

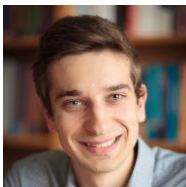
Peut-on évaluer objectivement les parlementaires ?

Pour une lecture multidimensionnelle du mandat représentatif

Note #27
10 juin 2022



Olivier COSTA
Titulaire des
chaires 'Institutions
européennes' et
'Lobbying
européen'.



Awenig MARIÉ
Doctorant en
science politique,
CEVIPOL-ULB

EN BREF

Les classements de parlementaires fleurissent tous les cinq ans à l'approche des échéances électorales. Ces « hit-parades » qui évaluent les députés en fonction de la quantité de leurs activités ne sont pas neutres et imposent une certaine vision du mandat de représentant. Cette note remet en perspective ces classements à l'aune de la multidimensionnalité de la représentation politique. Deux approches alternatives sont proposées : nous appelons au développement d'outils qui, d'un côté, prennent davantage en compte les différents rôles parlementaires que peuvent endosser les élus et, de l'autre côté, analysent leurs positions dans le processus législatif, notamment quand il s'agit de voter ou de rédiger des amendements.

De la naissance de la III^e République aux années 1960, les journalistes étaient fortement présents au Parlement français. C'était le lieu où se faisait la politique, où les majorités se construisaient et vacillaient, où les débats avaient lieu. L'activité des chambres était scrutée par ces spécialistes, qui passaient leur temps à l'Assemblée nationale et au Sénat pour observer les faits et gestes des parlementaires, écouter leurs confidences et relater leurs votes.¹

Cette présence a fortement décliné depuis. Quatre facteurs au moins y ont contribué : la présidentialisation des institutions de la V^e République, qui implique que le Parlement ne soit que le lieu de validation de textes préparés par l'exécutif ; la montée en puissance des appareils partisans et l'autorité croissante des chefs des partis politiques, au détriment des élus ; l'idée que beaucoup de décisions-clés se prennent désormais à d'autres niveaux de gouvernance (Union européenne, organisations internationales) ; le déplacement du débat politique vers d'autres lieux que le Parlement – plateaux des radios et des chaînes de télévision ou réseaux sociaux. Il n'y a guère que les séances de Questions au gouvernement qui suscitent encore un peu d'intérêt, mais on note qu'elles ont quitté en octobre 2017 l'antenne de France 3 pour la plus confidentielle Chaîne Parlementaire (LCP).

Aujourd'hui, les médias n'évoquent plus guère les activités des chambres, qui sont peu spectaculaires et semblent dépourvues d'incidence sur l'action publique. Quand ils le font, c'est souvent pour commenter petites phrases et incidents. Les parlementaires ne sont à l'honneur dans les médias qu'à l'occasion de la présentation de classements mesurant leurs activités à l'Assemblée ou au Sénat. Ces classements se sont multipliés à la faveur de la mise en ligne par les assemblées des données relatives à leurs membres : présence, participation aux votes, amendements, rapports, prises de parole... Il est aisé de les compiler pour déterminer qui est le député, le sénateur ou le parlementaire européen le

¹ Kaciak, Nicolas. « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages Politique de la presse écrite française (1945-1981) », in Antonin Cohen et al., *Les Formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique*, XVIII^e – XXI^e siècle, Paris : Presses Universitaires de France, 2006, pp. 367-384

plus présent en séance publique, celui qui prend le plus souvent la parole, dépose le plus d'amendements ou pose le plus de questions. Ces outils entendent distinguer les élus les plus méritants des dilettantes, et sont utilisés lors des campagnes électorales par les médias, qui peinent à relater les configurations locales, trop nombreuses et trop diverses.

Des organisations de la société civile ont également développé des outils pour suivre en continu les activités des parlementaires et leur demander des comptes. Ils permettent aux citoyens d'examiner en détail le bilan de leurs élus, leurs prises de position, leurs responsabilités et leur degré d'implication. L'ambition est de suivre en continu les activités des représentants, et de ne plus se contenter des bilans qui sont habituellement opérés par le sortant, ses opposants et les médias à l'occasion des campagnes électorales.

