



HAL
open science

Sénat

Sylvain Le Berre

► **To cite this version:**

| Sylvain Le Berre. Sénat. Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, 2017. hal-04058188

HAL Id: hal-04058188

<https://hal.science/hal-04058188v1>

Submitted on 4 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Le Berre S., (2017), « Sénat », dans Aubelle V., Courtecuisse C., Kada N., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, (p.942-946).

MOTS-CLÉS

Cumul des mandats • Décentralisation • Sénat

Sénat

Sénat et décentralisation entretiennent une relation ambiguë. Parce que la V^e République en a fait le représentant des collectivités locales, en vertu de l'article 24 de la Constitution de 1958, et que son corps électoral est essentiellement composé de membres des collectivités territoriales, le Sénat s'est naturellement trouvé au cœur des réformes de décentralisation. Mais le rôle qu'il a joué et qu'il joue encore dans le processus de décentralisation est plus complexe que sa mission constitutionnelle ne le laisserait entendre *a priori*. Certes, la Haute Assemblée a toujours travaillé à protéger les intérêts des collectivités territoriales, mais cela ne va pas forcément de pair avec plus de décentralisation. Si le Sénat est constitutionnellement le défenseur des intérêts des institutions locales, représentées dans la Seconde Chambre en raison de la composition de son corps électoral et par le courtage des intérêts locaux opéré par ses membres ; c'est aussi précisément en raison du cumul et de ces modalités électorales que le Sénat a tendance à favoriser le *statu quo* territorial plutôt qu'une décentralisation plus poussée.

Le Sénat, garant des intérêts locaux

Le Sénat apparaît doublement acteur du processus de décentralisation. Tout d'abord parce qu'il est constitutionnellement le représentant des autorités locales. Ensuite parce qu'il est un acteur majeur des trois actes de décentralisation depuis les années 1980.

Le représentant du pouvoir local

Gambetta le surnommait le « Grand Conseil des communes de France » (discours du 23 avril 1875 sur les lois constitutionnelles, à Belleville). Le Sénat défend de longue date les préoccupations des autorités locales, et c'est même une de ses missions en vertu de la Constitution. En effet, l'article 24 de la Constitution de 1958 définit la Haute Assemblée par son mode d'élection et sa mission de représentation : le suffrage universel indirect et les collectivités territoriales. Les sénateurs sont élus par des collèges électoraux composés de députés, de conseillers régionaux, de conseillers généraux, et de délégués des conseils municipaux. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs, a précisé la portée du principe de représentation des collectivités territoriales : le corps électoral du Sénat doit obligatoirement être l'émanation de toutes les catégories de collectivités et les sénateurs doivent être élus par un collège composé majoritairement d'élus locaux.

Si tous les échelons des collectivités locales constituent le collège électoral du Sénat, les représentants des communes y sont très largement majoritaires. En 2012, 48 % des sénateurs étaient à la tête d'un exécutif local, en tant que maire, président de conseil général ou président de conseil régional (Buffet et Labazée, 2012). Et, plus précisément, 36 % des sénateurs cumulaient leur mandat sénatorial avec celui de maire spécifiquement (Bach, 2012). Cela

signifie que nombre des sénateurs sont susceptibles de défendre les intérêts locaux dans leur vote au Sénat, et peuvent se prévaloir d'une expérience « de terrain » dans la gestion des affaires locales. Les sénateurs considèrent d'ailleurs que ce cumul leur permet d'articuler connaissances des enjeux locaux et capacité d'action nationale : cette justification du cumul témoigne d'une imbrication entre légitimité locale et légitimité sénatoriale, comme l'a montré Rémi Lefebvre (Lefebvre, 2005).

Les sénateurs concernés justifient le cumul en avançant que leur ancrage local leur permet de préserver un lien physique avec le territoire – la politique locale étant vue comme une « proximité naturalisée » (Lefebvre, 2005, p.41) entre l'élu et le peuple. « Les élus locaux, et les maires tout particulièrement, s'autodésignent comme les interprètes les plus directs, les plus fidèles et les plus constants de la base politique. Les maires font naturellement corps avec les citoyens » (Lefebvre, 2005, p.49). Pour ces représentants de la Haute Assemblée, le cumul permet donc de donner corps à l'articulation entre le local et le national, de la personnaliser. Alors que la modernité politique s'est construite sur la dépersonnalisation du pouvoir, la légitimité sénatoriale semble donc reposer sur la capacité à personnaliser le territoire, à incarner le local au national. En somme, tant le système d'élection des sénateurs que leur mode de recrutement reposent sur le local ; et tant la légitimité que la stabilité du Sénat reposent sur cette identité de « représentant du local ».

