difficulté s'ajoute un scrutin législatif de circonscription tendant naturellement à faire des parlementaires des représentants des intérêts locaux.<sup>6</sup>

Notre objet ne sera pas ici de se demander quels seraient constitutionnellement l'objet et la spécificité de la mission de représentation du Sénat. Nous allons plus modestement nous interroger sur la vision que les sénateurs convoquent en séance comme image du représenté. Lors du débat portant sur le cumul des mandats, le sénateur Jean-Claude Lenoir, en écho à nombre de ses collègues, s'exclame : « *Monsieur le ministre, durant tout le débat – même si vous avez un peu changé de ton aujourd'hui, ce dont je me réjouis –, je vous ai entendu donner des coups de rabot à notre institution. Vous avez cherché en permanence à banaliser notre mandat, la fonction de sénateur, en l'identifiant à celle de député. Disant cela, il ne s'agit nullement pour moi de minimiser le rôle des députés ; je fus l'un d'entre eux. Mais ma fonction actuelle est tout à fait différente de celle que j'ai exercée à l'Assemblée nationale. Si j'ose dire, je suis devenu un autre*

---

<sup>1</sup> Russell, M., « The Territorial Role of Second Chambers. » *Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, p.105–18.

<sup>2</sup> Voir également, Levmore, S., 1992. « Bicameralism: When are Two Decisions Better Than One? » *International Review of Law and Economics*, 12: 145–62.

<sup>3</sup> Money J., Tsebelis G., *Bicameralism, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, 1997

<sup>4</sup> Robbe, F., 2001. *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique 101. LGDJ, Paris.

<sup>5</sup> Fiorentino K, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Dalloz / Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2008, Paris

<sup>6</sup> Shepsle, K. A., Van Houweling, R. P., Abrams, S. J., and Hanson, P. C., « The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations politics. » *American Journal of Political Science*, 53(2), 2009, p.343–59.

*homme ! En effet, au-delà du tronc commun aux deux assemblées, à savoir l'élaboration de la loi, je n'ai pas la même relation avec les personnes qui m'ont élu. Ici, je représente des collectivités, je ne fais pas le même travail. J'ai en tête une autre responsabilité, qui distingue mes fonctions actuelles de celles que j'ai assumées auparavant.* »<sup>7</sup> La question de la représentation des collectivités ne se pose donc pas seulement en terme de mission, mais aussi d'une identité collective intimement dépendante de la définition du représenté. Ce conditionnement de la mission par la qualité de représentant se retrouve même dans le rapport de Simon Sutour (pourtant favorable à l'interdiction du cumul) : « *Attachée au principe du bicamérisme, votre commission a toujours plaidé pour une représentation différenciée au sein des deux assemblées parlementaires, gage de leur complémentarité et de leur utilité respective.* »<sup>8</sup>

Il semblerait donc que pour les acteurs, de droite comme de gauche, il existe une spécificité de la représentation sénatoriale. Dans ce texte, nous allons tenter d'apprécier les convergences et les divergences pouvant exister sur « qui », ou « quoi », le Sénat est censé représenter. Nous partirons sans a priori des discours des sénateurs sur les grandes réformes du Sénat et des collectivités entre octobre 2002 et octobre 2014<sup>9</sup>.

Comment aborder la question du représenté dans les discours des sénateurs ? Très rapidement à la lecture des débats, nous avons pu constater que cette dernière était protéiforme, mais paraissait l'apanage d'un nombre limité d'acteurs. Ces orateurs, quelques-uns par groupes, sont souvent les mêmes que ceux qui interviennent en séance sur les questions ayant trait à l'organisation des collectivités. Souvent issus de la Commission des lois, ils se voient quelquefois attribuer par leur groupe le rôle de parler en son nom. Aussi cette étude portera, non sur les sentiments de tous les sénateurs, mais sur les prises de position de ces acteurs qui, au nom de la différenciation des tâches au sein des groupes, vont forger la voix de l'institution. En compilant leurs discours et en essayant d'en comprendre la cohérence, deux constats se sont fait jour. D'abord, les prises de position des différents orateurs s'inscrivent dans la durée et ne sont que rarement affectées par les changements de majorité. Sur cette question, on note donc une forte persistance des arguments qui permet d'entrevoir les postures comme fixes sur la période étudiée.<sup>10</sup> Ensuite, trois idéaux-types de discours peuvent assez aisément être dégagés. L'un fait référence aux collectivités comme entités propres, l'autre au territoire et le dernier à la représentation de la Nation. L'analyse des discours tenus a permis de catégoriser les prises de position de quatre-vingt-trois orateurs. Nous allons d'abord voir comment s'organise cette typologie avant de décrire plus en détail les discours développés au sein de ces idéaux types (I). Dans un second temps, nous tâcherons de voir en quoi certains facteurs peuvent permettre d'expliquer les prises de position des orateurs (II).

---

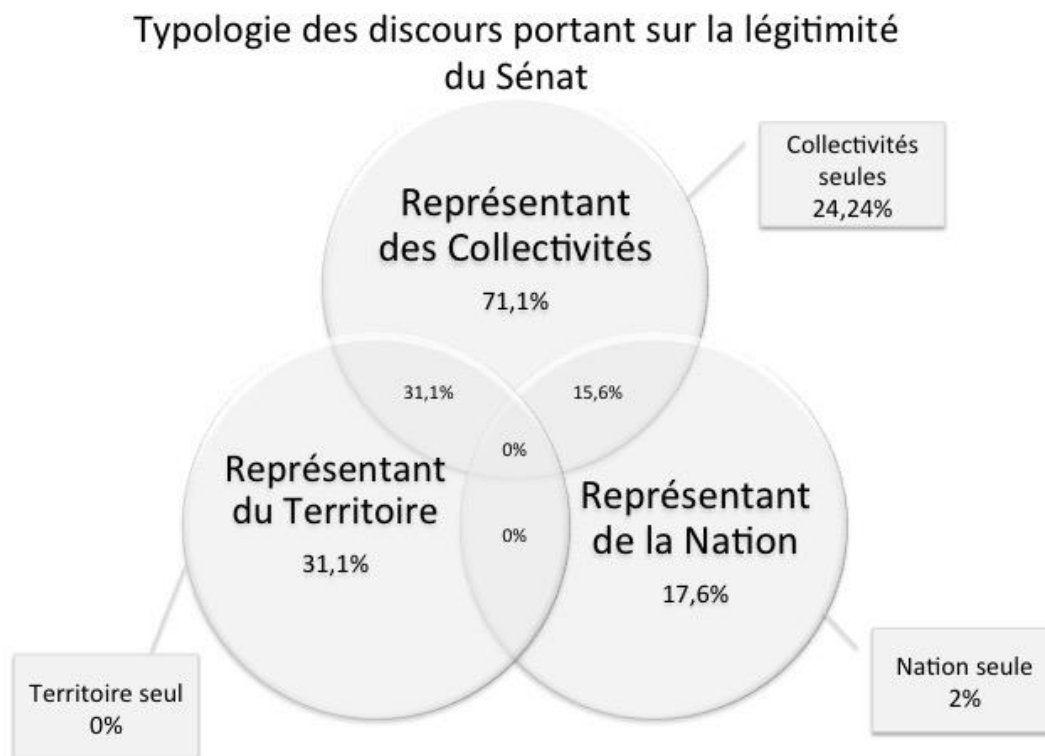
<sup>7</sup> Jean-Claude Lenoir, Compte rendu intégral des débats, 19 septembre 2013

<sup>8</sup> Sutour S. *Rapport n° 832* (2012-2013), fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 septembre 2013, Sénat, Paris, p.7

<sup>9</sup> Soit notamment, la réforme constitutionnelle de 2003, la loi organique de 2003 portant modification du mode de scrutin des sénateurs, la réforme du mode de scrutin de 2007, la réforme des collectivités de 2010, La loi constitutionnelle de 2008, Les lois organiques de 2009, la loi électorale de 2013 et la réforme portant limitation du cumul des mandats de 2013.

<sup>10</sup> Les quelques orateurs ayant visiblement changé de position n'ont pas été pris en compte dans les données quantitatives mêmes sur leurs interventions ont fait l'objet d'une analyse qualitative.

# I. Une typologie des discours



Comme le montre le graphique ci-dessus, les références au représenté lors des interventions des orateurs en séance peuvent être catégorisées en trois types. Ces derniers ne sont néanmoins pas exclusifs. Certains se rencontrent et s'interpénètrent. Si la référence aux collectivités est omniprésente, on remarque qu'elle est plurielle. À travers le rapport qu'entretiennent ces références, on constate ainsi à une tripolarisation. Aussi note-t-on un pôle faisant seulement référence aux collectivités (1) et un alliant un discours sur le territoire à l'évocation de ces dernières. Le territoire est alors vu comme une entité indépendante des structures administratives et politiques (2). Enfin, une dernière référence fait son apparition, celle de la nation. Cette dernière est entendue dans le discours des sénateurs comme une communauté de citoyens disposant tout d'un droit de vote égal (3).