Ces indicateurs permettent d'imposer une forme de « redevabilité » aux élus qui, par principe, doivent être comptables de leurs activités devant leurs électeurs. Cependant, leur conception et leurs usages ne sont pas neutres. Cette note vise à questionner ces classements et propose deux approches alternatives aux outils existants.

Des classements qui posent de nombreux problèmes

Les classements de parlementaires sont des instruments utiles, qui permettent de retisser le lien entre les électeurs et les élus, d'obliger les seconds à rendre des comptes aux premiers, et de faire de la démocratie une activité continue qui ne se limite pas aux campagnes électorales. Ils sont aussi un instrument ludique qui encourage les citoyens à s'intéresser aux activités des institutions et des élus. Ces classements de l'activité parlementaire posent toutefois plusieurs problèmes.²

² Costa, Olivier. « Chapitre 6. Comment évaluer le Parlement européen et ses membres ? », in Renaud Dehousse et al., *Que fait l'Europe ?*, 2009, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 103-119.

Le premier est d'ordre méthodologique. Les classements agrègent des indicateurs très différents³, comme la présence et les interventions en commission parlementaire ou dans l'hémicycle, ou le nombre d'amendements déposés. Ils prennent en compte telle activité, mais pas telle autre, et les agrègent de manière arbitraire. Pire, certains classements pondèrent les activités sans explication et sans raison. Un député est-il censé être avant tout présent à l'Assemblée nationale ? Écrire des rapports ? Prendre la parole en commission ou en plénière ? Poser des questions ? Plus fondamentalement, peut-on valablement exiger des parlementaires qu'ils agissent de telle ou telle manière ? Le député élu sous l'étiquette d'un parti antisystème d'extrême-gauche ou d'extrême-droite, qui choisirait de se consacrer entièrement à la dénonciation de la politique gouvernementale, n'est-il pas digne de la confiance de ses électeurs ? Ces derniers seraient-ils satisfaits si ce même député se consacrait à des discussions polies avec les élus de la majorité et peaufinait longuement des amendements qui n'auraient aucune chance d'être adoptés ? Pondérer les différents éléments qui font l'activité parlementaire revient à imposer une vision de ce que les élus sont supposés faire. Or, les électeurs n'ont pas tous les mêmes attentes à l'endroit de leurs représentants politiques et les députés les mêmes possibilités d'investissement au sein du parlement.

Deuxièmement, la signification de ces indicateurs questionne. Être présent en commission parlementaire ou avoir interpellé un orateur dans l'hémicycle n'est pas forcément synonyme d'influence parlementaire ou d'un exercice dévoué de son mandat. Les élus qui exercent des responsabilités législatives, comme les rapporteurs, peuvent se retrouver en queue de classement alors que leur influence et leur travail ont été cruciaux. De même, un député qui préside une commission ou un groupe parlementaire a moins de temps à consacrer aux activités qui sont traditionnellement comptabilisées. À l'inverse, les pratiques d'obstruction parlementaire sont excessivement valorisées : le député qui demande à ses collaborateurs de rédiger des centaines d'amendements, qui portent

³ « Les députés d'En Marche, cancrès de l'Assemblée... notre classement », *Capital*, 21 décembre 2017, disponible sur : <https://www.capital.fr/economie-politique/les-deputes-en-marche-cancres-de-lassemblee-notre-classement-1262133>

généralement sur des détails de forme et ne seront pour la plupart pas jugés recevables ni débattus⁴, se trouvera très avantagé dans le classement par rapport à celui qui dépose un nombre limité d'amendements résultant d'un vrai travail de fond sur le dossier. L'absence de toute approche qualitative dans les palmarès est donc problématique.

