



HAL
open science

Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)

Clément Viktorovitch

► To cite this version:

Clément Viktorovitch. Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012). Science politique. Sciences Po Paris, 2013. Français. NNT : . tel-02424292

HAL Id: tel-02424292

<https://shs.hal.science/tel-02424292>

Submitted on 27 Dec 2019

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.

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Sociologie politique et politiques publiques
Centre d'études européennes

Parler, pour quoi faire ?
La délibération parlementaire
à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)

Clément VIKTOROVITCH

Thèse présentée pour l'obtention du doctorat en Science politique

Sous la direction de Madame la Professeure Florence Haegel

Soutenue le 3 décembre 2013

Jury :

Mme Ruth AMOSSY, Professeure émérite, Université de Tel-Aviv

Mme Florence HAEGEL, Professeure, IEP de Paris (*directrice*)

M. Loïc BLONDIAUX, Professeur des Universités, Université Paris I (*rapporteur*)

M. Yves DÉLOYE, Professeur des Universités, IEP de Bordeaux

M. Bernard MANIN, Directeur d'études, EHESS / New York University (*rapporteur*)

M. Olivier ROZENBERG, Associate professor, IEP de Paris

À mes parents

Remerciements

Mes premiers et plus vifs remerciements sont adressés à Florence Haegel, dont la patience et la présence, la curiosité et les remarques ont été inestimables tout au long de ces années.

Cette thèse doit par ailleurs énormément à Alain Delcamp et Olivier Rozenberg, dont les conseils m'ont permis de trouver un chemin dans les couloirs des assemblées parlementaires et les dédales des *legislative studies*, ainsi qu'au Sénat, grâce auquel j'ai bénéficié d'un contrat doctoral.

Mon enquête de terrain n'aurait pas été possible sans la bienveillance des députés et sénateurs membres des Commissions des Lois et des Finances, et avant tout de leurs présidents Jean Arthuis, Jérôme Cahuzac, Jean-Jacques Hyest, Philippe Marini, Jean-Pierre Sueur et Jean-Luc Warsmann. Ma gratitude va également aux administrateurs des deux assemblées, qui ont su me guider et m'aider tout au long de ma recherche. Merci notamment à Georges Bergougous, Valérie Douchez-Josse, Daniel Hochedez, Camille Mangin, Dominique Meunier-Ferry, Jean-Paul Richard et Eric Tavernier, ainsi que, plus généralement, à l'ensemble des fonctionnaires qui m'ont accueilli avec chaleur au sein des commissions permanentes. J'ai une pensée toute particulière pour les administrateurs que j'ai eu le privilège et le plaisir de côtoyer au sein du GEVIPAR, et dont l'appui et les conseils furent si précieux : Nicolas Braganti, Philippe Mazet, Eric Thiers et Charles Waline.

Je remercie tous les chercheurs qui, au fil des séminaires, journées d'études et colloques, ont enrichi de leurs remarques les étapes intermédiaires de cette thèse, ainsi que l'ensemble des membres et du personnel du Centre d'études européennes de Sciences Po, grâce auxquels j'ai pu travailler dans un environnement idéal. Ma reconnaissance va notamment à Sophie Duchesne, David Smadja et Philippe Urfalino. Ils ont exercé sur cette étude une profonde influence, qu'ils ne soupçonnent d'ailleurs peut-être pas.

J'adresse enfin d'infinis remerciements à Anne Kerviel et Yves Luzinier, qui ont accepté d'être des relecteurs infatigables, ainsi qu'à mes parents, pour leur indéfectible soutien.

Et merci à Mathilde, d'être elle, d'être là.

Sommaire

Sommaire.....	6
Introduction générale.....	9
Première partie introductive :	
Cadrage problématique et méthodologique.....	13
Chapitre 1 : Pourquoi étudier les débats parlementaires ? Éléments de problématisation, entre théorie politique et analyse institutionnelle.....	15
I- Cadre Théorique : Le Parlement, institution délibérative	15
II- Etat de la recherche	40
Conclusion.....	73
Chapitre 2 : Comment étudier les débats parlementaires ? Une approche méthodologique comparative et argumentative.....	77
I- Des hypothèses théoriques aux variables de la comparaison	79
II- Méthodologie : analyse argumentative et théorie ancrée	100
III- Le corpus de données	116
Conclusion.....	130
Deuxième partie :	
Les débats parlementaires au sein du travail législatif.....	133
Chapitre 3 : Les commissions permanentes, entre identification et évitement des désaccords.....	135
I- Des réunions à huis clos ?.....	139
II- Les commissions parlementaires : des institutions multiformes	157
Conclusion.....	181
Chapitre 4 : La séance publique, entre enregistrement et arbitrage des décisions.....	185
I- L'enregistrement des rapports de forces, quotidien des hémicycles	187
II- L'arbitrage des décisions, incertitude de la séance publique	198
Conclusion.....	226

Troisième partie :	
Un Parlement délibératif ?.....	229
Chapitre 5 : Le Parlement, enceinte de la discussion délibérative.....	231
I- Étudier la délibération au Parlement.....	233
II- Les discussions délibératives : des îlots sur l’océan des débats parlementaires.....	244
III- La prise de décision délibérative, un processus itératif.....	282
IV- Le Parlement, un espace de négociation ?	301
Conclusion.....	318
Chapitre 6 : Le Parlement, tribune du débat contradictoire.....	323
I- L’existence d’un auditoire extérieur.....	327
II- La confrontation de deux positions opposées	344
III- Le respect du principe de raison pertinente	365
IV- Les vertus du débat contradictoire.....	383
Conclusion.....	406
Conclusion générale	413
I- Une contribution à l’étude de la délibération.....	414
II- Une contribution aux études parlementaires	427
III- Axes de recherche prospectifs	433
Bibliographie générale	441
Table des matières	461

Introduction générale

« Député : Trop de bavards à la Chambre. Ne font rien. »
*Gustave Flaubert, Dictionnaire des idées reçues.*¹

« Le jeu combiné d'un espace public ayant sa base dans la société civile et d'une formation de l'opinion et de la volonté institutionnalisée dans les organismes parlementaires de l'Etat de droit offre un bon point de départ pour une traduction sociologique du concept de politique délibérative. »

*Jürgen Habermas, Droit et démocratie.*²

Une assemblée vaine et bavarde, perdant son temps en palabres pendant que la Nation se meurt d'indécision. En une « idée reçue », Flaubert croquait et dénonçait l'antiparlementarisme de son époque, selon lequel il y aurait dans la conduite publique des discussions une futilité nuisant à l'action³. S'ils ne disparaissent pas avec l'instauration de la Cinquième République, les discours acerbes sur le Parlement tendent toutefois à se modifier. On ne lui reproche plus son incapacité à arrêter une décision, mais plutôt son impuissance à infléchir les politiques publiques. Les juristes concluent très vite à l'abaissement structurel du pouvoir législatif dans la Constitution de 1958. Sous le triple effet de la rationalisation du parlementarisme, du fait majoritaire et de la discipline partisane, les assemblées parlementaires seraient réduites au rang de simples chambres d'enregistrement des décisions de l'exécutif. A partir de là, c'est l'épreuve de la

¹ FLAUBERT Gustave, *Dictionnaire des idées reçues*, dans *Œuvres*, t.2, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1952 (1913), p.1006.

² HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p.398.

³ Voir CARON Jean-Claude, GARRIGUES Jean (dir.), « Numéro spécial : L'antiparlementarisme en France », *Parlement[s]*, hors-série 9, 2013 ; JEANNEAU Benoît, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p.23-34.

discussion elle-même qui aurait progressivement abandonné l'enceinte des hémicycles⁴. Les discussions se seraient polarisées et les affrontements radicalisés, faisant du Parlement l'un des nombreux théâtres d'ombres de la compétition politique. Il n'y aurait plus besoin d'y débattre, dès lors que voter suffirait à enregistrer des décisions élaborées en amont de l'examen législatif. Quand certains regrettent l'âge d'or du « Parlement de l'éloquence »⁵, d'autres, plus prosaïques, en viennent alors à se demander : « un Parlement, pour quoi faire ? »⁶.

Tout condensé et caricatural qu'il soit, cet état des lieux a le mérite de mettre en perspective le sous-investissement dont les débats parlementaires font l'objet au sein de la science politique française et, dans une large mesure, internationale. Jusqu'à très récemment, les études parlementaires ont amplement ignoré l'analyse des discours et des discussions, préférant recourir à l'utilisation d'indicateurs quantitatifs, à la réalisation d'entretiens ou à la conduite d'observations ethnographiques. Elles laissaient ainsi dans l'ombre ce qui demeure pourtant la principale activité quotidienne des représentants : s'exprimer, argumenter, converser – en un mot, parler. Parallèlement, il est éloquent que la multiplication des travaux se revendiquant des théories de la délibération ne se soit pas traduite par un intérêt nouveau pour les débats parlementaires. Les assemblées se caractérisent précisément par des procédures rigoureuses, une relative homogénéité sociologique et de multiples espaces de discussions. Elles auraient ainsi pu apparaître comme un laboratoire naturel de la délibération. Les travaux empiriques ont pourtant tendu à se focaliser sur les institutions favorisant la participation directe des citoyens – dussent-elles, parfois, être créées de toutes pièces pour l'occasion.

Cette thèse entend prendre au sérieux les critiques adressées au Parlement, afin d'en interroger empiriquement la validité. Elle est donc, en premier lieu, une étude de *la délibération parlementaire*. Nous verrons qu'au sein de la théorie politique, deux conceptions de la dynamique délibérative tendent aujourd'hui à s'affronter. Dans une perspective dialogique, la délibération est envisagée classiquement comme une discussion orientée vers la recherche du consensus. Dans une perspective rhétorique, elle est davantage conçue comme un débat contradictoire devant favoriser la formation du jugement des citoyens. Il s'agira donc d'évaluer dans quelle mesure les débats parlementaires respectent les exigences normatives de ces deux dynamiques – faute de quoi la délibération aurait effectivement déserté l'enceinte des assemblées. En second lieu, cette thèse apparaît également comme une étude *des délibérations parlementaires*. L'expression tend en effet à ne pas désigner seulement les discussions précédant une prise de décision, mais également

⁴ MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p.277-278.

⁵ ROUSSELIER Nicolas, *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

⁶ CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

la prise de décision elle-même⁷. Dans cette optique, il s'agira d'analyser les conditions d'élaboration des votes arrêtés en séance publique, afin de déterminer s'ils traduisent systématiquement les préférences du gouvernement ou si, au contraire, les représentants disposent d'une certaine marge d'influence sur la législation. Cette thèse entend ainsi contribuer à replacer les débats parlementaires au cœur de l'étude de la délibération d'une part, des études parlementaires d'autre part.

Je me suis concentré, pour se faire, sur les débats législatifs au Parlement français. Ils ont été saisis au sein de tous les espaces dans lesquels ils se déploient : Assemblée nationale et Sénat ; commissions permanentes, séances publiques et commissions mixtes paritaires. Une telle étude ne pouvait être déployée que dans une temporalité très contemporaine. Mon corpus commence ainsi en 2008, au lendemain d'une révision constitutionnelle ayant considérablement modifié la conduite des débats parlementaires, pour s'achever en 2012, juste avant que les élections législatives ne signent le début d'une nouvelle Législature.

La première partie de cette thèse est introductive. Je reviendrai tout d'abord sur le rôle du Parlement au sein des théories de la délibération, ainsi que sur l'état de la recherche en science politique concernant les assemblées législatives françaises d'une part, les débats parlementaires d'autre part. Je serai ainsi en mesure de dégager avec précision le cadrage problématique de cet étude (chapitre 1). Je pourrai alors me tourner vers les enjeux méthodologiques qu'elle soulève, ce qui sera l'occasion de mettre en valeur l'apport de l'analyse argumentative du discours à l'étude des débats parlementaires. Cela m'amènera à préciser l'ancrage disciplinaire de cette thèse qui, pour relever en premier lieu de la science politique empirique, n'en possède pas moins des implications du point de vue de la théorie politique et des sciences de la communication (chapitre 2). La deuxième partie sera, quant à elle, centrée avant tout sur les études parlementaires. J'envisagerai d'abord le rôle des commissions permanentes au sein du travail parlementaire, en montrant qu'elles constituent tantôt des espaces de recherche du consensus, tantôt des espaces d'identification des désaccords (chapitre 3). J'aborderai ensuite l'influence de la séance publique sur l'élaboration de la législation, en identifiant son double rôle d'enregistrement des rapports de forces et d'arbitrage des propositions (chapitre 4). Enfin, la troisième partie s'inscrira davantage dans l'étude de la délibération. J'examinerai le double rôle du Parlement à cet égard, à la fois enceinte de discussions délibératives (chapitre 5) et tribune de débats contradictoires (chapitre 6). Au delà des seuls résultats empiriques concernant les assemblées parlementaires françaises, ces deux chapitres seront également l'occasion de dégager, de manière inductive, quelques éléments de contribution aux théories de la délibération elles-mêmes.

⁷ « Délibération. 1) Action de délibérer en vue de prendre une décision. 2) Par métonymie : décision résultant d'une délibération ». *Trésor de la langue française*, t.6, Paris, CNRS, 1978, p.1024-1025.

Première partie introductive :
Cadrage problématique et méthodologique

Chapitre 1 :

Pourquoi étudier les débats parlementaires ? Éléments de problématisation, entre théorie politique et analyse institutionnelle

L'étude des dynamiques de discussion parlementaires se situe à la confluence de deux domaines de recherche qui n'ont jusqu'alors que peu dialogué : les théories de la délibération d'une part (I), les études législatives d'autre part (II). Ce premier chapitre introductif a pour objectif de dresser l'état des connaissances concernant les débats parlementaires au sein de ces deux sphères. Je pourrai ainsi identifier les enjeux soulevés par cette thèse, et dégager des éléments de problématisation (III). Notons enfin que les propos développés ici concernent le Parlement dans son ensemble, en tant qu'institution délibérante. Les distinctions à introduire entre Chambre Haute et Chambre Basse, séance publique et commissions, seront abordées dans le chapitre suivant.

I- Cadre Théorique : Le Parlement, institution délibérative

Si les théories de la délibération constituent aujourd'hui un important courant de la philosophie politique, elles demeurent confrontées à plusieurs défis majeurs, parmi lesquels le « dilemme de l'échelle ». Dès lors que l'on fait reposer la légitimité des décisions politiques sur la délibération de tous ceux auxquels elles s'imposent, comment penser une telle procédure à l'échelle des sociétés contemporaines, constituées de dizaines de millions de citoyens ? En dépit de cette tension, plusieurs travaux demeurent inscrits dans une conception dialogique de la délibération. Ils ont ainsi été amenés à mettre en avant l'idée d'un « système délibératif », organisé en une multitude d'espaces de discussion entre lesquels circulent informations, points de vue et arguments (A). D'autres auteurs ont préféré, au contraire, se retrancher sur un modèle rhétorique de la délibération. La participation de tous les citoyens aux discussions s'efface alors devant la possibilité d'assister à un débat public extensif sur tous les enjeux engageant la collectivité (B).

Dans un cas comme dans l'autre, l'institutionnalisation de l'idéal délibératif repose en partie sur les assemblées parlementaires. Dans le premier cas, le Parlement apparaîtrait comme le cœur décisionnel du système délibératif : l'enceinte fermée où convergeraient toutes les contributions ayant émergé durant le débat public, et où une prise de décision interviendrait au terme d'une discussion délibérative rigoureuse. Dans le second cas, le Parlement constituerait l'une des tribunes du débat contradictoire : des orateurs soutenant des positions antagonistes y confronteraient leurs arguments, afin de permettre aux citoyens de se forger une opinion éclairée sur les enjeux publics. Or, plusieurs travaux convergent précisément pour souligner la coexistence, au sein du Parlement, français de deux dynamiques de discussions antinomiques – l'une fondée sur la collaboration, l'autre sur la confrontation. Dès lors, si l'on désire prendre la mesure de la distance séparant la réalité sociale des institutions délibératives idéales, il importe d'étudier l'écart existant entre ces dynamiques parlementaires empiriques et les exigences normatives de la théorie politique (C). Enfin, ce bilan de la place du Parlement au sein de la littérature théorique sur la délibération interroge plus largement sur l'écart existant encore entre démocratie délibérative et démocratie parlementaire (D).

A- Le Parlement, clef de voûte du système délibératif

1) L'idéal délibératif

Depuis une vingtaine d'années, le concept de « délibération » a trouvé un écho grandissant au sein des travaux de théorie normative, puis de sociologie politique – au point que l'on puisse désormais parler d'un véritable « tournant délibératif »⁸. Cette effervescence intellectuelle n'est pas allée sans une certaine dilution du concept lui-même, qui se trouve aujourd'hui tiraillé entre plusieurs acceptations divergentes, sinon antinomiques⁹. Il demeure malgré tout possible de discerner un fondement commun à l'ensemble de ces recherches : l'idée que la légitimité des décisions démocratiques ne peut résider dans le seul fait qu'elles aient été ratifiées par le suffrage du peuple ; il faut également qu'elles aient passé l'épreuve de la délibération citoyenne. « La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte

⁸ SINTOMER Yves, TALPIN Julien, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons Politiques*, n°42, 2011, p.5-13.

⁹ BÄCHTIGER André, NIEMEYER Simon, NEBLO Michael, STEENBERGEN Marco, STEINER Jürg, « Symposium: Toward More Realistic Models of Deliberative Democracy. Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities », *Journal of Political Philosophy*, n°18/1, 2010, p.32-63.

de la délibération de tous »¹⁰. Le concept même de démocratie connaîtrait ainsi un véritable changement paradigmatique.

Partant de là, les différents auteurs divergent quant à la manière de caractériser cette procédure délibérative. J'aimerais m'arrêter avant tout sur la conception développée par Jürgen Habermas¹¹. Ce choix tient à trois raisons. Il s'agit tout d'abord d'une des pensées fondatrices de ce courant – sinon même son acte de naissance. En tant que telle, c'est une référence citée par l'ensemble des travaux sur la délibération. Elle en constitue par ailleurs probablement la perspective la plus exigeante. Cela permet d'introduire un horizon normatif à ce travail empirique, en étudiant dans quelle mesure la plus exigeante des délibérations est néanmoins susceptible de prendre place au sein de la réalité sociale. Enfin, Habermas est probablement le théoricien de la délibération ayant réservé dans ses travaux la plus grande place à l'institution parlementaire¹². Il s'impose ainsi naturellement comme l'une des références principales de cette étude.

Dans sa *Théorie de l'agir communicationnel*, Habermas conçoit la délibération comme une discussion au sein de laquelle les interlocuteurs sont liés par deux « engagements illocutoires »¹³ : accepter de justifier chacune de leurs prises de position, et accepter de se laisser convaincre par les arguments qui apparaîtraient les plus solides. Si cette discussion pouvait se dérouler à une échelle suffisamment large pour inclure toutes les personnes concernées par la question posée, et dans un temps suffisamment long pour que l'intégralité des informations et des arguments aient été échangés, elle ne pourrait alors que mener au consensus sous l'effet de « la force non violente du meilleur argument »¹⁴. Né de la confrontation de l'ensemble des points de vue et des expériences, ce consensus pourra de surcroît être considéré comme « rationnel », et constituer ainsi le fondement d'une volonté générale démocratiquement légitime. Le concept de raison, saisi au prisme de l'intersubjectivité, devient un socle sur lequel il est possible de bâtir une redéfinition normative de la démocratie.

Loin de faire l'unanimité, la pensée habermassienne n'a cessé d'être l'objet de contestations. Je ne m'arrêterai pas sur les – sérieuses – critiques inscrites dans une perspective

¹⁰ MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n°33, 1985, p.72-94 (ici p.83).

¹¹ Pour les deux ouvrages essentiels : HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

¹² Voir *infra*, I-A-2, « Prendre la démocratie délibérative au sérieux : la redécouverte de l'institution parlementaire ».

¹³ A la suite de John Austin, Jürgen Habermas distingue deux types d'actes de langage : les interactions « illocutoires », par lesquelles les individus s'engagent ensemble dans la poursuite du consensus, et les interactions « perlocutoires », par lesquels ils cherchent à utiliser le langage de manière stratégique, afin d'influer sur le comportement d'autrui dans l'objectif de servir leur propre utilité. Voir HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, *op.cit.*, p.14 ; et plus largement AUSTIN John, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Le Seuil, 2002 (1962).

¹⁴ L'expression, devenue canonique, se trouve notamment dans HABERMAS Jürgen, *Morale et communication : conscience morale et activité communicationnelle*, Paris, Les Éditions du Cerf, 1996.

historique ou sociologique, selon lesquelles Habermas prétendrait universaliser une conception restreinte, élitaire et bourgeoise, de l'espace public et de la délibération¹⁵. Il me faut en revanche m'attarder dès maintenant sur quelques unes des objections contestant la logique interne des théories habermassiennes. L'une des plus sérieuses a été soulevée, indirectement, par John Rawls. Dans son deuxième ouvrage majeur, *Libéralisme politique*, celui-ci soutient en effet qu'un consensus à l'échelle d'un peuple n'est pas seulement irréalisable : il est aussi et surtout irréaliste. Chaque citoyen inscrit en effet sa vie dans la perspective d'une ou plusieurs « doctrines compréhensives », qui relèvent du domaine des valeurs ou des croyances. En ce sens, elles se situent précisément en dehors de l'argumentable, et en tant que telles ne pourront jamais faire l'objet d'un accord unanime. Il n'existe ainsi qu'un seul domaine pour lequel les citoyens peuvent, et même doivent, atteindre un consensus : l'établissement de règles et de valeurs garantissant leur vivre-ensemble dans le respect des différentes doctrines compréhensives – ce que Rawls nomme leur « conception politique ». Espérer parvenir à l'unanimité sur quoi que ce soit d'autre serait chimérique – du moins tant que les citoyens n'y sont pas contraints par l'usage illégitime de la violence¹⁶.

En marge de cette objection rawlsienne, Habermas lui-même concède que son processus d'entente ne va pas sans poser une série de difficultés. En premier lieu, il présuppose des citoyens qu'ils soient effectivement animés par la volonté de coopérer les uns avec les autres, et acceptent pour cela de respecter les deux obligations illocutoires – une perspective qui ne va pas de soi empiriquement. En second lieu, et surtout, Habermas est contraint d'avoir recours à des « conditions idéales de communication », dans lesquelles une discussion est supposée pouvoir admettre un nombre quasi-illimité de participants, et se poursuivre sur un temps quasi-infini. Pour autant, son ambition n'est pas seulement d'en rester à une théorie normative de la connaissance, mais bien d'élaborer une philosophie politique qui soit « en quelque sorte incorporée à la réalité sociale »¹⁷.

Habermas parvient à sortir de ce dilemme en avançant que la discussion délibérative ne doit être comprise ni comme une procédure empirique, ni comme une pure idéalisation. Il s'agit au contraire d'un « idéal régulateur », vers lequel il est possible de tendre sans jamais l'atteindre parfaitement¹⁸. Dès lors, il devient possible de contourner l'idéalisation d'une discussion se poursuivant sur un temps infini, en réintroduisant la notion de décision majoritaire. Pour Habermas, même si une discussion délibérative ne peut se poursuivre assez longtemps pour

¹⁵ Voir notamment NEGTE, Oskar, *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot, 2007.

¹⁶ RAWLS John, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995 (1993), p.83-93 notamment.

¹⁷ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, op.cit., p.24 (et plus largement p.15-31).

¹⁸ *Ibid.*, p.198.

mener au consensus, elle ne restera pas lettre morte pour autant. Durant le temps qu'aura duré cette procédure, les différentes positions auront eu l'occasion de s'enrichir, se nuancer, se renforcer au contact les unes des autres. Plus essentiellement encore, les interlocuteurs auront appris à connaître et comprendre d'autres points de vue que le leur. Même s'il ne viennent pas à y souscrire, cela devrait suffire à garantir que la décision finale, quelle qu'elle soit, respectera et prendra en compte chacune des positions, fussent-elles minoritaires. Parvenue à ce point, la décision peut et doit être arrêtée par un vote : la procédure de discussion délibérative, si elle a été appliquée avec sincérité, suffit à garantir que la décision finale comporte une part de rationalité – fut-elle imparfaite¹⁹.

Reste, alors, à résoudre le problème d'une procédure devant associer l'intégralité des individus concernés par la question débattue. Comment penser une discussion délibérative à l'échelle nationale, voire internationale, où chaque décision engage des millions de personnes ? Les contraintes ne sont pas seulement matérielles, mais aussi et surtout cognitives : par quels moyens des êtres humains pourraient-ils analyser et synthétiser une telle quantité de contributions différentes²⁰ ? Au delà de la seule philosophie habermassienne, il y a là un défi auquel sont confrontés tous les penseurs de la délibération : la viabilité à l'échelle macro-politique d'une procédure largement – voire inconditionnellement – inclusive.

2) Prendre la « démocratie délibérative » au sérieux : la redécouverte de l'institution parlementaire

Face au dilemme d'une délibération à grande échelle, de nombreux auteurs – théoriciens comme empiristes – ont décidé de se recentrer exclusivement sur l'étude de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « mini-publics ». Il s'agit de petit groupes constitués de citoyens ordinaires plus ou moins représentatifs de la population nationale, et dont la discussion est encadrée par un ensemble de procédures sensées permettre l'émergence d'une dynamique délibérative : jurys citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs – parmi d'autres²¹. Certains points de vue considèrent cette tendance comme un abandon : incapables de faire face à l'enjeu de la transition vers une véritable « démocratie délibérative », les chercheurs se seraient retranchés derrière les frontières de la seule « délibération démocratique ». Ayant abdiqué l'idéal d'une opinion publique éclairée au profit de l'opinion de publics éclairés, l'étude de la

¹⁹ *Ibid.*, p.199.

²⁰ WALZER Michael, « Deliberation, and What Else? », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford University Press, 1999, p.58-69.

²¹ La littérature sur les mini-publics étant devenue surabondante, je me permets de renvoyer à la synthèse récente établie par BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n°1, 2011, p.8-35.

délibération apparaîtrait largement mutilée de sa profondeur normative²². Moins pessimistes, d'autres auteurs considèrent au contraire que les mini-publics sont susceptibles d'avoir une influence déterminante sur le système politique dans son ensemble. Dès lors, c'est précisément ce lien micro-macro qu'il conviendrait d'interroger en premier lieu²³.

En marge de ces travaux focalisés principalement sur l'étude des mini-publics, d'autres auteurs n'ont pas renoncé à élaborer une véritable théorie de la « démocratie délibérative » qui pense la délibération à l'échelle de la société – au premier rang desquels Jürgen Habermas lui-même. Dans *Droit et Démocratie*, il suggère de concevoir l'espace public délibératif comme clivé en deux sphères distinctes : citoyenne et gouvernementale. Très hétérogène, la sphère citoyenne comprend à la fois l'espace épisodique des rues et des cafés, l'espace davantage structuré des associations, mais également l'espace abstrait des médias de masse. C'est en son sein que les citoyens peuvent acquérir de l'information et échanger leurs points de vue, pour *in fine* se forger et éventuellement faire valoir leurs propres contributions. Cette sphère citoyenne permet d'identifier les problèmes émergents en même temps que l'éventail de leurs solutions possibles. Elle ne saurait toutefois constituer un espace décisionnel : fluide et informelle, la communication y est également hétérogène et asymétrique. Au contraire, la prise de décision démocratique ne peut intervenir qu'au sein d'un espace homogène, réglé par une procédure de discussion rigoureuse²⁴.

Pour Jürgen Habermas, seul le Parlement peut constituer la sphère décisionnelle de l'espace public démocratique. Les débats y sont encadrés par des règles très strictes ; les interlocuteurs y sont en nombre restreint et disposent pour s'informer de ressources très importantes. Par le débat parlementaire, les contributions citoyennes peuvent se cristalliser en volonté populaire, et prendre force de contrainte par le droit. Encore faut-il que les représentants respectent deux exigences fondamentales. D'une part, ils doivent rester ouverts aux contributions issues de l'espace public. D'autre part, il est nécessaire que ces représentants respectent eux-mêmes les obligations constitutives de la procédure de discussion délibérative. Ils doivent donc accepter de se rallier, dans le cours des échanges, à ce qui apparaîtra comme le meilleur argument – y compris s'il a été proposé par un parlementaire d'une autre formation ou s'il est issu d'une contribution de la société civile²⁵. Dès lors que ces deux conditions sont

²² CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *Political Theory*, n°37/3, 2009, p.323-350.

²³ GOODIN Robert E., DRYZEK John S., « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, n°34/2, 2006, p.219-244 ; FUNG Archon, « Minipublics: Deliberative Designs and their Consequences », dans ROSENBERG Shawn W. (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Londres, Palgrave, 2008, p.159-182.

²⁴ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, *op.cit.*, p.386-414.

²⁵ *Ibid.*, p.189-191.

réunies, le Parlement peut devenir le centre du « pouvoir communicationnel » : au sein de ce flux ininterrompu de la communication, les citoyens et leurs représentants sont associés pour devenir, dans et par la discussion, les véritables forgerons de la volonté générale²⁶.

Jürgen Habermas propose ainsi un modèle discursif à deux voies, dans lequel le Parlement joue un rôle fondamental. A sa suite, de nombreux théoriciens du politique ont exploré les mérites et les limites de cette conception « systémique » de la démocratie délibérative²⁷. Jane Mansbridge fut l'une des premières à s'inscrire dans cette perspective, en cherchant à y réintroduire les discussions quotidiennes (*everyday talk*)²⁸. Elle met ainsi en avant l'idée d'un continuum de la délibération, commençant par les discussions privées au sein des relations familiales, amicales et professionnelles, pour s'étendre jusqu'aux assemblées représentatives. Entre ces deux pôles, les arguments et les points de vue circulent, s'enrichissent et se nuancent, afin d'aboutir à une prise de décision ayant été irriguée par l'ensemble des contributions citoyennes²⁹. Jane Mansbridge reste ainsi très proche de la pensée habermassienne, au même titre que John Parkinson. Celui-ci distingue deux espaces distincts au sein du système délibératif : celui de la prise de décision – qu'il assimile essentiellement au Parlement –, et celui du seul échange d'arguments. Pour être légitimes, les individus investis du pouvoir de décision doivent être pleinement responsables devant les autres citoyens. Cela implique la sanction de l'élection au terme du mandat, mais également l'existence d'un contact permanent entre les représentants et leurs mandants. De cette manière, les citoyens peuvent s'assurer que l'ensemble des contributions issues de l'espace public sont bien relayées au sein du Parlement, et inversement les élus peuvent rendre compte des raisons qui les ont amenés, au cours des discussions délibératives parlementaires, à abandonner ou amender telle ou telle proposition dont ils avaient été saisis. L'apport de John Parkinson tient à son effort pour institutionnaliser le lien entre contributions citoyennes et débats parlementaires, qui doit notamment passer par la mise en place de mini-publics rassemblant les élus et leurs électeurs³⁰. Ce rôle des mini-publics comme interface entre les citoyens et les décideurs a également été mis en avant par Carolyn

²⁶ *Ibid.*, p.398.

²⁷ GIRARD Charles *et al.*, « Vers un système délibératif mondial ? Entretien avec John Dryzek », *Participations*, n°2/1, 2012, p.167-180.

²⁸ Sur le caractère délibératif des discussions quotidiennes, voir également HAEGEL Florence, DUCHESNE Sophie, « Avoiding or Accepting Conflict in Public Talk », *British Journal of Political Science*, n°37, 2007, p.1-22 ; CONOVER Pamela Johnston, SEARING Donald D., « Studying 'Everyday Political Talk' in the Deliberative System », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.269-283 ; DRUCKMAN James N., NELSON Kjersten R., « Framing and Deliberation: How Citizens' Conversations Limit Elite Influence », *American Journal of Political Science*, n°47/4, 2003, p.729-745.

²⁹ MANSBRIDGE Jane, « Everyday Talk in the Deliberative System », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on 'Democracy and Disagreement'*, New York / Oxford, Oxford University Press, 1999, p.211-239.

³⁰ PARKINSON John, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Hendriks, qui introduit une distinction entre des « sphères discursives » formelles et informelles. L'originalité de sa contribution consiste à penser le système délibératif comme un réseau, et non comme un simple continuum. Elle met ainsi l'accent moins sur la prise de décision en tant que telle, que sur les acteurs y ayant contribué. Le statut des assemblées représentatives s'en trouve déprécié : elles ne sont plus qu'un des acteurs de la décision, aux côtés du gouvernement, de l'administration, des collègues d'experts ou des groupes d'intérêt³¹. Enfin, à travers la notion de « moments délibératifs séquencés », Robert Goodin met en avant un proto-système délibératif où le Parlement apparaît comme une interface essentielle entre les partis politiques et les citoyens³².

En dépit de profondes divergences d'un auteur à l'autre, on voit ainsi se dessiner une architecture commune au sein de cette pensée systémique. Dans un effort de synthèse, John Dryzek dégage ainsi cinq éléments constitutifs du système délibératif : un espace public, un espace de décisions, des mécanismes de transmission entre celui-là et celui-ci, des mécanismes de responsabilité engageant celui-là auprès de celui-ci, et enfin des mécanismes de méta-délibération permettant à l'ensemble des acteurs d'avoir une capacité réflexive à délibérer sur l'organisation du système délibératif lui-même³³.

Le Parlement n'apparaît donc pas seulement comme l'un des piliers du système délibératif : pour une partie des auteurs que je viens de citer – au premier rang desquels Jürgen Habermas –, il en est la clef de voûte. C'est dans l'idée d'assemblées représentatives délibérantes, ouvertes à l'ensemble des contributions issues de l'espace public et dont les membres doivent répondre de leurs discussions devant les citoyens, que pourrait s'actualiser l'idéal délibératif à l'échelle des sociétés contemporaines. Du point de vue des études parlementaires, cette perspective fixe un véritable agenda de recherche. Il faut en premier lieu déterminer dans quelle mesure et par quels canaux les représentants sont effectivement exposés aux contributions issues de l'espace public, et dans quelle proportion et avec quel succès ces contributions sont ensuite relayées dans le débat parlementaire. En second lieu, il convient d'analyser les débats au sein des

³¹ HENDRIKS Carolyn M., « Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy », *Political Studies*, n°54, 2006, p.486-508.

³² Dans la perspective de Robert Goodin, les partis politiques ont notamment pour rôle de fournir aux électeurs des argumentations politiques rigoureuses devant venir « cadrer » le débat public. Les assemblées représentatives deviennent alors l'espace privilégié – mais non exclusif – où ces schèmes argumentatifs peuvent être exposés et diffusés dans toute leur complexité auprès des citoyens. Remarquons que ce modèle, où les partis proposent et les électeurs disposent, se situe à la frontière de la notion même de délibération. Robert Goodin n'hésite d'ailleurs pas à le qualifier de « Schumpeterianisme délibératif » : les partis ne feraient pas que sélectionner les candidats et élaborer les plates-formes programmatiques au sein de la compétition politique, ils fourniraient également les argumentations qui viendraient ensuite enrichir le débat public. GOODIN Robert E., « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.182-196.

³³ DRYZEK John S., « Global Democratization: Soup, Society, or System? », *Ethics & International Affairs*, n°25/2, 2011, p.211-234.

différentes arènes parlementaires – commissions et séance publique principalement –, afin de savoir s'ils répondent effectivement aux exigences de la procédure de discussion délibérative. Il sera ainsi possible de déterminer l'écart existant entre la réalité sociale et l'idéal régulateur d'un système parfaitement délibératif, et éventuellement de formuler des propositions visant à réduire cette distance.

C'est à la seconde interrogation que cette recherche ambitionne d'apporter des éléments de réponses. Il ne s'agit guère d'un terrain vierge, plusieurs travaux ayant déjà eu le souci d'étudier – voire de mesurer – le caractère délibératif des discussions parlementaires. Mais comme nous le verrons, les plus ambitieux d'entre eux souffrent de graves lacunes méthodologiques, en plus de passer entièrement sous silence le cas français³⁴.

B- Le Parlement, tribune du débat contradictoire

1) Vers un « tournant rhétorique » ?

Les travaux fondés sur l'idée d'un système délibératif semblent offrir une première solution au problème d'échelle que rencontre l'idéal délibératif au sein des sociétés de grande taille. Mais pour d'autres auteurs, ce dilemme tendrait à se dissoudre de lui-même dès lors que l'on réintroduirait la rhétorique au sein de la pensée délibérative.

Les premiers efforts pour lier rhétorique et délibération remontent aux années 1990, dans le sillage des travaux accusant la pensée habermassienne d'être intrinsèquement élitaire. Pour ces auteurs, la capacité à mener une discussion logique, dépassionnée et désintéressée serait très inégalement répartie au sein de la société. Restreindre la délibération à ce type de communication reviendrait *de facto* à en exclure les individus défavorisés et issus des minorités³⁵. Il serait donc nécessaire d'admettre au sein de la procédure de discussion délibérative des formes de communication plus larges, afin que tous les citoyens aient réellement une chance égale d'y faire valoir leur point de vue. Lynn Sanders suggère d'admettre la pratique du témoignage (*testimony*), par laquelle les individus se contentent de rapporter leurs expériences et leur vécu, sans chercher à les articuler à des raisonnements plus généraux³⁶. Quant à Iris Young, si elle

³⁴ Voir chapitre 5, I, « Etudier la délibération au Parlement ».

³⁵ Pour les deux critiques principales : YOUNG Iris Marion, « Communication and the other: beyond deliberative democracy », dans BENHABIB, Seyla (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p.120-135 ; SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, n°25, 1997, p.347-376.

³⁶ SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *op.cit.* ; voir également GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis F., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p.135-137 ; et COADY Tony A.J., *Testimony: A Philosophical Study*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p.42-53.

reconnaît également l'utilité du témoignage (*storytelling*), elle insiste surtout sur l'importance de la rhétorique. L'appel aux émotions, l'utilisation de l'humour et le recours aux figures de style – notamment les hyperboles – permettraient d'attirer l'attention des interlocuteurs sur des points de vue jusqu'alors marginalisés, tout en intégrant au sein de la discussion délibérative des individus qui en étaient exclus³⁷.

Toutes stimulantes qu'elles soient, ces critiques sont néanmoins fondées sur une lecture discutable de la procédure d'entente habermassienne. Pour son auteur, celle-ci n'impose en effet aux participants que deux obligations fondamentales : argumenter chacune de leurs prises de position, et accepter de se plier à la force du meilleur argument. À aucun moment il n'est fait mention de la forme que devraient revêtir les argumentations. Il n'est nullement nécessaire qu'elles soient *a priori* dépassionnées et conformes aux règles de la logique formelle, puisque c'est dans et par la discussion que les raisons vont peu à peu se parer de ces qualités. Au contraire même : Habermas insiste sur la nécessité que l'intégralité des points de vue existants soient entendus et examinés au cours de la procédure. Si l'un de ces points de vue se révélait tant marginal qu'il ait du mal à émerger, il y aurait probablement lieu d'utiliser toutes les ressources argumentatives disponibles pour lui permettre d'être, coûte que coûte, identifié et examiné. La rigueur de la procédure délibérative suffira à garantir que, dans un second temps, ce point de vue sera expurgé des distorsions et imprécisions qui auront pu être introduites. Loin de proscrire le recours au témoignage, aux émotions et aux figures de style, la pensée habermassienne semble au contraire lui réserver une place toute naturelle³⁸.

Les premières tentatives pour réintroduire la rhétorique au sein des discussions délibératives se sont ainsi rapidement révélées sans objet. En revanche, d'autres voix se sont élevées par la suite, pour proposer de repenser la délibération à l'aune des principes de la rhétorique. Toutes les conceptions fondatrices de la notion de délibération – celle de Jürgen Habermas, mais également celle de Joshua Cohen³⁹, de Jon Elster⁴⁰ ou d'Amy Gutmann et

³⁷ YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.70.

³⁸ Pour une interprétation convergente, voir GIRARD Charles, *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse de doctorat en philosophie, Université Paris I, 2010, p.408-425. En s'écartant de la pensée habermassienne, John Dryzek considère néanmoins lui aussi que toutes les formes de communication sont admissibles dans le cadre d'une procédure délibérative, dès lors qu'elles respectent deux exigences minimales : ne comporter aucun élément de coercition, et pouvoir être justifiées au regard d'un principe d'intérêt général. Voir DRYZEK John S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.57-80.

³⁹ COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans HAMLIN Alan, PETTIT Philip (dir.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, Blackwell, 1989, p.17-34.

⁴⁰ ELSTER Jon, « The Market and the Forum », dans ELSTER Jon, HYLLAND Aanund (dir.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p.103-132.

Dennis Thompson⁴¹ – ont en effet deux caractéristiques en commun. En premier lieu, la délibération est une *discussion* à laquelle tous les individus concernés par la question peuvent prendre part, et dans laquelle règne une stricte égalité entre les participants. En second lieu, seuls doivent y être avancés des arguments qui pourraient être universellement acceptés⁴². Or, ces deux caractéristiques entrent en tension avec les fondements mêmes de la rhétorique, tels qu'ils ont notamment été dégagés par Aristote et réaffirmés depuis par Chaïm Perelman. Dans cette perspective, la rhétorique désigne l'entreprise de conviction d'un orateur sur un auditoire, dont il cherche à « provoquer ou accroître l'adhésion aux thèses [qu'il] présente à [son] assentiment »⁴³. Elle s'étend donc à des situations de communication très vastes, allant des discussions en petit groupe où chacun tente de gagner les autres à son point de vue à des discours publics où quelques orateurs s'expriment devant un auditoire passif. La rhétorique intègre ainsi dans son champ des situations de communication très asymétriques, en stricte contradiction avec l'exigence d'égalité entre participants de la procédure de discussion délibérative. Par ailleurs, la rhétorique ne se comprend qu'en regard d'un auditoire spécifique, qu'il s'agit de convaincre. Cet auditoire peut parfaitement s'étendre à l'intégralité des individus d'un pays – par exemple l'adresse d'un chef d'Etat à ses concitoyens dans une situation de crise. Dans ce cas, les arguments déployés se devront bien d'être acceptables par toutes les personnes concernées. Mais l'auditoire peut également se limiter à un groupe circonscrit et identifié d'individus – c'est *de facto* le cas des discours de campagne électorale, où les candidats ne cherchent pas à convaincre la fraction de l'électorat qui leur est irréductiblement hostile. Il y aura alors lieu d'utiliser les prémisses auxquelles souscrivent spécifiquement les auditeurs, afin de forger les arguments les plus efficaces. Il apparaît ainsi clairement que la rhétorique n'est pas en *contradiction* avec la procédure de discussion délibérative, dans la mesure où celle-ci peut parfaitement être interprétée en termes argumentatifs. En revanche, le modèle dialogique de la délibération entre bien en

⁴¹ GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis F., *Democracy and Disagreement*, *op.cit.*

⁴² A cet égard, la comparaison entre Rawls et Habermas est éclairante. S'ils sont en désaccord quant à la possibilité d'atteindre le consensus par l'intersubjectivité, ils convergent en revanche dans l'exigence que les conclusions issues de la délibération puissent être universellement acceptées. Il en résulte de lourdes conséquences pour la question de la recevabilité des arguments lors d'une discussion publique. Selon John Rawls, le respect du libéralisme politique impose aux interlocuteurs une réduction *a priori* des arguments recevables sur l'espace public. Seuls peuvent être avancés des énoncés découlant de la « conception politique », et donc susceptibles de recueillir l'assentiment de l'ensemble des citoyens – quelles que soient les doctrines compréhensives auxquelles ils adhèrent. *A contrario* Jürgen Habermas n'a pas besoin d'imaginer une telle limitation *ex ante* de la discussion. Selon lui, les engagements illocutoires auxquels consentent les citoyens dans le cadre de la procédure d'entente assurent que la délibération mènera d'elle-même à l'élimination des raisons qui n'auront pu être argumentées de manière satisfaisante, et n'auront donc pas emporté la conviction de l'ensemble des interlocuteurs. Mais ce faisant, l'exigence d'universalité ne disparaît pas : elle se contente de se déplacer des arguments eux-mêmes aux jugements portés à leur rencontre – qui, eux, doivent être guidés par la force universellement acceptable du meilleur argument.

⁴³ PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Presses de l'université de Bruxelles, 2008 (1958), p.5. Bien que cet ouvrage majeur ait été écrit en collaboration avec Lucie Olbrechts-Tyteca, on en attribue classiquement la paternité à Chaïm Perelman. Suivant une tradition établie de longue date, je me risquerai ainsi à parler de « théorie pérelmanienne de l'argumentation ».

tension avec une partie des situations envisagées par la rhétorique, au premier rang desquelles les situations de communication asymétrique voyant quelques orateurs prendre la parole devant un auditoire muet constitué d'une partie seulement des individus concernés par la question en débat⁴⁴. Ce sont précisément à de telles situations que plusieurs auteurs entendent élargir la notion de délibération.

Deux raisons plaideraient principalement pour une ouverture de la délibération aux situations de communication asymétrique. En premier lieu, une telle redéfinition permettrait de réaligner la compréhension contemporaine de la délibération sur le sens que possédait ce concept dans l'antiquité. Aristote reste en cela une référence indépassable : dans ses écrits fondateurs sur la rhétorique, le genre « délibératif » renvoie avant tout au discours d'assemblée où quelques uns parlent et de nombreux écoutent⁴⁵. Plus généralement, si tous les citoyens étaient effectivement admis sur l'*ekklesia* athénienne des V^e et IV^e siècles, l'immense majorité d'entre eux y demeuraient auditeurs, se contentant de trancher entre les différents orateurs⁴⁶. Quelques siècles plus tard, de l'autre côté de la Mer Ionienne, Cicéron opposait lui aussi la conversation à « l'art oratoire délibératif » (*deliberative oratory*), qui lui apparaissait comme la principale forme du discours politique⁴⁷. Cherchant à expliquer cette tension entre délibération antique et délibération contemporaine, Bryan Garsten est parvenu à montrer que les travaux situés aux sources de la pensée délibérative – ceux de Habermas et Rawls en premier lieu – s'appuient précisément moins sur Aristote et Cicéron que sur Hobbes, Rousseau et Kant, dont ils ont largement hérité la défiance à l'égard de la rhétorique⁴⁸.

Mais l'élargissement de la notion de délibération aux situations de communication asymétrique n'est pas justifié uniquement par un souci de cohérence historique. Pour les auteurs de ce courant, il y a surtout là l'occasion de résoudre le dilemme de l'échelle de la délibération au sein des sociétés de grande taille. L'idée est simple : il suffit de remplacer la participation de tous aux discussions par la possibilité pour quelques uns de prendre la parole devant tous – mettant

⁴⁴ Pour une présentation détaillée des théories de l'argumentation, voir chapitre 2, II-A-1, « les théories de l'argumentation ».

⁴⁵ URFALINO Philippe, « La délibération n'est pas une conversation », *Négociations*, n°4/2, 2005, p.99-114 ; CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere : Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *op.cit.*

⁴⁶ URBINATI Nadia, « Representation as Advocacy. A Study of a Democratic Deliberation », *Political Theory*, n°28/6, 2000, p.758-786 ; ELSTER Jon, « Introduction », dans ELSTER, Jon (dir.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, 1998, p.2.

⁴⁷ REMER Gary, « Political Oratory and Conversation: Cicero versus Deliberative Democracy », *Political Theory*, n°27/1, 1999, p.39-64.

⁴⁸ GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

en lumière le rôle essentiel dévolu aux « auditeurs » en démocratie⁴⁹. Philippe Urfalino invite en conséquence à redéfinir la délibération comme une « discussion en vue d'une décision collective », ce qui permet de recouvrir deux modèles différents et complémentaires : l'un « conversationnel », l'autre « rhétorique, ou de l'art oratoire »⁵⁰. La notion de délibération ainsi élargie permettrait de rendre compte de la diversité et de l'imperfection des dynamiques susceptibles de se déployer dans la réalité sociale.

2) De l'élargissement de la notion délibération à l'appauvrissement de son contenu normatif

Un tel changement radical de perspective ne vient pas sans un prix à payer. Simone Chambers montre qu'en adoptant une compréhension néo-aristotélicienne de la délibération, on prête du même coup le flanc aux attaques classiques de Platon contre la rhétorique. Pour ce dernier, l'éloquence d'assemblée pose un problème essentiel : la parole n'y est pas – ou à tout le moins pas uniquement – orientée vers la recherche de la vérité, mais peut également apparaître comme un moyen de conquérir prestige et pouvoir⁵¹. Il y aurait là une contradiction grave entre l'utilisation stratégique de la parole introduite par la rhétorique, et l'idéal délibératif du respect de la force non-violente du meilleur argument. Jürgen Habermas lui-même oppose du reste explicitement « agir stratégique » et « agir communicationnel »⁵².

Les situations de communication asymétrique ouvriraient en particulier la voie à deux pratiques rigoureusement incompatibles avec les exigences de la délibération : la « manipulation » et « l'opportunisme démagogique » (*pandering*)⁵³. En premier lieu, la manipulation désignerait un ensemble de techniques permettant à un orateur d'imposer de force ses convictions aux auditeurs, qui en viendraient à « agir comme des machines »⁵⁴. Ce concept, source de nombreux fantasmes « orwelliens »⁵⁵, me semble toutefois appeler à une grande prudence. Plusieurs ouvrages lui ont été récemment consacrés⁵⁶. En dépit de leur caractère heuristique et stimulant, ils achoppent sur deux difficultés : l'impossibilité de démontrer un effet direct et immédiat du

⁴⁹ UHR John, « Auditory Democracy: Separation of Powers and the Locations of Listening », dans FONTANA Benedetto, NEDERMAN Cary J., REMER Gary (dir.), *Talking Democracy. Historical Perspectives on Rhetoric and Democracy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2004, p.239-270.