À ce stade, deux constats s'imposent. D'abord, l'immense majorité des discours sur la légitimité du Sénat impliquent une référence aux collectivités locales. Celle-ci se marie avec d'autres discours, mais est écartelée en trois pôles relativement égaux (entre 17 et 31 %). Si l'on ajoute les 2 % des discours alternatifs faisant simplement référence à la Nation, on obtient le chiffre de 73,3 %, ce qui implique que 26,7 % des orateurs évoquant la légitimité de la chambre haute ne font pas référence à la question de sa représentation.

## 1. Le représentant des collectivités

La représentation des collectivités implique pour la grande majorité des orateurs que le Sénat est un représentant des élus locaux. Il s'agit là d'un discours relativement consensuel (71,1 % d'entre-deux l'évoquent), mais très pluriel. Nous allons d'abord nous intéresser au 24,24 % d'intervenants ne faisant, sur les réformes concernées, référence qu'aux collectivités. Ces dernières sont alors considérées avant tout comme étant des entités institutionnelles (régions, départements, communes, intercommunalités). Pour les orateurs, représenter les collectivités c'est représenter des structures politico-administratives, composées d'élus, et jouant comme tel un rôle dans la société. Pierre-Yves Collombat offre un très bon résumé de cette position : *« Enfin – je n'insisterai pas sur ce point qui a déjà été évoqué plusieurs fois –, le Sénat représente, que vous le vouliez ou non, non pas des électeurs ou des individus, mais des collectivités. J'ai la faiblesse de penser qu'une collectivité a aussi une réalité sociale, affective – on en a tous les jours la démonstration – et politique. Voilà quelques années, une mission d'information de la commission des lois conduite par le doyen Gélard a procédé à un examen des modes de scrutin pour les deuxièmes chambres dans plusieurs pays européens. Nous avons entamé nos travaux un peu la mort dans l'âme et, au final, nous étions arrivés au constat suivant, reprenant en quelque sorte les mots de Talleyrand : quand nous nous regardons, nous nous inquiétons, mais quand nous nous comparons, nous nous rassurons ! »*<sup>11</sup> Si le lien avec les élus locaux semble faire relativement peu débat et est relativement commun à tous les sénateurs faisant référence aux collectivités, l'identité entre le représenté et les structures politico-administratives que peuplent ces élus est plus rare. À travers ces dernières, c'est avant tout l'expertise de terrain qui est mise en avant. Le sénateur est le médiateur entre des entités chargées de missions, qu'elles sont réputées généralement ne plus pouvoir assumer, et un centre politique qui les ignore.

Ce type de discours reste fortement présent dans tous les débats, mais semble relativement évident pour ses tenants. Le Sénat représentant constitutionnellement les collectivités, et ces dernières faisant communément référence aux entités décentralisées visées, toute explicitation peut sembler superflue. Toutefois, la limitation du cumul des mandats va contraindre les acteurs à donner plus de chaires à leur propos en séance. Les collectivités vont alors apparaître comme des institutions se définissant d'abord et avant tout comme des structures politiques confrontées à un ensemble de problématiques propres. La prise en compte de ces dernières est nécessaire à une approche intelligente et pertinente de l'organisation de la nation. Le sénateur doit cumuler, car il se doit de bien connaître les difficultés inhérentes à ces organisations afin de pouvoir en témoigner. Cette spécificité du Sénat va être marquée par la dénonciation d'élus hors-sol et d'apparatchiks.<sup>12</sup> Le débat dérive même parfois. Ainsi exaspéré par les attaques dont il est l'objet quant à sa légitimité en tant que sénateur n'exerçant aucune fonction

---

<sup>11</sup> Pierre-Yves Collombat, Compte rendu intégral des débats, 18 juin 2013.

<sup>12</sup> Jean Claude Lenoir, Compte rendu intégral des débats du 19 septembre 2013, *« Toujours sur le plan politique, on voit bien que votre objectif est de modifier de façon importante le paysage de cet hémicycle, en offrant un marche-pied à des candidats "hors-sol" et élevés sous serre, qui viendront renforcer les rangs déjà garnis de ceux qui sont complètement coupés des réalités de la vie quotidienne, telle que nous la connaissons au travers de l'exercice de nos mandats locaux. »* ; Vincent Delahaye, 19 septembre 2013, *« En ce qui concerne les élus, si les partis sont nécessaires à la démocratie, il est également indispensable d'avoir des élus indépendants, fondant un parcours politique les menant jusqu'au Parlement sur une base électorale solide. Selon moi, nombre de nos compatriotes partagent ce point de vue. Or le texte proposé par le Gouvernement vise à restreindre encore les possibilités de voir émerger de telles personnalités indépendantes. »*

élective locale, le rapporteur du texte, Simon Sutour finit par s'insurger : « Vous avez été touché par ce que vous avez lu dans la presse, mais vous-même ne vous êtes pas privé de tenir des propos très désagréables à mon endroit. Ainsi, vous avez affirmé que mes fonctions antérieures de directeur des services d'un département ou d'une ville ne me qualifiaient pas forcément pour être un bon sénateur. Je voudrais, à cet instant, remercier les collègues de tous bords qui m'ont témoigné leur solidarité face à vos attaques inacceptables. Pour ma part, je ne vous ai jamais attaqué ! Je ne me suis jamais demandé si avoir eu un sénateur parmi ses ascendants constituait un avantage ou un inconvénient. Avoir des points de vue différents ne doit pas nous empêcher d'être tolérants et respectueux de l'autre, ce que vous n'êtes pas lorsque vous contestez en permanence ma compétence ! Je suis aussi légitime que vous, monsieur Mézard ! »<sup>13</sup>

Pourtant des lézardes fissurent souvent ce type de discours. Que signifie « représenter les collectivités » ? Est-ce que cela implique de parler au nom d'un ensemble abstrait que seraient « les collectivités de la République »<sup>14</sup>, ou est-ce que chaque sénateur a pour missions de représenter les collectivités des grands électeurs par lesquels il a été élu ; l'addition de ces représentations conduisant à la représentation des collectivités dans leur ensemble. Ainsi, lors du premier entretien réalisé avec le Jacques-Bernard Magner, alors nouveau sénateur, ce dernier s'agace : « Il y a beaucoup de sénateurs qui se veulent d'abord et avant tout les représentants de leur canton. Représentant de sa Région évidemment. Représentant de son département évidemment. Représentant de son canton ça n'a pas de sens. »<sup>15</sup> Sénateur depuis longtemps, Hugues Portelli dénonce également ce comportement en Séance : « Mes chers collègues, je suis quelque peu gêné par la tournure prise, à certains égards, par le débat de cet après-midi. Régulièrement, en effet, des sénateurs interviennent au sujet de départements dont ils sont eux-mêmes les représentants. Je comprends que l'on puisse débattre des critères, notamment démographiques, ayant présidé au redécoupage électoral, mais il est tout de même délicat de se faire à la fois juge et partie en intervenant uniquement sur son département d'élection. Par ailleurs, n'oublions pas que, dans peu de temps, nous serons appelés à voter un texte de loi qui supprimera les cantons. Il vous faudra donc trouver un autre type d'argument que le critère cantonal pour plaider votre cause, chers collègues ! »<sup>16</sup> Toutefois, ces positions ne cessent pourtant pas de caricaturer un discours « localiste » qui n'est pas forcément, et même rarement, présenté par les acteurs comme allant à rebours de l'intérêt général. Le fait d'évoquer sa collectivité au micro permet de la faire exister. Dans les discours, il existe un lien entre le témoignage de l'élu de terrain et l'activité de représentation du sénateur. Le discours « localiste » se trouve bien souvent à la croisée de ces deux logiques. Ainsi, le 3 février 2010, Jacques Mézard (sénateur du Cantal) dépose un amendement sur les biens détenus par les sections de communes. En Séance, Michel Charasse (Puy-de-Dôme) et Jean Boyer (Haute-Loire) interviennent pour abonder dans le sens du sénateur radical. L'affaire apparaît donc fortement « sud-auvergnate » et si les principes abordés ont une portée générale, l'expression des problématiques qui y ont trait sont fortement d'intérêt local. Il faut en fin de discussion l'intervention de Jean-Jacques Hyst, président de la Commission des lois, pour que la réflexion se généralise. C'est là un schéma de discours que l'on retrouve souvent. L'objet local ne s'écarte pas forcément des préoccupations nationales, mais

---

<sup>13</sup> Compte rendu intégral des débats du 19 septembre 2013

<sup>14</sup> C'est notamment la position de J.A. Mazères, Les collectivités territoriales et la représentation, RDP, 1990, p.619

<sup>15</sup> Entretien réalisé le 12 novembre 2012

<sup>16</sup> Hugues Portelli, Compte rendu intégral des débats, 21 janvier 2010

pour trouver un intérêt en Séance (car en l'espèce il s'agit d'un vrai problème impliqué par la rédaction en vigueur du titre I<sup>er</sup> du livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) il faut un agent de généralisation. C'est principalement le rôle du rapporteur. Les discours de témoignage se révèlent un élément de celui portant sur l'expertise locale, contribuant à former l'identité de la parole sénatoriale sur les collectivités.