Le troisième problème tient au choix des indicateurs, qui ne reflète pas la diversité des activités des élus. En effet, les classements se fondent uniquement sur les éléments directement observables et mis en ligne par les services des assemblées. Ils ne tiennent pas compte d'autres aspects du mandat représentatif, qu'il s'agisse du travail proprement politique, qui se déploie dans les coulisses des chambres, dans les partis ou auprès de l'exécutif, de la coordination d'un groupe parlementaire, des tâches administratives endossées par les questeurs, ou encore des interventions dans les médias. Surtout, la focalisation sur l'activité législative néglige le travail que les élus mènent en circonscription. Leur mandat comporte en effet une dimension locale, qui est reconnue par les institutions elles-mêmes, et qui est attendue aussi bien par les électeurs que par les élus locaux et les acteurs économiques et sociaux. Les députés et sénateurs jouent ainsi pour la plupart un rôle-clé dans leur circonscription. Ils sont, d'abord, des représentants de « la République » lors de différents événements publics – inaugurations, commémorations, cérémonies officielles. De nombreux parlementaires sont aussi des entrepreneurs politiques, qui sont impliqués dans les grands projets de leur territoire et mobilisent leurs réseaux et leur influence pour les faire aboutir. Plus prosaïquement, les parlementaires sont très sollicités dans leur circonscription par les citoyens, notamment à l'occasion de leurs « heures de permanence ».⁵ Tout cet aspect du travail parlementaire, qui peut peser beaucoup dans la réélection d'un élu et l'appréciation de son travail, échappe aux analyses axées sur l'activité au sein du parlement.

⁴ « Le débat sur la fin de vie à l'Assemblée nationale entravé par une manœuvre parlementaire », *Le Monde*, 7 avril 2021, disponible sur : https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/04/07/a-l-assemblee-nationale-le-debat-sur-la-fin-de-vie-entrave-par-une-man-uvre-parlementaire_6075901_823448.html

⁵ Kerrouche, Éric. « Usages et usagers de la permanence d'un député », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, no. 3, pp. 429-454.

Enfin, il convient de noter que les médias ne contextualisent pas suffisamment ces classements. Ils n'expliquent pas que certaines variations peuvent être liées à des facteurs indépendants de la volonté du parlementaire, comme les caractéristiques de sa circonscription (taille géographique, densité de population, distance de Paris), son appartenance à une commission parlementaire avec une activité législative réduite, ou encore son affiliation à tel ou tel groupe. Par exemple, les élus de la majorité ont moins d'opportunités que ceux de l'opposition en matière de prise de parole dans l'hémicycle, et sont susceptibles d'être contraints par les cabinets ministériels dans la rédaction des amendements ; en revanche, ils sont plus susceptibles de rédiger des rapports ou de présider une commission. De même, certains élus perdent beaucoup de temps à voyager entre leur circonscription et la capitale, et pourront moins s'investir dans le travail législatif. Enfin, un parlementaire novice aura souvent du mal à s'impliquer, car les élus expérimentés jouissent d'une sorte de priorité.⁶

En somme, les classements d'élus reflètent mal la complexité de leur action. Ils imposent une vision simplifiée de la représentation politique, uniforme et axée sur le travail observable et quantifiable effectué au sein du parlement, et ne rendent pas compte de la multidimensionnalité de la représentation, qui se déploie en différents lieux (la circonscription, la chambre, le groupe parlementaire, les médias, le parti...). La représentation peut prendre des formes contrastées sans que la compétence ou l'investissement des élus ne soient questionnables. La littérature scientifique a bien montré que les élus peuvent endosser des « rôles parlementaires » ou « représentatifs » très divers⁷, en fonction de leurs compétences, de leur profil, de leur groupe ou de leur expérience politique. On ne peut considérer a priori qu'un rôle est plus utile qu'un autre – si l'on fait abstraction des « absents » – et il faut admettre que, de même qu'un orchestre

⁶ Ollion, Etienne, *Les candidats. Novices et professionnels en politique*, Paris : Presses universitaires de France, 2021.

⁷ Magnus Blomgren et Olivier Rozenberg, *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Londres : Routledge, 2012.

symphonique ne saurait être composé exclusivement de violons, une assemblée a besoin de parlementaires avec différents profils et endossant différents rôles.

