

Séminaire

Vies Collectives

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de
Prévoyance
CEA
Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
IBM
IDRH
IdVectoR¹
Lafarge
Ministère de l'Industrie, direction générale
des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SAP France¹
Schneider Electric Industrie
THALES
Total
Unilog

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} avril 2005)

L'AGENDA D'UNE DÉPUTÉE

par

Martine BILLARD
Députée du centre de Paris

Séance du 20 janvier 2005
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Martine Billard, membre des Verts, a été élue députée du centre de Paris en 2002, après un parcours de militante et d'élue municipale de 1995 à 2001, mais aussi divers emplois exercés en usine, dans une bibliothèque et dans une PME. Son profil original parmi les députés, qui sont pour la plupart des notables et/ou des fonctionnaires, et son appartenance à un groupe minoritaire lui donnent sur le fonctionnement de cette institution un regard distancié. Comment faut-il exercer ce mandat qui repose sur une élection territoriale alors qu'il porte sur une activité a priori déterritorialisée, l'élaboration des lois ? L'agenda d'une députée se partage entre d'incontournables tâches de représentation, la rencontre avec ses électeurs, et le travail sur le fond, pour lequel l'aide des associations et des divers acteurs sociaux est la bienvenue.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Ont participé : H. Ben Brahim (Corps des Mines), J. Boivin (Observatoire Entreprises et réseaux d'informations), E. Bourguinat (École de Paris du management), L. Buffard (Corps des Mines), D. Ettighoffer (Cesar Consulting), A. Gras (Corps des Mines), M. Haddad (Corps des Mines), J. Hamaide (Fondation de France), N. Jouve (Université Paris VI – Paris IX), J. Laurent (Corps des Mines), F. Massou (Corps des Mines), S. Michelin (Corps des Mines), F. Pavé (CSO – École de Paris du management), C. Riveline (École des mines de Paris), J. Tognola (Corps des Mines), A. Tomasi (Corps des Mines), F. Weill (École de Paris du management), J. Werquin (Groupe X-Action).

EXPOSÉ de Martine BILLARD

J'ai un parcours un peu atypique par rapport à ce qu'est aujourd'hui la classe politique, que ce soit au niveau français ou européen. Non seulement je ne suis pas issue d'une grande école et je ne suis pas fonctionnaire, mais avant ce mandat j'étais salariée d'une PME, ce qui est extrêmement rare sur les bancs de l'Assemblée : tous partis confondus, nous devons être une dizaine dans ce cas. Économiste de formation, j'ai d'abord travaillé dans une bibliothèque pour enfants, puis dans le secteur informatique. Le fait d'être une femme est également assez exceptionnel au Parlement : les femmes ne représentent que 12 % des députés !

J'ai été élue au conseil de Paris de 1995 à 2001 dans le XX^e arrondissement, sur une liste de gauche et écologiste. Le maire de Paris était alors Jean Tiberi et j'étais donc dans l'opposition ; j'étais non-inscrite et je siégeais à la commission Environnement et Transports. J'ai ensuite travaillé pendant quatorze mois comme directrice de cabinet de l'adjointe au maire de Paris chargée de la lutte contre l'exclusion. Enfin, j'ai été élue députée du centre de Paris en 2002, et je suis non-inscrite car les divers gauche et les Verts n'étaient pas en nombre suffisant pour constituer un groupe (il faut vingt personnes au minimum). Je siége dans la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales.

Les paramètres de base

L'agenda d'un député dépend d'un certain nombre de paramètres de base.

Nation ou circonscription ?

Nous sommes des représentants de la nation et devons défendre l'intérêt général, mais notre élection est territoriale et nous sommes confrontés aux demandes des citoyens de nos circonscriptions. La Constitution prévoit que nous ne pouvons recevoir aucun "mandat impératif", c'est-à-dire aucune demande expresse de nos électeurs, mais on voit bien, par exemple, qu'il existe en France un lobby viticole très puissant, susceptible, chaque fois qu'il est question de légiférer sur la vente d'alcool, d'exercer des pressions sur les députés issus des régions concernées. C'est pour ces derniers une contradiction et une tension permanentes que de savoir de quels intérêts ils sont porteurs, et lesquels sont prioritaires pour eux.

L'origine géographique

En France, il y a au moins deux députés par département, et un député par tranche de cent mille habitants. Les députés parisiens ou franciliens sont clairement favorisés par leur proximité géographique de l'Assemblée, par comparaison avec les élus de province et surtout des DOM-TOM. Les députés des circonscriptions rurales ont de surcroît un agenda nettement plus chargé, en termes de déplacements, que ceux des circonscriptions urbaines.

Le cumul des mandats

Un autre élément a un impact important sur l'agenda d'un député : le cumul des mandats. La possibilité des cumuls a été fortement restreinte, mais on peut encore être par exemple député, vice-président d'une région et maire d'une petite commune. La quasi-totalité des députés siégeant à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs un autre mandat électif, très souvent dans un exécutif.

