



HAL
open science

Mesurer l'efficacité des députés au sein du Parlement français : l'apport des techniques de frontières non-paramétriques

Julien Navarro, Nicolas Gérard Vaillant, François-Charles Wolff

► **To cite this version:**

Julien Navarro, Nicolas Gérard Vaillant, François-Charles Wolff. Mesurer l'efficacité des députés au sein du Parlement français : l'apport des techniques de frontières non-paramétriques. 2012. hal-00719382

HAL Id: hal-00719382

<https://hal.science/hal-00719382v1>

Preprint submitted on 19 Jul 2012

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

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

Lemna

EA 4272

Mesurer l'efficacité des députés au sein du Parlement français : l'apport des techniques de frontières non-paramétriques

Julien Navarro*
Nicolas Vaillant**
François-Charles Wolff ***

2012/30

* Université Catholique de Lille

** LEM, Université Catholique de Lille et Institut des Stratégies et Techniques de Communication

***LEMNA, Université de Nantes et INED, Paris

Mesurer l'efficacité des députés au sein du Parlement français : l'apport des techniques de frontières non-paramétriques

Julien Navarro, Nicolas Gérard Vaillant, François-Charles Wolff

Juillet 2012

Julien Navarro est maître de conférences en science politique à l'Université Catholique de Lille, affilié à l'Ecole européenne des sciences politiques et sociales (ESPOL). Il a notamment publié : *Les députés européens et leur rôle. Sociologie interprétative des pratiques parlementaires*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009 ; « Le travail parlementaire, un investissement payant ? Les élections comme évaluation rétrospective du bilan des députés sortants », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 17, n° 4, 2010 ; « Creation and transformation of regional parliamentary assemblies. Lessons from the Pan-African Parliament », *Journal of Legislative Studies*, vol. 16, n° 2, 2010. Ses recherches actuelles portent sur les pratiques parlementaires, la sociologie du personnel politique et l'Union européenne. (julien.navarro@icl-lille.fr)

Nicolas Gérard Vaillant est économiste et Professeur de l'Université Catholique de Lille. Il y préside le Conseil Scientifique et dirige le Centre de Recherche sur le Capital Humain de la Faculté Libre de Sciences Economiques et de Gestion ; ce centre est membre du laboratoire Lille Economie Management (LEM - UMR 8179 CNRS). Il est enfin Conseiller Scientifique de l'Institut Stratégies des Techniques de la Communication (ISTC), où il promeut la recherche dans le champ de la communication politique et citoyenne. Il a publié près de 25 articles dans des revues scientifiques à comité de lecture nationales et internationales, sur des sujets assez hétéroclites ; entre autres : la dissuasion des comportements illégaux, le choix du conjoint, la valeur de la vie humaine, les achats transfrontaliers de tabac ou les risques psychosociaux. Ses publications les plus récentes sont parues dans *European Journal of Law and Economics*, *Applied Economics*, *Economie et Prévisions*, *Tendances*, *Public Health*, *The Review of Economics of the Households* et la *Revue Française d'Economie*. (nicolas.vaillant@icl-lille.fr)

François-Charles Wolff est Professeur en Sciences Economiques à l'Université de Nantes (IEMN-IAE), Agrégé des Universités en 2004, et chercheur associé à l'Institut National des Etudes Démographiques (INED). Il a été directeur du Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes Atlantique (LEMNA) de 2009 à 2012. Membre des conseils scientifiques de la Revue Economique et d'Economie et Statistique, il a publié plus de 80 articles dans des revues à comité de lecture nationales et internationales sur des sujets variés, portant sur les transferts entre générations, le bénévolat, l'éducation, les migrations, la santé ou bien encore l'économie maritime. Ses travaux les plus récents ont fait l'objet de publications dans des revues telles que *Journal of Population Economics*, *Economics of Education Review*, *Economics of Transition*, *Journal of Economic Psychology*, *Applied Economics*, *Social Science and Medicine*, *Social Science Research* et *Journal of Health Economics*. (francois.wolff@univ-nantes.fr)

Résumé :

L'adoption d'un nouveau règlement par l'Assemblée nationale en 2009, consécutive à la révision constitutionnelle de 2008, a attiré l'attention sur le problème de l'absentéisme et sur la question de l'efficacité des députés dans l'exercice de leur mandat parlementaire. Cet article se propose d'analyser cette question en mobilisant des techniques de frontières non-paramétriques qui permettent de ne pas s'en tenir à la seule mesure du taux de présence, mais de mettre en valeur l'activité effective des parlementaires dans les commissions et dans l'hémicycle à niveau d'assiduité donné. Le recours à l'analyse économétrique permet ensuite de préciser le rôle des caractéristiques personnelles et politiques des députés sur leur performance relative. Nos résultats mettent en lumière l'impact du cumul des mandats et du clivage entre la majorité et l'opposition.

Abstract:

Measuring the efficiency of French MPs: the contribution of non-parametric frontier techniques

The adoption of new rules of procedure by the French National Assembly in 2009, following the constitutional revision of 2008, drew attention to the problem of parliamentary absenteeism and the issue of MPs' efficiency. The aim of this article is to deal with this issue by relying on nonparametric frontier techniques, which have the advantage of highlighting – for one given level of presence – the MP's actual outputs in parliamentary committees and the plenary. Drawing on an econometric analysis, we assess the impact of personal and political

characteristics on MPs' performance. We highlight the effects of multiple-office holding and majority-opposition cleavage on parliamentary efficiency.

*

En mai 2009, l'Assemblée nationale a adopté un nouveau règlement qui comporte, entre autres, la possibilité de sanctions envers les députés insuffisamment présents aux réunions de leur commission permanente. Jusqu'alors, au terme de l'article 162 du règlement, les députés ayant pris part à moins des deux tiers des scrutins publics pendant une session étaient susceptibles de se voir infliger une retenue d'un tiers de leur indemnité de fonction, cette retenue pouvant être doublée pour les députés ayant pris part à moins de la moitié des scrutins publics. Cette mesure n'a cependant jamais été appliquée. Avec l'article 42 du nouveau règlement, ce sont désormais les absences aux réunions du mercredi matin des commissions qui sont visées : celles-ci peuvent valoir à un député la retenue de 25% de son indemnité.

L'introduction de cette disposition nouvelle dans le règlement de l'Assemblée répondait, à la lecture des débats parlementaires, à une double préoccupation. Il s'agissait tout d'abord, aux dires mêmes du rapporteur, le député Jean-Luc Warsmann, de tirer les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui prévoyait que ce soit le texte issu des travaux en commission qui soit examiné en séance plénière, et non plus le projet du gouvernement¹. Une seconde justification fut avancée par les députés, même si celle-ci ne faisait pas forcément consensus. Il s'agissait d'atténuer les effets de l'antiparlementarisme et ainsi éviter que l'opprobre ne soit jeté sur l'ensemble des élus, y compris sur ceux qui se consacrent à leur mandat avec sérieux.

L'adoption de l'article 42 du nouveau règlement fait suite, il est vrai, à un ensemble d'incidents qui ont mis en lumière et souligné les limites de l'efficacité, voire de l'effectivité du travail des parlementaires. Elle s'est faite en particulier sous la pression de médias et d'associations citoyennes² suite au rejet de la loi HADOPI contre le piratage sur Internet le 9 avril 2009. Moins d'une quarantaine de députés (sur 577) étaient présents lors du vote sur le projet de loi créant une Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits

¹ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, mercredi 29 avril 2009, séance de 9 heures, compte rendu n° 42.

² Le regain d'intérêt des associations de citoyens pour l'évaluation de l'activité parlementaire a par exemple été souligné dans la *Revue Parlementaire*. Cf. Pierre Laffon, « Quantification de l'activité parlementaire », *La Revue Parlementaire*, mars 2011, p. 17.

sur Internet (HADOPI), ce qui avait permis à l'opposition de faire barrage au projet de loi gouvernemental. De la même façon, en l'absence d'une grande partie des députés de l'UMP, une motion de procédure du PCF avait permis en mai 2008 à l'opposition de retarder l'adoption de la loi sur les organismes génétiquement modifiés (OGM).

La prise de conscience des dégâts occasionnés par l'absentéisme des députés, tant pour l'influence du Parlement sur le processus législatif que dans l'opinion publique, a donc débouché sur l'introduction de ces nouvelles mesures contraignantes. Le règlement, adopté par l'Assemblée le 27 mai 2009, est entré progressivement en vigueur dans les mois suivants. La révision des méthodes du travail parlementaire participe plus globalement d'une volonté de rééquilibrage des institutions de la V^e République fortement marquées par l'intention de ses fondateurs d'instituer un parlementarisme rationalisé³. En améliorant l'efficacité du travail des députés et en accordant une place plus grande aux commissions dans le processus législatif, la revalorisation du Parlement était un des objectifs affichés de la révision constitutionnelle de 2008, la plus importante du genre depuis 1958⁴. Définis par la commission Balladur, les contours de la réforme visaient en particulier à desserrer le carcan qui encadre fortement l'activité individuelle des parlementaires en France et à rehausser les droits de l'opposition⁵.

Même s'il est difficile d'apprécier tous les effets de la révision de 2008, il est possible de repérer quelques unes de ses conséquences sur l'activité, notamment législative, de l'Assemblée nationale. Une étude de la Fondation Jaurès a notamment relevé que le nombre d'amendements déposés avait fortement diminué suite à la réforme, tandis que le nombre d'amendements adoptés avait lui légèrement augmenté ; cette évolution quantitative correspond à une inflexion dans l'usage des amendements qui ne visent plus seulement à faire obstruction mais deviennent réellement un instrument du processus législatif⁶.