⁵⁰ URFALINO Philippe, « La délibération n'est pas une conversation », *op.cit.*

⁵¹ CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere », *op.cit.* Parmi l'abondante littérature ayant trait à l'antagonisme entre Platon et Aristote sur la place de la rhétorique, voir notamment YACK Bernard, « Rhetoric and Public Reasoning. An Aristotelian Understanding of Political Deliberation », *Political Theory*, n°34/4, 2006, p.417-438.

⁵² HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, *op.cit.*, p.18.

⁵³ CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere », *op.cit.*

⁵⁴ GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion*, *op.cit.*, p.7.

⁵⁵ NEVEU Eric, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 1997, p.25-26 et p.76-77.

⁵⁶ BRETON Philippe, *La parole manipulée*, Paris, La Découverte, 2004 ; SALMON Christian, *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 2007.

message sur le récepteur et, au delà, l'impossibilité de tracer une frontière nette entre « manipulation » et « argumentation »⁵⁷. Le domaine du marketing et de la publicité n'échappe pas à cette circonspection : bien qu'il s'agisse d'une situation de communication hautement asymétrique et stratégique, les effets d'une éventuelle manipulation psycho-émotionnelle y demeurent largement discutés⁵⁸. Au sein des sciences de la communication anglo-saxonnes, la manipulation tend à être plutôt abordée sous l'angle des paralogismes (*logical fallacies*), qui font l'objet d'une abondante littérature. Celle-ci se consacre à l'étude des raisonnements trompeurs, d'apparence rigoureuse, mais pivotant en réalité sur des infractions à la logique formelle⁵⁹. Il est vrai que, là aussi, la distinction entre « paralogisme » et « argument » demeure peu assurée⁶⁰. Ces travaux ont néanmoins pour mérite d'attirer l'attention sur le pouvoir qu'un rhéteur adroit peut acquérir sur son auditoire – particulièrement si celui-ci n'a jamais été formé aux réflexes d'analyse du discours les plus essentiels⁶¹. Un tel pouvoir ne créerait plus seulement une asymétrie dans la situation de communication, mais également dans le rapport de forces entre orateurs et auditeurs, contrevenant ainsi aux exigences minimales du concept de délibération.

Surtout, la rhétorique introduirait le risque d'opportunisme démagogique. On désigne par là l'action d'un orateur qui ne chercherait pas à *convaincre* son auditoire, mais se contenterait d'en *flatter* les préférences et les convictions préalables. Il s'attirerait ainsi sa sympathie à peu de frais, dans la perspective d'une quête de pouvoir ou de prestige. Notons la différence fondamentale entre cette dynamique et celle de l'argumentation. Dans les deux cas, il convient d'identifier les prémisses auxquels adhère un auditoire particulier. En situation d'argumentation, l'orateur utilise ces prémisses pour tenter de faire accepter aux auditeurs une modification de leurs opinions. Au contraire, le démagogue cherche à séduire son public, en adoptant n'importe quelle position pourvu qu'elle soit en adéquation avec les opinions préalables des auditeurs. Livré à l'opportunisme démagogique, l'espace public ne serait plus un lieu où les arguments sont

⁵⁷ SOULEZ Guillaume, « Rhétorique, public et “manipulation” », *Hermès*, n°38, 2004, p.89-95. Pour un regard davantage bienveillant sur ce type de travaux, voir OLLIVIER-YANIV Caroline, « Discours politiques, propagande, communication, manipulation », dans *Mots*, n°94, 2010, p.31-38.

⁵⁸ Pour un bilan de l'utilisation des sciences humaines et sociales au service de la communication publicitaire, voir le numéro spécial CHIROUZE Yves, BENOIT Denis (dir.), « La communication persuasive », *Market Management*, n°5/1, 2005. Pour deux études de cas invitant à relativiser le pouvoir de la publicité, voir WILD Antony, *Le Café, une sombre histoire*, Paris, Belin, 2009 ; NOURRISSON Didier, *Cigarette. Histoire d'une allumuse*, Paris, Payot, 2010.

⁵⁹ HAMLIN Charles Leonard, *Fallacies*, Londres, Methuen, 1970 ; WOODS John, WALTON Douglas, *Argument: The Logic of the Fallacies*, Toronto, McGraw-Hill, 1982.

⁶⁰ ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.188-197.

⁶¹ Pour un ouvrage entendant réaliser ce travail d'éducation citoyenne, voir BAILLARGEON Normand, *Petit cours d'autodéfense intellectuelle*, Québec, Lux, 2006. Pour un ouvrage prétendant former les apprentis orateurs à l'utilisation des paralogismes, voir PIRIE Madsen, *How to Win Every Argument. The Use and Abuse of Logic*, Londres, Continuum, 2006.

confrontés, nuancés et enrichis, mais un vaste espace de marketing politique où les orateurs chercheraient à entrer en résonance avec les peurs et les préjugés des citoyens⁶².

L'élargissement de la délibération aux situations de communication asymétrique, qui avait pour principal objectif de résoudre le défi posé par les sociétés de grande taille, semble ainsi se contenter de transférer les difficultés vers un nouveau dilemme : comment accorder les procédures délibératives ainsi redéfinies à l'idéal normatif initial ? Il y a là un enjeu essentiel, auquel plusieurs auteurs proposent de répondre par la régulation des arguments utilisables dans les discours publics. Simone Chambers trace ainsi une différence entre une « rhétorique délibérative », qui « incite les gens à penser, les aide à percevoir les choses différemment, véhicule de l'information et des connaissances », et une « rhétorique plébiscitaire », qui « s'intéresse avant tout à la possibilité de gagner l'approbation du public, et seulement accessoirement au contenu des arguments ». La première doit être encouragée, et la seconde condamnée⁶³. Dans une perspective légèrement différente, John Dryzek a mis en avant la différence entre « bridging rhetoric » et « bonding rhetoric ». Dans le premier cas, l'orateur cherche à favoriser l'intercompréhension entre différents groupes d'individus partageant des points de vue opposés ; dans le second, il se contente de resserrer les liens existants au sein d'une même communauté d'opinion. La première doit être encouragée, et la seconde évitée – même s'il concède qu'elle puisse également avoir quelques effets positifs⁶⁴.

Ces propositions paraissent néanmoins peu satisfaisantes. Les catégories mises en avant sont spécifiées de manière particulièrement lâche, si bien qu'elles demeurent difficilement opérationnalisables. Aucun critère argumentatif précis ne permet pour lors de différencier empiriquement la rhétorique délibérative et la bridging rhetoric de leurs pendants négatifs. Plus fondamentalement, à supposer qu'il soit possible de déterminer quels sont les mécanismes argumentatifs intrinsèquement non délibératifs, rien ne garantit que les orateurs sauront et voudront effectivement s'en détourner. Autrement dit, ces travaux transfèrent tout le poids de la normativité sur la seule moralité des acteurs. Il y a là une grave régression à l'égard de la pensée habermassienne, dont la force tient à faire peser le poids de la normativité sur la procédure délibérative, les seules exigences s'imposant aux citoyens étant d'en respecter les contraintes illocutoires. Enfin, je conclurai en remarquant que les dichotomies délibératif / plébiscitaire et bridging / bonding répliquent de manière troublante l'opposition initiale entre conviction d'une

⁶² CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere », *op.cit.* ; GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion*, *op.cit.*, p.7.

⁶³ CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere », *op.cit.*

⁶⁴ DRYZEK John S., « Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation », *Political Theory*, n°38, 2010, p.319-339.

part, manipulation et opportunisme démagogique d'autre part. Ces propositions voient ainsi planer dangereusement sur elles l'ombre de la tautologie.

3) *Resserrer la communication asymétrique par des contraintes procédurales : le « principe du contradictoire » et le rôle du Parlement*

Le défi posé par l'élargissement de la délibération aux situations de communication asymétrique semble ainsi appeler avant tout une réponse procédurale. C'est précisément la perspective adoptée par Bernard Manin, dans ses réflexions récentes sur l'importance du débat contradictoire pour la délibération démocratique⁶⁵.

Le point de départ de sa contribution tient pourtant moins à la volonté de réhabiliter la rhétorique qu'à une interrogation sur les conditions pratiques d'une bonne délibération. Faisant le bilan des études empiriques parues ces vingt dernières années, notamment dans le domaine de la psychologie sociale, Bernard Manin constate que la discussion en petit groupe, fut-elle soigneusement régulée et encadrée, ne suffit pas à créer les conditions d'un échange fécond et productif. En particulier, plusieurs études convergentes ont révélé l'existence d'un phénomène susceptible de menacer l'entière validité des théories délibératives : la polarisation de groupe. Placés en situation de délibérer d'un problème, les membres d'un groupe auraient tendance à adopter, à l'issue de la discussion, des positions plus extrêmes que celles qu'ils avaient au départ. Autrement dit, « contrairement à ce qu'on pourrait attendre, au terme d'une discussion collective, les opinions ne convergent pas vers la moyenne »⁶⁶. L'explication de cette tendance est élémentaire : si une procédure de discussion assure que les interlocuteurs soient exposés à des points de vue *différents*, elle ne garantit en rien que ces points de vue soient *contradictoire*s. Or, seule la confrontation d'arguments strictement opposés, *pro et contra*, permet de contrebalancer le phénomène négatif de la polarisation de groupe⁶⁷.

Pour Bernard Manin, le principe du contradictoire est ainsi une exigence procédurale contribuant à la qualité de la délibération. Le problème est précisément que rien ne peut garantir que cette exigence sera spontanément satisfaite. Il faut donc qu'elle soit institutionnalisée, par

⁶⁵ MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, n°42/2, 2011, p.83-113 ; MANIN Bernard, « Délibération et discussion », *Revue Suisse de Science Politique*, n°10/4, 2004, p.180-192.

⁶⁶ MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? », *op.cit.*, p.87.

⁶⁷ La confrontation d'arguments contradictoires permet en effet de pondérer trois biais cognitifs : 1) le biais de confirmation, selon lequel les défenseurs d'une thèse tendent à interpréter tout élément nouveau, quel qu'il soit, comme une confirmation de leur position initiale ; 2) le biais de convergence argumentative, selon lequel une proposition peut sembler tellement évidente que les différents interlocuteurs en viennent à considérer comme superflu, illégitime, dangereux ou malvenu de rechercher des alternatives ; 3) le biais de segmentation, selon lequel les individus ont tendance à évoluer au sein de groupes sociaux largement homogènes, où les arguments échangés sont largement convergents. *Ibid.*, p.92-101.

l'organisation systématique de débats contradictoires préalables à toute délibération. Les situations de communication asymétrique trouvent ici une seconde entrée dans la pensée délibérative, à travers l'émergence d'une structure triadique où deux orateurs argumentent l'un contre l'autre non pour se convaincre l'un l'autre, mais pour convaincre un auditoire tiers⁶⁸. Ces débats contradictoires n'ont pas vocation à se substituer au modèle dialogique de la délibération, tel qu'il prend forme au sein des mini-publics ou des assemblées représentatives. Ils doivent au contraire le compléter : à petite échelle, en éclairant au préalable les interlocuteurs de ces forums par une argumentation *pro et contra* ; à grande échelle, en déployant des dispositifs contradictoires au sein des médias de masse afin de permettre aux citoyens de se forger leur opinion sur les enjeux essentiels.

Bernard Manin retrouve ainsi la dichotomie entre deux conceptions dialogique et rhétorique de la délibération. Mais en spécifiant que le modèle rhétorique doit satisfaire au principe du contradictoire, il me semble qu'il résout – au moins en partie – le dilemme platonicien évoqué plus haut. Reprenons les deux pratiques condamnées par Simone Chambers et Bryan Garsten. En premier lieu, le recours volontaire aux paralogismes – pour éviter de parler de manipulation – ne peut prospérer que sur l'ignorance des auditeurs en matière d'argumentation. Une première solution consisterait d'ailleurs à apporter à chaque citoyen une solide éducation à la rhétorique : les paralogismes se verraient largement privés d'efficacité, et nuiraient au contraire à la crédibilité de l'orateur y ayant eu recours⁶⁹. Cette proposition appelle, il est vrai, la mise en place d'un projet éducatif dont on ne verrait les fruits qu'après plusieurs dizaines d'années. Or, il semble possible de réaliser une première étape en systématisant le principe du contradictoire. Dès lors que chaque orateur se voit opposer un interlocuteur tout aussi versé que lui dans l'utilisation stratégique du langage, il y a lieu de penser que l'un et l'autre auront à cœur de dénoncer avec soin les stratagèmes adverses – les privant du même coup de toute efficacité argumentative. Ce n'est certes pas une garantie absolue, mais à tout le moins le principe du contradictoire devrait-il permettre d'éliminer le gros des arguments fondés sur des raisonnements sciemment erronés. Ce phénomène s'étend du reste à tous les mécanismes argumentatifs ne reposant pas uniquement sur des inférences logiques : recours aux émotions, aux analogies, aux effets de présence, etc... Alors que des orateurs en situation de monologue ne verraient aucune limite peser sur leur recherche de l'efficacité argumentative maximale, on peut

⁶⁸ Précisons tout de même que Bernard Manin opère avec une définition volontairement « parcimonieuse » (*thin*) de la délibération, laquelle n'excluait pas *ab initio* les situations de communication asymétrique. *Ibid.*, p.85.

⁶⁹ BENTLEY Russel, « Rhetorical Democracy », dans FONTANA Benedetto, NEDERMAN Cary J., REMER Gary (dir.), *Talking Democracy. Historical Perspectives on Rhetoric and Democracy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2004, p.115-134.

attendre d'interlocuteurs en situation de contradiction qu'ils jouent mutuellement le rôle de garde-fou.

Le débat contradictoire paraît de surcroît dissoudre de lui-même le risque d'opportunisme démagogique. On peut certes imaginer que, sur une question donnée, les citoyens se divisent en deux groupes ayant des positions très tranchées. Il sera alors à craindre que chacun des contradicteurs ait moins à cœur de convaincre le plus grand nombre d'auditeurs que de flatter l'opinion de ceux qui pensent déjà comme lui, afin de se bâtir une popularité personnelle. Mais même dans ce cas, le principe du contradictoire suffit à assurer que chaque citoyen aura été largement exposé à des arguments allant à l'encontre de sa propre position. Il n'est certes pas garanti que cela suffise à écarter les biais de confirmation et d'attention sélective, mais là encore, la contradiction fait *a minima* office de garde-fou.

Ainsi, le recours systématique au principe du contradictoire serait susceptible de garantir procéduralement les fondements normatifs d'un élargissement de la délibération aux situations de communication asymétrique. Bernard Manin précise que ces débats contradictoires devraient venir « compléter » les campagnes électorales et les débats parlementaires, à travers la mise en place de dispositifs spécifiques au sein des médias de masse. Il me semble au contraire que le Parlement pourrait précisément s'imposer comme la tribune naturelle des débats contradictoires. Depuis l'avènement du « fait majoritaire », qui s'impose en France dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les assemblées parlementaires sont *de facto* devenues des assemblées contradictoires. L'immense majorité des textes de lois y font l'objet d'un conflit irréductible entre majorité et opposition, si bien que les raisons *pro et contra* sont pleinement défendues⁷⁰. Ce rôle du Parlement comme la tribune d'un débat contradictoire permettant aux citoyens de se forger une opinion éclairée sur les enjeux nationaux a, du reste, été souligné il y a un siècle et demi par Walter Bagehot, qui parlait de sa « fonction pédagogique » (*teaching function*)⁷¹.

Il reste désormais à déterminer si les caractéristiques du débat parlementaire sont conformes aux exigences du débat contradictoire, telles qu'elles ont été définies par Bernard Manin. Celui-ci insiste sur l'importance du caractère unidimensionnel des échanges, qui doivent ne porter que sur un thème précis, et non sur un programme d'ensemble. Il n'y a ici aucune contradiction avec la procédure parlementaire, où chaque projet ou proposition de loi se doit d'avoir un objet bien défini. De la même manière, Bernard Manin ne voit pas d'objection à ce

⁷⁰ Il arrive certes que des propositions fassent l'unanimité – dans certains pays plus souvent que dans d'autres. Mais dans ce cas, rien n'interdit d'institutionnaliser une pratique similaire à celle de « l'avocat du diable » : si personne ne désire s'opposer au texte en discussion, un parlementaire tiré au sort sera chargé de jouer ce rôle durant la discussion.

⁷¹ Voir *infra*, II-A-4, « Élargir la réflexion : rôles et fonctions du Parlement ».

que les contradicteurs soient des « politiciens », à condition que leurs perspectives d'emploi et de carrière ne dépendent pas directement de l'issue du débat. On pourrait certes faire valoir qu'un parlementaire sorti victorieux d'un affrontement en séance publique verrait sa notoriété grandie, et pourrait chercher à s'en servir de tremplin vers de plus hautes fonctions au sein de l'assemblée. *A contrario*, des déclarations prononcées dans l'hémicycle et relayées dans les médias pourraient effectivement nuire aux chances de réélection d'un parlementaire maladroit ou trop audacieux. Mais c'est précisément le propre de toute argumentation publique d'engager des enjeux de prestige et de réputation. Ici, l'incompatibilité soulevée par Bernard Manin vise donc plutôt les débats directement liés à l'attribution d'une charge – par exemple dans le cadre d'une campagne électorale. Le contexte parlementaire se révèle donc, là encore, parfaitement adapté.

En revanche, de véritables objections émergent concernant la troisième exigence du débat contradictoire : le « principe de raison pertinente », selon lequel « les orateurs ne devraient défendre ou critiquer une politique ou une position donnée qu'en vertu de ses mérites propres »⁷². En termes argumentatifs, cela exige des contradicteurs qu'ils s'engagent dans une optique de *réfutation*, dans laquelle ils s'attachent à montrer le bien-fondé de leurs positions et l'inanité des arguments adverses. Au contraire, il est nécessaire de bannir fermement tout recours à la *disqualification*, où l'on cherche à décrédibiliser l'adversaire afin de jeter le soupçon sur l'intégralité de sa ligne argumentative – sans même avoir eu à s'y confronter réellement. Dans le cadre d'un débat contradictoire devant permettre aux citoyens de se former leur opinion sur les enjeux politiques, ce sont les points de vue et les arguments qui importent. La *personnalité* des orateurs désignés pour la défense des différentes positions ne doit pas entrer en considération : seule compte leur *performance*. Or, on voit ici émerger une tension potentielle avec la réalité des débats parlementaires. Plusieurs travaux, centrés sur différents cas d'études – dont la Cinquième République –, ont en effet souligné leur propension à se focaliser sur des mises en cause personnelles, et parfois particulièrement violentes⁷³.

Plus fondamentalement, plusieurs contributions récentes à la théorie de l'argumentation sont venues suggérer que le débat contradictoire pouvait être pensé indépendamment de tout effort de conviction d'un auditoire tiers. Ainsi, pour Michel Meyer, des interlocuteurs pourraient argumenter dans le seul objectif de *creuser* les désaccords qui les opposent. Marquer l'écart avec des prises de position que l'on désapprouve, tout en renforçant par là même ses propres convictions, constituerait en soi une finalité argumentative⁷⁴. Marc Angenot poursuit une réflexion analogue, en poussant le raisonnement plus loin. De son point de vue, les

⁷² MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? », *op.cit.*, p.87.

⁷³ Voir *infra*, II-B-2-c « Violence et (dés)ordres parlementaires ».

⁷⁴ MEYER Michel, *Principia Rhetorica. Une théorie générale de l'argumentation*, Paris, Fayard, 2008, p.21-23.

interlocutions ne seraient, en réalité, presque jamais des entreprises de conviction couronnées de succès. Que l'on se situe dans le cadre d'un désaccord politique, d'une querelle religieuse ou d'une scène de ménage, les interlocuteurs souscriraient à des principes, des valeurs et des présupposés si différents que leurs systèmes de rationalité eux-mêmes seraient incompatibles. Il leur serait impossible de se convaincre, dans la mesure il n'existerait aucun accord sur les critères mêmes de la validité argumentative. Ces situations de « coupure argumentative » constitueraient la norme de l'argumentation, beaucoup plus que son exception⁷⁵. L'immense majorité des discussions quotidiennes ne seraient que des « dialogues de sourds », où les interlocuteurs parlent sans s'écouter et où les désaccords se creusent – indépendamment, là encore, de l'existence de tout auditoire tiers⁷⁶. Cherchant à expliquer ce qui peut motiver des individus à s'engager dans une discussion qu'ils savent pertinemment vaine, Marc Angenot est amené à mettre en avant une dynamique de « justification ». Malgré l'évidence de l'impasse, les individus s'acharneraient généralement à argumenter dans le seul objectif de rendre compte de la cohérence et du bien fondé de leur position. Ils s'adresseraient ainsi moins aux interlocuteurs et auditeurs présents qu'à un auditoire imaginaire et idéal : un « arbitre spectral », qui ne pourrait qu'être convaincu par leurs raisons dans la mesure où il est « raisonnable » – c'est à dire en réalité inscrit dans leur propre système de rationalité⁷⁷. Ainsi, avant même de déterminer si un débat contradictoire est bien inscrit dans une perspective de réfutation, il convient au préalable de vérifier qu'il soit orienté vers la conviction des auditeurs tiers – et non vers le creusement des clivages et la réaffirmation des positions, ou vers la justification au regard d'un auditoire imaginaire. Les débats parlementaires tels qu'ils sont généralement décrits – agonistiques, stériles et clos sur eux-mêmes – paraissent en effet loin de satisfaire de telles exigences.

Le débat contradictoire est-il pour autant strictement incompatible avec le contexte parlementaire ? L'émergence de « raisons non-pertinentes » et l'hermétisme des argumentations sont-ils des caractéristiques intrinsèques du débat parlementaire ? Ce sont là des questions empiriques plus que théoriques, qui appellent à être tranchées par une analyse argumentative des débats en séance publique. Est-il possible d'y repérer des séquences de contradiction visant clairement les citoyens auditeurs, et demeurant intégralement orientées dans une perspective de réfutation ? Auquel cas, dans quelle proportion ? A quelle fréquence ? Et surtout, quels facteurs en favorisent l'émergence ? A travers ces questions, c'est tout l'enjeu du Parlement comme

⁷⁵ Notons qu'un tel raisonnement s'inscrit nettement dans la perspective rawlsienne d'une diversité des doctrines compréhensives auxquelles souscrivent les individus, et qui crée entre eux une distance irréductible à tout effort argumentatif.

⁷⁶ ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds*, *op.cit.*, p.7-39.

⁷⁷ « La pragmatique argumentative désigne un effet perlocutoire, « convaincre », mais il s'agit dans la plupart des circonstances d'une feinte ou d'une convention, d'un moyen de l'intention justificatoire ». *Ibid.*, p.441 (et plus généralement p.439-444).

tribune privilégiée du débat contradictoire qui se trouve posé. Cette étude ambitionne d'y apporter des éléments de réponse.

C- Les deux visages du débat parlementaire

La démocratie délibérative, selon qu'elle est comprise d'après une conception dialogique ou rhétorique de la délibération, réserve au Parlement deux rôles distincts : enceinte d'une discussion délibérative dans un cas, tribune d'un débat contradictoire dans l'autre. Or, les analystes des débats parlementaires en ont souligné de longue date le caractère dual, partagé entre confrontation et collaboration. L'enjeu est alors de déterminer dans quelle mesure ces dynamiques satisfont aux exigences procédurales de la discussion délibérative et du débat contradictoire, telles qu'elles ont été dégagées par la théorie politique.

1) *Grammaire de la discussion, grammaire critique*

Dans l'ouvrage qu'il a consacré à l'analyse de « l'ordre » parlementaire, Jean-Philippe Heurtin est parvenu à lier l'existence de deux dynamiques de discussion au sein du Parlement – ce qu'il nomme, à la suite de Ludwig Wittgenstein, des « grammaires d'action » – aux deux conceptions antagonistes de la volonté générale qui se sont affrontées lors de la Révolution française⁷⁸. Pour les jacobins, tout d'abord, l'existence conjointe d'une légitimité parlementaire et d'une souveraineté populaire ne peut être acceptée que s'il existe une « identité spéculaire » entre le peuple et le parlement. En d'autres termes, la séparation entre l'Assemblée et le peuple ne peut se justifier que si l'Assemblée *est* le peuple, chaque député représentant l'ensemble du peuple et étant, de ce fait, dépositaire à part entière d'une parcelle de l'intérêt général. C'est le regard surplombant de l'ensemble des parlementaires, élus pour leur parfaite vertu et réunis dans une même sagesse, qui leur permettra de distinguer l'intérêt général au dessus de tous les intérêts particuliers. Dans cet espace parlementaire jacobin, la volonté générale ne relève donc « ni de l'ordre de la délibération, ni de l'échange intersubjectif : il est le résultat d'une obéissance à ce que dicte la conscience publique »⁷⁹. Face à cette conception, Sieyès mit en avant un tout autre modèle. Pour lui, en effet, le peuple n'a fondamentalement pas conscience de lui-même. C'est là tout le sens de la réponse qu'il donne à la question titre de son ouvrage principal : « Qu'est-ce que le Tiers État ? Rien ». Or, n'ayant pas conscience de lui-même, il ne peut pas non plus avoir conscience de son intérêt général. Il a donc besoin d'être constitué, au sens fort de « faire

⁷⁸ HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire*, Paris, PUF, 1999.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 60.

exister ». C'est précisément le rôle du Parlement : les députés vont devoir forger eux-mêmes, à travers la confrontation de leurs propres points de vue, une volonté générale qui ne leur préexistait pas. La représentation est alors comprise comme « un travail de production du commun, puis de mise en chose publique de ce commun »⁸⁰.

On voit immédiatement comment ces deux conceptions de la volonté générale peuvent être reliées à deux dynamiques de discussions parlementaires différenciées. Dans la perspective sieyèssienne, lorsqu'un désaccord survient entre deux députés ou deux groupes de députés, sa résolution passe naturellement par la discussion. Rien ne s'y oppose, dans la mesure où chaque député n'est dépositaire que de sa volonté particulière, et que c'est justement de leur confrontation que se constituera la volonté générale. On se situe alors au sein de la « grammaire de la discussion ». Or, il n'en va pas de même dans le cadre de la conception jacobine, où, au contraire, chaque député est dépositaire d'un fragment de la volonté générale. Lorsqu'un désaccord survient, aucune discussion n'est possible, puisque chacun des représentants peut se prévaloir d'une légitimité populaire incontestable. Or, deux points de vues opposés ne pouvant avoir chacun raison en même temps, l'un d'eux ne peut qu'être dans l'erreur – c'est-à-dire, en l'occurrence, qu'il va à l'encontre de la volonté générale. Il devient alors nécessaire de dénoncer l'imposteur. En l'absence de toute discussion, c'est le conflit qui s'impose comme seul mode possible de résolution des désaccords, et tous les moyens sont bons, dans ce cas, pour l'emporter. D'interlocuteurs, les parlementaires deviennent soudain des adversaires : on a basculé dans la « grammaire critique » de l'activité parlementaire.

2) *Lecture syntagmatique, lecture paradigmatique*

Eric Landowski avait dégagé des conclusions étonnamment similaires au terme d'une interrogation sur la place des débats parlementaires dans l'écriture de la loi⁸¹. Il constate que les hémicycles sont le théâtre de deux discours différenciés, l'un législatif, l'autre parlementaire. Le premier est juridique : c'est le « monologue anonyme du législateur », tel qu'il se construit au fil des textes, des amendements et des votes. L'autre est politique : ce sont les dialogues des parlementaires, dans toute leur individualité. A la lumière de cette dichotomie, les débats parlementaires deviennent susceptibles d'une double « lecture ». La « lecture syntagmatique » en révèle le rôle cognitif : les discussions parlementaires doivent permettre, par la mise en commun des savoirs et des arguments, de « fonder en rationalité » le contenu de la loi. La « lecture

⁸⁰ *Ibid.*, p. 53.

⁸¹ LANDOWSKI Eric, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue Française de Science Politique*, n°27, 1977, p.428-441.

paradigmatique » en révèle le rôle polémique : les interventions des parlementaires, qui se succèdent dans un rejet mutuel sans chercher à s'influencer, donnent à voir l'antagonisme des points de vue des citoyens. Ceux-ci, en se voyant *représentés* au sein de l'hémicycle, peuvent accepter de se plier au respect du discours législatif.

3) *Sous-politisation, surpolitisation*

Pierre Lascoumes a mis en évidence une dichotomie comparable dans un article récent consacré aux conditions de production des compromis parlementaires⁸². Il y établit une distinction entre dynamiques de « surpolitisation » et de « sous-politisation ». Dans le premier cas, les parlementaires cherchent à amplifier et publiciser les conflits partisans, idéologiques ou institutionnels qui les divisent. Dans le second cas, ils tentent au contraire de minorer les affrontements partisans, notamment par le recours privilégié à des argumentations techniques⁸³.

Malgré des perspectives très différentes, ces trois travaux ont donc en commun de mettre en lumière la dualité des débats parlementaires : dialogiques et fondés sur la coopération d'une part, monologiques et fondés sur la confrontation d'autre part. On ne peut évidemment que constater une proximité frappante entre ces deux dynamiques et le double rôle que la théorie délibérative a assigné au Parlement : à la fois enceinte d'une discussion délibérative, et tribune d'un débat contradictoire. Cela n'est pour autant pas suffisant pour conclure qu'il remplit *d'ores et déjà* son rôle d'institution délibérative. La discussion délibérative et le débat contradictoire sont en effet des catégories très restrictives, encadrées par des exigences procédurales rigoureuses. Il reste à déterminer dans quelle mesure les dynamiques de discussion parlementaires respectent effectivement les contraintes normatives propres à la délibération. En outre, ces travaux posent la question de l'articulation de ces deux dynamiques : peuvent-elles *de facto* coexister au sein de la même assemblée parlementaire ? Si tel est le cas, dans quelle proportion ? Quels facteurs favorisent l'émergence de l'une et de l'autre ? Ces interrogations sont essentielles, car elles

⁸² LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n°59/3, 2009, p.455-478.

⁸³ Notons l'apport majeur de ce travail, qui consiste à montrer comment la réussite d'un compromis parlementaire passe – à tout le moins parfois – par une *combinaison* de ces deux dynamiques. Les séquences de surpolitisation, si elles provoquent des guerres de tranchées qui allongent l'examen parlementaire, contribuent également à dramatiser l'affrontement, incitant par là même le gouvernement à passer outre les blocages pour mener le texte à son adoption. En parallèle, les séquences de sous-politisation – qui semblent émerger y compris dans le cas de projet très controversés – permettent d'assurer que l'examen *ira bien* à son terme, en désamorçant des situations de conflit qui auraient pu lui être fatales. Il y a là une conclusion particulièrement troublante pour la pensée délibérative, qui a précisément été bâtie sur l'idée que l'amplification des désaccords et l'aggravation du conflit constituent l'antithèse des dynamiques de discussion à encourager.

ouvrent en filigrane sur un problème théorique en suspens : les modèles dialogique et rhétorique de la démocratie délibérative doivent-ils être considérés comme complémentaires ou antinomiques ?

D- La démocratie délibérative a-t-elle réinventé la démocratie parlementaire ?

L'idéal de la démocratie délibérative transfère la légitimité des décisions politiques du consentement de tous – à travers l'élection –, à la discussion par tous. La confrontation des informations, des perspectives et des arguments enrichit les solutions retenues, et assure que le point de vue des minorités aura *a minima* été pris en compte. Or, comment institutionnaliser un tel idéal à l'échelle des sociétés « de grande taille », rassemblant des dizaines de millions d'individus ? Nous avons vu que deux propositions avaient été avancées, correspondant à deux modèles de la délibération. Plusieurs travaux en restent à une conception dialogique de la délibération. Pour ce faire, ils mettent en avant l'idée d'un « système délibératif », où les informations, points de vue et arguments circulent entre de multiples d'espaces restreints de discussion avant de converger vers une sphère décisionnelle. D'autres auteurs défendent au contraire le passage à une conception rhétorique de la délibération. La participation de tous aux discussions disparaît alors devant la possibilité pour quelques uns de prendre la parole devant tous, afin d'éclairer le débat public et de favoriser la formation du jugement des citoyens.

En conclusion de ce propos, j'aimerais souligner à quel point il est étonnant que ces deux modèles de délibération à grande échelle soient susceptibles de s'incarner dans une seule et même institution : le Parlement. Celui-ci peut en effet apparaître comme la pièce maîtresse du système délibératif : l'enceinte fermée où convergeraient toutes les contributions ayant émergé durant le débat public, et où une prise de décision interviendrait au terme d'une discussion délibérative rigoureuse. Mais le Parlement est également susceptible de constituer l'une des tribunes du débat contradictoire : les orateurs y confronteraient leurs arguments afin de permettre aux citoyens de se forger une opinion éclairée sur les enjeux publics. En faisant preuve d'un léger esprit de provocation, on pourrait se demander si les efforts pour penser l'institutionnalisation de l'idéal délibératif ne reviennent donc pas, *in fine*, à se contenter de réaffirmer le rôle central du Parlement au sein de la démocratie représentative. Certes, les institutions concrètes dérivées de chacun des modèles excèdent de beaucoup la seule figure parlementaire. Certaines conceptions du système délibératif ne laissent ainsi au Parlement qu'une place très marginale, en insistant davantage sur le partage de la décision entre une pluralité d'acteurs ou sur la possibilité de conclure la séquence délibérative par un référendum. De la

même manière, il est tout à fait possible d’imaginer des dispositifs de débat contradictoire qui ne soient pas marqués par les tensions partisans du monde parlementaire, lesquelles risquent en permanence de faire basculer l’argumentation dans la seule confrontation. Plus généralement, quelque soit le modèle retenu, le Parlement n’en demeure jamais qu’un organe parmi d’autres – aux côtés notamment des mini-publics, dont il est difficile de faire peu de cas.

Néanmoins, il reste encore à montrer en quoi ces institutions alternatives ou supplétives participent d’une légitimité démocratique *originale* vis-à-vis de la légitimité du Parlement. Dans le cas contraire elles apparaîtraient au mieux comme une amélioration des dispositifs parlementaires déjà existants. On pourrait par exemple prévoir de compléter les travaux législatifs préparatoires par l’organisation d’un jury citoyen sur chaque projet de loi, dont les conclusions seraient entendues en commission. Ou encore, il serait possible d’institutionnaliser la pratique de « l’avocat du diable » en séance publique, afin de s’assurer que les citoyens soient bien exposés à des points de vue *pro et contra*.

En tout état de cause, il pourrait y avoir là un véritable défi posé à la théorie politique, si elle désire démontrer que la démocratie délibérative a fait plus que renforcer le fondement normatif des vieilles démocraties parlementaires⁸⁴.

⁸⁴ La thèse soutenue par Charles Girard fait un pas en ce sens, en cherchant à penser la démocratie délibérative à l’échelle des démocraties de grande taille à travers le système des médias de masse. Voir GIRARD Charles, « Délibération en face à face et délibération médiatisée », dans *L’idéal délibératif à l’épreuve des démocraties représentatives de masse*, *op.cit.*, p.570-708.

II- Etat de la recherche

Centrée sur l'étude des débats parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat sous la Cinquième République, cette thèse s'insère au sein d'une double tradition bibliographique. En premier lieu, les travaux consacrés à l'analyse du rôle du Parlement français dans le système politique et de sa place dans l'élaboration de la législation (A) ; en second lieu, les analyses ayant trait aux débats parlementaires (B). Il convient par ailleurs de préciser que cet état de l'art laisse volontairement dans l'ombre plusieurs pans de la bibliographie, dont la présentation a été renvoyée à des développements ultérieurs. Cela concerne en particulier les travaux centrés sur les débats en commissions⁸⁵, la délibération parlementaire⁸⁶, ainsi que le bicamérisme et le Sénat de la Cinquième République⁸⁷.

A- Le Parlement en France

Si le Parlement de la Cinquième République a longtemps été présenté comme faible et peu influent (1), plusieurs travaux récents amènent à relativiser ce jugement (2), d'autant que la réforme constitutionnelle de juillet 2008 avait explicitement pour objectif une revalorisation des assemblées parlementaires (3). De surcroît, l'évaluation du rôle du Parlement demeure largement tributaire des « fonctions » que l'on entend lui assigner au sein du système politique (4).

1) Une institution « déprimée »⁸⁸

François Mitterrand fut l'un des premiers acteurs politiques à déplorer la faiblesse du Parlement français sous la V^e République, face à un pouvoir exécutif sorti de son rôle et devenu tout puissant⁸⁹. Il inaugurerait ainsi une tradition critique devenue depuis un lieu commun, les ouvrages d'André Chandernagor⁹⁰ et Jean-Michel Belorgey⁹¹ n'étant que les exemples les plus célèbres au sein de cette littérature foisonnante.

Ce constat politique fait écho à de multiples travaux académiques, principalement issus des sciences juridiques, où l'abaissement du Parlement a immédiatement été identifié comme l'un

⁸⁵ Voir chapitre 2, I-B-2, « Publicité et huis clos dans les commissions parlementaires ».

⁸⁶ Voir chapitre 5, I-A, « Etudier la délibération au Parlement : les travaux existants ».

⁸⁷ Voir chapitre 2, I-A, « D'une chambre à l'autre : un Parlement bicaméral ».

⁸⁸ DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Le Seuil, 5^e éd., 2003, p.261.

⁸⁹ MITTERRAND François, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964.

⁹⁰ CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

⁹¹ BELORGEY Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.

des traits « saillants » de la constitution de 1958⁹². Les raisons en sont bien connues. Pour la première fois, le Président de la République se voit doté de pouvoirs propres – c'est à dire précisément d'attributions ne nécessitant pas le contreseing d'un organe contrôlé par le Parlement. Le chef de l'Etat dispose à ce titre du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale, sans pour autant être lui-même responsable devant le Parlement. De surcroît, ce déséquilibre entre pouvoirs exécutif et législatif fut renforcé en 1962 par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Celui-ci se voit ainsi conféré *de facto* une légitimité similaire à celle de l'Assemblée nationale. Surtout, l'introduction de nombreuses dispositions dites de « rationalisation du parlementarisme »⁹³ achève de fixer le rapport de forces en défaveur de l'institution parlementaire. Je me contenterai d'en rappeler les quatre facettes principales⁹⁴ : contrôle de l'agenda parlementaire par le gouvernement⁹⁵ ; encadrement de l'organisation des travaux parlementaires⁹⁶ ; encadrement du droit de légiférer⁹⁷ ; encadrement du droit d'amendement⁹⁸.

L'ensemble de ces procédures consacre ce que l'on a pu appeler le « parlementarisme négatif » : « désormais [...], tout ce qui n'est pas expressément autorisé au Parlement lui est interdit »⁹⁹. Conjugué à l'émergence du fait majoritaire dès le milieu des années 1960, ce principe permet au gouvernement d'avoir *de facto* le contrôle de l'élaboration de la législation¹⁰⁰. Jean-Claude Colliard constate ainsi que le Parlement est devenu le comité législatif du gouvernement, alors qu'avant 1958 c'est le gouvernement qui était le comité exécutif du Parlement¹⁰¹. Par la suite, bien loin de s'inverser, ce rapport de forces a plutôt tendu à se renforcer en défaveur du Parlement, principalement sous l'effet de deux évolutions institutionnelles : l'introduction d'un

⁹² DUVERGER Maurice, « Les institutions de la Cinquième République », *Revue Française de Science Politique*, n°9/1, 1959, p.101-134. Voir aussi DURAND Paul, « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *La Semaine Juridique*, 4 février 1959, p.1470-1476.

⁹³ Entendu classiquement comme « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante ». DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.696.

⁹⁴ Pour les études institutionnelles sur le Parlement de la Vè République, voir notamment AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010 (4è ed.) ; JAN Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2005 ; CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Vème République. 3 – Le Pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Champs Flammarion, 2000.

⁹⁵ Articles 28, 29, 45-2, 47, 48-1 de la Constitution.

⁹⁶ Articles 42-1, 43-2, 45-2 de la Constitution.

⁹⁷ Articles 3, 11, 34, 37, 38, de la Constitution.

⁹⁸ Articles 40, 41, 44-2, 44-3, 45-3, 49-3 de la Constitution

⁹⁹ LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011.

¹⁰⁰ PARODI Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1972 ; MORIN Michel, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République », *Revue du Droit Public*, n°5, 1986, p. 1355-1394 ; LATOUR Xavier, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XIè législature », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 2000, p.1661-1678.

¹⁰¹ COLLIARD Jean-Claude, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

contrôle effectif de constitutionnalité, et la reconnaissance de la supériorité du droit communautaire sur la législation nationale¹⁰².

Le sort du Parlement français se révèle ainsi particulièrement peu enviable, ce que de nombreuses comparaisons internationales sont depuis venues confirmer. Elles s'accordent généralement à le classer parmi les moins actifs et influents d'Europe¹⁰³, l'une d'entre elle l'identifiant même comme le Parlement le plus dominé au sein des quinze Etats-Membres de l'Union (avant l'élargissement de 2004)¹⁰⁴.

2) *La faiblesse du Parlement français : réalité ou stéréotype ?*

Au premier abord, il semble donc que le Parlement de la V^e République puisse être ramené à la seule image d'une institution faible et dominée¹⁰⁵. Pourtant, au fil des années, ce constat a progressivement pris l'apparence d'un stéréotype colporté plus que d'un résultat établi. Plusieurs importantes nuances peuvent en effet lui être apportées.

Il convient en premier lieu de relativiser le sentiment d'un déclin de l'institution parlementaire, en rappelant qu'il n'est ni une nouveauté, ni une spécificité française¹⁰⁶. Contrairement aux idées reçues, Céline Vintzel a ainsi pu montrer que l'arsenal procédural mis au service du gouvernement français pour imposer sa législation n'est guère plus étendu que celui dont dispose le pouvoir exécutif allemand, italien ou britannique¹⁰⁷. Plus largement, de nombreux travaux publiés en science politique nous invitent à replacer l'abaissement du Parlement français dans le contexte d'une perte globale d'influence des institutions législatives au sein des régimes parlementaires contemporains. Au terme d'une vaste étude comparative, David Olson dégage ce qu'il estime être la « règle des 90% » :

¹⁰² FUCHS-CESSOT Alice, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^e République*, Paris, LGDJ, 2004.

¹⁰³ BEST Heinrich, COTTA Maurizio, *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; NORTON Philip, « Conclusion: Do Parliaments make a Difference ? », dans NORTON Philip (dir.), *Parliaments and governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998, p.190-208 ; COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, op.cit. ; LOEWENBERG Gerhard, KIM Chong Lim, « Comparing the Representativeness of Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, n°3/1, p 27-49 ; BLONDEL Jean, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hal, 1973.

¹⁰⁴ WOLDENDORP Jaap, KEMAN Hans, BUDGE Ian, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000, p.56-57.

¹⁰⁵ A tel point qu'il semble devenu de bon ton d'introduire les articles consacrés au Parlement français par une énumération des qualificatifs péjoratifs employés à travers les années à son égard. Voir par exemple VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99/4, 2001, p.59-70 ; KERROUCHE Eric, « Gone with the Wind? The National Assembly under the Fifth Republic », dans BROUARD Sylvain, APPLETON Andrew W., MAZUR Amy G. (dir.), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p.59-78.

¹⁰⁶ Philip Norton rappelle ainsi que, dès le début du XX^e siècle, Lord Bryce s'interrogeait sur le déclin de Westminster. NORTON Philip, « Parliament: A Framework for analysis », dans NORTON Philip (dir.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, p.1-9.

¹⁰⁷ VINTZEL Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011.

In most nation, [...] the 90 percent rule seems to apply : 90 percent of legislation is initiated by the executive, and 90 percent of what the executive wants, the executive gets.¹⁰⁸

Ce constat semble renvoyer à l'existence d'un « modèle parlementaire européen »¹⁰⁹, dans lequel la fonction centrale du Parlement n'est plus d'élaborer la législation, mais de sélectionner l'exécutif. Olivier Rozenberg note ainsi :

Sauf crise majeure, les majorités parlementaires sont appelées à soutenir le gouvernement pendant toute la durée de la législature. Les Parlements des démocraties majoritaires tendent à être contrôlés par les gouvernements qui en sont issus du fait de la menace de dissolution, de la discipline de vote imposée au sein de groupes parlementaires peu nombreux et de la transformation des élections législatives en un scrutin national dont l'enjeu est de reconduire ou de sanctionner le Premier ministre sortant.¹¹⁰

Loin d'être une caractéristique propre à la V^e République, la faiblesse des Parlements nationaux apparaît ainsi comme un trait général des démocraties européennes, dont la France serait tout au plus un exemple paroxystique. Il semble en définitive que l'on puisse suivre la formule lapidaire de Guy Carcassonne, selon qui « le député godillot est très loin d'être une originalité française »¹¹¹.

Le caractère dominé du Parlement français paraît de surcroît avoir souvent été très exagéré. On l'envisage généralement de manière linéaire, comme une caractéristique intrinsèque du régime de 1958, ayant été par la suite renforcée à chacune de ses évolutions. Mais selon de nombreux juristes, il faudrait rester prudent vis-à-vis de cette constitution effectivement défavorable. Car le droit parlementaire est « dans son essence même » un droit politique¹¹² : ce qui compte avant tout, c'est la manière dont il est appliqué. A ce propos, Sylvain Brouard remarque que de nombreuses armes aux mains de l'exécutif sont progressivement tombées en désuétude, à commencer par l'une des dispositions emblématiques de la rationalisation parlementaire 1958 : l'article 49-3, utilisé en tout et pour tout trois fois depuis 1997¹¹³.

¹⁰⁸ OLSON David M., *Democratic Legislative Institutions: A comparative view*, Londres, M.E. Sharpe, 1994, p.134.

¹⁰⁹ MAUSS Didier, « A la recherche d'un modèle parlementaire européen », dans D'ARCY François, ROUBAN Luc (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p.121-141.

¹¹⁰ ROZENBERG Olivier, *Le parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2005, p.67 ; voir également FITZMAURICE John, LATEK Marta, MAGNETTE Paul, « Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ? », dans MAGNETTE Paul, REMACLE Eric (dir.), *Le nouveau modèle européen. Volume 1 : Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p.57-66.

¹¹¹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 2011 (10^e ed.), p.23.

¹¹² PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p.63-74 (ici p.69).

¹¹³ BROUARD Sylvain, « France: Systematic Institutional Advantage of Government in Lawmaking », dans RASCH Bjorn Erik, TSEBELIS George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Londres et New York, Routledge, 2011, p.38-52.

Il convient surtout de ne pas oublier que, depuis les années 1970, d'autres réformes ont contribué au contraire à renforcer les pouvoirs du Parlement. En premier lieu, dès 1974, les questions d'actualité au gouvernement ont été profondément refondues. Auparavant « mortellement ennuyeuses »¹¹⁴, elles prennent désormais la forme de séances dynamiques et assidûment fréquentées. Leur retransmission systématique à la télévision à partir de 1981, puis leur dédoublement en deux séances hebdomadaires à partir de 1995 ont encore renforcé leur importance, pour en faire aujourd'hui l'un des vecteurs les plus efficaces – et les plus redoutés – du contrôle parlementaire¹¹⁵.

Par ailleurs, les moyens mis à disposition des parlementaires pour recruter une équipe de collaborateurs ont radicalement augmenté. A partir de 1975, ils peuvent s'adjoindre les services d'un assistant pour préparer leur travail législatif, puis d'un deuxième dès 1979 pour les aider en circonscription. Aujourd'hui, tous les députés et sénateurs disposent d'une enveloppe de près de 9000 euros par mois qu'ils utilisent à leur guise, certains recrutant jusque cinq collaborateurs. Parallèlement, les groupes parlementaires se sont également adjoints les services d'un nombre croissant d'assistants, pour préparer et coordonner le travail de législation et de contrôle à l'échelle de chacune des formations politiques¹¹⁶. Ces évolutions ont eu un impact profond sur l'activité des parlementaires : alors qu'ils étaient régulièrement amenés à « improviser », ils sont désormais plus organisés, plus efficaces, et donc plus influents¹¹⁷.

Il faut enfin évoquer la réforme constitutionnelle du 31 juillet 1995, qui a profondément modifié le calendrier parlementaire en instaurant une session parlementaire unique – d'octobre à juin – en remplacement des deux sessions ordinaires de trois mois. Le travail des députés et sénateurs s'inscrit ainsi dans une temporalité plus longue, devant notamment leur permettre de se consacrer davantage à l'activité de contrôle. D'autre part, la réforme constitutionnelle de 1995 a conduit à relâcher légèrement la maîtrise du gouvernement sur l'agenda parlementaire, en prévoyant désormais qu'une séance par mois verrait son ordre du jour fixé par chaque assemblée (art. 48-3)¹¹⁸.

En près de quarante ans, les conditions et l'organisation du travail parlementaire en France ont donc connu de profondes modifications, dont les députés et les sénateurs ont su tirer

¹¹⁴ KIMMEL Adolf, *L'Assemblée nationale sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991, p.233.

