



Rapport sur l'activité réelle des députés



PROJET ARCADIE

Mars 2019

Tris Acatrinei

Nicolas Quénel



Table des matières

Introduction.....	4
Première partie : les activités du député à l'Assemblée nationale	5
La production législative	5
La course aux amendements.....	8
Les commissions permanentes	12
La séance : la pièce maîtresse	15
Les questions au Gouvernement.....	18
Les commissions d'enquête	20
Votre mission si vous l'acceptez.....	22
Les experts.....	25
Les organismes extraparlamentaires	28
Mystères et splendeurs des groupes d'étude	31
Questions écrites.....	33
Deuxième partie : les activités du député en dehors de l'Assemblée nationale	36
Le député de Schrödinger	36
La circonscription : un problème à géographie variable	38
Diplomatie parlementaire	40
Médias et députés : « je t'aime, moi encore plus »	44
Je pense donc je tweete	47
Troisième partie : les écueils du travail parlementaire.....	49
Classements, statistiques et biais de comportement	49
Petits arrangements entre amis : les astuces pour paraître actif	53
En commission permanente.....	53
En commissions permanentes et en séance : les amendements.....	54
En séance, pendant les QAG	57
En séance, le reste du temps.....	57
En dehors de la séance : le concours Lépine des propositions de loi	59
Les questions écrites	59
Désorganisation parlementaire.....	62
Risques psychosociaux	65
Une Assemblée numérique	68
Conclusion	69
Remerciements	70





Introduction

« Les députés sont payés à ne rien faire », « l'hémicycle est perpétuellement vide »... Autant de déclarations qui se font entendre depuis des années dans une France où l'antiparlementarisme semble ne jamais avoir été si vivace.

Si le problème était latent depuis des années, il semble avoir connu un regain de vigueur depuis le début de la crise des Gilets jaunes. Menaces de mort, atteintes aux biens, dégradation des permanences... Les députés sont devenus une des cibles de la contestation dans un pays où le « tous pourris » se généralise. Dans un sondage IFOP réalisé en exclusivité pour le Projet Arcadie entre le 7 et 8 janvier 2019, 77 % des Français déclaraient penser que, en France, on ne se donne pas les moyens de la lutte contre la corruption des élus. Pire, ils étaient 50 % des sondés à déclarer ne faire confiance à aucun parti pour lutter contre la corruption.

Mais cette défiance est-elle légitime ? Les intuitions des Français sont-elles fondées lorsqu'il s'agit de l'activité réelle des députés ?

Afin de répondre à cette question, c'est plus d'une centaine de députés qui ont été interrogés dans cette enquête exclusive menée par Tris Acatrinei, fondatrice du Projet Arcadie et Nicolas Quénel, journaliste indépendant.

Ce rapport, en plus de vouloir parler au plus grand nombre, a vocation à répondre à un triple objectif.

D'abord, contribuer à la lutte contre l'antiparlementarisme et la désinformation en matière d'actualité parlementaire.

Puis, essayer de dresser le portrait le plus exhaustif possible de l'activité réelle des députés sous cette législature afin de répondre aux questions suivantes. Quelles sont les réalités du travail d'un député ? Est-il possible de quantifier son activité avec exactitude ? Quels sont les dysfonctionnements structurels, mais aussi conjoncturels de l'Assemblée nationale qui compliquent l'exercice des missions constitutionnelles du député (vote la loi, contrôle de l'action du Gouvernement et évaluation des politiques publiques) ?

Enfin, ce rapport a vocation à pointer du doigt comment les classements de députés et les injonctions de transparence finissent par nuire à l'institution et pèsent sur le travail des députés. Par crainte de ces derniers, de leur reprise dans la presse et de leur utilisation par des opposants, vous découvrirez au fil des pages que les mauvaises pratiques de l'ancien monde sont toujours des réalités bien concrètes.

Vous apprendrez également comment des députés arrivent à se jouer du système et à gonfler les statistiques les concernant pour donner l'illusion du travail accompli. La première étape pour résoudre tout problème consiste à reconnaître son existence.

Nous sommes fiers de vous présenter le résultat de ce travail.

Tris Acatrinei

Nicolas Quénel



Première partie : les activités du député à l'Assemblée nationale

La production législative

Chaque député est libre de soumettre une loi. Lorsque le texte est d'origine parlementaire, on parle de proposition de loi et lorsque le texte est le fruit du Gouvernement, on parle de projet de loi.

Les députés de la majorité et députés de l'opposition ne sont pas égaux. Si un député de la majorité veut avoir une chance de faire passer son texte, il devra négocier avec l'exécutif. Sous cette législature, nous avons aussi le détournement d'origine. Le texte portant sur la haine sur le Web estampillé comme venant de l'Assemblée nationale vient évidemment du gouvernement même s'il sera défendu par Laetitia Avia.

Pourquoi demander aux députés de défendre un texte qui vient du Gouvernement ? Pour s'exonérer de certaines contraintes propres aux projets de loi. Ainsi que nous l'apprend le guide de la légistique¹, un projet de loi doit s'accompagner d'une étude d'impact et, dans certains cas, d'un avis du Conseil d'État et parfois même, d'une consultation du Conseil Économique Social et Environnemental. Pour certains textes spécifiques, d'autres entités doivent être consultées, comme la CNIL ou les partenaires sociaux.

Il y a donc un travail de concertation, de consultation et de rédaction qui doit se faire en harmonie avec l'exécutif. Ces contraintes n'existent pas quand on est dans une proposition de loi.

Si on est dans l'opposition, on est déjà beaucoup plus libre de faire ce que l'on souhaite, car sauf exception notable, les textes n'aboutiront jamais. Le premier défi pour l'opposition consiste à faire en sorte que le texte soit inscrit à l'ordre du jour pour examen en commission, donc avec un nombre restreint de députés. Or, la majeure partie des textes sont presque automatiquement renvoyés à la commission des lois, qui est surchargée. Si, avec un peu de chance, le texte est inscrit à l'ordre du jour et examiné en séance, la majorité déposera une motion de rejet préalable ou une motion de renvoi en commission, voire les deux. Il y a là de grandes chances que la motion soit votée et le texte passera aux oubliettes.

Cela est devenu tellement caricatural que le président de l'Assemblée nationale s'en est ému et souhaite faire supprimer les motions de renvoi et de rejet, au moins pour les propositions de loi de l'opposition, afin que la chambre basse ait une obligation de débattre.

Arrêtons-nous quelques instants sur la fabrique de la loi. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le plus gros du travail législatif ne se fait absolument pas en hémicycle. Nous allons rester sur le cas général du projet de loi — puisque c'est le plus fréquent. Il existe des procédures spécifiques pour les textes budgétaires.

La première étape est celle de la rédaction même du texte, qui se fait en ministère, avec tous les ministères concernés. Ce travail interministériel débouche sur un pack : le projet de loi, l'exposé des motifs — c'est-à-dire la raison pour laquelle on légifère —, une étude d'impact à savoir quelles seront les conséquences positives et négatives si le texte est voté, ainsi que d'autres documents techniques.

Une fois pack prêt, on le soumet en conseil des ministres. Dans cette phase préalable, le parlement peut tout à fait intervenir et cela a été le cas pour PACTE où la députée LREM Olivia Grégoire a travaillé de concert avec Bruno Le Maire.

¹ À consulter ici <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2>



Après le conseil des ministres, le texte est envoyé à l'Assemblée nationale, qui va l'inscrire dans la liste des textes à examiner. À partir de là, les parlementaires entrent dans la danse. Le choix de la commission permanente qui va examiner le texte dépend du sujet abordé. Par exemple, la future réforme de l'audiovisuel va atterrir à la commission des affaires culturelles. Certains textes vont dépendre de plusieurs commissions (et celle de la défense est la moins sollicitée). Lors de l'examen en commission, les députés vont soumettre des amendements, à savoir des morceaux de texte pour corriger, préciser et améliorer la loi. Les articles seront votés un par un et une fois que cette étape est franchie, on passe à l'examen en séance, à savoir dans l'hémicycle. La plupart du temps, il va s'agir d'une répétition de ce qui a été dit en commission. Il n'est d'ailleurs pas rare que les mêmes amendements et les mêmes arguments soient défendus. D'où, souvent, une faible présence des députés en séance.

Vient ensuite le vote sur le texte. Cette étape se fait à l'issue de son examen, mais pour les textes majeurs, on procède par un vote solennel. Concrètement on va bloquer un créneau dans l'agenda de l'Assemblée nationale.

Le texte part ensuite au Sénat où le même processus commissions/séance va avoir lieu. Cet examen de textes entre les deux chambres s'appelle la navette parlementaire. Les sénateurs vont ajouter leurs propres éléments et le texte qui en sortira ne sera pas identique.

C'est là qu'intervient la « commission mixte paritaire » (CMP). On réunit le même nombre de députés et de sénateurs, représentant les différents courants politiques du Parlement. Leur objectif est de parvenir à une rédaction commune.

Si la CMP est conclusive, on peut procéder à un vote facultatif. Mais si la CMP n'est pas conclusive — les députés et sénateurs ne sont pas mis d'accord — on refait un examen et l'Assemblée a le dernier mot. C'est d'ailleurs à l'issue d'un second examen à l'Assemblée que les textes sont votés en fin de séance, à des heures tardives.

Enfin, il peut être examiné par le Conseil Constitutionnel s'il a été saisi. Le Président de la République promulgue la loi et elle est réellement effective lorsque tous les décrets sont publiés au Journal officiel.

En résumé :

- Élaboration du texte entre ministères et députés ;
- Consultation des instances nécessaires ;
- Présentation en Conseil des ministres ;
- Envoi à l'Assemblée nationale ;
- Premier examen en commission permanente ;
- Deuxième examen en séance dans l'hémicycle ;
- Vote ;
- Envoi au Sénat avec examen en commission permanente et en séance ;
- Vote ;
- Réunion de députés et sénateurs pour se mettre d'accord ;
- S'il n'y a pas d'accord, l'Assemblée nationale a le dernier mot ;
- Promulgation de la loi ;
- Parution des décrets d'application.

Le premier enseignement que l'on peut retirer est que si les choses sont faites correctement, il n'est pas rare qu'un projet de loi mette des mois avant d'aboutir.



Le processus n'est pas le même pour les propositions de loi, car les députés (et les sénateurs évidemment) travaillent de leur côté, mais ne soyons pas naïfs : si un député veut avoir une chance de faire voter son texte, il doit nécessairement inclure le Gouvernement et plus globalement l'exécutif.

Mais il arrive parfois que les députés travaillent sur une proposition de loi, que le Gouvernement va rejeter pour le reprendre à son compte quelques mois plus tard. Autant vous dire que ce genre de libertés passe très mal.

La production législative n'est donc plus du tout la prérogative du Parlement et tous les députés interrogés s'accordent à dire que le député n'est plus réellement un législateur, mais quelqu'un qui va influencer, dans la mesure du possible, le Gouvernement.



La course aux amendements

La meilleure façon de paraître impliqué en tant que député reste de déposer des amendements en pagaille. Qu'est qu'un amendement ? Il s'agit d'un petit morceau de texte, pour corriger, rectifier, enrichir un texte de loi. Il s'agit d'une prérogative individuelle de chaque député et, sur le plan matériel, chaque député peut très facilement déposer un amendement sur n'importe quel texte. Il n'y a pas de filtre spécifique au dépôt des amendements.

En théorie, chaque député peut en déposer, peu importe son groupe. En pratique, c'est très différent. Si vous appartenez à la majorité, il vous sera demandé de soumettre vos amendements en réunion de groupe, afin qu'il y ait une discussion préalable sur sa recevabilité. En clair « accepte-t-on cet amendement ? ». Généralement, il y a un arbitrage avec les ministres concernés par le texte, une rédaction commune, une discussion, etc. Daniel Labaronne, député LREM de la commission des finances avait travaillé une cinquantaine d'heures sur un amendement visant à simplifier la qualification juridique des entreprises. Il résume la chose de cette façon « 50 heures de travail pour briller 10 minutes dans l'hémicycle ». L'amendement a été adopté.

Quand on est dans la majorité, la logique qui prévaut est celle de la concertation et de co-construction législative. Par ailleurs, la plupart des amendements de la majorité font l'objet d'une écriture conjointe entre les cabinets ministériels et les députés, afin de trouver un équilibre entre les différentes sensibilités, y compris au sein d'un même groupe.

Le sujet lui tenait à cœur, il n'a donc pas d'amertume sur cette distorsion flagrante entre le temps de travail fourni et la modestie du rendu final. Juger de la qualité du travail d'un député sur la base des amendements déposés est très superficiel.

En se fondant sur la base de données des amendements de l'Assemblée nationale, on constate que les personnes qui déposent le plus grand nombre d'amendements appartiennent toutes à l'opposition, à l'exception de Joël Giraud, dont la fonction de rapporteur général de la commission des finances lui permet d'occuper la première place.

Député	Groupe	Nombre d'amendements déposés
Joël Giraud	La République en Marche	1 512
Véronique Louwagie	Les Républicains	1 435
Marc Le Fur	Les Républicains	1 281
Vincent Descoeur	Les Républicains	1 208
François Pupponi	Socialistes et apparentés	1 160
Emmanuelle Ménard	Non inscrit	1 149
Thibault Bazin	Les Républicains	964
Charles de Courson	Libertés et Territoires	967
Pierre Dharréville	Gauche démocrate et républicaine	898
Stéphane Peu	Gauche démocrate et républicaine	888

Ce classement s'est appuyé sur le premier signataire uniquement. Certains députés avancent qu'on ne devrait comptabiliser que les amendements adoptés, car ils sont plus en adéquation avec la réalité du travail du député.

Reprenons donc ce tableau et ajoutons la colonne « adoptés ».



Député	Groupe	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements adoptés
Joël Giraud	La République en Marche	1512	1076
Véronique Louwagie	Les Républicains	1435	56
Marc Le Fur	Les Républicains	1281	19
Vincent Descoeur	Les Républicains	1208	35
François Pupponi	Socialistes et apparentés	1160	70
Emmanuelle Ménard	Non inscrit	1149	10
Thibault Bazin	Les Républicains	964	34
Charles de Courson	Libertés et Territoires	967	40
Pierre Dharréville	Gauche démocrate et républicaine	898	22
Stéphane Peu	Gauche démocrate et républicaine	888	45

La tendance s'inverse, car la majorité des amendements adoptés proviennent du Gouvernement, puis des présidents de commissions en charge des textes, puis des rapporteurs des textes ou des députés en charge des textes.

Notons également un détail purement technique, qui a pénalisé la majorité. Au début de la législature, La République En Marche comptait 312 députés. Pour éviter d'avoir à cocher 312 cases dans le formulaire de dépôt des amendements, le pli avait été pris d'indiquer le nom du rapporteur, le responsable du texte et d'ajouter « et les membres du groupe La République En Marche » en cosignataires, ce qui a posé un « léger » problème : le compteur d'amendements des députés cosignataires est resté à zéro, car cela n'a pas été comptabilisé.

A contrario, dans les groupes aux effectifs plus modestes, il est plus simple de cocher toutes les cases, pour indiquer que tous les membres du groupe sont cosignataires.



En reprenant la liasse des amendements, téléchargés le 3 mars 2019 — durant la suspension des travaux de l'Assemblée nationale — on observe la répartition suivante :

Groupe parlementaire	Nombre de députés dans le groupe	Nombre d'amendements
Les Républicains	104	25 038
La République en Marche	306	18 605
La France insoumise	17	6 664
Non inscrit	14	5 199
UDI, Agir et Indépendants	29	4 499
Nouvelle Gauche	Voir Socialistes	4 445
Mouvement Démocrate et apparentés	46	4 236
Gauche démocrate et républicaine	16	3 819
Socialistes et apparentés	29	2 590
Libertés et Territoires	16	1 830
Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants	N'existe plus	1 004
Total		77 929

La base de données des amendements disponible sur le site de l'Assemblée nationale ne permet pas de filtrer les amendements par groupe. On peut choisir d'afficher les amendements déposés par les groupes, mais il n'est pas possible d'ajouter un critère pour avoir la liste des tous les amendements qui auraient été déposés par Les Républicains et avoir une idée précise du nombre d'amendements qui ont été adoptés.

Même dans le groupe La France Insoumise, dont les membres cosignent généralement les amendements, en fouillant les données, on se rend compte que les chiffres ne sont pas identiques d'un député à l'autre.

Le lecteur curieux pourra toujours essayer de se référer au fichier centralisé des amendements, dont nous reparlerons plus tard.



Application Eloi

https://eoi.assemblee-nationale.fr/eoi/index.html

Guide de l'utilisateur d'Eloi pour les auteurs
Guide de l'utilisateur des amendements
Guide pour la retransmission financière des amendements

version 34.4684

Rechercher

Tableau de bord

N°	Titre	N° texte	Séance	Débat de dépôt	En conc	En trait	Autr in fil	En receu	IV Art.45	A discuter	Discuté
PLF pour 2019		1490	Au fond	13/12/2018 17:30	-	-	94	-	62	-	832
justice fiscale rétablissement impôt solidarité fortune renforcement progressivité impôt		1600	Au fond	16/02/2019 17:00	-	-	-	-	2	-	9
transparence épargne populaire énergétique		1811	Au fond	18/02/2019 17:00	-	-	7	-	-	-	11
rétablir pouvoir d'achat des français		1721	Au fond	23/03/2019 17:00	-	-	6	-	-	-	-
Taxe sur les services numériques		1737	Au fond	29/03/2019 17:00	-	-	2	-	-	-	-
Lois (8)											
vœux à luter contre la sur-réglementation		101	Au fond	23/03/2019 17:00	-	-	-	-	-	-	-
Simplification du droit des sociétés		759	Au fond	16/03/2019 17:00	-	-	1	-	-	-	37
Conseils d'administration des SDIS		1356	Au fond	16/03/2019 17:00	-	-	-	-	-	-	2
améliorer services départementaux incendie valentiser sapeurs-pompiers		1840	Au fond	23/03/2019 17:00	-	-	14	-	-	-	-
Statut d'autonomie de la Polynésie française		1695	Au fond	23/03/2019 17:00	-	-	1	-	-	-	-
Diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française		1696	Au fond	23/03/2019 17:00	-	-	-	-	-	-	-
En séance publique (5)											
Système de santé texte de la commission		1767	En séance	16/03/2019 17:00	-	-	359	-	102	1032	803
situation et pratiques de la grande distribution et de leurs groupements dans leurs relations commerciales avec les fournisseurs texte de la commission		1769	En séance	22/03/2019 17:00	-	-	2	-	-	-	-
Conseils d'administration des SDIS texte de la commission		1770	En séance	25/03/2019 13:00	-	-	2	-	-	-	-
Simplification du droit des sociétés texte de la commission		1771	En séance	23/03/2019 17:00	-	-	2	-	-	-	-
droit de réstitution complémentaire santé texte de la commission		1772	En séance	23/05/2019 17:00	-	-	4	-	-	-	-

Grille

Figure 1 - Capture d'écran d'ELOI/DR

Application Eloi

https://eoi.assemblee-nationale.fr/eoi/index.html

Guide de l'utilisateur d'Eloi pour les auteurs
Guide de l'utilisateur des amendements
Guide pour la retransmission financière des amendements

version 34.4684

Rechercher

Tableau de bord

Recherche : 2096 amendements

N°	Réact	Es-Andé	Place	Anciens	Code & Lit	Référence	Auteur	Group	Position de la commission	Stat	Etat
1			PREMIER	2			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Rejeté	[A]
2			PREMIER				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
3			ap 23				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
4			PREMIER	4			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Rejeté	[I]
5			PREMIER	ap 24			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Rejeté	[I]
6			ap 23				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
7			2	9			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
8			4				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Rejeté	[I]
9			5	ap 9			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Rejeté	[I]
10			7	8			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
11			7	23			M. GRELIER Jea...	LR		Retiré a...	[F]
12			ap 7		c santé p...	L4150-1	M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)	Retiré a...	[F]
13			8	2			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)		[F]
14			10				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)		[F]
15			11	ap 40			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)		[F]
16			18	8			M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)		[F]
17			ap 23				M. GRELIER Jea...	LR	Art 86 - Rejeté (à vérifier)		[F]
18			10	24			M. KABARDINE M...	LR			[F]
19			19	50			M. KABARDINE M...	LR	Art 88 - Accepté/Adopté		[F]
20			ap 7		c santé g...		M. GRELIER Jea...	LR			[F]
21			ap 23				Mme GOULET Pe...	LaREM			[F]
22			ap 7		c santé g...	L6323-3	Mme GOULET Pe...	LaREM			[F]
23			PREMIER	3			Mme LEVY Genev...	LR		Non sou...	[I]
24			2	ap 12			Mme GOULET Pe...	LaREM		Retiré	[I]