Pour ma part, j'ai fait le choix de n'en avoir qu'un, car cela me paraît indispensable pour remplir correctement la mission qui m'a été confiée par mes électeurs. Si certains élus considèrent qu'une partie de leur mandat de député peut être remplie par leur assistant parlementaire et une partie de leur mandat municipal par leur premier adjoint, pourquoi ne pas leur laisser directement la place ?

Majorité ou opposition

Autre paramètre important pour l'agenda d'un député : le fait qu'il appartienne à la majorité du moment ou non. Un député de la majorité a par définition plus d'opportunités de participation mais aussi plus de contraintes qu'un député de l'opposition. En particulier, la majorité doit faire en sorte d'avoir toujours suffisamment de députés physiquement présents dans l'hémicycle, pour ne pas risquer de voir une proposition de loi rejetée ou un amendement de l'opposition adopté.

Appartenance à un groupe

Le fait d'appartenir à un groupe ou d'être non-inscrit a également un impact : dans les grands groupes, les députés se partagent le travail et se spécialisent sur les diverses questions, alors que dans les petits groupes ou a fortiori chez les non-inscrits, il faudrait idéalement travailler sur l'ensemble des sujets. Nous ne sommes que trois députés Verts et nous avons du mal à nous répartir la tâche. Je m'occupe en principe des questions sociales, mais c'est énorme. Sur les questions d'éducation, par exemple, je ne me sens pas très compétente. Or les gens ne comprendraient pas que les Verts ne disent rien sur l'avenir de l'école ; il faut donc bien que nous nous y intéressions.

Mais quand on est député d'opposition, on ne connaît l'agenda des séances de l'Assemblée que très peu de temps à l'avance. Par exemple, nous sommes le 20 janvier, et l'agenda dont je dispose court du 18 janvier au 3 février : au-delà, je ne sais rien des projets de loi qui seront soumis au débat. Ce fonctionnement nous laisse très peu de temps pour nous préparer aux discussions.

L'agenda général

Il n'y a plus qu'une seule session, qui commence au 1^{er} octobre et se termine au 30 juin, avec quelques vacances au cours de l'année. Sous ce gouvernement, nous avons de plus eu des séances extraordinaires chaque année au mois de juillet.

L'Assemblée se réunit en principe du mardi après-midi au jeudi soir, avec une coupure le mercredi matin, car c'est le jour du Conseil des ministres, et l'Assemblée ne peut se réunir qu'en présence d'au moins un ministre. Le président de la République n'a pas le droit de pénétrer dans l'hémicycle, en vertu de la règle de séparation des pouvoirs.

Les séances ont lieu le matin, de neuf heures à treize heures ; l'après-midi, de quinze heures à dix-neuf heures trente ; le soir, de vingt et une heures à une heure du matin. Cette concentration des séances est destinée à faciliter la tâche des députés venus de toute la France et des DOM-TOM. En réalité, il arrive de plus en plus souvent que nous siégions dès le lundi à partir de quinze heures, et parfois jusqu'au samedi à dix-sept heures, comme lors du débat sur les retraites et sur l'assurance maladie.

La plupart du temps, les bancs de l'hémicycle sont pratiquement vides : c'est une réalité qu'il ne sert à rien d'essayer de nier. Un petit nombre de députés, notamment parmi les plus âgés, ne viennent pas très souvent à l'Assemblée, mais ce manque d'assiduité constitue vraiment l'exception. Les vraies raisons sont d'une part le cumul des mandats ; d'autre part le fonctionnement même de l'Assemblée. En effet, les séances plénières ne représentent qu'une partie du travail des députés.

Commissions, missions, auditions

Les députés doivent tout d'abord obligatoirement participer à l'une des six commissions.

La commission des Affaires culturelles, familiales et sociales (cent quarante-cinq députés) a un champ vraiment énorme : elle s'occupe des questions sociales, de l'exclusion, du travail,

du handicap, des questions sociales concernant les anciens combattants, de la culture, de l'éducation, de la recherche, etc.

Deux commissions ont des champs relativement proches : la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense nationale et des forces armées (soixante-douze et soixante-dix députés respectivement). L'existence de ces deux commissions est manifestement un reliquat de l'époque de l'après-guerre. Le président actuel, Jean-Louis Debré, a suggéré qu'elles soient réunies et qu'en revanche la première commission soit éclatée en deux commissions, avec d'un côté tous les aspects sociaux, de l'autre tout ce qui concerne la culture, l'éducation et la recherche.

Viennent ensuite la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan (soixante-treize députés), titre qui peut paraître un peu curieux dans la mesure où il n'existe plus de Plan au sens propre du terme ; et la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République (soixante-treize députés).

Enfin, la dernière commission a changé de nom sous cette mandature. Ex-commission de la Production et des échanges, elle s'appelle maintenant la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire (cent quarante-trois députés).

Au bout d'un certain nombre d'absences à ces commissions, les députés peuvent en principe se voir retirer un tiers de leur indemnité. Mais cette règle n'est jamais appliquée, car ces commissions sont convoquées en même temps que les séances plénières !