¹¹⁵ NEIDHART Roland, LALA Jean-Luc, FOURNIER Thierry, MORAUX Jean-Luc, PETIT Daniel, *Connaissance de l'Assemblée : Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris, Editions de l'Assemblée nationale, 1997.

¹¹⁶ DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *Les Petites Affiches*, n°13, 1996, p.4-15.

¹¹⁷ FRETTEL Julien, MEIMON Julien, « La vie en coulisse. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », dans COURTUY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Houdiard, 2005, p.136-146.

¹¹⁸ CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La V^eme République. 3 – Le Pouvoir législatif et le système des partis*, *op.cit.*, p. 63-64.

avantage. Une série d'études récentes montrent en effet que les marges de manœuvre des parlementaires sous la V^e République sont probablement moins ténues qu'on ne l'a longtemps considéré.

Éric Kerrouche et Sylvain Brouard remarquent ainsi que la part des propositions de loi – d'origine parlementaire, donc – parmi les lois promulguées est passée de 15,8% en moyenne sur la période 1969-1995 à 24,6% entre 1997 et 2003. Plus généralement, l'étude de la pratique du droit d'amendement leur permet de montrer que l'examen au Parlement est bien une étape clef de l'élaboration de la législation. Entre 1969 et 2003, 30,5% seulement des textes présentés ont été adoptés sans être amendés. Il s'agit d'une donnée d'autant plus significative que seuls 6,9% des 245 311 amendements déposés entre 1969 et 2003 sont d'origine gouvernementale. Leur taux d'adoption est certes très élevé (84%), mais pas plus significativement que celui des amendements présentés par les commissions (79,6%), ces derniers étant en revanche trois fois plus nombreux (76,2% de l'ensemble des amendements adoptés). Une partie de ces amendements de commission sont, il est vrai, le résultat d'une négociation, voire d'une collaboration entre le rapporteur du texte et le gouvernement. Il n'empêche : cette élaboration commune est en elle-même une reconnaissance du rôle du Parlement¹¹⁹. Autre donnée parlante : en 2010, le volume moyen des projets de lois a doublé entre leur sortie du conseil des ministres et leur adoption définitive – preuve, là encore, de l'influence du Parlement sur la législation¹²⁰. On peut donc suivre Olivier Rozenberg, lorsqu'il remarque que :

Le mouvement séculaire de rationalisation du parlementarisme semble avoir trouvé ses limites et les innovations institutionnelles, mêmes limitées, tendent maintenant à (ré)affirmer le rôle des Parlements.¹²¹

3) *La réforme constitutionnelle de 2008 : le Parlement au centre des institutions ?*

Loin d'avoir remis en cause cette tendance, la présidence de Nicolas Sarkozy semble l'avoir au contraire confortée, comme en témoigne la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Vingt-quatrième révision de la constitution de 1958, elle est également la plus ambitieuse, tant dans son ampleur – trente-neuf articles modifiés, neuf nouveaux articles incorporés – que dans son objectif : « un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement profondément renforcé,

¹¹⁹ KERROUCHE Eric, « Gone with the Wind? The National Assembly under the Fifth Republic », *op.cit.* ; KERROUCHE Eric, « The French Assemblée nationale: the case of a week legislature? », *Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.336-365 ; BROUARD Sylvain, « France: Systematic institutional advantage of government in lawmaking », dans RASCH Bjorn Erik, TSEBELIS George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, *op.cit.*, p.38-52.

¹²⁰ ROZENBERG Olivier, « Sarkozy Législateur. La loi du plus fort ? », dans MAILLARD Jacques de, SUREL Yves (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.113-133.

¹²¹ ROZENBERG Olivier, *Le parlement français et l'Union européenne (1993-2005)*, *op.cit.*, p.84.

des droits nouveaux pour le citoyen »¹²². Le gouvernement entendait ainsi donner corps à une revendication remontant aux origines mêmes de la V^e République : sa « reparablementarisation »¹²³.

Surtout, en ce qui nous concerne plus spécifiquement, cette réforme constitutionnelle est susceptible d'exercer une influence déterminante sur les dynamiques de discussion parlementaires. Le recours limité à l'article 49-3, le temps législatif programmé, l'augmentation du temps de parole de l'opposition, le droit de voter des résolutions ou encore – et surtout – l'examen en séance publique du texte de la commission modifient considérablement les « règles du jeu » des débats parlementaires.

Je me contenterai ici de rappeler les principales dispositions de cette réforme, son impact juridique sur les pouvoirs et l'organisation du Parlement ayant été analysé avec soin par d'autres¹²⁴.

a- L'assouplissement du parlementarisme rationalisé

En premier lieu, la révision constitutionnelle de juillet 2008 entend assouplir les règles du parlementarisme rationalisé. Elle prend ainsi acte du fait que, depuis l'élection du Président de la République au suffrage universel et l'avènement du fait majoritaire, « l'exécutif reste surarmé lors même qu'il n'a plus d'ennemis menaçants »¹²⁵. La limitation du recours à l'article 49-3 en est bien sûr la mesure emblématique, même si elle n'a eu, en pratique, qu'une faible portée. Désormais restreint à un texte maximum par session, en plus des projets de loi de finances (PLF) et des projets de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS), l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'a de toute manière pas été utilisé une seule fois sous la XIII^e Législature.

Il en va autrement de la nouvelle rédaction de l'article 48 de la constitution, qui détaille les règles de fixation de l'agenda parlementaire. Jusqu'alors entièrement aux mains de l'exécutif – à l'exception près des « niches parlementaires » de 1995 –, l'ordre du jour des deux assemblées est dorénavant partagé. Le gouvernement dispose de deux semaines sur quatre pour faire examiner les textes qu'il souhaite voir adoptés, tandis que le Parlement définit librement l'ordre du jour des deux semaines restantes – dont l'une doit être consacrée au contrôle parlementaire. Il s'agit là d'un véritable bouleversement, puisque députés et sénateurs possèdent désormais *de jure*

¹²² Exposé des motifs du *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, enregistré au bureau de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008 sous le n° 820.

¹²³ GICQUEL Jean, « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p.47-59.

¹²⁴ DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *Revue française de droit constitutionnel*, n°77/1, 2009, p.99-118 ; JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.329-372.

¹²⁵ CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », dans JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p.97-106 (ici p.97).

le temps d'exercer leur initiative législative et leur pouvoir de contrôle. *De facto* toutefois, le bilan de cette disposition reste pour lors en demi-teinte. Les parlementaires ont régulièrement été amenés à rétrocéder partiellement, voire parfois intégralement leurs semaines réservées au gouvernement, afin que celui-ci ait le temps de faire adopter sa législation. Par ailleurs, il semble que les élus aient pour l'instant quelques difficultés à donner de la densité à leurs semaines de contrôle¹²⁶. Enfin, faute de s'être suffisamment coordonnés concernant la liste des propositions de lois inscrites à l'ordre du jour, députés et sénateurs ne sont pour l'instant que très partiellement parvenus à redonner de l'ampleur à l'initiative parlementaire¹²⁷.

Enfin, il convient d'évoquer ici les efforts du constituant pour amener les parlementaires à voter des lois mieux rédigées, ce qui l'a amené à modifier deux dispositions qui faisaient partie intégrante du dispositif de rationalisation parlementaire. L'article 41 de la constitution – qui permet de soulever l'irrecevabilité d'une disposition législative relevant du domaine défini par la constitution comme réglementaire – a ainsi été révisé, de manière à pouvoir être également utilisé par les présidents des deux assemblées. Ce faisant, comme le note Bernard Quiriny, c'est toute la philosophie de cette disposition qui se trouve bouleversée :

Conçu à l'origine comme une arme au service du gouvernement dans la perspective d'un conflit contre un Parlement intrusif, l'article 41 devient aujourd'hui une arme au service de la loi, pour la protéger contre la tendance de ceux qui la fabriquent – parlement, mais aussi gouvernement – à y inclure des dispositions réglementaires.¹²⁸

Surtout, le nouvel article 34-1 de la constitution redonne aux parlementaires un droit très large à voter des résolutions. Ces actes non contraignants juridiquement avaient en effet constitué, sous les III^e et IV^e Républiques, un moyen détourné et particulièrement efficace de mettre en cause la responsabilité des gouvernements, si bien que le constituant de 1958 en avait expressément restreint l'utilisation. Cependant, privés de la faculté de prendre publiquement position sur n'importe quel sujet, les parlementaires en étaient venus à utiliser le vote de la loi pour exercer ce rôle¹²⁹. En ouvrant à nouveau cette possibilité aux députés et sénateurs, le constituant de 2008 espère ainsi purger les textes de loi de leurs éléments non normatifs¹³⁰.

¹²⁶ DOUTEAUD Stéphanie, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n°87/3, 2011, p.515-546.

¹²⁷ ROZENBERG Olivier, « Sarkozy Législateur. La loi du plus fort ? », *op.cit.*

¹²⁸ QUIRINY Bernard, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.313-328.

¹²⁹ Les « lois mémorielles » constituent à ce titre l'exemple le plus fréquemment cité.

¹³⁰ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.227-256.

b- La rénovation de la procédure législative

C'est probablement sur ce point que la révision de 2008 a été la plus ambitieuse et la plus efficace, à travers une refonte en profondeur du travail au sein des commissions permanentes. Tout d'abord, par révision de l'article 43 de la constitution, leur nombre maximum passe de six à huit dans chacune des assemblées¹³¹. Surtout, l'article 42 de la constitution impose désormais que la discussion en séance plénière d'un projet ou d'une proposition de loi s'engage non plus sur le texte du gouvernement, mais sur celui établi par la commission saisie au fond¹³². L'objectif initial était de rationaliser l'examen des textes, en contenant les discussions techniques dans l'enceinte des commissions pour pouvoir se concentrer en séance publique sur les aspects substantiels et/ou clivants. L'expérience semble montrer que ce but n'a jusqu'à présent été atteint que très partiellement – comme en témoignent les centaines d'amendements, souvent purement rédactionnels, qui sont encore examinés dans l'hémicycle¹³³. En revanche, cette disposition a pour conséquence fondamentale d'inverser le rapport de forces entre commission et gouvernement lors de la séance plénière. Alors qu'auparavant la commission devait batailler pour imposer ses modifications, c'est désormais au gouvernement de parvenir à faire adopter ses amendements s'il désire rétablir son texte originel.

Les débats en commissions prennent ainsi une importance nouvelle, ce qui justifie que le Conseil Constitutionnel ait estimé nécessaire de garantir la possibilité pour les membres du gouvernement d'y assister s'ils le veulent en intégralité¹³⁴. En pratique néanmoins, leur présence reste épisodique à l'Assemblée nationale, et exceptionnelle au Sénat. Elle n'a de plus qu'une influence limitée, et « ce serait se méprendre que de croire [qu'elle] constitue une pression coercitive, paralysant des velléités d'indépendance des députés »¹³⁵.

La procédure législative s'est d'autre part trouvée bouleversée, à l'Assemblée nationale, par la révision de l'article 44 de la constitution, qui dispose dorénavant que le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par le règlement des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». Derrière cette

¹³¹ Il convient toutefois de remarquer que, si les députés et les sénateurs ont ainsi davantage de latitude dans l'organisation du travail parlementaire, le nombre maximum de commissions permanentes demeure imposé constitutionnellement.

¹³² A l'exception notable des projets de révision constitutionnelle, des PLF et des PLFSS.

¹³³ CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n°6, 2011.

¹³⁴ « Le gouvernement doit pouvoir participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi », Conseil Constitutionnel, décisions n°2009-579 DC du 9 avril 2009 et n°2009-582 DC du 25 juin 2009.

¹³⁵ BERGOUIGNOUS Georges, « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n°3, 2011, p.309-311.

rédaction en apparence anecdotique, le constituant a en réalité voulu lever les obstacles constitutionnels qui s'opposaient à la faculté de limiter la durée du débat parlementaire. La loi organique du 15 avril 2009 a explicitement ouvert cette possibilité, dont les députés se sont saisis par la révision de leur règlement le 27 mai 2009 – au contraire des sénateurs, qui ont préféré conserver leur tradition d'organisation concertée. Connue sous le nom de « temps législatif programmé », cette procédure nouvelle permet à la conférence des présidents de fixer des délais pour l'examen d'un texte en séance, en attribuant un temps d'expression maximum à chaque groupe. Quelle que soit la durée totale prévue initialement – généralement entre dix et vingt-cinq heures –, tout président de groupe peut exiger que cette durée soit portée à trente heures et, une fois par session, à cinquante heures. Soixante pour cent de ce temps de parole est par ailleurs attribué de droit aux groupes d'opposition.

La procédure du temps législatif programmé est une innovation essentielle, en ce qu'elle tire un trait définitif sur les grandes opérations d'obstruction qui avaient notamment marqué la XII^e Législature¹³⁶. Sa mise en place semble s'être, pour lors, déroulée dans de bonnes conditions. Pour un texte sur deux, les groupes d'opposition n'ont pas fait usage de la possibilité d'exiger un temps allongé de trente heures, et durant la session ordinaire 2010-2011 le temps exceptionnel de cinquante heures n'a jamais été demandé. Il est certes arrivé à six reprises que l'opposition épuise l'intégralité de son temps de parole, ce qui a pu déboucher sur des situations de grande tension¹³⁷. Sur trois textes importants, les députés socialistes ont donc délibérément décidé de n'inscrire aucun orateur dans la discussion générale, afin d'avoir le temps de défendre tous leurs amendements. Les parlementaires semblent ainsi adapter peu à peu leurs stratégies à cette procédure¹³⁸.

c- Le renforcement du contrôle parlementaire

La révision de juillet 2008 a consacré la fonction de contrôle du Parlement, en l'inscrivant pour la première fois dans la constitution (article 24), et en renforçant les armes à disposition des parlementaires. Le contrôle des parlementaires sur certaines nominations qui

¹³⁶ Durant l'été 2006, l'opposition avait déposé 137.537 amendements sur le projet de loi n°3201 relatif au secteur de l'énergie.

¹³⁷ Lors de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites, les groupes d'opposition ont utilisé l'intégralité de leur temps de parole, et n'ont donc pas pu défendre une partie de leurs amendements. Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit néanmoins que tous les députés peuvent prendre la parole pour une explication de vote individuelle de cinq minutes après le vote du dernier article. Pour protester contre un débat qu'ils estimaient muselé, la quasi totalité des membres de l'opposition se sont inscrits dans cette discussion, que le Président de l'Assemblée nationale a pris la liberté de clore avant son terme – provoquant ainsi la fureur des députés socialistes et communistes.

¹³⁸ Pour toutes ces données, voir CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *op.cit.*

relevaient jusque là de la discrétion du Chef de l'Etat (article 13) constitue probablement l'innovation la plus notable en cette matière.

Il s'agit d'une disposition importante, puisqu'elle ne se limite pas à un simple avis, mais recouvre bien une faculté d'opposition. En pratique, elle demeure toutefois peu déterminante dans la mesure où le constituant a exigé que « l'addition des votes négatifs [...] représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés ». Concrètement, une nomination proposée par le Président de la République ne peut donc être rejetée que si elle fait consensus *contre* elle.

Il ne faudrait pas, néanmoins, tirer de cette limitation des conséquences générales sur l'effectivité du contrôle parlementaire. Le pouvoir de rejeter une partie des nominations proposées par le Chef de l'Etat vient en effet s'ajouter à un arsenal juridique déjà particulièrement fourni. Si bien qu'un consensus semble aujourd'hui se dessiner parmi les juristes pour considérer que la seule limite au contrôle du gouvernement par le Parlement, c'est la volonté des parlementaires eux-mêmes. Eric Thiers note ainsi :

Autant les législateurs que sont les députés et les sénateurs sont enserrés dans une série de contraintes, autant ils peuvent agir presque sans entraves en leur qualité de contrôleurs. [...] Seule la ligne rouge de la mise en cause subreptice de la responsabilité du gouvernement ne saurait être franchie. L'exécutif peut être tenté de limiter la portée des initiatives parlementaires en matière de contrôle, mais le parlement dispose de toutes les ressources pour surmonter ces obstacles sans encourir la moindre sanction.¹³⁹

d- La création d'un statut de l'opposition

Le nouvel article 51-1 de la constitution dispose désormais que : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». C'est là la quatrième orientation importante de la révision de juillet 2008 : créer un ancrage constitutionnel à l'attribution de droits spécifiques à l'opposition parlementaire.¹⁴⁰ Une partie des dispositions organiques ou réglementaires ayant découlé de ce fondement se sont révélées efficaces. Il en va notamment ainsi des mesures consistant à rompre la proportionnalité du temps de parole – relativement à la taille des groupes – en faveur des députés de l'opposition¹⁴¹.

¹³⁹ THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n°134/3, 2010, p.71-81 (ici p.72). Voir également LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *op.cit.*

¹⁴⁰ Dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, le Conseil Constitutionnel avait en effet déclaré inconstitutionnelles des dispositions du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant d'attribuer certains droits particuliers aux groupes parlementaires déclarés être dans l'opposition.

¹⁴¹ On a déjà cité le cas du temps législatif programmé. Il faut y ajouter les séances de questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, où 50% des questions sont désormais réservées de droit à l'opposition.

D'autres, en revanche, semblent n'avoir pour lors pas produit les effets escomptés. En vertu de l'article 48-5 de la constitution, l'ordre du jour d'une journée par mois dans chaque assemblée est désormais fixé par les groupes d'opposition. A l'Assemblée nationale, cette disposition s'est néanmoins vue neutralisée par une pratique introduite par le gouvernement, consistant à demander la réserve de tous les votes jusqu'au mardi soir suivant – séance traditionnelle de forte influence. Dispensés de votes, les députés de la majorité mettent à profit ces journées pour retourner dans leurs circonscriptions, contraignant les membres de l'opposition à débattre entre eux dans un hémicycle déserté¹⁴².

De la même manière, l'article 141 du règlement de l'Assemblée nationale ouvre la possibilité, pour tout groupe d'opposition, d'obtenir une fois par session la création d'une commission d'enquête. Toutefois, là encore, la pratique n'a pas permis de donner du corps à cette disposition. Ce « droit de tirage » étant soumis au pouvoir discrétionnaire des commissions permanentes, celles-ci n'ont pour lors pas hésité à vider de leur contenu les propositions pouvant receler un danger pour l'exécutif¹⁴³.

In fine, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 est donc loin d'être uniforme. Certaines de ses dispositions pouvaient laisser craindre qu'elle soit une étape supplémentaire dans l'abaissement de l'institution parlementaire. C'est évidemment le cas du droit nouveau pour le Président de la République de convoquer le Congrès afin de lui adresser une déclaration (article 18). C'est aussi le cas pour l'introduction d'une saisine par voie d'exception du Conseil constitutionnel (article 61-1), qui érige celui-ci en « coproducteur de la loi » et vient, une fois de plus, contester au Parlement le monopole de la fonction législative¹⁴⁴. Ces appréhensions ont pourtant été démenties par la pratique. Le droit de déclaration du Président de la République s'est révélé largement anecdotique ; quant à la question prioritaire de constitutionnalité, les parlementaires eux-mêmes s'en sont fait les premiers défenseurs¹⁴⁵. On peut émettre davantage de doutes concernant le statut de l'opposition, dont les droits nouveaux sont jusqu'alors largement restés lettre morte, tout en se voyant *de facto* privée de sa capacité d'obstruction par le temps législatif programmé. Il n'en reste pas moins que l'examen en séance publique du texte de la commission, les pouvoirs accrus de contrôle du gouvernement et le relâchement de

¹⁴² BENETTI Julie, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, n°6, 2011.

¹⁴³ Il en va ainsi, par exemple, de la proposition du groupe SRC de constituer une commission d'enquête sur les études d'opinion financées par la présidence de la République. Voir JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op.cit.* ; BENETTI Julie, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *op.cit.*

¹⁴⁴ DRAGO Guillaume « L'influence de la QPC sur le Parlement, ou La loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n°6, 2011, p.17.

¹⁴⁵ CARCASSONNE Guy, « Le Parlement et la QPC », *Pouvoirs*, n°137/2, 2011, p.73-81.

nombreuses procédures de rationalisation du parlementarisme font de cette révision constitutionnelle une étape supplémentaire dans la revalorisation du rôle du Parlement.

4) *Elargir la réflexion : Rôles et fonctions du Parlement*

Si la faiblesse du Parlement français est loin d'être une exception au sein des démocraties occidentales et si, de surcroît, elle a sans doute été largement exagérée, il n'en faudrait pas pour autant oublier l'essentiel : l'impulsion et l'élaboration de la législation échappent au pouvoir législatif – à tout le moins en grande partie. C'est cette réalité que mettent en avant tous les travaux dressant le constat d'un « déclin » du Parlement. Ils reposent sur un postulat implicite : la fonction législative serait effectivement l'aune à partir de laquelle juger de la « faiblesse » et de « l'abaissement » de l'institution parlementaire. Il n'y a pourtant là que l'apparence de l'évidence. Dès 1860, Walter Bagehot remarquait :

We think it is far too often assumed that the principal functions of Parliament in the present day are legislative. No mistake (...) can be much greater.¹⁴⁶

Cent-cinquante ans plus tard, ce constat semble toujours d'actualité. Armel Le Divellec estime ainsi que :

Un gigantesque mirage, aussi ancien que le gouvernement représentatif moderne lui-même, continue de se dresser à l'horizon de l'opinion commune (...) : l'idée selon laquelle la principale fonction des assemblées parlementaires serait d'exercer la fonction législative et ce, de la façon la plus autonome possible. En dépit de tous les éléments de droit ou de fait qui en démontrent l'inanité, tout particulièrement dans les systèmes parlementaires de gouvernement, cette idée persiste.¹⁴⁷

Si plusieurs auteurs ont ainsi prolongé la réflexion de Walter Bagehot sur les « fonctions » des Parlements au sein des systèmes politiques, ils demeurent toutefois relativement peu nombreux : frappés du soupçon de « fonctionnalisme », leurs travaux n'ont eu qu'un écho limité. En France, le constituant de 2008 a pourtant mené lui-même une réflexion analogue, qui l'a amené à préciser pour la première fois dans la constitution de la V^e République les missions solennellement assurées par le Parlement. L'article 24 de la Constitution s'est ainsi vu ajouté un premier alinéa disposant : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques » – une liste qui doit être complétée par la mission de sélection de l'exécutif, exercée à travers la possibilité de censurer le gouvernement (article 49 de la Constitution).

¹⁴⁶ BAGEHOT Walter, « The Non-Legislative Functions of Parliament », *The Economist*, 18 août 1860 (reproduit dans ST JOHN-STEVAS Norman, *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol.6, Londres, The Economist, 1974, p. 42).

¹⁴⁷ LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *op.cit.*, p. 27.

La constitution de 1958 reconnaît ainsi au Parlement trois fonctions déjà bien identifiées par la littérature – si l'on prend la liberté de regrouper le contrôle et l'évaluation – : légiférer, sélectionner, contrôler. En ce qui concerne le pouvoir de législation, de nombreux auteurs estiment que, bien qu'il ne soit plus exercé uniquement – ni même principalement – par les assemblées parlementaires, celles-ci conservent néanmoins un rôle important à jouer. Pour Walter Bagehot, le Parlement exerce toujours une « expressive function » : il doit faire savoir à l'exécutif quelle est l'opinion du peuple sur les différents enjeux¹⁴⁸. On retrouve cette idée chez Jean-Claude Masclet, pour qui « la représentation et la défense de la circonscription et des électeurs » constituent *de facto* le rôle principal des députés¹⁴⁹, ainsi que chez Pierre Avril, selon qui la principale contribution du Parlement à la législation consiste à « influencer l'exécutif en lui faisant sentir les réactions de l'opinion »¹⁵⁰.

L'ensemble des auteurs s'accordent également à reconnaître la sélection de l'exécutif comme l'une des fonctions du Parlement – dans le cadre d'un régime parlementaire. Pour Walter Bagehot, cette « elective function » constitue même la principale mission du Parlement¹⁵¹. Il est vrai qu'une telle remarque reste profondément ancrée dans le contexte politique du XIX^e siècle britannique : de nos jours, les assemblées parlementaires, soumises à la discipline partisane, ont cessé d'être de véritables « chambres électorales ». Elles n'en demeurent pas moins le fondement de la légitimité démocratique des gouvernements. Surtout, le Parlement exerce en matière de sélection des gouvernants un rôle plus large : celui de formation et de socialisation¹⁵² des élites politiques – quand bien même il a dû, sous la V^e République, partager largement ce rôle avec l'administration¹⁵³.

En ce qui concerne la fonction de contrôle exercée par le Parlement, elle apparaît en revanche davantage pluridimensionnelle. De nombreux auteurs identifient tout d'abord un contrôle tacite et latent, que l'institution parlementaire exerce sur le gouvernement par le simple fait de son existence. Walter Bagehot parle ainsi de la « proximité constante du Parlement »¹⁵⁴ ; Douglas Hurd évoque une présence « derrière les épaules » des ministres¹⁵⁵ ;

¹⁴⁸ BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 (1867), p.95.

¹⁴⁹ MASCLET Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p.189.

¹⁵⁰ AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, p.55.

¹⁵¹ « It must be said that the House of Commons does not rule, it only elects the rulers ». BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, *op.cit.*, p. 100.

¹⁵² PACKENHAM Robert A., « Legislatures and Political Development », dans KORNBERG Allan, MUSOLF Lloyd D. (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970, p.521-537.

¹⁵³ AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement*, *op.cit.*, p.113-115.

¹⁵⁴ Je ne résiste pas au plaisir de citer l'extrait : « Because the choice of a ministry is an occasional act, done once and not repeated for a considerable interval, it is not counted as one of the habitual functions of Parliament (...). No error, however, could be more complete on this subject. The constant proximity of Parliament is the real force which makes ministers what they are – which prevents their being arbitrary – which prevents their being negligent – which prevents their being eccentric – which ensures their attending to public opinion – which enforces a substantial probity throughout the administration ». BAGEHOT Walter, « The Unseen Work of Parliament », *The*

quant à Robert Packenham, il met en avant une « fonction latente de légitimation »¹⁵⁶. Par ailleurs, le contrôle parlementaire est également conçu de manière active, comme la faculté pour les parlementaires d'examiner l'action du gouvernement, de l'interroger et, éventuellement, de lui demander de rendre des comptes. Or à ce sujet, l'ensemble de la littérature est traversée par un paradoxe évident : si tous les auteurs s'accordent à reconnaître le caractère essentiel de ce contrôle, ils doivent également concéder qu'il n'aboutit que de manière exceptionnelle au moindre effet direct sur l'exécutif¹⁵⁷. Il ne faudrait pas pour autant conclure trop vite à l'inefficacité du contrôle parlementaire. Samuel Beer note ainsi que la simple perspective, pour les membres du gouvernement, de voir leurs erreurs éventuelles révélées et dénoncées à l'occasion d'un débat public au Parlement suffit pour s'assurer de leur plus grande vigilance¹⁵⁸. Un siècle plus tôt, Walter Bagehot remarquait déjà que :

We must not estimate the value of [parliamentary control] by the actual cases in which we see it exercised. All checks are valuable, not in proportion to the vices which they discover, but in proportion to the vices they prevent.¹⁵⁹

Au contraire de ces trois rôles très classiquement identifiés, la littérature reconnaît une quatrième fonction au Parlement, dont on peine à trouver trace dans la constitution de la Vè République, et que l'on pourrait appeler sa fonction discursive. Elle se décline en une multitude de dimensions, sous-tendues par une même idée : les débats parlementaires n'auraient pas qu'une valeur perlocutoire, mais devraient également être compris dans une optique illocutoire. Les représentants ne parleraient pas uniquement *pour* faire quelque chose – qu'il s'agisse d'élaborer la législation, de contrôler le gouvernement ou de mettre en cause son maintien. Au contraire, l'exercice de la parole publique dans l'enceinte des assemblées parlementaires aurait également une finalité propre : parler au Parlement, ce serait *déjà* faire quelque chose.

Walter Bagehot remarquait ainsi que le Parlement remplit une « informing function » : il est l'un des canaux d'information à disposition des citoyens, par lequel ils peuvent se tenir au fait de l'actualité législative, mais également internationale ou locale¹⁶⁰. Pour Pierre Avril, il s'agit même de la fonction principale de l'institution parlementaire :

Economist, 9 février 1861 (reproduit dans ST JOHN-STEVAS Norman, *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol.6, op.cit., p.46).

¹⁵⁵ HURD Douglas, « The Present Usefulness of the House of Commons », *Journal of legislative studies*, n°3/3, 1997, p.1-9.

¹⁵⁶ PACKENHAM Robert A., « Legislatures and Political Development », op.cit.

¹⁵⁷ Voir par exemple FORMAN Nigel, BALDWIN Nicholas, *Mastering British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p.257.

¹⁵⁸ BEER Samuel H., « The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent », dans FRANK Elke (dir.), *Lawmakers in a Changing World*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966, p.30-48.

¹⁵⁹ BAGEHOT Walter, « The Non-Legislative Functions of Parliament », op.cit., p. 42.

¹⁶⁰ BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, op.cit., p. 96-97.

L'essentiel du rôle [du Parlement] n'est pas de détenir un « pouvoir » plus ou moins mythique, il est de constituer un point de passage obligé vers lequel converge une masse d'informations sur l'ensemble de la vie nationale.¹⁶¹

Surtout, les parlementaires ne se limitent pas au rôle de simple relais d'informations : ils se font également l'expression de prises de position – généralement divergentes – sur ces informations. Le Parlement remplit ainsi ce que Walter Bagehot nommait une « teaching function »¹⁶² : il donne la possibilité aux citoyens de se forger leur propre opinion sur les principaux enjeux politiques, en assistant à un débat contradictoire dans lequel les arguments *pro et contra* sont longuement débattus. Le Parlement ne se contente donc pas de renseigner l'exécutif sur l'état de l'opinion publique (*expressive function*), il constitue également une ressource précieuse pour les citoyens, où ceux-ci peuvent se tenir informés au plus près de l'actualité politique et internationale (*informing function*), ainsi que se forger leur propre opinion sur les grands débats publics (*teaching function*).

Remarquons enfin que, si la fonction discursive constitue l'une des missions dévolues au Parlement, elle apparaît également comme un outil pragmatique au sein de la compétition politique. Pour les membres de la majorité parlementaire, l'enjeu des débats consiste à susciter l'approbation des citoyens quant aux projets que le gouvernement entend faire adopter. Pour les parlementaires de l'opposition, l'objectif est en revanche de nourrir les ressentiments à l'égard de l'action gouvernementale, tout en dessinant les contours d'une politique alternative. Dans les deux cas, il y a une finalité électorale : conquérir le soutien des électeurs lors du renouvellement de l'assemblée. Mais au delà, on distingue également un enjeu plus profond, tenant à la légitimation du processus décisionnel démocratique. Samuel Beer remarque ainsi que l'affirmation par la majorité d'un soutien argumenté aux mesures présentées par le gouvernement joue un rôle essentiel : mobiliser le consentement des citoyens. Cela n'est guère une nécessité durant les premiers temps d'un mandat gouvernemental : le programme a reçu l'onction du suffrage universel lors des élections, si bien que les premières décisions ne peuvent être suspectées d'illégitimité. Mais au fil des années, les gouvernements sont amenés par les circonstances à prendre des mesures qu'ils n'avaient pu prévoir, et pour lesquelles ils ne peuvent se prévaloir *a priori* de l'accord de la population. Les argumentations avancées par la majorité parlementaire ont donc un troisième objectif – en plus de s'insérer au sein d'un débat contradictoire et d'une compétition politique – : conférer aux mesures gouvernementales une légitimité nouvelle¹⁶³. De manière similaire, Olivier Rozenberg estime que les prises de positions de l'opposition parlementaire remplissent un rôle démocratique essentiel : institutionnaliser

¹⁶¹ AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement, op.cit.*, p. 52.

¹⁶² BAGEHOT Walter, *The English Constitution, op.cit.*, p.95 ; AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement, op.cit.*, p. 43.

¹⁶³ BEER Samuel H., « The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent », *op.cit.*

l'expression de voix discordantes, venant rappeler que le pouvoir en place est le produit de contingences électorales passagères. Ainsi :

Les débats parlementaires permettent d'actualiser la perspective lointaine des prochaines élections. Ils expriment également l'idée que le rapport de forces électoral ne suffit pas à fonder en raison un point de vue. Le pouvoir doit s'expliquer, se justifier par des mots et répondre à la critique quand bien même il dispose des moyens pour dicter sa loi.¹⁶⁴

5) *Conclusion*

Au terme de cet aperçu de la littérature, le constat initial de la faiblesse, voire de l'inutilité de l'institution parlementaire apparaît grandement contestable. Alors même que le Parlement de la V^e République a été présenté comme l'un des plus dominés au sein des démocraties parlementaires, il ressort aujourd'hui que son incapacité supposée à influencer l'élaboration de la législation a été à tout le moins exagérée – d'autant que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a, dans l'ensemble, procédé à un élargissement de ses pouvoirs. Surtout, cette vision catastrophiste se révèle fondée sur un paradigme implicite : la fonction première du Parlement serait de faire la loi, et c'est à cette seule aune que sa puissance devrait être mesurée. Or, les travaux cherchant à interroger les fonctions de l'institution parlementaire au sein du système démocratique – aussi peu nombreux soient-ils – montrent tous que la fonction législative n'est qu'une des missions assurées par les assemblées. Il faut y ajouter la sélection et la formation des gouvernants, le contrôle de l'exécutif, mais aussi – et peut-être surtout – une fonction discursive illocutoire : pour les parlementaires, parler constitue une fin en soi, et un Parlement bavard est *déjà* un Parlement agissant.

Ce n'est dès lors pas le moindre des paradoxes de constater que les débats parlementaires sont très longtemps restés un « angle mort de la science politique française » et, même, internationale¹⁶⁵.

B- Les débats parlementaires

Si les débats parlementaires ont longtemps constitué un angle mort de la science politique, ils font néanmoins, depuis peu, l'objet d'un réinvestissement important marqué par

¹⁶⁴ ROZENBERG Olivier, « Laissez parler le Parlement ! Les débats parlementaires comme réponses fragiles à des problèmes politiques majeurs », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

¹⁶⁵ NAY Olivier, « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, n°9/3, 2003, p.83-96.

une pluralité d'approches. Il convient donc d'explorer les raisons de cette longue éclipse (1), avant de présenter les apports du renouveau de la recherche à leur égard (2).

1) *Les débats parlementaires, laissés-pour-compte de la science politique*

a- Un angle mort des *legislative studies*

Contrairement à la recherche européenne sur les Parlements, la science politique américaine n'a jamais été marquée par le sentiment d'une perte majeure d'influence de l'institution législative. Au contraire, la stricte séparation des pouvoirs inhérente au régime présidentiel des Etats-Unis confère au Congrès une importance considérable¹⁶⁶. Il n'est donc pas surprenant que les études parlementaires aient constitué très tôt un domaine particulièrement dynamique outre-atlantique. Comme le remarque Olivier Nay :

Rassemblant aujourd'hui plus d'une centaine de chercheurs, [elles] forment un champ de réflexion à part entière, avec ses grands anciens (William Riker, Richard Fenno), ses figures de proues (Kenneth Shepsle, Morris Fiorina, Barry Weingast, Keith Krehbiel, Peter Ordeshook) et ses propres controverses scientifiques¹⁶⁷.

Au delà des controverses scientifiques qui peuvent les diviser, une grande partie de ces *legislative studies* ont en commun de s'inscrire au sein du paradigme du choix rationnel, et de mettre ainsi en place une méthodologie fondée sur la modélisation statistique¹⁶⁸ – qu'il s'agisse de modéliser l'activité des parlementaires, l'organisation du travail au sein du Parlement ou les pouvoirs du Parlement au sein du système politique¹⁶⁹. Dès lors, on comprend pourquoi cette littérature a largement laissé de côté l'étude des débats parlementaires. Nonobstant le lieu devenu commun selon lequel « ce sont les votes, et non les discours, qui font la législation », il apparaît en effet que les prises de parole constituent des données difficilement exploitables pour ces travaux reposant avant tout sur des analyses quantitatives. Les débats parlementaires n'y apparaissent donc qu'en creux, au travers d'une série de variables propres à la quantification.

¹⁶⁶ MAYHEW David R., *America's Congress. Actions in the Public Sphere. James Madison Through Newt Gingrich*, New Haven, Yale University Press, 2000.

¹⁶⁷ NAY Olivier, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, p.537-554 (ici p.541).

¹⁶⁸ SHEPSLE Kenneth A., « Assessing Comparative Legislative Research », dans LOEWENBERG Gerhard, SQUIRE Peverill, KIEWIET D. Roderick (dir.), *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p.387-398.

¹⁶⁹ Ce sont, pour forcer le trait, les trois grandes orientations de cette littérature. Voir notamment GAMM Gerald, HUBER John, « Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress », dans KATZNELSON Ira, MILNER Helen V. (dir.), *Political Science : The State of The Discipline*, New York, Norton & Company, 2002, p.313-341.

Je n'entends pas proposer ici un état précis de la recherche parlementaire anglo-saxonne. Dans la mesure où celle-ci se caractérise précisément par son délaissement des débats parlementaires, un tel exposé m'écarterait par trop du cœur de mon propos¹⁷⁰. Il convient néanmoins de faire le point sur ces indicateurs à travers lesquels le discours transparait, sans être jamais réellement appréhendé.

En premier lieu, il faut bien sûr évoquer l'analyse des *roll-call votes* – les scrutins publics –, qui constitue l'une des traditions les plus influentes au sein des *legislative studies*. On peut la faire remonter à l'étude pionnière de David Mayhew¹⁷¹. S'inscrivant dans les pas de l'analyse économique proposée par Anthony Downs¹⁷², il considère que les parlementaires sont avant tout guidés par un objectif de réélection qui oriente l'intégralité de leurs actions – et notamment les positions qu'ils prennent à travers les scrutins publics. Ces conclusions ont rapidement été étayées par plusieurs études fondées sur l'analyse des *roll-call votes*, tant en séance publique¹⁷³ qu'en commission¹⁷⁴. Elles doivent cependant être nuancées si l'on suit Richard Fenno, l'auteur du second ouvrage fondateur de cette école¹⁷⁵. En s'appuyant sur une série d'observations au sein des commissions permanentes du Congrès, il montre que l'objectif de réélection ne peut suffire à expliquer l'intégralité des comportements parlementaires – même s'il en est l'un des ressorts principaux. Il envisage donc que les représentants ne soient pas seulement des *vote seekers*, mais puissent être également des *office seekers* ou des *policy seekers*, en quête de poste de pouvoir ou d'influence sur les politiques publiques.

De nombreux chercheurs ont depuis prolongé et amendé ces travaux. Il est notamment apparu nécessaire de sortir d'une vision unidimensionnelle des objectifs parlementaires, pour intégrer le fait que ceux-ci puissent avoir à la fois une valeur instrumentale et une valeur intrinsèque¹⁷⁶. Parallèlement, le modèle de David Mayhew a également été contesté dans sa manière d'intégrer les partis politiques – dont il considérait l'influence comme négligeable au sein

¹⁷⁰ Plusieurs chercheurs francophones se sont récemment livrés à cet exercice périlleux – les *legislative studies* étant un domaine de recherche particulièrement vaste. Voir : ROZENBERG Olivier, *Le parlement français et l'Union européenne (1993-2005)*, *op.cit.*, p.37-112 ; NAY Olivier, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *op.cit.* ; MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135/3, 2010, p.601-618.

¹⁷¹ MAYHEW David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974.

¹⁷² « Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies ». DOWNS Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957, p.28.

¹⁷³ FIORINA Morris P., *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington, Lexington Books 1974.

¹⁷⁴ PARKER Glenn R., PARKER Suzanne L., « Factions in Committees: The United States House of Representatives », *American Political Science Review*, n°73, 1979, p.85-102.

¹⁷⁵ FENNO Richard, *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973.

¹⁷⁶ MULLER Wolfgang C., STROM Kaare, « Political Parties and Hard Choice », dans MULLER Wolfgang C., STROM Kaare (dir.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.1-35.

du Congrès américain¹⁷⁷. De nombreuses études cherchent ainsi à déterminer dans quelle proportion les comportements des parlementaires sont le reflet d'une discipline partisane s'exerçant au détriment des préférences individuelles¹⁷⁸.

Une grande partie de ces travaux continuent de s'appuyer sur les scrutins publics, ne laissant transparaître des débats parlementaires que le moment de la prise de décision, au sens le plus étroit du terme. Néanmoins, il est apparu progressivement que l'utilisation exclusive des *roll-call votes* risquait de donner une image incomplète, sinon même biaisée de la réalité¹⁷⁹. D'autres types de données ont donc été exploités pour analyser les comportements parlementaires, et ainsi corrélés, compléter ou nuancer les études fondées sur les scrutins publics. Je me contenterai d'en établir une liste : nombre et thèmes des propositions de lois (*Private Member's Bill*) déposées ou cosignées¹⁸⁰ ; nombre et thèmes des amendements déposés ou cosignés¹⁸¹ ; répartition du temps passé par les parlementaires à l'assemblée et dans leur circonscription¹⁸² ; répartition des collaborateurs parlementaires entre l'assemblée et la circonscription¹⁸³.

En marge de ces travaux prenant pour unité d'analyse les parlementaires, une autre branche des *legislative studies* anglo-saxonnes se focalise sur l'étude des Parlements – que ce soit sous l'angle de leur organisation interne ou de leur insertion au sein du système institutionnel. Dans les deux cas, l'intention est généralement la même : tenter de saisir les capacités d'influence des différents acteurs ou organes parlementaires sur la législation votée et, plus généralement, sur l'élaboration des politiques publiques.

¹⁷⁷ COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993 ; COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005 ; KREHBIEL Keith, « Where's the Party? », *British Journal of Political Science*, n°23/2, 1993, p.235-266 ; SMITH Steven S., *Party Influence in Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; THERIAULT Sean M., *Party Polarization in Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹⁷⁸ COX Gary W., POOLE Keith T., « On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999 », *American Journal Of Political Science*, n°46/3, 2002, p.477-489 ; MCCARTY Nolan, POOLE Keith T., ROSENTHAL Howard, « The Hunt for Party Discipline in Congress », *American Political Science Review*, n°95/3, 2001, p.673-687 ; CARRUBBA Clifford, GABEL Matthew, HUG Simon, « Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection », *Legislative Studies Quarterly*, n°33/4, 2008, p.543-572.

¹⁷⁹ HUG Simon, « Selection Effects in Roll Call Votes », *British Journal of Political Science*, n°40/1, 2010, p.225-235 ; CLINTON Joshua D., LAPINSKI John, « Laws and Roll Calls in the U.S. Congress, 1891–1994 », *Legislative Studies Quarterly*, n°33/4, 2008, p.511-541 ; ROBERTS Jason M., « The Statistical Analysis Of Roll-Call Data: A Cautionary Tale », *Legislative Studies Quarterly*, n°32/3, 2007, p.341-360.

¹⁸⁰ BOWLER Shaun, « Private Members' Bills in the UK Parliament: Is There an 'Electoral Connection'? », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/4, 2010, p.476-494 ; DÄUBLER Thomas, « Bills from the Floor: Why Governing Party Groups Initiate their Own Legislation », *The Journal of Legislative Studies*, n°17/4, 2011, p.435-457.

¹⁸¹ OWENS John E., « From committee government to party government: Changing opportunities for amendment sponsors in the US house of representatives, 1945–98 », *The Journal of Legislative Studies*, n°5/3-4, 1999, p.75-104.

¹⁸² WOOD David M., YOUNG Gary, « Comparing Constituency Activity by Junior Legislators in Great Britain and Ireland », *Legislative Studies Quarterly*, n°22/2, 1997, p.217–232 ; NORTON Philip, WOOD David M., *Back from Westminster. British Members of Parliament and their Constituents*, Lexington, University Press of Kentucky, 1993.

¹⁸³ PARKER David, GOODMAN Craig, « Making a Good Impression: Resource Allocation, Home Styles, and Washington Work », *Legislative Studies Quarterly*, n°34/4, 2009, p.493-524.

Ici encore, les débats parlementaires ne transparaissent qu'en filigrane, à travers l'étude des règles et des procédures en séance publique et en commission¹⁸⁴, mais également des rituels, des cérémonies et du décorum parlementaires¹⁸⁵. Kenneth Shepsle, puis William Riker furent parmi les premiers à remarquer que les règles institutionnelles sont susceptibles d'avoir un effet sur la prise de décision, notamment lorsqu'elles déterminent la capacité à influencer la mise sur agenda¹⁸⁶. De nombreux auteurs se sont par la suite engagés sur cette voie pour étudier les institutions législatives, qu'il s'agisse de comparaisons internationales¹⁸⁷ ou d'études centrées sur le Congrès américain¹⁸⁸, le Parlement européen¹⁸⁹ ou d'autres Parlements nationaux¹⁹⁰. Les procédures parlementaires françaises ont à ce titre fait l'objet d'une attention particulière, John Huber leur ayant consacré un ouvrage important¹⁹¹. Il y montre que les dispositions constitutionnelles de rationalisation du parlementarisme – en premier lieu les articles 49-3 (engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte de loi) et 44-3 (vote bloqué) – ne sont pas seulement des armes de contrainte dirigées contre les parlementaires, mais également des moyens d'assurer la cohésion des coalitions gouvernementales.

Ce rapide survol des *legislative studies* anglo-saxonnes aura suffi pour révéler combien les débats parlementaires y occupent une place marginale. Certes, ils transparaissent sans cesse en filigrane de ces travaux, principalement à travers l'analyse des votes – qui les concluent – et des

¹⁸⁴ Pour une synthèse des résultats de ces travaux, voir COX Gary W., « On the Effects of Legislative Rules », *Legislative Studies Quarterly*, n°25/2, 2000, p.169-192.

¹⁸⁵ RAI Shirin M. (dir.), « Special Issue: Ceremony and Ritual in Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/3, 2010.

¹⁸⁶ SHEPSLE Kenneth, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, n°23, 1979, p.27-59 ; RIKER William H., « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, n°74, 1980, p.432-46.

¹⁸⁷ HELLER William B., « Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments », *American Journal of Political Science*, n°45/4, 2001, p.780-798 ; DÖRING Herbert « Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe », *Legislative Studies Quarterly*, n°26/1, 2001, p.145-165 ; DÖRING Herbert, « Party discipline and government imposition of restrictive rules », *The Journal of Legislative Studies*, n°9/4, 2003, p.147-163.

¹⁸⁸ COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., « Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986 », dans BRADY David W., MCCUBBINS Mathew D. (dir.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*, Palo Alto, Stanford University Press, 2002, p.107-145 ; JONES David R., « Explaining restraint from filibustering in the US senate », *The Journal of Legislative Studies*, n°6/4, 2000, p.53-68 ; KRUTZ Glen S., LEBEAU Justin, « Recurring bills and the legislative process in the US congress », *The Journal of Legislative Studies*, n°12/1, 2006, p.98-109.

¹⁸⁹ TSEBELIS George, « Conditional agenda-setting and decision-making inside the European parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°1/1, 1995, p.65-93.

¹⁹⁰ NORTON Philip, « Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/3, 2001, p.13-33 ; NEWELL James L., « Characterising the Italian parliament: Legislative change in longitudinal perspective », *The Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.386-403 ; GOETZ Klaus H., ZUBEK Radoslaw, « Government, Parliament and Law-making in Poland », *The Journal of Legislative Studies*, n°13/4, 2007, p.517-538.

¹⁹¹ HUBER John D., *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; voir aussi HAYWARD Jack, « Parliament and the french government's domination of the legislative process », *The Journal of Legislative Studies*, n°10/2-3, 2004, p.79-97.

procédures – qui les organisent –, mais également des amendements et des propositions de lois – qui en sont l’objet –, ainsi que du nombre d’heures et de collaborateurs monopolisés – qui en constituent les ressources. Néanmoins, cette littérature n’envisage presque jamais les débats parlementaires *en eux-mêmes*, comme une donnée à part entière du monde parlementaire.

b- Les comptes rendus officiels : des données utilisées mais peu valorisées

Si les *legislative studies* ont longtemps témoigné un profond désintérêt à l’égard des débats parlementaires, en grande partie du fait de leur nature qualitative et peu quantifiable, cela ne signifie pas pour autant que ceux-ci n’aient pas été, en parallèle, exploités régulièrement par des recherches en sciences sociales.

Les comptes rendus officiels des débats constituent en effet un matériau particulièrement commode. Ils sont généralement exhaustifs, abondants, numérisés et aisément accessibles. Ils couvrent un éventail de sujets très importants, et engagent un grand nombre d’orateurs aux profils sociologiques à la fois variés et documentés. Dès lors, il n’est guère surprenant que de nombreux auteurs aient utilisé les débats parlementaires non comme un objet d’étude à part entière, mais comme une simple source de données au service de leurs analyses. Jon Elster en est sans aucun doute un bon exemple. Il exploite les débats au sein de deux assemblées constituantes – la Convention Fédérale de Philadelphie et l’Assemblée Constituante de Paris – comme un cas d’étude pour cerner les contours et les interactions de deux types d’actes de langage : l’argumentation et la négociation¹⁹².