Ainsi le Sénat se présenterait réellement comme une chambre de la décentralisation pour ces orateurs. En effet, en déléguant des compétences à des entités décentralisées néanmoins soumises à la loi et chargées de les faire appliquer, l'État se serait coupé du retour d'expérience portant sur ces propres normes. Le Sénat serait alors le lien indispensable permettant l'unité des institutions publiques dans leurs activités législatives et la prise en compte de tous les paramètres nécessaires à la fabrication d'une législation adéquate.

## 2. Le Sénat représentant des territoires

La représentation du territoire est toujours couplée à une évocation des collectivités. Toutefois, elle en comprend une conception différente. Les collectivités sont les garantes d'une représentation alternative de la nation à travers son territoire. Ce dernier est entendu comme la diversité des intérêts, des modes de vie et des activités économiques et sociales à travers l'espace. Nous verrons qu'il est souvent couplé à une défense du monde rural. Ainsi Gérard Cornu évoque que : « *Bien souvent, on ne prend en compte que le critère de la population. Or c'est une erreur. C'est l'Assemblée nationale qui a vocation à représenter la population. Le Sénat, lui, représente les territoires !* »<sup>17</sup> On trouve également ce type de discours prononcé par l'ancien président René Monory : « *Je suis personnellement attaché aux liens entre le Sénat et le territoire national. La richesse de la France, c'est son territoire. Quel autre pays en Europe dispose d'une telle diversité géographique, culturelle et historique ? Comment retrouver la notion et l'intérêt général sans organiser au niveau institutionnel, la représentation de ce territoire si riche que beaucoup nous envient ?* »<sup>18</sup> René Monory rajoute que le Sénat est « *une expression originale et intéressante de la souveraineté nationale française* »,<sup>19</sup> une « *représentation des territoires qui constituent l'espace français.* »<sup>20</sup> Ce discours n'est pas inédit chez les anciens présidents de la Haute-assemblée. La seconde chambre assure selon Alain Poher « *une représentation de la souveraineté nationale différente* » ainsi elle « *exprime une réalité profonde du pays.* »<sup>21</sup> Pour Gaston Monnerville : « *Si l'Assemblée nationale est le reflet de la démographie du pays, le Sénat est le reflet de sa terre et de sa géographie.* »<sup>22</sup> Si ce type de discours reste minoritaire en séance, il n'en reste donc pas moins très marquant, et depuis longtemps, au sein de l'institution. On le retrouve d'ailleurs sous la plume de Michel Debré « *Nous sommes les représentants d'un département qui est rural*

---

<sup>17</sup> Gérard Cornu, Compte rendu intégral des débats du 18 juin 2013

<sup>18</sup> René Monory, préface à Cluzel, Jean, *L'indispensable Sénat, Economica, Paris, 1998*, p.8

<sup>19</sup> Séance du 21 décembre 1993, JO Sénat, Débats parlementaires, 22 décembre 1993, p.6787 cité par Laffaille Franck, *Le Président du Sénat depuis 1875*, l'Harmattan, Paris, 2003, p.149

<sup>20</sup> Direction de la documentation française, *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, la Documentation française, 1993. p.6

<sup>21</sup> Direction de la documentation française, *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, la Documentation française, 1993, p.8

<sup>22</sup> Séance du 5 octobre 1965, JO, Senat, Débats parlementaires, 6 octobre 1965, p. I 003. Cité par Laffaille Franck, *Le Président du Sénat depuis 1875*, l'Harmattan, Paris, 2003, p.158

*pour une bonne part de son activité. Nous sommes, sinon du seigle et de la châtaigne, en tout cas de la vigne et du blé... Cette forte participation paysanne à notre corps électoral nous rend-elle hostiles aux progrès et aux réformes ? En aucune façon. Elle nous attache à une terre qui... est partout la terre de notre pays, la terre des générations qui ont fait la France : elle est, cette terre, c'est-à-dire les communes non la seule, mais la première image de la Nation... Quel meilleur corps électoral que celui qui reflète la terre d'où est née la Nation. »<sup>23</sup> Jean Cluzel, ancien sénateur qui a écrit de nombreux livres sur l'institution le reprend également à son compte : « Que le Sénat ne représente pas la population de la France, ce n'est pas une découverte ; l'Assemblée nationale est faite pour ça. Que la population rurale ait, chez nous comme ailleurs, baissé au profit des villes, ce n'est pas davantage une découverte. En revanche, que notre Constitution permette à la minorité rurale de dire son mot dans le débat politique est une nécessité de démocratie. »<sup>24</sup>*

S'il s'agit là d'une représentation de l'espace au-delà de la population qui l'occupe, il n'est bien entendu pas question pour les sénateurs d'être les mandataires d'une abstraction non humaine. Derrière l'espace, ce sont les activités et les modes de vie qui l'occupent qui méritent de ne pas voir leur voix étouffée par le nombre. Si l'on note marginalement que ce discours peut porter sur l'Outre-mer, c'est principalement en s'appuyant sur la ruralité qu'il s'épanouit.<sup>25</sup> On retrouve cet argument répété à l'envi au cours des débats comme dans l'intervention suivante de René Paul Savary, « Si, dans un département comme le mien, c'est-à-dire peu peuplé, puisqu'il y a 52 habitants au kilomètre carré, avec des écarts allant de 7 habitants au kilomètre carré dans certaines zones jusqu'à 3 000 habitants au kilomètre carré pour la ville de Reims, la représentation de tous les territoires n'est pas assurée, même ceux à faible densité de population, cela voudrait dire que la ruralité n'a plus sa place au Sénat. Or nous savons tous combien elle est importante ! »<sup>26</sup>

La décentralisation trouve également dans ce discours une place centrale, mais différente. Pour l'ancien Secrétaire général du Sénat, Alain Delcamp « la décentralisation c'est tout à fait autre chose. C'est l'officialisation de l'existence d'une autre légitimité que la légitimité centrale. Et donc c'est son [le Sénat] inclusion dans les institutions. »<sup>27</sup> Autrement dit, la décentralisation renforce le rôle du Sénat, car elle constate l'existence d'une légitimité alternative. Toutefois, celle-ci ne passe pas par la représentation d'entités politiques, mais par celle du territoire. Aussi les sénateurs craignent que les réformes puissent accroître le poids de la région<sup>28</sup>. Cela pourrait sembler paradoxal ; le renforcement de la collectivité symbole de la décentralisation ne semble, pour eux, pas représenter un progrès. Alain Delcamp répond à cette objection, pour lui la région est une collectivité hors-sol, désincarnée. Le reproche qu'il lui fait est de ne pas représenter une réalité territoriale propre, mais d'être un construit technocratique. Le Sénat n'a pas à être le représentant des « collectivités territoriales », mais de la diversité du territoire. Cette diversité se confond avec la réalité. La réalité du local pour l'ancien Secrétaire

---

<sup>23</sup> Debré Michel, *Refaire une démocratie, un Etat, un pouvoir*, Plon, Collection Tribune Libre, 1958, p.16

<sup>24</sup> Cluzel, Jean, *A propos du Sénat et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Archipel, Paris, 1999, p.22

<sup>25</sup> Hervé Maurey, Compte rendu intégral des débats du 13 juin 2013 : « permettre une meilleure représentation des communes urbaines », ce qui témoigne, une fois de plus, et j'y reviendrai, de votre volonté de réduire le rôle de la ruralité, y compris dans cette assemblée représentative des collectivités locales. »

<sup>26</sup> René Paul Savary, Compte rendu intégral des débats du 18 juin 2013.

<sup>27</sup> Entretien réalisé le 5 mai 2011

<sup>28</sup> Il n'y a là aucune certitude. Départementalisation de la Région ou Régionalisation du Département le débat reste ouvert et, tant en Séance que dans les entretiens, les avis coexistent sans pour autant s'exclure.

général du Sénat ce n'est pas le « un homme une voix » de la démocratie jacobine, mais une adaptation à une réalité diverse et non cartésienne du territoire. C'est dans ce décalage, celui d'une démocratie des territoires, que le Sénat fonde son rôle et sa place. « *Le Sénat en tant que Sénat s'est positionné. Il a été ce qu'il doit être c'est-à-dire le porte-parole de la France des territoires de façon assez cohérente.* »<sup>29</sup> dit Philippe Mazet. La vision du Sénat est cohérente, mais elle l'est à partir du postulat qu'il existe « une France des territoires » dont la représentation diffère de la France centralisée.