Figure 2 – Capture d'écran d'ELOI/DR



Les commissions permanentes

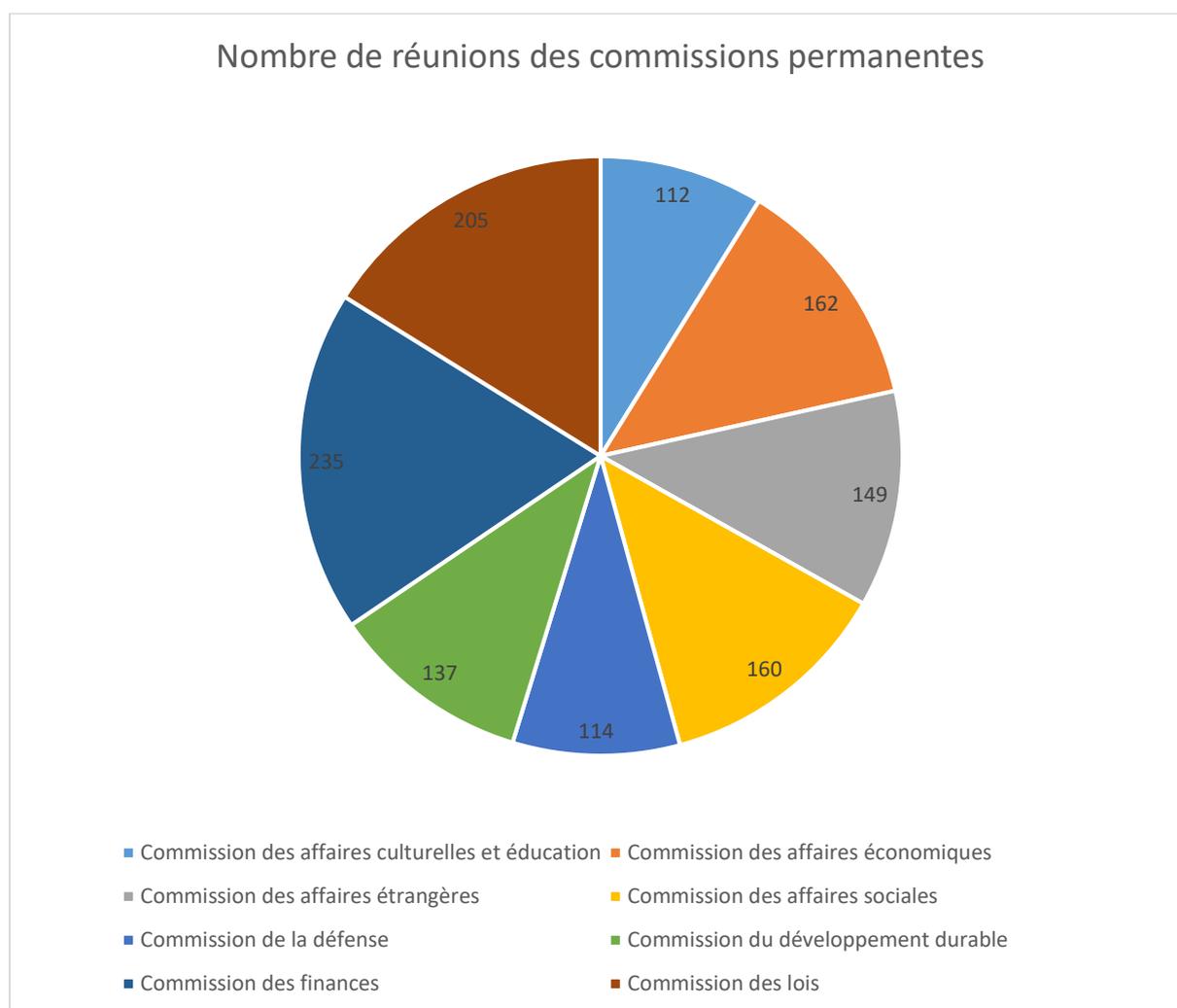
Chaque député doit obligatoirement appartenir à une commission permanente. C'est une règle immuable, qui ne peut souffrir d'aucune exception.

Mais toutes les commissions ne sont pas égales entre elles. Il existe des différences de fond, de forme, mais également de traitement. À l'Assemblée nationale, nous avons 8 commissions permanentes :

- Commission des affaires culturelles et éducation ;
- Commission des affaires économiques ;
- Commission des affaires étrangères ;
- Commission des affaires sociales ;
- Commission de la défense ;
- Commission du développement durable ;
- Commission des finances ;
- Commission des lois.

La répartition des compétences de chaque commission est indiquée dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

Depuis le début de la XV^e législature, jusqu'au 28 février 2019, voici quelle a été la volumétrie :





La commission des finances ainsi que la commission des lois sont celles qui ont eu le plus de réunions. En cumulant toutes heures, on arrive aux totaux suivants :

Commissions permanentes	Durée
Commission des finances	427h10
Commission des lois	385h45
Commission des affaires économiques	374h55
Commission des affaires sociales	323h25
Commission des affaires étrangères	280h30
Commission du développement durable	251h45
Commission des affaires culturelles et éducation	228h30
Commission de la défense	201h40

Le premier enseignement que l'on peut retirer de cette volumétrie est que les députés membres de la commission des finances, des lois ou des affaires économiques vont être structurellement avantagés en termes de temps de présence, car ce sont ces commissions qui se réunissent le plus souvent. Ajoutons à cela un autre point : la majorité des textes examinés — que ce soient les projets ou les propositions de loi — commencent généralement leurs parcours en commission des lois.

Le deuxième enseignement est que les députés de la commission de la défense sont les moins sollicités dans cette commission permanente. En effet, en dehors de la période où le projet de loi de finances est examiné, cette commission n'a que très peu de production législative.

Ce n'est pas un hasard si les premiers députés qui ont répondu à nos sollicitations sont les membres de la commission de la défense, car, en plus du faible nombre de sollicitations législatives, ils ont un autre handicap structurel : une partie de leurs travaux se font à huis clos ou sur place. Difficile de faire un Facebook live quand on visite un sous-marin nucléaire ou un livetweet de l'examen des pièces des services du renseignement.

Une part non négligeable des députés qui sont membres de la commission de la défense, ainsi que des affaires étrangères ont été désignés par défaut : ce n'était pas leur premier choix ni leur domaine de prédilection, mais les attributions en commission doivent respecter une parité par nombre de membres dans un groupe parlementaire.

En début de législature, chaque député indique à son groupe quels sont ses vœux pour les commissions et il est procédé à un arbitrage, mais tous n'ont pas vu leurs demandes satisfaites. C'est pourquoi vous voyez régulièrement apparaître — notamment sur le fil Twitter du Projet Arcadie — des messages indiquant que tel et tel député ont échangé leur place en commission. Cela est également très fréquent pour les petits groupes lors des niches parlementaires.

La commission de la défense a deux autres caractéristiques : on y retrouve des présidents de groupe : André Chassaigne, Christian Jacob, Jean-Christophe Lagarde, qui est aussi chef de parti, Gilles Le Gendre, un questeur, Florian Bachelier, une vice-présidente, Carole Bureau-Bonnard, le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, deux chefs de parti, Olivier Faure et Stanislas Guerini.

C'est une sorte d'arbitrage qui est fait pour permettre aux députés, qui ont des responsabilités particulières, d'avoir le temps d'exercer lesdites fonctions ou d'animer la vie du groupe

Mais c'est aussi la commission où arrivent également les députés anciennement suppléants, les députés élus en élection partielle et les députés qui ont quitté leurs groupes.



Pour autant, n'allez pas croire que les députés membres de la commission de la défense sont malheureux. La majorité de ceux avec lesquels nous nous sommes entretenus, nous ont indiqué se plaire dans cette commission et même ceux qui ne l'avaient pas choisi, ont fait contre mauvaise fortune bon cœur.

Par ailleurs, cela n'empêche pas les députés d'aller dans d'autres commissions permanentes.



La séance : la pièce maîtresse

L'hémicycle est la partie la plus connue de l'Assemblée nationale et du travail parlementaire. C'est également la partie la plus ouverte : chaque citoyen peut assister grâce à sa télévision ou au portail vidéo de l'institution aux séances et être présent physiquement aux débats, dans les tribunes réservées à cet effet.

Ce qu'il faut retenir, c'est que l'hémicycle est un théâtre où chaque député joue un rôle de composition. Qu'il soit dans la majorité ou dans l'opposition, qu'il soit rapporteur d'un texte ou simple spectateur, il suit une sorte de script non écrit et informel, en fonction de ce qu'il lui est demandé.

Tout comme au théâtre, le plus gros du travail parlementaire ne se déroule absolument pas dans l'hémicycle. Les textes sont rédigés avant l'examen en commission – préalable obligatoire à l'examen en séance – les amendements discutés et arbitrés, les rôles distribués. De façon générale, le travail en commission est bien plus serein, studieux et apaisé qu'en hémicycle. En séance, la logique n'est pas l'étude, mais le paraître, le spectacle et le jeu politique.

Mais il n'y a pas que cela que les citoyens retiennent : ils se focalisent sur l'impression de vide lors des débats et on voit régulièrement fleurir sur les réseaux sociaux, des réactions outragées parce qu'ils manquaient des députés pour tel ou tel examen de texte ou tel ou tel scrutin, nonobstant le fait que le scrutin en question est intervenu à 4 h 35 du matin.

Tordons le cou une bonne fois pour toutes à cette caricature de l'hémicycle vide : si les députés ne sont pas en séance, ils ne sont pas pour autant au café ou au fond de leur lit. En même temps que les séances en hémicycle ont lieu :

- Les réunions de commissions permanentes ;
- Les réunions de groupe ;
- Les réunions de groupe d'études et d'amitié ;
- Les commissions d'enquête ;
- Les commissions spéciales ;
- Les réunions des différentes missions ;
- Les rendez-vous pour les arbitrages ministériels en vue ;
- Les réunions des groupes de travail, qui sont une entité informelle ;
- Les réunions de délégations et d'offices parlementaires ;
- Les réunions des organismes extraparlimentaires, qui ne sont pas mentionnés dans l'agenda de l'Assemblée nationale ;
- Les réunions internationales ;
- Les rendez-vous en circonscription et événements à l'extérieur de l'Assemblée nationale.

Avant de s'insurger sur l'absence des députés, il faut toujours avoir le réflexe de consulter l'agenda parlementaire, disponible sur le site de l'Assemblée nationale². L'organisation même de cette institution fait que les députés ne peuvent matériellement pas être constamment présents sur l'ensemble des séances. Ou alors, il faudrait que l'Assemblée nationale n'examine qu'un seul texte à la fois, ce qui n'est pas du tout le cas.

D'où vient ce cliché que le plus gros du travail parlementaire se ferait en hémicycle ? C'est à la fois un vestige de la IV^e République et une image d'Épinal qui vient du film « Le Président » avec Jean Gabin, où ce dernier déclame un discours plein d'emphase, devant une assemblée pleine comme un œuf. On

² Disponible ici <http://www2.assemblee-nationale.fr/agendas/les-agendas>



peut aussi avancer l'idée que les Français sont très attachés à la figure presque romantique du député, capable de tenir des heures, à déclamer des discours enflammés.

Le député n'est plus dans une posture tribunitienne, mais dans un travail d'influence, voire même de lobbying et, à ce titre, la figure de Franck Underwood dans la série à succès « House Of Cards » peut s'appliquer à la réalité du travail parlementaire français.

Techniquement, il est quasiment impossible d'avoir l'ensemble des députés réunis dans l'hémicycle sauf pour certains moments qui sont sanctuarisés dans l'agenda comme les questions au Gouvernement et les votes solennels. Mais même ainsi, certaines réunions ont lieu au même moment.

Seule solution : supprimer toutes les autres réunions pour que les députés aient la possibilité matérielle d'être en séance. Mais cela ne voudrait pas forcément dire qu'ils vont effectivement travailler. Rien n'est moins productif que d'être assis en hémicycle, à écouter les uns et les autres s'invectiver, lever la main pour voter ou pousser un bouton. Certains appellent cela faire « faire banquette » et d'autres « pots de fleurs », car bien souvent, cela se résume à cela.

En effet, le plus gros du travail de production législative a déjà été fait en amont et il n'est pas rare que les mêmes arguments, les amendements et parfois, les mêmes postures reviennent en commission et en séance. De l'extérieur, on découvre les arguments, à l'intérieur, on assiste au replay.

Autre moment donnant lieu à des caricatures : le début d'examen d'un texte. Vous trouverez toujours une bonne âme pour vous expliquer que c'est scandaleux que l'hémicycle soit vide au début de l'examen d'un texte. Au-delà de la question de l'agenda, il y a une autre raison : la discussion générale. Cela correspond au début de l'examen d'un texte en séance où le ministre en charge du texte va expliquer pourquoi il présente son texte, puis va intervenir le rapporteur et ainsi de suite. Comptez au moins une bonne heure de monologue. Vient ensuite le passage obligé de la motion de rejet préalable et la motion de renvoi en commission. Le groupe qui présente les motions va la défendre, chaque groupe va exprimer sa position et ensuite, on vote. Si le scrutin est public, il faut laisser passer cinq minutes, le temps que les députés, avertis par une sonnerie qui résonne dans toute l'Assemblée nationale, puissent rejoindre la séance. Ajoutez donc une autre heure voire deux.

La discussion générale est close et on passe aux articles. Chaque député peut prendre la parole pour dire tout le bien ou tout le mal qu'il pense d'un article. Et enfin, on passe à l'examen des articles et des amendements. Pour suivre l'ordre des orateurs et surtout, calculer le temps que va mettre la discussion générale, on se réfère à ce qu'on appelle « le jaune³ ». Soyons très honnêtes : sauf texte très politique et très général, elle ne présente que peu d'intérêt et les députés préfèrent utiliser ce temps pour faire autre chose.

En séance, le député est extrêmement passif, c'est même le moment où il va être le plus passif, car pendant qu'il est dans l'hémicycle — sauf quand il va défendre ses amendements — il ne va pas mener d'auditions, il n'interroge pas, il n'enquête pas, il n'évalue pas, il ne contrôle pas et il n'est pas à l'écoute des citoyens en circonscription.

C'est pour cela que les groupes ont mis en place un système de permanence. En théorie, l'Assemblée nationale examine les textes du mardi au jeudi après-midi. En pratique, agenda parlementaire contrôlé par le Gouvernement oblige, il arrive fréquemment que l'on commence le lundi à 16 h — pour évacuer la discussion générale — et que l'on poursuive toute la journée et soirée du jeudi, ainsi que toute la journée et soirée du vendredi, comme récemment avec PACTE.

³ Disponible ici <http://www2.assemblee-nationale.fr/jaune/view>



La deuxième et dernière lecture d'un texte est une répétition de répétition. Les mêmes arguments, les mêmes réponses et les mêmes amendements ont déjà été énoncés plusieurs fois. Ce n'est pas le moment le plus intéressant, au point qu'on a l'impression de jouer au ping-pong avec des rideaux. Il n'est donc pas étonnant que l'on ne refasse pas de vote solennel à l'issue de la deuxième lecture.

On ne peut pas demander à tous les députés de bouleverser leurs agendas, d'autant que la feuille verte — planning des séances — est mise à jour au fil de l'eau. Donc, de façon hebdomadaire, on désigne des députés qui seront de permanence pour rester à Paris et défendre les positions du groupe, même si l'examen dépasse ce qui avait été initialement prévu. Pour ne pas créer de frustration, on essaie de faire en sorte que ce ne soit pas toujours les mêmes députés, notamment les Parisiens et Franciliens, qui sont physiquement à portée d'hémicycle d'y pointer. Si on devait faire un parallèle, on pourrait comparer cela avec les avocats de permanence pour les gardes à vue, les pharmacies de garde le week-end ou les journalistes de permanence dans les rédactions.

Mais il n'y a pas de système de pointage dans l'hémicycle pour repérer les députés de permanence et il n'y a pas non plus de liste indiquée par avance, car il peut toujours survenir un évènement un député, initialement de permanence, à être absent. En fait, la seule façon de « pointer » la présence des députés est le scrutin public. C'est un vote électronique, qui va être comptabilisé par les services de l'Assemblée nationale. Mais chaque demande de scrutins publics va rallonger les débats à outrance et ce n'est pas forcément révélateur. Un député peut avoir été présent en séance depuis le matin 9 h 30 jusqu'au soir, 23 h 30. Ce n'est pas parce qu'il n'était pas présent pour le scrutin public de 3 h 25 qu'il est nécessairement paresseux.



Les questions au Gouvernement

Que dire des Questions Au Gouvernement (QAG) qui n'a pas déjà été dit des centaines de fois ? Exercice sanctuarisé dans l'agenda parlementaire, c'est le moment privilégié pour les députés de poser des questions aux ministres. Sur le plan constitutionnel, c'est considéré comme une forme de contrôle de l'exécutif.

Dans les faits, ce n'est ni plus ni moins qu'une pièce de théâtre où les acteurs jouent tous leur rôle à la perfection pour offrir un spectacle parfois amusant, souvent navrant.

Cela tient d'abord à la retransmission en direct des débats à la télévision. À partir de 1983, pendant plus de 30 ans, les séances de QAG ont été diffusées en direct sur France 3, réunissant en moyenne 600 000 spectateurs. Depuis octobre 2017, cette séance n'est plus diffusée que sur LCP-AN.

On ne peut s'étonner de l'antiparlementarisme quand on assiste aux QAG, car tout est fait pour donner la plus mauvaise image possible des députés et des ministres. Chaque groupe peut poser une ou plusieurs questions, à tour de rôle, opposition et majorité et interpeller tous les membres du Gouvernement. Le choix des orateurs est fixé au sein de chaque groupe parlementaire.

Caricatures voire pugilats de la part de l'opposition, compliments et éloges de l'exécutif de la majorité, l'exercice est tellement grotesque qu'il en devient souvent insupportable. Parmi les réformes suggérées par Richard Ferrand, actuel président de l'Assemblée nationale, on retrouve la possibilité de changer le format des QAG afin de les apaiser.

Chaque législature voit apparaître une épithète pour qualifier les questions posées par la majorité au Gouvernement : sous la XIIIe, on parlait de « questions Chupa-Chups » et sous la XIVe, de « questions téléphonées ». Les ministres ne découvrent pas les questions au moment de la séance : elles sont transmises par avance. Par ailleurs, les députés eux-mêmes annoncent sur les réseaux sociaux qu'ils vont poser une question. Les seules personnes qui découvrent réellement les questions sont les personnes qui assistent à la séance.

Certains mauvais comportements que nous avons pu relever sont spécifiques aux QAG et nous en parlerons dans la partie dédiée.

Malheureusement, de l'ensemble de l'activité parlementaire, c'est bien souvent la seule fenêtre sur l'Assemblée nationale pour les citoyens et c'est l'aspect le plus commenté par la presse. C'est aussi l'un des moments les plus pénibles pour certains députés. Sous cette législature, ils sont quelques-uns à fuir les QAG et à organiser des réunions de travail au même moment. Nous n'avons eu aucune difficulté à proposer des rendez-vous avec des députés pendant ces séances alors que sous la précédente législature, cela aurait sans doute été plus compliqué du fait de la retransmission par France 3.

L'exemple le plus marquant a été sous la XIVe législature : après les attentats du 13 novembre 2015, la séance de QAG du mardi 17 novembre. Ouest-France n'a pas hésité à la qualifier d'obscène et d'écrire « De tels comportements, en temps ordinaire, font honte à la démocratie. De telles obscénités, en période de deuil, font honte à la France ⁴ ».

⁴ L'unité nationale vole en éclat à l'Assemblée de façon obscène <https://www.ouest-france.fr/attentats-paris/humeur-obscenites-parlementaires-3846770>



Il n'y a pas dû y avoir que les journalistes qui se sont émus de cette séance, car le lendemain, la journaliste Caroline Vigoureux du journal l'Opinion notait que la séance n'avait jamais été aussi calme⁵

Happenings constants, coups de communication, invectives, insultes, chahuts, les QAG ne sont pas le reflet du travail parlementaire et ne sont pas représentatives de son sérieux.

⁵ Caroline Vigoureux <https://twitter.com/CaroVigoureux/status/666982473742553092>



Les commissions d'enquête

Une commission d'enquête parlementaire est une parfaite illustration du pouvoir de contrôle de l'exécutif. C'est une faculté qui existe à l'Assemblée nationale ainsi qu'au Sénat. Par ce moyen, le député va s'emparer d'un sujet, pour vérifier s'il n'y a pas de lacunes dans les politiques publiques.

Contrairement à d'autres entités, c'est quelque chose de très concret et en lien avec l'actualité, mais ce n'est pas une procédure judiciaire. On transforme le député en enquêteur pendant six mois et au bout de six mois, un rapport est publié.

Ils peuvent procéder à des auditions, demander des documents, mais également se rendre sur place si cela s'avère nécessaire. Sauf exception, les séances de commission sont filmées et les comptes rendus sont publics.

Une commission d'enquête ne peut pas porter une affaire judiciaire en cours d'instruction, mais il y a une certaine souplesse sur ce sujet. Les députés qui font la demande de création d'une commission d'enquête font en sorte que la thématique soit suffisamment globale et générale pour que cela ne rentre pas en collision avec une affaire particulière.

Il peut arriver qu'une demande de commission d'enquête soit refusée, mais elle peut être « transformée » en mission d'information, qui est un dispositif plus souple et moins contraint par le calendrier.

Il y a quatre commissions d'enquête en cours à l'Assemblée nationale. Chaque groupe peut proposer la création d'une commission d'enquête une fois par an, sur le sujet de son choix. Par contre, un groupe ne peut pas demander la création d'une commission d'enquête sur un sujet identique si une commission est déjà à l'œuvre. Par exemple, le groupe La France Insoumise a demandé et obtenu la création d'une commission sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France. Le groupe Les Républicains ne peut donc pas faire une demande de création sur ce sujet pour le moment, il devra attendre la fin des travaux.