Par ailleurs, les débats parlementaires restent une donnée irremplaçable pour étudier le processus d’élaboration législatif. Ils n’en constituent certes pas nécessairement une étape déterminante, mais ils sont en revanche l’occasion d’une vaste discussion publique, où s’expriment les positions et les arguments des différents acteurs. En tant que tels, ils ont été mobilisés par de nombreux travaux cherchant à retracer l’évolution d’un domaine de législation – qu’il s’agisse des politiques de la famille¹⁹³, des politiques pénales¹⁹⁴, des politiques de la sexualité¹⁹⁵, de la réforme de la carte judiciaire¹⁹⁶, de la réforme du code pénal¹⁹⁷, de la création du

¹⁹² ELSTER Jon, «Strategic Uses of Argument », dans ARROW Kenneth J. et al., *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict*, New York, Norton, 1995, p.236-257. Jon Elster réserve toutefois davantage de place aux analyses historiques dans un article devenu célèbre : « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, n°44/2, 1994, p.210-229.

¹⁹³ COMMAILLE Jacques, *L’esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

¹⁹⁴ ENGUELEGUELE Stéphane, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L’Harmattan, 1998.

¹⁹⁵ MOSSUZ-LAVAU Janine, *Les lois de l’amour. Les politiques de la sexualité en France (1950-2002)*, Paris, Payot, 2002.

¹⁹⁶ COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.

¹⁹⁷ PONCELA Pierrette, LASCOURMES Pierre, *Réformer le Code pénal, où est passé l’architecte ?*, Paris, PUF, 1998.

PACS¹⁹⁸ ou, plus récemment, des lois de bioéthique¹⁹⁹. Jacques Commaille a bien décrit la perspective dans laquelle se placent ces travaux :

L'analyse des versions successives d'un texte, des débats parlementaires, des extraits de presse, des positions publiques de partis politiques ou de groupes sociaux divers, des conflits éventuels avec le Conseil d'Etat, avec la Cours de cassation, de l'influence des intérêts professionnels, des groupes de pression, de l'Eglise catholique, de l'Elysée, des habiletés tactiques en cours de débat parlementaire, devient, dans cette perspective, le support d'une recherche de la place de la loi dans la régulation des sociétés industrielles avancées.²⁰⁰

Si les débats parlementaires y apparaissent abondamment mis à profit, ils ne sont néanmoins qu'une source parmi d'autres au service de l'étude de la législation.

Les débats parlementaires occupent donc au sein des sciences sociales une place paradoxale : souvent évoqués par les *legislative studies* anglo-saxonnes mais rarement étudiés *en eux-mêmes*, régulièrement mobilisés par la sociologie politique mais rarement étudiés *pour eux-mêmes*. Ils n'en demeurent pas pour autant une complète boîte noire : plusieurs travaux ont depuis longtemps posé des jalons importants dans leur étude, et on assiste de surcroît, depuis quelques années, à une véritable redécouverte des débats parlementaires comme objet de recherche.

2) *Et pourtant ils parlent ! La redécouverte des débats parlementaires comme objet de recherche*

Depuis les années 1990, les débats parlementaires ont fait l'objet d'une attention croissante au sein de la science politique anglo-saxonne et francophone – avec une accélération notable des publications à partir du milieu des années 2000. Ce mouvement a culminé en 2010 avec l'organisation, en France, d'un colloque international sur l'analyse des débats parlementaire²⁰¹.

Ces travaux s'insèrent dans différents cadres disciplinaires – histoire, linguistique, science politique –, concernent une multitude de parlements, et mobilisent de nombreuses perspectives méthodologiques : analyses quantitatives, analyses de contenu, analyses argumentatives, analyses lexicométriques, observations participantes ou ethnographiques,

¹⁹⁸ BORRILLO Daniel, LASCOURMES Pierre, *Amours égales ? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002 ; et ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

¹⁹⁹ SMADJA David, *Bioéthique. Aux sources des controverses sur l'embryon*, Paris, Dalloz, 2009.

²⁰⁰ COMMAILLE Jacques, *L'esprit sociologique des lois*, *op.cit.*, p. 34.

²⁰¹ « Faire parler le Parlement », colloque organisé par le Groupe de Recherche sur les Parlements et les Parlementaires (GRPP) de l'AFSP, Paris, 13-14 octobre 2010. Pour les actes du colloque, voir DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

conduction d'entretiens... Surtout, ils participent de problématiques variées, qu'il me semble possible de regrouper en huit grands ensembles.

a- Les débats parlementaires comme compléments des *Roll Call Votes*

Au sein des *legislative studies* anglo-saxonnes, les débats parlementaires ont progressivement été redécouverts comme une source de données susceptible d'apporter un éclairage nouveau à l'analyse des *Roll Call Votes*. Ce mouvement est largement lié à l'évolution des outils informatiques, qui a rendu de plus en plus aisée la constitution de vastes bases de données textuelles, répertoriant notamment la fréquence des interventions de chaque parlementaire.

Dès le milieu des années 1990, David Niven s'est penché sur les débats ayant eu lieu sur la Guerre du Golf au Congrès américain. Intrigué par le vote dissident de certains parlementaires, il a mené une analyse de contenu sur le cadrage (*framing*) des événements mis en avant dans chacune des interventions. Il en conclut que ces votes divergents sont en réalité le reflet de mises en sens du conflit spécifiques à certains représentants, et généralement liées à leur contact avec tel ou tel groupe de pression. Les *Roll Call Votes* se révèlent ainsi insuffisants pour connaître les véritables motivations expliquant la décision parlementaire²⁰².

De manière similaire, à travers l'étude de l'examen de l'*Immigration Reform Act* au Congrès américain, Taofang Huang et Sean Theriault montrent que la focalisation quasi-exclusive sur les scrutins publics en est venue à masquer la temporalité réelle du travail parlementaire. Pour eux, c'est avant tout durant les discussions législatives que se joue le devenir des textes, à travers les prises de positions des spécialistes qui orientent de façon déterminante la décision de l'assemblée. Renoncer à étudier les débats parlementaires, ce serait ainsi renoncer à saisir le moment clef de la décision législative²⁰³.

En se penchant sur les interventions lors des discussions législatives au Parlement européen, Sven-Oliver Proksch et Jonathan Slapin ont quant à eux apporté une contribution importante à la connaissance de cette institution. Alors que les scrutins publics reflètent principalement la position des parlementaires sur un axe gauche-droite, leurs prises de position orales sont quant à elles plutôt déterminées par leur origine nationale²⁰⁴. Proksch et Slapin expliquent cette étonnante dissonance dans un autre article, où ils montrent que les députés

²⁰² NIVEN David, « Shaping the Congressional debate on the Gulf war », *Congress & the Presidency*, n°23/1, 1996, p.33-57.

²⁰³ HUANG Taofang, THERIAULT Sean M., « The Strategic Timing behind Position-taking in the US Congress: A Study of the Comprehensive Immigration Reform Act », *The Journal of Legislative Studies*, n°18/1, 2012, p.41-62.

²⁰⁴ PROKSCH Sven-Oliver, SLAPIN Jonathan B., « Position Taking in European Parliament Speeches », *British Journal of Political Science*, n°40, 2010, p.587-611.

européens ont davantage tendance à prendre la parole lorsqu'ils s'apprêtent précisément à voter avec leur parti national contre leur groupe parlementaire. Les débats législatifs au Parlement européen seraient ainsi un outil au service de la cohésion des groupes politiques par nature très hétérogènes, en permettant aux députés dissidents de rendre des comptes et d'expliquer leur choix²⁰⁵.

Les débats parlementaires s'imposent ainsi peu à peu au sein des *legislative studies* comme de nouvelles données susceptibles de compléter, nuancer, voire remplacer l'analyse traditionnelle des *Roll Call Votes*.

b- Les débats parlementaires non législatifs

Si la focalisation quasi-exclusive sur les scrutins publics a pu introduire des zones d'ombre, sinon même des biais au sein des études parlementaires anglo-saxonnes, elle les a de surcroît détournées de l'analyse des nombreuses séquences non législatives au sein des débats en séance publique. Celles-ci n'ont que récemment été réinvesties par la science politique en tant qu'objet de recherche à part entière.

La pratique des « One Minute Speeches »²⁰⁶ à la Chambre des Représentant américaine a ainsi bénéficié d'une attention particulière. Dans une étude pionnière centrée sur la 103^e législature, Forrest Maltzman et Lee Sigelman montrent que ces interventions ont principalement été prononcées par des députés marginaux au sein de leur parti (« *ideologically extreme members* »). Ils en concluent que ces séquences sont avant tout utilisées pour témoigner de préférences politiques peu visibles au sein des débats législatifs²⁰⁷. Or, lorsqu'il se penche sur la 104^e législature, Jonathan Morris dégage des résultats divergents : les One Minute Speeches apparaissent comme le support d'expression des positions partisans, tant pour les démocrates que pour les républicains. Il confirme ainsi l'hypothèse générale faisant état du renforcement des dynamiques partisans au sein du Congrès dans le courant des années 1990²⁰⁸. Ce résultat s'est trouvé conforté quelques années plus tard par un article de Douglas Harris, qui met en évidence

²⁰⁵ SLAPIN Jonathan B., PROKSCH Sven-Oliver, « Look who's talking: Parliamentary debate in the European Union », *European Union Politics*, n°11, 2010, p.333-357.

²⁰⁶ Au début de la première séance de la journée, les représentants peuvent demander la parole pour une intervention d'une minute sur le sujet de leur choix. Voir SCHNEIDER Judy, *One-Minute Speeches: Current House Practices*, Report for Congress, Congressional Research Service, 2007.

²⁰⁷ MALTZMAN Forrest, SIGELMAN Lee, « The Politics of Talk: Unconstrained Floor Time in the U.S. House of Representatives », *Journal of Politics*, n°58/3, 1996, p.819-830.

²⁰⁸ MORRIS Jonathan S., « Reexamining the Politics of Talk: Partisan Rhetoric in the 104th House », *Legislative Studies Quarterly*, n°26/1, 2001, p.101-121.

l'importance de la coordination partisane dans l'attribution des tours de parole²⁰⁹. Le rôle clef de la 104^e Législature a quant à lui été confirmé par Anne-Laure Beaussier – dans un travail par ailleurs fort différent, puisqu'elle y étudie l'incivilité au sein des débats de santé au Congrès entre 1965 et 2010. A travers une analyse de contenu pivotant sur un indicateur lexical d'incivilité en cinq dimensions, elle met en lumière la rupture constituée par l'alternance de 1994. A partir de cette date, la conflictualité des débats augmente nettement, révélant une évolution globale du processus législatif, beaucoup plus centré sur les composantes partisanes des chambres²¹⁰.

D'autres types de débats parlementaires non législatifs ont par ailleurs fait l'objet d'une attention spécifique. Louise Cobb a ainsi montré que les *Topical Debates*, introduits à la Chambre des Communes dans le courant de l'année 2007, se sont peu à peu ancrés dans la pratique parlementaire britannique. Pour les *backbenchers* – et avant tout les *backbenchers* de l'opposition –, ils sont aujourd'hui un moyen d'expression efficace, leur permettant d'introduire de nombreux sujets, locaux ou nationaux, dans l'arène parlementaire²¹¹. En France, Pascal Marchand a quant à lui consacré un important ouvrage aux discours de politique générale des Premiers ministres. A travers une analyse lexicométrique, il met en évidence une tendance lourde de ces interventions : le passage d'un « style argumentatif et programmatique », caractéristique des premières déclarations, à un « discours plus descriptif, fondé sur des valeurs générales et consensuelles » à partir des années 1980²¹².

Enfin, les questions parlementaires ont elles aussi suscité un grand intérêt. Elles ont fait l'objet d'une conférence organisée à Paris en 2009 par l'ECPR Standing Group on Parliaments²¹³, suivie d'un numéro spécial du *Journal of Legislative Studies*²¹⁴. Elles s'y révèlent comme une source de données permettant de jeter un nouvel éclairage sur l'analyse des comportements et des préférences parlementaires²¹⁵. En France, les « questions d'actualité au gouvernement » étaient,

²⁰⁹ HARRIS Douglas B., « Orchestrating Party Talk: A Party-Based View of One-Minute Speeches in the House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, n°30/1, 2005, p.127-141.

²¹⁰ BEAUSSIER Anne-Laure, « Incivilité et bipolarisation du Congrès américain : une analyse des débats de santé entre 1965 et 2010 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.67-89.

²¹¹ COBB Louise, « Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons », *The Journal of Legislative Studies*, n°15/4, 2009, p.535-546.

²¹² MARCHAND Pascal, *Le grand oral. Le discours de politique générale de la Ve République*, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 2007. Voir également MARCHAND Pascal, MONNOYER-SMITH Laurence, « Les discours de "politique générale" français : la fin des clivages politiques ? », *Mots*, n°62, 2000, p.13-30 ; et MARCHAND Pascal, « De l'affrontement partisan à la violence symbolique : la déclaration de politique générale dans la Ve République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.49-66.

²¹³ « Second Conference on Parliamentary Accountability: Parliamentary Questions », *colloque organisé par l'ECPR Standing Group on Parliaments*, Paris, 12-14 mars 2009.

²¹⁴ MARTIN Shane, ROZENBERG Olivier (dir.), « Special Issue: Parliamentary Questions », *The Journal of Legislative Studies*, n°17/3, 2011.

²¹⁵ Pour ne citer que les deux articles de synthèse, voir MARTIN Shane, « Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction », *The Journal of Legislative Studies*, n°17/3, 2011, p.259-270 ; et ROZENBERG Olivier, MARTIN Shane, « Questioning Parliamentary Questions » *The Journal of Legislative Studies*, n°17/3, 2011, p.394-404.

jusqu'au lancement des deux chaînes parlementaires, les seules séances systématiquement télédiffusées sur une chaîne nationale. Plusieurs travaux ont mis en évidence leur caractère particulièrement agonistique, largement induit par cette publicité élargie²¹⁶.

c- Violences et (dés)ordres parlementaires

Au delà des seules séances de questions au gouvernement, l'étude de la violence en milieu parlementaire apparaît comme un thème de recherche à part entière. Il a d'ailleurs fait l'objet en 2009 d'une journée d'étude en France²¹⁷, suivie d'un numéro spécial de la revue *Parlement[s]*²¹⁸. Deux grandes conclusions se dégagent²¹⁹ de ces recherches.

En premier lieu, plusieurs auteurs réfutent l'idée d'affrontements parlementaires factices, interprétés par des élus qui seraient ennemis dans l'hémicycle, mais amis à la « buvette ». Au cours de ses observations ethnographiques à l'Assemblée nationale, Marc Abélès a constaté que, s'il existe bien une dimension de camaraderie et « d'entre-soi » dans les relations entre parlementaires, les tensions en séance publique sont néanmoins bien réelles. Loin de disparaître à la « buvette » du Palais Bourbon, elles sont précisément susceptible de s'y *poursuivre*²¹⁹. D'autres chercheurs parviennent à la même conclusion, en se focalisant cette fois sur les interruptions en séance publique²²⁰. Dominique Desmarchelier montre que celles-ci sont fréquemment utilisées pour relayer des attaques *ad personam*, parfois à la frontière de l'insulte²²¹. Annie Collovald et Brigitte Gaïti, quant à elles, ont remarqué que ces interruptions visent fréquemment à contester la légitimité de l'orateur à prendre la parole²²². Tous ces travaux font de surcroît le constat de

²¹⁶ NICOT Anne-Laure, « La démocratie en questions. L'usage stratégique de démocratie et de ses dérivés dans les questions au gouvernement de la 11e Législature (1997-2002) », *Mots*, n°83, 2007, p.9-21 ; FACQ-MELLETT Caroline, *Analyse discursive des questions au gouvernement : place et rôles du groupe RPR*, Thèse de doctorat en linguistique soutenue à l'université de Paris X Nanterre sous la direction de Jean-François Jeandillou, 2005 ; VIKTOROVITCH Clément, *Les questions au gouvernement à l'Assemblée nationale sous la XIIe Législature. Une contribution à l'analyse du discours et des comportements parlementaires*, Mémoire de Master Recherche en sociologie politique soutenu à l'Institut d'Études Politiques de Paris sous la direction de Florence Haegel, 2007.

²¹⁷ « Violence des échanges en milieu parlementaire », *journée d'étude organisée par le Groupe de Recherche sur les Parlements et les Parlementaires (GRPP) de l'AFSP*, Paris, 16 janvier 2009.

²¹⁸ BAUDOT Pierre-Yves, ROZENBERG Olivier (dir.), « Violence des échanges en milieu parlementaire », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010.

²¹⁹ ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op.cit.*, p.181-186.

²²⁰ Courtes prises de parole non autorisées, qui interrompent l'orateur afin de le déstabiliser ou, au contraire, de le soutenir. De nombreuses assemblées parlementaires, dont les deux chambres françaises, les rapportent dans leurs comptes-rendus officiels.

²²¹ DESMACHELIER Dominique, « Les mots de la violence, la violence des mots dans le discours politique français contemporain », dans BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.225-234. Qu'il me soit néanmoins permis d'ajouter que la méthodologie de cet article, largement fondé sur des anecdotes – sinon des rumeurs – me semble à tout le moins discutable.

²²² COLLOVAL Annie, GAÏTI Brigitte, « Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée », dans GAXIE Daniel (dir.), *Le « social » transfiguré*, Paris, PUF, 1990, p.9-54.

l'inaptitude du président de séance à rétablir des interactions pacifiées entre les parlementaires, une fois que celles-ci ont basculé dans la violence.

Mais il ne faudrait pas pour autant considérer les hémicycles parlementaires comme des espaces sans règles, où tout serait permis. Au contraire, en étudiant les « émotions » en séance publique²²³, Jean-Philippe Heurtin a montré qu'elles faisaient partie intégrante de « l'ordre parlementaire » : elles signalent l'émergence d'une « crise de coordination » entre les différentes grammaires parlementaires, et visent à ramener les débats dans un cadre ordonné²²⁴. Nathalie Dompnier parvient à une conclusion similaire dans son étude des tensions émergentes lors des accusations de fraudes électorales à l'Assemblée nationale. En analysant ces séquences à l'aune de la notion de « chahut traditionnel »²²⁵, elle montre que la violence déployée ne menace pas réellement l'ordre parlementaire. Dans la mesure où ce chahut est intégralement codifié, il joue précisément le rôle d'une « valve de sécurité » permettant aux députés d'exprimer les tensions, tout en réaffirmant leur attachement unanime aux normes et aux valeurs parlementaires – puisqu'il se conclut systématiquement par le retour au calme²²⁶. Carole Spary dégage d'ailleurs, à travers une analyse des débats parlementaires en terme de rituels, de cérémonies et de symboles, un résultat identique pour le Parlement indien²²⁷.

L'apport de ces travaux pour la compréhension du fonctionnement des assemblées parlementaires est donc essentiel : ils montrent que, si la violence des échanges au sein des hémicycles est bien réelle, elle demeure entièrement codifiée. Loin de menacer l'ordre parlementaire, elle en est au contraire une composante qui en assure la cohésion.

d- Légitimité des parlementaires à prendre la parole

En étudiant les débats parlementaires à la lumière de la sociologie des élus, de nombreux travaux ont cherché à saisir les logiques de légitimation de la prise de parole en séance publique – une problématique résumable en une question simple : « qui (peut) s'exprime(r) dans l'hémicycle ? ».

Annie Collovald et Brigitte Gaiti font ici figure de précurseurs, avec leur étude centrée sur le « social » à l'Assemblée nationale. Elles montrent qu'au sein des hémicycles parlementaires,

²²³ Mouvements manifestés, depuis les travées, par les députés n'ayant pas la parole : protestations, huées, claquements de pupitre, applaudissements...

²²⁴ HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire*, *op.cit.*

²²⁵ Sur cette notion, voir TESTANIERE Jacques, « Chahut traditionnel et chahut anémique dans l'enseignement du second degré », *Revue française de sociologie*, n°8/1, 1967, p.17-33.

²²⁶ DOMPNIER Nathalie, « La légitimité politique en jeu. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.35-48.

²²⁷ SPARY Carole, « Disrupting Rituals of Debate in the Indian Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/3, 2010, p.338-351.

deux légitimités différentes entrent en compétition pour la prise de parole : l'une politique – liée à la détention de postes au sein du Parlement ou d'un parti –, l'autre fondée sur la spécialisation – liée à la détention d'un savoir technique sur le domaine concerné. Dans cette perspective, les deux chercheuses font le constat d'une spécificité du domaine social : dans la mesure où celui-ci est considéré comme peu prestigieux, les parlementaires spécialistes ont du mal à imposer leur légitimité face aux « ténors » de l'hémicycle²²⁸. Dans un travail beaucoup plus récent, centré sur les débats ayant trait à la fonction publique territoriale, Emilie Biland montre que ces deux légitimités concurrentes coexistent toujours en séance publique, bien que l'on ait pu constater un renforcement de la logique de spécialisation²²⁹.

Au sein des *legislative studies* anglo-saxonnes, plusieurs travaux s'inscrivent dans une problématique similaire. Ils mobilisent pour cela une méthodologie essentiellement quantitative, rapportant la fréquence des interventions en séance publique à un ensemble de variables sociologiques et politiques. Michelle Taylor-Robinson et Sky David, dans un article centré sur le Congrès du Honduras, montrent ainsi que les députés tendant à s'exprimer le plus en séance publique sont avocats, élus dans une circonscription favorisée et ayant déjà effectué un mandat. Ils en concluent que la législation du Honduras risque de refléter avant tout les préoccupations de la partie la plus aisée de la population²³⁰. De la même manière, Ailsa Henderson a étudié les prises de parole au sein du nouveau Parlement écossais – c'est-à-dire après les élections de 1999. Elle constate que les parlementaires ayant déjà une grande expérience politique ont tendance à dominer les débats au détriment des nouveaux venus, bien que l'occupation de postes de pouvoir au sein de l'assemblée exerce peu à peu une influence déterminante. Enfin, dans une perspective légèrement différente, William Anderson, Janet Box-Steffensmeier et Valeria Sinclair-Chapman ont étudié, pour la chambre des représentants américaine, les chances de succès des initiatives parlementaires à l'aune des interventions en séance publique. Ils constatent que la tactique la plus payante est celle de la modération : les députés ayant le plus de chance de faire adopter leurs projets de loi sont ceux qui prennent la parole régulièrement, mais « pas trop souvent »²³¹.

Il ressort donc de ces travaux que si les caractéristiques politiques et sociologiques des parlementaires ont à la fois une influence sur leurs prises de paroles et sur leurs chances de succès législatives, d'autres variables, telles que les stratégies suivies en séance publique, entrent

²²⁸ COLLOVAL Annie, GAÏTI Brigitte, « Discours sous surveillances », *op. cit.*

²²⁹ BILAND Emilie, « La production parlementaire du droit de la fonction publique territoriale (1972-2007). Technicisation des débats et spécialisation des rôles », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

²³⁰ TAYLOR-ROBINSON Michelle M., DAVID Sky J., « Who Participates and Who Is Seen and Not Heard? Evidence From the Honduran Congress », *The Journal of Legislative Studies*, n°8/1, 2002, p.10-36.

²³¹ ANDERSON William D., BOX-STEFFENSMEIER Janet M., SINCLAIR-CHAPMAN Valeria, « The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, n°28/3, 2003, p.357-386.

également en ligne de compte. Il n’y a donc rien d’étonnant à ce que plusieurs travaux se soient focalisés sur l’étude des arguments utilisés dans les débats parlementaires.

e- Arguments et structures argumentatives

Plusieurs auteurs ont analysé les débats parlementaires en séance publique à l’aune des grilles rhétoriques et argumentatives. Une grande partie de ces travaux s’inscrivent néanmoins dans le domaine de l’analyse du discours, et sont donc en grande partie éloignés des problématiques de science politique. C’est par exemple le cas de Raphaël Micheli, qui précise explicitement qu’il ne s’inscrit ni au sein d’une étude de « la place et le rôle des débats parlementaires dans le processus général de fabrication de la loi », ni dans la perspective d’une contribution à « une théorie de la décision collective ». En se penchant sur les débats concernant l’abolition de la peine de mort en France, il cherche à analyser l’utilisation argumentative que les parlementaires font des émotions dans leur discours. Il conclut que celles-ci ne sont pas seulement l’un des *ressorts* de l’argumentation – faire appel à la colère, la pitié, etc. des auditeurs –, il est aussi un *objet* de l’argumentation – formuler les raisons pour lesquelles il convient ou ne convient pas d’exprimer de la colère, de la pitié, etc.²³². Dans une perspective davantage sémiolinguistique, Dominique Ducard s’intéresse quant à elle à l’utilisation des questions rhétoriques dans les débats en séance publique. Utilisées massivement, celles-ci s’apparentent à une arme argumentative dirigée contre les adversaires – non pas pour leur redonner la parole, mais au contraire pour les mettre au défi de répondre²³³.

Ces conclusions ne sont pas dénuées d’intérêt : elles fournissent au chercheur en science politique des outils analytiques robustes, car forgés spécifiquement dans le contexte parlementaire. D’autres travaux ont néanmoins utilisé les outils de l’analyse argumentative pour dégager des conclusions davantage substantielles. C’est notamment le cas pour Jürgen Petersen, Sibylle Hardmeier et Bruno Wüest, qui ont étudié l’utilisation des sondages d’opinion au sein des débats parlementaires en Allemagne, Nouvelle-Zélande, Suisse et Grande-Bretagne. Ils montrent que ceux-ci sont principalement utilisés comme argument d’autorité, pour légitimer des propositions déjà avancées, mais qu’ils permettent également parfois d’irriguer le débat

²³² MICHELI Raphaël, *L’émotion argumentée. L’abolition de la peine de mort dans le débat parlementaire français*, Paris, Editions du Cerf, 2010. Pour d’autres travaux s’inscrivant dans cette perspective, voir notamment ILIE Cornelia (dir.), *European Parliaments under Scrutiny. Discourse strategies and interaction practices*, Amsterdam et Philadelphie, John Benjamins, 2010 ; ainsi que BAYLEY Paul (dir.), *Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse*, Londres, Benjamins, 2004.

²³³ DUCARD Dominique, « Une discussion biaisée : la question rhétorique dans le débat parlementaire », dans BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.191-200.

parlementaire en informations nouvelles concernant l'état de l'opinion publique²³⁴. Timothy Caulfield et Tania Bubela ont quant à eux étudié les structures argumentatives des débats sur les lois de bioéthique au Canada. Ils montrent que les arguments éthiques et moraux ont totalement éclipsé la question – pourtant essentielle – de la santé et de la sécurité des mères. Ils en concluent que la polarisation des discussions parlementaires entraîne l'inaudibilité, voire la disparition des arguments les plus complexes²³⁵.

f- Le rôle des débats parlementaires

Enfin, plusieurs auteurs ont choisi de prendre à bras le corps la problématique qui est en grande partie celle de cette thèse : que font les parlementaires lorsqu'ils parlent ?

C'est le cas de Randall Calvert, dans une conférence donnée à l'Université de Harvard en 1998. Il part de l'idée, largement acceptée au sein des *legislative studies*, selon laquelle les votes des parlementaires seraient avant tout dictés par leur objectif de réélection. Mais si les scrutins sont réellement joués à l'avance en fonction de facteurs totalement exogènes à la séance publique, pourquoi les élus continuent-ils à s'exprimer – longuement – au sein de l'hémicycle ? Au terme d'une analyse des structures argumentatives déployées lors de deux débats au Congrès américain, Randall Calvert conclut que « l'argumentation politique » a pour fonction de construire et maintenir les coalitions, en rappelant les valeurs communes (*principles*) sur lesquelles elles reposent²³⁶. Il met ainsi en lumière la place essentielle des valeurs dans le discours parlementaire, à la fois dans une logique interne – pour maintenir la cohésion des groupes parlementaires – et externe – pour tenter de convaincre l'électorat²³⁷. Dans un travail beaucoup plus récent, Bjørn Erik Rasch a développé un questionnement similaire. Il fonde lui aussi son travail sur l'hypothèse que les parlementaires ne changent pas d'opinion en séance publique : selon lui, si des délibérations ou des négociations doivent intervenir, elles ne se produisent pas en

²³⁴ PETERSEN Jürgen, HARDMEIER Sibylle, WÜEST Bruno, « Polls as Public–Politician Linkage: A Comparative Analysis of Poll Use and Roles of MPs in Parliamentary Debate », *The Journal of Legislative Studies*, n°14/3, 2008, p.315-338.

²³⁵ CAULFIELD Timothy, BUBELA Tania, « Why a Criminal Ban? Analyzing the Arguments Against Somatic Cell Nuclear Transfer in the Canadian Parliamentary Debate », *The American Journal of Bioethics*, n°7/2, 2007, p.51-61.

²³⁶ Une telle conclusion évoque de manière frappante les résultats mis en avant par l'école de Columbia quant à l'influence des campagnes électorales sur le vote. Voir LAZARFELD Paul F., BERELSON Bernard, and GAUDET Hazel, *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*, New York, Columbia University Press, 1944.

²³⁷ CALVERT Randall L., « Congressional Debate as Political Argument: What, If Anything, Does it Do? », *Ford Lecture in the Department of Government, Harvard University*, 22 octobre 1998. Qu'il me soit permis d'ajouter que, si les conclusions de Randall Calvert sont particulièrement stimulantes, sa méthodologie est en revanche davantage discutable. Après avoir construit sa problématique autour de la notion d'argumentation parlementaire, il élargit en effet ses analyses empiriques aux discours déployés en dehors des chambres – notamment les campagnes de publicité politique télévisuelle. Les preuves d'une influence *spécifique* du discours parlementaire sur la construction des coalitions apparaissent ainsi, en définitive, fort minces.

public, mais lors de l'examen en commission ou des travaux préparatoires. Dès lors, la séance publique lui apparaît comme un espace où les élus peuvent expliquer et mettre en sens leurs actions – c'est à dire en premier lieu leurs votes – à destination des électeurs et des membres de leur parti²³⁸.

A contrario de ces deux études, d'autres auteurs ont décidé de prendre au sérieux l'influence des débats parlementaires sur la législation votée. C'est le cas de Marc Milet, qui a mené pendant plusieurs années une observation participante à l'Assemblée nationale en tant qu'assistant parlementaire. Dans un article cherchant à évaluer la marge de manœuvre législative des députés, il s'est focalisé sur les amendements adoptés contre l'avis du gouvernement, et dont l'examen en séance publique s'est – par définition – révélé déterminant. Il montre que les marges de manœuvre des députés sont réelles lors de l'examen des textes techniques et peu médiatisés – au contraire des « enjeux politiques à forte visibilité médiatique », qui contraignent très largement les élus²³⁹. Dans une perspective similaire, Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais ont étudié l'examen de la loi de prévention des risques technologiques et naturels de 2003. Leur méthodologie diffère néanmoins radicalement. Elle se fonde sur une série d'entretiens réalisés avec tous les acteurs du processus législatif : députés et sénateurs – dont les rapporteurs du texte et les présidents de commissions –, fonctionnaires du ministère de l'environnement et des deux assemblées, ainsi que les deux ministres eux-mêmes. Ils mettent en avant le fait que, dans le cas de dispositions particulièrement complexes ou incertaines, les hémicycles deviennent le lieu d'un véritable « atelier d'écriture de la loi », où s'élabore *in situ* le compromis – voire le consensus – final²⁴⁰. Outre leur impressionnante rigueur, ces deux travaux ont en commun de faire apparaître la séance publique comme un moment d'incertitude, où non seulement les votes ne sont pas toujours décidés à l'avance, mais où ils peuvent même échapper aux mains du gouvernement, voire de la commission.

Dans une optique différente, plusieurs travaux se focalisent sur l'idée que les parlementaires se font de leur rôle, tel que cela transparait des débats en séance publique. Pour envisager une telle problématique, l'analyse lexicométrique semble particulièrement adaptée, dans la mesure où elle cherche à dégager les univers de sens coexistants au sein d'un même corpus. C'est l'approche choisie par Claire de Galembert pour étudier l'examen de la loi de 2004 encadrant le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse dans les

²³⁸ RASCH Bjørn Erik, « Legislative Debates And Democratic Deliberation In Parliamentary Systems », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

²³⁹ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *op.cit.*

²⁴⁰ BONNAUD Laure, MARTINAI Emmanuel, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

établissements scolaires. Elle se place dans la perspective proposée par Eric Landowski, qui envisage les débats parlementaires comme la transformation d'un discours politique en un discours juridique, c'est à dire d'un « dialogue conflictuel » en un « monologue anonyme »²⁴¹. Il apparaît alors que, en s'exprimant en séance publique, les parlementaires entendent inscrire leur action dans trois dimensions : écrire une bonne loi, relayer les revendications de leurs électeurs, et défendre les valeurs de la République²⁴². Cécile Vigour utilise elle aussi la lexicométrie pour étudier la réflexivité des députés français sur leur propre travail, telle qu'elle est apparue lors de l'examen du projet de loi relatif aux rapports entre justice et politique (1997-2001). En s'inscrivant dans un cadre théorique hérité de l'étude des rôles parlementaires, elle dégage des résultats légèrement différents, révélateurs avant tout de l'auditoire auquel les parlementaires entendent s'adresser en séance publique. Celui-ci se révèle multiple, partagé entre les autres acteurs du système institutionnel de législation – l'administration, le Président de la République, le Conseil constitutionnel –, les citoyens, et les députés présents dans l'hémicycle²⁴³. Ces deux travaux montrent ainsi que les parlementaires eux-mêmes ont conscience du double rôle de la séance publique : à la fois fermée sur elle-même et ouverte sur l'espace public.

²⁴¹ LANDOWSKI Eric, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *op.cit.*

²⁴² DE GALEMBERT Claire, « Les trois corps du parlementaire. Un débat d'assemblée au prisme d'Alceste », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

²⁴³ VIGOUR Cécile, « Rôles parlementaires et discours de légitimation. Analyse lexicale d'un débat parlementaire relatif aux rapports entre justice et politique », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

Conclusion : une contribution au croisement des théories de la délibération et des études législatives

Cette étude trouve son point de départ dans les tensions traversant l'idéal délibératif. Celui-ci fonde la légitimité des décisions politiques sur leur examen à l'aune d'une procédure de discussion impliquant l'ensemble des individus concernés par la question posée. Dès lors, comment penser une telle procédure à l'échelle des enjeux nationaux au sein d'une société de grande taille ? Afin de dépasser les problèmes matériels et cognitifs soulevés par la perspective de plusieurs millions d'individus devant dialoguer entre eux, la théorie politique a principalement mis en avant deux options. Il est possible d'envisager la délibération à grande échelle comme un système dans lequel les arguments et les informations circulent au sein d'espaces de discussion variés et interconnectés. Les contributions citoyennes qui émergent et se cristallisent convergent alors vers une sphère décisionnelle chargée de trancher la question. D'autre part, il est envisageable de repenser les termes de la légitimité délibérative, pour la faire reposer moins sur la possibilité pour tous de prendre la parole que sur l'opportunité pour quelques uns de prendre la parole devant tous. La délibération de masse s'apparente alors à un débat contradictoire public et de qualité, devant permettre aux citoyens de se forger une opinion éclairée sur les enjeux politiques nationaux. L'examen détaillé de ces deux options a révélé qu'elles avaient en commun de pouvoir prendre corps au sein de l'institution parlementaire. Dans le premier cas, le Parlement est conçu comme le cœur du système délibératif : les élus doivent y prendre les décisions au terme d'une procédure de discussion délibérative rigoureuse ayant été irriguée par les contributions citoyennes. Dans le second cas, le Parlement apparaît comme une tribune du débat contradictoire : les élus doivent s'y affronter dans un échange exigeant où chacune des parties cherche à convaincre les citoyens de la supériorité de sa position.

Un tel bilan des travaux théoriques sur la délibération à grande échelle appelle désormais une étude empirique des interactions argumentatives prenant place au Parlement. L'enjeu est fondamental : il consiste en la détermination de l'*écart* qui sépare notre réalité sociale de l'idéal d'une démocratie délibérative, et des *moyens* dont on dispose éventuellement pour réduire cet écart²⁴⁴. Les travaux publiés à ce jour sur les dynamiques de discussion parlementaires convergent précisément vers le constat de la coexistence de deux dynamiques distinctes, fondées respectivement sur la coopération et la confrontation. Il reste cependant à déterminer si ces

²⁴⁴ Un tel questionnement implique bien entendu que l'on accepte le modèle délibératif comme idéal démocratique. Sur cette question, voir la synthèse établie par GIRARD Charles : « Un idéal justifié ? », dans *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse, op.cit.*, p.33-245.

dynamiques *tendanciellement* délibératives et contradictoires respectent bien les exigences de la théorie normative, telles qu'elles ont notamment été dégagées par Jürgen Habermas et Bernard Manin. Des discussions délibératives conformes aux contraintes illocutoires de la procédure d'entente se déploient-elle dans l'enceinte du Parlement ? Sont-elles susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions législatives ? Quant aux débats contradictoires, sont-ils bien orientés vers la conviction des citoyens auditeurs – plutôt que vers une volonté de réaffirmer des identités politiques passant par le creusement des clivages, voire vers un effort de justification destiné à un auditoire imaginaire idéal ? Porte-t-ils bien exclusivement sur la réfutation des arguments adverses, plutôt que sur la disqualification des adversaires ? D'autre part, comment s'articulent ces deux dynamiques ? Peuvent-elles émerger conjointement au sein d'un même débat parlementaire, alors que dans un cas les élus sont supposés rechercher le consensus, et dans l'autre n'accepter en aucun cas de se laisser convaincre ? Cette dernière question est essentielle, car elle ouvre sur une interrogation théorique toujours en suspens : les modèles systémique et contradictoire de la démocratie délibérative doivent-ils être considérés comme complémentaires ou antinomiques ? Ce questionnement dessine les contours de la contribution que cette thèse entend apporter aux recherches sur la délibération.

Mais les questionnements soulevés par l'analyse des dynamiques de discussion parlementaires à l'aune des théories de la démocratie délibérative s'inscrivent également dans des problématiques propres aux études législatives. En effet, bien que longtemps délaissés, les débats parlementaires apparaissent aujourd'hui comme un objet d'étude légitime – et de surcroît défriché. L'influence des prises de parole sur la législation ; les dynamiques de discussion et les structures argumentatives en séance publique et en commission ; les différents auditoires auxquels s'adressent les élus – tant internes qu'externes aux hémicycles – ; toutes ces questions ont fait l'objet de travaux dont les conclusions dessinent, progressivement, une image nette de la place de la parole parlementaire au sein des systèmes démocratiques. D'important angles morts subsistent néanmoins, sur lesquels cette recherche ambitionne de jeter un éclairage.

En premier lieu, s'il semble établi que les débats parlementaires possèdent une certaine influence sur la législation votée, encore reste-t-il à déterminer *comment* s'exerce cette influence. Au terme de quelles dynamiques de discussion les votes en séance publique se voient-ils infléchis ? S'agit-il de délibérations ? De négociations ? Ou bien de simples arbitrages rendus par les parlementaires entre des propositions concurrentes et également légitimes – c'est à dire, en d'autres termes, l'enregistrement d'un rapport de forces ? Ces questions sont d'importance sur le plan empirique, dans la mesure où elles sont directement liées à l'évaluation du rôle des

parlementaires dans l'élaboration des politiques publiques. Leur contribution se borne-t-elle à trancher les désaccords pouvant émerger entre différents responsables politiques – un ministre et un président de commission par exemple – ? Ou bien les différents espaces de discussion parlementaires sont-ils l'occasion de progresser vers le consensus, voire d'élaborer des solutions nouvelles ? Il y a là des enjeux essentiels, qui ne peuvent être tranchés ni par une étude quantitative des amendements adoptés ou des interventions prononcées, ni par un regard surplombant et impressionniste sur les débats parlementaires, mais appellent au contraire une analyse argumentative détaillée des séquences de discussion ayant mené à un infléchissement de la législation.

En second lieu, si de nombreux travaux ont souligné que la parole parlementaire pouvait être dirigée vers des auditoires situés à l'extérieur des hémicycles, il reste encore à en spécifier la nature. Les parlementaires s'adressent-ils aux électeurs de leur seule circonscription ? À l'ensemble des citoyens ? Ou bien même à un auditoire davantage éthéré, voire fantasmé – qu'il s'agisse de « la postérité », de « l'histoire » ou de « la raison » ? A travers ces questions, c'est à nouveau la place même du Parlement au sein du système politique qui est en jeu. Est-il une arène de la compétition électorale ? Une tribune médiatique permettant aux élus de publiciser les problèmes, propositions et demandes de groupes particuliers ? Ou bien un authentique espace de délibération ? Là encore, l'analyse argumentative serrée de séquences paroxystiques ou paradigmatiques issues des débats en séance publique permet d'apporter des réponses que des méthodes plus surplombantes – la lexicométrie par exemple – laissent dans l'ombre.

Enfin, en ce qui concerne plus spécifiquement le cas français, de graves lacunes subsistent dans la bibliographie. On ne sait ainsi presque rien des débats parlementaires au Sénat ou au sein des commissions permanentes ; quant aux commissions mixtes paritaires, elles demeurent un point aveugle absolu. De surcroît, fort peu a été écrit sur le déroulement des débats parlementaires après la révision constitutionnelle de juillet 2008, dont l'impact devrait pourtant se révéler déterminant. Sur le seul plan de la connaissance de l'institution, il y a donc un intérêt majeur à observer l'examen d'un texte de loi au Parlement français dans les deux chambres, d'un bout à l'autre du processus législatif.

Chapitre 2 :

Comment étudier les débats parlementaires ? Une approche méthodologique comparative et argumentative

Le précédent chapitre était consacré à l'établissement du cadre théorique de ce travail et à l'état de la recherche dans laquelle il s'insère, dont a découlé sa problématique d'ensemble. Ce deuxième chapitre introductif a pour objectif de clarifier le cadre méthodologique de l'étude, au sens le plus large du terme.

Cette thèse est, en effet, un travail **comparatif**. Elle souscrit ainsi à la célèbre recommandation d'Émile Durkheim, qui appelle à utiliser la comparaison au sein des sciences sociales pour pallier à la difficulté – et, souvent, l'impossibilité – de mettre en place une démarche expérimentale²⁴⁵. Si la comparaison est aujourd'hui une démarche largement mobilisée en science politique, elle l'est surtout sous sa variante internationale²⁴⁶, notamment dans la sphère des *legislative studies*²⁴⁷. Ce n'est pas le cas du présent travail, qui se focalise intégralement sur le Parlement français – l'étude de ce dernier souffrant encore, comme nous l'avons vu, de profonds angles morts. Pour autant, il ne peut être considéré *stricto sensu* comme une monographie. On ne peut en effet qu'être frappé par la très grande diversité des interactions qui se déploient dans les hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais également derrière les portes closes des commissions permanentes. Une fois ces dynamiques identifiées, classifiées et catégorisées, il reste alors à déterminer quelles sont les variables qui en déterminent l'émergence – ce dont seule une

²⁴⁵ « Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause de l'autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents et absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre », DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2007 (1895), p.124

²⁴⁶ Pour un ouvrage de référence sur la comparaison internationale, voir LANDMAN Todd, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Londres, Routledge, 2000. À noter que, contrairement à ce que son titre très général suggère, cet ouvrage traite exclusivement de la comparaison *internationale*, révélant combien celle-ci est devenue une méthodologie dominante au sein de la grande pluralité de méthodes comparatives – qu'elles soient historiques, institutionnelles, ethnologiques...

²⁴⁷ Pour de nombreux exemples, voir chapitre 1, II-B-1, « Les débats parlementaires, laissés pour compte de la science politique ».

démarche comparative permet de rendre compte. J'expliquerai lors de ce chapitre les raisons qui m'ont conduit à penser ce travail selon une triple comparaison : entre l'Assemblée nationale et le Sénat tout d'abord, entre la séance publique et les réunions de commission ensuite, entre des textes vecteurs de la compétition politique et des textes davantage techniques enfin. La traduction naturelle de ces exigences consiste dès lors à suivre le parcours législatif de plusieurs textes dans leur intégralité, de l'examen en commission permanente dans l'une des assemblées au vote en séance publique dans l'autre.

Ce chapitre sera ainsi consacré à la présentation du cadre comparatif structurant cette thèse. Je commencerai par passer en revue les variables politiques et institutionnelles susceptibles d'avoir une influence sur les dynamiques de discussion parlementaires, ce qui me conduira à dégager quelques hypothèses lourdes (I). Je préciserai ensuite les principales orientations analytiques de cette recherche, et notamment sa position à l'égard de l'analyse argumentative de discours et de la théorie ancrée (II). C'est de ces hypothèses et de ces orientations qu'a découlée la sélection de mon corpus de données (III). Je précise que ces développements seront l'occasion de clarifier mon positionnement disciplinaire (conclusion), ainsi que de compléter les états de l'art théoriques et empiriques par une partie des éléments qui pouvaient sembler leur manquer dans le chapitre précédent – notamment le bicamérisme (I-A), l'influence de la publicité des débats sur la délibération (I-B), ou les théories de l'argumentation (II-A).

I- Des hypothèses théoriques aux variables de la comparaison

Les cadres théoriques et analytiques de ce travail ayant été établis, il reste désormais à élaborer un cadrage méthodologique. Par le questionnement général qu'elle soulève – « quels types d'interactions émergent au sein des débats parlementaires ? » –, cette étude tend à s'inscrire, au moins partiellement, dans le cadre du paradigme néo-institutionnaliste. Celui-ci postule que l'action collective n'est pas seulement le produit de décisions individuelles – comme tend à le soutenir le courant behaviouriste –, mais qu'elle est au contraire influencée par les institutions dans lesquelles elle prend place²⁴⁸. Il s'agit là d'une définition très souple, qui se refuse à discriminer *a priori* entre les deux variantes de ce paradigme. L'institutionnalisme rationaliste envisage en effet les relations entre les institutions et l'action individuelle comme résultant d'un simple calcul d'utilité. L'institution se contenterait de permettre aux individus de prévoir les actions et réactions des autres acteurs, et donc d'adapter leurs comportements en conséquence – en décidant ou non d'enfreindre les « règles du jeu ». Au contraire, l'institutionnalisme sociologique adopte une perspective culturelle, qui n'exclut pas de considérer les individus comme rationnels – au sens de la « rationalité axiologique » de Max Weber –, mais selon laquelle ils recourent avant tout à des protocoles établis ou à des modèles de comportements familiers pour atteindre leurs objectifs. Les institutions influenceraient donc le comportement des individus en leur fournissant les modèles cognitifs indispensables à l'action²⁴⁹.

Les trois hypothèses lourdes situées au cœur de cette étude, et qui détermineront la sélection des données de recherche, s'inscrivent largement au sein de cette perspective néo-institutionnaliste²⁵⁰. Je considérerai successivement l'influence potentielle, sur les dynamiques de discussion, de la chambre dans laquelle se déroule l'examen (A), du degré de publicité des débats (B) et du type de loi examiné (C).

²⁴⁸ STONE Alec, « Le « néo-institutionnalisme » : défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p.155-168.

²⁴⁹ Pour une présentation détaillée de ces deux courants, je me permets de renvoyer à HALL Peter A., TAYLOR Rosemary C., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, n°47/3-4, 1997, p.469-496 ; SCOTT W. Richard, « Institutions and Organizations : Towards a Theoretical Synthesis », dans SCOTT W. Richard, MEYER John W. et al., *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks, Sage, 1994, p. 55-80 ; DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W., « Introduction », dans DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 1991, p.1-38.

²⁵⁰ Il me faut préciser dès à présent que ces hypothèses ne constituent pas l'alpha et l'oméga de cette recherche. Elles ont principalement servi à déterminer la structure du corpus de données, et à fixer quelques grandes directions lors de l'analyse. Pour plus de précision quant à la place exacte des hypothèses au sein de cette recherche, voir *infra*, II-B-1, « Elaborer une théorisation fondée sur des analyses empiriques ».

A- D'une chambre à l'autre : un Parlement bicaméral

La littérature consacrée à l'influence d'un Parlement bicaméral sur le fonctionnement du système politique considère généralement que, outre trois autres fonctions au sein du système politique, les secondes chambres contribuent à l'amélioration de la qualité de la législation par le caractère serein et dépassionné de leurs débats (1). Les travaux consacrés à la Chambre Haute de la Cinquième République concordent avec ces conclusions, en soulignant deux caractéristiques propres au Sénat : sa mission de représentant des collectivités territoriales, et son caractère de chambre de réflexion (2). Il est ainsi possible de formuler une première hypothèse quant à l'influence du cadre institutionnel sur les dynamiques de discussion parlementaires : la dynamique délibérative prendrait place préférentiellement au Sénat, quand la dynamique contradictoire émergerait avant tout à l'Assemblée nationale (3).

1) *Le bicamérisme*

L'existence d'un Parlement bicaméral apparaît comme un dispositif institutionnel largement répandu au sein des différents régimes démocratiques. Durant la seconde moitié du vingtième siècle, cinq Etats ont certes choisi d'adopter une structure monocamérale en abolissant leur seconde chambre²⁵¹. Néanmoins, 79 des 193 Parlements reconnus par l'Union Interparlementaire demeurent constitués de deux chambres²⁵². Il est dès lors surprenant que les études parlementaires aient tardé à se saisir de cette question, qui n'a été véritablement investie qu'à partir des années 1990²⁵³. Depuis, le bicamérisme a été principalement abordé sous l'angle de ses justifications institutionnelles. Quatre vertus lui sont classiquement reconnues.