Il ne nous appartient pas de faire ici un bilan, même rapide, de tous les effets et conséquences de la révision constitutionnelle de 2008. Partant du constat qu'il existe une volonté de revaloriser le parlement, notre objectif est plutôt d'interroger la manière d'appréhender empiriquement les pratiques des députés. Le temps écoulé depuis l'adoption du

³ John D. Huber, *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁴ « La révision constitutionnelle de juillet 2008 », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 78, n° 2, 2009.

⁵ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, rapport remis au Président de la République le 29 octobre 2007.

⁶ Olivier Costa, Tinette Schnatterer et Laure Squarcioni, *Peut-on revaloriser le parlement français ? Le regard des députés sur la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes souhaitables*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2012, p. 84-88.

nouveau règlement offre surtout l'opportunité d'interroger la pertinence des critères généralement retenus pour évaluer la performance individuelle des parlementaires. La présence n'est à l'évidence qu'une approximation grossière de l'activité parlementaire, qui nécessite sans doute d'être examinée à l'aune des fonctions spécifiques du parlement – fonction délibérative, législative, représentative et de contrôle.

L'attention portée dans cette recherche au travail législatif participe d'une réévaluation du rôle des parlements par la science politique d'expression française. Il est en effet de moins en moins pertinent d'affirmer que la vie à l'Assemblée nationale constitue un « angle mort » de la science politique française⁷. C'est au contraire un véritable « retour au parlement » auquel on assiste depuis une dizaine d'années, avec un foisonnement des recherches et des publications qui ne délaissent presque aucune des dimensions du parlementarisme⁸. Ce renouveau ne se manifeste pas seulement sur un plan quantitatif ; il correspond, dans une très large mesure, à une volonté de s'appuyer sur les apports de la recherche internationale, que celle-ci s'intéresse au parlement français ou au parlementarisme dans d'autres pays, pour s'en inspirer ou pour la critiquer.

Le décloisonnement théorique et méthodologique des études parlementaires en France a permis d'ouvrir le débat sur la marginalisation supposée du Parlement et de donner du crédit à la thèse d'un renouveau du parlementarisme en Europe⁹. L'influence des parlements est perceptible à travers l'étude empirique de la délibération en leur sein et de leur capacité à organiser le débat¹⁰. Cette influence se mesure aussi à travers des indicateurs quantitatifs, par exemple le nombre d'amendements d'origine parlementaire ayant été adoptés¹¹. Notre réflexion sur l'efficacité individuelle des députés rejoint ainsi un questionnement désormais classique sur la performance des parlements¹².

Ces travaux interrogent le parlementarisme et la représentation. Classiquement, la capacité des parlements à représenter les citoyens est analysée à travers le profil sociologique

⁷ Olivier Nay, « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 9, 2003, p. 83-96. Et du même auteur : « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du Travail*, vol. 45, 2003, p. 537-554.

⁸ Pour un état des lieux actualisé : Olivier Rozenberg et Eric Kerrouche, « Retour au Parlement », *Revue Française de Science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 397-400.

⁹ Olivier Costa, Eric Kerrouche et Paul Magnette (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

¹⁰ Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal et de création du PACS », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p.455-478.

¹¹ Sylvain Brouard et Eric Kerrouche, « A tale of resilience. Beyond the myth of committees' weakness and parliamentary impotence », communication présentée lors de la conférence finale du Projet LEGIPAR, Bordeaux, novembre 2011.

¹² David Arter (dir.), *Comparing the Legislative Performance of Legislatures*, numéro spécial du *Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006.

des députés et leur positionnement idéologique¹³. Cette approche est sous-tendue par une conception de la représentation comme miroir de la société. Mais comme l'a démontré H. Pitkin, représenter ne correspond pas seulement à une fonction figurative ou d'incarnation, c'est aussi et surtout *agir* au nom d'un autre. Avec cette conception, est visée « la nature de l'activité elle-même, ce qui se passe pendant la représentation, la substance ou le contenu de cet agir pour autrui, par opposition aux dispositions externes et formelles »¹⁴. L'activité du représentant a tout autant d'importance que ses caractéristiques, que la manière dont il est perçu ou que les arrangements formels et informels qui encadrent son mandat.

Il est tentant de focaliser l'analyse sur les votes, qui sont une traduction évidente de la manière dont un représentant élu entend défendre les intérêts de ses électeurs¹⁵. Une approche classique consiste à évaluer la congruence entre les préférences des représentants et celles des électeurs¹⁶. Cependant, les activités des députés sont, à l'image des fonctions parlementaires, complexes et multiples. L'analyse des rôles parlementaires a bien montré comment les députés doivent procéder à des choix et établir des hiérarchies entre les différentes tâches qui leur sont confiées¹⁷. L'analyse fait ressortir que la représentation passe par l'investissement concret dans un ensemble de tâches spécifiques : prendre la parole, proposer des amendements, rédiger des rapports, poser des questions, etc. Se pose alors la question de la hiérarchisation entre ces différentes activités eu égard notamment à la contrainte du temps, ressource rare par excellence pour les parlementaires comme pour tout individu. Dépenser du temps pour une activité spécifique signifie que cette activité est importante, au moins aux yeux du député, mais cela est synonyme d'un coût d'opportunité, c'est-à-dire le sacrifice d'une tâche alternative, quelle qu'elle soit. Mais tout autant que le temps passé à une activité, il est important de mesurer le résultat produit par cette activité. Autrement dit, il faut alors se demander si le temps a été utilisé de manière optimale.

L'analyse de l'efficacité des parlementaires apparaît alors comme un enjeu particulièrement important. Tout d'abord, la qualité du travail parlementaire sur un plan individuel est une des composantes essentielles de l'influence et de la crédibilité du Parlement

¹³ Maurizio Cotta et Heinrich Best (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000, Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; et Maurizio Cotta et Heinrich Best (dir.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

¹⁴ Hannah Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 114.

¹⁵ Nicolas Sauger, « Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament », *West European Politics*, vol. 32, n° 2, 2009, p. 310-326.

¹⁶ Warren E. Miller and Donald E. Stokes. « Constituency influence in Congress », *American Political Science Review*, vol. 57, n° 1, 1963, p. 45-57.

¹⁷ Magnus Blomgren et Olivier Rozenberg (dir.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Londres, Routledge, 2012.

dans ses relations avec l'exécutif¹⁸. D'autre part, cette approche vient compléter les travaux sur la représentation qui interrogent le lien électoral à travers l'étude des votes des députés, de la production législative ou des caractéristiques politiques et sociales des élus par rapport à celles de la population¹⁹. La logique de la représentation implique en effet que les députés « incarnent » les citoyens par leur présence et par leurs votes, mais aussi par le fait de se montrer performants dans l'ensemble de leurs fonctions de représentants.

Afin de dépasser les limites qui s'attachent à l'analyse de la performance parlementaire à l'aune de la seule présence dans l'hémicycle et dans les commissions, nous étudions l'activité des députés à partir de données originales documentant leurs différentes interventions écrites ou orales, les amendements qu'ils déposent et les questions qu'ils adressent au gouvernement. Nous appliquons ensuite des techniques de frontières non-paramétriques pour analyser la performance des députés. Ce concept est entendu ici dans un sens relatif : il met en avant les députés qui, pour une assiduité donnée, prennent le plus part aux travaux menés au sein des commissions et au sein de l'Assemblée Nationale. L'approche est donc purement quantitative.

Néanmoins, d'un point de vue théorique, cette démarche s'inscrit dans une réflexion sur les critères d'évaluation du travail parlementaire. A partir de quels critères juger qu'un parlementaire remplit correctement sa mission ? Faut-il considérer des critères qualitatifs ou quantitatifs ? Qui établit ces critères ? On pourrait soutenir que, dans une perspective normative, les citoyens sont avant tout soucieux du niveau d'activité globale des députés. Cependant, la performance relative des députés, à effort constant, est potentiellement déterminante pour leur influence sur le processus de prise de décision ; elle informe donc sur la capacité des parlementaires à exercer de façon plus ou moins satisfaisante leur mandat représentatif dans ses différentes dimensions.

Dans une perspective plus empirique, l'objectif est aussi d'interroger certaines hypothèses de la littérature. Le recours à l'analyse économétrique permet ensuite de préciser le rôle des caractéristiques à la fois personnelles et politiques des députés sur leur présence. Dans quelle mesure l'âge ou l'expérience professionnelle influencent-ils l'efficacité ? Les députés qui occupent des positions-clés dans les commissions sont-ils plus performants ? Les

¹⁸ Eric Kerrouche, « The French *Assemblée nationale*: The Case of a Weak Legislature? », *Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, n° 3-4, 2006.

¹⁹ Voir, par exemple, Mariette Sineau et Vincent Tiberj « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 2, 2007, p. 163-185 ; Sylvain Brouard *et al.*, « Comparer les productions législatives : enjeux et méthodes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n° 3, 2009, p. 381-404 ; Abel François, « Who are the candidates and substitute candidates in the French parliamentary elections? Statistical note on the 2007 elections », *French Politics*, vol. 7, n° 2, 2009 p. 206-215.

députés de la majorité et de l'opposition se distinguent-ils en termes d'efficacité ? Les résultats obtenus mettent notamment en avant le rôle contrasté du cumul des mandats, respectivement pour la présence et l'efficacité des députés.

La suite de l'article est organisée de la façon suivante. La section 2 rappelle brièvement les modalités de fonctionnement au sein de l'Assemblée Nationale et décrit les différentes activités auxquelles prennent part les députés ainsi que les facteurs explicatifs de leur présence à l'Assemblée Nationale. L'efficacité des députés, étudiée séparément pour l'activité en commission et pour la participation globale au sein du Parlement, est discutée en section 3. Enfin, la section 4 synthétise les principaux résultats et s'interroge sur leur portée.