Quelle est la finalité d'une commission d'enquête ? Dans le pire des cas, elle ne servira qu'à influencer l'action du Gouvernement, pour qu'il ajuste ses décisions. Il peut également arriver que cela débouche sur des procédures judiciaires, soit parce que les informations vont faire réagir les autorités, soit parce que les députés vont directement saisir le parquet. Cette seconde hypothèse est faisable grâce à l'article 40 du Code de Procédure pénale, mais cela ne préjuge pas des suites éventuelles. Les parlementaires n'ont pas d'influence sur la justice : seule l'autorité compétente décidera ou non s'il y a matière à instruire.

Il peut également arriver qu'une commission d'enquête prépare le terrain à une loi, comme ce fut le cas avec la commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et de la Justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement. Cette commission a travaillé sur le cas de Jérôme Cahuzac. Après la conclusion des travaux, nous avons vu arriver la loi sur la transparence dans la vie publique et la création de la HATVP.

Pendant que les députés travaillent en commission d'enquête, ils sont forcés de faire une sélection, encore plus drastique, dans leurs autres missions. Si on regarde l'agenda des commissions d'enquête en cours, les réunions ont principalement lieu les mardis et les jeudis, en même temps que les réunions de commissions permanentes, l'examen des textes en hémicycle, les délégations, etc.



Par ailleurs, les présences et les comptes-rendus ne sont pas systématiquement indexés, comme pour la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France. Si on prend l'exemple de la journée du 21 mars 2019 avec ces trois réunions, il n'y a aucun compte-rendu écrit et le portail vidéo ne propose que les deux premières réunions.

On ne peut que s'interroger sur l'absence de moyens techniques pour valoriser le travail des commissions d'enquête alors qu'il s'agit du dispositif le plus valorisant et le plus pédagogique pour illustrer le contrôle de l'exécutif par les parlementaires.



Votre mission si vous l'acceptez...

En tant que représentant de la Nation, le député est, par essence, un généraliste. Lors de sa pratique professionnelle ou en fonction de ses goûts personnels, il peut avoir acquis une expertise dans un domaine déterminé. Ainsi, il n'est pas surprenant de retrouver des députés médecins sur les sujets liés au secteur médical, les agriculteurs sur les questions agricoles, etc.

Mais même si l'élu peut se targuer de son expérience sur un secteur, il est nécessaire d'avoir des regards croisés. Il existe un instrument pour cela : les missions.

Il en existe de 5 types :

- Les missions flash ;
- Les missions d'information ;
- Les missions d'information commune ;
- Les députés en mission auprès du Gouvernement ;
- Les missions d'évaluation et de contrôle, avec notamment, la mission de contrôle et d'évaluation des lois de financement de la Sécurité Sociale.

Les missions ont une existence juridique, matérialisée par l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale et paraissent avoir vu le jour officiellement, par la résolution n° 288 du 18 mai 1990. La pratique existait bien avant. Saisis de la constitutionnalité de la disposition, les Sages de la rue Montpensier⁶ ont validé la conformité de cet outil avec la Constitution, mais en indiquant que les missions ne devaient pas sortir du cadre constitutionnel.

À cette lecture, on comprend que la mission a un rôle de complément, d'apport d'expertise sur la production législative. Pourtant, la pratique est tout autre. Si, en effet, au regard des thématiques abordées par les missions, on est clairement dans le cadre d'une aide à la production législative, il est aussi communément admis qu'on peut mettre sur pied une mission pour jouer le rôle souterrain d'une commission d'enquête.

Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel ne disent pas autre chose et relèvent que des missions d'information, notamment au Sénat, se sont substituées aux commissions d'enquête, citant pour mémoire la mission sur la publicité clandestine à l'ORTF en 1971.

Pourquoi créer une mission d'information plutôt qu'une commission d'enquête ? C'est une question de souplesse procédurale : pas de limitation quant à la durée, ni au nombre de membre, possibilité de travailler même s'il y a une enquête judiciaire en cours. Concernant les attributions, si un groupe d'opposition ou minoritaire n'a fait aucune demande de commission d'enquête durant la session ordinaire, il obtient de droit une mission d'information.

À quoi servent les missions diverses que nous venons de lister ? En théorie et en pratique, à mieux légiférer et pour certains cas spécifiques, à évaluer les politiques et contrôler l'exécutif. Prenons l'exemple de la mission bioéthique.

Dans son programme présidentiel, le Président de la République s'était engagé à actualiser la loi bioéthique et surtout, à accorder la procréation médicalement assistée à toutes les femmes. Afin de ne braquer ni l'opposition, ni le corps médical ni les différents représentants d'intérêts, en amont du

⁶ Ainsi que sont surnommés les membres du Conseil Constitutionnel.



texte, une mission sur ce sujet, avec des députés de tous les bancs, a été créée, mission a donné lieu à un rapport, sur la base duquel, un texte devrait aboutir.

L'autre mission très connue de cette législature est celle sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, non pas en raison même de son objet, mais de la guerre d'ego entre Jean-Luc Mélenchon et Manuel Valls. Au-delà de cette bisbille, cette mission, qui a commencé en octobre 2017 poursuit ses travaux, mais il est difficile de savoir comment les différentes auditions et réunions menées vont se matérialiser, car il n'y a aucun compte-rendu alors que celle sur les freins à la transition énergétique est documentée.

Chaque mission est libre de s'organiser comme elle le souhaite, mais on ne peut que déplorer le peu de publicité sur les travaux menés.

Si on met de côté les missions et rapports sur des sujets politiquement sensibles — comme la PMA — rares sont les journalistes qui ont connaissance de ce mécanisme des missions et des rapports. Intellectuellement très valorisant pour les députés, elles ne sont pourtant pas rentables concernant sa visibilité.

Si ces missions d'information, aux profils très diversifiés, rentrent dans le champ de la production législative, d'autres sont spécifiques à l'évaluation des politiques publiques. On peut citer la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

Non seulement l'impact de la mission, mais aussi l'implication des députés sont des données difficilement quantifiables, tant les rendus et les aboutissements sont disparates d'une mission à l'autre, mais il n'y a rien de centralisé pour aider à la lecture.

Si on reprend le cas des députés en mission par le Gouvernement, cela donne lieu à un rapport, remis au ministre concerné. Ainsi, Samantha Cazebonne a travaillé sur un rapport sur la scolarisation des élèves dans le réseau d'enseignement français à l'étranger. Durant cette mission, elle a mené des auditions en France, mais aussi à l'étranger, s'est rendue dans des établissements scolaires en tout cela entre le 17 octobre 2018 et le 25 janvier 2019, date de remise du rapport.

Mais ce rapport n'est indiqué nulle part sur le site de l'Assemblée nationale, pas même sur la page personnelle de la députée. Souffrant déjà d'une absence de visibilité sur son travail parlementaire, du fait qu'elle représente les Français de l'étranger, cela donne l'impression qu'elle n'a rien fait entre le mois d'octobre 2018 et le mois de janvier 2019. A contrario, certains députés en mission bénéficient d'une assez large couverture presse comme ce fut le cas pour Cédric Villani et son rapport sur l'intelligence artificielle.

Au moment où ces lignes sont écrites, une quinzaine de députés sont en mission auprès du Gouvernement pour travailler sur des sujets aussi divers que le développement du tourisme, l'aide sociale à l'enfance, l'innovation, l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques ou encore l'évolution du modèle des agences immobilières.

Enfin, un mot sur les missions flash car c'est là une nouveauté. Elles n'ont pas d'existence institutionnelle, c'est une bizarrerie qui est née de la commission des affaires économiques, qui se caractérise par sa très courte durée, montée pour coller à l'actualité ou à un texte en cours d'examen. Les autres commissions ont suivi et désormais, sur chaque page ou presque des commissions permanentes, on trouve une entrée mission flash. Il est à noter que c'est la commission des affaires culturelles qui en a créé le plus avec 9 missions, qui ont, en moyenne, duré deux mois.



En résumé, les missions sont autant de cellules d'expertise et d'aide à la décision des députés et du Gouvernement, mais dont l'implication et le sérieux n'est pas toujours ni retranscrite ni valorisée.



Les experts

Au sein de l'Assemblée nationale, il existe des structures dédiées à l'expertise de certaines thématiques, transversales aux commissions permanentes et qui sont pérennes :

- Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;
- Délégation aux outre-mers ;
- Délégation parlementaire au renseignement ;
- Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ;
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

La délégation aux droits des femmes a été créée en 1999, avec un objectif précis : favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes, dans tous les domaines. La délégation va avoir une mission de conseils voire de production législative, puisqu'elle peut être saisie pour avis sur un projet de loi, comme ce fut le cas pour le projet renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, mais également contrôler l'exécutif comme avec le rapport d'information sur les femmes et les forces armées et dans le cadre de ce rapport, évaluer les politiques publiques. En effet, le texte fait un bilan des efforts faits en matière d'inclusion des femmes dans l'armée et délivre des recommandations.

Cette délégation produit et se réunit régulièrement, mais comme quasiment toutes les instances de l'Assemblée nationale, n'est que partiellement mise en valeur et souffre de l'encombrement de l'agenda.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est bien connue des habitués du Sénat, mais il aura fallu attendre la XV^e législature pour qu'elle prenne vie au sein de l'Assemblée nationale et l'objectif est de faire dialoguer les exécutifs locaux et les parlementaires après l'application du non-cumul des mandats.

Plus spécifique, la délégation aux outre-mers concerne exclusivement les collectivités d'outre-mer, mais œuvre dans le même sens que la délégation aux collectivités territoriales. Tout comme la délégation aux droits des femmes, elle intervient à la fois en matière législative, en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Notons également que les députés d'outre-mer en sont membres de plein droit et que le reste de la composition de cette délégation est complétée de façon paritaire et pertinente. Ainsi, il n'est pas surprenant d'y retrouver George Pau-Langevin, député de Paris, mais surtout, ancienne ministre des outre-mers sous la présidence de François Hollande. Évidemment, en plus du travail d'audition et de proposition, la délégation est amenée à se déplacer dans les territoires dont elle a la charge de représentation.

En plus de ces trois délégations, qui sont très spécifiques, nous avons un organe particulier : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Cédric Villani en parle très longuement dans son dernier livre — Immersion — et si on devait résumer, on pourrait dire qu'il s'agit de la caution scientifique du Parlement. Il est composé de façon paritaire de députés et de sénateurs et son rôle est de travailler et d'étudier les avancées scientifiques et technologiques. Ces thématiques de travail sont très diverses : intelligence artificielle, données de santé, catastrophes naturelles, 5 G, blockchains, etc. Son objectif n'est pas tant de produire de la législation que d'apporter un éclairage scientifique et dans certains cas, évaluer et contrôler, de façon régulière.



Selon Cédric Villani, les travaux se passent en bonne intelligence et ce dernier n'a pas souligné de crispation particulière entre les membres, du fait des positions politiques antagonistes. De notre côté, lors des auditions, il n'est pas apparu le travail dans cet office soit entaché de querelles partisanses. Il est vrai aussi que sa fonction particulière ne s'y prête pas spécifiquement.

Ce qui relève du contrôle de l'exécutif est quelque chose d'assez bien compris et perçu par les députés, dans le sens où ils savent mettre des mots dessus et dont ils parlent spontanément.

Mais, le véritable parent pauvre — à tous les sens du terme — c'est bien l'évaluation des politiques publiques. Nous avons d'ailleurs pu relever deux périodes : avant la tribune de Jean-Noël Barrot⁷ sur ce sujet et après. Avant la tribune, aucun député ne nous en a parlé spontanément. Après la parution de la tribune, ils ont tous dit que c'était l'un des angles morts du travail parlementaire. Que signifie ce terme d'évaluation des politiques publiques ? C'est finalement Jacline Mouraud qui résume le mieux la chose — elle est d'ailleurs citée par Jean-Noël Barrot dans sa tribune « Qu'est-ce que vous faites du pognon ? ».

Dans un langage plus académique, cela consiste à vérifier que les fonds publics sont utilisés à bon escient, que la loi s'applique correctement et sans difficulté sur l'ensemble du territoire, y compris les outre-mers et que les décisions politiques, prises au Parlement sont pertinentes. Nous avons trois organes spécifiquement dédiés à cela :

- Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) qui est une structure indépendante au sein de l'Assemblée nationale ;
- La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), qui dépend de la commission des finances ;
- La Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) qui dépend de la commission des affaires sociales.

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques va être le plus global, car il va aussi bien s'intéresser aux services publics, qu'à l'éducation, qu'à l'autisme ou à la régulation des jeux d'argent. Il peut donner son avis sur des études d'impact voire intervenir dans l'évaluation préalable de certains amendements.

La MEC est d'inspiration britannique et va se focaliser sur les finances publiques, en coordination avec la Cour des comptes. Sur le site de l'Assemblée nationale, il est indiqué qu'elle mène des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles. Là encore, une traduction s'impose et pourrait être : chargée de vérifier que les décisions budgétaires ne soient pas fantaisistes. Les thématiques sur lesquelles elle travaille dépendent entièrement de la commission des finances. Contrairement à la CEC, elle ne peut pas « choisir » les sujets.

La MECSS est encore plus encadrée : son unique mission est de vérifier que le budget de la sécurité sociale, voté chaque année en Projet de Loi de Finances de la Sécurité Sociale (PLFSS), soit correctement exécuté.

Dans le cas de ces trois organismes, en théorie, ils disposent de pouvoirs très étendus et peuvent mener des auditions, faire des contrôles sur pièce, demander des documents, etc.

⁷ Jean-Noël Barrot : «Le moment est venu de restaurer l'utilité du Parlement»

<http://www.leparisien.fr/politique/jean-noel-barrot-le-moment-est-venu-de-restaurer-l-utilite-du-parlement-03-03-2019-8023668.php>



Dans les faits, les députés spécialistes de la question trépignent. Lors d'un entretien avec l'un des auteurs de ce rapport, la députée Amélie de Montchalin s'étonnait du fait que lorsqu'elle travaillait dans le secteur privé, elle avait accès à plus de documents que maintenant qu'elle est députée, alors que son rôle est justement d'évaluer les politiques publiques. Jean-Noël Barrot ne dit pas autre chose dans sa tribune : les députés n'ont tout simplement pas accès aux informations dont ils auraient besoin pour vérifier que les politiques publiques sont bien appliquées.

Pour contrebalancer cette absence d'information, des députés — comme Pierre-Alain Raphan ou encore Fabien Roussel — nous ont indiqué qu'ils faisaient, à leur niveau, l'évaluation des politiques publiques, en étant en circonscription et en voyant au plus près, comment la loi était appliquée. Mais ce travail de terrain est difficile à quantifier.

L'autre problématique reste également l'absence de valorisation et de pédagogie autour de ses questions. Dans l'ensemble, les Français savent qu'un député vote la loi, mais rares sont ceux qui savent qu'il contrôle aussi l'exécutif — même s'ils connaissent les Questions Au Gouvernement — encore plus rares sont ceux qui savent ce que signifie évaluation des politiques publiques.

Terminons ce chapitre par une entité particulière : la délégation au renseignement. Elle a été créée le 9 octobre 2007, composée de 4 députés et 4 sénateurs. Son rôle est de surveiller les services de renseignements. Ne cherchez pas de comptes rendus ou de vidéos des auditions : tout est couvert par le secret défense. On y trouve néanmoins un rapport, avec des recommandations et des informations intéressantes pour qui se passionne ce type de sujets.

Dans le rôle de contrôle de l'exécutif et d'évaluation des politiques publiques, le député français se rapproche du parlementaire anglo-saxon, plus proche du conseiller et du lobbyiste que du tribunitien. Les députés qui se passionnent pour les expertises y sont comme des poissons dans l'eau, car il y a peu de politique politicienne et la nécessaire maîtrise des sujets pose une barrière à l'entrée. Il est difficile de faire des effets de manche en CEC. Ce type d'activité n'est pas quantifiable dans l'absolu, en dehors des rapports, mais il paraît évident que s'il n'y a pas un changement de cap en la matière, le député ne pourra pas évoluer vers une nouvelle forme d'exercice de son mandat.



Les organismes extraparlimentaires

Le député n'exerce pas uniquement ses missions au sein de l'Assemblée nationale ou en circonscription. Parfois, il intègre ce que l'on appelle des organismes extraparlimentaires. Ce sont des structures diverses, à compétences spécifiques, pour lesquelles, il est légalement prévu que des parlementaires — députés ou sénateurs — en soient membres.

Depuis la XVe législature, les nominations se font uniquement sur une base légale⁸ : un député ne peut pas dire qu'il souhaite être membre de tel ou tel organisme si la loi ne le prévoit pas. En dehors de ce cadre, qui nous vient de la loi pour la confiance dans la vie publique, les députés sont libres d'intégrer les entités qu'ils souhaitent, sous couvert de s'organiser avec le groupe.

En effet, pour une meilleure gestion, chaque président de groupe est chargé de faire une liste de souhaits pour les députés de son groupe parlementaire, qu'il remet ensuite au président de l'Assemblée nationale. L'objectif est que les députés qui ont un véritable intérêt pour un sujet puissent siéger dans l'organisme de leur choix. Cette désignation ne donne lieu à aucune rémunération supplémentaire : le député siège « gratuitement » dans le sens où le législateur considère que son indemnité parlementaire est suffisante pour exercer cette mission⁹.

La liste est publique, à la fois dans la loi qui a encadré cette pratique, mais aussi sur le site de l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, les députés siègent dans 259 organismes extraparlimentaires différents et on retrouve beaucoup de comités locaux et spécifiques, comme le Comité de bassin Adour-Garonne ou le Comité de massif du Massif jurassien. Il y a également des organes sectoriels comme le Conseil National du Livre, le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et certains sont stratégiques, comme l'Agence Business France.

Mais les organismes extraparlimentaires où l'on retrouve le plus de députés sont ceux qui sont en lien avec leur circonscription.

Organismes extraparlimentaires	Nombre de députés membres
Commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels	170
Commission départementale prévue à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales	153
Commission départementale de coopération intercommunale	151
Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outremer	19
Commission supérieure du numérique et des postes	7

⁸ Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037284338&dateTexte=20190325>

⁹ Article LO145 du code électoral : « Un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Il ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité. »



En faisant abstraction du podium de tête, la plupart des députés sont membres de deux parfois trois organismes extraparlamentaires.

Député	Nombre d'organismes extraparlamentaires dont il est membre
Bérengère Poletti	5
Anthony Cellier	5
Geneviève Levy	4
Guy Bricout	4
Jean-Charles Taugourdeau	4

Tout comme une bonne partie des travaux de l'Assemblée nationale, il n'y a pas de visibilité sur ce que fait le député au sein de ces organismes extraparlamentaires, dont la charge de travail est très variable d'un organisme à l'autre. Certains députés n'ont encore jamais eu aucune convocation à la moindre réunion.

Si on se fie au tableau mis en ligne par l'Assemblée nationale, certains organismes ont plus d'une cinquantaine de réunions par an :

Organismes extraparlamentaires	Nombre de réunions par an
Observatoire de la laïcité	89
Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement	77
Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles	68
Conseil national de l'économie sociale et solidaire	64
Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes	54

D'autres n'en ont aucune :

Organismes extraparlamentaires	Nombre de réunions par an
Commission nationale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux	0
Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement	0
Commission nationale de la vidéoprotection	0
Commission nationale du patrimoine et de l'architecture	0
Conférence de la ruralité	0
Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié	0
Conseil du service militaire adapté	0
Conseil national de l'aide aux victimes	0
Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire	0
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels	0
Conseil national de la sécurité routière	0
Conseil national des professions du spectacle	0
Conseil national du tourisme	0



109 organismes extraparlimentaires ne donnent aucune indication quant au nombre de réunions avec des parlementaires. Le tableau renvoie parfois vers les sites officiels des organismes, mais les missions de chacun sont tellement spécifiques qu'il faut ouvrir un par un les liens proposés.

De ce fait, on a du mal à percevoir quel est l'apport réel des parlementaires dans ces organismes ni ce qu'ils peuvent en retirer comme enseignements, en dehors des cas des organismes spécialisés et spécialistes comme le Conseil National du Numérique, le Centre National du Livre ou le Comité chargé d'assister la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

On peut supposer que ces nominations entrent à la fois dans le cadre du contrôle de l'exécutif — car ces organismes relèvent principalement du pouvoir exécutif — et de l'évaluation des politiques publiques, plus que de la production législative au sens strict du terme.



Mystères et splendeurs des groupes d'étude

Dans les chambres parlementaires, il existe une entité très curieuse : les groupes d'études. Chaque chambre a sa propre liste de groupes d'études et même si certains ont des objets d'études similaires, voire identiques, ce sont des structures indépendantes.

À quoi sert un groupe d'études ? En théorie, à acquérir une expertise sur un sujet pour venir en complément lors de la production législative, du contrôle de l'exécutif et de l'évaluation des politiques publiques. Mais cela reste très informel, car les groupes sont libres de s'organiser comme ils le souhaitent et n'ont aucun impératif de rendement. À la différence des missions et des commissions d'enquête, les travaux des groupes ne donnent pas lieu à des rapports. Il y a donc une souplesse dans la manière de travailler, mais l'absence d'encadrement signifie aussi absence de moyens.

