

## THE CONVERSATION

L'expertise universitaire, l'exigence journalistique



Des députés de gauche et écologistes votent à main levée sur un amendement lors d'un débat sur le projet de loi de finances 2025, (22 octobre 2024). Ludovic Marin/AFP

# La guerre des amendements, signe d'une conflictualité politique croissante

Publié: 19 juin 2025, 18:07 CEST

**Damien Lecomte**

Docteur en sciences politiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

### DOI

<https://doi.org/10.64628/AAK.5qj5pwyrx>

<https://theconversation.com/la-guerre-des-amendements-sign-d-une-conflictualite-politique-croissante-258358>

**La conflictualité croissante des débats politiques se traduit notamment par des batailles d'amendements à l'Assemblée nationale. En séance publique, 4 000 amendements annuels étaient déposés en moyenne entre 2002 et 2007, 10 000 par an entre 2007 et 2012, 20 000 par an entre 2012-2017 et plus de 38 000 par an entre 2017 et 2022. Une évolution qui menace le fonctionnement de nos institutions.**

Le lundi 27 mai à l'Assemblée nationale, l'adoption de la motion de rejet contre la proposition de loi du sénateur Duplomb « visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur » a suscité une importante controverse parlementaire. En effet, le « socle commun » (MoDem, Renaissance et LR) et le RN ont adopté cette motion non pour rejeter définitivement le texte, mais pour empêcher son examen et accélérer la procédure parlementaire, permettant la tenue d'une commission mixte paritaire avec le Sénat, sans discuter des amendements déposés par la gauche. Un usage assez inédit de la motion de rejet, bien loin de sa raison d'être, que le bloc gouvernemental justifie par la lutte contre l'obstruction dont il accuse les groupes de gauche.

Cette controverse est le dernier épisode en date illustrant la conflictualité croissante des débats à l'Assemblée nationale et notamment des batailles d'amendements. Dans une institution où beaucoup repose sur les usages, les précédents et les échanges de bons procédés, la polarisation et le durcissement des clivages rendent difficile la construction de compromis transpartisans qui seraient pourtant nécessaires en l'absence de majorité. Les amendements tendent à servir davantage le combat politique que l'élaboration de la loi.

### **Des outils de délibération et d'écriture de la loi**

Le jargon parlementaire distingue différentes espèces d'amendements : « rédactionnels », « de repli », « d'appel »... Ces appellations montrent les multiples usages de cet instrument. Usages qui recouvrent la tension inhérente de l'institution parlementaire entre « Working Parliament » et « Talking Parliament ». D'une part, la fonction législative du Parlement chargé d'élaborer, d'examiner et d'adopter la loi. D'autre part, sa fonction tribunitienne et de représentation, lieu de débats et d'expression des clivages politiques et sociaux.

L'amendement est un droit essentiel du parlementaire, garanti par l'article 44 de la Constitution. Dans un régime où la loi vient souvent de projets déposés par le gouvernement, l'amendement est le principal outil dont disposent les élus pour participer activement à l'écriture de la loi qu'ils votent. Le droit d'amendement est ainsi un droit individuel inaliénable de chaque député (et sénateur), même s'il est exercé souvent collectivement et encadré par les groupes politiques.

L'amendement est donc d'abord le moyen de modifier une loi examinée par le Parlement – l'idéal parlementaire étant que la délibération permette d'améliorer les textes. Les modifications proposées peuvent être plus ou moins substantielles. Parfois, elles se contentent même de changer un choix de vocabulaire ou de formulation, de préciser une notion ou de mettre la loi en cohérence avec d'autres dispositions législatives. C'est là qu'intervient la distinction entre les amendements « rédactionnels », « techniques », « de précision » ou « de coordination ». Parce que le diable se cache dans les détails, ceux-ci peuvent avoir des conséquences plus importantes qu'ils ne le laissent paraître.

Les parlementaires qui ambitionnent d'améliorer la loi examinée dans le sens qu'ils recherchent doivent parfois s'attendre à revoir leurs attentes à la baisse, à rechercher le compromis avec le gouvernement et leurs collègues, pour faire adopter leurs amendements. D'où l'existence des amendements dits « de repli » : au cas où une disposition proposée serait rejetée, son auteur peut se rabattre sur une version plus modeste capable de faire davantage consensus.