Pour une approche plus respectueuse de la richesse du travail parlementaire

Pour dépasser les carences et défauts des classements existants, il convient d'adopter une approche plus qualitative de l'analyse de l'activité parlementaire, prenant en compte deux aspects essentiels de la représentation politique : la pluralité des rôles endossés par les élus et la congruence entre leurs attitudes et les préférences des citoyens.

Prendre en compte la diversité des rôles parlementaires

On l'a vu : les parlementaires endossent différents rôles et on ne peut affirmer qu'un « bon » représentant devrait suivre telle ou telle conception. Certains ont pour objectif principal l'influence sur la loi : ils dédient donc leur temps et leurs ressources au travail en commission parlementaire et à la rédaction de propositions de loi et d'amendements. D'autres ont un fort ancrage territorial et se considèrent comme des « intermédiaires », dont la mission est de faire remonter les préoccupations des électeurs dans l'espace politique national. Les élus « partisans » exercent des fonctions importantes au sein de leur formation politique ou de leur groupe parlementaire. Les « contestataires » se servent d'outils parlementaires ou extra-parlementaires pour porter une voix critique. Les « médiatiques » interviennent dans l'espace public pour porter les intérêts de leurs électeurs et faire œuvre de pédagogie au sujet du travail parlementaire.

Bien souvent, les élus endossent différents rôles simultanément ou dans le temps, en fonction du cycle électoral ou des opportunités politiques qui s'offrent à eux. La stratégie d'un parlementaire dépend aussi de son appartenance partisane, de ses compétences

professionnelles, de son parcours politique, de sa position dans l'institution, ou encore de ses propres convictions vis-à-vis de la représentation politique.

Il est ainsi crucial de développer des outils permettant de mieux rendre compte des différentes facettes du mandat représentatif. L'objectif n'est plus de classer les élus sur la base de critères liés au travail législatif, mais de créer des indicateurs catégorisant les élus selon leur rôle représentatif. Cette approche est d'autant plus cruciale que, si les parlementaires ont des visions diverses de la représentation politique, les citoyens ont eux aussi des préférences quant à la façon dont ils veulent être représentés et quant au type de lien qu'ils entendent entretenir avec leurs élus. Il est donc nécessaire de mieux expliquer les différents rôles parlementaires et de souligner leurs spécificités, vertus et limites.

Le citoyen doit découvrir les différents rôles endossés par les parlementaires, et pouvoir connaître plus spécifiquement le profil de celui de sa circonscription. Pour cela, il faut considérer aussi bien l'activité proprement parlementaire d'un élu (nombre de questions posées, nombre de rapports ou amendements rédigés...), que ses responsabilités (président ou secrétaire de commission parlementaire, président ou vice-président de groupe politique, membre du bureau...) et ses activités extra-parlementaires (présence dans la circonscription, dans les médias, rôle au sein du parti politique). Un tel outil exige plus de transparence dans les activités des élus⁸, c'est-à-dire la possibilité pour le public de consulter leur agenda. Certains parlementaires ont déjà des agendas en ligne, qui indiquent non seulement leurs activités parlementaires, mais aussi leurs participations à des réunions de parti ou avec des élus locaux, à des cérémonies officielles, ou à des rencontres avec des citoyens. La généralisation de cette pratique permettrait de développer des indicateurs plus systématiques des types d'activités qui occupent les parlementaires, et de leur degré.

⁸ François, Abel, et Rozenberg, Olivier, « Étude pour une meilleure mesure de l'activité des députés », Rapport d'étude, 2019. Disponible sur : https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2019/07/rapport_final_mesure_activite.pdf

Prêter davantage attention aux positions des élus et à leur congruence avec celles des citoyens

Le deuxième élément négligé par les classements est la congruence idéologique entre les citoyens et leurs élus. Il ne s'agit pas simplement de compter les activités des parlementaires, mais d'analyser leurs positions et de déterminer si la manière dont ils votent ou déposent des amendements correspond aux attentes, préférences et intérêts des citoyens. Là encore, la représentation politique n'est pas univoque, et différentes conceptions existent.⁹ Certains estiment que les élus doivent être des *trustees*, autrement dit qu'ils doivent prendre des décisions suivant leur propre conscience, tandis que d'autres considèrent qu'ils doivent se comporter comme des mandataires (*delegates*) et, à ce titre, porter fidèlement les intérêts et préférences de leurs électeurs.

