
TINETTE SCHNATTERER

LES SÉNATEURS FRANÇAIS, PARLEMENTAIRES FANTÔMES ?

En janvier 2015, un documentaire diffusé par France 3 dénonce le « train de vie des sénateurs »¹, en juin 2016 paraît un livre sur les « parlementaires fantômes » au Sénat²... des « révélations » sur les membres de la seconde chambre française sont faites et les méthodes d'investigation utilisées dans une partie de ces enquêtes (des jardiniers du Luxembourg filmés en caméra cachée...) contribuent à donner un caractère scandaleux à ces divulgations. Suspectée de conservatisme, critiquée pour les défauts de sa représentativité, les modes de scrutin utilisés pour élire les sénateurs ou encore la durée de leur mandat, la chambre haute doit en permanence justifier sa légitimité au sein des institutions. L'image souvent négative du Sénat n'est pas exclusivement associée à l'impuissance et au conservatisme supposés de cette institution, mais également aux caractéristiques perçues chez les sénateurs (par exemple leur âge élevé) et à leur comportement supposé (notamment leur absentéisme).

93

En même temps, les membres de la seconde chambre française n'ont pas beaucoup retenu l'attention des chercheurs. En France comme ailleurs, la chambre haute est volontiers appréhendée en tant qu'institution, tandis que peu d'attention est portée à ses membres individuels. Les sénateurs français, leur perception de leur rôle représentatif et de leur mandat, ainsi que leur comportement, n'ont encore quasiment pas fait l'objet d'études³. Jacques Véron compare ce qu'il appelle le « profil

1. « Pièces à conviction. Nos très chers sénateurs », France 3, 28 janvier 2015.

2. Yvan Stefanovitch, *Le Sénat. Un paradis fiscal pour des parlementaires fantômes*, Paris, Le Rocher, 2016.

3. Tinette Schnatterer, « Understudied and Underestimated? What Determines Scientific Attention on Second Chambers? », *French Politics*, vol. 13, 2015, p. 302-317.

démographique » des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale de 1958 à 1980⁴ et François Chevalier a analysé le recrutement et la représentativité des sénateurs français entre 1875 et 1995, en se basant avant tout sur des facteurs sociodémographiques⁵. Un seul (ancien) sénateur a répondu à des questions sur le « métier de sénateur »⁶ et l'étude d'Olivier Rozenberg sur l'eupéanisation des rôles des parlementaires inclut des entretiens avec treize sénateurs⁷. Dans un article récent, Éric Kerrouche et ses collègues cherchent à savoir si la combinaison de deux modes de scrutin (proportionnel et majoritaire à deux tours) pour les élections sénatoriales influence les profils des sénateurs; ils montrent que cette dualité du scrutin ne fait qu'assez peu varier les caractéristiques du personnel politique sénatorial⁸.

94 Quelques travaux ont récemment commencé à combler cette lacune. En France, c'est notamment le cas du projet de recherche « Les acteurs du bicaméralisme en France : biographies et activités des sénateurs », dirigé par Sylvain Brouard⁹. Dans le cadre de ce projet, 187 sénateurs ont participé à des entretiens en face à face, à Paris, entre le 22 février 2010 et le 30 janvier 2013. Ces entretiens ont été l'occasion de leur poser des questions sur des sujets aussi divers que la place du Sénat dans la société française, l'utilité des différents instruments parlementaires, les relations des sénateurs avec leur formation politique et avec leurs électeurs, leur perception de la représentation, leur satisfaction au travail, leur rapport avec leur département, leur emploi du temps, leurs contacts avec les médias, etc. Les connaissances approfondies du travail des sénateurs français ainsi obtenues ont notamment permis d'identifier plusieurs idéaux-types, d'étudier les facteurs déterminant pourquoi un sénateur fait partie d'un type plutôt que d'un autre et de comparer les déclarations des sénateurs avec leurs comportements observables à Paris et en province¹⁰.

4. Jacques Véron, « Démographie du Parlement français de 1958 à 1980 », *Population*, vol. 38, n° 3, 1983, p. 553-564.

5. François Chevalier, *Le Sénateur français, 1875-1995*, Paris, LGDJ, 1998.

6. Michel Dreyfus-Schmidt, « Le métier de sénateur », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 59-68.

7. Olivier Rozenberg, *Le Parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, thèse de science politique, IEP de Paris, 2005.