Ce sont en effet la Commune et le Département qui sont l'objet de toutes les craintes<sup>30</sup> et de toutes les attentions. Pour Alain Delcamp, ils représentent la réalité du territoire. Dans *Le Sénat et la décentralisation*, il relève même une identification institutionnelle avec la commune : « *Lorsqu'il évoque la situation des communes, c'est de lui-même que le Sénat s'entretient "puisque à la différence de la première assemblée, il s'identifie totalement à son corps électoral"* »<sup>31</sup> »<sup>32</sup> La question du département est différente. Pour lui<sup>33</sup>, les élections régionales et les élections législatives sont avant tout des élections politiques où le poids des partis joue à plein. À rebours, les élections sénatoriales ont plus à voir avec les élections cantonales ou municipales ; à travers des enjeux plus locaux et plus concrets. Ainsi se réalise un recrutement différent des personnels politiques. Le lien entre le sénateur et le département est bien entendu également dû au fait que le premier est l'élu du second et qu'il lui est donc intimement lié comme le souligne Sylvie Nat. Ainsi Paul Smith<sup>34</sup> montre-t-il qu'il y a une grande stabilité non dans le nombre de sénateurs, mais dans leur répartition. Aucun département n'a perdu de sénateur depuis 58. Quand la réalité démographique se modifie, on ajoute des sièges, mais jamais on n'en supprime. Lors de la réforme de 2003 les socialistes ont exigé la suppression de sièges notamment à Paris et dans la Creuse, mais ils n'ont pas été entendus. Ainsi le respect des départements prime la cohérence démographique. Comme en témoigne l'intervention des orateurs de la majorité et du rapporteur, l'argument avancé pour augmenter le nombre de sièges plutôt que de faire une répartition à effectif constant était de marier représentation de la population et représentation des territoires. Ainsi pour le rapporteur Jacques Larché : « *Le Sénat doit aussi se rapprocher de l'idée de base qui fonde sa légitimité, à savoir la double représentation qu'il assure, celle des populations, mais aussi celle du territoire.* »<sup>35</sup>

Ainsi, le Sénat se veut la voix des oubliés, des petites communes rurales victimes de la métropolisation et de la marginalisation économique des campagnes. Son mode d'élection est dès lors présenté comme juste par sa non-représentativité même. Cette dernière serait alors une représentativité complémentaire qui ne s'entendrait qu'en matière d'adéquation avec le reste du système politique, notamment avec l'Assemblée

---

<sup>29</sup> Entretien réalisé le 7 avril 2011

<sup>30</sup> Par exemple Jean-Pierre Sueur le 30 juin 2009 « *A moins, a-t-il dit, que l'objectif ne soit l'ingestion lente des départements par les régions. Autant le dire clairement* » Compte rendu intégral des débats, 30 juin 2009

<sup>31</sup> Jacques Hardy. *Le Sénat et les Libertés publiques (1958-1981)*. Thèse pour le doctorat d'Etat en Science Politique, Université de Rennes, septembre 1985, p.39.

<sup>32</sup> Delcamp Alain, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica 1991, p.17

<sup>33</sup> Delcamp Alain, la procédure législative regard et pratique sénatoriales, in *Le bicamérisme*, journée d'étude du 17 mars 1995, Economica, presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, Aix en Provence, p. 40

<sup>34</sup> Smith P, 300 senators in search of a role : the french senates chambre de la décentralisation », *Nottingham French Studies*, 44, 1, 2005 pp. 82-95.

<sup>35</sup> Jacques Larché, Compte rendu intégral des débats du 12 juin 2003



nationale. Autrement dit, le Sénat ne se voudrait pas à lui seul représentatif de la nation. Mais sans son existence, une partie de cette dernière serait oubliée.<sup>36</sup>

### 3. Le Sénat représentant de la Nation

On a vu que tous les types de discours impliquent une référence à la représentation alternative de la Nation. Toutefois quand cette dernière est évoquée, c'est souvent dans une qualification plus classique (soit l'ensemble des citoyens doté d'un droit de vote qui leur offre un accès égal au choix des décideurs politiques à travers l'élection). Les collectivités ne sont pour autant pas délaissées. Elles représentent un sas permettant de distiller les opinions à travers le suffrage universel indirect. Elles sont une intermédiaire entre les attentes (plus locales) des électeurs et leur expression nationale. Certains discours souhaitant rompre avec le suffrage universel indirect existent, mais sont minoritaires (les 2 % de la nation seule). Cette conception entre en revanche en opposition claire avec celle voulant faire du Sénat le représentant du territoire.

La question de la représentation de la Nation par le Sénat se pose sous un angle très différent de celui des collectivités. Rares sont en effet les interventions niant la portée représentative générale du Sénat. Jean-Pierre Bel se trouve ainsi explicitement en accord avec ses prédécesseurs Gérard Larcher et Christian Poncelet (dans un livre où l'enjeu est pourtant de s'en démarquer) pour exprimer son scepticisme vis-à-vis d'un Sénat dont la fonction essentielle concernerait la défense des collectivités.<sup>37</sup> Il qualifie le tropisme sénatorial sur cette question de « *bonus* » qui ne doit pas remettre en cause sa vocation généraliste. La majorité des fois où ce type de discours est énoncé, il l'est néanmoins dans un objectif polémique. Ce dernier vise généralement à souligner la nécessité d'un Sénat garant de l'intérêt général. L'intervention suivante de David Assouline marque bien la cohérence de ces interventions. « *Dès lors que nous établissons une distinction, que nous introduisons une inégalité entre députés et sénateurs, cela signifie que, finalement, nous ne sommes plus l'émanation de la République une et indivisible, que nous ne représentons plus l'intérêt général, qui dépasse celui de telle ou telle collectivité. Par la création d'un tel précédent, on supposera forcément que nous appréhendons les lois à l'aune des intérêts du territoire dont nous sommes l'élu. Bien entendu, nous devons tenir compte de ce territoire, parce que c'est la base du corps électoral qui nous a désignés, mais gardons-nous de jamais nous considérer comme les représentants de collectivités, car nous sommes avant tout les représentants de la République et les défenseurs de l'intérêt national dans son ensemble.* »<sup>38</sup> Les tenants d'une telle approche reprochent souvent à ceux qui voient le Sénat avant tout comme le représentant des élus locaux leur incohérence dans les termes déjà présentés par Jean-Pierre Bel. En effet, comment une chambre représentant autre chose que la Nation pourrait-elle être dotée d'une compétence législative générale ?<sup>39</sup> On note cette crainte

---

<sup>36</sup> Comme le montre le Professeur Grangé, cette conception n'est pas dépourvue de biais. « *La formule connue du doyen Vedel doit être retournée : le Sénat est plutôt l'élu du blé et de la betterave que du seigle et de la châtaigne.* »<sup>36</sup> Le Sénat surreprésente le monde rural, mais il surreprésente surtout le plus riche ; Grangé J, « Le poids des campagnes au Sénat », *Économie rurale*, janvier-février 1997, p.25

<sup>37</sup> Bel Jean-Pierre, *Le Sénat à l'heure du changement : plaidoyer pour un bicamérisme rénové*, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2011, p.22

<sup>38</sup> David Assouline, Compte rendu intégral des débats du 19 septembre 2013

<sup>39</sup> Gaëtan Gorce, Compte rendu intégral des débats du 18 juin 2013 : « *Je ne vais pas relancer le débat, car je sais bien quel sort va être réservé à mon amendement. Je tiens néanmoins à souligner une petite*

exprimée par le secrétaire général du Sénat, Jean-Louis Hérin : « Vous savez, le RDSE a proposé dans une des niches de renforcer la fonction de représentation des collectivités territoriales. C'était en janvier. Et le RDSE proposait que pour tous les textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales il y ait une égalité parfaite entre les deux assemblées. Sans possibilité de dernier mot. Finalement, cette proposition n'a pas eu l'heur de plaire à tout le monde. D'abord, ça cantonne le Sénat dans son rôle de défenseur des collectivités territoriales. Or le Sénat est une assemblée de compétence générale. » Explique le secrétaire général Sénat.<sup>40</sup> Cette analyse est intéressante parce qu'elle marque les limites d'une stratégie de légitimation différentielle qui tendrait à fonder le rôle de la Haute assemblée dans le schéma institutionnel sur le monopole d'une thématique. L'attache particulière aux collectivités est souhaitable et logique, mais toute exclusivité ou penchant trop affirmé pourrait être dangereux pour l'institution qui renoncerait à ses compétences générales.

Cette posture est tout à fait cohérente juridiquement. Selon l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la Constitution « la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. ». L'alinéa suivant dispose pour sa part qu'« aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. » Cela s'ajoute l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Toutefois, elle reste très difficile à tenir politiquement. Elle est plutôt l'apanage des nouveaux sénateurs<sup>41</sup> encore peu socialisés à l'institution et des groupes minoritaires de Gauche (notamment écologiste et communistes). On la retrouve également communément chez les sénateurs représentant les Français de l'étranger. Le Sénateur Yung dit ainsi « Je sais que ça existe dans la constitution. Mais dans la pratique je considère que notre chambre est sur le même pied ; sauf pour ce qui est de censurer le Gouvernement bien sûr. Face à l'autre chambre, il ne faut pas demander un statut spécial parce qu'un statut spécial c'est un statut en dessous. »<sup>42</sup>

Pour autant, le mode de scrutin indirect est rarement remis en cause. Il est au contraire vu souvent comme le moyen d'assurer la représentativité des collectivités. Mais représenter ces dernières c'est représenter le Peuple selon une modalité différente.