Ces dernières subissent également la concurrence des missions spécifiques créées en fonction de l'actualité. En ce moment, par exemple, il existe une mission sur les OGM et une sur la famille. Ces missions doivent obligatoirement réunir des députés venant de plusieurs commissions.

Dernier type de réunion : les auditions, qu'il s'agisse d'auditions de ministres ou de toute sorte d'acteurs intervenant sur un sujet d'actualité. Par exemple, dans le cadre de la préparation de la loi sur la réforme de l'école, nous allons certainement avoir des auditions de syndicats de l'éducation, d'experts des questions de l'enseignement, peut-être aussi de parents d'élèves.

Toujours pour tenir compte du fait que la plupart des députés viennent de loin, toutes ces réunions sont concentrées sur la période du mardi au jeudi, en exceptant le mercredi matin, de sorte qu'il y a très souvent deux réunions en même temps, voire trois. Tout le monde proteste que cette situation est intenable, et pourtant rien ne change.

Il est clair que le principal problème concernant l'agenda des députés est l'extraordinaire inflation législative à laquelle on assiste depuis quelques années et tout particulièrement sous l'actuel gouvernement.

La préparation des lois

L'Assemblée nationale est chargée de l'élaboration des lois, qui peuvent venir de deux sources : les propositions de loi, comme la réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, émanent d'un groupe politique ; les projets de loi, comme la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, sont déposés par le gouvernement.

Les députés peuvent intervenir soit dans le débat général, soit sur un article, soit sur un amendement. Chaque groupe choisit en son sein un *pilote*, qui sera le principal intervenant pour chaque loi, et disposera de vingt minutes pour présenter la position du groupe. Les autres députés du groupe peuvent également intervenir pour une durée comprise entre deux et cinq minutes. À cet égard, nous sommes avantagés par rapport au Parlement européen, où le temps d'intervention n'excède pas deux minutes et demie. On apprend la concision...

On comprend également assez rapidement qu'il ne saurait être question d'intervenir sur des sujets qu'on ne maîtrise pas suffisamment : vos collègues ou les représentants du gouvernement ont vite fait de vous faire sentir que vos propos ne sont pas très pertinents... Il est donc très important de préparer soigneusement ses interventions, et notamment d'être très précis dans ses propositions : il ne s'agit pas de faire un beau discours, mais de travailler à un texte de loi, où chaque mot compte.

Pour cela, les députés se font aider par leurs assistants parlementaires, qui ont une formation juridique. La première démarche consiste à bien comprendre l'enjeu du nouveau texte de loi, et pour cela à se référer aux codes correspondants : code du Travail, code de l'Éducation, etc. On se heurte alors à une première difficulté, qui illustre bien l'inflation législative dont je parlais : à l'heure actuelle, le rythme de sortie des éditions papier du code du Travail n'arrive plus à suivre celui des réformes : toute édition papier est presque immédiatement obsolète. Il faut de toute façon la compléter en se référant au site internet Légifrance, de sorte que nous faisons l'ensemble des recherches à l'écran.

Nous devons ensuite participer aux auditions : certaines sont organisées par la commission concernée, d'autres par les groupes politiques, et bien sûr nous pouvons nous-mêmes chercher à recueillir des opinions auprès de notre propre réseau d'experts et de personnes ressources.

Tout ce travail se fait en équipe, et la seule façon d'arriver malgré tout à maîtriser son agenda est d'avoir une équipe très compétente et très bien organisée. Comme il n'est pas possible de traiter tous les sujets, nous définissons ensemble les thèmes sur lesquels il nous paraît important de mettre l'accent, de façon à pouvoir les approfondir pour faire des propositions précises.

Des résultats peu satisfaisants

L'inflation du nombre de lois, la surcharge des agendas et la précipitation dans laquelle nous travaillons aboutissent à un résultat peu satisfaisant : beaucoup de lois sont très mal rédigées, et notamment très bavardes.

Normalement, les lois devraient être relativement brèves puisqu'elles sont complétées par des décrets d'application, voire des circulaires. Mais comme certaines lois publiées il y a vingt ans n'ont toujours pas reçu de décret d'application, et que par ailleurs certains décrets ont tendance à déformer le sens de la loi, notamment en cas de changement de majorité, les députés souhaitent généralement mettre le plus de choses possible dans le corps même de la loi. Pour être honnête, je dois témoigner que lorsque je travaillais au cabinet de l'adjointe au maire de Paris chargé de la lutte contre l'exclusion, j'ai constaté qu'entre la loi sur le RMI et ce que nous avons vu arriver sur le terrain, le décalage était énorme.

Certaines lois sont purement et simplement mal rédigées, et par conséquent ambiguës ; en principe le décret doit lever ces ambiguïtés, mais il ne peut pas y avoir de décret sur toutes les parties de la loi, sans quoi cela deviendrait ingérable. On arrive ainsi à une absurdité : l'interprétation de la loi passe par le recours aux tribunaux, qui constituent progressivement une jurisprudence. Il y a là quelque chose d'anormal : manifestement nous ne faisons pas correctement notre travail de législateur.