L'activité parlementaire des députés à l'Assemblée nationale

La mesure de la performance individuelle des députés doit tenir compte des contraintes institutionnelles et politiques qui s'attachent à l'exercice d'un mandat parlementaire. De ce fait, un premier enjeu consiste à identifier les indicateurs d'activité pertinents pour évaluer et mesurer l'efficacité des élus. Après avoir rappelé les principales tensions et ressources qui accompagnent l'exercice d'un mandat à l'Assemblée nationale, nous présentons les données mobilisées, puis nous établissons un premier état des lieux.

Le contexte institutionnel et politique de l'activité parlementaire

Les recherches sur le Parlement français ont largement démontré que les parlementaires doivent mettre en balance différentes exigences et attentes de rôle²⁰. Le clivage local-national ainsi que le nécessaire arbitrage entre les fonctions législatives, d'animation politique ou d'assistant social apparaissent ainsi comme une source constante de tensions²¹. Ces tensions s'expriment d'ailleurs dans la manière dont les députés utilisent leurs ressources en personnel. La répartition des collaborateurs et assistants parlementaires apparaît à cet égard comme un indicateur pertinent du rapport que les élus entretiennent avec leur circonscription²². Les choix opérés par les acteurs ont nécessairement une incidence sur la

²⁰ Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal, *Le député français*, Paris, A. Colin et Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1973 ; Olivier Rozenberg, « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n° 3, 2009.

²¹ Olivier Costa et Eric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

²² Eric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n° 3, 2009.

nature même du parlement, simple *talking-shop* ou véritable *working parliament* pour reprendre une typologie classique ; ils pèsent en définitive fortement sur la capacité du Parlement à exercer une quelconque influence.

Si le Parlement participe à l'élaboration de la loi, il a aussi pour responsabilité de contrôler l'exécutif et d'assurer un lien avec les électeurs. L'activité parlementaire proprement dite se déploie à la fois à l'intérieur de commissions spécialisées et dans l'hémicycle. La révision constitutionnelle de 2008 a profondément modifié l'organisation des travaux du Parlement : ce sont désormais les textes préparés par les commissions qui sont mis au débat dans l'hémicycle et non plus les projets émanant du gouvernement. Les prérogatives parlementaires sont exercées par les députés à un niveau individuel et collectif à travers une multitude d'instruments : amendements, propositions de lois, avis, rapports, questions, etc.

La présence et le nombre d'interventions dans les commissions ne constituent à l'évidence qu'une partie de l'activité qui s'y déploie à côté de la rédaction de rapports, du dépôt d'amendements ou d'une influence plus discrète auprès des membres du gouvernement. La prise de parole, c'est-à-dire la délibération, n'en représente pas moins l'une des caractéristiques essentielles du parlementarisme²³. Les commissions méritent une attention particulière compte tenu de leur caractère spécialisé : les parlementaires qui y siègent sont en effet supposés disposer d'un minimum d'intérêt et d'expertise pour les sujets traités. L'explication souvent invoquée de l'absentéisme dans l'hémicycle par le caractère inapproprié de cette arène pour discuter de textes trop complexes ne devrait pas pouvoir s'appliquer.

La division du travail parlementaire s'exprime également dans les relations hiérarchiques qui s'établissent à l'intérieur des groupes partisans, des commissions et de l'hémicycle entre les députés du rang et ceux qui exercent des fonctions spécifiques dans ces différentes arènes (présidence, questure, rapporteurs, etc.). A ces différentes fonctions sont associées des tâches et des prérogatives spécifiques qui justifient que l'on anticipe sur une différence dans le niveau d'activité. D'autre part, le clivage entre les groupes de la majorité et ceux de l'opposition structure fortement la vie à l'Assemblée et doit se répercuter sur la manière dont les parlementaires exercent leur mandat.

Projeter de mesurer l'efficacité du travail parlementaire c'est poser la question des critères d'évaluation de ce travail. Compte tenu de leur signification particulière pour le fonctionnement de l'Assemblée et de leur impact sur le processus décisionnel, les variables

²³ Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

retenues dans cette recherche pour mesurer l'activité individuelle des députés sont les suivantes : la présence en plénière et en commission, le nombre d'interventions, d'amendements, d'avis et de rapports, de propositions de loi, de résolutions et de questions écrites ou orales. A la différence d'études antérieures portant sur un seul instrument du travail parlementaire, notre approche empirique présente l'originalité d'étudier de manière conjointe les principales tâches des parlementaires.

Des données sur l'activité des députés

Notre travail empirique porte sur l'activité parlementaire réalisée au cours de l'année 2010 par l'ensemble des députés élus à l'Assemblée Nationale. Les données mobilisent deux sources distinctes d'informations, chacune d'entre elles ayant fait l'objet d'une saisie informatique en décembre 2010.

La première source porte sur les caractéristiques des députés. Pour les 577 députés français, le site de l'Assemblée Nationale²⁴ permet de connaître les informations suivantes : le genre, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, le groupe politique d'appartenance, le département et la région d'élection, la commission permanente à laquelle le député appartient et le fait d'assurer d'autres mandats (communal, départemental ou régional). Rappelons que depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale comporte huit commissions permanentes : défense, affaires étrangères, finances, lois, affaires culturelles, affaires économiques, développement durable, affaires sociales. Pour chacune de ces commissions, chaque député peut occuper une des positions suivantes : Président, Vice-Président, Secrétaire ou Membre. Chaque commission est composée d'un Président, de quatre Vice-Présidents et de quatre Secrétaires. La Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire constitue toutefois une exception dans la mesure où elle comprend un rapporteur général ; nous assimilerons ce dernier à un second Président dans la suite de cette recherche.

La seconde source d'information, qui décrit l'activité parlementaire, provient d'un « observatoire citoyen²⁵ » visant à mettre en valeur le travail des députés de l'Assemblée Nationale Française. Celui-ci propose une synthèse des différentes activités législatives et de contrôle du gouvernement des élus de la nation. Pour chaque député, les informations

²⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/qui/>.

²⁵ <http://www.nosdeputes.fr/>. Les données relatives à l'activité parlementaires qui y sont reportées sont issues du site de l'Assemblée Nationale et du Journal Officiel. Il s'agit donc d'informations de nature publique.

suivantes sont connues pour les douze derniers mois écoulés : le nombre de semaines d'activité (celles où le député a été relevé présent), le nombre de séances de commission où le député a été relevé présent, le nombre d'interventions du député en commission, les nombres d'interventions courtes (20 mots et moins) et longues (plus de 20 mots) dans l'hémicycle, les nombres d'amendements signés (ou co-signés) et adoptés, le nombre d'avis ou de rapports dont le député est l'auteur, le nombre de propositions de lois ou de résolution écrites dont le député est l'auteur et le nombre de propositions dont le député est cosignataire, et enfin les nombres de questions écrites et orales soumises par le député.

Ces indicateurs de l'activité des députés correspondent bien aux différentes fonctions attribuées classiquement aux institutions parlementaires : fonctions de délibération, de représentation, législative et de contrôle. Il est intéressant de noter aussi à l'égard des activités concernées qu'elles présentent des caractéristiques distinctes sur trois dimensions : la faculté des députés à les exercer individuellement selon leur bon vouloir, l'effort qu'elles nécessitent et enfin leur impact potentiel sur le processus politique. Ainsi, à un extrême, les élus de l'Assemblée nationale ont la possibilité d'adresser aux membres du gouvernement autant de questions écrites qu'ils le souhaitent : il s'agit là d'une activité peu coûteuse en temps et en énergie mais qui, à l'évidence, ne produit qu'un effet limité sur le processus politique. À l'inverse, la rédaction d'un rapport parlementaire peut s'avérer être une tâche prestigieuse orientant fortement un texte législatif, mais encore faut-il se voir confier cette tâche et parvenir à la mener à son terme avec succès.

L'activité des députés en 2010

Pour les données que nous avons collectées, l'information relative à l'activité parlementaire est disponible pour les seuls députés ayant au moins six mois de mandat. Cela conduit à l'élimination de 4 députés de l'échantillon, si bien que notre analyse porte au final sur 573 députés. Nous décrivons à présent l'activité parlementaire des députés, en séparant les activités dans les commissions et celles au sein de l'hémicycle.

Le tableau 1 décrit la présence et les interventions pour chacune des commissions. Il fait apparaître de fortes disparités dans le nombre de séances où les députés sont présents, ce qui s'explique avant tout par le fonctionnement différencié de ces commissions : certaines ont tout simplement beaucoup plus de séances de travail que d'autres. Le nombre de présences en commission est de 42,2 en moyenne sur les 12 derniers mois, pour un nombre moyen d'interventions orales de 50,5. Les présences en séances sont plus nombreuses pour les

commissions relatives aux Finances (50,6), aux Affaires sociales (50,6) et aux Affaires économiques (49,1). Les interventions sont plus fréquentes dans les commissions relatives aux Finances (86) et aux Affaires économiques (75,2).

[Tableau 1]

Il existe de fortes disparités individuelles, à la fois dans la présence et dans les interventions, comme l'indiquent les valeurs élevées des écarts types associés. Pour les commissions des Finances, des Affaires culturelles et des Affaires économiques, les députés les plus assidus ont été présents à au moins 110 séances. S'agissant des interventions, on en dénombre plus de 600 pour les députés les plus actifs dans les commissions aux Finances, aux Affaires économiques et aux Affaires sociales. Dans le même temps, pour chacune des commissions, il y a au moins un député qui ne s'est jamais exprimé (et même 11 sur 70 dans la commission Défense nationale). Dans une perspective comparative, nous avons également calculé pour chaque commission le ratio des interventions aux présences. Conditionnellement à leur présence, les députés sont plus actifs dans les commissions aux Finances et aux Affaires économiques, alors que l'activité est moins intense dans les commissions aux Affaires étrangères, à la Défense nationale et aux Affaires culturelles.