---

*contradiction : on ne peut pas affirmer, comme nombre de nos collègues le font à juste titre, que la vocation du Sénat est d'intervenir dans d'autres domaines que celui des collectivités territoriales – par exemple, dans le domaine de la protection des libertés publiques et individuelles, il a montré quelle pouvait être son utilité, quels que soient les gouvernements – et, au même moment, vouloir limiter le corps électoral à sa définition actuelle. »*

<sup>40</sup> Entretien réalisé le 4 avril 2011

<sup>41</sup> Claude Dilain, Entretien réalisé le 8 février 2012, « Très clairement pour moi la priorité c'est la Nation. D'ailleurs faut-il encore une assemblée des territoires dans un pays décentralisé ? Ce qui n'est pas forcément poser la question du bicamérisme. Alors c'est très iconoclaste ce que je vous dis, mais pour moi la question se pose. » « Moi je pense que l'on pourrait tranquillement penser à un système avec une chambre élue pour soutenir l'exécutif, et donc injuste. Et une chambre totalement élue à la proportionnelle avec un seuil à franchir qui permettrait une représentation bien meilleure de la société française. Qui permettrait une bien meilleure lecture des lois. Et qui permettrait un équilibre entre une assemblée nationale un peu godillot, qui aurait le dernier mot, et une assemblée plus représentative. »

Gaëtan Gorce Entretien réalisé le 17 janvier 2012, « Le gros problème du Sénat, c'est son mode de scrutin. Parce que c'est un mode de scrutin censitaire en fait. Moi j'ai remarqué que le nombre de voix avec lequel j'ai été élu était à peu près le nombre de voix qu'obtenaient les députés élus sous la Monarchie de Juillet. » Il propose un mode de scrutin fléché. Lors des régionales, les citoyens pourraient également voter pour les sénateurs sur la liste proposée..

<sup>42</sup> Entretien réalisé le 7 avril 2011

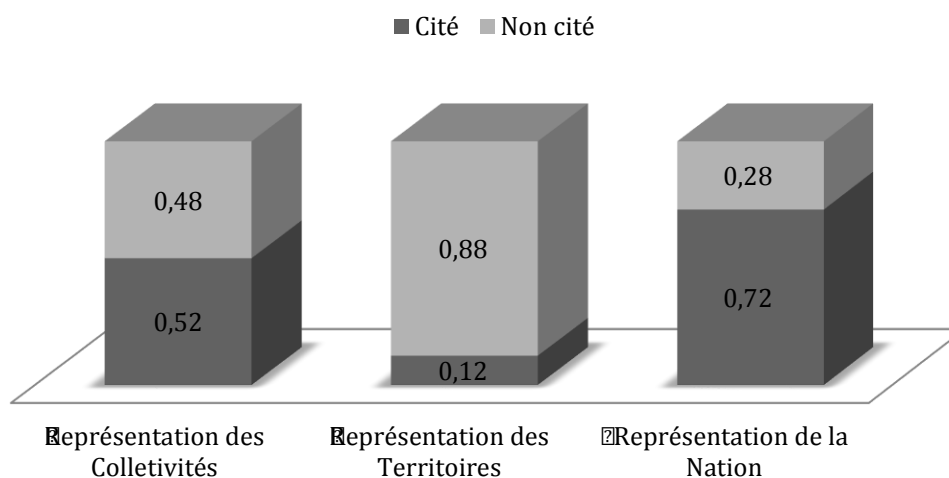
Ce dernier est ainsi réputé voter selon des enjeux autres, plus pragmatiques, aux élections locales. Alors que les législatives permettent au citoyen de se choisir un gouvernement, les élections intermédiaires seraient celles de l'expression des soucis du quotidien avec lesquels seraient dès lors en prise les élus locaux. Le sénateur en représentant ces élus, représenterait donc avant tout cette réalité de la vie de l'électeur.

## II. Les déterminants d'une position

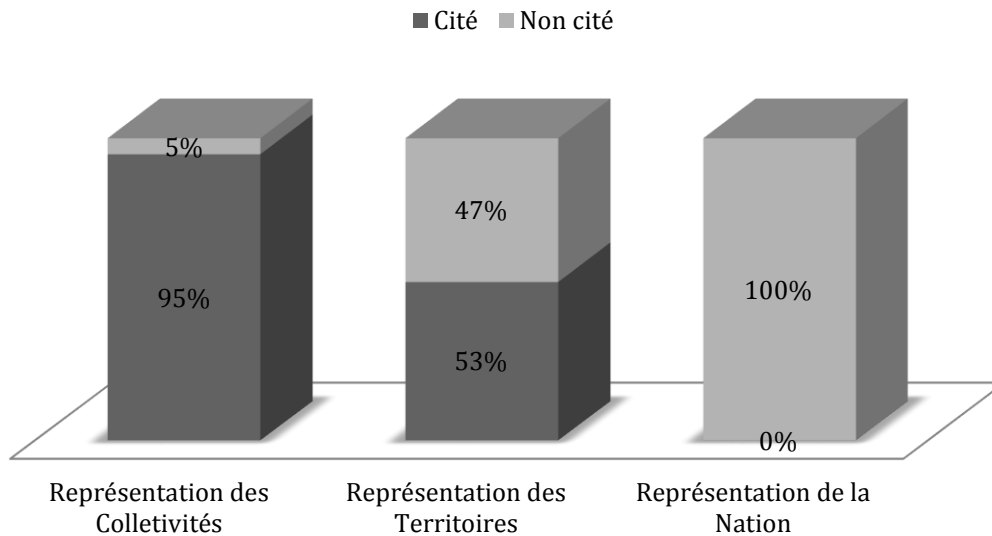
Tâchons à présent d'envisager les facteurs qui influencent l'inscription des orateurs au sein de cette typologie. Après étude des différents facteurs possibles, deux semblent avoir une influence décisive. L'orientation politique (1) et la position sur le cumul des mandats. (2). Enfin, le soutien affirmé en séance lors des mêmes réformes à telle ou tel type de collectivité semble aussi devoir faire l'objet d'une analyse (3).

### 1. Le clivage partisan

#### Présence des types de discours sur la représentativité du Sénat parmi les orateurs de gauche (CRC-Socialistes-RDSE-EELV)



## Présence des types de discours sur la représentativité du Sénat parmi les orateurs de droite (UC-UMP)



Le poids de chaque discours au sein de la population d'orateurs de droite est très différent de celui constaté parmi leurs homologues de gauche. Les collectivités sont citées de manière quasi-systématique par 95 % d'entre eux. La représentation des territoires, marginale à gauche, est citée par 53 % des orateurs alors qu'aucun d'eux ne fait référence à la nation.

Comme on le constate ci-dessus, les orateurs de gauche font majoritairement référence à la Nation. 72 % d'entre eux ont en effet évoqué le fait que le Sénat représente, alternativement peut-être, l'ensemble des citoyens. Si le caractère restreint de l'effectif ne permet pas vraiment de tenir une réflexion par groupe politique, il convient de signaler que l'on retrouve dans cette partie l'intégralité des orateurs communistes et écologistes qui développent souvent une critique du suffrage universel indirect. La question de la représentation des collectivités elle-même n'est que très modérément citée (52 %) par les orateurs de gauche. Autrement dit, 48 % d'entre eux font référence à une conception alternative de la représentativité du Sénat, ou, bien plus souvent, ne font pas référence à la question.

Toutefois, c'est le Sénat comme représentant des territoires qui fait pour sa part l'objet du plus fort rejet et des plus fortes polémiques entre les deux parties de l'hémicycle. L'adhésion marginale qui lui est portée à gauche est plutôt l'apanage des sénateurs radicaux. La surreprésentation des campagnes réputées plus défavorables à la Gauche entraîne une forte réticence de cette dernière vis-à-vis de ce type de discours.<sup>43</sup> Notons ainsi l'intervention de Pierre Mauroy. « Dernière observation : pendant des années, l'objection majeure à l'évolution du Sénat a été la nécessité, pour lui, de

<sup>43</sup> Notons néanmoins, hors du Sénat, la vision non conventionnelle de Michel Rocard : « si l'on veut bien se rappeler que la nation se compose, notamment, d'un peuple et d'un territoire, il est souhaitable que l'un et l'autre, dans un système représentatif, soient représentés. Comme il serait conceptuellement confus et techniquement difficile de conjuguer cette double représentation aux mêmes élus, on a pris la saine habitude de les disjoindre en deux assemblées. C'est même pratiquement devenu la règle dans les pays développés ». Michel Rocard, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n°30, septembre 1996, p.32.