Nous ne sommes cependant pas les seuls responsables de ces dérives. Parfois, la façon dont la loi est proposée génère en elle-même de nombreux amendements. Par exemple, si le gouvernement n'avait pas indiqué dans son projet de loi que « *la fonction de l'école est d'enseigner aux élèves* », il n'y aurait pas eu une avalanche d'amendements pour compléter cette formule un peu trop simpliste.

Le travail en circonscription

Le statut un peu paradoxal du mandat des députés, à la fois représentants de la nation et élus territoriaux, nous amène à passer beaucoup de temps aussi dans nos circonscriptions.

Les permanences

Il est clair qu'aujourd'hui nos concitoyens ont de moins en moins confiance en leurs élus, mais ils continuent d'aller les voir, à tout hasard. Je tiens une permanence hebdomadaire, en tournant dans chacun des quatre arrondissements de ma circonscription. Quand je ne peux pas y être présente, l'un de mes assistants me remplace.

La plupart des questions qui me sont posées concernent les problèmes de logement, auxquels je ne peux pas grand-chose : l'actuelle municipalité a voulu rompre avec les pratiques précédentes et a créé une commission d'attribution des logements qui travaille en toute transparence. Ni les élus municipaux ni les députés ne peuvent appuyer une demande. Je peux tout au plus donner des conseils sur les démarches à entreprendre, sur les pièces à joindre au dossier, etc. J'ai pour principe de dire la vérité aux gens, et donc de leur indiquer très clairement que je n'ai aucun pouvoir pour faire avancer leur dossier. Si vous promettez quelque chose et que vous ne le tenez pas, c'est encore plus désespérant pour eux, et bien sûr cela contribue à la mauvaise image des élus.

En revanche, je pense que nous remplissons une fonction importante d'écoute des gens. Bien souvent, nous jouons le rôle d'un psychologue ou d'une assistante sociale... Je tiens aussi beaucoup à répondre aux courriers que je reçois ; il m'arrive de faire envoyer une lettre type quand il s'agit d'une pétition, ou encore comme accusé de réception en attendant d'avoir pu trouver la réponse à la question qui m'est posée.

Nous sommes également confrontés à toutes les questions de nationalité et de régularisation des papiers, et d'une façon générale à tous les problèmes de relation avec l'Administration, pour lesquels nous servons de médiateurs. Cela m'a toujours paru bizarre que l'on confie aux députés le soin de dénouer les difficultés que nos concitoyens rencontrent avec l'Administration : pourquoi faut-il l'intervention d'un député pour débloquer un contentieux avec les impôts ? Pourquoi un dossier qui s'est perdu dans une agence de la Sécurité sociale refait-il miraculeusement surface quand nous écrivons à son directeur ? Ces dysfonctionnements devraient être résolus autrement, mais en attendant, nous sommes bien obligés de nous en occuper, puisque c'est ainsi que le système fonctionne.

Rencontrer les associations et corps constitués

Je dois aussi aller à la rencontre des acteurs de la vie sociale et politique de ma circonscription : associations, organisations professionnelles, corps constitués, soit pour des échanges d'information, soit pour aborder des problèmes précis. Nous devons être à l'écoute des interrogations, des positionnements, des attentes des citoyens ; ce qui ne veut pas dire que nous devons forcément nous plier aux attentes exprimées. C'est l'une des contradictions des élus : il faut savoir prendre en compte l'évolution de la société, car elle a une incidence sur l'évolution du droit ; mais il faut savoir aussi garder la tête froide et ne pas suivre les modes, qui existent dans tous les domaines.

Représentation

Une autre fonction des députés est d'être présents aux diverses cérémonies et événements qui sont organisés dans leur circonscription. Dans mes débuts, j'ai eu un peu de mal à obtenir des maires des quatre arrondissements qu'ils pensent à m'inviter à chaque cérémonie.

Je circule beaucoup en France pour participer à des réunions internes aux Verts ou pour animer des réunions publiques sur des sujets en débat à l'Assemblée. J'ai par exemple été invitée à plusieurs réunions dans le cadre du débat sur la fin de vie, à l'invitation de l'Association pour le droit de mourir dans la dignité ou d'autres acteurs sociaux. Cela me prend beaucoup de temps car je suis une écologiste convaincue et je ne circule donc pas en avion mais en train.

Le temps de la réflexion

Un point essentiel de l'agenda d'un député devrait être le temps de la réflexion, mais c'est malheureusement un point souvent sacrifié. Nous recevons énormément de documentation officielle de l'Assemblée, et divers lobbies nous adressent aussi leur propre documentation pour nous convaincre de défendre telle ou telle revendication. Mais compte tenu de toutes les tâches que je vous ai décrites, je n'arrive vraiment pas à lire tout ce que je souhaiterais. C'est en partie lié au fait que nous ne sommes pour l'instant que trois Verts à l'Assemblée : nous n'avons guère le temps de faire ce travail de réflexion ni d'être une force de proposition.