Les caractéristiques individuelles des députés, par groupe parlementaire et dans leur ensemble, sont détaillées dans le Tableau 2. Quelques différences apparaissent entre les députés selon leur groupe parlementaire d'appartenance : Union pour un Mouvement Populaire (UMP), Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC), Gauche démocratique et républicaine (GDR), Nouveau Centre (NC) et non inscrits. Concernant l'activité, les interventions courtes des députés de l'UMP sont les moins nombreuses (54 en moyenne au lieu de 71 pour les députés SRC et 163 pour les autres députés), de même que les amendements signés (74 vs. 499 et 522 respectivement). A l'inverse, les amendements adoptés par les députés UMP sont légèrement plus nombreux que ceux adoptés par les députés SRC (15 vs. 12), ce qui traduit à l'évidence le rapport de force entre la majorité et l'opposition. Il en va de même en ce qui concerne les avis ou rapports (1,1 vs. 0,5), et surtout les propositions comme auteur (1 vs. 0,2) ou comme cosignataires (19,7 vs. 2,7). Réciproquement, les députés SRC posent légèrement plus de questions écrites (51,7 contre 49,7 pour les députés UMP) et orales (2,6 vs. 1,7 respectivement) ; ils compensent ainsi leur faible influence législative par une activité de contrôle.

[Tableau 2]

Concernant les caractéristiques individuelles des députés, le Tableau 2 montre que le groupe SRC est davantage féminisé (28,4%) que le groupe UMP (14,7%). Si l'âge moyen des députés ne varie pas selon le groupe parlementaire (autour de 58 ans en moyenne), il existe de larges variations dans leurs catégories professionnelles. Les députés UMP exercent beaucoup plus souvent une profession libérale (35,9%) ou sont cadres (24,4%), tandis que les députés SRC sont plus souvent enseignants (20,6%) ou fonctionnaires (25%). Concernant le cumul des mandats, 38,2% des députés SRC sont maires tandis que 49,7% des députés UMP et 43,9% des autres députés sont dans ce cas. Ces derniers ont un autre mandat communal dans 28,1% des cas (environ 19% des députés UMP ou SRC) et un mandat régional dans 15,8% des cas (respectivement 12,5% et 10,8% pour les députés UMP ou SRC).

Les caractéristiques individuelles des députés sont bien évidemment susceptibles d'influencer leur niveau de présence. Celles et ceux qui ont par exemple des responsabilités importantes en dehors du Palais Bourbon auront certainement plus de mal à participer facilement aux travaux parlementaires. Nous étudions donc l'impact de leurs caractéristiques individuelles sur le nombre de semaines d'activité au cours des douze derniers mois au sein du Parlement et sur le nombre de séances auxquelles le député a assisté en commission. Les variables explicatives retenues sont le sexe, l'âge²⁶, la catégorie sociale, le groupe parlementaire et les responsabilités (maire, autre responsabilité municipale, mandat de conseiller général ou régional). Nous introduisons également des variables d'appartenance aux différentes commissions pour expliquer la présence en commission, dans la mesure où certaines commissions mobilisent bien davantage les députés que d'autres.

Nous estimons un modèle linéaire de type SUR²⁷ qui explique de manière jointe les deux mesures de présence des députés (nombre de semaines d'activité et nombre de séances en commission). Les résultats de l'estimation économétrique sont reportés dans le tableau 3. En ce qui concerne l'activité globale au Parlement, l'âge, le sexe et la catégorie professionnelle n'exercent aucune incidence significative ; il en est de même pour le groupe parlementaire d'appartenance. En revanche, le cumul d'autres mandats affecte le nombre de semaines de présence : être maire réduit de 1,8 semaine en moyenne la présence par an ; la

²⁶ Nous introduisons à la fois l'âge et l'âge au carré dans la régression pour prendre en compte la possible non-linéarité de l'âge sur la présence.

²⁷ Arnold Zellner, « An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias », *Journal of the American Statistical Association*, vol. 57, n° 298, 1962, p. 348-368.

diminution est de 3,1 semaines pour ceux qui ont un mandat régional. Le cumul des mandats apparaît donc bien préjudiciable à l'assiduité des députés au Parlement²⁸.

[Tableau 3]

On constate des résultats très similaires lorsque l'on cherche à expliquer le nombre de séances en commission, la présence étant significativement réduite pour les députés exerçant un mandat de maire ou un mandat régional. A l'inverse, les fonctionnaires sont plus assidus (près de 6 séances supplémentaires). Comparés aux autres députés, les élus des groupes UMP et SRC participent davantage aux séances de la commission à laquelle ils appartiennent. Il ressort enfin de l'estimation économétrique que l'hétérogénéité constatée selon la commission d'appartenance se confirme. Comparés aux députés membres de la commission des Affaires sociales, les députés relevant de la commission des Affaires étrangères, des Affaires culturelles et des Lois apparaissent comme étant moins présents. A l'inverse, les députés membres de la commission des Affaires économiques sont plus assidus.

Comme nous l'avons déjà souligné en introduction, l'assiduité ne constitue qu'un indicateur relativement frustré de l'activité parlementaire puisqu'elle ne traduit pas nécessairement l'influence réelle exercée par un député. Ainsi, un élu peu présent en commission peut peser de manière décisive sur les décisions politiques par des voies plus directes à travers ses interventions dans le débat politique. Egalement, des députés expérimentés tels que des anciens ministres ou bien des responsables de parti peuvent avoir une plus grande influence à travers leurs activités tout en consacrant moins de temps dans l'hémicycle. A ce titre, il apparaît donc tout aussi important d'étudier l'efficacité relative des députés (à présence donnée) que le volume global de l'effort consacré.

L'identification des députés efficients

Nous étudions à présent l'activité proprement dite des députés, en la rapportant à leur présence plus ou moins forte. Il s'agit plus précisément de déterminer quels sont les députés les plus performants. La performance est ici définie de la façon suivante : à présence donnée, les députés efficients vont être ceux qui prennent le plus part aux travaux menés au sein de leur commission d'appartenance et de l'Assemblée Nationale. Nous décrivons tout d'abord la

²⁸ A l'inverse, on observe un effet plutôt positif sur la présence pour ceux qui ont un mandat communal autre que celui de maire, mais l'effet n'est significatif qu'au seuil de 10%.

méthode empirique utilisée, qui repose sur des techniques dites de frontières non-paramétriques. Celles-ci permettent de déterminer pour chaque unité d'observation (*decision making unit*) son efficacité relative en présence d'un ou plusieurs *inputs* et d'un ou plusieurs *outputs*. Nous présentons ensuite les résultats obtenus à la fois pour l'activité en commission et pour la participation globale au sein du Parlement.

Présentation de la méthode de libre disposition (Free Disposal Hull)

Pour déterminer l'efficacité des députés, nous nous tournons vers une méthode non-paramétrique de l'évaluation de la performance. Cette approche, développée par Martin Farrell (1957) puis par Abraham Charnes *et alii* (1978), permet d'appréhender la performance relative d'unités de décision (en l'occurrence les députés) par rapport aux meilleures pratiques observées²⁹. Ce sont ces dernières qui vont définir la « frontière d'efficacité ». L'efficacité concerne l'optimisation de l'allocation des ressources parmi différentes alternatives. Elle s'appuie sur la définition d'une technologie de production qui représente le processus de transformation par une unité de décision (un député) d'un certain nombre de ressources (les « *inputs* », en l'occurrence la présence) en un nombre fini d'activités (les « *outputs* », correspondant aux différentes activités évoquées). On pourrait être tenté de calculer le ratio entre le volume d'activité et le volume de ressource, mais le problème est que cet indicateur indique uniquement la productivité moyenne du député et non son efficacité relative.

Il existe plusieurs techniques dans la littérature sur les frontières. Dans cette recherche, nous retenons la méthode de libre disposition dite FDH (*Free Disposal Hull*), qui mesure l'efficacité par des comparaisons deux à deux entre toutes les unités d'observation³⁰. Dans notre contexte, cette technique repose sur deux hypothèses simples:

H1. Un député peut toujours produire autant ou moins avec la même dotation de ressources.

H2. Un député peut toujours réaliser autant ou moins d'activités avec plus de ressources.

²⁹ Martin Farrell, « The Measurement of Productive Efficiency », *Journal of the Royal Statistical Society*, 1957, vol. 120, p. 253–281, et Abraham Charnes, William Cooper, et Edwardo Rhodes, « Measuring the efficiency of decision-making units », *European Journal of Operational Research*, 1978, vol. 2, pp. 429-444.

³⁰ Dominique Deprins, Léopold Simar et Henry Tulkens, « Measuring labor inefficiency in post offices », in Maurice Marchand, Pierre Pestieau et Henry Tulkens (dir.), *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurements*, Amsterdam, Elsevier, 1984, p. 243-267.

En d'autres termes, il est toujours possible de gaspiller des facteurs et/ou des produits et il est toujours possible pour un député d'avoir une moindre activité en consacrant autant de ressources ou de maintenir constant le niveau de son activité en consacrant plus de ressources.