L'origine des groupes d'études au Parlement semble assez nébuleuse, mais on peut supposer que cela nous vient de la Troisième République (1870-1940), plus particulièrement au début du XXe siècle, même si des groupes d'intérêts étaient présents bien avant, avec une influence réelle sur le processus parlementaire.

Toujours en théorie, cela n'est plus le cas aujourd'hui. Pour créer un groupe d'étude, il faut faire une demande au Bureau de l'Assemblée nationale¹⁰ et c'est la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études qui va examiner cette demande. Le fait que la même délégation soit en charge des groupes d'études et des représentants d'intérêts — plus communément désignés sous l'appellation de lobbys — peut être souligné et interrogé sur la porosité entre les deux notions. La délégation va consulter la commission permanente compétente sur le sujet, qui devra se prononcer sur la pertinence — qui n'est pas toujours flagrante — et sa compatibilité réglementaire. Au terme de ce processus, le Bureau délivrera, ou non, son agrément, permettant la création du groupe d'études.

Les thématiques sont très diverses : on retrouve des sujets liés à l'économie, à l'agriculture, à la culture, les relations internationales, etc.

Que fait-on en groupe d'étude ? On aimerait sincèrement pouvoir y répondre, car personne n'en sait rien. À ce jour, il y a 122 groupes d'études et chaque groupe compte, en moyenne, 43 membres.

Groupe d'étude	Nombre de députés
Enjeux de la ruralité	195
Fin de vie	161
Chasse et territoires	136
Vigne, vin et œnologie	134
Vie associative et bénévolat	90
Parcs nationaux et régionaux	86
Énergies vertes	82
Langues et cultures régionales	78
Attractivité de la France — export — investissement — compétitivité	77
Forêt, bois, nouveaux usages et industrie du bois	74

Le groupe enjeux de la ruralité semble avoir une activité tous les deux mois environ, mais le groupe fin de vie ne paraît plus actif depuis le mois de mai 2018. Le groupe sur la chasse ne produit plus rien

¹⁰ Voir la composition ici : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale>



depuis la fin de l'année 2018. Le groupe sur le vin semble ne s'être jamais réuni, tout comme le groupe attractivité de la France, le groupe forêt et bois.

Il n'y a donc pas de réel suivi ni d'agenda ni de personnel dédié. En moyenne, les députés sont membres de 9 groupes d'études. Certains députés en sont très friands.

Député	Nombre de groupes d'études dont le député est membre
Jean-Luc Lagleize	71
Xavier Breton	55
Martial Saddier	53
Christophe Bouillon	48
Marc Le Fur	47
Marie-France Lorho	44
Marietta Karamanli	41
Pierre Morel-À-L'Huissier	40
Fabrice Brun	40
Emmanuelle Ménard	40

On s'interroge sur les motivations des députés à appartenir à autant de groupes d'études. Dans le cas des députés non-inscrits, c'est aussi une façon de s'investir sur un sujet, sans avoir la barrière paritaire à l'entrée. En effet, pour les autres structures — commissions d'enquête, missions, rapports, délégation, etc. — la composition doit comporter un certain nombre de députés de chaque groupe. Or, les non-inscrits ne sont pas un groupe à l'Assemblée nationale¹¹. Ils sont donc les derniers servis, mais ont plus de libertés dans les groupes d'études.

Appartenir à un groupe d'études est aussi une façon pour le député de faire du lobbying pour sa circonscription, il n'est donc pas anormal de retrouver les députés de zones montagneuses dans le groupe d'études sur la montagne, tout comme il n'est pas curieux de retrouver des députés issus de régions viticoles dans le groupe vin et œnologie.

De la même manière, cela peut être une façon de faire de la communication et de se faire reconnaître sur un sujet précis, soit par son groupe parlementaire, soit par sa commission, soit par les médias.

Les groupes d'études sont considérés comme un angle mort du travail parlementaire, car il n'y a rien d'unifié en la matière et que les agendas sont très disparates. Certains députés s'interrogent sur ce sujet : est-ce la maison Assemblée nationale qui ne souhaite pas qu'il y ait une valorisation des groupes d'études, car cela inclurait notamment une charge de travail supplémentaire ou est-ce les députés eux-mêmes qui ne veulent pas qu'il y ait une visibilité sur ce qui s'y passe ?

Devant le nombre pléthorique de groupes, on ne peut que souligner que cette absence de publicité des travaux des groupes se fait au détriment des députés.

¹¹ Contrairement au Sénat où ils sont réunis dans la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG).



Questions écrites

Les questions écrites sont une anomalie de l'activité parlementaire. En effet, par principe, la procédure parlementaire est par essence orale, ou ayant vocation à se retrouver exprimé oralement lors des débats. Or, les questions écrites ont des spécificités, tant sur la forme, que sur le fond, qui les classent dans un champ particulier.

Tout d'abord, de quelle famille constitutionnelle relèvent-elles ? Il ne s'agit pas de production législative puisqu'elles ne produisent pas de normes. La seule exception en la matière concerne la fiscalité, sur la base de l'article L80A du livre des procédures fiscales.

Peut-on considérer qu'elles relèvent du contrôle de l'exécutif ? Durant les auditions menées, plusieurs parlementaires ont répondu par l'affirmative, indiquant qu'elles leur permettaient de souligner certaines lacunes dans l'application de la loi, par les administrations.

Sont-elles pour autant exclues du champ de l'évaluation des politiques publiques ? Toujours durant les auditions, d'autres parlementaires ont indiqué que le mécanisme des questions écrites leur donnait la possibilité de faire des bilans des politiques publiques mises en œuvre.

Enfin, par la lecture des questions écrites mises en ligne sur le site de l'Assemblée nationale, il ressort clairement qu'une part non négligeable des questions concerne à la fois le contrôle de l'exécutif et l'évaluation des politiques publiques, plus rarement d'interprétation de la loi. Sur ce point, il s'agit d'éclairer le lecteur et le juriste sur une interprétation potentielle même si une argumentation devant un tribunal ne pourra se limiter à une simple question écrite.

Bien que n'étant pas née avec les États Généraux, la technique des questions écrites est bien ancrée dans le paysage et voit le jour par la résolution Pressensé en 1909, matérialisée par l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale de l'époque. Aujourd'hui, les questions écrites sont encadrées par l'article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale.

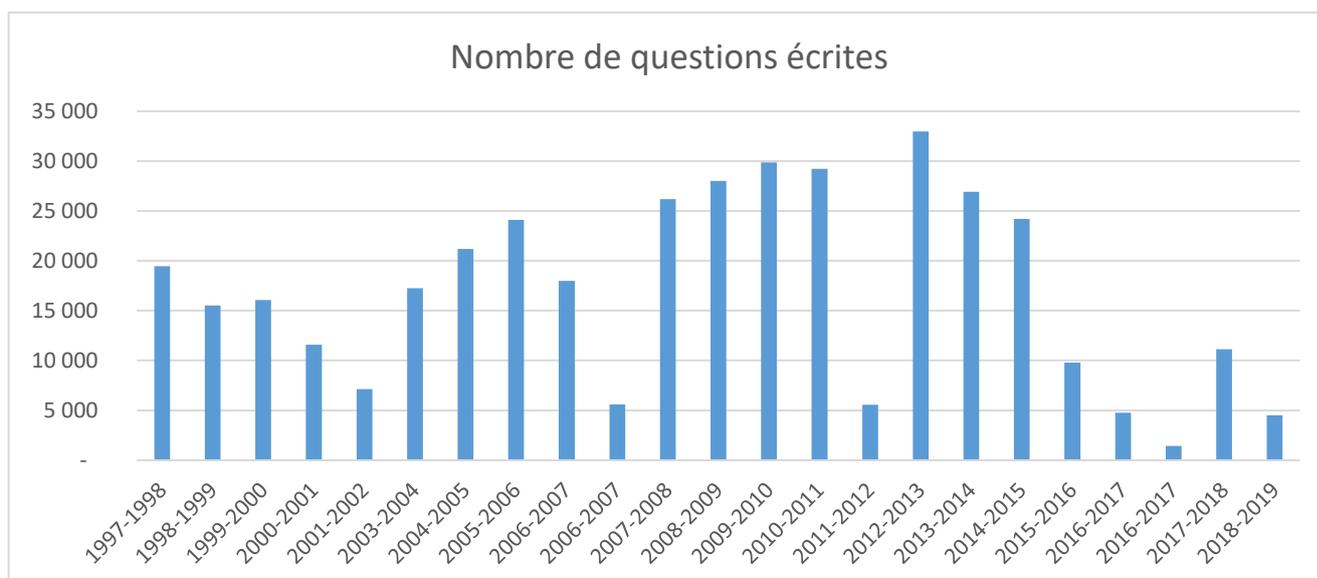
La forme est assez libre. En principe, elles doivent être courtes — quelques lignes — mais il est fréquent que les parlementaires se fendent d'un véritable exposé afin que la réponse apportée par le ministère sollicité soit la plus complète possible. Tous les ministres peuvent être sollicités par les parlementaires, par écrit, mais pas le Président de la République. La question écrite est personnelle, dans le sens où elle n'est pas écrite au nom d'un groupe parlementaire et il n'y a pas de cosignataire. De la même manière, une question s'adresse à un ministre, mais pas l'ensemble du Gouvernement ou à plusieurs ministres.

Les questions écrites sont publiques et consultables par tous sur le site de l'Assemblée nationale, de même que les réponses, qui doivent — en principe — intervenir dans un délai de deux mois. Dans les faits, les délais de réponse sont beaucoup plus longs. En effet, si on regarde les questions écrites qui sont sans réponse, la base de données en recense 5164 depuis le début de la XV^e législature.

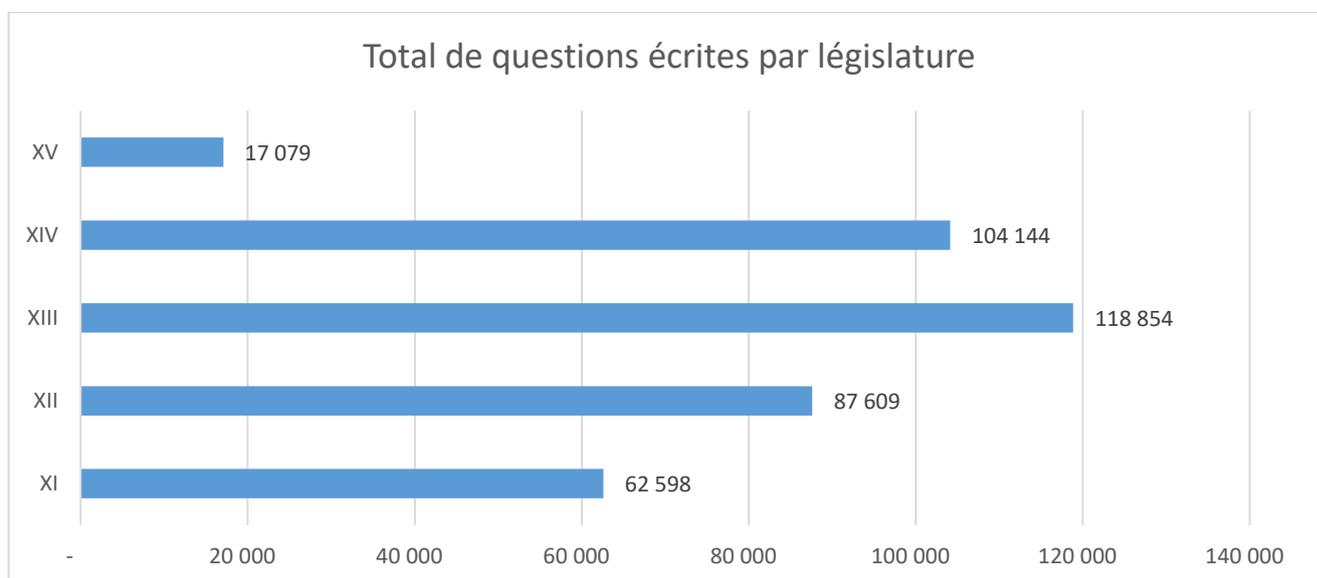
La volumétrie des questions écrites a considérablement évolué grâce à deux éléments :

- La dématérialisation ;
- L'obtention d'un crédit collaborateur.

En 1959, 3705 questions écrites ont été posées. En 2019, les choses ont évolué.



Rapportées par législature, cela donne ceci :



Devant l'inflation du nombre de questions écrites, restées sans réponse, la Conférence des Présidents a modifié le Règlement de l'Assemblée nationale pour en limiter le nombre par députés. En 2015, il a été décidé que le nombre de questions par député sur la période allant du 1^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016 sera de 52. Puis, pour la période allant du 1^{er} octobre 2016 à la fin de la XIV^e législature, le nombre a été de 39.

Actuellement, il semblerait que le seuil maximal de question par député soit toujours de 52, soit une question par semaine et là encore, chaque député peut faire ce qu'il souhaite. Son groupe parlementaire n'a pas de droit de regard sur les questions posées même s'il est évident qu'un député de la majorité ne va pas mettre en difficulté, un ministre du même bord politique. Par ailleurs, comme nous allons le constater, une certaine porosité dans les questions a tendance à se dessiner.

Pour déposer une question écrite, il suffit de se connecter sur l'extranet de l'Assemblée nationale et de se rendre dans le formulaire adéquat. L'interface est très simple : on choisit l'exécutif auquel on souhaite poser une question, les thématiques et on peut insérer des formules standardisées :

« M/Mme le député interpelle/alerte/interroge M./Mme le ministre ».



Nombre de questions déposées	Projet(s) de questions	Montage des demandes en cours de dépôt	Demande(s) de retrait	Demande(s) de renvoi
47	0	0	0	0

1. Poser une question :
 Question écrite
 Question orale

2. Déposer la question auprès :
 de votre groupe
 de la séance des questions

3. Sélectionner le ministre auprès duquel vous devez déposer votre question depuis la liste suivante :
Premier ministre

Choisir un parlementaire:
M. [Nom] député à PL le Premier ministre
M. [Nom] député à PL le Premier ministre

4. Suivre la suite de la question :
M. [Nom] député à PL le Premier ministre que

5. Choisir un titre (longueur maximale de 80 caractères)
Titre : _____

(Le dépôt sera enregistré en mode projet, vous pourrez le modifier à tout moment avant de l'envoyer)

Figure 3 - Capture d'écran/DR

La rédaction ne prend que quelques instants et cela donne l'illusion qu'un député qui pose beaucoup de questions écrites est un député très impliqué, très travailleur. La réalité est que les questions peuvent tout aussi bien être rédigées et postées par les collaborateurs parlementaires. Les questions écrites sont loin d'être un indicateur d'activité ou d'implication fiable.



Deuxième partie : les activités du député en dehors de l'Assemblée nationale

Le député de Schrödinger

« On ne vous voit jamais dans l'hémicycle ! »

« Si je suis dans l'hémicycle, je ne peux être auprès de vous quand vous me sollicitez pour des événements locaux. »

C'est en ces termes que nous ont été rapportées les exigences paradoxales des citoyens de sa circonscription d'une députée d'un territoire rural. Sous la précédente législature, Charles de Courson ne disait pas autre chose :

« Si vous n'êtes pas présent pour défendre un amendement en séance, vos électeurs vous le pardonneront. Mais si vous avez raté l'inauguration du troisième rond-point d'un village de 253 âmes, ils vous le feront payer pendant des années. »

Le député LFI François Ruffin résume son expérience ainsi : « Il y a une conjonction de forces qui veulent technocratiser ma fonction, mon mandat. Entre le peuple qui exige une présence constante dans l'hémicycle et l'exécutif. Moi je suis un politique, je viens faire de la politique et je la fais partout. Je ne suis pas là pour être un bon élève que l'on a mis sur un banc si le banc n'est pas le meilleur endroit d'intervention et d'interpellation ».

Là encore, ce sont les députés de la majorité et surtout les députés LREM qui se retrouvent en tenaille sur cette problématique. Élus dans une période qualifiée de « démagisme » intense, ils sont parfaitement conscients que leur accession à la députation est due à un alignement des planètes. La conséquence est simple : une bonne partie de leurs administrés ne les connaissent pas. Si on raisonne de façon basique, on se réfère à la Constitution : le député est un élu de la Nation, son mandat s'exerce donc à l'Assemblée nationale et non en circonscription. En entretien, un député disait « un député, c'est fait pour être à l'Assemblée nationale, il n'est pas là pour couper des rubans, ni pour trouver des places en crèches ».

Ce principe se heurte à deux réalités : la première est idéologique et la seconde purement pragmatique. Lors de son élection, Emmanuel Macron avait vanté les mérites de l'horizontalité et du rapport direct. Beaucoup de candidats LREM avaient donc des velléités de démocratie plus participative, avec implications des citoyens sur la fabrique de la loi, voire la corédaction des amendements. Difficile donc après l'élection de ne jamais être sur le terrain et au contact des citoyens si on passe tout son temps confiné dans le secteur de l'Assemblée nationale.

De la même manière, comment expliquer et rendre compte aux citoyens de ce que l'on a fait à Paris, si on n'est jamais en circonscription ? Ce paradoxe a été renforcé avec le mouvement des Gilets jaunes. Un député de la majorité confiait cet échange surréaliste : « Au début du mandat, Matignon nous expliquait qu'il fallait être à Paris, que nous ne sommes pas des assistantes sociales. » Un discours qui ne survivra pas aux Gilets jaunes. Au début de la contestation, changement de paradigme du côté de Matignon : « Surtout allez en circonscription ! ».

On avait promis des députés techniques et spécialistes, on les a transformés en VRP de la bonne parole de l'exécutif. Pour celles et ceux qui avaient déjà entrepris de labourer la circonscription, ce changement de paradigme les a, au mieux fait sourire, au pire, franchement agacé. En effet, dans la



mesure où la plupart des textes examinés en tout début de mandat étaient des textes techniques, ils sont partis à la rencontre de leurs concitoyens, ce qui a plombé leurs statistiques de présence.

Pourtant, la présence en circonscription compte. Lors d'un entretien, un député de l'opposition a eu cette phrase « le député doit rester à portée d'engueulade ». Quelques jours plus tard, un député de la majorité aura exactement la même phrase, mot pour mot. Un autre député de la majorité, capé et issu d'une circonscription rurale, souligne ceci « les responsables du parti ne sortent jamais de Paris. Ils sont directement à portée de tous les services publics. Comment peuvent-ils comprendre que deux kilomètres, c'est la distance minimum pour acheter un timbre dans certains territoires et qu'on n'y survit pas sans voiture, vu qu'il n'y a pas ou peu de transports en commun ? ».

Une analyse que résume encore plus directement un vieux roublard de l'opposition. « Vous tracez un cercle de 2 km de rayon depuis la tour Eiffel et vous avez à peu près tous les lieux de pouvoir de France. Comment voulez-vous que ceux qui évoluent dans ce périmètre soient conscients des réalités des territoires ruraux ? »



La circonscription : un problème à géographie variable

Il manque une donnée essentielle sur les fiches des députés sur le site de l'Assemblée nationale : les informations géographiques. Sur le papier, tous les députés sont des députés de la Nation, peu importe le territoire. Dans les faits, les choses sont plus nuancées. Un député de Paris n'aura pas la même distance géographique à parcourir pour aller de sa circonscription à l'Assemblée nationale ou sur les plateaux TV.

Si on prend l'exemple de la quatrième circonscription de Meurthe-et-Moselle (54), selon les données fournies par le Ministère de l'Intérieur, elle comporte 190 communes, réparties sur 6 cantons, pour une population totale de 134 553 habitants. Une densité de population qui n'a rien à voir avec les métropoles.

Premier problème : le temps de trajet. Encore une fois, quand on est à proximité des transports directs, venir à l'Assemblée nationale est facile. Certains députés interrogés nous ont avoué passer plus de temps en voiture à sillonner les routes de leur circonscription qu'à être effectivement présents aux différents événements auxquels ils sont conviés.

Autre difficulté : le maillage territorial des transports. Pour certaines circonscriptions, le député peut voyager en train ou en avion, mais certains n'ont pas le choix, notamment les députés corses, mais également les députés du sud de la France. Mais qui dit voyage en avion dit aussi temps de trajet vers l'aéroport et contrôle de sécurité. De la même manière, voyage en train ne signifie pas forcément gain de temps, car le député devra ensuite parcourir le trajet qui le sépare de la gare à son point de chute, en voiture. Aussi anecdotique que cela puisse paraître, cette question de l'éloignement géographique peut être une clef de compréhension sur la mobilisation parisienne des députés.

Évidemment, en ce qui concerne les députés représentant les Français de l'étranger, le problème prend des dimensions autres, comme la députée Anne Genetet. Elle représente la onzième circonscription des Français de l'étranger, cela devient absurde, car elle recouvre une partie de l'Europe avec les anciennes républiques soviétiques, la totalité du continent asiatique ainsi que la totalité de l'Océanie.

Pour les députés de l'outre-mer, il faut inclure la liaison aérienne. Dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que pour Wallis-et-Futuna, il faut 24 h pour retourner en circonscription et 36 h pour en revenir, car les vols directs font défaut, ce qui est le lot commun de Stéphane Claireaux et de Sylvain Brial.

Ces éléments, qui doivent paraître très simples au lecteur, n'apparaissent jamais, sauf lorsque cela est abordé dans les questions écrites ou au détour de certaines interventions lorsqu'il est question des collectivités territoriales.