J'ai participé à la mission sur la fin de vie et j'ai trouvé cette démarche vraiment passionnante : nous avons auditionné des personnes très diverses, tels que représentants de différentes religions, praticiens hospitaliers, psychanalystes, etc. Mais c'est aussi très prenant et cela ne laisse pas beaucoup de temps pour faire autre chose à côté. J'ai donc préféré renoncer à participer à la mission qui vient d'être créée sur la famille.

DÉBAT

Le fonctionnement du parti des Verts

Un intervenant : *Votre parti a fait parler de lui ces derniers jours, à propos de ses élections internes. Pourriez-vous nous apporter des lumières sur son fonctionnement et sur sa doctrine, dont j'ai du mal à comprendre la ligne directrice ?*

Martine Billard : Le parti des Verts est le seul, à ma connaissance, dont les adhérents élisent entièrement la direction : les autres partis élisent seulement le secrétaire général, qui choisit ensuite sa propre équipe de direction. Je pense que le débat est préférable au *centralisme démocratique* qui continue de prévaloir dans certains partis.

La réflexion des Verts porte essentiellement sur le fait que cette planète est finie, qu'on ne trouvera pas d'autres sources d'énergie ou de matière première que celles qui existent actuellement, et que nous devons faire en sorte que la génération actuelle ne compromette pas la survie de la planète ni celle des générations futures. Nous reconnaissons aussi un principe de solidarité entre les êtres humains : nous pensons que nous avons la responsabilité, compte tenu des moyens intellectuels et techniques dont nous disposons, de faire en sorte que l'ensemble des êtres humains de la planète puissent vivre correctement, élever leurs enfants, protéger leur santé, et ainsi de suite.

Int. : *Je ne vois pas un parti qui ne pourrait faire le même genre de déclaration...*

M. B. : Pour nous, cela entraîne des conséquences concrètes. Par exemple, nous défendons le droit à l'emploi, mais nous ne défendons pas tous les emplois. S'il s'avère qu'une usine est dangereuse pour ses salariés et pour son environnement, nous sommes favorables à ce qu'on la ferme et qu'on trouve d'autres emplois pour ses salariés, position qui n'est pas toujours facile à défendre auprès des intéressés. De même, nous estimons que la réduction de la circulation automobile est une vraie responsabilité, à la fois pour la santé publique et pour la protection de l'environnement, et nous ne transigeons pas sur ce sujet.

Être une force de proposition

Int. : *Vous dites que vous n'avez pas le temps de la réflexion et par conséquent que vous ne pouvez pas être une force de proposition ; mais ce devrait être en principe le rôle de vos partis.*

M. B. : Les partis font bien sûr des propositions, mais nous avons parfois du mal à les traduire en modifications législatives concrètes. De plus, lorsqu'on est dans l'opposition, on a toujours la tentation d'élaborer des propositions qu'en réalité on serait incapable de défendre si on était au pouvoir. Par exemple, dans le débat sur l'allongement à quarante années de la durée de cotisation des fonctionnaires, peut-on sérieusement penser qu'un gouvernement, même de gauche, reviendra aux trente-sept ans et demi ? Personne n'y croit. Ce ne serait donc pas honnête de voter aujourd'hui quelque chose que je crains de n'être pas capable de défendre en 2007 si la gauche revenait au pouvoir. Nous sommes en permanence pris dans cette contradiction entre le souhaitable et le possible. En même temps, nous devons éviter de tomber dans la simple gestion du possible.

Int. : *Avec seulement trois députés au Parlement, j'ai du mal à comprendre de quel pouvoir vous disposez.*

M. B. : C'est bien sûr un pouvoir très limité, mais de temps en temps je réussis à faire passer des amendements. Par exemple, grâce à l'aide d'un juriste de la Fédération nationale de l'environnement, j'ai réussi à obtenir l'élargissement des périmètres de protection des captages d'eau, modification qui était demandée depuis des années en vain par les spécialistes de la question. C'est également moi qui suis à l'origine de l'amendement visant, dans le cadre de la lutte contre l'obésité, à supprimer les distributeurs de boissons et de confiseries dans les écoles, amendement qui a ensuite été porté par les socialistes. Dans le cadre de la loi sur la santé publique, j'ai réussi à faire diminuer le taux légal de sel dans les plats préparés, pour lesquels les industriels ont la main de plus en plus lourde alors que l'excès de sel provoque également des problèmes de santé. J'ai perdu en première lecture, car je n'avais pas su écrire l'amendement correctement. J'ai alors été contactée par un spécialiste de l'INSERM, qui m'a proposé de m'aider à le rédiger et a lancé une campagne auprès de tous les nutritionnistes en faveur de cet amendement ; celui-ci a finalement été adopté. Ce ne sont évidemment que de petites avancées, qui n'ont rien à voir avec les possibilités dont disposent les députés de la majorité.