En premier lieu, l'existence de deux chambres multiplierait les « check and balances », et participerait ainsi du principe de séparation des pouvoirs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Montesquieu et James Madison s'affirmèrent tous deux comme d'ardents défenseurs du bicamérisme²⁵⁴. Aujourd'hui, les secondes chambres contribueraient à limiter et contrôler le

²⁵¹ Il s'agit de la Nouvelle Zélande (1950), du Danemark (1956), de la Suède (1971), de l'Islande (1991) et de l'Écosse (1999).

²⁵² Base de données *Parline*, disponible sur le site de l'Union interparlementaire : <http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>.

²⁵³ Pour un état de la bibliographie précis, quoique légèrement daté, voir PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony, « Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/1, 2001, p.39-60.

²⁵⁴ Voir VATIER Adrian, « Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective », *The Journal of Legislative Studies*, n°11/2, 2005, p.194-215.

pouvoir de l'exécutif, en contraignant le gouvernement à défendre sa politique devant plusieurs assemblées²⁵⁵.

En second lieu, et plus fondamentalement, de nombreux travaux insistent sur la fonction de représentation assurée par le bicamérisme. A l'égard des premières chambres représentant l'ensemble des citoyens, les secondes chambres seraient le lieu d'une « représentativité complémentaire »²⁵⁶ – qu'il s'agisse de celle des intérêts économiques, des catégories socio-professionnelles ou, dans l'immense majorité des cas, de la diversité territoriale. Il y a, à ce titre, un lien très fort entre bicamérisme et fédéralisme : tous les Parlements des pays fédéraux, sans exception, comprennent une seconde chambre représentant les intérêts territoriaux des provinces, régions ou états au niveau national. En comparaison, seulement un tiers (29,7%) des Etats unitaires possèdent un Parlement bicaméral, bien que dans certains cas la seconde chambre soit néanmoins dédiée à la représentation des intérêts territoriaux – c'est en grande partie le cas du Sénat de la Cinquième République²⁵⁷.

Cette question de la représentativité des secondes chambres est essentielle, en ce qu'elle soulève directement la question de leur légitimité. Jean Grangé et Jean Mastias remarquent que plus les chambres hautes peuvent se revendiquer d'une représentativité différente de celle des chambres basses, et plus elles peuvent faire valoir l'originalité de leur contribution à l'élaboration de la législation. Mais en parallèle, plus leur représentativité s'écarte de la seule représentation des citoyens, et plus il est difficile de légitimer le droit pour les secondes chambres d'imposer leurs vues à une assemblée élue au suffrage universel direct. Et inversement : plus la composition et le recrutement de la Chambre Haute se rapproche de celle de la Chambre Basse, plus sa légitimité est assurée et ses moyens d'actions reconnus. Mais dans le même temps, c'est l'intérêt d'avoir deux chambres largement identiques qui se trouve mis en cause²⁵⁸. Il s'agit là d'une situation déjà identifiée par Arend Lijphart, selon qui un système bicaméral peut être considéré comme « fort » (*strong*) lorsque les deux chambres possèdent des pouvoirs relativement symétriques, tout en étant élues et composées sur des fondements différents – des critères remplis par seulement quatre pays²⁵⁹. Sieyès lui-même résumait d'ailleurs cette tension en une formule heureuse : « une seconde chambre en conflit avec la chambre populaire est inadmissible et une seconde chambre en

²⁵⁵ « [Les secondes chambres] contribuent à morceler le pouvoir. Elles font obstacle à une monopolisation de celui-ci par un organe ou un groupe dominant ». MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1987, p.82.

²⁵⁶ *Ibid.*, p.58.

²⁵⁷ RUSSELL Meg, « The Territorial Role of Second Chambers », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/1, 2001, p.105-118.

²⁵⁸ MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, *op.cit.*, p.56-60.

²⁵⁹ LIJPHART Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, p.95-101.

accord avec la chambre populaire est inutile »²⁶⁰. Pour Meg Russel, le point d'équilibre au sein de ce dilemme se situe précisément dans la fonction de représentation des intérêts territoriaux, qui serait la mieux à même de conférer à la fois légitimité et spécificité aux secondes chambres²⁶¹.

La troisième vertu prêtée au bicamérisme consisterait à favoriser le *statu quo*. Exiger des lois qu'elles obtiennent l'approbation de deux majorités différentes dans deux assemblées différentes permettrait de se prémunir contre les réformes abruptes adoptées dans un mouvement d'humeur. De surcroît, de nombreuses secondes chambres obéissent à un renouvellement partiel, et leurs membres bénéficient souvent d'un mandat plus long que celui de leurs homologues de la Chambre Basse. En conséquence, le bicamérisme est réputé améliorer la stabilité de la législation dans le temps²⁶². Cette idée a néanmoins été récemment contestée par James Rogers. Il concède que la nécessité pour chaque texte d'obtenir le vote de deux assemblées ne puisse qu'aboutir à une baisse du nombre de lois votées – ou, dans l'hypothèse la plus haute, à sa stagnation. Mais il souligne que, dans le même temps, le nombre de textes déposés – et donc potentiellement adoptés – par les parlementaires ne peut qu'augmenter dès lors qu'il existe une deuxième assemblée travaillant aux côtés de la première. S'il est certes impossible de déterminer théoriquement lequel de ces deux mouvements aura le plus d'ampleur, il semblerait néanmoins nécessaire de conclure qu'un Parlement bicamériste serait autant susceptible de réduire que de stimuler le vote de nouvelles législations²⁶³.

En dernier lieu, le bicamérisme est également réputé améliorer la qualité de la législation. George Tsebelis et Jeannette Money soulignent ainsi l'effet presque mécanique du « contrôle qualité » que représente l'existence d'une seconde chambre. Non seulement moins d'erreurs sont susceptibles de se glisser dans la législation si celle-ci est examinée par deux groupes différents de législateurs, mais de surcroît la simple pression du regard de la haute assemblée suffirait à assurer que les membres de la Chambre Basse soient plus attentifs lors du vote de la loi²⁶⁴. De surcroît, au delà des dynamiques induites par leurs relations avec les chambres basses, les secondes chambres possèderaient en propre des propriétés susceptibles

²⁶⁰ Cité par BAILEY Sydney D., « Une fédération des Caraïbes britanniques. Le cheminement d'une idée », *Revue française de science politique*, n°2/3, 1952. p.543-556 (ici p.552).

²⁶¹ RUSSELL Meg, « The Territorial Role of Second Chambers », *op.cit.*

²⁶² « The traditional liberal justification of bicameralism is that it slows down the legislative process, renders abrupt change difficult, forces myopic legislators to have second thoughts, and thereby minimizes arbitrariness and injustice in governmental action », RIKER William H., « The Justification of Bicameralism », *International Political Science Review*, n°13/1, 1992, p.101-116.

²⁶³ ROGERS James R., « The Impact of Bicameralism on Legislative Production », *Legislative Studies Quarterly*, n°28/4, 2003, p.509-528.

²⁶⁴ TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p.40. Notons que l'on pourrait très bien, ici, avancer l'hypothèse contraire : les membres de la première chambre risqueraient d'être déresponsabilisés dans l'élaboration de la loi par l'existence d'un second groupe de législateurs et n'auraient donc cure de traquer leurs erreurs, ce qui aboutirait à l'adoption d'une législation de moins bonne qualité.

d'influer sur la qualité de la législation. De nombreux auteurs rappellent ainsi qu'elles sont supposées être des chambres de réflexion «largement isolées des tensions politiques»²⁶⁵, permettant donc l'émergence de débats sereins et productifs²⁶⁶. Cette idée n'est du reste pas nouvelle : Aristote et Cicéron défendaient déjà l'institution d'un conseil des anciens, au motif qu'il apporterait sagesse et expérience aux décisions publiques²⁶⁷.

Pour refermer cet aperçu de la littérature théorique, il est intéressant de remarquer que les critiques du bicamérisme s'inscrivent largement en contrepoint de ses vertus supposées. Contre l'idée d'un contre-pouvoir s'inscrivant dans le système des « checks and balances », on a ainsi reproché aux secondes chambres d'aller contre la volonté populaire incarnée par les chambres basses élues au suffrage universel direct. Contre l'incarnation d'une représentativité complémentaire, on a objecté que le recrutement d'une partie des chambres hautes n'était pas démocratique – la Chambre des Lords –, ou n'assurait pas une représentation équitable des territoires – le Sénat américain. A l'amélioration de la stabilité de la loi, on a opposé l'accusation de conservatisme. A l'amélioration de la qualité de la loi, on a opposé l'accusation de ralentissement et d'absence de réactivité²⁶⁸. En somme, comme le résumait fort bien George Tsebelis et Jeannette Money pour la question spécifique du *statu quo* :

Analysts who dislike the status quo will be in favor of institutions that promote change, and analysts who like it will prefer institutions that tend to preserve it. Strong bicameralism (where both chambers have veto power) is one such institution.²⁶⁹

Si les effets du bicamérisme sur le système politique ont ainsi été largement couverts par la littérature théorique, les travaux ayant tenté de vérifier ces conclusions empiriquement demeurent moins nombreux. Adrian Vatter a par exemple tenté de tester méthodiquement les hypothèses dégagées par la théorie, sans parvenir à démontrer l'existence d'une quelconque vertu du bicamérisme. Une telle conclusion semble néanmoins devoir être reçue avec grande précaution, dans la mesure où les indicateurs utilisés n'approchent que de manière très partielle ou indirecte ce qu'ils sont sensés mesurer²⁷⁰. Dans une perspective centrée davantage sur l'analyse des relations entre les deux assemblées, George Tsebelis et Jeannette Money montrent

²⁶⁵ SHELL Donald, « The History of Bicameralism », dans BALDWIN Nicolas D.J., SHELL Donald (dir.), *Second Chambers*, Londres / Portland, Frank Cass, 2001, p.5-18 (ici p.16).

²⁶⁶ « La modération, la qualité du travail, la pratique opiniâtre de la proposition, le sens de la conciliation, l'indépendance à l'égard des rapports de forces politiques, sont pour les secondes chambres des valeurs sûres ». MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, *op.cit.*, p.90.

²⁶⁷ TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, *op.cit.*, p.40.

²⁶⁸ PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony, « Senates and the Theory of Bicameralism », dans PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony (dir.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p.1-31.

²⁶⁹ TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, *op.cit.*, p.218.

²⁷⁰ VATTER Adrian, « Bicameralism and policy performance », *op.cit.*

de manière convaincante que le bicamérisme rendrait effectivement plus difficile toute changement à l'égard du statu quo. Plus généralement, la législation votée serait notablement modifiée par l'existence d'une seconde chambre. Le degré d'influence de celle-ci serait fonction de variables institutionnelles : l'existence ou non d'un pouvoir de veto de la Chambre Haute, l'assemblée ayant la prééminence lors de l'examen d'un texte, le nombre de lectures, l'existence d'une commission mixte paritaire, sa composition et son mode de décision, ainsi que le temps dont dispose le gouvernement pour faire adopter sa politique²⁷¹.

Enfin, Jean Mastias et Jean Grangé rappellent que, quelles que soient les « fonctions » réelles des secondes chambres au sein des systèmes politiques, elles ont également – et peut-être même avant tout – une « valeur symbolique » : incarner les idéaux de modération, de réflexion, de consensus et de protection des minorités dans l'exercice du pouvoir démocratique²⁷².

2) *Le Sénat de la Cinquième République*

Le Sénat de la Cinquième République a derrière lui une histoire tourmentée. Pensé par les constituants de 1958 comme le contre-pouvoir éventuel à une Assemblée nationale que l'on craignait indisciplinée et volatile, ses relations avec le premier Président de la République se révélèrent plus tendues que prévues, au point que l'institution vit son existence mise en jeu lors du référendum du 27 avril 1969 – avec le sort que l'on sait. Souvent critiqué depuis, le Sénat sut pourtant se réformer. La loi du 30 juillet 2003 a réduit le mandat des sénateurs de neuf à six ans²⁷³, et les élections sénatoriales de septembre 2011 ont vu l'alternance se produire dans une chambre que l'on disait fossilisée sur sa majorité de centre-droit. Les mises en causes de la légitimité sénatoriale se sont faites plus rares, et l'apport de la Chambre Haute à l'élaboration de la législation est aujourd'hui régulièrement salué.

On ne peut néanmoins que faire le constat d'un certain abandon de l'étude du Sénat français au sein de la littérature académique. Son fonctionnement institutionnel a certes été minutieusement décrit – notamment par des fonctionnaires parlementaires²⁷⁴. Son histoire a été méticuleusement établie²⁷⁵. Quelques sénateurs ont eux-mêmes livré de vibrants plaidoyers en

²⁷¹ TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, *op.cit.*

²⁷² MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, *op.cit.*, p.98.

²⁷³ Loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003, publiée au JO n° 175 du 31 Juillet 2003.

²⁷⁴ HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2012 ; OLLE-LAPRUNE Jacques, *Quarante ans au service du Sénat de la République*, Malesherbes, Gilles Carmine, 2001 ; *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La documentation française, 1993 ; MASTIAS Jean, *Le Sénat de la Ve République. Réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980.

²⁷⁵ SMITH Paul, *History of the French Senate*, vol. 1 : *The Third Republic, 1870-1945*, et vol. 2 : *The Fourth and Fifth Republics, 1945-2004*, Lampeter, Edwin Mellen Press, 2005 et 2006.

faveur de cette institution²⁷⁶. Il n'en reste pas moins que la science politique semble, depuis trente ans, ignorer l'institution sénatoriale. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant : si l'étude de l'Assemblée nationale s'est vue largement délaissée au motif que celle-ci ne serait plus le lieu privilégié d'élaboration des politiques publiques, que dire alors d'une seconde chambre qui n'a, le plus souvent, pas même les moyens d'imposer ses décisions.

Aussi peu étoffée qu'elle soit, la littérature sur le Sénat français met principalement en avant deux caractéristiques de celui-ci : sa mission de représentant des collectivités territoriales et son rôle de chambre de réflexion – dont on remarque qu'elles participent bien des fondements traditionnels de la légitimité des chambres hautes.

Au terme de l'article 24-3 de la Constitution de 1958, « le Sénat (...) assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Alain Delcamp s'est attaché à retracer minutieusement l'apport de la Chambre Haute aux lois de décentralisation. Il montre que, loin de se retrancher derrière une opposition frontale au gouvernement socialiste entre 1981 et 1986, celle-ci eut au contraire à cœur de faire valoir une conception spécifique de la décentralisation qui, sur de nombreux points, parvint à s'imposer en dernier ressort. C'est ce statut de représentant des collectivités territoriales et de défenseur des libertés locales qui assurerait au Sénat « une légitimité fondée sur une représentativité différente »²⁷⁷.

Pour être largement reconnue et soulignée, l'identité territoriale de la Chambre Haute soulève néanmoins des interrogations. Au terme d'une analyse juridique serrée, François Robbe montre en effet que le Sénat ne peut en aucun cas être considéré rigoureusement comme représentant des territoires, par opposition à la représentation de la population assurée par l'Assemblée nationale. Au sein de la République Française une et indivisible, la seconde chambre du Parlement ne peut représenter que l'ensemble des citoyens. Dès lors, l'article 24 de la constitution se bornerait à définir un mode de scrutin, en précisant que le collège électoral sénatorial doit être largement composé de membres des assemblées locales – ou de représentants désignés par elles. Le Sénat ne serait pas davantage reconnu constitutionnellement comme défenseur des libertés locales : tout au plus y aurait-il là un usage politique, mais en aucun cas une règle juridique²⁷⁸. Cette tension entre droit constitutionnel et discours sur l'institution sénatoriale trouve un éclairage lumineux à l'aune de travaux historiques. Paul Smith a notamment bien montré comment les lois de décentralisation sont apparues, aux yeux des sénateurs, comme un

²⁷⁶ BEL Jean-Pierre, *Le Sénat à l'heure du changement. Plaidoyer pour un bicamérisme rénové*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2011 ; CLUZEL Jean, *A propos du Sénat, et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Paris, l'Archipel, 1999.

²⁷⁷ DELCAMP Alain, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991, p.500.

²⁷⁸ ROBBE François, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 2001.

argument largement imprévu permettant de fonder l'identité d'une institution jusqu'alors en quête de légitimité²⁷⁹. Or, l'essentiel est peut-être là. Il est en effet patent que l'image du Sénat est aujourd'hui indissociable de son rôle à l'égard des collectivités territoriales. Dès lors que les sénateurs eux-mêmes endossent, revendiquent et relayent une telle mission – quels que soient par ailleurs ses fondements juridiques –, il va de soi qu'elle participe à définir *de facto* la place de l'institution sénatoriale au sein du système politique.

Si la mission de représentation et de défense des collectivités territoriales assurée par le Sénat est fondée sur – sinon garantie par – la Constitution de 1958, son assimilation à une « chambre de réflexion » découle avant tout du témoignage des acteurs ayant fréquenté le Palais du Luxembourg. En 1907 déjà, Georges Clémenceau estimait que « le temps de la réflexion, c'est le Sénat »²⁸⁰. Cette idée demeure centrale dans le discours produit à la fois sur et par l'institution sénatoriale²⁸¹. Didier Maus évoque ainsi « la traditionnelle sagesse sénatoriale »²⁸² ; Arnaud Tardan parle d'une « parfaite connaissance de ses sujets »²⁸³ ; quant à Jean Grangé, il évoque « l'autorité » du Sénat, qui dériverait du « seul mérite de son jugement »²⁸⁴. Jean Mastias estime lui aussi que l'influence du Sénat dans le processus d'élaboration législative provient en grande partie de la qualité technique des amendements qui y sont votés²⁸⁵. Celle-ci découlerait largement de l'influence relativement faible et lointaine exercée par la compétition politique sur les relations entre sénateurs. Elus par un collège de grands électeurs, leur sort ne dépend qu'indirectement des échéances électorales – au contraire des députés, dont la fortune est largement liée aux résultats de l'élection présidentielle. Partiellement isolée des tensions politiques, la Chambre Haute verrait ainsi s'épanouir des discussions apaisées et rigoureuses en séance publique et, surtout, en commissions²⁸⁶. Cette bonne entente se ressentirait même physiquement au sein du Palais du Luxembourg, à travers « l'ambiance » particulière dégagée par le lieu. Comme le résume Paul Smith de manière éloquente :

²⁷⁹ SMITH Paul, *The Senate of the Fifth French Republic*, *op.cit.*

²⁸⁰ Cité dans CLUZEL Jean, *A propos du Sénat, et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, *op.cit.*, p.17.

²⁸¹ Pour quelques exemples de sénateurs ayant revendiqué l'aspect consensuel des débats comme l'un des traits fondateurs de l'identité du Sénat, voir DELCAMP Alain, *Le Sénat et la décentralisation*, *op.cit.*, p.497-498.

²⁸² MAUS Didier, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris, PUF, 1985.

²⁸³ TARDAN Arnaud, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, 44, 1988, p.104-110 .

²⁸⁴ GRANGE Jean, « Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980) », *Revue française de science politique*, n°31, 1981, p.32-84.

²⁸⁵ « If the purpose of a second chamber is to perfect legislation technically, then the Senate serves this purpose ». MASTIAS Jean, « A Problem of Identity: The French Sénat », dans PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony (dir.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, *op.cit.*, p.162-198 (ici p.177).

²⁸⁶ HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, *op.cit.*, p.145.

The Senate, by virtue of (...) being less exposed to the ebbs and flows of opinion, places a premium on the painstaking, meticulous work of its commissions in rooting out poor draughtsmanship and making good law. It is a matter of quiet satisfaction among senators that every year thousands of their amendments make their way onto the statute book. (...) The reflective view is reinforced by the pervasive air of calm in the Luxembourg Palace and the stability of its membership.²⁸⁷

3) *L'influence du bicamérisme sur les débats parlementaires*

Tant les études générales sur le bicamérisme que les travaux centrés plus spécifiquement sur le Sénat de la Cinquième République mettent ainsi en avant les mêmes caractéristiques. Les secondes chambres tendraient à conserver une certaine distance à l'égard de la compétition politique. Cela se traduirait par des débats plus sereins, moins focalisés sur les pierres d'achoppement politiques et davantage orientés vers la recherche d'une législation de qualité – tant en terme de justesse juridique que d'adéquation avec les réalités locales.

Il est ainsi possible d'émettre une première hypothèse : les discussions délibératives tendraient à émerger davantage au Sénat. *A contrario*, le débat contradictoire prendrait place préférentiellement à l'Assemblée nationale.

B- De la séance publique aux commissions parlementaires : une publicité variable

Les travaux centrés sur l'influence de la publicité des débats sur les dynamiques de discussion, qu'ils relèvent de la théorie politique ou de la théorie de la négociation, tendent à souligner que le huis clos favoriserait la collaboration entre interlocuteurs (1). De manière analogue, les *legislative studies* ont régulièrement décrit les commissions parlementaires comme l'enceinte privilégiée de la recherche du consensus (2). Cela nous mène à une seconde hypothèse : la dynamique délibérative prendrait place préférentiellement au sein des commissions se tenant à huis clos, quand la dynamique contradictoire émergerait avant tout en séance publique (3).

1) *L'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion : un cadre général*

Toutes les théories de la délibération ont en commun d'insister sur la publicité de la procédure d'entente. Les discussions doivent être publiques, c'est à dire *a minima* se dérouler

²⁸⁷ SMITH Paul, *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p.5.

publiquement et, dans la perspective la plus exigeante, être ouvertes à la participation de tous les individus concernés par la question posée²⁸⁸. La publicité est réputée exercer deux vertus sur la délibération. En premier lieu, en exposant les participants au regard des spectateurs, elle les inciterait à formuler leur pensée de manière plus claire, mieux articulée et plus rigoureuse, afin de s'épargner autant que possible l'embarras d'un contre-argument pertinent²⁸⁹. En second lieu, la publicité contribuerait à purger la délibération de l'expression d'intérêts particuliers, pour l'orienter au contraire vers la recherche de l'intérêt général. Jon Elster a notamment bien montré en quoi les propositions fondées sur le seul intérêt personnel ne seraient pas recevables publiquement. Elles appelleraient à être reformulées et argumentées dans la perspective de l'intérêt commun, quand bien même elles en deviendraient légèrement moins avantageuses pour leur défenseur – c'est ce qu'Elster nomme la « force civilisatrice de l'hypocrisie »²⁹⁰. Au contraire, les discussions à huis clos tendraient à laisser libre court à l'expression d'intérêts privés, menaçant ainsi les interactions de basculer dans le domaine de la négociation. L'enjeu ne serait plus la recherche commune d'une solution consensuelle, mais bien la poursuite individuelle d'une utilité maximale, au moyen non plus d'arguments, mais de promesses, de menaces et d'échanges de bon procédés (*logrolling*)²⁹¹.

Cependant, les théoriciens de la délibération ont également été amenés à mettre en avant un effet potentiellement délétère de la publicité et, inversement, une vertu inattendue du huis clos. Il semblerait en effet que les discussions conduites en public soient susceptibles de provoquer la fossilisation, sinon même la polarisation des positions, annihilant tout espoir de parvenir au consensus. Sous les yeux de l'auditoire extérieur, les interlocuteurs refuseraient de se laisser convaincre pour ne pas risquer d'apparaître comme les perdants de la discussion ou comme des individus de peu de foi²⁹². En outre, cette polarisation pourrait mener à une conflictualisation des interactions, chacun des participants désirant à tout prix emporter la victoire. La publicité provoquerait ainsi l'émergence de ce que Simone Chambers a nommé la « raison plébiscitaire »²⁹³. Au contraire, les discussions à huis clos, libérées de la pression du regard du public, tendraient à se dérouler plus aisément dans un esprit de collaboration et de

²⁸⁸ CHAMBERS Simone, « Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.255-266.

²⁸⁹ BOK Sissela, *Secrets: On the Ethics of Concealment and Revelation*, New York, Pantheon, 1982, p.114 notamment.

²⁹⁰ ELSTER Jon, « The market and the forum: Three varieties of political theory », dans ELSTER Jon, HYLAND Aanund (dir.), *Foundations of social choice theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p.103-32.

²⁹¹ ELSTER Jon, « Strategic Uses of Argument », dans ARROW Kenneth, MNOOKIN Robert, ROSS Lee, TVERSKY Amos, WILSON Robert (dir.), *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict*, New York, Norton, 1995, p.236-257.

²⁹² GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis F., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p.115-116.

²⁹³ « Under the "glare" of publicity, arguments may become shallow, poorly reasoned, or appeal to the worst that we have in common ». CHAMBERS Simone, « Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation », *The Journal of Political Philosophy*, n°12/4, 2004, p.389-410 (ici p.393).

bonne entente, où pourrait s'épanouir la « force non violente du meilleur argument ». Jon Elster montre ainsi que, lors de la Convention Fédérale américaine dont les débats se déroulaient à huis clos, les discussions furent le plus souvent sereines et de grande qualité. Par comparaison, les débats de l'Assemblée Constituante française étaient non seulement publics, mais de surcroît constamment interrompus par l'assistance. Les discussions y furent âpres, marquées par l'appel aux émotions et la surenchère²⁹⁴.

Le constat d'une influence potentiellement négative de la publicité sur les discussions fait par ailleurs écho à une littérature abondante au sein des théories de la négociation. Le rapprochement entre celles-ci et les théories de la délibération ne se fait certes pas sans heurts – la négociation étant classiquement présentée comme strictement incompatible avec une dynamique délibérative. Il me semble néanmoins y avoir ici une analogie particulièrement heuristique, dès lors que l'on est prêt à concéder quelques aménagements conceptuels. Dans le cadre d'une négociation, l'alternative principale semble en effet n'être pas entre publicité ou huis clos – les négociations publiques demeurant des exceptions –, mais plutôt entre huis clos et secret. Dans une « négociation de coulisse » (i.e. secrète), l'existence même de la réunion demeure cachée. Au contraire, dans une « négociation d'avant-scène » (i.e. à huis clos), les participants se retranchent derrière une porte close, mais le public et les médias savent qu'une discussion a lieu²⁹⁵. Or, dans ce dernier cas, le huis clos ne l'est jamais vraiment : les médias sont présents à l'extérieur de la salle, faisant planer sur les négociateurs l'éventualité qu'une indiscretion révèle la teneur de leurs propos. Le simple fait qu'une négociation soit connue semble ainsi produire des effets que l'on peut rapprocher de ceux de la publicité dans le cadre de la dynamique délibérative²⁹⁶.

L'importance du secret dans le cadre des négociations, et notamment des négociations diplomatiques, est identifiée depuis plusieurs siècles²⁹⁷. La littérature contemporaine lui reconnaît deux vertus principales²⁹⁸. Il permettrait en premier lieu d'élargir le champ des solutions

²⁹⁴ ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 2, 1994, p. 210-229.

²⁹⁵ Les dénominations sont empruntées à PRUITT Dean G., « Les communications de coulisse dans les négociations inter-groupes : avantages et risques », *Négociations*, n°11/1, 2009, p.11-29.

²⁹⁶ On peut citer, pour illustration, le témoignage de Michel Rocard évoquant son expérience des négociations internationales : « Chaque participant a dix micros sous le museau avant d'entrer dans la salle : “allez-vous renoncer à tel aspect de votre indépendance nationale?”. Naturellement non ! Et quand il sort : “qu'avez-vous lâché?”. Naturellement rien ! Le dispositif est autobloquant. », cité par COLSON Aurélien, « Gérer la tension entre secret et transparence. Les cas analogues de la négociation et de l'entreprise », *Revue française de gestion*, n°153/6, 2004, p. 87-99.

²⁹⁷ Voir COLSON Aurélien, « The Ambassador Between Light and Shade: The Emergence of Secrecy as the Norm for International Negotiation », *Journal of International Negotiation*, n°13, 2008, p.179-195.

²⁹⁸ Pour un cadre général, voir STENELO Lars S., *Mediation in International Negotiations*, Lund, Studentlitteratur, 1972, p.62-64.

envisagées, en extrayant les participants des pressions exercées sur la discussion par des groupes tiers²⁹⁹. Lors de situations internationales particulièrement tendues, la négociation de coulisse devient même la seule option envisageable, dans la mesure où elle permet d'entamer les discussions sans avoir à reconnaître la légitimité de l'autre camp, tout en assurant la couverture politique des négociateurs³⁰⁰. En second lieu, et c'est ce qui nous intéresse avant tout, le secret permettrait de réduire les effets d'audience. Les négociateurs peuvent abandonner les discours de posture – théâtralisés, revendicatifs et polémiques –, qui sont attendus d'eux par leurs mandants, pour au contraire travailler à bâtir des points d'accord³⁰¹. Ils sont également moins sensibles aux enjeux de « face-saving » selon lesquels, en présence d'un public, les acteurs risquent de préférer refuser un compromis plutôt que de donner l'impression d'avoir reculé sur certaines de leurs exigences préalables³⁰².

Mais la pratique des négociations de coulisse est loin d'être louée de manière univoque. Quitter la table d'une négociation publique possède un coût considérablement élevé, puisque cela suppose d'endosser – au moins partiellement – la responsabilité de l'échec du processus. La publicité contribue ainsi à augmenter les chances de conclure un accord³⁰³. D'autre part, la pratique des négociations secrètes expose au risque d'une captation du processus de décision par un petit groupe d'intérêts fonctionnant en vase clos, excluant ainsi l'expression du point de vue et des revendications d'autres acteurs. Au contraire, les négociations d'avant-scène voient peser sur elles l'exigence d'une plus grande transparence, qui assure *a minima* que les différents intérêts soient représentés³⁰⁴. En d'autres termes : si l'absence de secret risque de paralyser les négociations dans les discours de posture et les positions préétablies, elle renforce également le fondement démocratique du processus et la légitimité de son résultat. On retrouve bien une tension similaire à celle que rencontre la théorie de la délibération.

In fine, l'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion semble donc confronter les penseurs de la délibération à un dilemme insoluble. D'une part, le huis clos

²⁹⁹ IKLE Fred Charles, *How Nations Negotiate*, New York, Harper & Row, 1964, p.134-135.

³⁰⁰ SPECTOR Bertram I., « Negotiating with Villains Revisited: Research Note », *International Negotiation*, n°8, 2003, p.613-621. Pour l'analyse empirique d'une situation de ce type, voir SAVIR Uri, *Les 1100 jours qui ont changé le Moyen-Orient*, Paris, Odile Jacob, 1998, chap.2.

³⁰¹ WANIS-ST. JOHN Anthony, « Back-channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows », *Negotiation Journal*, n°22, 2006, p.119-144.

³⁰² BROWN Bert R., « The Effects of Need to Maintain Face on Interpersonal Bargaining », *Journal of Experimental Social Psychology*, n°4/1, 1968, p.107-122 ; BROWN Bert R., « Face-Saving and Face-Restoration in Negotiations », dans DRUCKMAN Daniel (dir.), *Negotiations. Social-Psychological Perspectives*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p.275-300.

³⁰³ STENELO Lars S., *Mediation in International Negotiations*, *op.cit.*, p.62.

³⁰⁴ COLSON Aurélien, « La négociation diplomatique au risque de la transparence : rôles et figures du secret envers des tiers », *Negotiations*, n° 11/1, 2009, p.31-41.

tendrait à impliquer la négociation, et la publicité l'argumentation – ce qui plaiderait pour la priorité de débats publics. Mais d'autre part, la publicité risquerait de mener à des débats vains, sinon agonistiques, quand le secret permettrait la tenue de discussions sereines et collaboratives – ce qui plaiderait pour la priorité de débats à huis clos. La réflexion semble dès lors devoir se poursuivre préférentiellement sur le terrain empirique. Or, la littérature consacrée aux commissions parlementaires a précisément quelques enseignements à faire valoir.

2) *Publicité et huis clos dans les commissions parlementaires*

Les commissions parlementaires ont été envisagées, au sein des *legislative studies*, à travers de multiples perspectives théoriques. Certains travaux les appréhendent à l'aune de la « distributive theory » : les commissions seraient une arène privilégiée au sein de laquelle les parlementaires assureraient leur réélection en négociant des dispositions qui favorisent leur circonscription³⁰⁵. D'autres chercheurs s'inscrivent plutôt dans le cadre de l'« informational theory » : les parlementaires pourraient acquérir en commission des connaissances et s'y forger une expertise, dont bénéficierait ensuite le travail législatif dans son ensemble³⁰⁶. D'autres études participent quant à elles de la « partisan theory » : les commissions permanentes seraient un outil permettant aux dirigeants des partis politiques d'assurer la discipline partisane, en repérant et désamorçant les menaces de fronde en amont de la séance plénière³⁰⁷. Si quelques travaux ont déjà cherché à tester empiriquement la validité de ces différentes théories, leurs conclusions demeurent pour lors contrastées³⁰⁸.

Aux côtés de ces multiples prismes, l'une des plus influentes traditions consiste à considérer les commissions parlementaires comme le lieu privilégié de la recherche du consensus au sein du Parlement. Pour justifier cette hypothèse, trois explications différentes sont généralement proposées. La première, d'ordre stratégique, est avancée dans le travail pionnier de Giovanni Sartori, et se fonde sur une vision rationnelle de l'acteur politique³⁰⁹. Si les membres

³⁰⁵ SHEPSLE Kenneth A., « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting », *American Journal of Political Science*, n°23, 1979, p.27-60 ; SHEPSLE Kenneth A., WEINGAST Barry R., « Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice », *Public Choice*, n°37, 1981, p.503-519 ; MAYHEW David, *Congress : The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

³⁰⁶ KREHBIEL Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991 ; GILLIGAN Thomas, KREHBIEL Keith, « Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee », *American Journal of Political Science*, n°33, 1989, p.459-490.

³⁰⁷ COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

³⁰⁸ MALTZMAN Forrest, *Competing Principles: Committees, Parties, and the Organization of Congress*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997 ; MARTORANO Nancy, « Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization », *Legislative Studies Quarterly*, n°31/2, 2006, p.205-234.

³⁰⁹ SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987, chapitre 8.

d'une commission peuvent avoir sur un problème donné des préférences divergentes, il est toutefois probable que celles-ci ne revêtent pour eux ni la même importance, ni la même intensité. Dès lors que l'on définit la commission comme une institution durable confrontée à un afflux constant de décisions, il devient rationnel, pour un acteur, de faire une concession sur un enjeu pour lequel il a une opinion peu affirmée, en espérant en retour que les autres membres fassent de même lorsqu'il faudra trancher un problème lui tenant particulièrement à cœur. Il y aurait donc un intérêt commun, pour les commissaires, à entrer dans le jeu de la coopération. La seconde explication avancée pour rendre compte du caractère pacifié des réunions de commission cherche à dépasser la perspective stratégique, pour prendre en considération l'existence de normes opérationnelles. Il existerait ainsi en commission un code tacite entre parlementaires, encourageant la collaboration et la recherche du consensus³¹⁰. Toute infraction à ces règles entraînerait, pour le commissaire récalcitrant, des reproches, voire des sanctions de la part de ses pairs – en plus de l'anxiété, de la culpabilité et de la honte qu'il ne manquerait pas de ressentir³¹¹. Une déclinaison sociologique de cette explication a parfois été proposée : liés par un même domaine d'intérêt et de compétence, les membres des commissions apprécieraient ces moments de sociabilité entre experts, et tendraient donc à minorer naturellement les affrontements politiques³¹². Enfin, la troisième explication est d'ordre procédural : elle souligne le rôle fondamental d'une discussion en petit groupes et, surtout, à huis clos³¹³.

Plusieurs travaux empiriques ont cherché à rendre compte de l'influence de la publicité sur les dynamiques de discussions en commission parlementaire. Au terme d'une vaste étude comparative portant sur dix-huit pays d'Europe de l'ouest, Erik Damgaard et Ingvar Mattson montrent que plus de 40% des débats législatifs en commissions parlementaires s'achèvent dans le consensus. Le fait que les discussions se soient déroulées à huis clos apparaît effectivement comme un facteur favorisant l'émergence d'un accord³¹⁴. De la même manière, en comparant les débats parlementaires en Suisse, en Allemagne, en Angleterre et aux Etats-Unis, Jürg Steiner,

³¹⁰ FENNO Richard F., *The Power of the Purse*, Boston, Little, Brown & Co. 1966, p. 196-198.

³¹¹ ELSTER Jon, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 99-100.

³¹² FENNO Richard F., *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown & Co., 1973, p. 278-279 ; MATTSON Ingvar, « Negotiations in Parliamentary Committees », dans STENELO Lars-Göran, JERNECK Magnus (dir.), *The Bargaining Democracy*, Lund, Lund University Press, 1996, p.131.

³¹³ Aux côtés des travaux de Jon Elster, déjà cités, voir notamment SJÖBLIN Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993, p.148-149 ; GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion*, op.cit., p.196-198.

³¹⁴ DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », dans DÖRING Herbert, HALLERBERG Mark (dir.), *Patterns of parliamentary behavior : passage of legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.113-139.

André Bächtiger, Markus Spörndli et Marco Steenbergen ont montré que les échanges sont beaucoup plus respectueux lors des réunions de commission qu'en séance publique³¹⁵.

Mais surtout, l'effet de la publicité sur les débats en commissions parlementaires a été nettement mis en évidence par les nombreux travaux consacrés aux lois « *government in the sunshine* », votées par le Congrès américain dans les années 1970 et 1980. L'objectif de ces réformes était d'introduire davantage de transparence dans la gouvernance des Etats-Unis, et notamment au sein de la sphère parlementaire. L'immense majorité des débats parlementaires furent ainsi ouverts au public, et notamment les discussions législatives en commissions – les « *markup sessions* ». Par ailleurs, l'essentiel des votes étaient désormais enregistrés nominalement, en commissions comme en séance publique. Derrière ces décisions, l'objectif était de rendre les parlementaires pleinement responsables devant leurs électeurs, qui devaient pour cela être informés des votes et des prises de positions de leurs représentants³¹⁶. Mais ces décisions ont rapidement affecté les dynamiques de discussion en commission. Auparavant, les *markup sessions* n'étaient classiquement fréquentées que par les parlementaires spécialistes des sujets en discussion. Ils profitaient de ce cadre restreint pour travailler à l'amélioration technique de la loi, et chercher à bâtir des points de rapprochement dans les cas où des désaccords de fond auraient émergé. Avec l'ouverture de ces réunions au public, elles auraient progressivement été utilisées par les parlementaires comme une tribune pour s'adresser à des auditoires extérieurs – qu'il s'agisse des électeurs de leur circonscription, des groupes de pression dont ils sont proches, des dirigeants de leur parti... En conséquence, la qualité du travail législatif en commission aurait drastiquement diminué³¹⁷. D'autre part, et conformément à ce que prévoient les théories de la négociation, l'ouverture des réunions de commissions au public et l'enregistrement nominal des votes aurait également eu pour effet de soumettre davantage les élus aux pressions extérieures – en l'occurrence celle des groupes d'intérêts, dont ils dépendent pour leur réélection³¹⁸. Auparavant, un parlementaire pouvait s'abriter derrière le secret des discussions pour s'opposer à un amendement proposé par un lobby, avant d'aller voir le représentant de celui-ci et de lui assurer qu'il avait fait tout son possible pour tenter d'obtenir une majorité. Désormais, les groupes d'intérêts dépouillent soigneusement la consignation des scrutins publics, et dépêchent

³¹⁵ STEINER Jürg, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p.130.

³¹⁶ BESSETTE Joseph M., *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 1994, p.222.

³¹⁷ *Ibid.*, p.223-224.

³¹⁸ C'est d'ailleurs surtout cette conséquence qui a été mise en avant par la littérature. Voir notamment ARNOLD R. Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press, 1990, p.274-275 ; RUDDER Catherine E., « Fiscal Responsibility, Fairness, and the Revenue Committee », dans *Congress Reconsidered*, 4^e ed., Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1989, p.229 ; ZAKARIA Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W.W. Norton, 2004, p.171-172.

généralement un observateur dans la salle de réunion, si bien que les élus voient leurs marges de manœuvre considérablement réduites. Les lois « *sunshine* » auraient ainsi joué un rôle majeur dans l'accroissement du déficit public de l'Etat fédéral américain, les parlementaires étant désormais réticents à se prononcer contre des dépenses – qu'elles soient en faveur de groupes d'intérêts ou de leur circonscription³¹⁹. Il n'est dès lors guère surprenant que le *Ways and Means Committee* de la Chambre des Représentants ait à nouveau tenu, dès 1983, une partie de ses *markup sessions* à huis clos – notamment toutes celles concernant les discussions fiscales. Les commissaires eux-mêmes témoignent qu'avec la publicité des votes et des débats, il leur était devenu impossible de voter en conscience³²⁰.

3) *L'influence de la publicité sur les débats parlementaires*

In fine, l'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion se révèle complexe. Les théories de la délibération, les théories de la négociation et les études empiriques sur les commissions parlementaires convergent pour reconnaître que les discussions à huis clos tendent à se révéler plus collaboratives que les échanges en public. Ceux-ci basculeraient aisément dans la théâtralisation et les effets d'audience, sinon même dans la stricte confrontation. En revanche, la relation entre secret et expression des intérêts privés est beaucoup moins claire. Les théories de la délibération considèrent généralement que les discussions à huis clos ménageront volontiers un espace aux dynamiques de négociations, qui ne sont plus orientées vers la construction collective d'un consensus rationnel mais vers la recherche individuelle d'une utilité maximale. Les théories de la négociation s'accordent effectivement à reconnaître une vertu à la transparence : garantir que la procédure ne soit pas captée par un petit nombre d'intérêts privés. En revanche, elles mettent en garde contre les pressions que risquent alors de subir les négociateurs, et qui pourraient sérieusement limiter leurs marges de manœuvre dans la recherche d'une solution de compromis. Et de fait, les lois « *government in the sunshine* » votées aux Etats-Unis dans les années 1970 et 1980 tendent à montrer que la publicisation des réunions de commissions permanentes a considérablement renforcé le contrôle des groupes d'intérêts sur l'élaboration de la législation.

Il est ainsi possible d'émettre une seconde hypothèse : les discussions délibératives tendraient à émerger davantage en commission – dont les réunions, en France, se déroulent à huis clos. *A contrario*, le débat contradictoire prendrait place préférentiellement en séance publique. En revanche, en ce qui concerne l'expression d'intérêts privés, nous sommes contraints

³¹⁹ PAYNE James L., *The Culture of Spending: Why Congress Lives beyond Our Means*, San Francisco, ICS Press, 1991, p.15.

³²⁰ STRAHAN Randall, *New Ways and Means: Reform and Change in a Congressional Committee*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990, p.143-145.

d'en rester à deux hypothèses contradictoires : il est possible que les réunions de commission favorisent l'expression d'intérêts privés et sectoriels ou, au contraire, qu'elles s'orientent plus facilement vers la recherche de l'intérêt général.

C- D'un texte à l'autre : les enjeux du sujet en discussion

Outre l'institution dans laquelle prennent place les débats, le texte débattu semble lui-même susceptible d'influer sur les dynamiques de discussion. S'il s'agit là d'une idée avant tout présente dans les philosophies habermassienne et rawlsienne (1), plusieurs travaux lui ont récemment apporté des éléments de preuve empirique (2). Cela nous mène à une troisième hypothèse : la dynamique délibérative prendrait place préférentiellement lors de l'examen de dispositions techniques, peu médiatisées et/ou suscitant un accord de principe entre les différents groupes politiques (3).

1) Une préoccupation de la philosophie politique

Si Jürgen Habermas et John Rawls ont tous deux posé la question de l'influence du thème des discussions sur les dynamiques qui s'y déploient, ces développements occupent une place légèrement différente au sein de leurs édifices théoriques. Jürgen Habermas cherche avant tout à répondre à la critique utilitariste déployée à l'encontre de sa procédure d'entente. Celle-ci repose intégralement sur la participation de sujets responsables, acceptant pleinement et sincèrement les obligations illocutoires attachées aux processus d'entente – c'est à dire, en premier lieu, désireux de se plier à la « force non violente du meilleur argument ». Or, dans la réalité sociale, l'individu agirait généralement comme un acteur stratégique, cherchant par lui-même et pour lui-même les moyens les plus appropriés pour parvenir à ses fins. Dans cette perspective, le langage ne peut plus être conçu comme le médium de l'entente, mais plutôt comme un outil permettant d'infléchir le comportement de ses interlocuteurs, dans le seul objectif de favoriser la poursuite de ses propres objectifs. Pour ne pas en être réduit à considérer la procédure délibérative comme une pure idéalisation, Habermas met en avant ce qu'il appelle les trois usages de la raison pratique : pragmatique, éthico-politique et moral³²¹.

La perspective pragmatique correspond aux situations spécifiques où les acteurs agissent en fonction de leur propre succès, cherchant les moyens les plus appropriés pour parvenir à une fin ou une préférence donnée. Le domaine éthico-politique engage, quant à lui, les

³²¹ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p.179-185.

valeurs et les idéaux qui fondent et guident le projet commun des individus au sein d'une société donnée³²². Les questions morales, enfin, s'inscrivent dans la recherche d'une vie juste, c'est à dire « également bonne pour tous » ; en ce sens, elles transcendent les frontières des communautés particulières pour interroger l'espèce humaine dans son ensemble³²³. Il va de soi que les problèmes éthico-politiques et moraux doivent être tranchés dans le cadre d'une procédure d'entente délibérative, seule susceptible de mener au consensus rationnel de l'ensemble des membres du groupe concerné. En revanche, les enjeux pragmatiques correspondent à des oppositions d'intérêts irréductibles, et appellent donc le recours à la négociation. Par cette trichotomie de la raison pratique, Habermas cherche ainsi à prémunir sa théorie politique contre l'angélisme qui la menaçait, en concédant que toutes les questions ne peuvent être résolues dans la délibération. Des interrogations essentielles demeurent, néanmoins : comment empêcher certains acteurs de « confisquer » un débat éthico-politique ou moral, afin d'y négocier une issue qui leur soit favorable ? Et plus fondamentalement, comment déterminer avec certitude et précision la frontière entre ces trois domaines ? On le voit, cette tripartition de la raison pratique engage, à son tour, des enjeux empiriques fondamentaux³²⁴.

John Rawls parvient à une conclusion similaire lorsqu'il cherche à montrer dans quelle mesure sa conception de la « justice comme équité » est effectivement susceptible de guider les discussions *politiques* des citoyens. Il désigne ainsi les débats portant sur les valeurs situées au cœur du vivre-ensemble des citoyens, qu'il distingue en deux domaines d'action législative. Les « dispositions constitutionnelles essentielles », en premier lieu, renvoient à la fois aux « principes fondamentaux qui définissent la structure générale de gouvernement et le processus politique, c'est à dire les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire », et aux « droits et libertés de base de la citoyenneté que les majorités parlementaires doivent respecter ». Dans le premier cas, il s'agit de définir la manière dont le pouvoir politique est attribué ; dans le second, de fixer les limites dans lesquelles le pouvoir politique peut s'exercer. John Rawls montre précisément que, sur ces questions, la théorie de la justice comme équité fournit des principes suffisamment clairs et

³²² Jürgen Habermas propose quelques exemples de questions éthico-politiques se posant à l'échelle d'une communauté politique : « les questions écologiques concernant la protection de l'environnement et des animaux, les questions concernant le réseau routier et l'urbanisme ou les questions de politique d'immigration, de protection des minorités culturelles et ethniques, et d'une façon générale les questions concernant la culture politique ». *Ibid.*, p. 184-185.

³²³ Parmi ces questions morales, Jürgen Habermas cite : « les questions qui relèvent du droit pénal telles que l'interruption de grossesse, les questions relatives au droit de procédure pénale telles que l'interdiction de certaines méthodes d'administration des preuves, les questions de politique sociale, de droit fiscal, d'organisation du système scolaire ou encore de celui des soins médicaux, les questions concernant la distribution des richesses sociales et, d'une façon générale, les chances de vie et de survie ». *Ibid.*, p. 184.

³²⁴ SINTOMER Yves, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999, p. 257-260.

univoques pour permettre de forger un consensus dans le respect d'une coopération équitable³²⁵. Il n'en va pas de même, en revanche, pour le second domaine législatif : les « questions de justice fondamentale », qui renvoient aux distorsions susceptibles d'être introduites par les inégalités économiques et sociales dans la jouissance effective des libertés fondamentales et politiques. Les discussions autour de ces questions peuvent certes se fonder sur l'idée directrice « d'égalité équitable des chances ». Mais pour consensuelles que soient les exigences découlant de ce principe de justice, il demeure selon John Rawls très difficile de déterminer comment parvenir à la réalisation de ces exigences, et même, plus fondamentalement, d'évaluer si ces exigences sont bien réalisées ou non. Si bien que « nous pouvons nous attendre à un accord plus grand sur le degré de réalisation des principes pour les droits et les libertés de base que pour les principes de justice sociale et politique »³²⁶.

Il serait tentant de chercher à dégager les points de recoupement entre ces deux modèles, afin de formuler un essai de synthèse théorique. Mais ce serait oublier que ces typologies occupent deux places différentes au sein de leur édifice normatif, tout en reposant de surcroît sur des critères distincts. Alors que Jürgen Habermas se focalise sur le degré d'universalisme auquel un problème donné se doit d'être examiné, John Rawls envisage quant à lui une distinction entre les différents domaines d'action législative. Il semble ainsi préférable d'en rester à deux modèles concurrents auxquels confronter la réalité empirique, tout en soulignant ce qui apparaît comme une convergence théorique majeure : la question discutée aurait une influence majeure sur les dynamiques de discussion.