### **Armes de débat et de combat politique**

Mais les amendements déposés par les élus parlementaires ne le sont pas toujours dans l'espoir, même ténu, d'être adoptés. Leur raison d'être est, parfois, de donner à leur auteur l'occasion de s'exprimer dans les débats, d'attirer l'attention sur un problème.

Cet usage de l'amendement n'est pas le monopole de l'opposition : les députés des groupes qui soutiennent le gouvernement pratiquent aussi les « amendements d'appel », visant à leur permettre de s'exprimer, parfois d'engager la discussion avec le ministre sur ce qui les préoccupe. La règle de *courtoisie* veut qu'un député du bloc gouvernemental, une fois entendu, accepte de retirer son amendement à la demande du ministre, souvent en échange de l'engagement de traiter le problème soulevé.

Pour l'opposition, les amendements sans espoir d'être adoptés ont généralement moins pour fonction d'attirer l'attention du gouvernement sur un sujet que d'exprimer leur désaccord, de défendre leurs positions alternatives et de montrer leur combativité. L'objectif est de représenter leurs électeurs et de s'adresser à eux.

Plus encore : des amendements déposés en grand nombre peuvent viser à ralentir les débats pour faire appel à l'opinion, donner du temps au mouvement social voire, dans certains cas, compromettre l'adoption du texte si les contraintes de l'ordre du jour empêchent d'aller au bout de son examen. C'est le principe de l'obstruction parlementaire, employée non seulement par l'opposition contre les projets gouvernementaux, mais aussi désormais par la majorité relative contre les propositions de loi de ses opposants.

Les frontières entre ces *catégories* d'amendement sont bien sûr poreuses et mouvantes. Mais elles reflètent néanmoins la dualité de la fonction parlementaire, entre coopération pour écrire la loi et affrontement pour exprimer les clivages politiques. Le délitement du « fait majoritaire » et la fragmentation du système partisan appelleraient à des délibérations plus constructives et, plus souvent, transpartisanes. Mais la tendance lourde depuis deux décennies est à l'inflation exponentielle des amendements et à la conflictualisation des débats.

## **L'explosion du nombre d'amendements, symptôme de la conflictualisation**

Journalistes et analystes ont évoqué la conflictualisation croissante de l'Assemblée nationale, en particulier depuis 2017. Le phénomène est attribué en grande partie aux attitudes combatives des élus, d'une part, de La France insoumise (LFI) et, d'autre part, du Rassemblement national (RN) – même si la « stratégie de respectabilisation » de ce dernier l'en éloigne depuis 2022.

S'il est vrai que la polarisation parlementaire s'est accentuée avec l'arrivée à l'Assemblée d'une nouvelle gauche radicale et le renforcement de l'extrême droite, la tendance est plus ancienne.

Depuis le milieu des années 2000, chaque nouvelle législature apparaît plus conflictuelle que la précédente. Dès 2007, la présidence de Nicolas Sarkozy est marquée par un vrai durcissement des clivages. Après 2012, l'opposition conservatrice à François Hollande se montre combative et « revancharde », comme en témoigne en particulier l'obstruction considérable contre le projet de loi de mariage pour tous. Et depuis 2017, en effet, la nouvelle donne politique tripolarisée par la montée du macronisme, de LFI et du RN accroît encore le phénomène. L'explosion du nombre d'amendements déposés en témoigne.

Les chiffres sont édifiants. Si l'on ne retient que les amendements déposés en séance publique (et donc, pas dans les commissions parlementaires) : ils étaient un peu plus de 4 000 en moyenne par an entre 2002 et 2007, puis presque 10 000 par an de 2007 à 2012, plus de 20 000 par an lors de la <sup>XIV<sup>e</sup></sup> législature (2012-2017) et plus de 38 000 par an de 2017 à 2022 ! Lors de la courte législature de 2022 à 2024, environ 48 000 amendements par an en moyenne ont été déposés.

À noter toutefois que, depuis la dissolution de juin 2024, les amendements ont été seulement d'un peu moins de 30 000. Un nombre à mettre en lien néanmoins avec le fort ralentissement de l'activité parlementaire dans une Assemblée nationale désormais loin de toute majorité claire.

L'absence de majorité absolue et disciplinée au gouvernement, qui pourrait devenir la règle plus que l'exception du fait de la fragmentation du système partisan, serait susceptible de donner plus d'importance à la délibération parlementaire, pour rechercher les accords capables de produire des lois appuyés sur des majorités d'idées. Mais si la tendance à privilégier les batailles d'amendements devait se maintenir voire s'amplifier, la paralysie des institutions demeurerait.