Quels moyens ?

Int. : *Quels sont les moyens matériels mis à votre disposition pour remplir l'ensemble de ces tâches ?*

M. B. : Nous disposons de trois enveloppes. La première est l'indemnité parlementaire et s'élève à cinq mille euros par an, désormais imposables. Les députés bénéficient d'une couverture sociale, ce qui n'est pas le cas des élus municipaux, mais en revanche n'accumulent pas de trimestres pour la retraite. Ceci introduit une différence entre les députés venant de la Fonction publique, qui sont détachés mais continuent à cotiser, ou des professions libérales, qui peuvent continuer à exercer leur profession à côté de leur mandat, et les députés issus des professions salariées, qui sont clairement désavantagés à cet égard.

La seconde enveloppe est le crédit collaborateur, qui s'élève à cent deux mille six cent trente-six euros par an et permet de rémunérer environ trois personnes, sachant que la part patronale des cotisations sociales est prise en charge par l'Assemblée. Personnellement, j'ai deux assistants à plein temps et deux à mi-temps qui travaillent pour une part à l'Assemblée et pour l'autre en circonscription. Certains députés de zones rurales affectent l'ensemble de ces moyens à leur circonscription et n'ont pas d'assistant à l'Assemblée nationale. À noter que les assistants parlementaires ne bénéficient d'aucun statut et peuvent être licenciés du jour au lendemain par le député qui les emploie. C'est assez scandaleux que le législateur, auteur du droit du travail, soit le premier à contrevenir à ce droit vis-à-vis de ses propres employés...

La troisième enveloppe est l'indemnité de frais de mandat, de cinq mille euros par an, destinée à financer tout ce que vous dépensez parce que vous êtes député. Une partie de cette somme me sert à louer le bureau dans lequel j'assure mes permanences en circonscription.

Je dispose aussi, à l'Assemblée, d'un bureau d'environ onze mètres carrés, dans lequel on tient au maximum à trois, et qui est le lot des "députés de base". Même à l'Assemblée, certains sont plus égaux que d'autres : si vous appartenez à la majorité, si vous êtes président de groupe, ou si vous êtes député depuis très longtemps, vous disposez de bureaux plus spacieux...

Nous pouvons aussi nous appuyer sur les fonctionnaires de l'Assemblée nationale, qui sont à la fois très compétents, très disponibles et très aimables : ils donnent une très belle image de l'Administration française. Chaque commission dispose d'administrateurs spécialisés qui aident les rapporteurs et vérifient la rédaction des amendements.

Les non-inscrits

Int. : *Quelle est l'incidence du fait de ne pas être inscrit dans un groupe ?*

M. B. : Le fait d'appartenir à un groupe vous donne le droit de défendre des motions de procédure, qui sont de trois types. La première tend à démontrer que la proposition de loi est irrecevable au regard de la constitution ; la seconde, qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le sujet ; la troisième, qu'il faut renvoyer le texte en commission pour un examen plus approfondi. Suite au vote sur le PACS (Pacte civil de solidarité), à propos duquel la députée Christine Boutin avait tenu le micro pendant six heures d'affilée pour retarder le moment fatidique du passage au débat, la durée pendant laquelle chacune de ces trois motions peut être défendue a été limitée à une heure et demie.

Les groupes participent également au bureau de l'Assemblée qui comporte six vice-présidents, nommés à la proportionnelle. Ils remplacent ponctuellement le président, car celui-ci pourrait difficilement siéger en permanence, compte tenu de la concentration et de la tension qu'exige cette tâche. Toutes les représentations dans les différentes missions se font également à la proportionnelle des groupes, les non-inscrits ne pouvant y intervenir que sur proposition du président. Enfin, en étant non-inscrit, on ne dispose que de cinq minutes pour intervenir dans le débat général, et c'est le premier non-inscrit à demander cette prérogative qui l'obtient. Sur les questions sociales, je n'ai pas beaucoup de concurrents, et c'est donc généralement moi qui prends la parole.

L'inflation des lois

Int. : *Dans le phénomène de l'inflation du nombre de lois, il ne faut pas sous-estimer la responsabilité de l'Administration, qui prépare les projets de loi pour le compte des ministres. D'ailleurs ne vous arrive-t-il pas, vous-même, d'être alimentée en projets d'amendements par des personnes de l'Administration de même sensibilité politique que la vôtre ?*

M. B. : Il est vrai que les administrations sont elles-mêmes très productrices de projets de loi, ainsi que les cabinets ; mais les politiques ne sont pas obligés de céder à l'Administration ni aux cabinets... Il m'arrive d'avoir des contacts avec des fonctionnaires, soit à leur initiative, soit à la mienne. Mais ils ne sont pas le seul lobby : nous recevons aussi énormément de propositions de la part des associations, par exemple.