2) *L'influence des textes législatifs sur les dynamiques de discussion parlementaires*

En ce qui concerne plus spécifiquement les débats parlementaires, plusieurs travaux empiriques convergent pour accréditer l'idée d'une influence du texte discuté sur les dynamiques de discussion. Dans son étude de l'élaboration parlementaire de la loi, Marc Milet montre que la marge de manœuvre des députés, et donc la richesse des discussions, sont plus grandes lors de l'examen de textes techniques et peu médiatisés. Au contraire, les « enjeux politiques à forte visibilité médiatique » contraignent largement les élus à une stricte discipline partisane, induisant des débats davantage clivés³²⁷. Pierre Lascoumes, analysant la tension entre « surpolitisation » et « sous-politisation » dans l'élaboration des compromis parlementaires, dégage lui aussi deux

³²⁵ La présentation détaillée du raisonnement suivi ici par John Rawls dépasserait de beaucoup mon propos ; je me permets donc de renvoyer à RAWLS John, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 2007 (1993), p.276-279.

³²⁶ *Ibid.*, p. 279.

³²⁷ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135/3, 2010, p.601-618.

variables principales. En premier lieu, il existe une dimension idéologique. Il est difficile de débattre sereinement d'un texte renvoyant à des clivages de valeur entre les représentants. *A contrario*, une plus grande collaboration entre parlementaires est susceptible d'émerger dès lors qu'un texte ne soulève pas de désaccord de fond. En second lieu, il faut composer avec une dimension partisane. La dynamique de « surpolitisation » est favorisée par le fait qu'un texte de loi soit investi par les différents partis comme l'un des enjeux, emblèmes ou symboles de la compétition politique. A l'inverse, quand les formations politiques ne s'engagent pas dans une confrontation de principe *a priori*, la discussion peut être menée sur le mode technique et pacifié de la « sous-politisation », qui limite le débat au cercle restreint des spécialistes du sujet. Une telle approche a pour richesse d'envisager le débat parlementaire de manière particulièrement dynamique. Plutôt que de considérer qu'il y a des textes « sur-politisés » et d'autres « sous-politisés », Pierre Lascoumes montre qu'un même projet de loi peut susciter l'émergence de l'une ou de l'autre de ces dynamiques à différents moments de son examen – en fonction notamment des structures d'opportunités politiques et des dispositifs procéduraux dans lesquels il s'insère³²⁸.

Si de telles conclusions demeurent centrées sur le Parlement français, elles recourent néanmoins les résultats de deux études comparatives – que j'ai déjà eu l'occasion de citer. Ainsi, au terme de leur vaste comparaison internationale portant sur dix-huit pays d'Europe de l'ouest, Erik Damgaard et Ingvar Mattson montrent que le « degré de politisation » des textes examinés constitue le principal facteur favorisant ou contraignant l'émergence d'un consensus en commission parlementaire³²⁹. De la même manière, Jürg Steiner, André Bächtiger, Markus Spörndli et Marco Steenbergen ont pu constater que la délibération parlementaire est de bien meilleure « qualité » lorsqu'elle se porte sur un enjeu peu polarisé sur le plan idéologique et, surtout, partisan³³⁰.

3) *L'influence du texte examiné sur les débats parlementaires*

Si Jürgen Habermas et John Rawls reconnaissent tous deux une influence de la question débattue sur les dynamiques de discussion, il serait délicat de chercher à monter davantage en généralité dans la mesure où ces considérations occupent chacune une place bien différente au sein de leur édifice théorique respectif. En revanche, les études empiriques sur le sujet présentent une convergence beaucoup plus nette. Qu'il s'agisse de travaux centrés sur le Parlement français

³²⁸ LASCOURMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n°59/3, 2009, p.455-478.

³²⁹ DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », *op.cit.*

³³⁰ STEINER Jürg, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action*, *op.cit.*

ou de vastes comparaisons internationales, plusieurs facteurs émergent comme susceptibles d'avoir une influence sur les dynamiques de discussion : la polarisation idéologique et partisane du texte débattu, ainsi que sa visibilité médiatique.

Il est donc possible d'émettre une troisième hypothèse : les discussions délibératives tendraient à émerger plus aisément lors de l'examen d'un texte faiblement polarisé et peu visible médiatiquement. *A contrario*, le débat contradictoire s'épanouirait davantage lors des débats polarisés et médiatiques.

II- Méthodologie : analyse argumentative et théorie ancrée

Cette recherche a été menée dans la perspective de l'analyse argumentative du discours, dont il me faut présenter l'origine, avant de préciser au sein de quel courant je me situe (A). Dans un second temps, je clarifierai ma position à l'égard de la théorie ancrée (*grounded theory*) qui, si elle ne constitue pas un cadre méthodologique dont je puisse rigoureusement me revendiquer, n'en a pas moins exercé une influence déterminante sur ce travail (B).

A- L'analyse argumentative du discours

Le cadrage théorique des notions de « dynamique délibérative » et « dynamique contradictoire » était un préalable nécessaire à leur étude empirique en contexte parlementaire. Il reste toutefois à dégager un ensemble d'outils analytiques permettant de repérer et de caractériser ces deux dynamiques, ce en quoi la théorie de l'argumentation apparaît parfaitement adaptée. Les deux directions prises par la théorie de la délibération ont en effet en commun d'être fondées sur la notion d'argumentation. Jürgen Habermas définit la procédure d'entente comme une procédure « argumentative », où les participants doivent « soumettre leur accord à la reconnaissance intersubjective de prétentions à la validité critiquable »³³¹. Quant à la dimension contradictoire de la délibération, on a vu qu'elle dérivait d'un effort pour réinscrire la pensée intersubjective contemporaine dans la lignée de la rhétorique antique³³².

Il n'est pas lieu d'entreprendre ici une présentation détaillée des différentes catégories analytiques composant la théorie de l'argumentation, qui serait à la fois fastidieuse – le système rhétorique se compose d'une multitude de taxinomies entremêlées – et vaine – d'innombrables travaux se sont livrés brillamment à cette frénésie classificatoire³³³. En revanche, il est nécessaire

³³¹ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie, op.cit.*, p.17.

³³² Les auteurs divergent quant au rapport existant entre les concepts de rhétorique et d'argumentation. Chaïm Perelman les emploie comme synonymes l'un de l'autre. Michel Meyer considère au contraire que l'argumentation est une catégorie spécifique au sein de la rhétorique : elle désigne les situations dans lesquelles la question en débat est explicitement posée – par exemple lors d'un procès judiciaire. M'inscrivant assez nettement dans la perspective perelmanienne, j'emploierai moi aussi un terme pour l'autre sans distinction. Voir PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Presses de l'université de Bruxelles, 2008 (1958), p.5-11 ; MEYER Michel, *Principia Rhetorica. Une théorie générale de l'argumentation*, Paris, PUF, 2010 (2008), p.51-52.

³³³ Je me contenterai pour lors de rappeler que la rhétorique opère autour d'une trichotomie fondamentale qui distingue entre les arguments fondés sur des inférences logiques (*logos*), sur l'image renvoyée par l'orateur (*ethos*), et sur les émotions suscitées dans l'auditoire (*pathos*). Il faut ensuite y ajouter les trois logiques argumentatives (déductive, inductive, analogique), les trois dynamiques interactives (*ad rem, ad hominem, ad personam*), ainsi que l'infini dédale des figures du discours et des paralogismes – dont il semble exister autant de typologies qu'il y a de rhétoriciens. Je ferai le point sur chacune de ces notions dans le corps de mon texte, lorsqu'elles seront mobilisées pour la première fois.

de s'arrêter un instant sur la définition de la notion d'argumentation, ainsi que sur les liens qu'elle entretient avec l'analyse de discours.

1) *Les théories de l'argumentation*

C'est à Aristote que l'on doit la première théorie générale de l'argumentation – à tout le moins en Occident. Pour lui, l'exigence platonicienne de n'accepter que des vérités indubitables est non seulement trop lourde, mais surtout irréaliste. Au delà du savoir scientifique, les hommes doivent au quotidien émettre des jugements et prendre des décisions pour lesquels il est strictement impossible de dégager des certitudes. C'est le cas par exemple dans le domaine judiciaire, où il est difficile, sinon impossible, d'établir avec certitude la vérité des faits passés. De manière plus criante encore, la politique montre qu'il est inenvisageable de se fonder sur le critère du « vrai » lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dont les conséquences ne pourront être évaluées que rétrospectivement. Ces jugements et ces décisions ne sont pas pour autant dénués de toute raison. Il existe une catégorie intermédiaire de validité, en dessous du vrai et du juste : celle du probable et du souhaitable, qu'il est impossible de démontrer, mais que l'on peut néanmoins *argumenter*. Tel est précisément, pour Aristote, l'objet de la rhétorique. Si cette pensée a exercé une influence essentielle durant une grande partie de l'Antiquité, elle décline néanmoins avec la fin de la République Romaine, et tombe progressivement en désuétude à l'époque médiévale. La doctrine cartésienne du doute systématique, réaffirmant l'exigence platonicienne de vérité, sonne le glas d'une théorie générale de l'argumentation. La rhétorique se trouve ramenée à la seule étude de l'ornementation littéraire : c'est le temps des traités de stylistique, qui prennent principalement la forme d'interminables typologies de figures. Il faut attendre le milieu du XX^e siècle pour que la perspective aristotélicienne soit redécouverte par Chaïm Perelman. Selon lui, il existe bien un domaine entre les raisonnements scientifiques validés par la logique formelle et l'abandon aux forces irrationnelles de l'instinct ou de la violence : celui du plausible et du probable, qui échappe aux certitudes du calcul sans pour autant tomber dans l'abîme de l'irrationnel³³⁴.

La spécificité de Chaïm Perelman est de considérer la visée persuasive comme constitutive de la notion même d'argumentation. Celle-ci peut être définie très simplement comme l'ensemble des « techniques discursives permettant de provoquer ou d'accroître l'adhésion des esprits aux thèses qu'on présente à leur assentiment »³³⁵. Dès lors, il va de soi que

³³⁴ Pour l'ensemble de ce développement, voir MEYER Michel (dir.), *Histoire de la rhétorique des grecs à nos jours*, Paris, Livre de poche, 1999.

³³⁵ PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation, op.cit.*, p.5.

l'argumentation est indissociable de l'existence d'un « auditoire », c'est à dire de « l'ensemble de ceux sur lesquels l'orateur veut influencer avec son argumentation »³³⁶. Cette relation privilégiée entre un orateur et son auditoire peut sembler entrer en tension avec les deux situations de communication envisagées dans le cadre des débats parlementaires, qui postulent plusieurs orateurs coopérant dans un cas, s'affrontant dans l'autre. Celles-ci rejoignent pourtant deux catégories identifiées par Chaïm Perelman comme des configurations particulières d'argumentation : le « dialogue heuristique » et la « joute éristique »³³⁷. Dans le dialogue heuristique, les interlocuteurs constituent leur propre auditoire. Ils cherchent chacun à faire valoir leur point de vue, mais acceptent le fait que les autres fassent de même et qu'ils dussent donc éventuellement en venir à se laisser convaincre. Dans la joute éristique, à l'inverse, les interlocuteurs n'envisagent à aucun moment la possibilité de se convaincre ou de se laisser convaincre. Ils se disputent donc l'adhésion d'un auditoire extérieur et passif, vers lequel est dirigée leur entreprise de conviction. On le voit, la souplesse de la notion d'auditoire confère à la théorie perelmanienne de l'argumentation une plasticité lui permettant d'embrasser une multitude de situations de communication – au sein desquelles discussion délibérative et débat contradictoire trouvent toute leur place.

Si le *Traité de l'argumentation* a constitué l'acte de naissance de la « nouvelle rhétorique », une partie des chercheurs inscrits dans ce courant ont pris progressivement une certaine distance à l'égard des choix de Chaïm Perelman. Celui-ci désirait inscrire sa théorie de l'argumentation dans la perspective d'une philosophie de la connaissance interrogeant le rapport entre vérité et vraisemblance. Il n'est dès lors guère surprenant qu'il ait abordé l'*ethos* et le *pathos* de manière marginale, préférant explorer les différents éléments constitutifs du *logos* : présentation des données, logiques argumentatives, lieux, types d'arguments... Mais dès lors que l'on se place dans l'horizon d'une théorie générale de l'argumentation, il ne peut s'agir là que d'une optique parcellaire. D'autres auteurs ont ainsi cherché à redonner toute leur place à l'*ethos*³³⁸ et au *pathos*³³⁹, rétablissant l'équilibre au sein de l'ancien triptyque aristotélicien. De la même manière, Chaïm Perelman tenait avant tout à réaffirmer l'importance d'une rhétorique comprise comme un

³³⁶ *Ibid.*, p.25.

³³⁷ *Ibid.*, p.46-53.

³³⁸ AMOSSY Ruth, *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*, Paris, PUF, 2010 ; AMOSSY Ruth (dir.), *Images de soi dans le discours. La construction de l'ethos*, Genève, Delachaux et Niestlé, 1999 ; KERBRAT-ORECCHIONI Catherine, « Rhétorique et interaction », dans KOREN Roselyne, AMOSSY Ruth (dir.), *Après Perelman. Quelles politiques pour les nouvelles rhétoriques ? L'argumentation dans les sciences du langage*, Paris, L'Harmattan, 2002, p.173-196.

³³⁹ WALTON Douglas, *The Place of Emotion in Argument*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992 ; PLANTIN Christian, DOURY Marianne, TRAVERSO Véronique, *Les émotions dans les interactions*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000 ; RINN Michael, *Émotions et discours. L'usage des passions dans la langue*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

ensemble de techniques argumentatives, et non comme un simple art de l'ornementation littéraire. Ayant à cœur de distinguer autant que possible son propos des innombrables catalogues de figures de style écrits depuis la renaissance³⁴⁰, il ne consacre à la figurativité du discours que le minimum de développements. Au contraire, certains de ses continuateurs ont cherché à réintroduire la réflexion perelmanienne sur les effets argumentatifs des figures du discours au sein d'une classique présentation typologique de ces dernières³⁴¹.

Surtout, plusieurs auteurs ont eu à cœur de s'écarter de la conception ontologiquement persuasive de l'argumentation, caractéristique de la théorie perelmanienne, afin d'élargir le spectre de cette notion. J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer la contribution de Michel Meyer, selon qui l'argumentation peut parfois avoir pour objectif de creuser le désaccord entre plusieurs interlocuteurs. Il en dérive cette définition de la rhétorique : « la négociation de la distance entre des individus à propos d'une question donnée »³⁴². De la même manière, j'ai également mentionné la perspective radicale de Marc Angenot, selon qui la persuasion serait l'exception plutôt que la règle. La rhétorique devrait alors plutôt être comprise comme « l'étude des divergences et coupures gnoseologiques et argumentatives, dans toute leur diversité »³⁴³. Ces approches ont en commun de saisir l'argumentation dans une perspective non-nécessairement – sinon non-principalement – persuasive. Elles peuvent probablement être regroupées au sein de l'approche interactive proposée par Christian Plantin, qui définit l'argumentation très simplement comme « le développement et la confrontation de points de vue en contradiction, en réponse à une même question »³⁴⁴.

La présente recherche ambitionne d'étudier la tension entre dynamique délibérative et dynamique contradictoire au sein des interactions parlementaires – dont on a vu qu'elles peuvent parfaitement s'interpréter en terme de relation entre un orateur et son auditoire. En cela, ce travail s'inscrit avant tout dans une perspective perelmanienne. Mais il intègre également les apports ultérieurs, en demeurant particulièrement attentif à l'importance de l'ethos, du pathos et des figures du discours. Par ailleurs, il ne reste pas sourd aux perspectives ménageant une place à l'argumentation non persuasive. Au contraire, il cherche précisément à étudier si les

³⁴⁰ Sur la restriction de la rhétorique à l'art de l'ornementation littéraire à partir de la renaissance, voir notamment KUENTZ Pierre, « Le rhétorique, où la mise à l'écart », *Communications*, n°16, 1970, p.143-157 ; GENETTE Gérard, « La rhétorique restreinte », *Communications*, n°16, 1970, p.158-172.

³⁴¹ REBOUL Olivier, *Introduction à la rhétorique*, Paris, PUF, 1991 ; BONHOMME Marc, « De l'argumentativité des figures de rhétorique », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°2, 2009 (en ligne) ; AMOSSY Ruth, KOREN Roselyne, « Rhétorique et argumentation : approches croisées », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°2, 2009 (en ligne).

³⁴² MEYER Michel, *Principia Rhetorica*, *op.cit.*, p.21.

³⁴³ ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.419.

³⁴⁴ PLANTIN Christian, *L'argumentation : histoire, théories et perspectives*, Paris, PUF, 2005, p.53.

parlementaires s'engagent bien dans des entreprises de conviction – qu'elles visent leurs pairs ou leurs électeurs –, et non dans des dynamiques de justification ou de creusement du désaccord.

2) *Argumentation et analyse de discours*

L'analyse du discours, telle qu'elle s'est épanouie dans le domaine de la linguistique, a longtemps ignoré les travaux relevant de la théorie de l'argumentation³⁴⁵. Cette situation a toutefois largement évolué durant les quinze dernières années, notamment sous l'impulsion de Ruth Amossy³⁴⁶. Le positionnement de la présente recherche à l'égard des théories de l'argumentation correspond *in fine* d'assez près à la perspective que celle-ci propose sous le nom « l'argumentation dans le discours »³⁴⁷. L'analyse argumentative de discours s'y trouve caractérisée par sept critères :

- une approche langagière : elle ne réduit pas l'argumentation aux opérations logiques qui la sous-tendent, mais part du principe que sa mise en forme au moyen du langage produit, en propre, des effets argumentatifs ;
- une approche textuelle : elle envisage l'argumentation à l'échelle du texte, compris comme un ensemble cohérent d'énoncés formant un tout – par opposition aux approches informatisées qui opèrent à l'échelle des mots, par exemple la lexicométrie ;
- une approche générique : elle envisage chaque prise de parole argumentative comme inscrite dans un type et un genre de discours – fut-ce pour les subvertir ;
- une approche communicationnelle : l'argumentation est envisagée comme une relation entre un orateur et son auditoire, auquel elle doit être adaptée ;
- une approche dialogique : l'argumentation présuppose la confrontation de deux réponses antagonistes à une même question – même si la question posée et la réponse de l'adversaire peuvent demeurer tacites ; elle intervient de surcroît dans un espace préalablement saturé de discours, où elle réagit à ce qui s'est dit et écrit avant elle ;
- une approche figurale : elle prend en compte les effets argumentatifs des figures du discours ;

³⁴⁵ Il est ainsi éloquent que Dominique Maingueneau ne consacre aucune entrée aux notions de « rhétorique » ou « d'argument » dans son ouvrage : *Les termes clés de l'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2009 (1996). Voir également AMOSSY Ruth, « Faut-il intégrer l'argumentation dans l'analyse du discours ? Problématiques et enjeux », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°9, 2012 (en ligne).

³⁴⁶ Ces travaux se sont traduits par la constitution d'un groupe de recherche – ADARR (Analyse du discours, argumentation et rhétorique), coordonné par Ruth Amossy et Roselyne Koren –, et la fondation d'une revue en ligne – *Argumentation et Analyse du Discours*, dont Ruth Amossy est la rédactrice en chef.

³⁴⁷ Pour une présentation synthétique de cette approche, voir AMOSSY Ruth, « Argumentation et Analyse du discours : perspectives théoriques et découpages disciplinaires », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°1, 2008 (en ligne).

- une approche alliant logos, ethos et pathos : elle prend en compte la façon dont le déploiement des arguments en langue naturelle s'allie à l'image de soi que l'orateur projette de lui-même dans son discours, et à l'émotion qu'il veut construire discursivement³⁴⁸.

Ainsi définie, l'analyse argumentative de discours a pour spécificité de s'appliquer à une grande pluralité d'interactions verbales – sinon même à l'intégralité d'entre elles. Comme le souligne Catherine Kerbrat-Orecchioni, les interlocuteurs exercent en permanence les uns sur les autres un réseau d'influences mutuelles : « parler, c'est échanger, et c'est changer en échangeant »³⁴⁹. Dès lors, il convient de distinguer entre deux dimensions. D'une part, la « visée argumentative » de certains discours, qui s'efforcent de renforcer l'adhésion d'un auditoire donné à une thèse donnée – les discours électoraux et la publicité en sont de bons exemples. D'autre part, la « dimension argumentative » de nombreux discours, qui se contentent de chercher à infléchir les façons de voir et sentir – on peut penser aux fictions littéraires, aux informations télévisées ou aux conversations quotidiennes. Dans cette perspective que l'on pourrait qualifier de « perelmanienne élargie », la notion d'argumentation se voit redéfinie comme :

Les moyens verbaux qu'une instance de locution met en œuvre pour agir sur ses allocutaires en tentant de les faire adhérer à une thèse, de modifier ou de renforcer les représentations et les opinions qu'elle leur prête, ou simplement d'orienter leur façon de voir ou de susciter un questionnement sur un problème donné.³⁵⁰

L'enjeu du présent travail est de déterminer si les parlementaires cherchent effectivement à persuader un auditoire donné. Il restera alors à préciser s'il s'agit de leurs interlocuteurs directs – collègues et membres du gouvernement –, de l'ensemble des citoyens, ou de tout autre groupe d'auditeurs. Il conviendra également de vérifier si ces entreprises de persuasion respectent les exigences normatives des dynamiques délibératives et contradictoires. Ou, pour reprendre les termes de l'analyse argumentative de discours telle qu'elle vient d'être définie : il convient d'établir si les argumentations parlementaires possèdent bien une visée persuasive, de déterminer à quels auditoires elles s'adressent, et de préciser quels procédés elles mettent à contribution³⁵¹.

³⁴⁸ AMOSSY Ruth, *L'argumentation dans le discours*, Paris, Armand Colin, 2010 (2000), p.31-32. Le septième critère n'est pas explicité, mais transparait sans le moindre doute dans la suite de l'ouvrage.

³⁴⁹ KERBRAT-ORECCHIONI Catherine, *Les interactions verbales, Tome I*, Paris, Colin, 1990, p.54-55.

³⁵⁰ AMOSSY Ruth, *L'argumentation dans le discours, op.cit.*, p.36.

³⁵¹ Je parlerai désormais « d'argumentation parlementaire » pour désigner l'ensemble des prises de parole des députés et sénateurs, mais aussi des membres du gouvernement, au sein des hémicycles ou des salles de commission. Il s'agit en effet d'un vocable commode, qui s'insère de surcroît naturellement dans la perspective de « l'argumentation dans le discours », dans la mesure où ces prises de parole possèdent à tout le moins une *dimension* argumentative. Il reste en revanche à déterminer si elles possèdent ou non une *visée* persuasive. Que l'on me pardonne d'utiliser ce dernier terme plutôt que le concept originel de « visée argumentative » : il s'agit simplement d'éviter l'embarras de devoir parler « d'argumentation parlementaire sans visée argumentative ».

Si cette recherche s'inscrit ainsi dans une perspective méthodologique proche de celle suggérée par Ruth Amossy, elle s'en écarte néanmoins sur le plan problématique. « L'argumentation dans le discours » participe en effet de questionnements hérités avant tout des recherches linguistiques. Dans une optique descriptive, elle érige la déconstruction du discours et la mise à nu des logiques et des procédés argumentatifs comme son objectif et sa finalité. *A contrario*, d'autres auteurs se revendiquant eux-aussi du domaine de la linguistique mettent en avant une perspective normative critique. L'analyse argumentative de discours devrait alors se donner pour objectif de mettre en évidence et dénoncer les argumentations reposant sur des logiques partielles, erronées ou fallacieuses. Une telle perspective se trouve sous-tendue par l'idée que, dans le mouvement vers la diffusion de la délibération habermassienne comme standard de raisonnement, les chercheurs doivent jouer le rôle de garde-fous tant que les citoyens ne peuvent assurer cette critique par eux-mêmes³⁵².

La présente recherche inscrit quant à elle l'analyse des dynamiques de discussion parlementaires dans une perspective clairement héritée de la sociologie politique et de la théorie politique. Il s'agit d'une part de déterminer l'influence de la parole des parlementaires – et, partant, celle des parlementaires eux-mêmes – dans l'élaboration de la législation. Il s'agit d'autre part de mesurer l'écart entre les débats parlementaires tels qu'ils se déroulent dans la réalité sociale, et tels qu'ils devraient se dérouler conformément aux différents modèles de démocratie délibérative. Pour autant, ce travail n'est pas totalement déconnecté des questionnements relevant de l'analyse du discours, et plus exactement de l'étude de la communication politique. On a vu, en effet, que la caractéristique du Parlement était de pouvoir être considéré à la fois comme une enceinte fermée de délibération et de décision, et en même temps comme une tribune politique orientée vers les citoyens. Etudier l'argumentation parlementaire, c'est donc aussi poser la question de sa place et de son efficacité au sein des entreprises de communication déployées par les différents acteurs politiques dans la perspective de la compétition électorale³⁵³.

Ce travail mobilise *in fine* l'analyse du discours dans une optique fondamentalement transdisciplinaire³⁵⁴ : il s'inscrit dans la *perspective* de l'analyse argumentative de discours, il en

³⁵² FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, « Analyse et évaluation de l'argumentation dans l'analyse critique du discours (CDA) : délibération et dialectique des Lumières », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°9, 2012 (en ligne) ; voir aussi FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*, Londres, Routledge, 2012. En France, c'est l'objet que s'est donnée l'association *Aequivox* : voir www.aequivox.fr.

³⁵³ Pour un point détaillé sur le positionnement disciplinaire de cette thèse, je me permets de renvoyer à la conclusion de ce chapitre.

³⁵⁴ Sur cette question, voire notamment MAINGUENEAU Dominique, « L'analyse du discours et ses frontières », *Marges linguistiques*, n°9, 2005 (en ligne).

reprend les *outils analytiques*, mais il les utilise pour répondre à des *problématiques* relevant de la sociologie politique, de la communication politique et de la pensée politique.

B- Une démarche inscrite dans le cadre général de la théorie ancrée (*Grounded Theory*)

1) Elaborer une théorisation fondée sur des analyses empiriques

La théorie ancrée (*Grounded Theory*) a été élaborée dans les années 1960 par Barney Glaser et Anselm Strauss, principalement en réaction aux méthodes hypothético-déductives qui dominaient alors les sciences sociales³⁵⁵. Plutôt que de chercher à confirmer des théories élaborées analytiquement en les plaquant sur des cas empiriques, les deux chercheurs proposent de partir des données afin de construire des catégories *ad hoc*, à partir desquelles il sera possible de faire émerger une théorie fondée empiriquement³⁵⁶. Ils estimaient alors qu'un tel renversement du paradigme méthodologique devait nécessairement entraîner une modification profonde des habitudes de travail du chercheur. L'objet de recherche ne doit pas prendre la forme de questions préconstituées, mais plutôt en rester à l'état de phénomènes ou de situations sociales à comprendre – un « territoire à explorer » pour reprendre la métaphore de Glaser et Strauss –, ce qui permet de laisser les problématiques émerger du terrain. Les concepts et les catégories ne doivent pas être « forcés » sur les données, mais constitués à partir d'elles. La littérature sur le sujet ne peut donc pas être compulsée en préalable à l'étude de terrain : elle doit au contraire être investie à la fin du processus, pour être confrontée aux conclusions qui auront émergé des données. La temporalité de la recherche se voit elle aussi bouleversée. La collecte des données et leur analyse ne sont plus deux séquences successives, mais deux opérations parallèles. L'analyse des données commence en même temps que leur recueil, et ce sont les premières catégories émergentes qui vont orienter la suite de la constitution du corpus. Celui-ci se construit ainsi progressivement, dans un va-et-vient constant entre collecte et analyse qui permet l'élaboration de catégories de plus en plus riches et précises. Le corpus ne vise donc ni exhaustivité, ni représentativité statistique : l'analyse se termine lorsque la théorie dégagée arrive à « saturation »,

³⁵⁵ GLASER Barney G., STRAUSS Anselm L., *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin, 2010 (1967).

³⁵⁶ L'emploi du mot « théorie » a été à l'origine de bien des méprises. Il ne renvoie pas ici aux grandes théories générales à prétention unificatrice, sinon universalisante, mais plus modestement à « un ensemble de catégories bien développées, systématiquement et étroitement liées par des énoncés de relations pour former un cadre théorique capable d'expliquer un phénomène pertinent dans un domaine ». STRAUSS Anselm, CORBIN Juliet, *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2004 (1998), p.43.

c'est à dire lorsque l'introduction de nouvelles données ne se traduit plus par une modification des catégories³⁵⁷.

Si la contribution initiale de Glaser et Strauss apparaît particulièrement rigide et directive, de nombreux travaux ont ensuite cherché à en assouplir le cadre. Pierre Paillé revendique par exemple la possibilité d'appliquer une démarche de théorie ancrée à un corpus de données préconstituées³⁵⁸. Mais c'est surtout la question de l'utilisation de la littérature qui a fait couler beaucoup d'encre. De nombreux auteurs se sont en effet élevés contre l'idée d'aborder les données sans aucun concept préconçu, dans la mesure où il serait vain de demander à un chercheur d'oublier soudain, à l'approche de son terrain, l'ensemble des connaissances qu'il manipule quotidiennement. Au delà, ce serait même dangereux. Les chercheurs les plus jeunes risqueraient d'être incapables de prendre de la distance à l'égard des données. Quant aux chercheurs plus expérimentés, ils pourraient se trouver dans l'incapacité de constituer un dossier de demande de subvention convaincant – selon les critères communément admis. Quand bien même l'analyse parviendrait à son terme avec succès, il subsisterait alors le risque de réaliser, après coup, avoir passé des années à dégager des conclusions déjà bien établies dans le reste de la littérature. Jane Hood concède ainsi que, sur ce point, les exigences initiales de Glaser et Strauss peuvent être assouplies³⁵⁹; quant à Lora Lempert, elle revendique une utilisation extensive de la littérature existante durant tout son travail de recherche³⁶⁰. La position d'Anselm Strauss lui-même s'est considérablement assouplie, notamment dans l'ouvrage qu'il a écrit en collaboration avec Juliet Corbin. Ils n'y proscrirent plus le recours à la littérature pendant ou avant l'enquête, et concèdent que le chercheur aborde toujours son terrain avec une « sensibilité théorique » et des « outils analytiques » préconçus. L'essentiel est qu'il reste à « l'écoute » de ses données, afin d'en faire émerger de nouveaux concepts, catégories et relations³⁶¹ – bien que, ce faisant, la frontière entre démarches inductive et déductive perde de sa netteté³⁶².

In fine, Antony Bryant et Kathy Charmaz remarquent qu'il ne faut pas sanctifier la « vintage grounded theory », mais plutôt admettre qu'il existe une pluralité de variations³⁶³.

³⁵⁷ LAPERRIERE Anne, « La théorisation ancrée (grounded theory) : démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées », dans Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, p.309-340.

³⁵⁸ PAILLE Pierre, « L'analyse par théorisation ancrée », *Cahiers de recherche sociologique*, n°23, 1994, p.147-181.

³⁵⁹ HOOD Jane C., « Orthodoxy vs. Power: The Defining Traits of Grounded Theory », dans Bryant Antony, Charmaz Kathy, *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, Los Angeles, SAGE, 2007, p.151-164.

³⁶⁰ LEMPET Lora Bex, « Asking Questions of the Data: Memo Writing in the Grounded Theory Tradition », dans Bryant Antony, Charmaz Kathy, *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, *op.cit.*, p.245-264.

³⁶¹ STRAUSS Anselm, CORBIN Juliet, *Les fondements de la recherche qualitative*, *op.cit.*, notamment p.72-77.

³⁶² GUILLEMETTE François, « L'approche de la Grounded Theory : pour innover ? », *Recherches Qualitatives*, n°26/1, 2006, p.32-50.

³⁶³ BRYANT Antony, CHARMAZ Kathy, « Grounded Theory Research: Methods and practices », dans BRYANT Antony, CHARMAZ Kathy (dir.), *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, *op.cit.*, p.1-28.

Anselm Strauss et Juliet Corbin eux-mêmes précisent que, dans leur ouvrage de 1998, ils entendent moins proposer une suite de procédures rigides qu'une « perspective générale », un « état d'esprit » associé à un ensemble d'outils au sein desquels les chercheurs peuvent se livrer au « bricolage » méthodologique³⁶⁴. Jane Hood met néanmoins en garde contre les dangers d'une conception trop souple, qui aurait pour conséquence de dissoudre la théorie ancrée dans le magma de la « méthode d'analyse qualitative ». Elle insiste ainsi sur ce qu'elle estime être ses trois traits définitoires : « theoretical sampling », « constant comparison of data to theoretical categories », « focus on the development of theory via theoretical saturation of categories »³⁶⁵.

Le cadre méthodologique de la théorie ancrée pourrait paraître largement incongru au sein de cette recherche, qui repose sur un ensemble de concepts soigneusement définis, et se fixe précisément pour objectif d'étudier l'écart entre la réalité sociale de l'argumentation parlementaire et les exigences normatives des théories de la démocratie délibérative. Elle déploie pour cela un ensemble d'hypothèses, à partir desquelles elle définit en amont un corpus de données³⁶⁶. L'ensemble des plus élémentaires principes de la théorie ancrée – et même de toute recherche inductive – se trouve ainsi violé par une perspective méthodologique en apparence brutalement hypothético-déductive. Ce serait toutefois faire fi de la part de rationalisation *a posteriori* qui se tapit derrière un tel édifice, et dont j'aimerais ici rendre compte.

Le premier chapitre de cette thèse pourrait laisser penser que son cadre théorique a été établi *a priori*, la problématique en ayant ensuite découlé logiquement. Or, la lecture systématique de la littérature de pensée politique n'a eu lieu que très tardivement, peu de temps avant le début de la rédaction. Il est vrai que mon projet de recherche initial s'inscrivait explicitement au sein du « tournant délibératif » dont la France connaissait alors les premiers échos importants ; la lecture des œuvres de Jürgen Habermas et John Rawls constitua d'ailleurs l'une des toutes premières étapes de mon travail. Mais les deux séries de lectures qui contribuèrent par la suite à façonner en profondeur mon cadrage théorique – les théories de l'argumentation d'une part, les conceptions rhétoriques de la délibération d'autre part – découlèrent *a contrario* d'interrogations ayant progressivement émergé lors de l'analyse des données. C'est parce que je prenais conscience de mon profond désarroi à l'égard de l'argumentation parlementaire que je me suis tourné vers les outils analytiques proposés par Chaïm Perelman et ses continuateurs. De la même manière, c'est parce que je percevais depuis longtemps quelque chose d'essentiel se nouer lors de séquences d'argumentation purement contradictoires que la lecture des travaux de Bernard Manin, Philippe

³⁶⁴ STRAUSS Anselm, CORBIN Juliet, *Les fondements de la recherche qualitative*, *op.cit.*, p.31-32 notamment.

³⁶⁵ HOOD Jane C., « Orthodoxy vs. Power: The Defining Traits of Grounded Theory », *op.cit.*

³⁶⁶ Voir *infra*, III-A, « Sélection du corpus de données ».

Urfalino, Jon Elster ou Simone Chambers exerça sur moi une telle influence. L'effort pour replacer ces références éparses au sein d'une trame théorique, problématique et méthodologique cohérente n'intervint qu'*a posteriori* : initialement, il s'agissait surtout de chercher dans la littérature des outils analytiques adaptés aux enjeux ayant émergé du terrain.

En ce qui concerne la collecte des données, il est vrai qu'elle découla de considérations davantage pratiques que théoriques. Les textes analysés ont surtout été sélectionnés parce qu'ils entraient en discussion lorsque j'étais disponible pour effectuer du travail de terrain, et que je savais avoir une bonne chance d'obtenir l'autorisation d'assister aux réunions de préparation auprès des présidents de commission concernés. En revanche, j'ai bien travaillé selon un principe d'aller-retour entre le recueil des données et leur analyse, puisque j'ai pris soin d'organiser mon travail de terrain en trois grandes périodes, entre lesquelles je me suis ménagé du temps pour appréhender le matériau recueilli. Ainsi, les questionnements qui ont guidé mon enquête ont bien été affinés – sinon bouleversés – entre chaque séquence d'observation.

Il est certes indéniable que ma recherche possède une part non négligeable de déductivité. Mais, là encore, elle tente de ne pas s'y limiter : plutôt que de chercher uniquement à mesurer l'écart entre la réalité sociale et les exigences normatives, elle dénote également la volonté d'utiliser les données empiriques pour contribuer à affiner les connaissances théoriques. J'aurais ainsi pu me contenter de reprendre à mon compte une grille de mesure de la délibération déjà établie – le « discourse quality index »³⁶⁷. Or, nous verrons précisément que dériver un ensemble de critères *mesurant* la délibération à partir des théories habermassiennes soulève des problèmes empiriques insolubles³⁶⁸. J'ai donc préféré opter pour un indicateur de *repérage* de la dynamique délibérative, souple mais théoriquement fondé. Dans un second temps, j'ai pu appliquer aux séquences ainsi repérées une analyse argumentative de discours. Mon travail s'inscrit donc également comme une contribution aux théories de la délibération, en proposant ce qui constitue – à ma connaissance – la première caractérisation argumentative de la dynamique délibérative qui n'ait pas été élaborée analytiquement, mais bien fondée empiriquement. Il en va de même pour la dynamique contradictoire – au sens où l'entend Bernard Manin –, dont j'ai essayé de donner une rigoureuse caractérisation argumentative.

Enfin, il n'est pas innocent que l'intégralité des analyses présentées dans ce travail aient été réalisées à l'aide d'*Atlas.ti*, un logiciel ayant été précisément élaboré dans le sillage de la théorie ancrée³⁶⁹.

³⁶⁷ STEENBERGEN Marco, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEINER Jürg, « Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index », *Comparative European Politics*, n°1, 2003, p.21-48.

³⁶⁸ Voir chapitre 5, I-B, « L'étude empirique de la délibération et les dangers de la démarche déductive ».

³⁶⁹ Voir *Infra*, II-B-2, « Un logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur (CAQDAS) : Atlas.ti ».

Je ne sais, en définitive, si je puis me revendiquer sans imposture de la théorie ancrée. Mais, à tout prendre, il me semble que ces considérations d'étiquette importent peu. La découverte de la théorie ancrée aura été l'une des étapes intellectuelles marquantes lors de l'élaboration de cette thèse. Les notions « d'écoute des données », de « fondement empirique de la théorie » et – que l'expression est audacieuse – de « plaisir dans la recherche » m'ont marqué profondément. J'ose penser qu'elles ont eu une influence notable sur le résultat de ce travail. C'était, je crois, suffisant pour justifier de leur consacrer ces quelques pages.

2) *Les données : comptes rendus et observations ethnographiques*

Ce travail repose principalement sur deux types de données, qui ont été croisées autant que possible : les comptes-rendus des débats parlementaires d'une part, leur observation ethnographique d'autre part. Il faut, à cet égard, distinguer entre les débats en séance publique, et les réunions des commissions permanentes.

En ce qui concerne tout d'abord les débats en séance publique, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ils font l'objet d'un compte-rendu intégral, publié au *Journal Officiel*. S'il est effectivement exhaustif, celui-ci n'est pas pour autant parfaitement conforme aux propos ayant été prononcés. Les services des assemblées françaises ont en effet pour tradition de corriger légèrement les interventions des parlementaires, dans l'objectif d'assurer la *lisibilité* des argumentations – au contraire des parlements anglo-saxons, et notamment du Congrès américain, où l'accent est mis avant tout sur la *responsabilité* des élus à l'égard de leurs prises de parole. Les interventions sont ainsi expurgées, en France, des approximations inhérentes à l'expression orale : phrases interrompues, syntaxe défailante, répétitions, bafouillages, etc. Le fond des argumentations n'est bien entendu jamais concerné ; en revanche, les orateurs peuvent demander eux-mêmes qu'une de leurs remarques – maladroite ou erronée – ne figure pas au compte-rendu publié. La décision d'accéder ou non à une telle requête revient alors à la seule discrétion des administrateurs du service du compte-rendu – bien que, dans les faits, ces demandes soient aujourd'hui très rares, et généralement satisfaites³⁷⁰.

La non-conformité des comptes-rendus officiels aux propos ayant été effectivement prononcés dans l'hémicycle pose un sérieux problème à l'argumentativiste désireux d'étudier les

³⁷⁰ Ces éléments sont issus de deux sources : « intervention de Thierry Marchand, conseiller du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », séminaire mensuel du CHPP, 20 mai 2011 ; et surtout ROZENBERG Olivier, BAUDOT Pierre-Yves, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, n°14/2, 2010, p.133-145.

dynamiques de discussion. Comment être sûr, en effet, que telle tournure, telle figure ou telle formulation, significative dans l'analyse du discours, avait effectivement autant de poids, d'élégance, ou au contraire de maladresse dans l'argumentation initiale ? Il n'y a ici qu'une solution : contrôler la lecture du *Journal Officiel* par l'observation des débats. Chaque fois que cela fut possible, je me suis ainsi rendu en séance publique assister à l'examen des textes sélectionnés. J'ai ainsi pu comparer les conclusions tirées du travail sur comptes-rendus avec les impressions que j'avais confinées, à l'époque, dans mon journal d'enquête. Mais une telle démarche, fondée en grande partie sur la mémoire, demeure insuffisante à l'égard de la précision des analyses déployées, qui portent parfois sur l'emploi de quelques mots. De surcroît, je n'ai hélas pas pu être présent à l'ensemble des séances concernées, dont certaines se succédaient sur des semaines entières. J'ai donc systématiquement contrôlé les séquences les plus essentielles, ou les plus problématiques, par un visionnage de l'enregistrement vidéo des débats – désormais disponible sur Internet pour l'Assemblée nationale, et sur demande pour le Sénat³⁷¹.

En ce qui concerne les réunions des commissions permanentes, la problématique se trouve inversée. Comme nous le verrons, elles se déroulent à huis clos : les enregistrements vidéos ne sont donc pas disponibles, et les comptes-rendus demeurent très analytiques³⁷². Il s'est ainsi avéré nécessaire d'en passer par une étude de terrain exhaustive. La méthode utilisée a été celle de l'observation ethnographique³⁷³ : les interactions observées ont été consignées sur le moment au sein d'un journal d'enquête, qui était ensuite repris et complété le soir même. Mon attention s'est bien sûr focalisée avant tout sur les interactions argumentatives, dans leurs dimensions verbale et corporelle. J'ai essayé de prendre en note le plus littéralement possible les séquences qui me semblaient participer d'une des dynamiques étudiées – délibération, contradiction, négociation –, tout en devant me contenter d'approximations lorsque la longueur et l'intensité des échanges saturaient mes capacités de prises de note. J'ai en revanche relevé *in extenso* les formules et les expressions qui me paraissaient particulièrement significatives. Enfin, bien que les comptes-rendus officiels de ces réunions soient trop lacunaires pour être utilisables dans la perspective d'une analyse fine des interventions, ils se sont néanmoins révélés d'une aide précieuse chaque fois que les échanges s'étaient faits trop techniques ou trop denses pour que je parvienne à saisir, sur l'instant, les arguments avancés par les différents orateurs dans toute leur complexité.

³⁷¹ Les comptes-rendus se sont révélés, pour les séquences concernées, extrêmement proches des propos prononcés effectivement dans les hémicycles. Les quelques corrections que j'ai pu constater avaient été très légères, et ne menaçaient en rien les interprétations dégagées de la lecture du *Journal Officiel*.

³⁷² Sur les comptes-rendus de l'examen législatif des textes en commission, voir chapitre 3, I-C, « Les comptes-rendus des réunions : une brèche dans la clôture ? ».

³⁷³ BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2010 (1997).

Il va de soi qu'il n'était pas possible de déployer, pour les échanges en commission, des analyses aussi minutieuses que celles dont les débats en séance publique ont fait l'objet. Les dynamiques étudiées ont néanmoins pu être repérées et appréhendées dans les deux cas, notamment grâce à l'utilisation d'indicateurs qui, nous le verrons, ne nécessitent pas nécessairement de disposer de comptes-rendus intégraux. En revanche, l'effort de caractérisation argumentative de ces dynamiques exigeait, lui, de travailler sur des retranscriptions littérales des prises de parole : il fut donc largement concentré sur les interventions en séance publique. Enfin, l'intégralité de ces opérations a pu être menée au sein d'un seul et même outil : le logiciel *Atlas.ti*.

3) Un logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur (CAQDAS) : *Atlas.ti*

L'intégralité des analyses présentées dans cette thèse ont été réalisées à l'aide d'*Atlas.ti*, qui appartient à la famille des logiciels d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur – ou CAQDAS³⁷⁴. Il est nécessaire d'en dire quelques mots, dans la mesure où l'utilisation de ces outils relativement récents n'est pas neutre méthodologiquement.

Les CAQDAS permettent de conduire une analyse qualitative sur des corpus de données vastes et hétérogènes – qu'il s'agisse de documents textuels, statistiques, iconographiques ou audiovisuels. Globalement, ils proposent tous le même ensemble de fonctions : recherche de contenu ; mise en liaison des données (liens hypertextes) ; codage des données et opération sur les codes (regroupement, tri, requête, mise en réseau) ; annotation des données et écriture de textes. Les CAQDAS sont ainsi parfaitement adaptés à la théorie ancrée, dont ils permettent de réaliser chacune des opérations. Mais ces logiciels peuvent être également utilisés pour déployer une analyse de contenu, qui pourra être pleinement déductive. Le chercheur codera alors l'intégralité de son corpus suivant une grille de codage déterminée à l'avance, avant d'observer la variance entre ces codes en fonction d'un certain nombre de variables prédéfinies³⁷⁵.

Une telle double utilisation peut se révéler problématique, dans la mesure où ces deux méthodologies se révèlent partiellement contradictoires. Il est certes possible de mettre en place une étude alliant théorie ancrée et analyse de contenu de manière *séquentielle*. Le chercheur mènera alors une micro-analyse qualitative sur une petite partie de son corpus, afin d'en faire émerger les catégories et les variables pertinentes, avant de tester ses hypothèses quantitativement à travers un codage déductif du reste des données. Une telle démarche correspond d'ailleurs aux compréhensions les plus extensives de la méthode de l'analyse de

³⁷⁴ Pour *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software*.

³⁷⁵ BARDIN Laurence, *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 1977.

contenu, et se trouve également évoquée au sein de la théorie ancrée comme un moyen de confirmer les théories ayant émergées – preuve qu’il existe un point de contact entre ces deux méthodologies. Il n’empêche que ces deux démarches connaissent, entre elles, trois tensions importantes. En ce qui concerne la place du codage dans la méthodologie tout d’abord. Alors que celui-ci constitue, au sein de l’analyse de contenu, une étape avant l’analyse des données, il devient dans une perspective de théorie ancrée le moment même de l’analyse. La nature des codes diffère elle aussi profondément d’une méthodologie à l’autre. L’analyse de contenu exige d’eux qu’ils soient unidimensionnels et homogènes pour être statistiquement significatifs. Au contraire, au sein de la théorie ancrée, les codes restent par définition longtemps pluridimensionnels et hétérogènes : ce n’est qu’à la fin de l’analyse qu’ils renvoient à des concepts ou catégories fermement identifiés. Enfin, le déroulement pratique du codage est également différent d’une démarche à l’autre. L’analyse de contenu exige un codage méthodique et intégral du corpus, dans lequel le nombre de codes doit absolument demeurer limités, sous peine de saturer les capacités cognitives du chercheur. La théorie ancrée pivote au contraire principalement sur la micro-analyse de « moments pertinents », au sein de laquelle les codes auront tendance à croître initialement de manière exponentielle, avant d’être progressivement resserrés. Il est vrai que ces deux méthodologies peuvent sembler proches – un sentiment renforcé par le fait qu’elles utilisent le même outil informatique. Mais en pratique, elles se révèlent difficilement conciliables de manière synchronique³⁷⁶.