Le courtier des intérêts locaux

Il existe donc une véritable identification légitimante du Sénat à son corps électoral local. Et c'est naturellement que le Sénat se présente comme le courtier légitime des intérêts locaux auprès de l'administration centrale. Car le cumul des mandats assure une pénétration des intérêts des institutions locales au sein des arènes parlementaires et ministérielles, basée sur l'influence cumulée de l'Association des maires de France (AMF), de l'Association des départements de France (ADF) et celle des régions de France (ARF) au sein des commissions parlementaires et auprès de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur (Le Lidec, 2008, p.257-258). Aussitôt qu'un projet de loi porte sur la réforme des collectivités locales, les rapporteurs sont désignés parmi les porte-parole des associations d'élus locaux, et plus particulièrement auprès du sérail sénatorial influent au sein de l'ADF et de l'AMF. Le Sénat est donc composé par un corps électoral local, et sa légitimité comme sa capacité d'influence reposent sur cette interpénétration entre local et national. C'est pourquoi le Sénat a régulièrement défendu la décentralisation (Delcamp, 1991) : car défendre les intérêts communaux et départementaux revient à défendre son collège électoral, et donc à garantir sa survie ; d'autant plus que la Haute Assemblée dispose, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, d'un droit de primo-examen pour tout projet portant principalement sur l'organisation des collectivités locales.

Après avoir été menacé de cantonnement technocratique si le projet référendaire de 1969 du général de Gaulle avait abouti (Mastias, 1980, p.527), le Sénat cherche à rassembler sa légitimité en se posant en défenseur des pouvoirs locaux face au présidentielisme centralisateur du régime (Delcamp, 1991, p.16). Dans les années 1970, réformer l'administration locale devient un des objectifs de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, lequel confie à Olivier Guichard, alors premier délégué de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), une commission chargée d'imaginer une réforme des institutions locales, qui aboutit au rapport *Vivre ensemble* de 1976, préconisant un renforcement des compétences locales. S'inspirant du rapport Guichard, le Sénat investit le débat sur la décentralisation en apportant une contribution active au projet de loi du ministre de l'Intérieur Christian Bonnet, « pour le

développement des responsabilités locales », adopté en première lecture le 22 avril 1980, sans toutefois revenir en discussion de l'Assemblée nationale.

Si la Haute Assemblée est d'abord réticente au projet de Gaston Defferre en 1982 (Delcamp, 1993, p.43-49), elle finit par accepter le consensus décentralisateur des lois Defferre (à noter que Gaston Defferre était lui-même un notable local : ancien sénateur des Bouches-du-Rhône et maire de Marseille). Dans les années 1990, si les rapports sénatoriaux appellent ensuite systématiquement à plus de décentralisation, ils n'entrent pas frontalement dans une critique de l'État (par ex. le livre blanc *Poursuivre la décentralisation*, publié en 1994, à l'issue d'une commission présidée par le président du Sénat René Monory et l'ancien Premier ministre Jacques Chaban-Delmas). Il faut attendre le rapport de 2000 pour voir se dessiner une critique plus marquée de l'État par le Sénat (Mercier, 2000). Depuis la réforme constitutionnelle de 2003 et l'« Acte II » de la décentralisation, la France a proclamé le caractère décentralisé de la République. Le Sénat a joué un rôle de premier plan dans la mise à l'agenda de cet Acte II (Le Lidec, 2003). Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, qui s'est fortement investi dans cette réforme, est d'ailleurs un ancien sénateur, président de conseil régional et président de l'Association des régions de France. Le champ des transferts de compétences réalisés par ces réformes correspond *grosso modo* aux préconisations sénatoriales publiées en 2000 dans le rapport *Pour une République territoriale* (Le Lidec, 2008, p.262). Le Sénat s'est également investi dans la préparation de l'Acte III de la décentralisation, *via* l'organisation des « États généraux des territoires » en 2011 et 2012, en se présentant comme le courtier légitime de la parole des élus locaux concernant la réforme de la démocratie territoriale.