Du côté des Ultramarins, on s'organise comme on peut : la majorité d'entre eux opte pour une répartition de 2 à 3 semaines à Paris et 2 à 3 semaines en circonscription. Il n'est donc pas étonnant de retrouver ces députés en queue des classements.

Mais il y a également une différence sociale et économique. Entre la deuxième circonscription de Paris (5e arrondissement, une partie du 6e et une partie du 7e) et la deuxième circonscription de l'Aisne (avec une bonne partie de Saint-Quentin), on n'a pas la même population, ni les mêmes difficultés, ni les mêmes réalités économiques. Certaines circonscriptions ont une population très jeune et d'autres, une population plus vieillissante.



Or, l'action sur le terrain des députés est aussi conditionnée à la population : ce que l'on peut faire action de proximité à Saint-Quentin ne sera pas pertinent pour la 17e circonscription de Paris et inversement.

Autre élément : l'abstention. Tout le monde s'accorde à dire qu'elle est très forte et dans certains secteurs, les élections législatives se déroulent dans une quasi-indifférence des citoyens. De ce fait, certains députés — par manque de temps, mais aussi de moyens — font le choix de s'adresser principalement à des militants, organisent des événements en lien avec leur parti plutôt que des réunions d'habitants plus générales et généralistes.

Le député est obligé de prendre en compte ces particularismes et malgré la numérisation, il ne peut pas se contenter d'un site Web, d'une page Facebook et d'un compte Twitter : il doit être physiquement présent.

Interrogés sur les angles morts du travail parlementaires, la présence en circonscription et le travail sur place reviennent unanimement dans les réponses — et le temps de trajet de facto —. Mais tous ont reconnu qu'il était parfaitement impossible de faire une métrique quantifiable sur le sujet.

Sauf cas très spécifique comme les Ultramarins et les Français de l'étranger, la majorité des députés organisent leur temps de la façon suivante :

- Du lundi soir ou mardi matin (selon les cas) au jeudi soir : présence à Paris pour les séances en commission, missions parlementaires, examen dans l'hémicycle ;
- Du jeudi soir au lundi après-midi : circonscription, avec événements locaux, rendez-vous, réunions publiques, inaugurations, tractages sur les marchés.

Les députés travaillent-ils le dimanche ? Dans l'immense majorité : oui. Certains tractent sur les marchés, d'autres mettent à profit cette journée pour faire de la comptabilité, de l'administratif et lire des rapports. Ils sont plus rares à dire ouvertement que le dimanche est un jour sanctuarisé pour eux et leurs familles et ce sont souvent les primodéputés qui ont du mal à se préserver un espace qui n'appartient qu'à eux.

Alors, impossibilité de retranscrire de façon uniforme l'activité en circonscription ? Il y aurait peut-être une solution simple : inclure dans les fiches des députés une sorte de carte d'identité de la circonscription, avec des données objectives, qui permettrait à chaque citoyen de comprendre certains impératifs du territoire. Si cette solution ne répond pas à tous les problèmes, elle aurait le mérite d'aller dans le bon sens pour rapprocher les citoyens de leurs élus et lutter contre l'idée reçue que les élus sont déconnectés des réalités.



Diplomatie parlementaire

Quand on interroge les députés membres de la commission des affaires étrangères ou la commission des affaires européennes sur les angles morts du travail parlementaire, la réponse sonne comme un cri du cœur : la diplomatie parlementaire.

En fait, vous connaissez très certainement la diplomatie parlementaire sans savoir ce que c'est. Lorsque le Président de la République part en voyage officiel, il est très souvent accompagné de parlementaires. Sur le papier, tout ce qui relève des affaires étrangères est de la compétence exclusive de l'exécutif et, pire encore, certains Présidents de la République s'étaient arrogé une compétence spécifique et quasi exclusive en la matière.

Tout comme la commission de la défense, la commission des affaires étrangères est la commission des auditions : on y légifère très peu et on auditionne beaucoup. Pour autant, les députés ne sont pas inactifs¹².

Le Parlement a un rôle à jouer en la matière et dès qu'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité est enregistré à l'Assemblée nationale, la commission des affaires étrangères entre dans la danse. Le plus récent en la matière est l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part.

Lorsque ce type de texte est examiné, il n'y a pas d'amendements. Les députés doivent voter pour ou contre le texte. Le seul mécanisme qu'ils peuvent actionner sont les motions : rejet préalable — on refuse d'examiner le texte — ou d'ajournement — on veut renvoyer le texte à plus tard.

On le voit, en ce qui concerne la production législative, la participation du député aux affaires étrangères est assez mince. Mais il lui reste les deux autres missions : le contrôle de l'exécutif et l'évaluation des politiques publiques. Le contrôle de l'exécutif passe par des auditions d'ambassadeurs, d'experts internationaux et toute personnalité susceptible d'éclairer les députés lors des prises de décisions. Les députés nous ont expliqué que les auditions d'ambassadeurs et de personnels consulaires leur permettaient à la fois de contrôler la façon dont l'administration française gérait les questions internationales et consulaires, mais aussi de voir comment la législation était appliquée.

À côté de la commission des affaires étrangères, on retrouve la commission des affaires européennes, qui est une entité à part. Elle n'est pas une commission permanente au sens formel du terme, mais elle est sanctuarisée et ses attributions dépendent de l'article 88-4 de la Constitution. Pour dire les choses simplement : toutes les normes communautaires qui doivent trouver une traduction en droit français — comme le Règlement Général de Protection des Données personnelles — passent par cette commission.

Il y a également l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a son propre fonctionnement, l'Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la mer Noire ainsi que l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée et l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée.

Ces entités sont très spécifiques, tant par leurs fonctions que par leurs organisations. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe travaille sur la législation européenne, avec ses homologues

¹² L'article 53 de la Constitution donne des pouvoirs aux parlementaires en matière d'engagements internationaux.



européens, parlementaires nationaux¹³. Cette structure ne doit pas être confondue avec le Parlement européen, qui regroupe des parlementaires, élus lors des élections européennes, dans la zone communautaire. Pour l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, on parle de l'Europe au sens géographique : on y retrouve donc la Russie, la Turquie ou encore l'Azerbaïdjan.

L'Union parlementaire pourrait être définie comme une sorte d'amicale des parlements du monde dont l'objectif est de faire du lobbying du Parlement dans les instances internationales. Le mois dernier, elle a organisé à l'ONU une audition sur la réponse parlementaire aux nouveaux défis du multilatéralisme. Son activité est assez soutenue, mais là encore, elle ne donne pas lieu à de la production législative. Comme les autres instances, son objectif est de nouer des liens avec des parlementaires du monde entier.

L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe s'intéresse au rapprochement de l'Europe de l'Ouest avec l'Europe de l'Est, dans le contexte de la Guerre Froide. Elle n'est pas limitée à l'Europe puisque les États-Unis, le Canada ainsi que les anciennes républiques soviétiques et la Mongolie en sont membres. L'objectif est d'éviter que ne ressurgissent des antagonismes internationaux trop marqués. L'OSCE travaille principalement sur des questions régaliennes et touchant aux droits fondamentaux. À la fin de l'année 2018, elle a mené une mission d'observation électorale des élections législatives anticipées en Arménie.

L'Assemblée Parlementaire de l'OTAN travaille essentiellement sur des questions relevant de l'OTAN et fournit des rapports préparatoires aux débats qui auront lieu pendant la session d'automne et la session de printemps.

L'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la mer Noire a une fonction de coopération entre les différents États qui sont autour de la mer Noire ou y ayant des intérêts, à savoir Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Serbie, Turquie et Ukraine. La France semble avoir un rôle d'arbitre si on se fie au dernier compte-rendu de cette instance.

L'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée est une entité en lien avec les instances communautaires, qui va formuler des recommandations, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen alors que l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée réunit tous les pays autour de la Méditerranée, avec des missions assez similaires à celle dédiée à la coopération économique de la mer Noire.

Toutes ces organisations doivent paraître bien mystérieuses au lecteur et le laisser dubitatif. En effet, la fonction diplomatique n'est pas encadrée ni formalisée dans notre Constitution et on se demande bien quel poids peut avoir un député français auprès d'un membre du Parlement d'un autre État. Il faut sortir de notre cadre institutionnel : dans les autres États, les Parlements peuvent avoir un rôle beaucoup plus fort et faire réellement office de contre-pouvoirs à l'exécutif. Le député français va se transformer en lobbyiste pour faire valoir tel ou tel point de vue. Par ailleurs, contrairement à l'État français et aux diplomates, le député n'est tenu à aucune neutralité particulière, puisque justement, il n'est pas membre de l'exécutif. Ceci vous explique pourquoi on retrouve régulièrement des parlementaires français dans des voyages et des rencontres avec des chefs d'État avec lesquels, les relations ne sont pas au beau fixe.

Dans la diplomatie parlementaire, il y a également les voyages. Il existe une distinction :

¹³ La liste des membres et le site officiel : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Alpha-FR.asp>



- Les voyages d'État (du chef de l'État) ou officiels qui sont encadrés par un protocole très strict, une organisation millimétrée dont la très lourde charge revient à la direction du protocole ;
- Les voyages de « travail », dont l'organisation est plus souple.

Dans les voyages officiels, les parlementaires accompagnent le Président, généralement les présidents des groupes d'amitié des deux chambres du pays où la visite est organisée, le député des Français de l'étranger de la circonscription. En 1989, Jean-Marie Cambacérès, alors député rapporteur spécial du budget des affaires étrangères, avait été envoyé en mission au Vietnam et lors de son voyage en Chine les 25 et 26 avril 2013, François Hollande avait notamment invité Bruno Le Roux et Jean-Marie Le Guen¹⁴.

Enfin, au sein de l'Assemblée nationale, ainsi qu'au Sénat, il existe une structure dédiée : les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale (GEVI). Les GEVI sont des groupes d'amitié pour les entités internationales qui ne répondent pas aux trois critères de création d'un groupe d'amitié, à savoir existence d'un Parlement, existence de relations diplomatiques avec la France et appartenance à l'ONU. Ce dernier critère est plus souple. Il existe 154 groupes d'amitié et d'études à vocation internationale. En théorie, on devient membre d'un groupe d'amitié ou d'un GEVI parce qu'on a un intérêt ou un lien avec le pays. Par exemple, Anne Genetet, député des Français de l'étranger est membre de tous les pays de sa circonscription. Marc Le Fur et Carole Bureau-Bonnard sont également membres de tous les groupes parce qu'ils sont tous les deux membres de la délégation chargée des activités internationales.

Mais pour certains autres députés, les raisons sont plus obscures :

Député	Nombre de groupe d'amitié et de GEVI dont il est membre
Jean Lassalle	154
Marc Le Fur	154
Carole Bureau-Bonnard	154
Laurence Trastour-Isnart	96
Philippe Folliot	78
Rodrigue Kokouendo	62
Joachim Son-Forget	57
Michel Herbillon	54
Gwendal Rouillard	54
Brahim Hammouche	51

Certaines mauvaises langues avancent que la grande volonté d'amitié de certains députés tient plus au fait qu'ils ont confondu cette entité avec une agence de voyages.

¹⁴ Avant qu'il ne devienne Secrétaire d'État chargé des Tensions avec le Parlement.



Certains groupes sont plus prisés que d'autres :

Groupe d'amitié	Nombre de députés membres
France-Maroc	140
France-Etats-Unis	124
France-Chine	118
France-Italie	116
France-Allemagne	114
France-Canada	110
France-Québec	104
France-Japon	91
France-Israël	89
France-Espagne	89

En moyenne, on compte 34 députés par groupe d'amitié, mais certains, comme le groupe France-Timor Est n'en compte que 7.

Tout comme les groupes d'études, il n'y a que peu de visibilité sur le travail des groupes d'amitié et ils ne sont pas tenus à une rentabilité spécifique. En termes de moyens, c'est aussi à la discrétion des agents de l'Assemblée nationale. Il nous a été rapporté que certains députés avaient tendance à oublier ce dernier point et n'hésitaient pas à demander une revue de presse exhaustive hebdomadaire sur le pays.

Enfin, la diplomatie parlementaire s'exerce également lorsque des Chefs d'État et des Chefs de gouvernement sont en voyage officiel en France et sont reçus par le Président de l'Assemblée nationale.

On ne peut pas mesurer la diplomatie parlementaire, mais on ne peut pas la nier, car elle permet aussi aux parlementaires de s'enrichir intellectuellement sur certaines questions et de prendre des décisions, notamment lors de certains votes. Par ailleurs, une bonne connaissance de certains modèles à l'étranger peut aider à la réflexion sur des mécanismes français, notamment en ce qui concerne les questions institutionnelles¹⁵.

¹⁵ Lire Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire de Didier Maus : <https://www.cairn.info/revue-parlements1-2012-1-page-14.htm>



Médias et députés : « je t'aime, moi encore plus »

La relation qui existe entre députés et médias n'a rien d'anecdotique. L'écriture de ce chapitre a donné lieu à des débats entre les auteurs du présent rapport. Si l'on se borne à une lecture dite constitutionnaliste du rôle du parlementaire, il serait tentant de considérer qu'un député n'a rien à faire sur un plateau de télévision et que c'est là autant de temps perdu qui pourrait être employé « plus utilement » à l'Assemblée nationale.

Pourtant, la réalité politique et l'évolution des pratiques poussent aujourd'hui à dire qu'il est du rôle du parlementaire d'entretenir une présence médiatique. Cela permet évidemment de rendre compte de son activité en tant qu'élu et donner des interviews, accepter d'aller dans une matinale de radio permet, par exemple, de faire la promotion d'un rapport d'enquête, d'expliquer au plus grand nombre le pourquoi du comment d'un texte adopté la veille ou plus prosaïquement de « faire plaisir » aux gens de sa circonscription ou entretenir une visibilité qui peut donner plus de poids à l'élu au sein de son groupe.

Les esprits les plus espiègles pourront répondre que cela peut se faire directement sur les réseaux sociaux, mais l'impact d'une matinale sur RMC permet de toucher un bien plus grand nombre de gens (et notamment ceux qui n'ont pas de présence sur ces derniers).

Sur la base d'une lecture plus large du rôle du parlementaire, on peut sans trop de difficultés, imaginer qu'un député de l'opposition qui se rend sur un plateau de télévision pour exprimer son désaccord avec le gouvernement sur un sujet d'actualité effectue, d'une certaine manière, son rôle de contrôle de l'activité du gouvernement. C'est par exemple le cas du député François Ruffin qui constate que « la fonction législative en étant dans l'opposition étant marginale, comme dans la majorité » il ne reste que la « fonction tribunitienne » grâce à laquelle « on parle au pays et on représente une partie du pays ».

Mais à ce jeu-là les députés sont-ils tous égaux ? Bien évidemment non. La première distinction à faire est celle entre le député francilien et celui dont la circonscription se situe à l'autre bout de la France (ou à l'autre bout du monde). Le temps de trajet ne sera évidemment pas le même.

Une autre distinction se fait entre le député qui bénéficie déjà d'une aura médiatique et celui inconnu du grand public, soit concrètement les 9/10^e se l'hémicycle. Enfin, il sera plus évident pour un député de l'opposition, issu d'un petit groupe de se faire inviter sur un plateau de télévision comparativement à un élu du groupe La République en Marche qui compte plus de 300 membres.

En effet, il faut savoir que même en dehors de période électorale, les politiques ont un décompte de temps de parole dans les médias, surveillé par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Avant le 1^{er} janvier 2018, on opérait la distinction entre majorité et opposition, par rapport au Gouvernement. Dans notre configuration actuelle, la majorité est incarnée par le Président de la République, son gouvernement, mais également le groupe LREM ainsi que le MoDem. Ainsi, si BFM TV accordait deux heures au Président de la République, il devait en accorder également deux à l'opposition, que sont La France Insoumise, Les Républicains, le Rassemblement National ou encore l'UDI et le Parti socialiste. Cette répartition du temps de parole se fait en fonction de la représentation parlementaire (Assemblée nationale, Sénat, Parlement européen). Ceci vous explique également pourquoi vous ne voyez pas dans les médias certains candidats en dehors du temps électoral¹⁶. Aujourd'hui, le Gouvernement doit être

¹⁶ Vous pouvez poursuivre votre lecture sur ce sujet ici : <http://blog.projetarcadie.com/content/temps-de-parole-dans-les-medias>



représenté à hauteur d'un tiers, le reste est constitué des partis et mouvements politiques de manière équitable¹⁷.

Pour autant, tout est-il permis ? Concrètement où mettre la limite entre le député qui vient sur un plateau de télévision pour les causes évoquées ci-dessus et celui qui squatte allègrement tous les médias pour promouvoir ses intérêts personnels ? Impossible de trancher cette question. Il est toutefois savoureux de noter certaines anecdotes confiées à la fois par les députés, mais aussi par des journalistes.

« Bien sûr que je vois Monsieur X, député du Rassemblement National à l'Assemblée. Tout le temps salle des quatre colonnes pour donner des interviews à BFM TV ! » s'amuse un député.

« Je sais que si mon entretien politique me décommande une interview je n'ai qu'à appeler Monsieur X. Lui, il est toujours disponible dans les 20 minutes. On l'appelle le joker » explique un journaliste.

Mais quelle est la conséquence à tout ce cirque ? Quand un député est toujours présent pour répondre à son propre agenda, accepte de venir quel que soit le sujet pour livrer de — piètres — analyses sur une situation ou un sujet qu'il ne maîtrise absolument pas, le préjudice est reporté sur l'ensemble de ses collègues. Qu'importe le groupe parlementaire auquel il appartient, à la fin, c'est toujours l'institution qui trinque. La stratégie du coup d'éclat permanent mise en place par certains comme Nicolas Dupont-Aignan ne vient évidemment rien arranger à la chose.

Est-ce à dire qu'il n'y a que les députés qui sont responsables de cette situation ? Non car Les médias ont aussi à prendre leur part de responsabilité. « Il faut qu'ils arrêtent de nous appeler pour tout et n'importe quoi et de nous considérer comme des experts en tout. Nous ne sommes pas des consultants, disponibles 24 h sur 24 pour les chaînes d'info en continu » confie une jeune députée de la majorité.

Difficile de lui donner tort. Avec le développement de l'information en continu et l'apparition des chaînes d'info en continu, le rythme médiatique s'est accéléré au même titre que le rythme parlementaire sous cette législature. Il faut être au courant de tout, tout le temps. Et gare au malheureux qui ne connaît pas l'évolution du prix de l'essence à la pompe d'une semaine sur l'autre.

Le fils indigne de cette accélération médiatique n'est autre que l'impossibilité chronique pour les journalistes de faire consciencieusement leur travail. Le rythme de travail délirant des journalistes est un problème bien connu des gens de la profession. Parfois un journaliste n'a que quelques heures pour trouver quelqu'un prêt à se rendre en plateau. Il s'agit de trouver quelqu'un de disponible, prêt à venir gratuitement, dans les délais impartis et — si possible — apte à parler d'un sujet précis. Inutile de dire que, bien souvent, la dernière caractéristique passe à l'as au vu des délais impartis.

Il est aujourd'hui nécessaire de repenser en profondeur ce mode de fonctionnement et trouver des solutions viables économiquement pour se défaire de ce cercle vicieux aujourd'hui en place.

Si les contraintes inhérentes au métier de journaliste sont compréhensibles, il est des fois où ces derniers n'ont pas d'excuses. Au début de la législature, le magazine Capital a pensé pertinent de faire un classement des députés en fonction de leur activité. Une idiotie sans nom à plusieurs niveaux. D'abord, car il est impossible de classer les députés au vu de la multiplicité de leurs missions et qu'il y a autant de manières d'exercer son mandat qu'il n'y a de députés. Mais aussi, car ce classement a été fait au bout de six mois de législature. Aucun des primorenants n'avait ne serait-ce qu'appris à faire

¹⁷ Le CSA a mis en ligne un relevé des temps d'intervention des personnalités politiques hors campagnes électorales <https://www.csa.fr/csapluralisme/tableau>



son travail et l'Assemblée n'a eu principalement qu'à plancher que sur trois textes d'importance : la loi confiance en la vie publique, les ordonnances Pénicaud et le PLF (Projet de loi finance) de 2018, soit un texte généraliste, mais demandant une certaine maîtrise des questions institutionnelles et deux textes très techniques. Évidemment alors que les députés avantagés étaient ceux qui bénéficiaient d'une expertise sur les textes budgétaires. Et tant pis pour tous ceux qui ont plus travaillé en circonscription, car cela n'avait aucune valeur aux yeux du classement. Cela n'est évidemment pas sérieux, mais a eu des conséquences.

La plus importante d'entre elles a été un certain traumatisme pour les députés qui se sont sentis évalués en permanence. Au fil des auditions menées, il est devenu évident que les statistiques étaient devenues importantes pour les députés. Certains développant même une obsession pour ces dernières. Pourquoi ? Car il faut être bien classé pour le prochain classement. Sinon, c'est prendre le risque de se le voir reproché en circonscription par ses électeurs, ses opposants ou par la presse locale qui se fait le relai de ces derniers visiblement sans trop se poser de questions à en croire les députés.

« Une journaliste de Nice-Matin avait voulu s'entretenir avec moi par rapport à un classement. Malheureusement l'entretien n'a pas pu se faire et je n'ai pas eu la chance d'expliquer ou de défendre mon cas » confie une élue.