L’essentiel de mon travail s’est déroulé de manière inductive, selon une méthode de travail inspirée de la théorie ancrée. Ainsi, les séquences de délibération ont été repérées grâce à l’indicateur que j’ai forgé – le « repérage de la délibération par son issue » –, puis micro-analysées afin d’en faire émerger une catégorisation argumentative. La dynamique contradictoire a fait l’objet d’un traitement analogue – bien que l’indicateur utilisé relève, nous le verrons, d’un statut légèrement différent. Il est important de préciser dès maintenant que ces deux dynamiques n’ont fait l’objet d’*aucune quantification statistique*. Je ne prétendrai à aucun moment donner une évaluation chiffrée de la part des interactions délibératives et contradictoires au sein de l’argumentation parlementaire : tout au plus me bornerai-je à donner des approximations de leur

³⁷⁶ La véritable difficulté est que le glissement d’une méthodologie à l’autre se révèle souvent pernicieux. Lors d’une analyse de contenu, il est ainsi difficile de résister à la tentation d’ajouter de nouveaux codes au gré de la lecture du corpus, et des nouveaux éléments que celle-ci apporte. Or, une telle inflation se révélerait vite dangereuse pour l’intégrité de la grille théorique initiale et la faisabilité cognitive de l’opération de codage – en plus de nécessiter une harmonisation *a posteriori*. De la même manière, lors d’une analyse inductive, la tentation est grande de quantifier progressivement les catégories émergentes, afin de disposer de quelques données chiffrées à glisser dans son rapport final. Or, l’inflation de l’opération de codage qui en découle risquerait de menacer, là aussi, l’entière réalisation de l’étude.

fréquence d'émergence, fondées sur la lecture attentive et répétée des données que j'ai utilisées. On pourra certes déplorer que mes démonstrations ne soient pas renforcées par l'austérité rassurante d'histogrammes et de tableaux, contraignant ainsi mes lecteurs à se fier à la rigueur de mon regard qualitatif. J'objecterai en premier lieu, et fort classiquement, que derrière l'apparence incontestable des données chiffrées, on retrouve en réalité une problématique similaire : les lecteurs n'ont d'autre choix que d'avoir confiance en leur justesse et leur sincérité – sauf à vouloir reprendre eux-mêmes l'intégralité de l'étude. Mais plus fondamentalement, la quantification des différentes dynamiques de discussion parlementaires ne me paraît ni possible, ni nécessaire. Elle n'est pas possible, car la très grande diversité des textes examinés par les assemblées législatives imposerait de travailler sur un corpus très conséquent. Pour que les mesures soient fiables, elles devraient probablement s'étaler *a minima* sur une année de débats. Le corpus inclurait ainsi un vaste assortiment de projets et de propositions de loi, et passerait en revue les différents moments forts d'une année parlementaire. Idéalement, il faudrait toutefois pouvoir étudier l'influence du calendrier politique et de la composition des assemblées sur les discussions parlementaires, ce qui imposerait d'élargir la quantification à une, voire deux législatures. Dans l'hypothèse la plus minimale, un tel corpus représenterait plus de 15.000 pages de texte. Le codage d'une telle masse de données était inenvisageable dans le cadre solitaire d'une thèse – qui devait en outre élaborer, au préalable, ses propres indicateurs. Une telle entreprise me semble de surcroît loin d'être nécessaire. Certes, la quantification des dynamiques de discussion parlementaires apporterait la rigueur de la preuve à des résultats qui ne peuvent, pour lors, prétendre qu'au statut d'hypothèses lourdes. Il serait plus confortable de pouvoir préciser que les interactions délibératives représentent, par exemple, 18,8% des échanges au Sénat, plutôt que de se contenter d'indiquer qu'elles semblent rares mais régulières. Toutefois, cela ne resterait jamais qu'un apport secondaire de ce travail. Son objectif premier, une fois établi que les dynamiques étudiées sont bien présentes au sein des argumentations parlementaires, est en effet de déterminer quels facteurs tendent à favoriser leur émergence, quelle influence elles sont susceptibles d'avoir sur la législation et la communication politique, et quelles connaissances théoriques il est possible de dégager de leur étude empirique. Nous verrons que de tels objectifs sont parfaitement atteignables à travers l'analyse qualitative méticuleuse de quelques textes pertinents.

III- Le corpus de données

Il reste désormais à expliciter les principes ayant guidé l'élaboration du corpus de données (A), avant de présenter les trois textes qui en constituent le cœur : la réforme des collectivités territoriales (B), la première loi de finances rectificative pour 2011 (C), la réforme de la représentation devant les cours d'appel (D).

A- Sélection du corpus de données

Les hypothèses théoriques sur lesquelles repose cette étude appelaient la mise en place d'une triple comparaison : entre l'Assemblée nationale et le Sénat tout d'abord, entre la séance publique et les réunions de commission ensuite, entre des textes vecteurs de la compétition politique et des textes davantage techniques enfin. La traduction naturelle de ces exigences consiste à suivre le parcours législatif de plusieurs textes dans leur intégralité, de l'examen en commission permanente dans l'une des assemblées à l'adoption en séance publique dans l'autre.

A ma connaissance, il s'agit là d'un protocole de recherche inédit en France. L'étude de terrain de Marc Abélès sur le PACS relève certes d'une intention analogue, mais elle ne concerne pas le Sénat, et ne s'embarrasse pas d'une comparaison systématique entre plusieurs textes³⁷⁷. Si Marc Milet prend, lui, bien la peine d'envisager des projets de lois différents, il n'a pas eu accès aux réunions de commission, et ne s'intéresse à son tour qu'à la première chambre³⁷⁸. Ces deux chercheurs ont néanmoins pu assister à plusieurs réunions de groupes parlementaires, ce qui demeure un point aveugle de mon étude. Il existe par ailleurs plusieurs travaux étudiant l'examen parlementaire d'un texte à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais ils se fondent sur les comptes-rendus des débats en séance publique, et laissent donc de côté les réunions de commission³⁷⁹. Enfin, aucun travail n'a pu, à ma connaissance, étudier les discussions ayant lieu en commission mixte paritaire, à la fin de l'élaboration législative.

La sélection des textes étudiés découle d'une double limitation. Comme nous l'avons vu, l'examen parlementaire de la loi donne lieu à une quantité de données très importante, une seule lecture dans une assemblée s'étalant fréquemment sur plusieurs centaines de pages de

³⁷⁷ ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op.cit.*

³⁷⁸ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *op.cit.*

³⁷⁹ LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *op.cit.*

compte-rendu³⁸⁰. La micro-analyse inductive de données n'étant susceptible d'aucune automatisation, il était nécessaire de limiter le nombre de textes étudiés afin de ne pas se trouver submergé sous une masse déraisonnable de textes, vidéos et comptes-rendus d'observation. En second lieu, le Parlement demeure un espace particulièrement clos, où les portes fermées ne s'ouvrent pas aisément. Obtenir les autorisations nécessaires pour pénétrer dans les salles de commissions demanda une certaine ténacité, qui excluait de multiplier les observations dans des institutions différentes.

In fine, le protocole retenu fut le suivant. J'ai suivi principalement deux textes lors de mon enquête de terrain : le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, et le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011³⁸¹. Le choix de ces deux cas principaux découle en partie de considérations pratiques : je bénéficiais de contacts au sein des commissions qui en étaient saisies au fond, et leur examen eut lieu à des périodes où j'étais disponible pour aller sur le terrain. Pour autant, leur comparaison présente un grand intérêt. Il s'agit de deux textes importants de la XIII^e Législature, qui ont en commun de s'insérer au sein de vieilles controverses : l'approfondissement progressif de la décentralisation dans le premier cas, l'impossible stabilité de la fiscalité du patrimoine dans le second. Dans les deux cas, l'opposition parlementaire était « vent debout » contre la réforme. Les textes constituaient de surcroît des enjeux sensibles sur le plan électoral : la réforme des collectivités territoriales était suivie de près par les élus locaux à la veille d'élections sénatoriales décisives ; quant au PLFR 2011, il avait pour principal objet de mettre fin au bouclier fiscal avant les élections nationales de 2012. Néanmoins, la visibilité médiatique de ces projets de loi n'avait rien de commun : alors que la réforme des collectivités territoriales n'était suivie que par les acteurs directement concernés, la fiscalité du patrimoine fit les gros titres des journaux nationaux. Par ailleurs, outre les mesures centrales sur lesquelles majorité et opposition achoppaient irréductiblement, les deux textes contenaient également des dispositions davantage consensuelles et particulièrement techniques : l'achèvement de la carte de l'intercommunalité dans un cas, l'indemnisation des victimes du *Médiateur* dans l'autre. Enfin, les deux textes se situent en plein cœur du domaine de compétence de deux commissions différentes : les Commission des Lois pour les collectivités territoriales, les Commissions des Finances pour le PLFR. Celles-ci sont réputées pour faire partie des commissions très prestigieuses. Elles divergent néanmoins profondément sur deux points au moins. D'une part, elles sont probablement les commissions dont le travail quotidien est le plus

³⁸⁰ Un mot de Marc Abélès est à ce titre devenu célèbre. Il raconte que, après de longues heures à observer depuis les loges une interminable bataille d'obstruction, il n'a pas pu s'empêcher de consigner dans son journal d'enquête : « J'en ai marre, je suis devenu antiparlementaire ». *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op.cit.*, p.175.

³⁸¹ Abrégé ci-après PLFR 2011.

éloigné. Les Commissions des Lois passent en revue des textes tout au long de l'année, tandis que les Commissions des Finances assurent un labeur législatif plus circonscrit, et passent donc beaucoup de temps sur des auditions et des rapports d'information. D'autre part, les Commissions des Lois sont toujours présidées par un membre de la majorité parlementaire, alors que ce n'est pas le cas pour les deux Commissions des Finances.

On constate ainsi que, à eux seuls, ces deux textes permettent déjà d'envisager l'ensemble des variables identifiées *a priori*. Néanmoins, il était impossible de s'en satisfaire. J'ai ainsi profité de chaque période d'observation dans l'une ou l'autre des commissions pour assister aux réunions concernant les textes qui étaient discutés en parallèle de mes cas principaux – quand il y en avait. De ces projets ou propositions de loi secondaires – et généralement beaucoup moins imposants –, l'un s'est révélé particulièrement passionnant : le projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, dont j'ai assisté à l'examen au Sénat en première lecture. Il fut en effet le théâtre d'une vive confrontation entre les membres de la Commission des Lois, unis derrière le rapporteur Patrice Gélard, et la Garde des Sceaux Michèle Alliot-Marie. Ces débats, en commission comme en séance publique, se sont révélés comme l'un des pans les plus riches de mon corpus – bien que le texte ait déjà été examiné par l'Assemblée nationale, et qu'il était donc impossible d'en suivre l'intégralité du parcours parlementaire. Par ailleurs, en septembre 2011, quelques mois seulement après la fin de mon travail de terrain, le Sénat a connu sa première alternance politique sous la Cinquième République. J'ai donc sollicité auprès des Commissions des Lois et des Finances l'autorisation de revenir en observation pour quelques jours, afin d'étudier l'influence du rapport de forces politique et du Président sur les dynamiques de discussion³⁸².

Les données collectées ont été résumées dans le tableau suivant. Elles représentent plus de 90 heures d'observation en commissions parlementaires consignées en 206 pages de journal d'enquête, ainsi que 3204 pages de comptes-rendus de débats en séance publique :

³⁸² Idéalement, il eût fallu faire la même chose après l'alternance à l'Assemblée nationale, en Juin 2012. Hélas, j'étais alors déjà dans un processus de rédaction qui se révélait incompatible avec la quantité de travail requise pour solliciter, préparer et réaliser de nouvelles observations sur le terrain.

	Ass. Nat.		Sénat		CMP
	Com.	Séance	Com.	Séance	
Réforme des collectivités territoriales ³⁸³ (première lecture)	X	X	X	X	
Réforme de la représentation devant les cours d'appel (première lecture) ³⁸⁴			X	X	
Loi d'application de l'article 13-5 de la constitution (première lecture) ³⁸⁵			X		
Loi d'application de l'article 13-5 de la constitution (seconde lecture)	X				
Première loi de finances rectificative pour 2011 (proc. accélérée) ³⁸⁶	X	X	X	X	X
Quatrième loi de finances rectificative pour 2011 (proc. accélérée) ³⁸⁷			X		
Loi sur les conditions d'emploi dans la fonction publique (proc. accélérée) ³⁸⁸			X		
Loi assouplissant les règles de la refonte de l'intercommunalité (lecture unique) ³⁸⁹			X		

B- Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, tel qu'il fut déposé sur le bureau du Sénat le 21 octobre 2009, apparaît à la fois comme la nouvelle étape d'une dynamique de réforme incrémentale menée sur le long terme, et en même temps comme le produit de considérations politiques et économiques conjoncturelles.

Le projet de loi de 2009 s'inscrivait en effet dans la continuité d'un effort déployé de longue date, en dépit des alternances, pour tenter de rationaliser l'organisation territoriale française³⁹⁰. C'était déjà l'objectif affiché par la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », qui

³⁸³ Déposée au Sénat le 21 octobre 2009, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2010 et parue au JO le 17 décembre 2010.

³⁸⁴ Déposée à l'Assemblée nationale le 3 juin 2009, adoptée définitivement par le Sénat le 21 décembre 2010 et parue au JO le 26 janvier 2011.

³⁸⁵ Déposée à l'Assemblée nationale le 3 juin 2009, adoptée définitivement par le Sénat le 31 mai 2010 et parue au JO le 24 juillet 2010.

³⁸⁶ Déposée à l'Assemblée nationale le 11 mai 2011, adoptée définitivement par le Sénat le 6 juillet 2011 et parue au JO le 29 juillet 2011.

³⁸⁷ Déposée à l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2011 et parue au JO le 29 décembre 2011.

³⁸⁸ Déposée au Sénat le 7 septembre 2011, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2012 et parue au JO le 13 mars 2012.

³⁸⁹ Déposée à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2011, votée conforme en première lecture par le Sénat le 20 février 2012, parue au JO le 1^{er} mars 2012.

³⁹⁰ Sur ce sujet et pour l'ensemble de ces développements, je me permets de renvoyer aux synthèses suivantes : RONDIN Jacques, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985 ; LE SAOUT Rémy, *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997 ; LE LIDEC Patrick, « La réforme des

visait à encourager les fusions de communes. En vain : la procédure ressortit de l'examen parlementaire considérablement alourdie et complexifiée ; les réticences des élus locaux firent le reste, et l'initiative resta marginale. Le cumul des mandats, généralisé au sein des deux chambres, avait certes rendu l'ensemble des parlementaires particulièrement soupçonneux à l'égard de toute initiative volontariste en ce domaine. L'essentiel des résistances venait toutefois des sénateurs : élus par un collège composé à 90% de conseillers municipaux, ils se sont érigés en défenseurs de « la France des 36.000 communes et des 550.000 élus locaux ». Afin de désarmer les oppositions parlementaires et de contourner le « droit de veto » de la Chambre Haute en matière constitutionnelle, les gouvernements successifs firent donc le choix d'une stratégie de réforme incrémentale : procéder par adjonction de niveaux plutôt que par fusions de collectivités pour, dans un second temps seulement, organiser un transfert progressif de compétences. C'est ainsi que les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 organisaient l'échelon intercommunal et mettaient en place de fortes incitations financières pour en assurer le succès – quitte à ce que, dans un premier temps, une partie des intercommunalités ne soient que des coquilles vides créées à des fins d'optimisation³⁹¹. Cette stratégie s'est révélée payante : au 1^{er} janvier 2008, 92% des communes françaises étaient membres d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Mais elle appelait également un nouveau texte, afin de compenser certaines des dérives induites par les premières lois. Un rapport sévère rendu par la Cours des Comptes en 2005 mit ainsi en évidence l'incohérence des périmètres des EPCI, la persistance de nombreux doublons administratifs et le déficit d'économies d'échelle³⁹². A la suite de cette publication, le gouvernement entama l'élaboration d'une réforme en lien avec l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) et l'Association des Maires de France (AMF). Le texte qui en émergea (projet de loi relative à la modernisation des institutions locales, connu sous le nom MODELOC) dépassait les seules considérations de la Cours des Comptes, puisqu'il faisait un pas vers l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct et ambitionnait de renforcer le statut de l'élu local. Alors que son adoption par le conseil des ministres aurait dû avoir lieu dans le courant du mois de novembre 2008, le Président de la République demanda au gouvernement d'y surseoir : la structure des opportunités politiques lui laissait entrevoir la possibilité de mener une réforme plus ambitieuse.

institutions locales », dans BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p.255-281 ; DESAGE Fabien, GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Croquant, 2011.

³⁹¹ LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? », dans BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane, PINA Christine (dir.), *L'élue local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p.59-67 ; LE SAOUT Rémy, « Un enjeu interne au champ politique. Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p.67-73 ; THOMAS Olivier, « Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? », *Revue française d'administration publique*, n°127/3, 2008, p.461-474.

³⁹² *L'intercommunalité en France*, Rapport de la Cours des Comptes, octobre 2005.

C'est ici que la réforme des collectivités territoriales rencontre les contingences politiques et économiques³⁹³. Face à la crise, Nicolas Sarkozy afficha sa détermination de réduire drastiquement les dépenses liées à l'empilement des différentes structures territoriales – le « mille-feuille », selon la métaphore employée à l'époque. Il missionna pour cela un comité de réflexion présidé par Edouard Balladur, auquel il confia le soin d'élaborer une réforme ambitieuse, avec néanmoins un impératif de taille : toutes les solutions préconisées devaient être réalisables à cadre constitutionnel constant, afin de pouvoir si besoin outrepasser un veto sénatorial³⁹⁴. Dans son rapport final, le Comité Balladur avançait trois propositions principales³⁹⁵. Il reprenait tout d'abord à son compte la proposition du gouvernement de remplacer les conseillers généraux et régionaux par des « conseillers territoriaux », qui siègeraient dans les deux assemblées et devraient permettre un rapprochement entre régions et départements, afin de préparer une fusion future. Il proposait également de mettre en place des « métropoles » : de nouvelles collectivités territoriales à statut particulier qui seraient le fruit de la fusion des communes, communautés et conseils généraux dans les onze plus grandes agglomérations françaises. Il conseillait enfin de relancer la dynamique de fusions de communes, à travers une simplification de la procédure et le redéploiement d'incitations financières.

Toutefois, alors que le Comité Balladur n'avait pas encore terminé ses travaux, le Président de la République mit en branle une autre grande réforme : la suppression de la taxe professionnelle. Annoncée le 5 février 2009, elle fut votée dès la loi de finances pour 2010. Les motivations étaient là encore économiques : ils s'agissait d'assurer l'attractivité fiscale du territoire dans un contexte de crise, afin de faire face à la concurrence de l'Allemagne. Menée tambour battant, grevée de scories, financée sur la dette, la suppression de la taxe professionnelle devint le premier *casus belli* entre le gouvernement et les élus locaux, qui voyaient leur dépendance financière à l'égard de l'état considérablement aggravée³⁹⁶.

Dans ce contexte, une résistance s'organisa contre la réforme des collectivités territoriales en gestation, dont les premières orientations étaient connues depuis le Comité Balladur. Elle se traduisit au Sénat par la constitution d'une mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par Claude Bellot et co-rapportée par

³⁹³ Sur cette question, voir LE LIDEC Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans DE MAILLARD Jacques, SUREL Yves (Dir.), *Politiques Publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.189-210 ; LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012.

³⁹⁴ Voir LE LIDEC Patrick, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°131, 2009, p.477-496.

³⁹⁵ *Il est temps de décider*, rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, ancien Premier ministre, au Président de la République, mars 2009.

³⁹⁶ GILBERT Guy, « La suppression de la taxe professionnelle : antécédents, enjeux et débats », *Regards sur l'actualité*, n°359, 2010, p.24-38.

Jacqueline Gourault (centriste, vice-présidente de l'AMF) et Yves Krattinger (socialiste, vice-président de l'Assemblée des Départements de France). Son rapport, éloquentement intitulé « Faire confiance à l'intelligence territoriale »³⁹⁷, se positionnait contre toute proposition susceptible d'entraîner des transferts de compétence au détriment des communes ou des départements, et s'opposait farouchement à la relance d'une politique volontariste de fusion de communes. En marge de ce rapport, une grande méfiance s'exprimait à l'égard de la création des conseillers territoriaux, soupçonnés à moyen terme de mener à la suppression des départements, et à court terme de forcer la bipolarisation de la vie politique française. Le mode de scrutin initialement envisagé – majoritaire à un tour – cristallisait sur lui toutes les critiques, notamment venues du groupe Union Centriste. Le Président du Sénat lui-même, Gérard Larcher, en vint à brandir la menace d'un rejet du texte pour contraindre le gouvernement à négocier³⁹⁸.

Après un été de négociation, la réforme des collectivités territoriales fut présentée en conseil des ministres le 21 octobre 2009, sous la forme de quatre textes distincts. Le premier proposait aux parlementaires de voter la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Le second, intitulé explicitement « réforme des collectivités territoriales », instituait les conseillers territoriaux, et comprenait en outre de nombreuses dispositions : création des métropoles et des communes nouvelles, clarification des compétences des différents échelons, dispositions issues du feu projet MODELOC. Le troisième texte traitait isolément de l'enjeu le plus sensible : les modalités d'élection des conseillers territoriaux. Enfin, un quatrième texte était consacré à des questions annexes, parmi lesquelles un éventuel durcissement quant au cumul des mandats. Pour les observateurs et les parlementaires, un tel découpage révélait la centralité de l'institution du conseiller territorial au sein des priorités gouvernementales. Il exigeait en effet des parlementaires qu'ils se prononcent avant tout sur le principe de cette création – d'abord implicitement (à travers le terme simultané des mandats de conseillers généraux et régionaux en mars 2014) puis explicitement (article 1 du second projet de loi) –, en ne fixant les modalités de son élection que dans un second temps. Parallèlement, ces quatre projets de lois témoignaient déjà d'une certaine prise en compte des revendications des élus – notamment concernant les métropoles, ramenées de collectivités territoriales de plein exercice à de simples EPCI.

³⁹⁷ *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information n° 471 du Sénat, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, par Claude Belot, président, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, rapporteurs, juin 2009.

³⁹⁸ Sur toutes ces péripéties, voir LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », dans LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité*, *op.cit.*, p.21-46.

L'examen parlementaire ne manqua pas de se révéler éprouvant pour le gouvernement. Si la concomitance des élections cantonales et régionales en 2014 ne souleva pas de difficultés particulières, l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales – dont il est question dans cette thèse – prit la forme d'une guerre de tranchées aux fronts multiples. Pour faire accepter la création du conseiller territorial aux groupes centristes, le gouvernement fut contraint à réintégrer en toute hâte les modalités de son élection au sein du texte³⁹⁹. Il en résulta un clivage gauche/droite relativement net : l'opposition était « vent debout » contre cette disposition, les deux groupes UMP soutenaient le gouvernement, et les groupes centristes acceptaient de se ranger aux côtés de la majorité – sans ambiguïté à l'Assemblée nationale, avec davantage de réticences au Sénat. Sur la question des communes nouvelles et des métropoles, en revanche, la ligne de fracture opposait plutôt le Sénat à l'Assemblée nationale et au gouvernement : alors que les députés étaient soucieux de mettre en œuvre une partie des recommandations formulées par le Comité Balladur, les sénateurs demeuraient largement rassemblés derrière les conclusions du rapport Gourault-Krattinger. Quant aux dispositions concernant l'intercommunalité, elles ne soulevaient que peu d'oppositions de principe, et firent donc principalement l'objet de discussions techniques.

C'est précisément cette variété de configurations qui fait de ce texte une source particulièrement riche pour l'étude des dynamiques de discussion parlementaires. Afin de contenir la quantité de données appréhendées dans les limites du raisonnable, mon travail s'est focalisé sur la première lecture du projet de loi : c'est à ce moment que se mirent en place les clivages complexes suscités par ce texte, et que se décidèrent l'essentiel des grandes orientations.

C- Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (PLFR 2011)

Loin de se cantonner à de simples ajustements budgétaires, la première loi de finances rectificative pour 2011, examinée en marche forcée avant les vacances d'été, avait pour principal objet de mettre en œuvre une réforme profonde – et très contestée – de la fiscalité sur le

³⁹⁹ Plusieurs acteurs ont ainsi qualifié *a posteriori* (et en privé) la réforme des collectivités territoriales de « modèle d'un travail parlementaire mal fait ». Les élus ont en effet commencé les discussions en s'interdisant – souvent de mauvaise grâce – d'évoquer la question du mode de scrutin, avant que celle-ci ne soit brutalement réintroduite par le gouvernement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. Ce qui apparaissait initialement comme un ensemble cohérent de trois textes finit ainsi par se présenter sous la forme d'une loi macrocéphale marquée par l'improvisation – le texte sur l'élection du conseiller territorial lui ayant été incorporé à la hâte, et les aménagements sur le cumul des mandats purement abandonnés.

patrimoine. Mais ce projet de loi contenait également des dispositions beaucoup plus consensuelles concernant l'indemnisation des victimes du *Mediator*⁴⁰⁰.

a- La réforme de la fiscalité du patrimoine

Le PLFR 2011 avait pour principal objet de supprimer le bouclier fiscal mis en place dans les premiers jours du quinquennat de Nicolas Sarkozy, tout en compensant la hausse de la pression fiscale qui en résultait par un allègement considérable de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Ce faisant, il s'inscrivait dans une double temporalité, puisqu'il s'agissait à la fois d'une mesure prise dans la perspective de l'élection présidentielle de 2012, et en même temps d'une étape supplémentaire au sein de la longue controverse sur la fiscalité du patrimoine.

En 1981, la création d'un impôt sur les grandes fortunes (IGF) était l'une des mesures phares parmi les « 110 propositions » du candidat Mitterrand. Elle fit l'objet d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale dès septembre 1981, et définitivement adopté le 19 décembre suivant⁴⁰¹. A cette époque, l'impôt sur le patrimoine faisait l'objet d'une double controverse. La première était universitaire, et opposait principalement les économistes Pierre Uri et Pascal Salin. Ceux-ci s'étaient engagés, dès la fin des années 1970, dans un vif débat au sein de la revue *Commentaire*⁴⁰². Leurs positions se cristallisèrent quelques années plus tard, dans deux livres aux thèses inconciliables :

Devant des inégalités aussi éclatantes, un luxe aussi ostentatoire, et le pouvoir de l'argent, [l'imposition des grandes fortunes], c'est le bon sens.⁴⁰³

Il n'y a qu'une attitude possible à l'égard de l'impôt sur le capital, à savoir le refus de *principe* de cet impôt pour *toutes* les formes de capital.⁴⁰⁴

Ce débat devint vite l'une des pierres d'achoppement irréductibles entre la majorité socialiste et l'opposition, et se traduisit au Parlement par une guerre de tranchées longue et violente. Cinq ans plus tard, quand Jacques Chirac devint chef du gouvernement à la faveur de la première cohabitation, l'une de ses premières décisions consista à supprimer l'IGF – dès l'été 1986.

⁴⁰⁰ Pour une présentation détaillée de ces deux dispositifs, je me permets de renvoyer à VIKTOROVITCH Clément, « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons Politiques*, n°47, 2012, p.57-82.

⁴⁰¹ Pour un historique précis – bien que de parti pris –, voir PICHET Eric, *L'ISF 2009 : théorie et pratiques*, Editions du Siècle, 2009, p.27-58.

⁴⁰² SALIN Pierre, « Impôt sur le capital et équité fiscale », *Commentaire*, n°1/3, 1978, p.179-186 ; URI Pierre, « Sur l'imposition des patrimoines. Réponse à Pascal Salin », *Commentaire*, n°1/4, 1978, p.501-508 ; SALIN Pierre, « Impôt sur la dépense : réponse à Pierre Uri », *Commentaire*, n°2/5, 1979, p.78-84 ; URI Pierre, « Dernière réplique », *Commentaire*, n°2/6, 1979, p.331.

⁴⁰³ URI Pierre, *Changer l'impôt (pour changer la France)*, Paris, Editions Ramsay, 1981, p.144.

⁴⁰⁴ SALIN Pascal, *L'arbitraire fiscal*, Paris, Robert Laffont, 1985, p.84 (c'est lui qui souligne).

Revenue au pouvoir en 1988, la majorité socialiste réintroduisit une fiscalité sur le patrimoine, renommée pour l'occasion «impôt de solidarité sur la fortune» (ISF). Celui-ci comportait deux innovations majeures à l'égard de l'IGF. Tout d'abord, il n'était plus présenté comme assis sur la volonté de «changer l'impôt pour changer la France»⁴⁰⁵, mais plus modestement comme un geste de solidarité permettant le financement du RMI⁴⁰⁶. Surtout, il s'accompagnait d'un «plafonnement» garantissant que le total de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune ne puisse excéder 70% des revenus d'un ménage. Ainsi ajusté, et au terme d'une décennie de polémiques, il est frappant de constater que le principe d'un impôt sur la fortune avait cessé de faire polémique. Lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, le député Philippe Auberger (RPR) en vint à se féliciter que le débat ait été «intéressant, fairplay, complet et instructif»⁴⁰⁷. De surcroît, en 1995, c'est Alain Juppé lui-même – Premier ministre de la majorité RPR nouvellement élue – qui fit voter un alourdissement considérable de l'ISF, en «plafonnant le plafonnement». Preuve, s'il en est, que la mesure faisait désormais consensus.

La controverse fut néanmoins réactivée à partir de 2004, pour deux raisons parallèles. D'une part, l'inflation des prix de l'immobilier avait contraint de nombreux contribuables à s'acquitter d'un impôt sur la fortune qu'ils n'avaient jamais eu à payer auparavant. D'autre part, le contexte international avait également évolué depuis 1981 : la France était l'un des derniers pays d'Europe à maintenir une fiscalité sur le patrimoine, qui se voyait dès lors accusée de provoquer délocalisations et exils fiscaux⁴⁰⁸. Certains économistes estimaient même que l'ISF, en raison de ces conséquences néfastes, coûtait plus cher à l'Etat qu'il ne lui rapportait⁴⁰⁹ – des chiffres contestés par le Conseil des Impôts⁴¹⁰. Le débat se trouva à nouveau projeté au cœur de la compétition politique à l'occasion de la loi de finances pour 2006. Le Premier ministre Dominique de Villepin revint à cette occasion sur le déplafonnement Juppé, en instaurant un «bouclier fiscal» à 60% des revenus. La mesure fit grand bruit, et provoqua l'ire des parlementaires de l'opposition. Surtout, la controverse s'amplifia durant l'année 2007, quand Nicolas Sarkozy fit de l'abaissement du bouclier fiscal à 50% des revenus l'un des thèmes majeurs de sa campagne présidentielle. La traduction législative de cette proposition intervint dès

⁴⁰⁵ Selon le titre du livre de Pierre Ori, *op. cit.*

⁴⁰⁶ « Il frappera les quelques 100.000 personnes les plus riches, son produit servant à financer une large part du revenu minimum d'insertion que recevront les "nouveaux pauvres" ». MITTERRAND François, *Lettre à tous les français*, avril 1988.

⁴⁰⁷ Cité par PICHET Eric, *L'ISF 2009, op.cit.*, p.38.

⁴⁰⁸ MARINI Philippe, *Impôt sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale*, Rapport d'information n°351 fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, 2004.

⁴⁰⁹ PICHET Eric, « Les conséquences économiques de l'impôt sur la fortune », *Revue de droit fiscal*, n°14, avril 2007, p.10-20.

⁴¹⁰ Conseil des Impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, vingt-deuxième rapport au Président de la République, 2004, p.16-17.

l'été suivant son élection, au sein de la désormais célèbre loi « travail, emploi, pouvoir d'achat ». Le bouclier fiscal renforcé devint alors, pour l'opposition, le porte-drapeau de la lutte contre une présidence accusée de « faire des cadeaux aux riches »⁴¹¹. Avec le surgissement puis l'aggravation de la crise économique et financière, un tel symbole devint de plus en plus délicat à assumer pour le gouvernement : sa visibilité médiatique ne cessait de croître, et les parlementaires de la majorité eux-mêmes finirent par le qualifier de « boulet »⁴¹².

C'est dans ce contexte que le PLFR 2011 se proposait de supprimer le bouclier fiscal, tout en allégeant l'ISF afin de conserver un poids constant de l'impôt sur les contribuables fortunés. Sans grande surprise, l'opposition saisit l'occasion pour s'engager dans une vaste bataille parlementaire, en s'appuyant sur un argument principal : de la suppression du bouclier fiscal à la diminution de l'ISF, le compte n'y serait pas, et la réforme cacherait donc en réalité un nouveau cadeau fiscal pour les plus fortunés.

b- La création d'un fond d'indemnisation pour les victimes du Mediator

Si la réforme de la fiscalité du patrimoine était la principale raison d'être de la loi de finances rectificative de juillet 2011, celle-ci servait également de support législatif à une autre disposition essentielle : la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes du Mediator.

Si la polémique quant à la dangerosité du Mediator est ancienne – dès 1978, la commission belge des médicaments le sanctionnait d'un avis défavorable –, elle demeura longtemps strictement confinée au milieu médical. Elle ne sortit de ce cadre restreint qu'à partir de juin 2010, quand Irène Frachon publia son livre *Mediator 150mg : Combien de morts ?*. A l'époque, la controverse semblait close : le médiateur s'était vu retirer son autorisation de mise sur le marché (AMM), et les laboratoires Servier eux-mêmes avaient fini par reconnaître les effets du médicament⁴¹³.

Le débat n'avait pas pour autant disparu, puisqu'il s'était déplacé sur la question de l'indemnisation des victimes. Trois points faisaient alors polémique. Tout d'abord, si le laboratoire Servier accepta rapidement de contribuer au financement d'un fonds pour les victimes, il exigeait en retour que les personnes indemnisées renoncent à toute poursuite judiciaire – une position refusée fermement par l'ensemble des associations impliquées⁴¹⁴. Par ailleurs, si le groupe Servier admettait la dangerosité du Mediator, il se défaussait de toute

⁴¹¹ « A l'Assemblée, il y a tout ce qu'il faut pour les cadeaux fiscaux », *Libération*, 14 juillet 2007.

⁴¹² « A bras raccourcis sur le bouclier fiscal », *Libération*, 5 octobre 2010.

⁴¹³ « Servier sort de la stratégie du déni », *Libération*, 10 janvier 2011.

⁴¹⁴ « Servier propose d'indemniser sous condition les victimes du Mediator », *Le Monde*, 11 mars 2011.

responsabilité en rejetant le tort sur les médecins prescripteurs, qui devaient selon lui être les « payeurs »⁴¹⁵. Enfin, il était également impossible d'atteindre le consensus sur la question du nombre de victimes : l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) estimait le Mediator responsable d'au moins 500 décès, un chiffre « fondé sur des extrapolations » d'après le groupe Servier⁴¹⁶. Faute d'accord trouvé entre les parties, c'est donc au Parlement qu'il revint de trancher politiquement, à l'occasion du PLFR 2011.

Le dispositif élaboré par le gouvernement était guidé par une double exigence : indemniser le plus rapidement possible les victimes, tout en ne faisant pas peser le poids de cette indemnisation sur la solidarité nationale – ce qui serait revenu à exonérer le laboratoire Servier de ses responsabilités. Xavier Bertrand, ministre de la santé, utilisa pour cela une disposition de la loi dite « Kouchner » du 4 mars 2002, qui permet de confier à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) une mission de « facilitateur ». Il revient à celle-ci de favoriser un règlement à l'amiable entre les victimes et le laboratoire. Si cela s'avère impossible, l'ONIAM indemnise directement les patients, avant de se retourner contre les responsables pour obtenir remboursement. L'article 22 du PLFR 2011 se contentait d'amender légèrement ce dispositif, afin de l'adapter au cas du *Mediator*.

En parallèle, les assemblées parlementaires se saisirent également de cette question. Deux missions d'informations furent créées en janvier 2011 : l'une à l'Assemblée nationale, présidée par Gérard Bapt (PS) et rapportée par Jean-Pierre Door (UMP)⁴¹⁷, l'autre au Sénat, présidée par François Autain (CRC) et rapportée par Marie-Thérèse Hermange (UMP)⁴¹⁸. Conformément à la tradition des rapports d'informations parlementaires, ces missions associaient ainsi un parlementaire de la majorité et un de l'opposition. A l'Assemblée nationale, la présidence de Gérard Bapt était de surcroît significative : cardiologue de profession, rapporteur spécial du budget de la santé, il avait joué pour le Mediator un rôle de lanceur d'alerte, en relayant à l'Assemblée nationale les conclusions contenues dans le livre d'Irène Frachon⁴¹⁹. Près de 170 personnes, représentant l'ensemble des acteurs impliqués dans cette controverse, ont été auditionnées par chacune des missions. Quand l'examen législatif s'engagea, il prolongeait ainsi un travail concerté, impliqué et informé, mené au sein des deux assemblées.

⁴¹⁵ « Mediator : le laboratoire Servier veut se retourner contre les médecins », *Le Monde*, 26 août 2011.

⁴¹⁶ « Le Mediator aurait fait 500 morts en trente ans, selon l'Afssaps », *Le Monde*, 16 novembre 2010.

⁴¹⁷ *Mediator : comprendre pour réagir*, rapport d'information n°3552 fait au nom de la commission des affaires sociales, enregistré le 22 juin 2011.

⁴¹⁸ *La réforme du système du médicament, enfin*, rapport d'information n°675 fait au nom de la mission commune d'information « Mediator : évaluation et contrôle des médicaments », enregistré le 28 juin 2011.

⁴¹⁹ « Nouveaux éléments dans l'affaire Mediator, le médicament de Servier retiré de la vente il y a sept mois », *Le Figaro Science*, 29 juin 2010. Voir également la Question d'actualité au gouvernement n°2687 posée par Gérard Bapt le 16 novembre 2010.

Le PLFR 2011 a donc lui aussi pour spécificité de comporter des dispositions hétérogènes, dont une partie se trouve au cœur de la compétition politique, et l'autre apparaît au contraire avoir été élaborée dans la concertation. A la différence de la réforme des collectivités territoriales cependant, la loi de finance rectificative n'a provoquée aucune tension entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les positions des deux chambres ne divergeant que marginalement

D- La réforme de la représentation devant les cours d'appel

Déposée en juin 2009, la réforme de la représentation devant les cours d'appel visait à simplifier la procédure judiciaire, en confiant aux avocats le rôle joué jusqu'à présent par les avoués. A travers cette réforme – mineure certes⁴²⁰, mais évoquée et repoussée de longue date –, le gouvernement entendait satisfaire à un impératif d'économie et de simplification dans la gestion des affaires publiques.

En première lecture à l'Assemblée nationale, le projet de loi n'avait pas soulevé d'émotions particulières parmi les députés, le gouvernement n'ayant aucun mal à faire adopter son texte. Pourtant, alertés par les associations d'avoués, les sénateurs de la Commission des Lois décidèrent d'amender en profondeur le projet qui leur était soumis. La critique principale concernait l'indemnisation des avoués et de leurs salariés, qui était jugée grandement insuffisante – au point que certains élus évoquent une « véritable loi de spoliation ». En filigrane, on voyait en outre se dessiner un second motif de mécontentement : les sénateurs accusaient le gouvernement de monopoliser leur attention sur un projet de loi dispensable, au moment où la réforme des collectivités territoriales entrait en examen. L'opposition comme la majorité se rejoignaient sur ces deux griefs, si bien que la Commission des Lois se trouva rassemblée derrière les conclusions de son rapporteur, Patrice Gélard. Un bras de fer s'engagea donc en séance publique avec la garde des sceaux Michèle Alliot-Marie, soucieuse de conserver le dispositif issu des débats à l'Assemblée nationale afin de ne pas grever davantage les dépenses publiques.

Aussi mineur qu'il soit, ce projet de loi offre l'occasion d'étudier à la fois un texte ne faisant l'objet d'aucune médiatisation, et un affrontement entre une commission et le gouvernement. Il permet par ailleurs d'appréhender un peu mieux l'importance du lobbying dans les discussions parlementaires – le rôle des associations d'avoués étant manifestement essentiel pour comprendre la configuration qui s'est mise en place au sein de la Chambre Haute.

⁴²⁰ On dénombrait, au 1^{er} janvier 2009, 424 avoués employant 1650 salariés.

In fine, on pourrait reprocher à cette recherche le faible nombre de cas d'étude sur lesquels elle se fonde. Il s'agissait néanmoins d'un sacrifice nécessaire si l'on voulait étudier les débats parlementaires au sein des deux assemblées, en commission comme en séance publique, tout en contenant le corpus dans une proportion permettant la poursuite d'une analyse argumentative qualitative et manuelle. De surcroît, les textes examinés aujourd'hui par le Parlement sont si différents, les situations de communication si variées, qu'il aurait été impossible de prétendre en embrasser toute la richesse. De ce point de vue, l'ajout d'une poignée de cas d'étude supplémentaires n'aurait rien changé. Surtout la méthode par théorie ancrée valide l'utilisation d'un petit nombre de cas d'étude, dès lors que ceux-ci sont correctement spécifiés et contextualisés, qu'ils font l'objet d'une analyse très en profondeur, et qu'ils offrent entre eux des éléments de comparaison pertinents. Or, de ce point de vue, les trois textes principaux étudiés ici permettent d'envisager une grande variété de dispositions et de configurations de discussions. Ils peuvent donc servir de fondement rigoureux à une étude qualitative des dynamiques de discussion parlementaires.

Conclusion : Une thèse de science politique teintée d'interdisciplinarité

J'aimerais revenir ici sur la question essentielle du positionnement disciplinaire de ce travail de recherche. Il s'agit d'un thème qui a couru en filigrane tout au long de ces deux premiers chapitres sans pour autant jamais avoir été abordé frontalement. Il me paraît important de regrouper désormais ces éléments épars.

Cette thèse est **un travail de science politique**. Les développements qui la constituent trouvent leurs racines dans des analyses empiriques. Son objet d'étude (le Parlement) est l'un des plus anciens qui soient, dans la mesure où il participe d'une vieille tradition d'analyse des institutions – même si l'angle retenu ici (l'analyse des dynamiques de discussion) est nettement plus original. Par sa méthode comparative, ce travail puise en outre au cœur des traditions sociologiques. Plus fondamentalement, il soulève des interrogations portant sur la place et l'influence du Parlement au sein du système politique ; sur le fonctionnement de l'institution parlementaire et sur le rôle occupé par chacun de ses organes ; sur l'influence exercée par les différents espaces de discussion sur les dynamiques interpersonnelles qui s'y déploient. Cette étude a de surcroît l'intérêt de jeter un éclairage sur des angles morts de la littérature sur le Parlement français : les débats au Sénat, les débats en commissions permanentes, les débats après la réforme constitutionnelle de 2008, les débats en commission mixte paritaire. Toutes ces questions relèvent du cœur même de la sociologie institutionnelle.

Dans le même temps, cette thèse comporte **d'importantes implications normatives**, à travers son ancrage au sein des théories de la délibération. Les questionnements auxquels elle ambitionne d'apporter une réponse relèvent certes de l'empirie sociologique. Elle ne prétend aucunement déterminer quelles sont les caractéristiques d'une bonne discussion parlementaire. En revanche, elle entend analyser les dynamiques de discussion telles qu'elles se déploient au sein du Parlement à l'aune des exigences formulées par les théories de la délibération⁴²¹. Ce projet s'inscrit en cela dans un *horizon* normatif, puisqu'il revient à évaluer l'écart existant entre la réalité sociale et un modèle théorique. Il n'est pas non plus dénué d'une certaine *perspective* normative, dans la mesure où ses conclusions pourraient inciter à préciser, compléter voire amender les modèles théoriques existants.

Enfin, cette thèse mobilise **les outils analytiques proposés par l'analyse argumentative de discours**. Ces outils sont avant tout mis au service de problématiques de

⁴²¹ Afin que toutes les étapes du raisonnement soient ici explicitées, je me permets de rappeler que le cadre théorique de la démocratie délibérative n'a pas été choisi au hasard, mais précisément parce qu'il est aujourd'hui largement accepté au sein de la philosophie politique comme dessinant les contours d'une *bonne* démocratie. Voir GIRARD Charles, « Conclusion : la démocratie doit être délibérative », dans *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse de doctorat en philosophie, Université Paris I, 2010, p.243-245.

science politique et de théorie politique. Mais ils permettent également d'envisager le Parlement comme une tribune ouverte sur l'extérieur, et le discours parlementaire comme une composante de la compétition politique. En cela, ce travail est également une – modeste – contribution à l'étude de la communication politique, puisqu'elle entend analyser les caractéristiques de l'argumentation parlementaire lorsque celle-ci s'adresse aux citoyens-auditeurs-électeurs.

D'autres dimensions seront ponctuellement mobilisées au cours de l'étude – notamment les théories de la négociation. Mais c'est avant tout le triptyque science politique, théorie politique, communication politique qui constitue le cœur de son positionnement.

Deuxième partie :

Les débats parlementaires au sein du travail législatif

Chapitre 3 :

Les commissions permanentes, entre identification et évitement des désaccords

Introduction : les commissions parlementaires permanentes, des espaces de débat essentiels mais méconnus.

Longtemps, les commissions parlementaires ont été les grandes oubliées des *legislative studies*⁴²². Il faut attendre la fin des années 1970 pour qu'elles émergent comme un objet central de la recherche académique, notamment sous l'influence d'un ouvrage dirigé par John Lees et Malcolm Shaw⁴²³. L'attention se focalise initialement sur le Congrès des Etats-Unis – où les commissions permanentes ont été décrites comme singulièrement, sinon même anormalement puissantes⁴²⁴ –, avant de s'ouvrir sur la comparaison internationale⁴²⁵. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le préciser, les commissions permanentes ont souvent été envisagées par cette littérature comme des espaces de construction du consensus⁴²⁶.

Ces travaux présentent néanmoins un double angle mort. En premier lieu, l'immense majorité d'entre eux se contentent de mesurer le consensus en commission, généralement à partir

⁴²² Sans doute faut-il se rendre au palais de Westminster pour trouver un début d'explication à un tel délaissement. Alors que la Chambre des Communes britannique est généralement citée comme l'un des modèles du parlementarisme, ce n'est qu'en 1979 que s'y institutionnalise un ensemble de commissions permanentes spécialisées. Celles-ci ne disposent d'ailleurs d'aucun pouvoir législatif, les *bills* étant toujours renvoyés devant des *standing committees* constitués *ad hoc*. Voir NORTON Philip, « Nascent institutionalisation: Committees in the British parliament », *Journal of Legislative Studies*, n°4/1, 1998, p.143-162.

⁴²³ LEES John D., SHAW Malcolm (dir.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, 1979.

⁴²⁴ Pour un ouvrage généraliste de référence sur les commissions permanentes de la Chambre des Représentants et du Sénat, voir DEERING Christopher J., SMITH Steven S., *Committees in Congress*, Washington, CQ Press, 1997 (3^e ed.).

⁴²⁵ SHAW Malcolm, « Parliamentary committees: A global perspective », *Journal of Legislative Studies*, n°4/1, 1998, p.225-251.

⁴²⁶ Voir *supra*, chapitre 2, I-B-2 « Publicité et huis-clos dans les commissions parlementaires ».

des scrutins publics. Il devient ainsi un état de fait, une variable dépendante à expliquer⁴²⁷. Au contraire, très peu de travaux s'attachent à étudier le consensus en formation, c'est-à-dire comme un processus construit et entretenu par une pluralité d'acteurs. Or, cette étape est fondamentale. Derrière telle ou telle majorité composée d'une vaste proportion des présents – ce que les travaux quantitatifs sont prompts à désigner sous le nom de « consensus » – se cachent en effet des processus distincts. Des élus peuvent se contenter de découvrir, au début de l'examen parlementaire, que leurs opinions convergent. La commission aura alors été un simple espace de *coordination* de l'activité parlementaire. Les élus peuvent également être amenés à voter de manière identique, mais pour des raisons drastiquement différentes – ce que Rawls nomme un « consensus par recoupement ». Les commissions sont alors susceptibles de jouer un rôle plus essentiel : celui d'espaces d'*intercompréhension*, où les élus explorent pacifiquement leurs désaccords, sachant qu'ils se retrouveront quoi qu'il arrive lors du vote. Mais la commission peut aussi apparaître comme un véritable espace de *construction* du consensus : un lieu où les désaccords sont identifiés et dissous, que ce soit par le recours à l'argumentation ou à la négociation. Les études se confrontant à cette problématique demeurent à ce jour peu nombreuses⁴²⁸. De surcroît, aucune d'entre elles n'envisage le Parlement français : c'est précisément le second angle mort qu'il me faut évoquer.

Les commissions parlementaires françaises demeurent à ce jour très mal connues. La raison en est largement pratique : la quasi-totalité de leurs réunions se sont longtemps tenues à huis clos, et ne faisaient l'objet que d'un compte-rendu succinct. Faute d'obtenir une autorisation spéciale de leurs présidents, il était donc impossible d'en étudier les débats. Aujourd'hui, bien que l'examen des textes législatifs se déroule toujours à huis-clos, il fait désormais l'objet d'un compte-rendu analytique, et de nombreuses auditions sont ouvertes au public. Il faut voir là les conséquences de la révision constitutionnelle de juillet 2008, qui a considérablement renforcé l'influence du travail des commissions, et l'on peut gager que les prochaines années verront fleurir des travaux de science politique centrés sur ces institutions.

A l'heure actuelle néanmoins, les quelques travaux publiés sur les commissions permanentes du Parlement de la Cinquième République relèvent pour l'essentiel des sciences

⁴²⁷ Voir par exemple DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », dans DÖRING Herbert, HALLERBERG Mark (dir.), *Patterns of parliamentary behavior : passage of legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.113-139.