Pour illustrer le raisonnement, nous considérons l'activité d'un député dans sa commission d'appartenance. La ressource en jeu pour mener son activité correspond au nombre de réunions auxquelles il prend part et sa seule activité est donnée par le nombre d'interventions dans cette commission. Le principe de la mesure de l'efficacité consiste à répondre à la question suivante, pour chaque député : existe-t-il au moins un autre député ayant une activité supérieure ou égale, tout en étant présent autant de temps ou moins ? Si la réponse est négative, alors le député peut être considéré comme efficient et il appartient à la frontière efficiente. Cette idée simple est illustrée en Figure 1.

[Figure 1]

On peut observer que le député A, qui participe à 60 réunions et développe une activité correspondant à 80 interventions au total, ne peut pas être considéré comme efficient. A présence identique, le député C a en effet une activité plus importante. Le député B, quant à lui, réalise un même volume d'activité que A, mais avec une présence moindre. Le député D a une activité plus intense en étant moins présent. Inversement, il ressort également de la Figure 1 que les députés E, F et G sont moins performants que A. Tout en étant plus présents que A, leur activité est moindre. Enfin, il n'est pas possible d'opérer un classement entre les députés situés dans les quadrants sud-ouest et nord-est et le député A. Dans le premier cas, ils ont une activité moindre que A mais sont moins présents, tandis que dans le second ils en font plus mais avec une présence plus importante.

[Figure 2]

Au delà de la simple appartenance ou non à la frontière d'efficience, la méthode FDH permet de mesurer le degré d'inefficience des députés à travers un indicateur de performance. Cette mesure prend le nom de score d'efficience relative. Rappelons que le caractère relatif de la mesure renvoie ici à l'efficience d'un député comparativement à celle des autres députés de l'échantillon. Nous retenons pour notre étude une « orientation *output* », qui se focalise sur la production maximale d'*outputs* à partir d'une quantité donnée d'*inputs*. En l'occurrence, il

s'agit du nombre maximal d'interventions que le député peut réaliser pour un temps de présence donné. Par exemple, sur la Figure 2, on peut observer qu'à temps de présence constant et comparé au député C, le député A pourrait accroître son activité de 50% (passant ainsi de 80 à 120 interventions).

Les députés efficaces en commission

La méthode FDH est tout d'abord appliquée à l'activité propre à chacune des commissions. Chaque député se caractérise par un seul *input* (le nombre de séances auxquelles il a pris part) et un seul *output* (le nombre d'interventions en commission). Pour chaque commission, nous déterminons quels sont les députés efficaces (appartenant à la frontière efficiente) et calculons les scores d'efficacité associés. La représentation des différentes frontières d'efficacité obtenues est illustrée dans la Figure 3. Pour chaque commission, nous repérons systématiquement les députés qui y occupent une fonction particulière (président, vice-président, secrétaire). La liste nominative des députés efficaces par commission est présentée en Tableau 4.

[Figure 3]

[Tableau 4]

A l'exception de la commission des Affaires économiques, tous les présidents appartiennent à la frontière. Ils sont donc efficaces en ce sens qu'ils réalisent une activité maximale compte tenu de leur temps de présence. La figure 3 suggère plus généralement que tous les députés qui ont une responsabilité au sein de leur commission sont relativement plus efficaces en moyenne que les autres députés. Les scores d'efficacité moyens en fonction des responsabilités sont présentés dans la figure 4. Le score moyen des présidents est de 0,936. Les vice-présidents, quant à eux, ont un score moyen de 0,538, ce qui signifie qu'ils réalisent 53,8% du nombre d'interventions qu'ils pourraient réaliser à temps de présence donné s'ils étaient sur la frontière. Ce score moyen est un peu plus faible pour les secrétaires (47,1%) et il dépasse à peine 33,4% pour les députés sans responsabilité.

[Figure 4]

Plusieurs interprétations, non exclusives, sont alors possibles. La première d'entre elles fait référence à un effet de sélection. Les députés perçus comme les plus efficaces *ex ante* seraient davantage placés sur des postes à responsabilité. Ceux qui ont acquis de l'expérience et qui ont montré leurs capacités à travailler dans des fonctions précédentes (à travers d'autres mandatures ou non, par exemple dans leur activité professionnelle) vont être choisis pour guider au mieux l'activité de la commission. La seconde interprétation s'inscrit davantage dans une logique de réciprocité : les députés auxquels on a confié des responsabilités vont avoir le désir de montrer que cette confiance était justifiée et ils vont davantage s'investir dans leurs activités parlementaires. Plus simplement, l'efficacité constatée de la part des présidents traduit sans doute aussi un effet de contraintes et de ressources institutionnelles : les tâches et prérogatives associées à leur rôle induisent mécaniquement un surcroît d'activités à présence donnée.

Les députés efficaces dans l'hémicycle

La même méthode peut également s'appliquer à l'activité globale des députés au sein du parlement. Un seul *input* est ici encore pris en compte, à savoir le nombre de semaines d'activités. Pour les *outputs*, nous retenons toutes les activités des députés dans l'hémicycle à l'exception du nombre d'amendements adoptés³¹. L'activité est donc mesurée à partir des nombres d'interventions courtes et longues, du nombre d'amendements signés, du nombre d'avis ou de rapports dont le député est l'auteur, du nombre de propositions de lois ou de résolution écrites dont le député est l'auteur et du nombre de propositions dont le député est cosignataire, et des nombres de questions écrites et orales soumises par le député.

Sur le plan empirique, une difficulté apparaît alors. En présence d'un seul *input* et de huit *outputs*, il est vraisemblable qu'une très grande majorité des députés vont être « artificiellement » perçus comme étant efficaces³². Nous avons donc eu recours à une analyse en composantes principales afin de résumer les huit variables d'activité considérées en un nombre restreint d'outputs. Cette technique consiste à transformer des variables corrélées entre elles en nouvelles variables indépendantes les unes des autres, c'est-à-dire non corrélées ; elles prennent le nom de composantes principales ou de facteurs. L'application aux

³¹ La raison est que cela revient implicitement à favoriser le groupe majoritaire, puisque celui-ci a par définition plus de chances de voir ses amendements adoptés.

³² En effet, pour un nombre de semaines d'activité donné, les députés ont toutes les chances de se caractériser par des niveaux d'activités différents pour chaque *output*. Or, par définition, aucune hypothèse *a priori* n'est faite sur le « poids » de ces outputs dans l'activité globale. Les comparaisons des députés entre eux ont toutes les chances de les placer dans des zones d'indétermination évoquées précédemment (se reporter à la Figure 1).

données révèle que l'essentiel de l'information (95,8%) contenue dans les huit variables d'activité retenues est synthétisé dans les deux premiers facteurs (les contributions de ces facteurs étant respectivement de 58,9% pour le premier et de 36,8% pour le second).

Il est intéressant de représenter graphiquement les deux facteurs qui ont été calculés. Les coordonnées des variables dans le plan défini par les deux premières composantes principales correspondent à leur corrélation avec chacun des facteurs. La figure 5 indique ainsi une forme de « spécialisation » dans l'activité des députés au sein de l'hémicycle. Ceux qui rédigent un nombre important d'interventions (courtes ou longues) sont moins actifs en ce qui concerne les autres activités. On peut également observer que les nombres de propositions et de questions écrites sont positivement corrélés entre eux. Réciproquement, les députés actifs sur ces critères effectuent un travail quantitativement plus modeste en ce qui concerne les rapports, les amendements et les questions orales.

[Figure 5]

Chaque député devient ainsi caractérisé par un couple de facteurs résumant l'ensemble de son activité. L'application de la méthode FDH est alors directe, avec un *input* (la présence) et deux *outputs* (les scores obtenus pour les deux facteurs), et permet d'obtenir les scores d'efficacité pour chaque député³³. Les résultats de l'analyse des données indiquent que 28 députés sur les 573 retenus peuvent être considérés comme efficaces (leur score est de 1). Le score d'efficacité relative est égal à 0,579 en moyenne. La distribution de ce score traduit une forte hétérogénéité des députés quant à leur engagement dans les activités au sein de l'hémicycle : seulement 6,8% d'entre eux ont un score supérieur ou égal à 0,9. A l'inverse, plus de 60% des députés ont un score d'efficacité inférieur à 0,6 : ils réalisent donc au plus 60% de l'activité qu'ils auraient pu produire s'ils avaient été efficaces. 22% d'entre eux ont même un score inférieur à 45%.

Ces résultats amènent une double interrogation autour de l'identification des députés efficaces et de leur caractérisation. La réponse à la première question est présentée dans le tableau 5, qui établit la liste nominative des 28 députés efficaces au sein de l'Assemblée nationale (à présence donnée, leur activité est maximale). Pour répondre rigoureusement à la seconde question, il convient de quantifier l'influence des critères qui affectent l'efficacité des

³³ Dans la mesure où ces facteurs peuvent avoir des valeurs négatives ou positives pour chaque député, nous réalisons un changement de repère de telle sorte que le minimum pour chaque coordonnée devienne positif ou nul. Une solution simple consiste à retrancher le minimum de la coordonnée correspondante.

députés. Dans la mesure où la variable dépendante que nous cherchons à expliquer a pour valeur maximale 1 pour 5% des observations, nous utilisons des régressions tronquées³⁴. Les résultats sont reportés dans le Tableau 6.

[Tableau 6]

La première colonne du Tableau 6 présente les estimateurs obtenus pour l'ensemble des députés du Parlement. L'analyse économétrique révèle que ni la profession du député, ni son genre n'ont d'impact statistiquement significatif sur le score relatif d'efficacité. Il s'agit là d'une observation importante qui vient relativiser l'importance de la socialisation et de la position sociale dans l'explication des comportements individuels des parlementaires³⁵. Tel n'est pas le cas de la variable d'âge, dont l'effet est non linéaire. Dans un premier temps, la performance tend à croître avec l'âge (ce qui peut refléter l'expérience du député), puis au-delà de 58,4 ans le score d'efficacité tend à diminuer. Pour les plus jeunes, les bénéfices potentiels liés à une activité accrue dans le parlement semblent plus élevés. Un engagement important est susceptible d'influencer la carrière politique et peut être vu par les députés comme un élément appréciable en vue d'une réélection.