8. Éric Kerrouche, Sylvain Brouard, Élixa Deiss-Helbig et Tinette Schnatterer, « Les deux Sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pôle Sud*, vol. 35, 2011, p. 113-128.

9. Projet de recherche financé par la région Aquitaine entre 2009-2013; pour une description détaillée du projet, cf. Senat.SciencesPoBordeaux.fr. C'est dans le cadre de ce projet qu'ont été recueillis les propos des sénateurs cités dans la présente contribution.

10. Cf. Tinette Schnatterer, *Les Styles de représentation, leurs déterminants et effets comportementaux : étude empirique des sénateurs français*, thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2014.

L'intégration du point de vue des sénateurs dans l'étude de la seconde chambre et de ses membres permettra, dans la présente contribution¹¹, d'éclaircir quelques aspects en lien avec ces derniers qui, en dépit d'apparitions médiatiques ponctuelles, restent mal connus des citoyens français. Il convient ainsi de rappeler qui ils sont, de s'intéresser aux effets des réformes récentes en lien avec leur mandat et à leur propre perception de leur altérité (vis-à-vis des députés).

QUI SONT LES SÉNATEURS ?

Dans l'imaginaire collectif, le sénateur français est un homme aux cheveux gris, qui a exercé dans la fonction publique et cumule des mandats¹². Un cliché bien présent dans l'esprit des sénateurs eux-mêmes, comme le montre la déclaration d'un sénateur socialiste lors d'un entretien : « Le Sénat a la réputation de comporter des personnes âgées, à qui on a filé un mandat de sénateur pour bons et loyaux services, une sorte de bâton de maréchal, la maison de retraite luxueuse pour ceux qui ont rendu des services multiples et variés. » 95

Dans leur article, Éric Kerrouche et ses collègues passaient en revue un certain nombre de ces idées reçues. Leur étude semblait conforter la théorie selon laquelle le Sénat constitue l'aboutissement d'une carrière politique : en 2011, les sénateurs étaient en moyenne plus âgés que leurs homologues à l'Assemblée nationale et beaucoup d'entre eux avaient auparavant été députés ou ministres. Mis à part le fait que l'institution tendait à se féminiser, les sénateurs paraissaient en partie conformes aux clichés ancrés dans la population. Qu'en est-il aujourd'hui, cinq ans plus tard ?

Trois changements importants en lien avec le mandat de sénateur sont intervenus depuis 2008, qui visaient tous à moderniser et rajeunir le Sénat : un premier concerne l'âge d'éligibilité – 24 ans aujourd'hui, 30 ans avant le 14 avril 2011 (et même 35 ans avant le 30 juillet 2003). Un deuxième est la réduction de neuf à six ans du mandat depuis les élections sénatoriales de 2008 (loi 2003-697 du 30 juillet 2003). En 2011, il était encore trop tôt pour évaluer les effets réels de ces deux réformes (d'autant plus que la modification du rythme des élections avait dans un premier temps

11. Afin de respecter l'anonymat garanti lors des entretiens, nous avons notamment décidé de renoncer à la forme féminine dans la désignation des sénateurs.

12. Cf. par exemple Pauline Théveniaud et Sébastien Lernould, « Interactif. Âge moyen, cumul, parité... Portrait du nouveau Sénat en chiffres », LeParisien.fr, 29 septembre 2014.

eu pour effet de porter la durée du mandat d'une partie des sénateurs à dix ans). Un troisième changement intervenu en 2013 porte sur l'objectif en termes de parité : une réforme du mode de scrutin électoral élargissait l'application de la proportionnelle avec listes paritaires aux départements élisant au moins trois sénateurs, contre quatre auparavant.