Témoin de ce rôle sénatorial d'accompagnement vigilant de la décentralisation : l'Observatoire de la décentralisation. Créé par le bureau du Sénat en 2005, l'Observatoire de la décentralisation (supprimé en 2009) avait essentiellement trois missions : le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation ; l'évaluation globale des politiques publiques locales ; une fonction de prospective et de proposition en vue d'améliorer la décentralisation. Le Sénat s'est également investi en contribuant au bilan de la décentralisation (Hervé, 2011), par la production d'un rapport ne se contentant pas d'un simple état des lieux, et formulant une vingtaine de propositions et d'orientations pour prolonger le processus décentralisateur. Plus qu'un rôle moteur, le Sénat a donc joué un rôle d'accompagnateur de la décentralisation, laissant l'initiative à l'exécutif et jouant le rôle d'observateur vigilant et de tampon entre les velléités nationales et les intérêts de son corps électoral local (Giuly, 2011).

Le Sénat, défenseur du *statu quo* territorial

Nous parlons d'un rôle d'accompagnateur car, plus qu'un défenseur d'une décentralisation accrue, le Sénat s'est bien plus souvent posé en défenseur du *statu quo* territorial, en favorisant une défense des communes et des départements contre toute régionalisation effective, et par la défense du cumul des mandats, venant ainsi bloquer toute réforme territoriale contraire à ses intérêts institutionnels et électoraux.

Pour le département, contre la régionalisation

Depuis 1969, le Sénat s'oppose à la régionalisation de la décentralisation, formant un véritable verrou à toute réforme favorisant l'échelon régional au détriment du département : depuis lors le Sénat incarne « le conservatisme en matière de décentralisation et de régionalisation » (Pasquier, 2005, p.115). Il y a bien une tradition d'alliance entre le département et le Sénat : d'ailleurs, nombre de sénateurs importants étaient également présidents de conseils généraux, à l'image de Christian Poncelet président du Conseil général des Vosges de 1976 à 2015 et

président du Sénat de 1998 à 2008. Depuis le référendum gaulliste de 1969, le Sénat a toujours veillé à la préservation des communes rurales et des départements contre la région : en 1982, en 1992, en 1995, en 2002, en 2010 puis en 2012. Dès l'Acte I, les sénateurs se montrent méfiants envers la décentralisation telle qu'initée par le pouvoir central. La première partie de l'Acte I a en effet essuyé un vote négatif et un recours au Conseil constitutionnel de la part du Sénat, même si, par la suite, la Seconde Chambre s'est investie dans l'amélioration des lois de décentralisation. Dans les années 1990, lorsqu'il s'agissait de réfléchir à la modernisation territoriale par la création d'un couple « pays-région », l'analyse des débats sénatoriaux révèle la constance d'une large majorité des sénateurs à freiner toute intercommunalité qui échapperait au contrôle des conseillers généraux. De même, la réforme de décentralisation impulsée en 2002 par Jean-Pierre Raffarin n'a-t-elle pas davantage abouti à un renforcement du pouvoir sénatorial, en lui accordant un droit de veto en matière constitutionnelle et pour toute loi organique relative au Sénat, ainsi qu'une primauté dans l'examen de toute réforme territoriale ? Plus récemment, Marylise Lebranchu souhaitait initialement initier un « pacte de gouvernance territoriale » dans le cadre de l'Acte III, lequel aurait été élaboré par des « conférences territoriales de l'action publique ». Le but de ce pacte de gouvernance était d'obtenir une meilleure coordination des collectivités entre elles et avec l'État. Or le Sénat l'a supprimé, et a une nouvelle fois obtenu le maintien de la clause générale de compétences, pour endiguer la montée en puissance potentielle de la région au détriment du département.

La collectivité départementale apparaît en définitive comme la principale bénéficiaire des réformes de décentralisation (Actes I et II), et a réussi à garantir sa survie dans l'Acte III, avec l'aide appuyée du Sénat – alors qu'on aurait pu attendre une décentralisation régionalisée dans la perspective du décret du 16 février 2010 octroyant au préfet de région une autorité hiérarchique sur les préfets de départements (Procureur, 2013, p.422). C'est pourquoi, Romain Pasquier, reprenant la métaphore de Gambetta, qualifie le Sénat de « Grande Assemblée des départements de France » (Pasquier, 2005, p.116). En effet, il semble bien exister un véritable « verrou sénatorial » face à toute décentralisation régionalisatrice, au bénéfice du département.