En fin de carrière, un double mécanisme joue certainement en défaveur de l'efficacité parlementaire telle que nous l'avons mesurée empiriquement. D'un côté, l'expérience et l'accumulation des mandats sont susceptibles d'offrir à certains parlementaires des leviers d'influence qui ne sont pas directement appréhendés par nos indicateurs. Un ancien ministre n'a typiquement pas besoin de multiplier les interventions dans l'hémicycle pour se faire entendre, ni d'emprunter le canal officiel des questions écrites pour obtenir des informations de l'administration. D'un autre côté, il est possible que certains députés âgés décident non plus de travailler à leur réélection mais d'anticiper sur leur retraite de la vie publique, ce qui se ressentirait alors aussi sur la manière d'exercer le mandat parlementaire.

Le fait d'assumer un mandat régional accroît l'efficacité relative. Des résultats similaires sont obtenus pour les députés qui cumulent un mandat de maire, mais la relation n'est statistiquement significative qu'au seuil de 10%³⁶. Il s'agit vraisemblablement là d'un effet de sélection. Si l'exercice d'autres mandats caractérise des députés qui ont déjà acquis

³⁴ Les écarts-types reportés pour les estimations sont ceux obtenus directement à partir des régressions tronquées.

³⁵ Cette observation rejoint les conclusions d'autres travaux sur les pratiques parlementaires à partir, par exemple, de la grille d'analyse des rôles. Cf. Julien Navarro, *Les députés européens et leur rôle : Sociologie des pratiques parlementaires*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009.

³⁶ A l'inverse, le fait d'avoir un autre mandat communal tend plutôt à réduire le score d'efficacité, mais l'effet n'est également significatif qu'au seuil de 10%.

une reconnaissance, une légitimité, une expertise dans le débat politique, il est légitime qu'ils soient davantage amenés à s'exprimer en nom collectif (et ils ont de fortes chances d'être davantage sollicités). Ces députés sont aussi certainement plus habitués à l'intervention dans le débat public, ce qui les rend naturellement plus efficaces que les autres députés (à présence donnée)³⁷. Il est enfin possible que certains élus disposent du fait de leurs fonctions locales de ressources additionnelles (par exemple, en termes de personnel) mobilisables dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions parlementaires³⁸. Ainsi pourrait-on expliquer l'effet positif du mandat de maire sur l'efficacité des députés, alors que le mandat de simple conseiller municipal a un effet négatif.

Le Tableau 6 fait également ressortir que les députés qui appartiennent au bureau de l'Assemblée ou à celui d'une de ses commissions sont significativement moins efficaces que leurs collègues quant à leur activité globale. Il ne faut pas en conclure pour autant qu'ils exerceraient moins bien leur mandat. Le différentiel dans la mesure de l'efficacité résulte vraisemblablement des contraintes et obligations qui s'attachent aux fonctions en question et qui pèsent nécessairement sur les autres activités parlementaires, obligeant ainsi les députés concernés à faire des arbitrages. De plus, ces députés ont sans doute des relais d'influence et des sources d'information qui leur épargnent de devoir recourir systématiquement, par exemple, au dépôt d'amendements législatifs ou aux questions parlementaires. Nous rejoignons ici les observations de Sébastien Lazardeux qui relève que la production de questions écrites est liée au degré d'accès des députés aux cercles gouvernementaux plutôt qu'à leur degré de vulnérabilité électorale³⁹.

Le dernier résultat que nous obtenons est qu'il existe une différence significative dans l'efficacité relative selon le groupe parlementaire d'appartenance. Le score moyen des députés du groupe SRC est ainsi plus faible que celui des autres députés. Nous avons alors réalisé des estimations spécifiques pour les députés des groupes UMP et SRC (colonnes 2 et 3, Tableau 6). Les députés du groupe UMP qui sont fonctionnaires semblent avoir un niveau d'efficacité un peu plus faible (mais l'effet n'apparaît pas statistiquement significatif), contrairement à ceux qui exercent un mandat régional. Dans le groupe SRC, les députés exerçant un mandat de maire sont relativement plus efficaces, contrairement à ceux qui

³⁷ La causalité inverse ne peut toutefois pas être écartée. Au niveau d'une circonscription, les électeurs peuvent être tentés de voter en faveur d'un député pour d'autres mandats électifs s'ils en perçoivent des bénéfices.

³⁸ Abel François, « Testing the "Baobab Strategy" of the French Politicians. The "cumul des mandats" as a way of obtaining more political resources and limiting electoral competition », *French Politics*, 2006, vol. 4, n° 3, 2006, p. 269-291.

³⁹ Sébastien Lazardeux, « Une question écrite, pour quoi faire ? The causes of the production of written questions in the French Assemblée nationale », *French Politics*, vol. 3, n° 3, 2005, p. 258-281.

exercent un autre mandat communal. Si l'âge ne joue pas de manière significative pour les députés de la majorité, l'efficacité relative des élus socialistes s'accroît dans un premier temps avant de diminuer à partir de 57 ans. Ces derniers résultats, globalement convergents avec les observations sur l'ensemble des députés, confirment le poids des variables institutionnelles et des considérations stratégiques par rapport aux effets supposés des déterminations sociologiques.

Conclusion

Les interrogations récentes quant à l'assiduité des députés au sein de l'Assemblée nationale nous ont conduit dans cet article à nous interroger sur l'engagement des députés dans leur fonction. La seule présence ne peut évidemment suffire pour appréhender l'activité parlementaire. Quelle qu'en soit la forme, les différentes interventions des députés doivent être mises en correspondance avec le temps qu'ils y consacrent pour déterminer leur efficacité relative. D'un point de vue normatif, c'est avant tout l'activité totale déployée par les députés qui intéresse les citoyens. Cependant, la performance relative des députés – à assiduité constante – est potentiellement déterminante pour leur influence sur le processus de décision politique : elle souligne incontestablement la capacité des députés à représenter leurs électeurs et à défendre les positions de leur parti.

L'application de techniques de frontières non-paramétriques de type FDH à des données mesurant l'activité parlementaire pour l'année 2010 nous a permis d'apporter un éclairage empirique original sur l'efficacité des députés. Nos principaux résultats sont les suivants. Tout d'abord, il existe des écarts importants dans l'activité et l'assiduité parlementaire entre les différentes commissions de l'Assemblée Nationale. Les députés qui exercent des responsabilités sont plus efficaces que les autres députés au sein des commissions, mais ils le sont moins si l'on considère leur activité globale. Ensuite, à la fois au niveau des commissions et au sein de l'hémicycle, la présence et l'efficacité relative sont influencées par le cumul des mandats : avoir un mandat de maire ou au niveau régional réduit l'assiduité des députés, tandis que la corrélation avec l'efficacité relative est dans certains cas positive. La performance reflète enfin, comme on pouvait s'y attendre, l'état du rapport de force entre la majorité et l'opposition. En revanche, ni la catégorie professionnelle ni le sexe ne permettent de prédire le niveau d'activité ou la performance relative des élus.

Du point de vue de la méthodologie, l'approche FDH présente l'avantage de n'imposer aucune hypothèse *a priori* quant aux formes fonctionnelles de la fonction sous-

jacente qui assure la transformation des *inputs* (ici la présence) en *outputs* (les différentes activités). En revanche, les résultats restent potentiellement sensibles à la présence d'observations aberrantes. Ainsi, au niveau des commissions, la représentation des frontières (figure 3) montre bien la forte implication d'un petit nombre de députés, qui assurent bien souvent (mais pas toujours) un rôle d'animation dans ces commissions à travers leur responsabilité. Dans tous les cas, les données mettent clairement en évidence une forte corrélation positive entre la présence et la participation des députés.

Pour finir, il convient de noter que la disponibilité publique de telles données sur l'activité parlementaire ouvre des pistes de recherche futures. Il serait par exemple intéressant de savoir si l'activité des députés s'inscrit dans la durée avec d'un côté des parlementaires très investis et de l'autre des députés qui consacrent moins de temps à leur mission ou bien si les efforts des uns et des autres sont davantage variables au cours du temps, au gré des autres activités que les élus ont en charge. Une autre question, qui concerne tout particulièrement les intéressés eux-mêmes, est de savoir si l'engagement dans la fonction de député à travers la présence et une participation active contribue ou non à influencer l'électorat amené à se prononcer sur une réélection.

Tableau 1. L'activité parlementaire des députés, par commission

Commission	Nombre de députés effectif	Nombre de séances où présent		Nombre d'interventions		Interventions / présence
		moyenne	écart-type	moyenne	écart-type	Ratio
Défense nationale	70	24,5	10,5	17,9	26,7	0,679
Affaires étrangères	73	44,7	21,4	30,9	39,4	0,588
Finances	73	50,6	22,1	86,0	138,1	1,434
Lois	73	42,2	16,5	49,8	59,8	1,120
Affaires culturelles	69	38,7	19,1	27,2	31,7	0,727
Affaires économiques	72	49,1	25,3	75,2	122,9	1,307
Développement durable	71	36,4	19,0	49,2	77,8	1,139
Affaires sociales	72	50,6	16,6	65,9	98,0	1,102
Ensemble	573	42,2	20,9	50,5	87,0	1,015

Source : calculs des auteurs.