Alors que le Sénat était décrit en 2014 comme la « Haute Assemblée du machisme » par une association féministe¹³, l'article d'Éric Kerrouche et ses collègues constatait trois ans plus tôt une constante tendance à la féminisation de la seconde chambre. Cette tendance s'est poursuivie : 25 % de femmes ont été élues lors des élections de 2015 (contre 22 % à la suite des sénatoriales de 2008). Les effets de l'élargissement des listes paritaires aux départements élisant trois sénateurs restent toutefois très modestes. Cela s'explique, au moins en partie, par la création de listes concurrentes des hommes sortants dans l'objectif de garder leur siège, par exemple en 96 Eure-et-Loir, dans l'Eure, la Saône-et-Loire, le Vaucluse et l'Ain¹⁴.

Après les élections de septembre 2011, l'âge moyen des sénateurs s'établissait, comme à la suite de celles de 2008, à 62 ans. Ces derniers avaient ainsi en moyenne sept ans de plus que leurs homologues à l'Assemblée nationale au moment des élections de 2007. Cet écart reste stable après les sénatoriales de 2014 : l'âge moyen d'un sénateur est en 2014 de 61 ans et 9 mois – le député lambda élu en 2012 a 54 ans et 8 mois. Même en tenant compte du fait que la moitié des sénateurs ont été élus trois ans auparavant, donc alors qu'ils avaient trois ans de moins¹⁵, force est de constater que, en dépit des réformes, les sénateurs restent en moyenne plus âgés que les députés. Cette observation est d'autant plus remarquable que l'Assemblée nationale française connaît elle-même l'une des plus hautes moyennes d'âge parmi les parlements européens et se distingue par le faible nombre d'élus jeunes en son sein¹⁶. Cet écart d'âges

13. Cf. « Des féministes dénoncent un Sénat "machiste" », *LeFigaro.fr*, 29 janvier 2014.

14. Olivier Faye, « Sénatoriales : les petits arrangements de l'UMP avec la parité », *Le Monde*, 2 août 2014.

15. Les comparaisons de l'âge des sénateurs avec celui des députés sont souvent problématiques car elles ne prennent presque jamais en compte le fait que les parlementaires, comme les citoyens lambda, vieillissent chaque année. Ainsi, comparer une chambre fraîchement élue avec une chambre dont le dernier renouvellement a eu lieu quatre ans auparavant n'est pas réellement pertinent. Il conviendrait plutôt de retenir l'âge moyen des membres des deux chambres lors de leur élection, en prenant en compte le renouvellement du Sénat par série. Afin de comparer l'âge des sénateurs après les élections de 2014 et l'âge des députés après les élections de 2012, il faudrait donc logiquement diminuer d'un an et demi l'âge des sénateurs – et de trois ans celui de la moitié des sénateurs élus en 2011.

16. Cf. Thomas Wieder, « Avec près de 60 ans d'âge moyen, l'Assemblée nationale élue en juin 2007 est la plus vieille de la V^e République », *Le Monde*, 12 novembre 2011.

entre sénateurs et députés tient-il au fait qu'une fois élus les sénateurs vieillissent tranquillement au sein de l'institution, comme le suggère l'image souvent reprise de la maison de retraite dorée ? Pas vraiment, car l'ancienneté moyenne des sénateurs au lendemain des élections de 2014 était de sept ans environ, soit à peine plus que la durée d'un mandat (six ans) – ce qui correspond à l'ancienneté observée après les élections de 2008. La raison en est plutôt l'âge avancé des sénateurs entrants¹⁷.

LA PERCEPTION DES SÉNATEURS

Si ces trois réformes, auxquelles s'ajoute la modification du règlement du Sénat qui prévoit de sanctionner financièrement l'absentéisme des sénateurs, expriment une volonté de moderniser la chambre haute et de répondre aux critiques les plus fréquentes à son égard, leurs effets restent limités. C'est ce que les déclarations des sénateurs permettent d'expliquer à travers, d'une part, la manière dont les sénateurs perçoivent leur relation avec leurs électeurs et, d'autre part, leur conception du rôle du Sénat au sein du Parlement et dans la société.