La participation du Sénat aux réformes de décentralisation porte ainsi de manière quasi systématique sur la pérennisation de l'architecture institutionnelle existante, dans laquelle le département constitue moins une échelle « plus locale » que la région dans le processus de décentralisation, qu'une « structuration départementaliste du système de décision central » (Le Lidec, 2008, p.264). En effet, depuis sa création, le département n'a pas vocation à être un échelon de gouvernement local, mais bien un échelon local produit par la territorialisation de l'État. Il y a bien une complémentarité entre le département et l'État, nécessaire au système de légitimation politique articulant département et État, « chacun contribuant au maintien de l'autre dans un intérêt commun », comme l'a montré Thomas Procureur (Procureur, 2013, p.420-421). Le Sénat joue un rôle pivot dans ce système : en défendant le département face à la région, le Sénat défend en réalité le maintien d'un système territorial qui est « dans sa structure et sa régulation une création administrative et institutionnelle de la centralisation napoléonienne » (Mabileau, 1997, p.346), et qui dès lors « reste le cadre permanent de la centralisation du territoire » (*ibid.*, p.365).

Le cumul des mandats

La question du cumul des mandats est un aspect important des débats sur la décentralisation depuis la fin des années 1990. Le Sénat s'est toujours posé en défenseur du cumul car, pour les sénateurs, le cumul est synonyme de *proximité*. Cette rhétorique de la proximité traverse ainsi les débats parlementaires sur la question du cumul des mandats au tournant des années 2000

(Lefebvre, 2005, p.42). En 1998 et 2000, le Sénat a bloqué le projet de loi organique adopté par le Conseil des ministres le 8 avril 1998, visant notamment à interdire le cumul des mandats.

Pourquoi le Sénat a-t-il toujours favorisé la défense du cumul des mandats ? Car le cumul est vu par nombre de sénateurs comme la clef permettant l'articulation entre le local et le national, et permettant aux élus locaux de jouer un rôle compensateur face au pouvoir de l'État (Lefebvre, 2005, p.47). Le sénateur Josselin de Rohan dénonçait ainsi en 1999 le « risque de fracture entre le pays réel et le pays légal » que provoquerait la fin du cumul (*ibid.*, p.48). Le cumul est ainsi perçu par les sénateurs comme l'expression d'une « dimension incarnative de la représentation » (*ibid.*, p.49), or c'est précisément sur cette dimension que les sénateurs basent leur légitimité face au pouvoir central : le cumul permettrait l'ancrage local nécessaire à la bonne connaissance des enjeux des Français. Mais, également, le Sénat défend le cumul car cette pratique est une des conditions nécessaires à la préservation de sa base électorale et des intérêts de ses membres, lesquels sont majoritairement « cumulards », et donc traditionnellement favorables au cumul : en 2013, seulement 24 % des sénateurs ne cumulaient aucun mandat local avec leur mandat sénatorial, tandis que 61 % cumulaient une fonction exécutive locale avec le mandat sénatorial (Dolez, 2015, p.934).

Or le cumul des mandats apparaît comme un obstacle à une décentralisation démocratique des compétences, car plus qu'une incarnation démocratique entre le local et le national, le cumul des mandats, en réalité, favorise une forme de clientélisme territorial par « la concentration du pouvoir entre un groupe relativement restreint d'élus dont le territoire est constitué en "fief" » (Sadran, 2004, p.76). L'interdiction de cumuler le mandat de député ou de sénateur avec tout autre mandat et fonction locale constitue probablement un des meilleurs moyens pour revaloriser les fonctions politiques locales, en clarifiant le partage des compétences, tout en revalorisant également les mandats électifs nationaux. La défense du cumul des mandats par le Sénat renforce donc, au même titre que la défense du département contre la région, les verrous jacobins de l'ordre territorial français. Par conséquent, alors que le Sénat a pour mission la défense des intérêts des pouvoirs locaux, en favorisant les intérêts départementaux contre les intérêts régionaux, en favorisant le cumul des mandats et la clause générale de compétences contre une clarification des échelles de gouvernement, le Sénat participe paradoxalement à la pérennité du *statu quo* territorial, au détriment d'une décentralisation effective.