Tableau 2. Activités parlementaires et caractéristiques des députés

Variables	UMP	SRC	Autres			Ensemble
			Tous	GDR	NC	
<i>Activités parlementaires</i>						
Semaines d'activités	26,170	26,255	25,842	26,240	26,917	26,168
Interventions courtes (≤20 mots)	54,465	71,534	163,491	194,480	169,333	71,387
Interventions longues (>20 mots)	93,071	96,853	216,281	233,000	264,958	106,674
Amendements signés	74,109	499,853	522,018	1075,840	94,958	270,239
Amendements adoptés	14,865	11,725	13,667	15,440	13,292	13,628
Avis ou rapports	1,141	0,515	0,404	0,400	0,542	0,845
Propositions comme auteur	1,010	0,225	1,158	1,920	0,542	0,745
Propositions comme cosignataires	19,686	2,417	10,860	15,840	6,458	12,660
Questions écrites	49,747	51,686	51,053	39,840	68,792	50,567
Questions orales	1,679	2,559	4,421	5,080	4,792	2,265
<i>Caractéristiques des députés</i>						
Hommes	85,3%	71,6%	89,5%	80%	100%	80,8%
Femmes	14,7%	28,4%	10,5%	20%	0%	19,2%
Age	57,79	57,91	58,75%	61,60	56,79	57,93
Professions libérales	35,9%	18,1%	15,8%	4%	25%	27,6%
Cadres	24,4%	12,3%	19,3%	12%	33,3%	19,5%
Enseignants	08,0%	20,6%	19,3%	28%	12,5%	13,6%
Fonctionnaires	119%	25%	15,8%	20%	4,2%	16,9%
Autres professions	19,9%	24%	29,8%	36%	25%	22,3%
Maire	49,7%	38,2%	43,9%	40%	50%	45%
Autre mandat communal	19,9%	18,6%	28,1%	36%	25%	20,2%
Mandat départemental	20,5%	25,5%	21,1%	0%	37,5%	22,3%
Mandat régional	12,5%	10,8%	15,8%	8%	25%	12,2%
Nombre de députés	312	204	57	25	24	573

Source: calcul des auteurs

Tableau 3. Les déterminants de la présence des députés

Variables	Nombre de semaines d'activité		Nombre de séances en commission où présent	
	coef	t-test	Coef	t-test
Constante	35,448***	3,51	75,138***	3,00
<i>Caractéristiques des députés</i>				
Femme	-0,812	-1,03	-0,578	-0,29
Age	-0,372	-1,03	-1,564*	-1,74
Age au carré (/100)	0,305	0,95	1,356*	1,71
Professions libérales	1,004	1,17	1,385	0,65
Cadres	0,862	0,94	1,535	0,67
Enseignants	0,037	0,04	0,876	0,35
Fonctionnaires	1,303	1,36	4,625*	1,94
UMP	1,004	0,97	13,590***	5,31
SRC	1,381	1,28	12,578***	4,69
Maire	-1,434**	-1,98	-3,390*	-1,89
Autre mandat communal	2,059**	2,42	2,967	1,41
Mandat départemental	0,858	1,17	1,637	0,90
Mandat régional	-3,077***	-3,34	-8,438***	-3,69
Président de commission	8,316***	3,53	37,222***	6,39
Membre du bureau	5,021***	5,22	18,616***	7,83
<i>Commission (ref: Affaires sociales)</i>				
Défense nationale			-10,515***	-4,71
Affaires étrangères			-0,517	-0,23
Finances			0,833	0,38
Lois			-8,795***	-3,99
Affaires culturelles			-6,987***	-3,09
Affaires économiques			4,511**	2,02
Développement durable			-4,123*	-1,85
Nombre de députés	573			

Les seuils de significativité sont respectivement égaux à 1% (***), 5% (**) et 10% (*).

Source: calcul des auteurs

Tableau 4. Les députés efficients par commission (par ordre alphabétique)

Défense	Affaires étrangères	Finances	Lois
Adam P. ♦ Frogier P. Jalton E. Marlin F. Olivier-Coupeau F. Rouquet R. Soisson J.P. Teissier G. ▲	Asensi F. Balkany P. Birraux C. Delebarre M. Dupré J.-P. Giacobbi P. Julia D. Muselier R. ♦ Myard J. Néri A. Poniatowski A. ▲ Taubira C.	Bartolone C. Bony J.-Y. Carrez G. ▲ Chartier J. de Courson C. ♦ Emmanuelli H. Idiart J.-L. Laffineur M. Lurel V. Montchamp M.-A. Vigier P.	Barèges B. Bousquet D. Buillard M. Leroy M. Mariani T. Perben D. Warsmann J.-L. ▲ Zimmermann M.-J.
Affaires culturelles	Affaires économiques	Développement durable	Affaires sociales
Accoyer B. Amiable M.-H. Bassot S. Bello H.-M. Buffet G. ■ Greff C. ■ Herbillon M. ♦ Rogemont M. ♦ Tabarot M. ▲ d'Ettore G.	Lenoir J.-C. ■ Letchimy S. Léonard J.-L. Ollier P. Piron M. Raison M. Vautrin C. Villain F.-X.	Bono M. Cochet Y. ■ Grouard S. ▲ Jacob C. Lepetit A. Pancher B. Patria C. Sauvadet F. Thomas J.-C.	Bardet J. Billard M. Bur Y. Delcourt G. Door J.-P. ■ Fraysse J. ■ Jégo Y. Le Guen J.-M. Lebreton P. Louis-Carabin G. Morange P. ♦ Muzeau R. Méhaignerie P. ▲ Tian D.

Source : calcul des auteurs

Note : ▲ Président ♦ Vice-président ■ Secrétaire

Tableau 5. Les députés efficients au sein de l'hémicycle (par ordre alphabétique)

Nom	Parti	Semaines d'activité	Interventions		Amendements signés	Avis ou rapports	Propositions		Questions	
			Courtes	Longues			Auteur	Cosignataire	Ecrites	Orales
Ayrault J.-M.	S.R.C.	24	373	88	367	0	12	28	7	18
Balkany P.	UMP	7	2	11	22	0	2	27	74	0
Bassot S.	UMP	1	0	0	6	0	0	10	3	0
Batho D.	S.R.C.	18	192	87	699	0	0	2	89	2
Bello H.	GDR	13	49	38	324	0	0	9	15	11
Bocquet A.	GDR	17	49	69	1218	0	4	19	106	4
Boyer V.	UMP	29	15	19	38	0	14	49	51	4
Buffet M.-G.	GDR	22	79	75	1230	0	5	15	27	5
Copé J.-F.	UMP	19	177	68	0	0	3	3	0	6
Dreyfus T.	S.R.C.	23	362	1626	355	0	0	1	13	1
Gerin A.	GDR	11	36	71	1218	0	0	13	47	4
Lachaud Y.	NC	21	68	18	26	1	5	14	123	6
Laffineur M.	UMP	32	1029	4395	59	2	1	3	2	2
Lazaro T.	UMP	13	2	0	428	0	3	36	214	0
Le Fur M.	UMP	33	1016	3855	224	1	12	40	587	2
Lebreton P.	S.R.C.	15	24	6	699	0	3	4	180	5
Leroy M.	NC	25	1269	4313	14	0	0	9	55	0
Letchimy S.	S.R.C.	9	83	35	1000	0	0	0	7	3
Loos F.	UMP	15	172	83	115	2	0	4	23	2
Marie-Jeanne A.	GDR	10	24	6	246	0	0	3	0	8
Marland-Militello M.	UMP	23	23	6	315	0	4	38	103	1
Marlin F.	UMP	2	0	0	66	0	2	18	47	0
Morel-A-L'Huissier P.	UMP	37	76	87	315	5	20	87	1026	5
Vanneste C.	UMP	30	105	103	158	1	9	23	244	1
Vautrin C.	UMP	32	1271	4655	94	2	0	8	22	1
Victoria R.-P.	UMP	10	27	4	22	0	1	7	35	3
Warsmann J.-L.	UMP	36	116	174	6	4	10	14	358	2
Zimmermann M.-J.	UMP	35	85	60	36	2	12	33	405	1

Source : calcul des auteurs

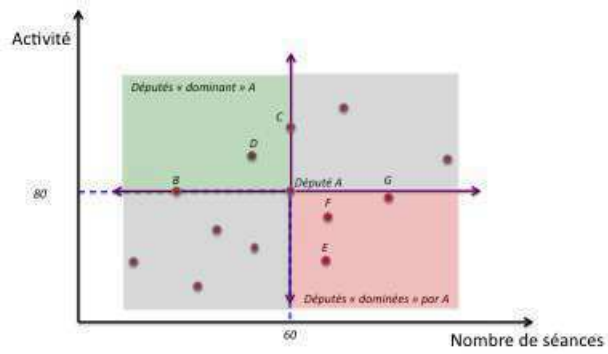
Tableau 6. Les déterminants de l'efficiencia des députés dans l'hémicycle

Variables	Tous les députés		Députés UMP		Députés SRC	
	coef	t-test	coef	t-test	coef	t-test
Constante	0,057	0,30	0,170	0,65	-0,439	-1,33
<i>Caractéristiques des députés</i>						
Femme	0,006	0,40	-0,008	-0,34	0,034*	1,66
Age	0,019***	2,71	0,014	1,52	0,033***	2,67
Age au carré (/100)	-0,016***	-2,63	-0,011	-1,42	-0,029**	-2,55
Professions libérales	-0,009	-0,57	-0,004	-0,19	-0,027	-1,00
Cadres	-0,012	-0,70	-0,012	-0,48	-0,029	-0,98
Enseignants	0,011	0,57	0,019	0,55	0,030	1,16
Fonctionnaires	-0,006	-0,34	-0,047	-1,57	0,037	1,44
UMP	-0,002	-0,08				
SRC	-0,091***	-4,22				
Maire	0,024*	1,71	0,024	1,21	0,033	1,52
Autre mandat communal	-0,033**	-2,01	-0,017	-0,71	-0,078***	-3,20
Mandat départemental	-0,005	-0,38	-0,002	-0,09	0,003	0,14
Mandat régional	0,045**	2,50	0,045*	1,77	0,038	1,33
Président de commission	-0,142***	-3,05	-0,126**	-2,39	-0,135	-1,14
Membre du bureau	-0,043**	-2,36	-0,031	-1,17	-0,084***	-2,72
Nombre de députés	573		312		204	
Observations non tronquées	545		296		199	

Source: calcul des auteurs

Note : régressions tronquées. Les seuils de significativité sont respectivement égaux à 1% (***), 5% (**) et 10% (*).