C'est pourtant dans ce cas précis que ces classements absurdes peuvent avoir des effets délétères, notamment quand ils sont repris ou faits par la presse locale qui, elle-même, a de moins en moins de moyens pour exercer convenablement.

On ne saurait alors que trop conseiller d'une part que ces rapports et leur reprise dans la presse s'arrêtent, et de l'autre que les lecteurs renouent le lien avec leurs kiosquiers pour donner les moyens aux journalistes de faire correctement leur travail.



Je pense donc je tweete

Si l'opposition a une certaine marge de manœuvre pour s'exprimer au sein de l'Assemblée nationale et dans les médias, la majorité ne bénéficie pas de la même liberté de parole ni du même espace médiatique.

Les règles de décompte du temps de parole du CSA fait que tous les députés n'ont pas la place pour s'exprimer et quand on est un groupe de plus de trois cent, difficile de prendre le micro à toutes les séances de questions au Gouvernement. Ajoutons à cela une forme de caporalisation des esprits qui fait dire à un député que certains ont un problème avec la liberté d'expression et cela donne des saillies sur Twitter.

Deux exemples viennent immédiatement à l'esprit : Joachim Son-Forget et Agnès Thill.

Le premier s'est particulièrement illustré entre Noël et Jour de l'An 2018 sur le réseau social, commençant par s'en prendre à la sénatrice Esther Benbassa puis à toutes les personnes qui ont eu le malheur de croiser son chemin numérique. D'abord interloqués puis consternés, les députés ont sommé Gilles Le Gendre de sévir, mais ce dernier n'a pas eu le temps de le faire, le trublion représentant les Français de l'étranger ayant décidé de plier bagage pour rejoindre les verts pâturages du groupe UDI. Alors que décrit par ses collègues comme un jeune homme intelligent, il a été submergé par une sorte de trop-plein nerveux. Personne ne comprend réellement ce qui a été le déclencheur de ce délire égotique, mais certains s'amuse à relever que ce dernier a opportunément attendu d'être évincé de l'élection pour la délégation nationale du parti pour son action numérique.

Aujourd'hui, il continue de se faire remarquer principalement sur Twitter, au détriment de son travail parlementaire, qui était pourtant salué comme étant de qualité au sein de la commission des affaires étrangères. D'autres déplorent que cette fringale médiatique soit mise au service d'une sorte de reality-show permanent. À mi-mandat, rares sont les personnes capables de dire ce qu'a réalisé Joachim Son-Forget alors qu'il a commis un rapport sur un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre : la pêche électrique. Relativement discret au tout début de son mandat, il a commencé à être plus réactif à partir de l'année 2018, vraisemblablement le temps de prendre ses marques.

Si le cas de Joachim Son-Forget est le plus connu, car le plus spectaculaire, le cas Agnès Thill soulève également des interrogations et quelques crispations. Cette dernière a pris des positions assez arrêtées sur la procréation médicalement assistée (PMA) aussi bien au sein de l'Assemblée nationale que dans les médias. Ses points de vue n'ont pas été accueillis avec enthousiasme, mais au lieu que ces différents points de vue soient débattus en réunion de groupe, ils sont étalés sur Twitter, créant ainsi trois noyaux : ceux qui réclament l'exclusion d'Agnès Thill, ceux qui la soutiennent et qui sont plus rares et la majorité, attentiste, qui assiste consternée aux échanges de noms d'oiseaux — c'est le cas de le dire — sur Twitter.

Sur le plan du travail parlementaire, le cas est intéressant. En effet, tous les députés de l'opposition interrogés dans le cadre de ce rapport ont fait état de points de vue antagonistes, voire parfaitement opposés sur certaines thématiques. Pour autant, cela n'a jamais transpiré, si ce n'est quelques lignes dans le Canard enchaîné. Les prises de position de la députée Thill sont-elles donc sincères et reflètent-elles une pensée ou servent-elles une stratégie médiatique, visant à sortir de l'ombre dans laquelle elle était confinée ? De la même manière, le député Chiche s'est imposé sur la thématique de la bioéthique au sein du groupe LREM, parce qu'il a répondu frontalement et sans ménagement à Agnès Thill sur Twitter. Pour exister, les députés de la majorité doivent-ils distribuer des coups numériques ? Car à la fin c'est toujours l'institution tout entière qui trinque.



Au fil des entretiens, c'est une hypothèse qui est revenue à plusieurs reprises : à défaut d'arriver à exister au sein du groupe et dans les médias, autant essayer de tirer son épingle du jeu pour prendre plus de responsabilité et donc de visibilité grâce aux réseaux sociaux. En ce sens, les réseaux sociaux ne sont plus un moyen traditionnel de faire connaître son travail, mais bien un outil à part entière. En investissant un terrain, sur un sujet hautement inflammable, on est presque sûr d'arriver à se faire remarquer, sinon de son groupe, au moins des médias, par le truchement des internautes, qui se feront un plaisir de monter en épingle une différence notable de points de vue.

La question est : combien de temps ce jeu de dupes peut-il durer ? Si tous les députés de la majorité s'amuse à s'invectiver sur les réseaux sociaux, sur des sujets de société, il n'est pas certain que la cohésion soit au rendez-vous ni que le travail parlementaire en sorte grandi.

On peut également avancer une certaine absence d'encadrement au sein du groupe et de cohésion. Plusieurs députés ont souligné que sur les questions de société, le groupe n'avait pas de colonne vertébrale et que cela n'était pas spécialement abordé. Le patchwork de sensibilités sur ce sujet n'a jamais été unifié et paraît même pas avoir été réellement abordé.

Mais, contrairement aux réunions de groupe, où il n'y a pas de compte-rendu ni de pointage ni de temps de présence enregistré, l'esbroufe sociale marque les esprits et peut donner l'illusion d'être un parlementaire engagé. Et si cela permet d'être rapporteur ou responsable d'un texte, c'est tout bénéfique pour celui qui a su utiliser Twitter. Néanmoins, rien ne dit qu'il sera nécessairement le plus compétent sur ce dossier.



Troisième partie : les écueils du travail parlementaire

Classements, statistiques et biais de comportement

La quête de transparence dans la vie publique n'a pas commencé avec le quinquennat d'Emmanuel Macron et la « loi confiance ». Depuis maintenant des années, des organismes de contrôle de l'activité du parlement se créent, se défont. Malgré des méthodologies différentes et des objectifs différents, tous demandent plus de transparence à la sphère politique. Les députés sont alors examinés sous toutes les coutures, notamment grâce aux données rendues publiques par l'Assemblée nationale.

Le classement des députés part d'une intention louable : permettre à chaque citoyen de savoir si la personne nous représentant exerce son mandat avec assiduité et sérieux. Rien n'est plus agaçant que de découvrir que la personne en qui on a placé sa confiance n'en est finalement pas digne. Interrogés sur ce sujet, les députés ayant accepté de nous répondre ont, dans leur majorité, estimé que ces classements participaient à la transparence et à l'exercice démocratique.

Mais ils s'accordent également tous — y compris les députés de l'opposition — pour dire que les critères retenus par les diverses plateformes sont trop légers. En effet, dans la majeure partie des cas, c'est la présence en séance, relevée grâce aux comptes rendus et aux scrutins publics, qui pèse le plus lourd, ainsi que le nombre d'amendements et les questions écrites ou orales.

Le site nosdéputés.fr, par exemple, se base uniquement sur les données mises en libre accès par l'Assemblée nationale et se borne à relever uniquement ce qui rentre dans une lecture constitutionnaliste du rôle du député. Un choix pragmatique, car il convient aussi de relever qu'une partie de l'activité du député est purement inquantifiable et espérer refléter l'activité réelle de chaque député est aujourd'hui impossible.

D'abord à cause de la diversité des missions que nous avons évoquées, mais aussi, car chaque député a sa propre vision de l'exercice de son mandat. Si certains se sont imposés comme étant des maîtres de la production législative, d'autres vont privilégier le travail en circonscription. Si certains sont des « champions » des questions écrites, d'autres espèrent pouvoir briller avec des travaux au long cours comme les rapports d'enquête.

Par ailleurs, une partie de cette activité globale ne peut pas être décomptée. Comment s'assurer avec précision de l'implication du député en circonscription ? Peut-on comparer le travail en circonscription d'un député de métropole par rapport à un député d'un territoire rural ? Peut-on recenser l'investissement de l'élu lors des auditions en commissions ainsi que le travail préalable nécessaire pour les mener ? Autant de questions qui resteront sans réponses.

Les députés de la majorité sont donc les grands perdants des classements, faisant souvent figure de mauvais élèves et de grands absents. Le cas d'école sous cette législature aura été le classement fait par le magazine *Capital* en décembre 2017 sur la base des données récoltées par le collectif « Regards citoyen » et archivées sur le site « Nosdéputés.fr ». Il a fait de gros dégâts sur le moral des troupes LREM, mais aussi sur le comportement général des députés.

Certains élus disciplinés et présents en séance se sont vus taxés d'absentéisme, car leurs noms n'apparaissent pas dans les comptes rendus, qu'importe s'ils étaient présents. C'est toute la difficulté des classements se basant majoritairement sur les comptes rendus : c'est une prime aux bavards. Un député qui participe aux scrutins à main levée n'apparaîtra pas. Mais si celui-ci arrive à se faire remarquer, il sera récompensé.

Évidemment l'exercice sera d'autant plus douloureux pour les nouveaux en politique qui ne sont pas rompus à l'exercice et devront prendre le temps d'apprendre.



Sur les 305 députés que compte le groupe LREM, 276 effectuent leur premier mandat, tout comme la majorité des membres du groupe La France insoumise.

De plus, sur la période retenue pour le premier classement des députés — juin 2017 à décembre 2017 — à l'exception de la loi confiance dans la vie publique, ce sont principalement des textes techniques et spécialisés qui ont été examinés comme les ordonnances Pénicaud et le projet de loi de finances et de finances de la sécurité sociale. Ces textes très spécialisés donnent une prime aux députés en charge des questions budgétaires : rapporteur, rapporteur spécial, président de commission et les différents rapports sur les crédits de mission, ces derniers trustant le haut du classement. Sont-ils pour autant meilleurs ? Non.

Les autres se sont donc concentrés sur les autres missions incombant à un député : rapports, missions d'information, présence en circonscription et tout simplement, apprentissage de la chose parlementaire.

Interrogé, les représentants du site nosdéputés.fr partagent pourtant l'idée que faire un classement des députés est une entreprise périlleuse (pour ne pas dire vaine) : « Capital ne nous avait pas appelé avant de faire leur classement. Quand nous sommes contactés, nous déconseillons toujours aux médias d'en faire. Il ne faut surtout pas faire une formule avec des coefficients pour les indicateurs. C'est additionner les choux et les patates et cela n'a aucun sens ».

Lors des entretiens faits dans le cadre de ce rapport, de nombreux élus ont confié leur perplexité face à ces classements. Certains ont même manifesté un vif agacement ayant l'impression d'être lésé par rapport à leurs petits camarades.

Le mal était fait et ceux qui étaient trop sages se sont rebellés. On a pu assister à des multiplications d'interventions bavardes en séance, à une augmentation exponentielle du nombre d'inscrits sur des articles, à des rappels au règlement et demandes de suspension de séance, le tout rallongeant les examens de texte et crispant les uns et les autres.

Deux exemples notables en la matière : l'examen avorté de la réforme constitutionnelle, paralysée par les débuts de l'affaire Benalla, qui a permis à l'opposition de manier avec délice toutes les astuces du règlement de l'Assemblée nationale et ce que l'on a appelé le projet de loi Gilets jaunes, en référence aux mesures exceptionnelles annoncées par le Président de la République, à la mi-décembre¹⁸.

Il y a eu plus de temps de discussion générale et d'inscrits sur les articles que de temps consacré à l'examen des amendements¹⁹. L'examen du texte s'est achevé à 4 h 35 du matin le 21 décembre 2018. Pourtant, tout avait été fait pour que cela aille vite : dépôt le 19 décembre 2018, examen par la commission des affaires sociales le même jour, discussion en séance le 20 décembre à partir de 15 h, jusqu'à 20 h, puis de 21 h 30 à 4 h 45.

À première vue il serait tentant de se dire que les 12 h 15 de séance étaient justifiées par un nombre important d'amendements, mais ce n'est pas le cas.

Relisons ensemble le compte-rendu de séance : sur la séance de l'après-midi, il y a 7 rappels au règlement, une motion de rejet préalable et une motion de renvoi en commission. La discussion générale, à proprement parler, a pu commencer après 2 h 35, soit à 17 h 35. C'est seulement 4 h 5 après le début de la deuxième séance que la discussion sur les articles a pu démarrer, soit 19 h 5. Mais avant l'examen des amendements, les députés peuvent s'exprimer sur chaque article. Ce qui fut fait.

¹⁸ Les comptes rendus, amendements et liens vers les vidéos sont disponibles ici : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/mesures_urgence_economiques_sociales

¹⁹ L'examen de ce texte continue de hanter l'auteur de ses lignes.



21 députés se sont succédé au micro. Et finalement, 8 amendements sur les 156 déposés ont pu être examinés.

Mais le calvaire n'était pas terminé : sur l'article 2, 34 députés ont pris la parole, 32 sur l'article 3 et « seulement » 10 sur l'article 4. Chaque groupe a ensuite donné ses explications de vote et le texte a enfin été adopté. Notons que ce bavardage intempestif a plus été le fait de l'opposition que de la majorité, ce que n'a pas manqué de relever avec malice Gilles Le Gendre « Imaginez, président Jacob, que nous ayons pris la parole autant que votre groupe : où en serions-nous de notre débat à l'heure qu'il est, à quatre heures vingt du matin ? ».

On peut se dire que si les interventions, venant des mêmes groupes, se sont multipliées, c'est que les députés ont souhaité faire valoir un point de vue qui n'était pas identique ou apporter un complément. Ce n'était absolument pas le cas : les députés ont répété les mêmes arguments.

Mais si on lit plus attentivement le compte-rendu, on note que les députés de la majorité n'ont pas manqué de multiplier les interventions courtes, lorsque leurs collègues s'exprimaient au micro. Dans la plupart des cas, ces interruptions sont inaudibles pour la personne qui suit la séance depuis le portail vidéo de l'Assemblée nationale. Mais elles sont précieusement relevées par les fonctionnaires de séance, apparaissent au compte-rendu et peuvent se retrouver dans des classements.

Le bavardage sur certains textes semble être devenu la règle. Les députés sont ainsi pris entre deux feux : faire preuve de respect et passer pour un fantôme ou mal se comporter et être récompensé dans les classements.

On ne peut pas exclure totalement l'effet de groupe, car il faut envisager l'hémicycle, non pas comme une salle de réunion, mais comme un théâtre, où chacun maîtrise son texte, mais surtout son jeu. L'agitation sur laquelle prospèrent certains députés entraîne mécaniquement les autres membres du même groupe à être bruyants et indisciplinés. Ce phénomène peut aussi s'expliquer comme une forme de réaction à la majorité. L'opposition n'est pas unie d'un bloc et les groupes doivent exister pour pouvoir se réclamer d'être « la première force d'opposition ».

Ces classements ont-ils un réel impact sur les électeurs ?

« Personne ne va regarder ces classements et les statistiques pour se faire une idée de notre travail », confie une députée des Alpes-Maritimes. Elle explique : « C'est juste pénible quand c'est repris dans la presse quotidienne régionale (PQR), car là cela peut nous porter préjudice ». Un autre député de la majorité peste :

« Je suis passé pour un glandeur alors que je travaille plus de 70 heures par semaine », explique-t-il.

Interrogés sur leur possible responsabilité dans l'établissement de ces classements, NosDéputés.fr explique que « le but du site est de représenter l'activité visible du député. On ne valorise rien et on ne dit pas qu'un député est meilleur qu'un autre. On est là pour fournir l'information et chacun se fait son avis. Chaque député est libre de faire ce qu'il veut de son mandat et chaque citoyen se fait son avis en fonction de ce qu'il pense être important. On ne veut pas les guider dans ce choix, nous sommes juste là pour produire de l'information ».

Les députés ajusteraient-ils leur comportement pour être sûrs d'apparaître de manière positive dans les classements ?

Certains ne s'en cachent pas. « J'ai eu une période d'absence et j'ai demandé à un collaborateur de déposer des amendements pour que mes statistiques ne baissent pas ».

« Des collègues sont obsédés par leurs statistiques », explique encore un autre.



Une préoccupation, une obsession parfois qui, selon des témoignages, influe directement sur le travail parlementaire.

« Ça ralentit le processus » s'agacent de nombreux députés.

Une affirmation qui étonne nosdépûtes.fr qui assure : « C'est un ressenti que l'obsession pour la statistique ralentit le processus législatif. Certains peuvent avoir cette impression, car ils ont vu quelques cas particuliers qui s'adonnent à de mauvaises pratiques ».

« Il n'y a que sous cette législature que j'ai entendu ce discours de collaborateurs parlementaires qui disent que leurs députés leur demandent de déposer des amendements. Sous la précédente on ne nous avait jamais fait ce retour ». L'association avance une hypothèse explicative : « Certainement, car la nouvelle législature et le renouvellement de l'hémicycle ont fait que l'on a des députés plus sensibles à cette culture du chiffre ».

Impossible là encore d'identifier qui a raison quant à l'impact des mauvaises pratiques. Toutefois, nous avons réussi à identifier bon nombre de ces dernières.



Petits arrangements entre amis : les astuces pour paraître actif

Est-il possible de tricher avec les données quantifiées par l'Assemblée nationale ? Oui et nous allons vous fournir toutes les techniques nous avons découvertes ou redécouvertes au fil des analyses.

En commission permanente

Le député doté du don d'ubiquité

Si vous lisez attentivement les comptes rendus, vous trouvez l'information suivante : présents, excusés et « assistaient également à la réunion ». Certains sont devenus des spécialistes de la chose et quand on analyse tous les comptes rendus de commission permanente, on voit émerger les noms suivants :

Député	Nombre de fois où le nom apparaît dans la mention « assistaient également à la réunion »
Thibault Bazin	101
Dino Cinieri	90
Pierre Cordier	81
Jean-Pierre Vigier	64
Jean-Luc Warsmann	60

Véritable intérêt ou simplement tourisme de commission pour donner l'illusion d'être un député actif ? Là encore, les comptes rendus sont une information essentielle pour le déterminer.

Député	Nombre de fois où le nom apparaît dans la mention « assistaient également à la réunion »	Nombre de fois où le député s'est exprimé
Thibault Bazin	101	74
Dino Cinieri	90	43
Pierre Cordier	81	21
Jean-Pierre Vigier	64	35
Jean-Luc Warsmann	60	0

S'il paraît évident que Thibault Bazin, Dino Cinieri, Pierre Cordier et Jean-Pierre Vigier viennent dans les autres commissions que celles dont ils sont membres, pour participer activement et qu'on peut donc qualifier de députés généralistes, selon la typologie de Jean-Jacques Urvoas, on est plus réservé en ce qui concernant Jean-Luc Warsmann, qui paraît être bien timide. Dans le cas de Thibault Bazin, ce dernier nous a indiqué qu'il mettait à profit les moments où sa commission ne se réunissait pas pour s'emparer d'autres sujets et être armé pour défendre les amendements de son groupe, les semaines où il est de permanence en séance. Si la présence à deux commissions le même jour peut encore s'expliquer de nombreuses manières, on peut se poser la question pour ceux qui réalisent la performance d'être présents à quatre commissions le même jour à la même heure.

Quel intérêt peut avoir un député à venir dans une commission permanente, qui n'est pas la sienne, si ce n'est pas pour s'exprimer ? Dans le cas de M. Warsmann, on peut penser que cela lui donne une aura d'« actif » et « présent ».