Int. : *On dit que les sénateurs américains reçoivent en moyenne deux kilos de documentation par jour, et les députés français ne doivent pas être loin de ce score. À chacun de leurs discours annuels, les vice-présidents du Conseil d'État et de la Cour de cassation dénoncent la débauche de projets de loi préparés par les ministres, dont le principal moyen de relations publiques semble être de faire des lois : le résultat dépasse toute mesure et beaucoup de ces lois ne sont jamais appliquées. Par ailleurs, il est bien connu que personne au monde ne peut lire la loi de finances, que les députés reçoivent à peine quelques jours avant le vote. Tout cela est-il bien démocratique ?*

M. B. : En étant bibliothécaire, l'une des premières choses que j'ai apprises est que trop de bruit tue l'information. C'est vrai que nous ne pouvons pas lire tout ce qui nous est adressé. En même temps, l'un des principes de la démocratie est la publicité, c'est-à-dire la transparence des décisions. Je n'ai jamais lu entièrement la loi de Finances, mais je lis les parties qui concernent les thèmes principaux sur lequel j'interviens, à savoir le budget du Travail et celui des Affaires sociales. Cela dit, on nous annonce une réforme de la présentation de la loi de finances, qui entrera en vigueur l'an prochain et nous permettra une lecture générale plus facile.

C'est également vrai que les ministres font trop de projets de loi, peut-être parce qu'ils se disent que c'est le seul moyen de laisser leur nom à la postérité. Monsieur Évin n'est guère connu que par la loi qui porte son nom... Même les hommes politiques très connus sont relativement peu identifiés ; quand les gens les reconnaissent dans le métro, ils se disent « *Je l'ai déjà vu à la télé, ce doit être un présentateur ; mais de quelle émission ?* » Il est évident qu'il y a beaucoup de lois, et surtout de réécritures de lois, dont on pourrait se passer. Jean-Louis Borloo vient de supprimer les CES (Contrats Emplois Solidarité) pour les remplacer par un nouveau type de contrat, dont le contenu n'a guère changé, et surtout qui ne prend pratiquement pas en compte le bilan très approfondi qui avait été réalisé par le monde associatif sur les dix ans d'expérience du CES, afin de lui apporter des améliorations.

Int. : *Un des scandales de la prolifération des lois, c'est qu'elles entrent très souvent en contradiction entre elles. Il y a quelques années, au ministère de l'Équipement, un fonctionnaire avait analysé tous les textes touchant à l'urbanisme et en avait trouvé des centaines qui s'annulaient les uns les autres. Le Parlement ne pourrait-il décider, un jour, de faire un grand nettoyage ?*

M. B. : Cette idée est vraiment un serpent de mer : on en parle très souvent, mais rien ne se décide.

La démocratie participative

Int. : *Généralement, les lois sont adoptées par le parti qui domine à un moment donné, puis les gens descendent dans la rue et on revient en arrière. Ne pourrait-on pas faire intervenir un peu de démocratie participative pour que les lois soient plus adaptées aux besoins des gens ?*

M. B. : À mon avis le problème vient de ce que la classe politique, essentiellement composée de fonctionnaires, est dramatiquement éloignée des réalités de la société... Je l'ai constaté à propos du débat sur le RMI (Revenu minimum d'insertion). Naturellement, aucun député français n'a jamais perçu le RMI ; moi non plus, mais j'ai été cinq fois au chômage, ce qui me permet malgré tout de comprendre certaines choses. Dans les débats, il est apparu clairement que le ministre, son cabinet et la majorité des parlementaires avaient une vision simpliste de ce qui se passe quand on perd son emploi : ils pensaient qu'un chômeur commence par toucher les ASSEDIC, puis l'Allocation spécifique de solidarité, et enfin le RMI.

Cette conception linéaire ne correspond pas du tout à la réalité, d'abord parce que vous pouvez très bien passer directement de l'emploi au RMI, si vous n'avez pas cotisé pendant suffisamment de mois pour percevoir les ASSEDIC, ce qui est très possible compte tenu de la multiplication des CDD à durée très courte ; ensuite parce que le RMI est un droit familial, ce qui signifie que son attribution repose sur la prise en compte de tous les revenus du foyer. Si votre conjoint touche le SMIC ou si votre enfant habite encore chez vous et perçoit une bourse d'études supérieures, ces revenus diminuent d'autant vos droits au RMI. La réforme votée permet de surcroît de faire jouer l'obligation alimentaire de la part de vos parents ou de vos enfants, même s'ils n'habitent pas avec vous, avant de vous accorder le RMI.

Cette évolution ne traduit pas seulement une méconnaissance des réalités de la vie de nos concitoyens, mais aussi du préambule de la Constitution de 1946, selon lequel toute personne qui n'a pas d'emploi est en droit de recevoir un revenu de remplacement fourni par la collectivité. Aujourd'hui, on transforme la reconnaissance d'un droit constitutionnel en charité faite aux indigents. Il en sera peut-être bientôt de même avec l'allocation chômage,

alors qu'il ne s'agit pas d'une aide sociale mais d'un droit obtenu par des mois et des années de cotisation !