*représenter non seulement les populations, mais aussi les territoires. Que n'entend-on ici sur les populations, mais surtout sur les territoires ! Monsieur le rapporteur, les territoires, je ne les ai jamais rencontrés, j'ai rencontré les électeurs, les citoyens. Voilà la réalité ! Taisez-vous, je vous en prie ! Nous voulons bien, à la limite, accepter cette complémentarité, à la condition qu'elle ne porte pas atteinte à ce qui est le fondement de la démocratie, c'est-à-dire à la représentation du peuple dans toutes ses composantes, et en respectant les rapports de force entre les formations politiques. »<sup>44</sup> On retrouve la même idée exprimée par Jean-Claude Peyronnet : « Je précise d'emblée que, si le consensus va, jusqu'au vote, il n'entraîne cependant pas l'approbation complète de votre rapport, monsieur le doyen. Ce dernier est en effet un peu trop dithyrambique sur la loi du 30 juillet 2003 ! Il évoque "le Sénat, reflet de la géographie de la France". S'il faut comprendre qu'il s'agit de la France des églises, des vallons et des rivières, de celle des moutons et des vaches, je suis d'accord avec cette formulation. En revanche, s'il s'agit de la France de la population et de sa répartition, je reste perplexe et je vous pose la question suivante : pourquoi n'avez-vous pas, lors de notre discussion de juillet dernier, introduit ces petites modifications, intéressantes et opportunes ? »<sup>45</sup>*

Si cette position, tout en nuance, est celle majoritairement exprimée, certaines visions beaucoup plus iconoclastes se font parfois jour. À ce propos il faut noter le débat entre le Président du Sénat, Jean-Pierre Bel, et le Sénateur-Maire de Lyon, Gérard Collomb<sup>46</sup> lors des journées parlementaires du Parti socialiste le 24 septembre 2013. Cette rencontre est en effet marquée par le débat sur le cumul des mandats. Nous avons déjà évoqué combien il déchire le Sénat. Le propre président du Groupe socialiste, François Rebsamen s'est opposé la réforme et s'apprête alors à voter contre. Jean-Pierre Bel et Gérard Collomb traitent alors de façon radicale la question de la compétence générale du Sénat. Pour le premier, la représentation des collectivités n'est qu'une fiction dont il faut sortir pour affirmer une normalisation de l'institution. Le second au contraire prône, comme Michel Rocard,<sup>47</sup> « *Un Bundesrat à la française* ». Autrement dit, il faudrait faire le deuil de la compétence générale du Sénat pour recentrer son activité sur les collectivités, ce qui permettrait de sortir des débats sur sa représentativité.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Compte rendu intégral des débats, 12 juin 2003

<sup>45</sup> Compte rendu intégral des débats, 10 février 2004

<sup>46</sup> « Collomb Gérard : "La pause fiscale, il faut s'y tenir et ne pas ajouter des impôts aux impôts" ». *Le Figaro*, 23 septembre 2013. <http://www.lefigaro.fr/politique/2013/09/23/01002-20130923ARTFIG00500-collomb-la-pause-fiscale-il-faut-s-y-tenir-et-ne-pas-ajouter-des-impots-aux-impots.php>.

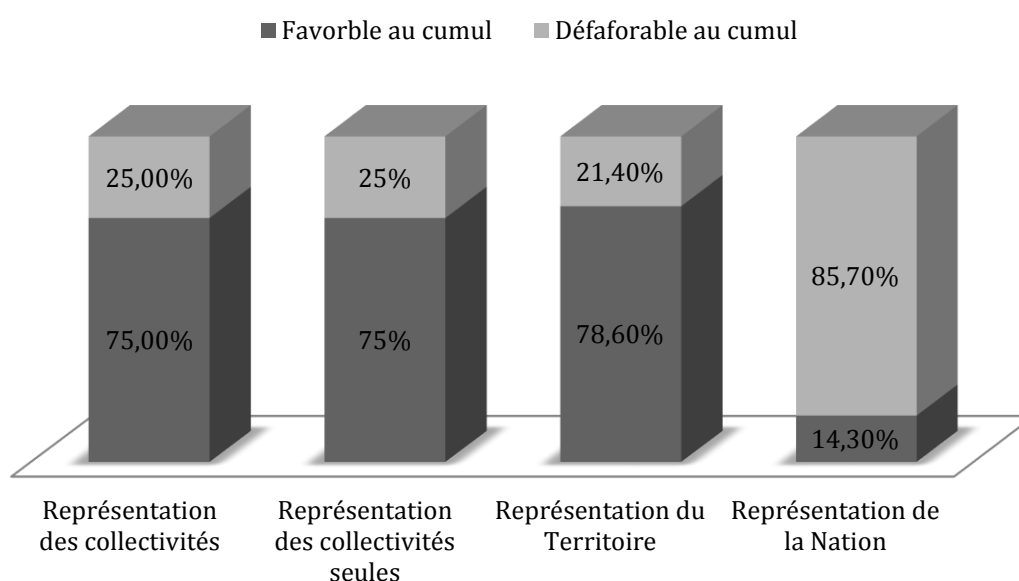
<sup>47</sup> Rocard Michel, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n°30, septembre 1996, p.32.

<sup>48</sup> Cette posture est néanmoins extrêmement minoritaire au sein du groupe socialiste. Jean-Pierre Sueur y répond d'ailleurs : « À force d'insister sur le fait que, en vertu de l'article 24 de la Constitution, que je ne conteste pas – encore heureux, me direz-vous ! –, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, nous risquons de nous entendre dire un jour que le Sénat pourrait très bien se cantonner aux lois qui traitent des communes, des départements et des régions ; l'observation a du reste été déjà formulée, et pas par les moindres des personnes intéressées par ces sujets. On aboutirait alors à la situation qui prévaut dans d'autres pays – M. le ministre a cité le cas de l'Allemagne –, où une chambre traite de tous les domaines, tandis qu'une autre n'est consultée que sur les affaires concernant les collectivités locales. Selon moi, ce serait une profonde erreur. Nous sommes nombreux à penser qu'il est extrêmement précieux pour la République que les deux assemblées du Parlement traitent de tous les sujets. Nous sommes parfaitement légitimes pour parler de défense, de justice, de santé ou de sécurité, tout autant que les députés, même s'ils ont le dernier mot, en vertu de notre Constitution. Si une chambre ne s'occupait que des collectivités locales et que l'autre chambre traitait de tous les sujets, cela aurait pour conséquence inéluctable de supprimer toute navette. » Compte rendu intégral des débats, 18 septembre 2013.

On constate donc que les conceptions du représenté au Sénat sont très fortement guidées par l'origine politique des orateurs qui les expriment. Les sénateurs de gauche font plus aisément référence à la nation et au peuple qu'aux collectivités et, quand c'est le cas, ce n'est qu'exceptionnellement dans leur rapport au territoire. Pour leur part, les orateurs de la droite envisagent peu un Sénat représentant directement la nation ; mais ils font en revanche presque toujours référence aux collectivités, souvent en lien avec une représentation du territoire.

## 2. La question du cumul

### Posture concernant la limitation du cumul des mandats par rapport à la position concernant le représentativité du Sénat