Nous n'avons pas eu de confirmation officielle concernant l'emplacement de la feuille de présence dans les commissions permanentes. Plusieurs personnes nous ont rapporté que les feuilles de présence de la commission de la défense, des affaires étrangères et du développement durable

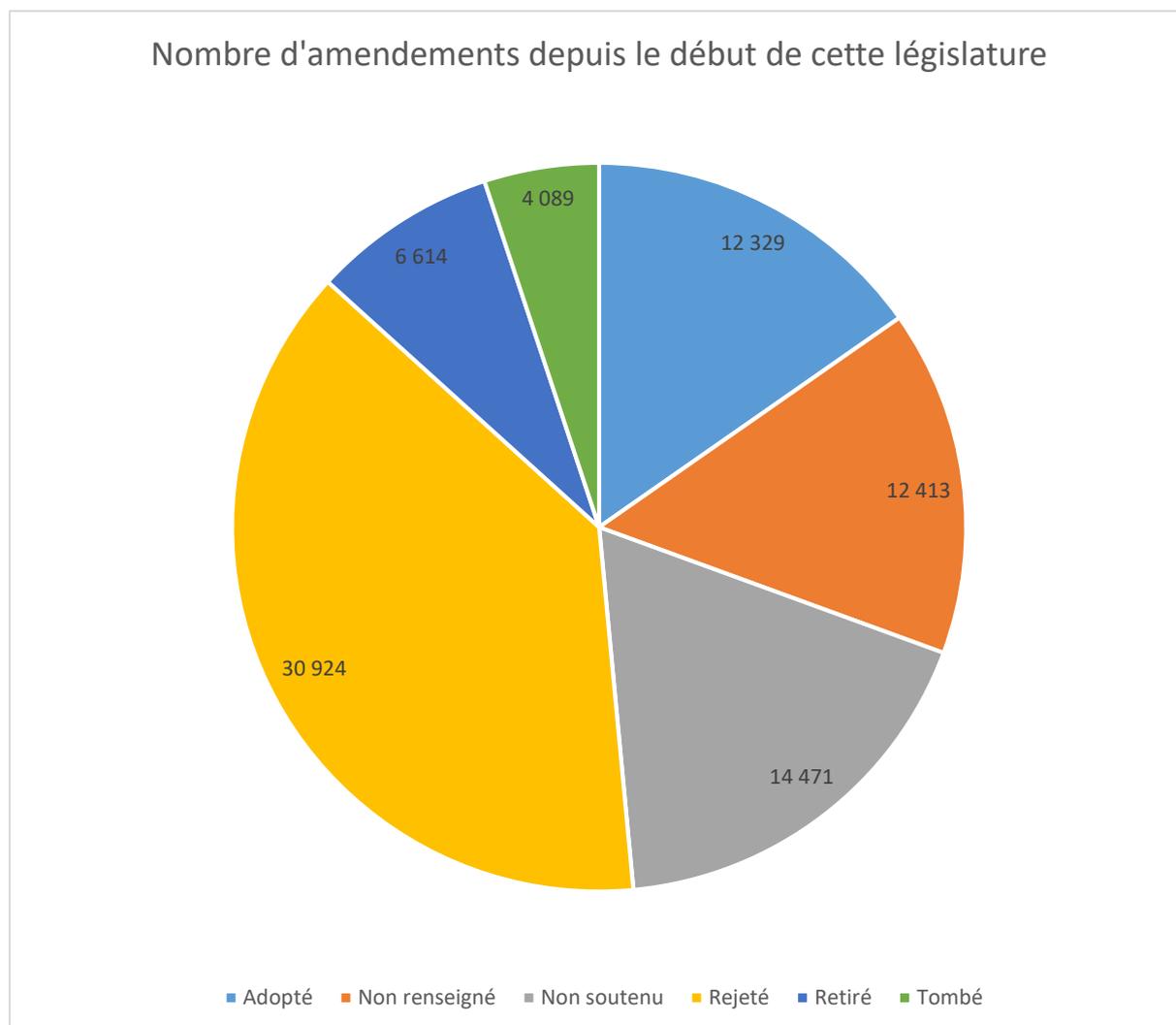


n'étaient pas surveillées et que certains députés n'hésitaient pas à la signer sans même rentrer dans la salle. Dans le cas de la commission de la défense, c'est encore plus pratique : toutes les séances ne sont pas filmées et les caméras ne font pas un rendu global de la salle durant la totalité de la séance.

L'objectif n'est pas tant de tricher avec les statistiques que d'éviter une pénalité. En effet, les séances de commission permanente du mercredi matin pendant la session ordinaire (1^{er} octobre au 30 juin) sont obligatoires et une absence non justifiée donne lieu à des retenues sur indemnités.

En commissions permanentes et en séance : les amendements

Les amendements fantômes



Sur les 80 840 amendements déposés et recensés au 21 mars 2019, on constate que seuls 15 % des amendements sont adoptés, mais aussi que 15 % sont indiqués comme non renseignés et que 18 % ne sont pas soutenus, c'est-à-dire que la personne n'est pas venue les défendre en commission ou en séance et qu'il n'y avait pas de cosignataire, ce qui est le lot commun des députés non-inscrits.

Mais c'est aussi une facétie de celui qui est surnommé Amendator par ces camarades, à savoir, Marc Le Fur. En effet, au 21 mars 2019, sur 1 281 amendements déposés, on en recense 233 qui ne sont pas soutenus, soit 18,18 % de sa production.



Produire de l'amendement à la chaîne, même sans les soutenir permet de donner l'impression qu'on est un député très actif. Mais les soutenir permet également de voir son temps de parole, et donc ses statistiques de présence, augmenter de façon importante.

Pour défendre un amendement, vous avez le choix :

- Crier « soutenu » lorsque le président de séance ou de commission annonce le numéro de votre amendement ;
- Le défendre « réellement ».

Chaque amendement soutenu donne droit à 2 minutes de temps de parole. Le rapporteur réplique avec son avis, ainsi que le ministre et l'auteur ou coauteur de l'amendement peut rétorquer pendant 2 minutes supplémentaires.

Évidemment, le meilleur moyen de s'assurer d'avoir un temps de parole en séance ou en commission est d'être le seul signataire de son amendement et de le soutenir effectivement.

Demandez, demandez, il en restera toujours quelque chose

Il existe un autre biais par lequel, on peut produire de l'amendement facilement : les demandes de rapports.

Depuis le début de la législature, **2 484 amendements demandant des rapports ont été déposés**, ce qui représente **3,07 % de la production totale**.

Supprimez cet amendement que je ne saurai voir

Mais il y a **encore plus simple** : les amendements de suppression, soit 20 412 amendements. 25,24 % des amendements déposés sont des amendements de suppression et on observe que même au sein des groupes d'opposition, chacun joue sa propre partition.

Moi, moi, moi et moi

Pourquoi tous les membres d'un même groupe ne cosignent-ils pas les amendements de suppression, surtout quand l'amendement et son exposé des motifs sont parfaitement identiques ? Il existe un jeu sur le dépôt des amendements : certains, notamment ceux qui se sont emparés du texte dès le départ, vont rapidement déposer leurs amendements, dès que le portail prévu à cet effet le permet, d'autant que la fenêtre de tir pour le faire peut être relativement courte. Mais d'autres vont attendre les dernières heures et littéralement plagier les amendements de leurs camarades de groupes, pour les déposer et être sûrs d'avoir un temps de parole et donc, des statistiques de présence élogieuses.

Vilains copieurs

Sans aller jusqu'à dire que c'est une méthode infaillible, il existe une façon de les repérer : sur un texte, prenez la liasse des amendements, regarder ceux qui sont examinés ensemble, car identiques et regardez le numéro d'amendement : si un amendement n° 5 est identique ou presque à l'amendement n° 1255 sur une même portion du texte examiné, il y a des chances que la fonction copier-coller ait été mise en œuvre sans trop de scrupules.

Coquilles et crustacés

C'est clairement en matière d'amendements que les députés sont les plus créatifs : il nous a été rapporté que certains députés n'hésiteraient pas à laisser des coquilles ou des fautes d'orthographe



dans leurs amendements, afin de pouvoir sous-amender l'amendement en question avec la correction. On relèvera aussi les amendements dits replis avec des montants différents, qui sont une grande spécialité des textes budgétaires.

Avoir des copains en dehors de l'Assemblée

Enfin, il existe une catégorie d'amendements : ceux envoyés par les représentants d'intérêts et repris tels quels, sans en indiquer la source. Certains textes sont des nids en la matière : le développement durable, l'agriculture, la propriété intellectuelle et industrielle, dans une moindre mesure, ce qui touche à la justice et le logement.

Certains députés jouent le jeu de la transparence et disent ouvertement que tel amendement leur a été envoyé par tel représentant d'intérêt, mais malheureusement, ce n'est pas toujours le cas.

Le (vraiment) flemmard

On pourrait également parler des amendements recyclés, soit d'un examen à l'autre, soit d'un texte à l'autre, dans cette dernière hypothèse, ce sont surtout les textes budgétaires qui sont concernés. Un copier-coller bien classique avec parfois fautes d'orthographe et dates comprises



En séance, pendant les QAG

Le député suricate

Pendant les QAG, les députés ont une technique : se rassembler physiquement derrière l'orateur au micro, ce qui donne l'image des députés suricates. L'objectif est double : placer quelques mots derrière l'orateur, pour être noté au compte-rendu, mais aussi être visible de ses électeurs en circonscription. Pourquoi suricate ? Tout simplement parce que lorsqu'un orateur va se lever pour prendre le micro, les autres députés de son groupe ont tendance à se lever aussi, comme un seul homme.



Figure 4 — Extrait d'une séance de questions au Gouvernement/Élégance Parlement

Mauvais goût vestimentaire, mais bonne idée

Cette technique, plus amusante que réellement paralysante, a même été quasiment institutionnalisée grâce à une figure des précédentes législatures : Lucien Degauchy²⁰. Constamment vêtu d'une veste d'une couleur très voyante (jaune éclatant), il était devenu le champion toutes catégories du placement stratégique dans l'hémicycle pendant les QAG. Dans la mesure où la liste des orateurs était connue quelques heures avant la séance, il lui était facile de repérer, grâce aux places numérotées, où se placer pour être dans l'angle de la caméra et du micro.

En séance, le reste du temps

La technique secrète de la grappe de raisin

Quand ils ne jouent pas les députés suricates, les députés se transforment en grappes de raisin. Lors de l'examen d'un texte, l'hémicycle est moins rempli que pendant les QAG et en dehors des scrutins publics, les députés peuvent se placer où ils le souhaitent. Toute la stratégie à déployer est donc de

²⁰ Il a fait les plus belles heures du blog *Elégance Parlement* <https://eleganceparlementaire.tumblr.com/>



s'installer près d'un micro, sans pour autant marcher sur ces camarades. Les places près des micros sont des places fortes dans l'hémicycle.

La moule a son rocher, le député a son micro

Pour être enregistré au compte-rendu, le député doit être audible : il faut se placer à proximité des personnes écrivant les comptes rendus ou être à proximité d'un micro pour être entendu et enregistré. Au début de la législature, les députés LREM n'avaient pas repéré les micros et restaient sagement à leur place. Ils n'ont donc pas été comptabilisés.

Petits arrangements entre députés

On sépare les interventions des députés en deux catégories :

- Les interventions courtes d'au moins cinq mots ;
- Les interventions longues d'au moins vingt mots.

L'une des manières d'être repéré comme présent consiste donc à faire une intervention longue, à s'arranger pour être interrompu par un autre député, puis à reprendre l'intervention. Résultat : deux interventions longues pour le député initial et une intervention courte pour le député chahuteur, qui rendra la politesse à son camarade.

Tout boucler en cinq minutes (douche non comprise)

Une autre façon de paraître impliqué est d'intervenir sur un article, en début de séance du soir. Il y a moins de monde et quand la séance reprend à 21 h 30, demander à être inscrit sur un article permet d'être comptabilisé. Plusieurs députés nous ont rapporté le manège d'un collègue : il arrive dans l'hémicycle, demande à son voisin de travée le sujet du texte et l'article, demande à s'inscrire, fait une intervention longue — la plupart du temps complètement incohérente — et s'en va, content de lui, en disant « c'est bon pour mes stats ».

Toujours en début de séance de nuit, certains se pressent pour arriver, pour avoir du temps de micro disponible, parler et s'en aller après trente minutes ou une heure de séance.

Trois petits tours et puis s'en vont

Nous avons également le député (trop) pressé. Il va invectiver le Gouvernement ou la majorité — ou les deux — poser une question et s'en aller, avant même d'entendre la réponse.

(Dé) règlement intérieur

Les différentes techniques que nous venons d'énumérer ne sont pas les plus paralysantes, mais certaines relèvent de l'obstruction parlementaire. La première d'entre elles consiste à multiplier les scrutins publics. Un scrutin public est un vote électronique, avec des boîtiers installés sur les pupitres des députés. Non seulement cela permet de relever les personnes présentes ou absentes, mais cela rallonge considérablement la durée des débats, car le président de séance doit laisser passer cinq minutes entre le moment où le scrutin est annoncé et le moment où le scrutin est ouvert.

Pendant l'examen avorté de la réforme constitutionnelle, les députés ont multiplié les rappels au règlement, mais également les suspensions de séance, ce qui a considérablement allongé les débats, mais a également permis à certains députés d'être indiqués comme présent.



En dehors de la séance : le concours Lépine des propositions de loi

Le député de l'opposition : ce génie incompris

Sachant pertinemment que leurs propositions de loi ne verront jamais le jour et ne seront jamais examinées, les députés de l'opposition font parfois preuve d'une certaine fantaisie.

Ainsi, Gilbert Collard et Sébastien Chenu ont déposé une proposition de loi visant à ne plus « labourer l'océan de nos impôts gaspillés » et plus récemment, en réaction à la proposition de loi contre la haine sur le Web, des députés LR ont déposé un texte visant à obliger les plateformes à vérifier l'identité des internautes sur les réseaux sociaux.

Le député — trop — écolo

Il y a également les députés qui recyclent les propositions de loi, parfois les leurs, pour les anciens députés, mais également celles d'anciens députés.

Enfin, comme pour les amendements, certains députés n'ont aucun scrupule à reprendre les propositions de loi directement envoyées par des représentants d'intérêts.

Les questions écrites

La questionniste aiguë

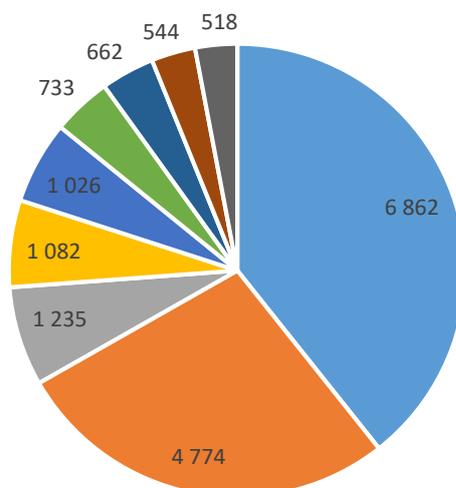
Certains députés paraissent s'être astreints à une discipline de fer concernant les questions écrites. Si on reprend la liasse des questions écrites allant du début de la XV^e législature à la suspension des travaux de l'Assemblée nationale (dernière semaine de février 2019), on voit émerger le podium suivant :

Députés	Groupe parlementaire	Nombre de questions écrites
Martial Saddier	LR	111
Jean-Luc Lagleize	MoDem	105
Romain Grau	LREM	102
Bérengère Poletti	LR	95
Nicolas Dupont-Aignan	NI	92
Régis Juanico	Socialiste	90
Christine Pires Beaune	Socialiste	89
Thibault Bazin	LR	89
Grégory Besson-Moreau	LREM	89
Valérie Bazin-Malgras	LR	89

Sur un total de 17 436 questions écrites, la répartition par groupe est la suivante :



Nombre de questions par groupe parlementaire



Certaines thématiques sont plus prisées que d'autres, de même que certains ministères sont plus sollicités que d'autres.

Exécutif sollicité	Nombre de questions écrites adressées
Ministère des Solidarités et de la Santé	3 840
Ministère de l'Économie et des Finances	1 435
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	1 296

Sur les thématiques abordées, on en dénombre 678 distinctes, mais dans le détail, il est visible qu'il suffit que la case change pour fausser le décompte.

On le disait, devant les questions écrites, les oppositions politiques deviennent très poreuses et certains n'ont pas de scrupules à reprendre quasiment à l'identique, les questions écrites de leurs collègues.

Ainsi, si on compare la question 3580 d'Yves Daniel (LREM), postée le 5 décembre 2017, avec la question 3647 de Jean-Claude Bouchet (LR), postée le 12 décembre 2017, on s'aperçoit que le corps de la question est quasiment identique. Plus amusant encore, Martial Saddier (LR) a posé la même question le 30 janvier 2018, enregistrée sous le numéro 4950, l'indice de similarité est de 98 %.

Sur l'accès aux soins en orthophonie, 4 questions sont quasiment identiques et reprennent les mêmes formulations, de même que pour l'accessibilité des établissements recevant du public. En analysant les dates, on se rend compte que cette répétition a aussi pour effet de renforcer la pression sur l'exécutif concernant certaines thématiques.



Une question demeure : les questions posées à l'identique sont-elles des « plagiats » d'autres questions par des collègues peu scrupuleux ou plus simplement, des questions envoyées clef en main par des représentants d'intérêts, qu'un député n'aura plus qu'à intégrer dans le formulaire ?

Sur les 17 436 questions, difficile de répondre avec précision, mais il existe quelques pistes, laissant penser que certains représentants d'intérêts ont mis en place de véritables boîtes à spam. Ainsi, sur la question du dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles, on relève au moins 11 questions quasiment identiques.

La première a été postée le 24 juillet 2018, la seconde le 7 août 2018, 3 le 28 août 2018, une le 25 septembre 2018, 4 le 2 octobre 2018 et une le 23 octobre 2018. Entre la question du 24 juillet et celle du 7 août, l'indice de similarité tourne autour de 66 %. Mais si on compare celle du 7 et du 28, on monte à 97 %. Si on regarde plus attentivement le contenu de la question, on retrouve les arguments avancés par la FNSEA lors de l'annonce de la suppression du dispositif TO/DE. Rien ne permet d'affirmer fermement que l'ensemble des questions portant sur la suppression du dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles (TO-DE) a été téléguidé par ce syndicat, mais il est évident que la reprise, à l'identique, de certains éléments de langage et de certaines données laisse songeur quant à la véritable maîtrise du sujet et de sa neutralité. Fait encore plus troublant : on retrouve exactement la même question, avec les mêmes segments de phrases chez certains sénateurs.

Une autre thématique est revenue à de nombreuses reprises dans les questions écrites : celle de l'élevage en cage de poules pondeuses. Plusieurs députés ont posé la question, syntaxe comprise et une recherche par segment de phrases amène l'internaute sur le site Politique et Animaux, qui est une initiative de l'association L214. Est-ce l'association qui a envoyé la même question à une bonne vingtaine de députés ou les députés qui ont décidé de se concerter ? Qui, de l'œuf ou de la poule est arrivé en premier ?

Initialement, la question écrite était un outil technique, visant à apporter un éclairage sur un sujet spécifique, liée au territoire du député ou à l'actualité, mais entre les députés atteints de « questionite aiguë » et ceux qui n'ont aucun scrupule à faire des copier-coller de questions, sur leur collègue ou carrément pioché dans les suggestions des représentants d'intérêts, on ne peut que constater qu'il y a un détournement évident de la technique, dont l'effet de bord est de donner l'illusion qu'on est un député actif.

Est-ce dire pour autant que les députés qui ont posé le plus de questions sont forcément les porte-plume des représentants d'intérêts ? Ce serait un raccourci, mais tout comme les amendements, le « sourcing » des questions devrait être obligatoire.



Désorganisation parlementaire

Nous avons posé une question à tous les députés : combien d'heures travaillent-ils par semaine ? Les réponses ont de quoi faire bondir n'importe quel CGTiste. Le volume horaire le plus faible qui nous a été donné est 50 heures par semaine et le plus élevé a été 100 h.

Est-ce crédible ? Malheureusement oui, car il n'y a rien de rationalisé à l'Assemblée nationale pour permettre aux députés de travailler sereinement et profondément sur les sujets. L'agenda des textes à examiner, est sous le contrôle du Gouvernement, qui décide du rythme et de la procédure et les dispositifs de contrôle de l'exécutif sont encadrés par des délais contraints. Quant à l'évaluation des politiques publiques, les administrations traînent des pieds pour délivrer les informations demandées.

Les députés ne peuvent matériellement pas travailler sur du temps long, ce qui est impératif pour bien légiférer. Il n'est donc pas rare qu'ils utilisent les jours où ils ne sont pas à Paris pour lire des notes, des rapports, se documenter, au détriment de leur vie privée, car ils n'ont que ce moment.

Au-delà des problématiques personnelles que cela peut entraîner, cette désorganisation a une autre conséquence : une sélection. Les députés sont obligés de trier les sujets et les missions, car ils n'ont pas les moyens de tout faire.

Quelle est l'origine d'une si mauvaise organisation ?

Avant 1995, l'Assemblée nationale se réunissait sur deux périodes :

- À partir du 2 octobre pour une durée de 80 jours ;
- Au plus tard, à partir du 2 avril, pour 90 jours.

Le reste du temps, l'Assemblée nationale ne siégeait pas et les travaux étaient donc suspendus pendant ce qui s'appelait l'intersession. C'est Philippe Séguin qui change la donne en 1995, pendant le premier mandat de Jacques Chirac. Il plaidait pour une meilleure organisation des travaux, mais surtout, pour un contrôle de l'exécutif effectif. Pour le président de l'Assemblée nationale de l'époque, la session unique permettrait de également de suivre de façon plus étroite les actes communautaires — en clair, les textes de l'Union européenne. Comme le rapporte le président de la commission des lois lui-même lors de la première séance du 10 juillet 1995, « Or nous ne pouvons pas, pendant les intersessions, donner notre avis, sinon dans le cadre restreint des commissions ». Les députés siégeaient, mais sans siéger réellement si on peut dire puisque la pièce centrale restait la séance publique. Les textes se retrouvaient donc bloqués. L'argument principal pour instaurer la session unique était celui de l'efficacité parlementaire et le Garde des Sceaux voyait dans son instauration, une façon de combattre l'antiparlementarisme. Mais le président de la commission des lois avertissait également : « Si l'on veut une session unique, c'est pour améliorer nos conditions de travail. J'appelle donc l'attention du Gouvernement pour qu'il évite de poursuivre cette inflation déraisonnée de textes ».

On connaît la suite : on n'a pas évité l'obésité législative, les agendas ne se sont pas rationalisés — bien au contraire — et le contrôle de l'exécutif reste assez timide. À partir de 1995, l'Assemblée nationale siège en session unique, c'est-à-dire du premier octobre au 30 juin. Mais, dans les faits, cette session unique, outre la session ordinaire entre le 1^{er} octobre et 30 juin, est entourée de la session extraordinaire, qui permet aux députés de continuer d'examiner des textes pendant tout le mois de juillet, une bonne partie du mois d'août et une partie du mois de septembre.