Int. : *Ne croyez-vous pas que les citoyens devraient se responsabiliser davantage ? Ils se plaignent tout le temps mais attendent que les solutions viennent d'en haut.*

M. B. : Il serait certainement très utile que les décrets soient pris en coordination avec les représentants des secteurs concernés. Par exemple, pour le RMI, cela aurait évité de nombreuses absurdités et surtout ce que j'appelle des "trous" dans la loi : certaines personnes ne correspondent à aucune des catégories décrites et du coup se trouvent privées de toute aide, alors que manifestement leur situation devrait y ouvrir droit. Dans ma circonscription, je m'efforce d'organiser des débats publics pour faire remonter le point de vue des citoyens, mais cela reste difficile car l'agenda des débats de l'Assemblée nous est communiqué extrêmement tard, et par ailleurs ces débats publics n'attirent au maximum qu'une cinquantaine de personnes.

Int. : *En tout cas je suis admiratif du fait que vous essayiez de renouer avec les débats dans les préaux d'école ; personnellement, je n'ai jamais reçu d'invitation de mon député à participer à un débat, que ce soit à Paris ou dans ma Bourgogne natale. Or il y a de nombreux sujets qui mériteraient une discussion publique, comme actuellement l'ouverture au marché de l'électricité domestique. Si on ne donne pas à la démocratie un espace de réflexion et de palabre, et qu'on se contente d'imposer des décisions dans l'urgence, est-ce encore de la démocratie ?*

Le crépuscule de la démocratie ?

Int. : *Dans La République, Platon se montre très pessimiste : pour lui, le régime idéal est clairement la démocratie, mais c'est un régime très instable, qui dérive irrésistiblement vers la démagogie et la tyrannie.*

M. B. : La seule solution pour réduire la démagogie est que les citoyens s'emparent de la politique : lorsqu'ils se détournent de la politique, ils laissent le champ libre à toutes les dérives. Ce qui est inquiétant, c'est que les statistiques dénombrent actuellement 25 % d'abstentionnistes permanents, et ce parmi les couches les plus défavorisées de la population. C'est très préoccupant car on ne peut pas demander à un élu d'aller constamment à l'encontre de ce que veulent ses électeurs. Il peut se battre pendant un certain temps pour défendre les droits d'une frange défavorisée de la population, mais si celle-ci ne vote pas et si par ailleurs son action déplaît à la partie de la population qui vote, cette position ne sera pas tenable très longtemps. Les élus ne sont pas des surhommes ni des surfemmes...

On constate cependant un petit regain de participation, par exemple, à Paris, à travers l'instauration des conseils de quartier, la concertation qui s'est déroulée autour du réaménagement du Carreau du Temple, ou encore dans l'accueil qu'a reçu le questionnaire sur le PLU (Plan local d'urbanisme), alors qu'il s'agissait d'une réforme très technique.

Int. : *Je fais partie d'une association de quartier qui a réussi à se faire entendre dans un projet d'urbanisme, et finalement à obtenir, avec d'autres, le choix qui lui convenait. Je pense que la participation ne se décrète pas, et que ce n'est pas aux élus de chercher de quelle façon mobiliser les citoyens : la participation et la démocratie sont par essence révolutionnaires ; c'est aux citoyens de s'en emparer.*

Int. : *En réalité, c'est une illusion de penser que la France est une démocratie : c'est une monarchie qui a seulement été modernisée par la Révolution française, en ce sens qu'au lieu de fonder l'aristocratie sur la naissance, on la fonde désormais sur le suffrage. Les jeunes gens du Corps des Mines qui ont assisté à cette séance sont représentatifs de cette monarchie fondée sur le mérite : ils en sont les princes et ils occuperont les plus hautes fonctions. Au fond, les Français aiment cela. Ils ne sont pas des citoyens, mais des sujets : ils sont convaincus que tout en haut de la pyramide se trouve un pouvoir légitime qui prend soin*

d'eux. La démocratie se manifeste uniquement dans le fait qu'ils se réservent le droit de râler, soit sous une forme organisée lorsqu'ils sont des militants, soit de façon informelle.

M. B. : Pour ma part, je ne suis pas aussi pessimiste. La démocratie est une tension constante entre le monde politique d'un côté, les citoyens de l'autre : les uns et les autres doivent faire en sorte que le système continue à avancer. Ce qui est certain, c'est que si on laisse la politique uniquement aux politiciens, il ne faudra pas se plaindre de ce qu'ils en feront. Les élus sont à l'image des Français : ni pires, ni meilleurs...

Présentation de l'orateur :

Martine Billard a été élue députée de Paris en juin 2002 ; à l'Assemblée nationale, elle fait partie des rares femmes (12 %), des rares élus ne pratiquant pas de cumul de mandat et des rares députés issus du secteur privé ; adhérente des Verts depuis 1993, elle a été membre de l'exécutif national de ce parti de 1999 à 2002 ; elle a siégé au Conseil de Paris de 1995 à 2001.

Diffusion avril 2005