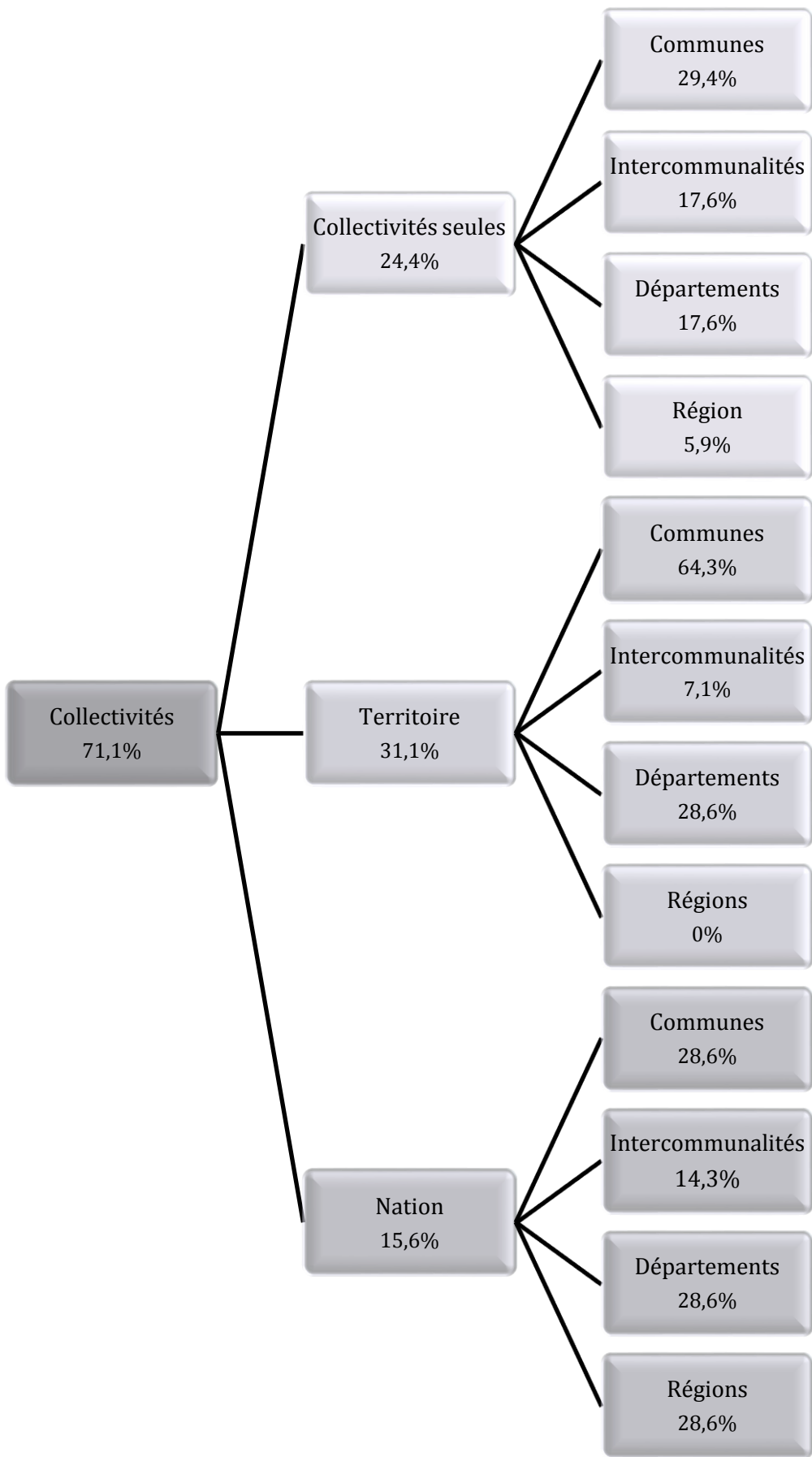


Le second facteur semblant avoir partie liée avec la typologie ci-dessus exposée est l'opinion exprimée par les orateurs concernant le cumul des mandats. Nous entendons bien ici l'opinion exprimée et non le cumul en lui-même. En effet, s'il est relativement aisé de quantifier le phénomène du cumul des mandats, l'appréhender sur une durée relativement longue est bien plus difficile. Rares sont dans l'échantillon choisi les sénateurs n'ayant pas exercé un autre mandat durant le temps de leur présence au Sénat. Une telle étude aurait pu trouver un débouché si elle avait permis d'expliquer des retournements quant à l'expression de la légitimité sénatoriale, mais ceux-ci n'ont pu être identifiés que pour 3 sénateurs. En revanche, comme pour les postures ayant trait à la nature du représenté, l'opinion sur le bien-fondé du cumul des mandats semble stable dans le temps. Là encore, nous n'avons pas noté de positions contradictoires alors que le sujet fut très souvent abordé dans les différents débats avant même le projet de loi organique de 2013. On constate là encore une forte polarisation des positions. Alors que les sénateurs prônant une représentation des territoires ou des collectivités comme entités sont très majoritairement favorables au cumul des mandats, ceux prônant un Sénat avant tout représentant de la Nation sont pour leur part très majoritairement défavorables. Nous verrons en effet tout à l'heure que le lien entre l'exercice de la fonction locale et la qualité attribuée à la représentation des collectivités ou du territoire

sont souvent intimement liés. Pour leur part, ceux qui prônent la représentation du Peuple, même si c'est via le prisme des grands électeurs, ont plutôt tendance à envisager le cumul comme un risque d'éloignement avec l'engagement législatif qui caractérise leur mandat.

### *3. La diversité des collectivités*

Un dernier point doit être évoqué. Les collectivités citées et défendues ne sont pas toujours les mêmes selon le type de discours dans lequel l'orateur s'inscrit. Dans le graphique ci-dessous, on constate que la région est le parent pauvre du discours sénatorial, mais qu'elle est beaucoup plus citée par les orateurs défendant un Sénat représentant avant tout de la Nation. Ceux prônant une représentation alternative par le territoire ne l'évoquent pour leur part jamais. Ces derniers font en revanche la part belle au département, et surtout à la commune. Cette dernière est la grande présente dans tous les discours. Si elle est défendue explicitement par 30 % des orateurs se classant dans « collectivités seules » et « nation », elle l'est par 60 % de ceux se classant dans « territoire ». Ces derniers prennent également plus aisément fait et cause pour le département. L'intercommunalité se trouve pour sa part dans une position à peu près similaire dans chaque discours, bien qu'elle soit évoquée sous des atours différents. Pour les partisans d'un Sénat représentant le territoire ou des collectivités, son organisation est souvent vilipendée surtout quand, suite à la réforme de 2010, elle est le fait des préfets. Toutefois, son soutien est souvent couplé à celui des communes dont elle est vue comme l'émanation.





Les multiples réformes territoriales ont vu émerger de nouveaux acteurs. Aux traditionnelles communes et départements issus de la Révolution française se sont rajoutées les régions, puis les intercommunalités et enfin depuis 2010 les métropoles. Derrière une division des compétences et un découpage flous se cachent en fait de profondes divergences sur ce que doit être l'organisation territoriale, et à travers elle, le rôle du Sénat. Ce clivage profond marque très souvent les nouveaux sénateurs entrés au Luxembourg. Pour Jacques Bernard Magner,<sup>49</sup> il s'agit là d'un clivage a priori générationnel. Corinne Bouchoux par sa part remarque que « *C'est vrai que dans le Sénat, quelque part, il y a un club des responsables ou anciens responsables d'exécutifs surtout régionaux et généraux et que l'on a quand même l'impression que beaucoup des rapports de force sur ce que va être la décentralisation... C'est un peu une opposition entre ces deux clubs ; droite, gauche confondues. Donc entre ceux qui considèrent que ce qui est le plus important c'est la région... et ceux qui vont vous expliquer que c'est le conseil général.* »<sup>50</sup>

Incontestablement, la commune reste la référence identitaire primordiale pour une majorité de parlementaires au Sénat. Ce rôle de représentation des communes se confond souvent avec celui de défenseur de la ruralité. On se rapproche alors du discours visant à une représentation alternative de la Nation à travers son territoire.<sup>51</sup> On peut raisonnablement également penser que le collège électoral de la Haute assemblée, majoritairement composé de maires, n'est pas étranger à cette orientation. Au-delà même des intérêts électoraux des élus, il serait naïf de penser que le sénateur naît en entrant au Palais du Luxembourg. Comme le soulignent Berger et Luckmann<sup>52</sup>, les acteurs passent par différentes « agences de socialisation ». Ces dernières produisent un phénomène d'intériorisations successives qui peut entrer en conflit et constitue un corpus de connaissances, d'attachement et d'allégeances persistantes. À terme, l'interprétation du rôle de chaque sénateur ne peut être envisagée que dans un processus dynamique qui lui est propre. L'importance du mandat de maire est dès lors souvent citée en Séance. L'expérience, passée ou présente, de cette fonction concerne une forte majorité de sénateurs qui n'hésitent pas à faire appel à cette légitimité lors des débats.

Les communes doivent être défendues contre l'appétit insatiable de la technocratie. Elles doivent également être gardées des plus grandes collectivités qui tendent à faire perdre leur âme aux territoires.<sup>53</sup> Le modernisme à tout craindre est dénoncé, car il est vu comme ne s'appuyant sur aucune réalité sociale et politique. À cet égard, le témoignage de François Fortassin peut sembler intéressant : « *Je classerai, d'un côté, ceux, dont je*

---

<sup>49</sup> Entretien réalisé le 14 décembre 2011

<sup>50</sup> Entretien réalisé le 11 janvier 2012

<sup>51</sup> Philippe Bas, Compte rendu intégral des débats, 13 juin 2013 : « *Vous auriez le droit de remettre en cause les fondements historiques de notre institution, qui n'ont pas changé depuis la Troisième République ; Gambetta les critiquait déjà, en qualifiant notre assemblée de "grand conseil des communes de France". Toutefois, vous ne pouvez pas feindre de vous étonner que les délégués des communes dominent le collège sénatorial et que, de ce fait, les communes rurales y soient représentées en fonction de leur nombre, ainsi que de leur population d'ailleurs, c'est-à-dire d'une manière qui ne laisse qu'une moindre place aux communes urbaines, car il s'agit d'une donnée de base de l'institution sénatoriale dans notre République.* »

<sup>52</sup> Berger P., Luckmann T., *The Social Construction of Reality : A treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday & Compagny, New York, 1966

<sup>53</sup> Jacques Mézard, Compte rendu intégral des débats, 13 juin 2013 « *Nous serons encore plus attentifs à ce que la représentation des départements et des régions au sein du collège électoral ne prenne pas un poids disproportionné, qui reviendrait à disqualifier celle des petites communes. Après l'instauration du binôme et l'adoption du remodelage de la carte cantonale, il s'agirait là d'un coup fatal porté contre elles et, par ricochet, contre les populations qui y vivent par choix ou par obligation.* »