Toutefois, alors que le gouvernement Jospin avait échoué à faire voter par le Parlement l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, les lois du 14 février 2014, concernant la réforme territoriale, obligeront dès 2017 les élus à choisir entre leur mandat de député ou de sénateur et leur fonction de maire ou de président de conseil départemental. La rhétorique de la proximité ayant été supplantée par la rhétorique de l'équilibre budgétaire, l'argument de la proximité pour justifier le maintien du cumul des mandats ne semble désormais plus peser face à la nécessité avancée de faire des économies dans la gestion publique locale. Cependant, même si ces lois restreignent la pratique du cumul, une réforme de la démocratie locale peut-elle reposer sur l'unique ambition de l'équilibre des finances publiques ?

Conclusion

En matière de réforme territoriale, la Haute Assemblée s'est toujours posée du côté de la défense du *statu quo*, comme le maintien de la clause générale de compétences lors des Actes II et III, ainsi que la constitutionnalisation en 2003 du principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre, afin de préserver à la fois la collectivité départementale – directement menacée si de telles mesures étaient adoptées – et la base électorale du Sénat, qui elle-même serait également

menacée par une régionalisation accrue de la décentralisation, notamment du côté des maires des petites communes. Alors qu'aujourd'hui en Europe, l'échelon régional semble être devenu un échelon de gestion publique de plus en plus incontournable, en France, depuis le référendum gaulliste de 1969, le Sénat s'oppose à toute régionalisation de la décentralisation, privilégiant la défense du département et le cumul des mandats comme mode de légitimation institutionnelle. Or cette double logique conduit à préserver le *statu quo* territorial plutôt qu'à favoriser une décentralisation accrue des compétences et des finances.

Dès lors, en l'absence d'une réforme des modalités électorales du Sénat, il est peu probable qu'un nouvel acte de décentralisation s'accompagne d'une transformation majeure de l'équilibre territorial existant, notamment pour tout ce qui serait au profit d'une régionalisation accrue – à l'image du *statu quo* départemental reproduit par l'Acte III –, et que cela régénère une légitimité fragile de la démocratie locale, dans un contexte où l'État se concentre sur son équilibre budgétaire. Pour conclure : « L'analyse montre surtout que le souci de préserver le "pouvoir sénatorial" a surdéterminé le formatage des réformes des institutions locales depuis 2002 au point qu'on est fondé à se demander si l'objet principal de l'"Acte II" n'était pas de relégitimer un Sénat pris dans la tourmente plutôt que de "réformer l'État" » (Le Lidec, 2008, p.277). La question se pose dans les mêmes termes, vis-à-vis du couple département-Sénat, au regard de l'Acte III.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- BACH L.**, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, dossier du CEPREMAP, mai 2012.
- BUFFET F.-N. & LABAZÉE G.**, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le cumul des mandats*, Sénat, no365, 14 février 2012.
- DEL CAMP A.**, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, 1991.
- DEL CAMP A.**, Le Sénat face aux premières lois de décentralisation. De l'affrontement au dialogue, *La Décentralisation, dix ans après*, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 1993.
- DOLEZ B.**, Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale, *RF adm. publ*, no156, 2015/4, p.931-944.
- GIUILY E.**, Sénat et décentralisation: des liens intrinsèques ?, *Cahiers de la fonction publique*, n°317, décembre 2011.
- HERVÉ E.**, *Contribution à un bilan de la décentralisation*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation portant contribution à un bilan de la décentralisation, Sénat, no679, 28 juin 2011.
- LEFEBVRE R.**, Rapprocher l' élu du citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000). *Mots. Les langages du politique*, no77, mars 2005, p.41-57.
- Le LIDEC P.**, Le processus de mise à l'agenda de l'Acte II, *Pouvoirs Locaux*, no62, 2003.
- Le LIDEC P.**, La réforme des institutions locales, in O. Borraz et al., *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po, 2008.
- MABILEAU A.**, Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation, *RF sc.pol.*, no3-4, 1997, p.34-376.
- MASTIAS J.**, *Le Sénat et la V^e République*, Economica, 1980.
- MERCIER M.**, *Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité*, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, no447, 28 juin 2000.
- PASQUIER R.**, Sénat, régionalisation et cumul des mandats. Trois piliers pour un Acte III ?, *Pouvoirs locaux*, no67, 2005, p.115-118.
- PROCUREUR T.**, Le Département, institution caméléon ? *Les formes paradoxales d'une légitimation*, thèse de doctorat en science politique, université de Rennes I, 2013.
- SADRAN P.**, « Démocratie locale : les carences de l'Acte II », *Les Cahiers français (Décentralisation, État et territoires)*, no318, La Documentation française, janvier-février 2004.