Si les deux conceptions sont défendables, il est couramment admis que, pour le bon fonctionnement d'un système représentatif, il doit y avoir un certain degré de congruence entre les préférences citoyennes et le comportement des élus. En l'état actuel des choses, les outils de suivi des activités des parlementaires nous informent essentiellement sur la quantité de ces activités et ne disent rien de leur substance. Ainsi, il est difficile de savoir si un député – par ses votes, amendements, interventions ou questions – défend les intérêts de ses électeurs et respecte ses promesses électorales. Les citoyens peuvent voter de manière rétrospective pour récompenser ou sanctionner leurs élus, mais uniquement en fonction de leur degré d'activité ; ils ne peuvent le faire selon la fidélité à leurs engagements de campagne ou à leurs valeurs, ou leur capacité à saisir les évolutions de l'opinion publique. Pour leur part, les élus ne sont pas incités à rendre des comptes à leurs électeurs, ou le font de manière très sélective, et n'estiment pas nécessaire de leur expliquer systématiquement leurs prises de positions, puisqu'elles sont le plus souvent inconnues.

⁹ Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*, Berkeley : University of California, 1967.

Une meilleure information sur le contenu politique et idéologique du travail parlementaire permettrait également de mieux analyser le comportement d'un élu vis-à-vis de ses pairs, et notamment de son groupe politique ou de son parti. C'est fondamental dans un système où les citoyens se déterminent très largement par rapport à une étiquette partisane, mais où les députés sont élus dans des circonscriptions qui ont toutes leurs spécificités. Avec le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, les élections législatives donnent un poids prépondérant au rapport de force national (majorité présidentielle *versus* opposition) et tendent à occulter les positions personnelles des candidats. Les électeurs votent avant tout pour un parti politique, afin d'établir un rapport de force à l'Assemblée nationale et avec le Président. Le manque d'information sur les positions des parlementaires est problématique : un député qui a été élu pour soutenir l'action du gouvernement ou s'y opposer, mais ne le fait pas, trahirait la confiance de ses électeurs. Il est donc fondamental pour les citoyens de pouvoir évaluer la manière dont leur parlementaire se positionne par rapport à son groupe politique.

Plus largement, c'est la congruence entre l'opinion politique et les préférences et décisions des parlementaires qui est en jeu, et qui convient d'être finement étudiée. A priori, les élus auraient intérêt à se conformer aux attentes de leurs électeurs, notamment quand ils votent la loi. La difficulté est qu'ils doivent en fait rendre des comptes à plusieurs acteurs, dont les positions ne sont pas forcément concordantes : leurs électeurs, au premier chef, mais également leur parti politique, à qui ils doivent leur élection, ou encore leur groupe parlementaire, qui leur fournit un certain nombre de ressources et peut sanctionner leur indiscipline. Souvent, les parlementaires sont aussi soumis à des groupes d'intérêts puissants dans leur circonscription ou à l'échelle nationale, qui peuvent les menacer de mesures de rétorsion s'ils n'entendent pas leurs demandes. Un groupe industriel, une association bien implantée dans une circonscription, des élus locaux... peuvent contraindre un parlementaire dans son choix, alors même qu'ils ne représentent qu'une fraction de l'électorat. Dans ce contexte, il est donc crucial pour les citoyens de savoir comment les élus arbitrent entre ces différentes contraintes et allégeances, et quelles stratégies ils adoptent.