*suis, qui veulent défendre la démocratie française fondée sur l'autorité naturelle des maires des 36 000 communes françaises et, de l'autre, les partisans de l'autre conception, respectable bien que je ne la partage pas, qui considèrent que l'influence d'une collectivité dépend de sa taille, qui lui permet de se mesurer aux autres. Je vous dirai, monsieur Fourcade, que Montpellier ou Perpignan ne boxent pas dans la même catégorie que Barcelone ! Ce n'est certainement pas de sa démographie que la France, avec ses 64 millions d'habitants, tire son autorité et son rayonnement. Celui-ci vient essentiellement d'un héritage culturel qu'il faut préserver au maximum, de notre capacité à créer, à imaginer. Il en va de même pour la démocratie. Nous sommes un exemple pour de nombreux pays dans le monde. Restons-le ! Mais si vous voulez faire des maires des satellites des grandes villes, des sortes de chefs de village, nous perdrons tout ce qui caractérise notre pays. »<sup>54</sup> Les partisans des grandes collectivités sont généralement taxés de vouloir la représentation d'un devoir être idéologiquement abstrait. Ce dernier n'est pas celui du pays réel, mais de celui tel qu'il voudraient qu'il soit. Ainsi s'appuient-ils sur des collectivités fortement politisées (notamment les régions) de par leur taille et leur mode de scrutin.*

Ainsi, lors de la réforme constitutionnelle de 2008, le Gouvernement, dans son projet initial avaient proposé d'inscrire dans la constitution que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales « en tenant compte de leur population », alors que le comité Balladur avait proposé que soit inscrit « en fonction de la population ». Cette proposition fut néanmoins rejetée par le Droite, sous le conspuement de la Gauche. Jean-Jacques Hyst, président de la Commission des lois justifie alors ce choix par l'autonomie conservée de l'assemblée et par sa capacité à s'autoréformer, et s'en prend à ceux qui le remettent en cause en ces termes : « *C'est ce qu'avait tenu à préciser la commission des lois, en réaction à un tapage médiatique bien organisé et repris en chœur par le microcosme parisien, qui n'a jamais réellement compris la réalité des territoires.* »<sup>55</sup>

Les partisans du couple région-intercommunalité dénoncent pour leur part la vision passéiste de leurs adversaires. Ainsi peut-on lire les propos de Pierre Mauroy le 12 juin 2003 : « *Vous vous complaisez dans la nostalgie d'une France ancienne, alors que notre destin, s'il ne doit pas oublier les communes et la ruralité, s'inscrit principalement dans les grandes zones urbaines qui accompagnent le mouvement industriel et le développement économique. Je voudrais encore souligner que la nocivité de ces idées passéistes va bien au-delà.* » Il faut noter que l'image portée de la région n'est jamais identitaire. Rares, pour ne pas dire inexistant dans le corpus étudié, sont en effet les saillies régionalistes de la part des sénateurs. Le soutien à la région est en fait généralement couplé à des références à la mondialisation et à l'Union européenne. Face à un monde qui change, le Sénat devrait être à l'image d'une France plus dynamique et qui s'adapte à la modernité plutôt que de rester piégé dans le passé.

Si le débat idéologique en la matière existe et ne doit pas être négligé, il est largement dépendant de considérations électorales. En effet, d'ordinaire les orateurs de gauche défendent avec plus de facilité les grandes collectivités où leurs partis sont plus souvent majoritaires, alors que les orateurs de droite se plaisent mieux dans le parti pris pour les petites communes. Toutefois, cette orientation n'est pas systématique. Ainsi, pendant la réforme des collectivités de 2010, l'opposition se fera le chantre des petites collectivités contre les grandes. Dans le cadre de réformes allant vers une montée en

---

<sup>54</sup> Compte rendu intégral des débats, 10 février 2010

<sup>55</sup> Compte rendu intégral des débats, 17 juin 2008

puissance systématique du couple Région-intercommunalité, l'opposition institutionnelle, quelle qu'elle soit, se retrouve à revendiquer la tradition sénatoriale. En revanche, le clivage traditionnel reste très visible lors de chaque réforme électorale. De 2003 à 2013, les arguments se répètent en faveur d'une meilleure représentation d'une opposition de gauche présentée comme marginalisée.<sup>56</sup> Toutefois, ce n'est que rarement le cadre de la commune qui est attaquée et les orateurs socialistes et communistes y sont très largement attachés. Néanmoins, ils contestent la place des communes rurales au nom de l'égalité républicaine.<sup>57</sup> Si cette position est politiquement porteuse, elle reste difficile à tenir juridiquement. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000, a en effet censuré une disposition tendant à rééquilibrer le corps électoral en faveur des zones urbaines. La réflexion du juge est simple, le Sénat représentant les collectivités territoriales, son collègue électoral doit être composé majoritairement d'élus... Or la démographie des élus est plus importante en zone rurale rendant difficile tout rééquilibrage en faveur des grandes villes.

Qu'est ce que représente le Sénat ? Comme nous venons de le voir, la réponse à cette question est loin de faire l'unanimité au sein de l'institution. Derrière l'appellation relativement consensuelle de « représentation des collectivités territoriales » se cachent en fait de profondes divergences d'appréciation et des lignes de fractures nettes qui épousent, bien que fort imparfaitement, les clivages classiques. Comment bâtir une institution sur ces divergences ? Deux solutions semblent être privilégiées par les sénateurs. Ces dernières font l'objet de deux autres pans de notre travail de thèse. D'abord, les divergences sur la qualité du représenté sont masquées par l'unanimité relative concernant la mission. « La représentation des collectivités territoriales se fait autant dans la réification de qualités prêtées au niveau local (qualité qui relève presque des "cadres sociaux de la mémoire" dont nous parle Halbwachs) que dans le travail législatif proprement dit » souligne Pierre Mazet.<sup>58</sup> Le Sénat construit un discours. Et ce discours ne porte pas seulement sur un objet local<sup>59</sup> qu'il faudrait imposer et invoquer. Il en est également une interprétation, une réification. L'objet local est le fondement de la

---

<sup>56</sup> Bernard Frimat, Compte rendu intégral des débats, 11 octobre 2005, « *Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet et beaucoup à faire pour réaliser une modernisation démocratique du Sénat, mais le groupe socialiste a choisi de s'en tenir au seul problème du calendrier électoral. Quand les circonstances politiques le permettront, il nous faudra opérer les révisions institutionnelles qui, tout en respectant le bicamérisme, assureront une véritable démocratisation du Sénat en permettant non seulement de mieux prendre en compte les variations de l'expression du suffrage universel, mais aussi en l'empêchant de faire obstacle aux effets de l'alternance décidée par les citoyens.* »

<sup>57</sup>Alima Boumédiène Thierry, Compte rendu intégral des débats, 20 juin 2008, « *Plusieurs de nos concitoyens nous ont récemment interrogés : comment expliquer que 60 % des Français vivent dans des communes administrées par la gauche et que cela ne se reflète pas au niveau du Sénat ? C'est une question à laquelle il sera de plus en plus difficile de répondre ! Je sais bien que nous n'aurons pas de réponse aujourd'hui. Toutefois, écrire à l'article 9 que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales "en tenant compte de leur population" agit comme un verrou à notre besoin de modernisation du Sénat. Il importe de le souligner, "tenir compte" de la population, ce n'est pas du tout la même chose que "en fonction" de la population.* »

<sup>58</sup>Mazet Pierre, « Portrait de Sénateur : la contribution de la doctrine et des acteurs à la production de l'image instituée de sénateur de la République » in Yves Poirmeur et Pierre Mazet, *le métier politique en représentation*, L'Harmattan, Paris, 1999 p.286

<sup>59</sup> Lagorye De l « objet local » à l'horizon local des pratiques, in *A la recherche du local sous la direction d'A Mabileau*, L'Hamartan 1993, p167

légitimité du Sénat, mais il en est aussi la création discursive. Il est le miroir descendant que l'institution tend à sa source de légitimation électorale. Le discours sénatorial sur les collectivités ne cesse donc pas d'être un discours de l'institution sur elle-même. Et celui-ci ne porte pas tant sur le représenté, toujours problématique, que sur le « comment représenter ». C'est dans la mission de défense de collectivités que se forge l'identité de l'institution ; qu'importe si la définition de ces collectivités pose problème.

La seconde réponse se trouve dans les blancs de l'analyse proposée lors de cette intervention. Si 23 % des discours portant sur la légitimité du Sénat ne font pas référence à sa fonction de représentation, sur quoi porte-t-il ? On constate que le discours le plus répandu et le plus consensuel sur le Sénat n'implique pas d'évoquer le représenté mais d'envisager la différence et la valeur ajoutée du Sénat dans le champ politique central. Ce que nous évoquerons ici sous le terme de légitimité fonctionnelle est évoqué par 84 % des orateurs (76 % à gauche, 87 % à droite). Le Sénat se caractériserait ainsi par sa modération, sa sagesse et son expertise.

Reste que, toute problématique qu'elle soit, la question du représenté ne peut être escamotée par les sénateurs. Némésis d'une institution née sous le signe d'un compromis bancal entre monarchiste et républicain, la solution juridique trouvée pour légitimer son existence ne cesse de poser problème à une chambre que Jacques Grangé qualifiait d'« autre » sinon de « haute ».<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Grangé J, « Le poids des campagnes au Sénat », *Économie rurale*, janvier-février 1997, p.25