En théorie, selon l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale, « l'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du



mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ». Dans les faits, il est très souvent arrivé que des séances publiques aient lieu le lundi après-midi, à partir de 16 h, ainsi que des vendredis toute la journée, jusqu'à 1 h du matin, voire se poursuivent le samedi et le dimanche. Sous la XV^e législature (notre législature actuelle), cela est arrivé pour le projet de loi asile et immigration, mais aussi pour les projets de loi de finances, le projet de loi équilibre dans le secteur agricole et alimentaire.

Pour la session ordinaire 2018-2019, qui est encore en cours, l'Assemblée nationale a siégé :

- 12 fois un lundi ;
- 9 fois un vendredi.

Pour la session ordinaire 2017-2018, l'Assemblée nationale a siégé :

- 16 fois un lundi ;
- 13 fois un vendredi ;
- 4 fois un samedi ;
- 3 fois un dimanche.

Pendant la période estivale 2018, pour la réforme constitutionnelle, les députés ont siégé 2 vendredis, un samedi et un dimanche. Pour la session extraordinaire de septembre 2018, deux vendredis ont été nécessaires. Il est vrai que le ton avait été donné dès le début de la législature puisque les nouveaux députés ont été amenés à siéger un vendredi dès le mois de juillet pour boucler l'examen du projet de loi confiance dans la vie publique.

Qu'à cela ne tienne : les députés n'ont qu'à s'organiser pour être présents lors des débats en séance pourrait penser le lecteur. Malheureusement, ce n'est pas toujours possible et on a même envie d'ajouter que c'est mission impossible. En effet, au moment où les textes sont inscrits à l'ordre du jour — l'équivalent du cahier de textes des écoliers — on ne connaît pas toujours le nombre d'amendements totaux qui doivent être examinés ni combien de temps l'examen d'un texte va prendre. Comme chacun a pu le constater avec le projet de loi sur les mesures d'urgences économiques, un texte de 4 articles avec 156 amendements peut mobiliser pendant des heures. Un député racontait l'anecdote suivante : resté à Paris pour l'examen du texte, il avait réservé son billet de train pour retourner en circonscription pour le soir même. Voyant l'enlisement de ce texte, il fait changer son billet de train et réserve à la hâte une chambre d'hôtel, se disant qu'il pourrait dormir quelques heures. Las ! L'examen s'est fini à 4 h 35. Il s'est présenté à son hôtel à 5 h, est resté une heure, est reparti en circonscription. Une journée qui avait commencé le jeudi à 8 h du matin s'est achevée le vendredi soir à 23 h. Dans cette configuration et au vu de l'agenda législatif surchargé, on peut se poser légitimement la question en tant que citoyen de l'efficacité en séance d'un député qui n'aura dormi qu'une heure sur les 48 précédentes, surtout pour des textes techniques.

Toujours selon l'article 50, c'est la Conférence des présidents qui décide de prolonger les débats le vendredi ou de les commencer dès le lundi. Mais il faut lire plus attentivement ce qui suit dans le règlement : « Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents ». Donc, si le Gouvernement décide de demander le prolongement des séances publiques en dehors des mardis, mercredis et jeudis, l'Assemblée doit s'incliner.

En somme, un député n'est absolument pas maître de son agenda à Paris et ne l'est pas non plus en circonscription. Pour les députés franciliens, le problème est moins lourd, car certains sont à quelques encablures de l'Assemblée nationale. Pour les députés des territoires ruraux, c'est plus complexe, mais



C'est pour les députés des Français de l'étranger et les Ultramarins que l'organisation des séances est ingérable.

Déjà, en 1995, lors de la deuxième séance consacrée à la réforme constitutionnelle, qui aboutira à la session unique, Patrick Braouezec disait ceci : « Relevons d'ailleurs que rien n'a été spécifiquement prévu pour nos collègues d'outre-mer. Comment pourront-ils assurer, pendant les neuf mois de session, une présence en métropole en milieu de semaine et une présence dans leur circonscription en fin de semaine ? »

Partant d'une bonne intention — revaloriser le Parlement — la réforme Séguin sur l'organisation des travaux s'avère finalement peu efficace, car en même temps que les séances publiques dans l'hémicycle se tiennent les commissions permanentes, les réunions de délégation, les réunions des commissions mixtes paritaires, les réunions de groupes d'études et d'amitié, les commissions spéciales, les auditions pour les missions, etc. Au final, elle est même devenue contreproductive aujourd'hui.

On n'est donc pas surpris d'entendre des députés réclamer la fin de la session unique, avec une sanctuarisation des moments où ils seraient en séance, en commission, mais aussi en circonscription. Fait amusant : les auteurs de ce rapport — à quelques rares exceptions — n'ont pas indiqué aux députés avec qui ils avaient échangé, afin que les réponses restent spontanées et sans concertation. C'est ainsi que trois députés nous ont fait part, le même jour, et sans avoir la même étiquette politique ni être placés les uns à côté des autres, ni être dans les mêmes commissions, vouloir revenir sur la session unique. Sur l'ensemble des entretiens menés, tous ont pointé du doigt ce problème d'agenda.

Ces éléments sont généralement peu connus du grand public, qui ne retient qu'une chose : un hémicycle clairsemé sans pour autant savoir que ce vide est structurel et non volontaire de la part des députés.



Risques psychosociaux

« C'est fou : dans cette maison, on réfléchit à comment protéger les droits des travailleurs et en tant que député, nous n'en avons aucune de protection ! ».

C'est par ses mots qu'a commencé un entretien avec un député. De l'extérieur, on se représente les députés comme des personnes privilégiées, protégées, dont le confort est garanti, entouré d'un personnel aux petits soins.

Dans les faits, les choses sont plus nuancées. On ne le répétera jamais assez : député, ce n'est pas un métier, ni une profession, mais un mandat. De ce fait, ce qui peut relever de la médecine du travail ne s'applique pas aux élus, qu'ils soient députés, sénateurs, maires ou conseillers régional ou départemental.

« Je suis devenu parent. Je ne savais pas à qui adresser mon congé parental ».

« J'ai eu un accident qui m'a immobilisé quelque temps. J'ai envoyé mon arrêt de travail à ma commission permanente, mais en dehors de ça, comment indiquer que mon absence à Paris était légitime ? »

« J'ai eu un pépin de santé, qui m'a occupé pendant plusieurs mois. La seule façon pour ne pas paraître paresseux a été de révéler mon problème de santé à la presse quotidienne régionale ».

« Je m'occupe d'un parent malade et je ne sais pas comment faire en sorte que mon statut de proche aidant puisse être pris en compte ».

Sur la centaine d'auditions que nous avons menées, au moins 25 % des députés interrogés nous ont confié un problème de santé plus ou moins grave, un enfant malade, un parent en situation de dépendance, un problème familial ou une grossesse. Autant de situations qui sont encadrées et réglementées par le Code du travail et qui permettent à un individu de s'absenter légitimement.

Si la question de la maladie était déjà présente sous les précédentes législatures, celle concernant les enfants et la grossesse prend une ampleur inédite. En effet, non seulement l'Assemblée nationale s'est féminisée, mais elle s'est également rajeunie. Par ailleurs, la charge de famille n'est plus une tâche assumée uniquement par la femme : les députés hommes ayant charge de famille entendent bien jouer leur rôle de père actif au sein du foyer et participer à l'éducation de leurs progénitures. Les députés — hommes et femmes confondus — nous disent que la famille et en particulier, leurs enfants les aident à garder les pieds sur terre et à prendre du recul sur certaines choses de la vie politique.

Mais les contraintes du mandat font qu'ils ont du mal à sanctuariser certains moments de la vie de famille, surtout chez les primodéputés. Il leur est difficile de dire non à un événement local, même s'il a lieu le dimanche ou pendant un jour férié.

Les conjoints paient aussi un lourd tribut, car ils subissent tous les inconvénients du mandat de député et certains élus ont connu quelques secousses dans leur vie de couple, allant malheureusement pour certains, jusqu'au divorce.

On aime beaucoup fantasmer sur la normalité des parlementaires nordiques, mais le fait est que s'ils arrivent à être comme leurs concitoyens, c'est aussi en raison d'une organisation calquée sur la vie ordinaire. Imagine-t-on les députés suédois siéger à 2 h du matin pour discuter d'un texte budgétaire ?

On peut faire preuve de cynisme et se dire qu'avec leurs indemnités, les députés ne sont pas à plaindre, qu'ils ont choisi d'être élus et que si ça ne leur convient pas, ils peuvent toujours démissionner. On



peut effectivement miser sur une assemblée où il n'y aurait que des célibataires sans enfants, sans charge de famille, en parfaite santé physique et mentale, qui accepteraient de mettre leur vie privée sous cloche pendant 5 ans. Ces élus seraient-ils représentatifs des Français ? La critique qui revient le plus souvent envers le personnel politique dans son ensemble est « déconnecté », « hors-sol ». Or, la vie privée et familiale peut aussi alimenter intellectuellement et humainement le député lorsqu'il va écrire des rapports, mener des auditions, voter un texte.

Certains députés ont ouvertement admis qu'en raison d'un évènement familial, ils avaient joué avec les statistiques pour ne pas donner l'impression d'être absent et cela s'est matérialisé par des interventions longues en début de séance de nuit, des cosignatures d'amendements et de propositions de loi ou des envois de questions écrites plus ou moins suggérées par des représentants d'intérêts.

Est-ce un mauvais comportement individuel ou est-ce le système même de l'Assemblée nationale, qui donne une prime à l'oralité, qui favorise ces petits arrangements avec la réalité ?

L'organisation de l'Assemblée nationale n'aide pas à ce que les députés parviennent à garder la tête froide, mais la faute en revient aussi aux mouvements politiques et en particulier, à La République En Marche. À l'Assemblée nationale, deux groupes sont majoritairement composés de primodéputés : La République En Marche et La France Insoumise. Dans le cas de LFI, une bonne partie avait eu une vie politique et militante avant de devenir député et la figure tutélaire de Jean-Luc Mélenchon permet à ce groupe de tenir humainement et moralement. Les « anciens » que sont Alexis Corbière, Clémentine Autain et Éric Coquerel permettent aux autres membres du groupe de naviguer en tant que député avec une certaine sérénité. Par ailleurs, comme le groupe est petit en nombre, ils sont naturellement obligés d'être soudés et de s'entraider.

À La République En Marche, la donne est différente. Sur les 306 députés que compte actuellement le groupe, 277 effectuent leur premier mandat, 22 leur second, 5 leur troisième et 2 leur quatrième. Pour ceux qui ont rejoint le mouvement dès le départ ou qui avaient été collaborateurs parlementaires, l'atterrissage a été moins violent, mais d'autres sont devenus députés en trois semaines. Non seulement ils ont dû se familiariser avec un tout nouvel univers, maîtriser la géographie des lieux²¹, apprendre la mécanique parlementaire, mais également se forger une nouvelle identité.

« Avant j'étais la dame de la piscine ou la dame qui accompagnait les sorties scolaires. Maintenant, je suis députée et le regard des gens qui me connaissaient depuis des années a totalement changé. Je ne suis plus un être humain, je suis une politique et dans leur esprit, ce n'est pas la même chose ».

La formation ne les a pas préparés et certains nous ont avoué être passés du statut de citoyen anonyme à celui de député en trois semaines, parce que leur affiche de campagne comportait une photo d'Emmanuel Macron. À cela s'ajoute la question du suppléant : certains députés ont salarié en tant que collaborateurs parlementaires leurs suppléants, mais ils auraient aimé pouvoir former un réel binôme avec ce dernier, afin de se répartir la charge de travail et diminuer les angles morts.

Nous nous sommes entretenus avec les suppléants devenus députés : ils détonnent par rapport à leurs camarades. Contrairement à eux, ils savent que leur mandat peut s'arrêter littéralement du jour au lendemain. Alors, ils en profitent pour faire ce qui leur plaît réellement, surtout que la plupart d'entre eux n'ont pas pu choisir leurs commissions permanentes. Ils ont été automatiquement placés à la place du député dont ils étaient le suppléant. N'ayant pas cette épée de Damoclès que peut constituer la

²¹ Que celui qui ne s'est jamais perdu dans les couloirs de l'Assemblée nationale me jette le premier RAN. L'auteur de ces lignes persiste à se perdre dans les sous-sols.



réélection au-dessus de leur tête, ils entendent vivre pleinement leur mandat. On en vient même à se demander s'ils ne sont pas parmi les plus heureux de cette maison.

Vous pouvez lire tous les livres consacrés au mandat de député ainsi que tous les ouvrages politiques publiés en France, aucun n'abordera la question des sacrifices personnels que l'on doit faire quand on devient parlementaire. Personne ne les a préparés mentalement à ce qui les attendait, d'où une sensation de déshérence pour certains.

Manon Rescan²² ne dit pas autre chose : certains députés ne se sentent toujours pas à leur place et sont frustrés. Majoritairement issus du monde de l'entreprise, les députés ont découvert un univers où chaque chose prend un temps infini, nécessite des arbitrages continus ainsi que le reproche constant.

« À La République En Marche, on n'a pas fait l'apprentissage de la frustration. »

Difficile dans cette configuration pour un ancien cadre issu du privé de mettre du tangible dans le travail parlementaire. Certains se sont juste trompés de voie et ne s'épanouissent pas comme ils auraient pu l'espérer. De fait, soit ils limitent leurs missions au strict minimum ou opèrent un repli stratégique en circonscription, quitte à délaisser la rue de l'Université, pour se concentrer sur des actions plus « tangibles », plus « concrètes²³».

Les élections municipales de 2020 seront une échappatoire pour ces députés — et pas uniquement du côté de La République En Marche. À ce jour, on peut estimer entre 20 à 50 le nombre de députés qui iront briguer un mandat exécutif local, non seulement pour le côté effectif de la prise de décision, mais également pour revenir à une vie plus normale, sans pour autant quitter la politique. Mais abandonner un mandat au bout de deux ans pourrait être un fait bien gênant pointé du doigt par les autres candidats alors. Seule l'habileté politique permettra de les sortir de ce mauvais pas malgré une question très légitime.

²² Manon Rescan - Les Grandes Illusions, enquête sur les soldats de la macronie, Robert Laffont.

²³ En marche face à ses erreurs de casting <https://www.lejdd.fr/Politique/en-marche-face-a-ses-erreurs-de-casting-3871352>



Une Assemblée numérique

Chaque député essaie, à son niveau, d'expliquer ce qui constitue son quotidien de parlementaire et d'être le plus transparent possible. Dans nos entretiens, si certains ont dialogué et échangé avec plaisir avec nous, d'autres se sont montrés beaucoup plus réservés, presque lassés par avance de répondre à nos questions.

Nous nous sommes demandé pourquoi ils se forçaient à nous parler alors que rien ne les y obligeait. Ce qui est devenu une injonction à la transparence peut renforcer le sentiment de paranoïa et de mal-être, mais il pourrait être atténué.

Nous avons été surpris par la mauvaise qualité des données disponibles. Le fichier centralisé des amendements est une gageure à exploiter, car beaucoup trop lourd et dans les faits, peu de personnes sont techniquement en mesure de l'ouvrir. L'Assemblée nationale a mis à disposition différents fichiers, pour chaque texte législatif, mais ils ne contiennent que très peu d'informations exploitables et intéressantes. Il a donc été difficile de faire ressortir les amendements strictement identiques, par manque de temps.

Quant au fichier centralisant les questions écrites, même s'il est plus facilement exploitable, tout comme le fichier sur les amendements, il inclut des données parfaitement inutiles : est-il nécessaire d'indiquer qu'on est sous la Ve République et pendant la XV^e législature ?

Le fichier des députés en exercice centralise toutes les missions des députés et toutes leurs appartenances, mais comporte également un écueil de taille : lorsqu'une mission temporaire se termine, elle disparaît purement et simplement du fichier et il n'y a pas d'historique. Or, vu la place accordée aux missions sous cette législature, il semble curieux et dommageable que rien ne retrace l'activité sur le long terme des députés.

Le fichier des réunions de tous les organes de l'Assemblée nationale n'est pas non plus totalement exploitable et ne permet pas de se faire une représentation fidèle de ce qui se déroule. Des fichiers isolés pour les groupes d'études et les groupes d'amitiés sont proposés, mais leur ouverture réserve une mauvaise surprise : ils sont vides.

En dehors des fichiers en open-data, qui peuvent très largement être améliorés et optimisés, on constate que le site de l'Assemblée nationale n'est pas destiné à des personnes qui n'ont pas l'habitude de l'institution. Certaines activités des commissions ne sont pas retracées de façon uniforme, tout comme les groupes d'études et d'amitié.

Par comparaison, le site du Sénat est plus simple à comprendre et les fichiers mis en open-data sont plus accessibles, y compris aux personnes qui n'ont pas de compétence particulière en informatique. Regards Citoyens, qui gère notamment nosdeputes.fr plaide pour qu'il y ait une plus grande ouverture des données de l'Assemblée nationale, afin de mieux représenter l'activité réelle des députés. Commençons par rendre le site Web plus accessible à tous, plus lisible et plus uniforme.



Conclusion

Bien que les députés soient loin d'être tous exemplaires, la défiance des Français envers leurs députés est souvent injustifiée. Elle s'explique principalement par une méconnaissance profonde des institutions et des réalités du travail des députés conjuguées à une surexposition médiatique de certains moments privilégiés à l'Assemblée nationale. Si les classements de députés n'ont pas aidé à combattre l'antiparlementarisme et peuvent même dans certains cas le renforcer, ils n'en sont certainement pas à l'origine.

Du côté de l'institution, il est possible aujourd'hui de mieux mettre en valeur le travail des élus. On ne peut qu'espérer que des efforts de communication ainsi qu'une meilleure pédagogie soient bientôt au rendez-vous. Individuellement, les députés ont aussi un rôle à jouer dans ce combat. Ils sont d'ailleurs nombreux à s'y investir et la contestation sociale des Gilets jaunes leur a permis d'expliquer de quoi était fait leur quotidien, rapprochant ainsi l'élu du citoyen.

Sur les dysfonctionnements structurels et conjoncturels de l'Assemblée, seule la réforme de cette dernière permettra de dire si les choses vont dans le bon sens.

Il est navrant toutefois de noter que certaines mauvaises pratiques de « l'ancien monde » persistent. Lors de nos entretiens, nous avons demandé aux députés de nous aider à identifier clairement les pratiques peu vertueuses : amendements des représentants d'intérêts, tourisme en commission, manœuvres dilatoires lors de l'examen des textes, etc. ainsi que ceux qui s'y adonnaient pour les confronter. À l'exception de certaines informations très spécifiques, nous n'avons donné aucun nom des députés interrogés et nous leur avons garanti l'anonymat.

Pour autant, ces phrases sont revenues trop souvent :

« Je ne veux pas balancer ».

« Vous trouverez bien vous-mêmes ».

« Vous savez bien qui s'amuse à ça ».

« Je ne joue pas à ça ».

Heureusement, certains n'ont pas eu ces pudeurs de violette. Excédés par ces mauvaises pratiques qui finissent par pénaliser le travail et l'image de tous, ils se sont confiés et nous les en remercions.

Si l'on s'amuse à faire une recherche sur l'occurrence « courage politique ». Au 19 mars 2019, on dénombre 359 000 résultats et quand on lit assidument les livres commis par des politiques, cette expression revient très souvent.

L'antiparlementarisme a toujours existé, mais ce dernier n'est-il pas aussi alimenté par une forme de complaisance envers la poignée de députés dont le comportement n'est pas à la hauteur de la fonction ? C'est d'autant plus regrettable qu'au cours de nos recherches, sur 577 députés, seulement une dizaine ont été identifiés comme étant « évanescents » alors qu'une immense majorité d'entre eux ne comptent pas leurs heures.

En résumé, la quasi-totalité des députés condamnent les tricheurs, mais rares sont ceux qui acceptent de dénoncer ouvertement, même sous couvert d'anonymat. Pour une législature qui a démarré par un texte qui s'appelait confiance dans la vie publique, cela nous laisse songeurs.

L'ancien monde est mort, vive le nouveau monde !



Remerciements

Les auteurs du rapport remercient tous les députés qui ont accepté de se plier à l'exercice de l'entretien. De la même manière, nous ne saurons assez remercier les collaborateurs qui, bien souvent, ont eu à effectuer un intense lobbying auprès de leurs employeurs pour les convaincre de nous consacrer quelques précieux instants.

Nous tenons à remercier les fonctionnaires de l'Assemblée nationale pour leur patience et leurs précieux conseils. Un remerciement particulier doit être adressé aux standardistes de l'Assemblée nationale qui ont inlassablement redirigé nos appels vers les bureaux des députés que nous n'arrivions pas à joindre. Nous espérons un jour pouvoir les croiser en dehors des plateaux de télévision.

Nous tenons aussi à remercier les concepteurs de nos machines à café respectives ainsi que les serveurs du pub « The Long Hop » pour nous avoir écoutés nous plaindre après des journées de travail trop longues. Un merci particulier aux personnes qui nous ont aidés à défricher techniquement le fichier des amendements.

D'une manière plus générale, nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont soutenus dans l'écriture de ce rapport ainsi que vous, cher lecteur qui a eu le courage de mener à bien cette lecture.