Il convient donc de développer des outils éclairant la manière dont les parlementaires se positionnent dans leurs activités législatives. Si les assemblées rendent publics les résultats de vote des élus, ainsi que le contenu des amendements qu'ils rédigent, ces informations sont difficilement accessibles au citoyen. Il est nécessaire de disposer d'outils indépendants exploitant ces données brutes (votes, amendements) pour les expliquer, les contextualiser et leur donner un sens politique. C'est le cas de « Datan », une plateforme dont l'objectif est d'analyser les positionnements des députés.¹⁰ Ce site vulgarise et contextualise certains scrutins de l'Assemblée nationale, et donne une information précise sur la position des députés et des groupes politiques. Les électeurs peuvent ainsi savoir si leurs propres orientations sont congruentes avec celles de leurs représentants respectifs. « Datan » propose aussi une série d'indicateurs permettant de mieux comprendre les positionnements stratégiques des députés et des groupes : taux de proximité entre deux groupes, loyauté d'un député à son groupe, etc. En somme, le citoyen peut non seulement connaître le positionnement de son député, mais également déterminer la façon dont celui-ci se positionne vis-à-vis des consignes de son groupe politique.

Pour conclure

Pour assurer un bon fonctionnement de la démocratie parlementaire, les électeurs doivent disposer d'informations fiables et indépendantes sur les activités de leurs élus. Elles ne peuvent se limiter à un « hit-parade » distinguant, en vue des élections, les députés ou sénateurs quantitativement les plus actifs. La représentation doit être appréhendée comme un phénomène pluriel et complexe. Cela nécessite un effort de pédagogie quant à la manière dont les élus appréhendent leur rôle de représentant et définissent leurs positions – au-delà des bons-points. Les citoyens doivent également pouvoir juger leurs représentants sur la manière dont ils votent, les positions qu'ils prennent et leur attitude

¹⁰ Awenig Marié est le fondateur et administrateur de DATAN. Olivier Costa préside son Conseil scientifique. Cf. www.datan.fr

vis-à-vis des consignes de leur parti politique ou groupe parlementaire. Une telle approche de la communication sur les activités des parlementaires inciterait les citoyens à mieux s'informer et à mieux saisir les contraintes et difficultés qui s'attachent au mandat représentatif. Elle contribuerait sans doute à les réconcilier quelque peu avec leurs élus, qui sont victimes d'un dénigrement aussi systématique que peu informé. Ces outils contribueraient par ailleurs à inciter les parlementaires à exercer leur mandat avec plus de dévouement et d'éthique, en prêtant davantage attention à leurs engagements et aux intérêts de leurs électeurs.

NOS 5
PROPOSITIONS EN
RESUME

Peut-on évaluer objectivement les parlementaires ?

1

Rappeler systématiquement la multidimensionnalité du mandat de représentant politique.

Comme cela est fait pour les sondages, les publications relatives aux activités des élus devraient toujours inclure une mention indiquant qu'ils ne sont pas tous vocation à exercer le même rôle et à avoir le même profil.

2

Développer des indicateurs rendant mieux compte de la variété des activités des parlementaires.

Ces outils devraient intégrer des éléments qualitatifs, relatifs notamment à leurs responsabilités dans les chambres, leur groupe, leur parti, pour expliquer aux citoyens le profil adopté par leur propre représentant.

3

Créer des outils pour analyser le travail des parlementaires hors des chambres.

Il faut établir une charte encourageant les parlementaires à rendre leur agenda public, pour permettre une étude de leurs activités en circonscription, dans leur parti, dans les médias. Ces outils permettraient aussi d'analyser leurs contacts avec les groupes d'intérêts et d'assurer une meilleure transparence de la fabrique de la loi.

4

Développer des indicateurs rendant compte des positions réelles des parlementaires.

Ils devraient rendre compréhensibles leurs positions, notamment lorsqu'ils votent la loi ou rédigent un amendement. Ces indicateurs permettraient aux citoyens de mesurer leur degré de congruence idéologique avec leurs représentants, élément indispensable au bon fonctionnement du lien représentatif.

5

Soutenir les organisations de la société civile impliquées dans le suivi des activités parlementaires.

Pour restaurer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus, il faut que les premiers connaissent et comprennent mieux les activités et les positions des seconds. Les outils pour ce faire doivent être élaborés par des organisations de la société civile, indépendantes des pouvoirs

publics et des partis. Il importe néanmoins qu'elles puissent bénéficier de subsides publics via la création d'un fonds spécifique.