Figure 1. Comparaison des députés deux à deux



Note : Chaque lettre désigne un député distinct.

Figure 2. Distance à la frontière

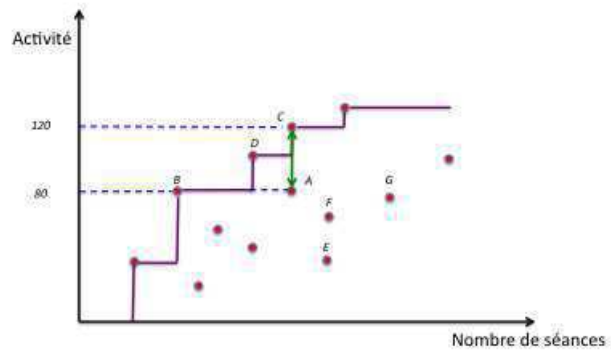
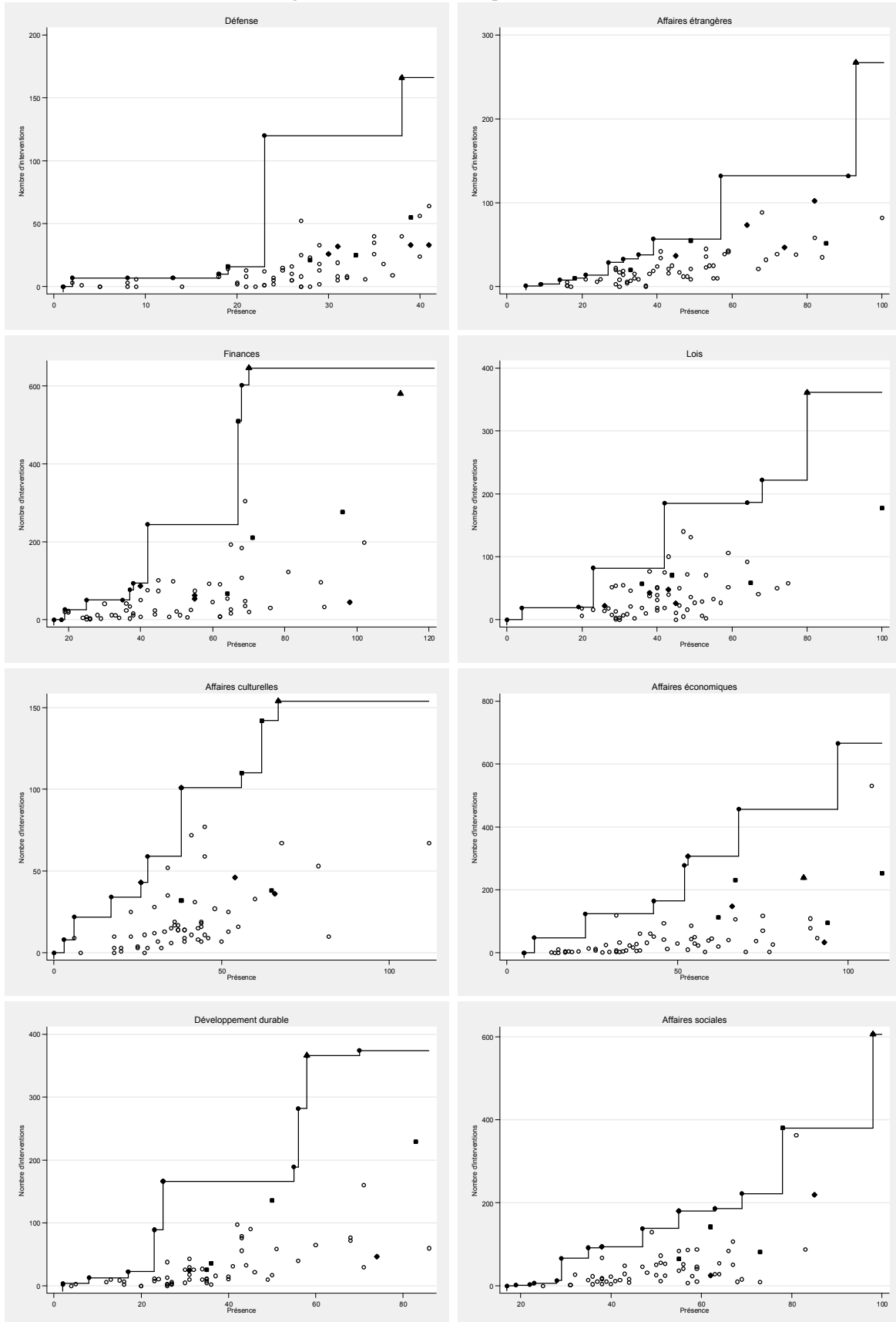


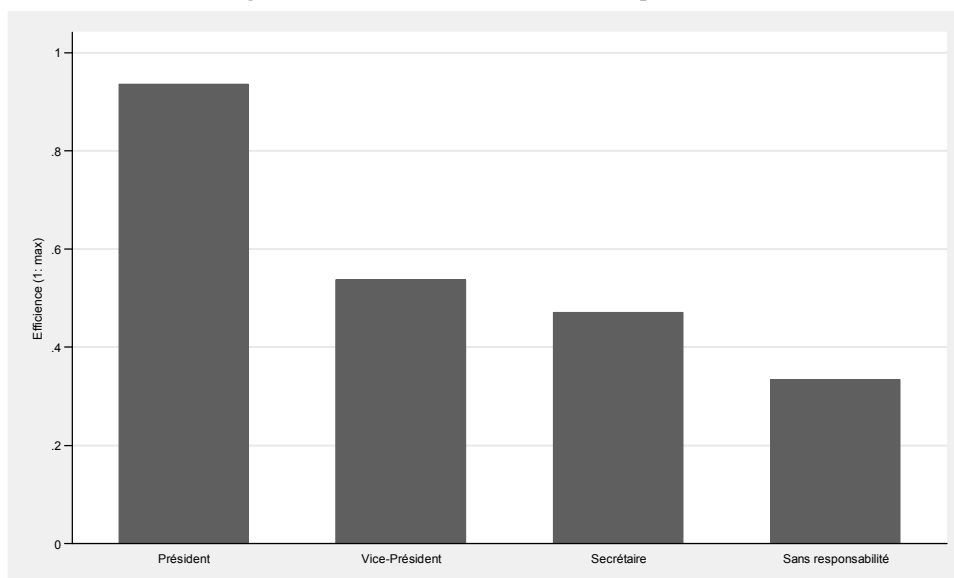
Figure 3. L'efficacité des députés en commission



Source : calculs des auteurs.

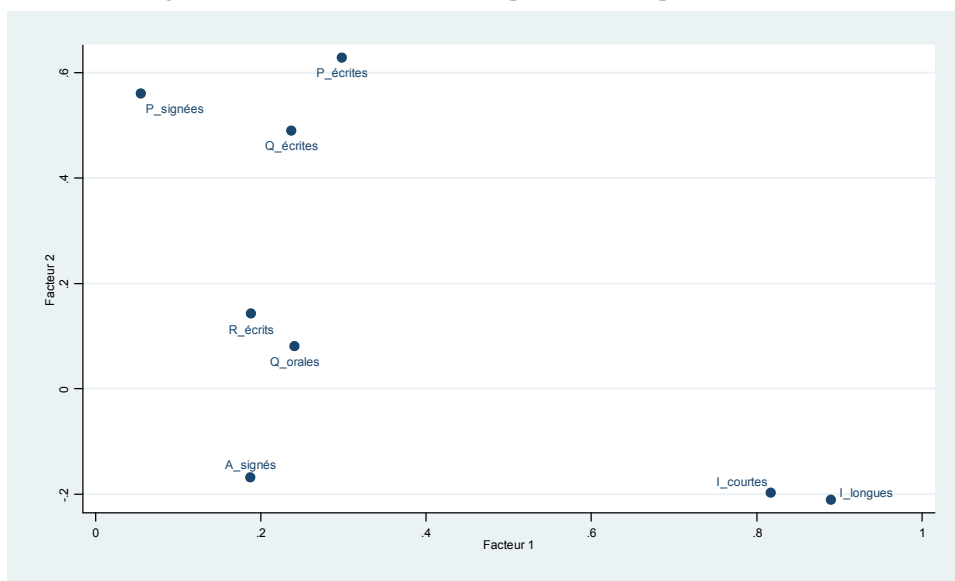
Légende : ▲ Président ◆ Vice-président ■ Secrétaire ○ Député ● Député efficace

Figure 4. Efficience en commission et responsabilité



Source : calcul des auteurs

Figure 5. Variables d'activité des députés dans l'espace des facteurs



Source : calcul des auteurs

Note: A = amendements, I = interventions, P = propositions , Q = questions.