97

L'altérité revendiquée

Nombreux sont les sénateurs qui mettent en avant le caractère complémentaire de cette « chambre de réflexion », comme celui qui déclare qu'« avoir deux chambres identiques n'aurait aucun intérêt », avant de poursuivre : « Ça se complète assez bien. Vous avez une [chambre] qui représente la population, qui est connectée à l'intensité et à l'immédiateté des problèmes, et vous en avez une autre qui représente le territoire et qui a probablement un peu plus de recul. Il y a un vrai complément. » Il donne l'exemple d'un rapport sur lequel il travaillait « avec un collègue et ami sénateur [...], et pas de [s]on bord », et raconte que, même si au moment du vote ils n'ont pas fait le même choix, ils avaient travaillé pendant dix mois « sur des thématiques qui concernent les enjeux essentiels pour la France » : « Ça a été un bonheur de travailler ensemble, jamais une seule fois nous ne nous sommes engueulés. [...] Ça, c'est impossible à l'Assemblée nationale. Dans cette maison, on travaille beaucoup. Je passe mon temps essentiellement en commission, plus qu'en séance, où les jeux sont déjà faits. C'est pour ça que le Sénat est une respiration nécessaire à la République : contrairement à l'Assemblée nationale où

17. La moyenne d'âge des primo-sénateurs élus en 2014 est de 47 ans ; elle est de 63 ans pour les sortants réélus.

c'est la guerre de tranchées, on est plus du point de vue de Sirius, il y a une attitude, une distanciation par rapport à l'engagement.» Un autre sénateur va dans le même sens : « On travaille autant, sinon plus que les députés, mais dans la discrétion parce que, nous, on ne passe pas à la télé le mardi et le mercredi. Donc c'est beaucoup moins de la politique politicienne, on va plus au fond des choses, on a le temps de le faire.» Ils décrivent leurs collègues comme plus calmes que les députés. Pour un troisième sénateur, la raison en est la différence en termes de pression électorale : « Parce que les députés vont un peu vite dans leurs décisions, parce qu'ils ont fait des promesses durant les élections législatives. Ils veulent tenir leurs promesses, ils pensent déjà à la prochaine élection. Les sénateurs sont plus posés dans leur réflexion et corrigent ce que font les députés.»

98 Nombre de sénateurs invoquent la différence des expériences respectives pour explication, comme celui-ci : « Il y a plus de travail de fond, on est moins au centre du tourbillon médiatique. Parce qu'il y a plus d'authenticité. Les sénateurs ont déjà un passé politique derrière eux, donc ils sont moins dans le champ des caméras, moins à la recherche de tout ça. Ils ne sont plus, pour la plupart d'entre eux, dans un plan de carrière, leur carrière est derrière eux. Il y a plus de spontanéité, plus de solidarité, et c'est le jour et la nuit. Mon petit-fils me dit : "Ils se la pètent moins !" C'est exactement ça.»

Ainsi, il paraît peu étonnant que les sénateurs soient très nombreux à regretter la réduction de la durée de leur mandat et à exprimer des craintes vis-à-vis de l'impact de cette réforme sur la manière dont se déroule le travail au Sénat, ainsi que l'expliquent deux d'entre eux : « Les sénateurs disposent de la même durée que les députés, à un an près. À peine élus, ils se préoccupent de leur réélection dans six ans, tandis que, neuf ans, c'était un chemin de sérénité et de réflexion sérieuse non perturbé par le problème de la réélection, par exemple. Donc je pense que c'est une erreur.» « L'élection pour une longue durée donne le temps de faire des choses et ça lui donne [au sénateur] également une grande indépendance, aussi bien vis-à-vis de son parti que de ses électeurs et des émotions médiatiques [...]. Ça a disparu. Maintenant, on est dans une démocratie de l'émotion. On a une émotion, on fait une loi.»

Ces citations illustrent indirectement le fait que, si auparavant leur mandat relativement long donnait aux sénateurs l'impression d'une certaine indépendance par rapport aux électeurs, le besoin d'entretenir des relations avec les grands électeurs se fait plus fort à la suite de la réforme de la durée du mandat.

Sénateurs, les « élus des élus »

Les sénateurs insistent beaucoup sur les effets du mode de scrutin indirect, notamment la liberté plus importante qu'ils ont vis-à-vis de la population et leur relation spécifique avec les grands électeurs. Un sénateur déclare ainsi que « le suffrage universel direct conditionne les députés par rapport aux sentiments de l'électorat, alors que le Sénat est beaucoup plus distancié par rapport à cette pression du quotidien ». Et selon un de ses collègues : « La population, pour un sénateur, elle est loin. C'est essentiellement les grands électeurs qui comptent pour eux. » Le fait que ces derniers soient perçus comme « des gens, disons, plus réfléchis que la base de la population » contribue à l'impression qu'ont les sénateurs que leur travail se fait plus dans la réflexion et moins dans la réaction que celui des députés, qui sont élus directement par les citoyens. Dans le même temps, les sénateurs insistent sur leur proximité avec les grands électeurs, à l'instar de celui-ci : « Le sénateur est à la disposition de ses élus, je viens de programmer des réunions et nous les aidons. » Ludovic Fondraz décrit ainsi cette relation spécifique entre les sénateurs et leurs électeurs : « Le corps électoral est composé de personnalités du département qui choisissent d'autres personnalités exerçant une activité dans le même cadre territorial et dans des domaines bien souvent identiques¹⁸. » « Élus des élus »¹⁹, les sénateurs mettent souvent en avant leur notoriété ainsi que leurs expériences au niveau local et régional, ce qui leur permet de se présenter devant leurs électeurs tel « un des leurs », comme ce sénateur qui déclare : « Pourquoi j'ai été élu sénateur ? Parce que, premièrement, j'ai été président de région et, deuxièmement, parce que j'avais un passé de ministre et de député, et donc de l'expérience. J'avais une notoriété. » Un autre sénateur, lorsqu'on lui parle de la nécessité d'avoir une forte personnalité en politique, explique comment en fait celle-ci se construit : « La personnalité pour un élu, elle se bâtit en fonction de ce que l'on veut et, si je dis ça, c'est qu'avant d'être élu sénateur pendant vingt ans j'ai été président de l'Association des maires de France et que j'ai beaucoup travaillé avec des élus locaux, qui sont quand même la base électorale des sénateurs. C'est pour ça que quand vous dites la personnalité... elle se façonne. »

La compréhension de cette relation tout à fait spécifique des sénateurs

18. Ludovic Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 2000.

19. Paul Smith (dir.), *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

avec leurs électeurs et l'importance que revêt l'expérience politique locale ou régionale dans celle-ci apportent un autre éclairage sur la question de l'âge des sénateurs. Car gagner de l'expérience lors de mandats locaux prend du temps, comme le souligne un sénateur : « Pour sortir une maison de retraite ou un hôpital, il faut du temps et, pendant ce temps-là, on vieillit. » Leur image de sages ayant une longue expérience est donc également voulue et revendiquée par les sénateurs eux-mêmes.

*

100 Plusieurs choses ressortent de ce bref passage en revue du profil des sénateurs français, des réformes menées depuis 2008 et de la conception qu'ont les sénateurs de leur mandat. En premier lieu, si les réformes répondent aux critiques les plus fréquentes à l'égard de l'institution sénatoriale, elles semblent n'avoir que des effets très modestes. En second lieu, un décalage important peut être observé entre, d'un côté, l'objectif des réformes et, de l'autre, l'idée que se font du Sénat ses membres. Deux raisons peuvent être invoquées : le mode de scrutin et l'altérité voulue avec l'Assemblée nationale.

Il convient dès lors de se demander si, tant que ce décalage persiste, des réformes peuvent aboutir à modifier le visage du Sénat. Ce qui ne fait aucun doute toutefois, c'est que les petites réformes mises en œuvre n'ont pas eu un impact positif sur l'image de la seconde chambre dans la population française. Tout semble indiquer qu'un débat de fond sur la place et le rôle du Sénat dans la société française doit être porté à l'ordre du jour, à l'issue duquel la Haute Assemblée devrait soit revendiquer de manière offensive son caractère spécifique, soit engager des réformes fondamentales.

R É S U M É

L'image souvent négative du Sénat français est associée au conservatisme supposé de cette institution, mais également aux caractéristiques perçues chez les sénateurs (par exemple, leur âge élevé) et à leur comportement supposé (notamment leur absentéisme). Plusieurs réformes ont visé depuis 2008 à moderniser le Sénat et à abaisser l'âge moyen de ses membres. En étudiant de manière approfondie le profil des sénateurs français, les effets des réformes engagées et la manière dont les sénateurs perçoivent leur mandat, cette contribution tente d'éclairer les spécificités du Sénat français.