⁴²⁸ COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, PULB, 2001, chapitre VII : « De l'argumentation au choix : coalitions, consensus et compromis » ; NOVAK Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, 2011 ; BENDJABALLAH Selma, *La formation des consensus au Parlement européen et à la Chambre des représentants américaine (1999-2009)*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2011.

juridiques⁴²⁹. Les rares écrits ébauchant une description des dynamiques de discussion sont le fait de fonctionnaires parlementaires. Ils s'attachent à décrire un « climat de respect mutuel »⁴³⁰, permettant « une discussion plus technique, plus ouverte, moins théâtralisée, de même qu'une plus grande liberté de parole (...) et une plus grande liberté de vote »⁴³¹. Difficile néanmoins, devant cette vision des commissions comme un parfait havre de paix, de faire la part des choses entre expérience vécue et image d'Épinal, les auteurs étant à la fois acteurs de la vie parlementaire et défenseurs du Parlement en tant qu'institution. Les pages consacrées par Marc Abélès aux réunions des commissions permanentes sont du reste davantage nuancées. Il est, à ma connaissance, le seul auteur purement universitaire à avoir publié le compte-rendu d'observation d'une réunion de commission – en l'occurrence, à l'occasion de l'examen sous tension du projet de loi instituant le PACS. Il y décrit effectivement une ambiance « studieuse et feutrée » autant que « courtoise ». De nombreux députés « tombent la veste », et quelques « plaisanteries » sont échangées. Mais pour autant, la conflictualité n'est pas absente : elle affleure en permanence au cours de cette réunion où les orateurs « rodent leurs arguments en vue du prochain débat dans l'hémicycle ». S'il y a « peu de rhétorique » et si les débats sont largement « techniques » et « rationnels », ils ne sont pour autant pas exempts de « commentaires aigres ». Globalement, la réunion de commission est l'occasion « d'une confrontation des points de vue plutôt que d'une véritable discussion »⁴³². Pour le spécialiste de science politique, ces descriptions sont précieuses, en ce qu'elles apportent un éclairage divergent sur une réalité soustraite au regard du chercheur. Elles sont également frustrantes : Marc Abélès consacre, pour l'essentiel, cinq petites pages de son livre à ce matériau pourtant riche et inédit⁴³³.

Le présent chapitre s'inscrit donc dans un double objectif. Il s'agit tout d'abord d'analyser les dynamiques de discussions qui se déploient au sein des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin de clarifier le rôle et l'influence de celles-ci au sein du travail législatif. Cela sera de surcroît l'occasion de suggérer quelques amendements aux théories

⁴²⁹ Citons en premier lieu les deux thèses récentes de TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005 ; et BOUHADANA Irène, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, Paris, LGDJ, 2007. On peut y ajouter CARTIER-MOLIN Thibaud, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°126/5, 2010, p.1399-1422 ; MATHIEU Bertrand, « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *Revue française de finances publiques*, n°113, 2011, p.31-44.

⁴³⁰ CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2011 (5^e ed.), p.56-57.

⁴³¹ HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2012 (2^e ed.), p.82.

⁴³² ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p.152-157. Voir aussi p.128-129 (notamment).

⁴³³ Il faut cependant y ajouter les pages 123-126 et 130-132, dans lesquelles Marc Abélès s'attache à décrire le rôle et le fonctionnement des commissions parlementaires.

de la délibération quant à l'influence de la publicité des débats sur les dynamiques de discussion. Mais ce chapitre s'inscrit également dans une perspective ethnographique : proposer un compte-rendu détaillé d'observations au sein de quatre commissions parlementaires permanentes.

J'envisagerai dans un premier temps la pratique du huis-clos au sein des commissions parlementaires, ce qui m'amènera à discuter la notion même de clôture (I). J'examinerai ensuite dans quelle mesure ces différentes pratiques du huis-clos ont une influence sur les dynamiques de discussion qui se déploient entre les commissaires, et j'interrogerai à ce propos l'existence ou non de pratiques différenciées au sein des différentes commissions (II).

I- Des réunions à huis clos ?

La publicité d'une discussion officielle (qu'elle ait lieu en réunion, en assemblée, etc.) est généralement comprise comme une notion dichotomique dont les deux modalités sont « en public » et « à huis clos ». C'est d'ailleurs de cette manière que la variable « publicité » est envisagée par les principales études quantitatives sur la délibération⁴³⁴. En ce qui nous concerne, les commissions parlementaires permanentes se distinguent de la séance publique par trois caractéristiques principales : elles sont chacune composées d'une partie seulement des parlementaires ; elles sont des instances de proposition plus que de décision ; enfin, l'examen législatif des textes s'y déroule précisément à huis clos.

La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a toutefois introduit un certain brouillage de ces frontières. C'est désormais le texte issu des travaux des commissions qui est discuté dans l'hémicycle, et non plus la rédaction initiale du projet ou de la proposition de loi. Une partie des propositions introduites, discutées et votées en commission peuvent ainsi n'être qu'implicitement acceptées en séance publique, pour peu qu'aucun amendement ne cherche à les remettre en cause. Les commissions n'en deviennent pas pour autant des espaces de décision *stricto sensu*, puisque leurs nouvelles rédactions doivent encore recevoir l'onction du vote en séance plénière, mais l'influence de leurs propositions se voit nettement renforcée. En conséquence, les commissions ont dû procéder à une plus grande publicisation de leurs travaux législatifs. De nombreuses auditions sont désormais ouvertes à la presse et diffusées à la télévision. Plusieurs débats d'orientation, ouverts à l'ensemble des parlementaires, ont été organisés en public. Et si l'examen des textes continue pour lors de se dérouler derrière des portes closes, les comptes-rendus en ont été étoffés : autrefois rédigés dans un style indirect et lapidaire, ils sont aujourd'hui nettement plus complets. La clôture des commissions permanentes s'est ainsi vue progressivement assouplie au cours de ces dernières années. Surtout, elle varie considérablement d'une commission à l'autre : c'est le constat que j'explorerai au cours de cette première section.

A- Passer les portes des commissions

En apparence, la notion de « huis-clos » au sein des commissions parlementaires est très claire : seuls y sont admis les parlementaires membres de la commission, ainsi que les

⁴³⁴ Voir notamment DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », dans DÖRING Herbert, HALLERBERG Mark (dir.), *Patterns of parliamentary behavior : passage of legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.113-139 ; et STEINER Jürg., BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

fonctionnaires parlementaires qui y ont été affectés. Et pourtant, dans chaque salle de commission, on trouve une ou plusieurs rangées de chaises destinées explicitement aux observateurs. Qui sont-ils, et comment entrent-ils ?

1) *Obtenir les autorisations : entre formalité et chemin de croix*

Il me faut en premier lieu préciser que, si j'ai pu franchir les portes closes des commissions parlementaires, ce fut principalement grâce à l'appui de plusieurs contacts dont je bénéficiais au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ma position de secrétaire du GEVIPAR⁴³⁵ m'a en effet conduit à travailler étroitement avec des administrateurs parlementaires, qui se sont révélés particulièrement bienveillants à l'égard d'un jeune chercheur désireux d'étudier les deux assemblées. En outre, en tant que bénéficiaire de l'allocation de recherche du Sénat, j'ai été amené à rencontrer régulièrement Alain Delcamp, secrétaire général de la Chambre Haute – et par ailleurs membre du comité de direction du GEVIPAR –, qui s'est révélé être un soutien précieux et indéfectible au sein du monde parlementaire. Etant sous contrat avec l'une des deux assemblées, j'étais de surcroît légalement tenu à une obligation de confidentialité. Malgré cela, obtenir l'autorisation d'assister aux réunions des commissions permanentes n'a pas toujours été simple.

a- La Commission des Lois du Sénat : une forteresse

Mon travail de terrain a commencé à l'automne 2009, lorsque je pris la décision d'étudier la réforme des collectivités territoriales déposée sur le bureau du Sénat quelques semaines plus tôt. Les démarches que j'ai dues accomplir pour obtenir l'autorisation d'assister à l'examen de ce texte en commission valent d'être narrées en détails – non pour le seul plaisir de leur caractère rocambolesque, mais parce qu'elles témoignent de la clôture de ces réunions. La réforme avait fort logiquement été renvoyée devant la « Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale » – abrégée couramment en « Commission des Lois ». L'un des secrétaires généraux du GEVIPAR était alors un administrateur du Sénat, qui accepta de relayer et d'appuyer ma demande auprès de la chef de service de la commission⁴³⁶. La réponse qu'il reçut fut négative, pour la raison suivante : la

⁴³⁵ Il s'agit du *Groupe d'études de la vie et des institutions parlementaires*, une structure de recherche de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, née d'une collaboration entre Sciences Po, l'Assemblée nationale et le Sénat. Voir <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/>.

⁴³⁶ Il s'agit de la conseillère des services chargée de coordonner l'ensemble du travail des fonctionnaires parlementaires de la commission, ainsi que d'assister directement le président.

réforme des collectivités passionnait « l'ensemble des sénateurs », et nombre d'entre eux auraient souhaité suivre les débats en commission s'ils n'en n'avaient pas été empêchés par le règlement, si bien qu'il aurait été « éthiquement » délicat de « réserver un siège » pour un observateur⁴³⁷. La responsable administrative de la commission demanda néanmoins à ce que je lui transmette les articles ou contributions que j'avais déjà rédigés, pour vérifier que je sois bien « quelqu'un de sérieux ». Mon contact parut surpris de cette opposition, et me dit qu'il en ferait part au Secrétaire Général du Sénat – en l'occurrence, son supérieur hiérarchique direct. Il me rappela quelques jours plus tard, pour me confirmer qu'Alain Delcamp avait effectivement « pris le relais » en appelant directement Jean-Jacques Hiest, président de la Commission des Lois. Celui-ci s'était montré favorable à ma demande, et désirait même « m'aider » dans mes recherches. Il avait davantage de réserves quant au choix du cas d'étude, dans la mesure où il prévoyait sur ce texte des « oppositions de principe » qui, selon lui, ne refléteraient pas la réalité des discussions en commission.

J'étais néanmoins invité à me rendre, quelques jours plus tard, à un débat d'orientation sur la réforme des collectivités territoriales organisé par la Commission des Lois pour l'ensemble des sénateurs, et ouvert à la presse. J'y rencontrai la chef de service de la commission, et compris à son attitude – chaleureuse et bienveillante – que les difficultés avaient bien été levées. Elle me précisa que je n'aurai « probablement pas » l'occasion d'assister à l'audition prévue le lendemain, dans la mesure où le président n'avait pas encore eu le temps de prévenir les commissaires, mais que je pourrai sans doute me présenter en commission pour le début de l'examen législatif du texte. Par ailleurs, Jean-Jacques Hiest désirait me rencontrer préalablement. Le mardi suivant, je me présentais dans son bureau pour un entretien qui se passa fort bien – je notais au passage qu'il avait effectivement sous les yeux les travaux que j'avais transmis quelques temps plus tôt. Le président de la Commission des Lois me confia qu'il était bien disposé à l'égard de la recherche sur le Parlement, notamment pour aller vers une meilleure connaissance du rôle et du travail des commissions. En parallèle, il se dit très opposé à la publicisation des réunions, qui signerait la fin du travail de fond et l'irruption de la « langue de bois » en commission. Enfin, il exigea qu'en plus de la réforme des collectivités, je suive un autre texte, « davantage législatif ». J'en profitais pour lui demander si je ne pourrais pas justement assister à l'ensemble des réunions pendant quelques semaines. Il accepta, et quelques minutes plus tard j'étais assis sur l'une des chaises de la salle de réunion, alors que commençait l'examen de la réforme des avoués auprès de la cour d'appel.

⁴³⁷ Les termes entre guillemets sont issus de mon journal d'enquête, et sont donc conformes aux discussions que j'ai eues à l'époque.

En définitive, on ne peut qu'être frappé par le désordre et l'indécision qui ont accueilli ma requête. La Commission des Lois ne semblait guère familière de ce type de demande, qui intervenait de surcroît quelques mois seulement après la réforme du règlement consécutive à la révision constitutionnelle de juillet 2008 – c'est à dire en pleine période de reconfiguration institutionnelle. Mais au delà, la réforme des collectivités territoriales apparaît soulever, au Sénat, des enjeux délicats. Nombre de sénateurs perçoivent en effet la défense des pouvoirs locaux comme l'une de leurs impérieuses missions⁴³⁸. On comprend que les responsables (politiques aussi bien qu'administratifs) de la Commission des Lois aient été ouvertement réticents à l'idée de compliquer encore l'équation par l'introduction d'un acteur inconnu dans les réunions. Par ailleurs, j'ai distingué chez Jean-Jacques Hyst une volonté de contrôler l'image que la commission renverrait au cours de ces observations. Cela transparaitait clairement dans son exigence, plusieurs fois renouvelée, que j'assiste également à des discussions « davantage législatives » – une expression qui signifiait très probablement « davantage consensuelles ». Il y a là un constat de fond, qui m'a marqué en de nombreuses occasions : les acteurs de la vie sénatoriale sont très soucieux de l'image qu'ils renvoient de leur institution – probablement en réaction aux multiples critiques auxquelles le Sénat a fait face sous la Cinquième République. En filigrane de cette réticence à ouvrir les portes de réunions marquées par des affrontements partisans, on comprend qu'aux yeux du président de la Commission des Lois, celle-ci est principalement valorisée quand elle travaille dans le consensus. Enfin, un troisième élément ressort de l'obtention très mouvementée de cette première autorisation : la Commission des Lois du Sénat est un espace particulièrement clos. Y faire entrer un observateur n'est en rien une démarche anodine – fut-il à la fois universitaire et employé du Sénat, c'est à dire tenu légalement autant que déontologiquement à un devoir de confidentialité. *A contrario*, avec les autres commissions parlementaires, les démarches se sont révélées considérablement plus aisées.

b- Les autres commissions : des démarches moins lourdes

Au printemps 2010, la réforme des collectivités territoriales était examinée en première lecture à l'Assemblée nationale. Je sollicitais donc auprès du président de la Commission des Lois, Jean-Luc Warsmann, l'autorisation d'assister aux réunions. Il se trouve que je connaissais personnellement le chef de division de la commission – l'un des membres du comité de direction du GEVIPAR. Je lui remis une lettre de demande officielle, dans laquelle je ne manquais pas de préciser que j'avais déjà effectué des observations similaires au Sénat qui s'étaient déroulées sans

⁴³⁸ Sur cette question, voir chapitre 2, I-A-2, « Le Sénat de la Cinquième République ».

le moindre accroc. Quelques semaines plus tard⁴³⁹, mon contact revenait vers moi pour me confirmer l'accord du président de la commission, et je n'eus plus qu'à me présenter devant la salle de réunion au moment où la réforme des collectivités entrait en examen. Jean-Luc Warsmann ne demanda pas à me rencontrer, fut-ce brièvement, et je n'eus jamais le moindre indice laissant à penser qu'il sut seulement qui j'étais.

Il n'en allait pas de même au printemps 2011, quand je sollicitais simultanément après des deux présidents des Commissions des Finances l'autorisation d'assister à l'examen du premier projet de loi de finances rectificative. Les démarches devaient être accomplies dans un même mouvement car, la procédure accélérée ayant été engagée, l'intégralité de la procédure législative devait se dérouler en l'espace de quelques semaines. Au Sénat, la demande se révéla ne poser aucun problème. Le chef de service de la commission, contacté directement par mail, me confirma très vite l'accord de son président. Il demanda néanmoins à me rencontrer. Au cours de notre discussion, il me confia la « bienveillance particulière » du président Jean Arthuis à l'égard de la recherche, ainsi que son désir d'aller progressivement vers davantage de publicité des réunions. Lors de ma première présence en réunion, j'entendis le chef de service lui préciser que j'étais bien « le jeune chercheur » à qui il avait donné son accord.

A l'Assemblée nationale, les choses se révélèrent encore plus simples. Contactée par mail, la chef de division me confia avoir des difficultés à trouver le temps d'évoquer la question avec le président de la commission, Jérôme Cahuzac. Elle finit par me confirmer son accord, et me donna rendez-vous en salle de commission pour la première réunion. Avant que celle-ci ne commence, le directeur du service des finances publiques de l'Assemblée nationale se présenta à moi, pour me rappeler l'exigence de confidentialité. L'entretien ne dura que quelques minutes. Là encore, rien ne m'a jamais laissé penser que le président Cahuzac sache précisément qui je fus.

On le voit, ces démarches n'ont rien de commun avec les péripéties ayant rythmé ma demande auprès de la Commission des Lois du Sénat. Il serait toutefois imprudent d'en conclure que la clôture de celle-ci est radicalement plus stricte que celle des trois autres commissions. Le fait que je puisse me prévaloir d'une première expérience qui se soit bien passée a probablement joué un rôle important dans certains cas. Par ailleurs, dans le cadre de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, connaître le chef de division a sans doute participé à simplifier grandement ma demande. Mais bien que ces quatre expériences doivent être comparées avec réserve, elles témoignent néanmoins d'une résistance très variable à l'accueil d'un observateur extérieur. A l'Assemblée nationale, ma présence en commission n'a pas semblé poser de

⁴³⁹ La demande mit du temps à aboutir car elle intervenait au moment des élections régionales, dans lesquelles Jean-Luc Warsmann était engagé.

problème, ni mériter qu'on y attache grande attention. Au contraire, au Sénat, faire entrer une paire d'yeux supplémentaire dans les salles de réunion n'est jamais apparu comme une démarche anodine – même si elle a été accueillie dans un cas avec entrain, dans l'autre avec davantage de circonspection.

2) *L'observateur, entre méfiance, bienveillance... et ignorance*

L'inégale difficulté d'accès aux différentes commissions s'est reflétée dans la manière dont ma présence a été perçue par les différents acteurs parlementaires. Au sein de la Commission des Lois du Sénat, j'étais très clairement identifié non seulement par les administrateurs – qui ont par exemple toujours pris garde à ce que les « liasses » d'amendements me soient bien distribuées –, mais également par les sénateurs eux-mêmes. Il m'est ainsi arrivé à plusieurs occasions d'échanger quelques mots avec certains d'entre eux. Patrice Gélard, sénateur UMP et professeur de droit public, a profité que nous étions tous les deux en avance lors de la première réunion à laquelle j'assistais pour s'enquérir de l'objet de ma thèse. Quelques semaines plus tard, alors que je me présentais à la dernière réunion de l'année 2009 – le 21 décembre –, la sénatrice Catherine Troendle s'est exclamée en me voyant entrer dans la salle : « Eh bien ! Vous avez du courage ! ». Le président Hiest lui-même m'a régulièrement salué de la tête au début des réunions. Quant à Jean-Pierre Sueur – sénateur socialiste élu à la présidence de la Commission des Lois à la faveur de l'alternance sénatoriale de septembre 2011 –, il introduisit la réunion lors de laquelle je reprenais mes observations par ces mots : « Je tiens à saluer parmi nous la présence de Monsieur Clément Viktorovitch, qui poursuit son travail universitaire sur l'examen de la législation au sein des commissions parlementaires, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Nous lui souhaitons beaucoup de réussite ! »⁴⁴⁰. Il s'agit là d'une formule parlementaire rituelle, réservée d'ordinaire à la présence, en séance publique ou en commission, de délégations venues d'assemblées étrangères. Son emploi à mon égard prouve combien la présence d'un élément extérieur au sein de la Commission des Lois du Sénat, fut-il un observateur universitaire, est une circonstance inhabituelle méritant d'être saluée – et, du même coup, signalée aux commissaires.

Cette exceptionnalité de la rupture du huis-clos n'a pas manqué d'avoir des conséquences sur mes observations. La chef de service de la commission a exercé un contrôle étroit sur les séquences qui m'étaient accessibles. A plusieurs reprises, les réunions se sont conclues par des points annexes de l'ordre du jour – nomination de rapporteur, examen d'un court rapport d'information... –, qui étaient l'objet de discussions relâchées et familières. Un

⁴⁴⁰ Réunion du 17 janvier 2012 ; notes issues de mon journal d'enquête.

administrateur venait alors très vite me demander de quitter la salle, l'examen législatif du texte pour lequel j'avais été admis étant achevé. A une occasion, ce type de discussion intervint en tout début de séance, sur un point que le président de la commission désirait simplement notifier aux sénateurs mais qui occasionna, parmi eux, de nombreuses réactions⁴⁴¹. Un administrateur vint alors me demander de ne pas prendre de notes sur cette partie de la réunion – une précaution bien symbolique, puisque je m'empressais bien évidemment de reconstituer cette séquence de mémoire dès la réunion terminée. On constate à travers ces exemples que, non seulement la responsable administrative de la commission désirait restreindre strictement ma présence aux points de l'ordre du jour pour lesquels j'avais explicitement formulé une demande, mais de surcroît qu'elle y attachait une importance suffisante pour ne jamais l'oublier – malgré tous mes efforts pour me rendre invisible. Par ailleurs, l'un des sénateurs – généralement assis en bout de table, c'est-à-dire à proximité des chaises prévues pour les observateurs –, m'a à plusieurs reprises jeté un regard en coin après qu'il ait fait part d'un trait d'humour ou d'une anecdote à ses voisins en aparté⁴⁴². Cette remarque soulève bien entendu la question classique de l'influence de l'observateur sur l'objet observé⁴⁴³. Comment déterminer si les comportements dont j'ai pu être témoin sont bien représentatifs des réunions de commission ? Comment être sûr que les commissaires n'aient pas cherché à construire l'image qu'ils donnaient à voir ? Une telle interrogation est d'autant plus légitime que, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'évoquer, de nombreux acteurs du monde sénatorial m'ont paru avoir à cœur de véhiculer une image valorisée de leur institution. Hélas, les sciences sociales n'offrent aucune méthode rigoureuse permettant de répondre à ces questions, face auxquelles le chercheur doit apprendre à demeurer dans « l'angoisse »⁴⁴⁴. En revanche, ces épisodes constituent *a minima* un nouveau témoignage du fait que, au sein de la Commission des Lois du Sénat, la présence d'un œil extérieur n'est pas chose négligeable.

Il n'en va pas tout à fait de même pour la Commission des Finances de la Haute Assemblée. Certes, là aussi, les administrateurs savaient parfaitement qui j'étais. L'un d'entre eux est d'ailleurs venu s'entretenir avec moi de l'objet précis de ma thèse et de son avancée. De manière plus surprenante, les assistants de groupe présents en commission connaissaient eux aussi la raison de ma présence, comme me l'ont appris les quelques mots que nous avons

⁴⁴¹ Le débat avait été suscité, lors de la réunion du 25 janvier 2012, par le projet d'une déclaration d'activités et d'intérêts détaillées à laquelle les parlementaires auraient été assujettis.

⁴⁴² En réalité, au sein de cette commission, il y avait peu de remarques prononcées en aparté qui m'échappaient, la salle de réunion étant petite et les échanges rarement très sonores. Néanmoins, ma proximité physique avec le sénateur en question lui laissait probablement peu de doutes quant au fait que je l'entende effectivement.

⁴⁴³ LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 2000, p.32-34 ; UHL Magali, *Subjectivité et sciences humaines : Essai de métasociologie*, Paris, Beauchesne, 2005, p.108-109.

⁴⁴⁴ DEVEREUX Georges, *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*, Paris, Flammarion, 2012 (1967), p.30 et, plus généralement, p.347-447.

échangés. En revanche, je n'ai jamais eu d'indice m'incitant à penser que les sénateurs m'avaient identifié précisément – et encore moins qu'ils se souciaient de ma présence. Quant au chef de service de la commission, il était beaucoup moins restrictif quant à l'étendue de mes observations. J'ai toujours été l'une des dernières personnes à quitter la salle, sans que cela ne semble déranger quiconque et alors même que cela m'a amené, parfois, à assister à des échanges largement privés⁴⁴⁵. Une telle absence de contrôle était du reste cohérente avec l'inclinaison du président Arthuis à vouloir ouvrir davantage les réunions de commissions.

A l'Assemblée nationale, j'ai eu le sentiment d'être davantage encore invisible. Qu'il s'agisse de la Commission des Lois ou de la Commission des Finances, une partie des administrateurs au moins étaient au courant de ma présence et se sont assurés que je dispose bien des liasses d'amendements. Plus généralement, je n'ai jamais été incognito au sein de ces commissions : il m'a chaque fois fallu montrer patte blanche avant de pouvoir m'installer. Mais à l'exception de ces interactions minimales – et des quelques discussions que j'ai pu avoir avec les acteurs que je connaissais personnellement –, ma présence n'a semblé soucier personne, et il ne m'a jamais été demandé de quitter la salle.

Une première conclusion ressort de ces remarques préliminaires : le huis-clos n'a clairement pas la même valeur d'une commission à l'autre. Au Sénat, et particulièrement au sein de la Commission des Lois, briser le huis-clos est un acte significatif. L'ensemble du personnel administratif en est informé, ainsi parfois que les sénateurs eux-mêmes, et un contrôle strict est susceptible d'être exercé sur l'élément extérieur. Au contraire, à l'Assemblée nationale, introduire un observateur en commission m'a semblé être un acte davantage anodin, ne perturbant en rien les réunions. Plus généralement, si *briser la clôture* ne revêt pas la même gravité d'une commission à l'autre, c'est probablement parce que le *sentiment de clôture* lui-même varie grandement.

B- Du « huis clos » au sentiment de clôture

Il ne faudrait pas se laisser abuser par la relative facilité que j'ai eu à passer les portes de certaines réunions, et qui n'est due qu'au statut très particulier d'observateur universitaire. Les commissions parlementaires continuent en effet d'opérer dans un huis-clos très strict en ce qui concerne l'examen législatif des textes. Les journalistes n'ont pas accès à ces réunions, pas plus que les citoyens qui en feraient la demande. Les débats ne sont pas retransmis. Les comptes-

⁴⁴⁵ Ces échanges dépassant largement le cadre des problématiques pour lesquelles j'ai été admis en observation au sein des commissions, je m'abstiendrai d'en faire état.

rendus ne sont pas exhaustifs ; ils sont même soigneusement contrôlés par les élus eux-mêmes⁴⁴⁶. Il s'agit bien d'un véritable *buis-clos*, sensiblement identique d'une commission à l'autre. En revanche, le *sentiment de clôture* varie considérablement.

Cela tient en premier lieu à la taille des salles et au nombre des participants. Les Commissions des Lois et des Finances du Sénat comptent chacune 49 membres, mais en pratique, ils sont généralement entre 15 et 30 à assister aux réunions. La salle de la Commission des Finances⁴⁴⁷ est légèrement plus grande que celle de la Commission des Lois⁴⁴⁸, mais reste d'une taille relativement modeste. Les commissaires parlent de leur place, d'où ils sont clairement audibles par tous les autres participants – malgré des systèmes de sonorisation réglés très modérément. Les sénateurs peuvent ainsi s'interpeler d'un bout à l'autre de la salle sans avoir nécessairement besoin d'ouvrir leurs micros, ce qui tend à conférer aux réunions une grande interactivité. D'une manière générale, l'ambiance qui se dégage de ces réunions est clairement celle d'un « club » fermé sur lui-même, où les participants se connaissent bien, ont l'habitude de travailler ensemble, et paraissent même parfois heureux de se retrouver.

Au contraire, les salles des Commissions des Lois⁴⁴⁹ et des Finances⁴⁵⁰ de l'Assemblée nationale sont beaucoup plus vastes. Certains parlementaires y sont trop éloignés pour se voir distinctement, ce qui impose l'usage d'un dispositif vidéo permettant de diffuser les orateurs en gros plans sur des écrans. Par ailleurs, le système d'amplification doit y être réglé beaucoup plus fort qu'au Sénat, si bien que les enceintes couvrent complètement la voix naturelle des parlementaires. Ces dispositifs sont nécessaires pour accueillir les commissaires, au nombre pléthorique. La Commission des Lois de la XIII^e Législature comportait en effet 79 membres, et la Commission des Finances 82 membres. Il faut en outre prendre en considération les membres

⁴⁴⁶ Voir *infra*, I-C, « Les comptes rendus des réunions : une brèche dans la clôture ? ».

⁴⁴⁷ Il s'agit d'une salle luxueuse (dorures, peintures, tapis rouge), située en retrait dans une partie isolée du Palais du Luxembourg. On y pénètre en passant par une antichambre qui renforce l'impression protocolaire. La salle elle-même est rectangulaire, avec une porte à chacune de ses extrémités. Les tables sont disposées en « U », recréant ainsi un hémicycle rudimentaire où le président et le rapporteur occupent le centre. Comme dans toutes les salles de commission, il y a des chaises des deux côtés de chaque branche : une partie des parlementaires sont ainsi amenés à se tourner le dos. L'ensemble donne une nette impression de « longueur », même si la distance séparant les orateurs les plus éloignés l'un de l'autre est suffisamment courte pour qu'ils se voient et s'entendent parfaitement.

⁴⁴⁸ Il s'agit là aussi d'une salle luxueuse, située beaucoup plus communément dans un couloir du Palais du Luxembourg. Il n'y a donc pas d'antichambre, et il est fréquent de voir quelques sénateurs bavarder dans le couloir, en attendant le début de la réunion. La salle elle-même est davantage carrée. On y entre par deux portes situées sur le même mur. Les tables sont disposées en U à double branche (quatre rangées), avec là encore des sénateurs assis de chaque côté. Il s'en dégage une impression légèrement plus « compacte » qu'au sein de la commission des Finances.

⁴⁴⁹ Il s'agit d'une salle moderne, située en sous-sol du Palais Bourbon et globalement assez peu agréable. Les tables sont disposées en U à deux branches. Elle est très grande, si bien que certains participants sont trop éloignés pour se voir distinctement. En revanche, il se dégage une nette impression d'espace.

⁴⁵⁰ Il s'agit là encore d'une salle moderne, probablement rénovée récemment, située dans les couloirs du Palais Bourbon. Elle est plus agréable que la salle de la commission des lois, mais également moins spacieuse. Construite selon un plan rectangulaire, les tables sont disposées en « U » avec une rangée centrale. Un système vidéo permet de voir les orateurs parler en gros plan sur des écrans situés au dessus de la table de la présidence, sans quoi, là encore, certains parlementaires ne pourraient pas se voir distinctement.

des autres commissions. Le règlement de l'Assemblée nationale permet en effet aux députés d'assister à toutes les réunions de toutes les commissions. Au contraire, à de très rares exceptions près, les sénateurs ne peuvent assister qu'aux réunions de la commission dont ils sont membres⁴⁵¹. A l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, certaines réunions ont ainsi rassemblé plus de 70 députés⁴⁵². Depuis mon siège d'observateur, j'ai ressenti lors de ces discussions une « ambiance » beaucoup moins intimiste qu'au Sénat. Plus nombreux, installés dans une salle plus vaste, entourés parfois de participants extérieurs, les députés ont davantage tendance à resserrer leurs interactions entre membres d'un même groupe parlementaire.

Le contraste entre les deux assemblées se retrouve dans leur position à l'égard de la présence en commission des membres du gouvernement. Celle-ci est en effet de droit à l'Assemblée nationale depuis 1994⁴⁵³, alors que les sénateurs ont longtemps exigé des ministres qu'ils se retirent pendant les votes⁴⁵⁴. Cette pratique sénatoriale a dû évoluer avec la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil constitutionnel estimant que la possibilité pour les membres du gouvernement d'assister pleinement aux réunions des commissions était le corolaire de l'examen en séance publique du texte issu des travaux de ces mêmes commissions⁴⁵⁵. Si la Haute Assemblée a bien dû s'y conformer, il est intéressant de constater que cela eut en réalité peu d'effet. La présence des ministres au sein des commissions sénatoriales est demeurée rare, sinon exceptionnelle. Elle est plus fréquente à l'Assemblée nationale, où elle apparaît déterminée par l'importance du texte et, surtout, les enjeux soulevés par son examen parlementaire⁴⁵⁶. Pour en rester aux textes faisant l'objet d'une étude détaillée dans le présent travail, le gouvernement fut présent lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales par la Chambre Basse, mais ne se déplaça pas pour le projet de loi de finances rectificative – où les marges de manœuvre des parlementaires étaient de fait beaucoup plus limitées. Dans un cas comme dans l'autre en revanche, il s'abstint d'assister aux réunions des commissions sénatoriales. Cette absence participe sans doute à renforcer le sentiment d'entre soi qui m'a saisi lors de mes observations au Palais du Luxembourg, et par lequel j'ai moins été marqué à l'Assemblée nationale.

⁴⁵¹ Voir l'article 38-1 du règlement de l'Assemblée nationale, et l'article 18-3 du règlement du Sénat.

⁴⁵² Réunion de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale le 12 mai 2010 à 10h, pour examiner les amendements sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

⁴⁵³ Article 45-1 du règlement de l'Assemblée nationale.

⁴⁵⁴ Article 18-1 du règlement du Sénat.

⁴⁵⁵ Conseil constitutionnel, Décision n°2009-582 DC du 25 juin 2009 et Décision n°2009-579 DC du 09 avril 2009.

⁴⁵⁶ BERGOUIGNOUS Georges, « La présence des ministres en commission l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n°3, 2011, p.309-311.

Si les réunions de commission à l'Assemblée nationale et au Sénat dégagent des impressions si différentes, c'est également dû en partie au public qui y assiste. Au sein de la Chambre Haute, les règles sont très claires. En plus des administrateurs de la commission – qui entrent et sortent à leur guise –, les réunions autorisent la présence d'un assistant pour chacun des groupes parlementaires représentés en réunion par au moins un sénateur⁴⁵⁷. C'est là d'ailleurs un droit très récent, octroyé dans le sillage de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 : le texte débattu en séance étant désormais celui issu des travaux de la commission, les groupes parlementaires doivent savoir au plus vite quelles dispositions ont été votées afin de coordonner la suite de leur action. L'organisation physique des salles témoigne d'ailleurs du caractère pittoresque de la présence des assistants en commission. Les observateurs sont installés de manière spartiate sur une simple rangée de chaises alignées contre un mur. Si la salle de la Commission des Lois s'y prête bien, ce n'est pas le cas de la Commission des Finances, où les observateurs sont installés immédiatement derrière les fauteuils des sénateurs socialistes – si bien qu'ils bloquent littéralement le passage. La plupart des réunions auxquelles j'ai assisté étaient suivies par au moins deux assistants – PS et UMP –, régulièrement rejoints par un de leurs collègues des groupes UC et/ou CRC. Les assistants présents étaient d'ailleurs très souvent les mêmes d'une réunion à l'autre. Dans la mesure où il est extrêmement rare que des membres du gouvernement – et, donc, leurs collaborateurs – assistent à ces réunions, les observateurs se comptent généralement sur les doigts d'une main. Les commissions sénatoriales opèrent ainsi devant un public très limité, composé d'individus bien identifiés par les parlementaires, laissant intact le sentiment d'entre-soi.

Il n'en va pas de même à l'Assemblée nationale. Sur le fond, la règle est la même : seuls peuvent être accueillis lors des réunions à huis clos les assistants dont le groupe est représenté par un député au moins. Dans les faits, les groupes parlementaires dépêchent régulièrement plusieurs assistants, si bien qu'il n'est pas rare qu'une dizaine d'observateurs soient présents pendant les réunions. Les salles, plus vastes qu'au Sénat, sont d'ailleurs mieux adaptées pour les recevoir. La Commission des Finances réserve un long pan de mur aux places des observateurs, alors que la Commission des Lois prévoit trois rangées de sièges. Dans les deux cas, les chaises ont été pourvues de tablettes afin de faciliter la prise de notes. Les observateurs sont ainsi mieux acceptés au sein des commissions de l'Assemblée nationale, alors même qu'ils sont plus nombreux et moins identifiés. Une anecdote pourra en témoigner. Le 12 mai 2010, la Commission des Lois poursuivait l'examen législatif de la réforme des collectivités territoriales.

⁴⁵⁷ Il s'agit obligatoirement d'un « assistant de groupe », travaillant directement pour le secrétariat du groupe parlementaire. Les collaborateurs de sénateurs – ceux que l'on appelle classiquement des « assistants parlementaires » – ne peuvent en aucun cas assister à une réunion de commission.

Alors que le gouvernement s'était jusque là fait chaque fois représenter, aucun de ses membres n'étaient présents à l'ouverture de la réunion :

Jean-Luc Warsmann (UMP), président. La séance est ouverte

Bernard Derosier (SRC). Sans le gouvernement ?

Jean-Luc Warsmann (UMP), président. Eh bien oui, le gouvernement est prévenu, il fait ce qu'il veut ! D'ailleurs, y a-t-il au fond de la salle des collaborateurs de ministre ? Je vous demanderai de bien vouloir sortir, tant qu'aucun membre du gouvernement n'est présent.

Quatre personnes se lèvent, et quittent la salle.⁴⁵⁸

Tout trivial qu'il soit, cet échange témoigne de plusieurs éléments. Il montre bien que Jean-Luc Warsmann identifie très mal qui sont les observateurs assis dans le fond de la salle. Au delà, le contrôle à l'entrée se révèle être lui-même d'une certaine souplesse, puisque les quatre collaborateurs de ministre n'ont dû quitter la réunion qu'*in extremis*. Malgré tout, on constate également que la présence d'observateurs n'est pas une question totalement négligeable pour le président de la Commission des Lois, qui prend le temps de s'en préoccuper. De surcroît, à l'exception des collaborateurs de ministres, ces observateurs sont loin d'être des étrangers : ils appartiennent à la sphère parlementaire. Au sein notamment de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, j'ai vu à plusieurs reprises des députés de l'opposition venir discuter avec les assistants de groupe – parfois pour demander des précisions sur une donnée ou un amendement, parfois, semble-t-il, pour passer le temps⁴⁵⁹. De tels échanges sont significatifs : ils rappellent que ces observateurs pléthoriques, s'ils ne sont certes pas députés, font toutefois partie « du métier »⁴⁶⁰.

Ainsi, si les *règles du huis-clos* sont sensiblement identiques d'une commission à l'autre, le *sentiment de clôture*, lui, varie considérablement. S'il est difficile à quantifier, il n'en demeure pas moins tangible – l'observateur que j'ai été serait même tenté de dire « palpable ». Opposer simplement la « publicité » au « huis-clos », c'est renoncer à rendre compte de ces variations pourtant déterminantes. D'autant que, comme nous allons le voir, l'existence de comptes-rendus des réunions participe à brouiller davantage encore la frontière entre les deux notions.

⁴⁵⁸ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁴⁵⁹ Il se trouve que l'on m'a demandé de m'asseoir du côté de la salle occupé par l'opposition, si bien que j'ai davantage pu observer les élus socialistes et communistes que les membres de la majorité.

⁴⁶⁰ LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, n°28/7, 1994, p.5-15.

C- Les comptes-rendus des réunions : une brèche dans la clôture ?

Si les commissions parlementaires opèrent à huis-clos pour l'examen législatif des textes, ce ne sont pour autant ni des espaces *secrets*, ni des espaces *privés*. En effet, bien que les commissaires ne prennent aucune décision *stricto sensu*, le soutien qu'ils apportent ou non aux différents amendements est susceptible d'exercer une profonde influence sur les dispositions adoptées en séance publique. Il est donc important que les arguments échangés durant ces réunions à huis-clos puissent être connus sur l'espace public, à la fois par les autres parlementaires et les membres du gouvernement – afin de pouvoir préparer les débats en séance plénière – mais également par les citoyens eux-mêmes – qui ne pourraient se voir totalement privés de leur pouvoir de « surveillance »⁴⁶¹.

Les travaux en commission font ainsi l'objet d'un compte-rendu analytique, qui n'est pas publié au *Journal Officiel* mais demeure disponible sur les sites internet des assemblées. Ces comptes-rendus se distinguent par trois caractéristiques tacites. En premier lieu, on y trouve toujours les principaux arguments avancés par les parlementaires tout au long de la réunion. En second lieu, les propos ne sont jamais littéraux : ils tendent à être expurgés, à tout le moins dans une certaine mesure, des éléments de conflictualité et de violence, ou au contraire d'humour et de détente qui auraient émergé dans les échanges. Enfin, les parlementaires peuvent demander à ce que certains de leurs propos ne figurent pas au compte-rendu⁴⁶². Longtemps, les comptes-rendus des débats en commission ont respecté ces règles implicites de manière très minimales : rédigés au style indirect par les administrateurs de la commission, ils se contentaient de rendre compte de l'essentiel de l'argumentation. La réforme constitutionnelle de 2008, en conférant aux réunions de commissions une importance nouvelle, est allée de pair avec une plus grande précision de leurs procès-verbaux. Ceux-ci sont désormais rédigés au style direct, par des administrateurs appartenant au service du compte-rendu de chaque assemblée.

Il est important de noter d'emblée que, de l'avis des parlementaires eux-mêmes, l'existence d'un compte-rendu synthétique ne remet pas en cause la vertu première prêtée aux réunions de commission : permettre la coopération entre les législateurs par delà les clivages

⁴⁶¹ Sur la figure du « peuple-surveillant », voir ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006.

⁴⁶² Ces demandes sont généralement exprimées dans le courant même de la réunion, mais on peut raisonnablement faire l'hypothèse qu'elles puissent également être adressées *a posteriori* au service responsable du compte-rendu – comme c'est d'ailleurs le cas pour les comptes-rendus des débats en séance publique publiés au *Journal Officiel*. Voir ROZENBERG Olivier, BAUDOT Pierre-Yves, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du compte-rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.133-145.

politiques. Philippe Marini, président de la Commission des Finances du Sénat, estimait ainsi que « la parole est naturellement plus libre en commission qu'en séance publique »⁴⁶³. Jean-Jacques Hyest, président de la Commission des Lois du Sénat, considérait quant à lui que l'examen en commission est « la seule étape de la procédure parlementaire où députés comme sénateurs peuvent délibérer de manière autonome »⁴⁶⁴.

Si l'existence de comptes-rendus demeure compatible avec la poursuite de discussions plus « libres » qu'en séance publique, c'est précisément parce que les parlementaires peuvent exiger que certains de leurs propos n'y soient pas consignés. On constate en particulier que les références à l'existence de négociations ou de stratégies ont fréquemment été expurgées des procès-verbaux. Ce fut le cas lors de l'examen par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, le 5 mai 2010, du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 13-5 de la constitution – c'est à dire au contrôle par le Parlement du droit de nomination exercé par le Président de la République. Un profond désaccord opposait les deux assemblées quant à la question de la délégation de votes en commission. Au cours de la seconde lecture, le Sénat avait donc ajouté au texte en discussion un article 4, qui avait pour particularité de concerner explicitement et spécifiquement la Chambre Haute. A ce titre, il aurait eu pour conséquence d'entraîner l'obligation d'un vote conforme dans les deux hémicycles, sans possibilité pour l'Assemblée nationale de faire prévaloir son dernier mot. En commission, les députés de la majorité comme de l'opposition se sont insurgés contre ce qu'ils estimaient être une manœuvre procédurale :

Charles de la Verpillière (UMP), rapporteur. [...] Notre deuxième désaccord, c'est l'article 4 ajouté par le Sénat. Et je veux dire entre parenthèses, et hors procès-verbal, qu'il s'agit d'une stratégie du Sénat pour obliger à ce que le projet de loi doive être voté dans les mêmes termes dans les deux assemblées.

[...]

Jean-Jacques Urvoas (SRC). [Soutient l'argumentation juridique du rapporteur.] Hors procès-verbal maintenant : l'article 4 est en effet une stratégie du Sénat. Nous ne le voterons donc évidemment pas, puisqu'il s'agit d'une disposition supprimée par le Sénat en première lecture, et réintroduite par lui en seconde lecture !

[...]

Guy Geoffroy (UMP). [Soutient lui aussi le rapporteur, et n'est pas surpris par l'avis identique de Jean-Jacques Urvoas.] Concernant l'article 4 : moi, je n'ai pas peur que ce soit dans le procès-verbal ! Cet article, c'est une énorme ficelle des sénateurs pour réintroduire par la fenêtre l'obligation de voter le texte dans les mêmes termes !⁴⁶⁵

⁴⁶³ Réunion du 7 décembre 2011, examen du rapport sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011, compte-rendu officiel (<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111205/finc.html>).

⁴⁶⁴ Cité par BERGOUIGNOUS Georges, « La présence des ministres en commission », *op.cit.*, p.310.

⁴⁶⁵ Notes issues de mon journal d'enquête. Le compte-rendu officiel, publié au *Bulletin des Commissions* de l'Assemblée nationale, reprend effectivement les propos de Guy Geoffroy de manière très littérale : « M. Guy Geoffroy. [...] Quant à l'article 4, introduit par le Sénat, il tendrait à faire entrer par la fenêtre une disposition susceptible de faire valoir que la loi organique serait une loi concernant le Sénat qui, à ce titre, devrait être votée en termes identiques par les deux assemblées. C'est une énorme ficelle qui, de surcroît, serait censurée par le Conseil

Ces précautions ne surprennent pas, dans la mesure où les députés savaient que les sénateurs de la Commission des Lois auraient très probablement connaissance des propos rapportés dans le compte-rendu de leur réunion. Dans le contexte d'un désaccord profond et tendu entre les deux assemblées, les députés cherchaient probablement à éviter d'envenimer la controverse avec des remarques risquant d'être ressenties comme un procès d'intention. Une dynamique légèrement différente a pu être observée au Sénat le 28 juin 2010, au cours de l'examen en seconde lecture, par la Commission des Lois, de la réforme des collectivités territoriales. Lors de la discussion du tableau de répartition des conseillers territoriaux, le sénateur UMP Jean-René Lecerf s'étonna que certains départements paraissent surreprésentés au regard de leur population. Le rapporteur du texte, Jean-Patrick Courtois, répondit de manière embarrassée :

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Je t'expliquerai en tête à tête comment les chiffres me sont parvenus. Il y en a que j'assume, d'autres non... Donc je suis d'accord avec toi !

Jean-Jacques Hiest (UMP), président. Non, mais ça c'est pas au compte-rendu !

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Des marchandages sur le nombre de conseillers territoriaux, il y en aura. D'ailleurs, il y en a déjà eu... Chacun va essayer de grappiller, le gouvernement y passera !⁴⁶⁶

S'il n'est plus ici question de diplomatie parlementaire entre les deux assemblées, la dynamique n'en est pas moins similaire : les représentants cherchent à dissimuler l'émergence, dans la discussion, d'éléments tenant moins de l'argumentation que de la stratégie ou de la négociation. Il convient certes de remarquer que, à plusieurs reprises, ce contrôle a été opéré *a posteriori* des réunions – que les parlementaires soient intervenus auprès du service du compte-rendu, ou que les administrateurs aient directement pour consigne de ne pas conserver certains propos. On voit ici apparaître l'une des spécificités des commissions parlementaires : elles sont l'espace privilégié pour discuter des conditions pratiques d'élaboration de la loi – qui n'est pas exempte de rapports de forces, d'influences personnelles et de manœuvres procédurales⁴⁶⁷.

constitutionnel, puisque le législateur organique, légiférant sur commande de la Constitution, ne peut s'arroger le droit d'inclure des dispositions qui ne relèvent pas expressément de la révision effectuée par le constituant ». Voir sur <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/09-10/c0910056.asp>.

⁴⁶⁶ Notes issues de mon journal d'enquête. Le compte-rendu officiel fait effectivement disparaître la réponse de Jean-Patrick Courtois, en revanche la remarque de Nicole Borvo Cohen-Seat a été conservée : « Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. De toute façon, des marchandages auront lieu. (M. Jean-Jacques Hiest, président, le contesté) » (<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100628/lois.html>).

⁴⁶⁷ On retrouve ainsi l'une des conclusions bien connues de Jon Elster, selon laquelle les éléments de négociation sont admissibles à huis clos, mais indicibles en public, où ils s'effacent derrière des argumentations orientées par la notion d'intérêt général. Voir chapitre 2, I-B-1, « L'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion : un cadre général », et chapitre 5, IV, « Le Parlement, un espace de négociation ? ».

La possibilité pour les parlementaires de contrôler étroitement le compte-rendu de leurs débats en commission explique qu'il y règne une certaine « liberté de ton » malgré la publication des discussions. L'existence d'un compte-rendu peut toutefois, en certaines circonstances, s'apparenter à une véritable brèche dans la clôture des commissions. La réunion de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale du 1^{er} juin 2011 en donne un exemple significatif. Elle était consacrée à l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, porteur de la réforme de la fiscalité du patrimoine. Une grande tension régnait depuis le début de la réunion, et s'était déjà cristallisée en plusieurs altercations entre les élus de l'opposition et le député UMP Jean-Michel Fourgous. A l'occasion d'une longue discussion sur le seuil d'entrée dans l'ISF, un nouvel affrontement éclata :

Jean-Pierre Brard (GDR). [Accuse une nouvelle fois le gouvernement de vouloir favoriser les citoyens les plus fortunés. Son intervention, très emphatique, ponctuée de nombreuses analogies, est à mi-chemin entre l'humour et l'agression.] *(nombreux rires et sourires, principalement sur les bancs de l'opposition, mais également au sein de la majorité)*

Jean-Michel Fourgous (UMP). [Met en avant que la France est le dernier pays d'Europe à maintenir un impôt sur la fortune, et estime que cela entraîne une fuite des capitaux.] Bref, c'est dingue d'entendre encore aujourd'hui un député de la République prendre de telles positions contre la variable numéro 1 de la croissance, c'est à dire le capital ! *(en colère)*

Jérôme Cahuzac (SRC), président. Calmez-vous Monsieur Fourgous, respirez un grand coup !

Chantal Brunel (UMP). [Reprend la parole pour défendre à nouveau son amendement en discussion.] Enfin, j'aimerais bien que Monsieur Fourgous se souvienne qu'il y a aussi des femmes dans cette commission, et donc il pourrait dire « Mesdames, Messieurs ». J'aimerais également lui dire que les français ne se préoccupent pas seulement de ce qui se passe en dehors de leurs frontières, mais aussi de ce qui se passe chez eux ! *(à gauche : Bravo Chantal ! Une patriote !)*

Henri Emanuelli (SRC). J'aimerais que l'intervention de Monsieur Fourgous soit retranscrite au compte-rendu, et largement diffusée !

Jean-Pierre Brard (GDR). Oh oui, je la diffuserai à Montreuil où il est né !⁴⁶⁸

Cette séquence illustre clairement que, si la parole peut être plus libre en commission, elle n'en est pas pour autant abstraite de toute contrainte. En l'occurrence, la maladresse de l'intervention de Jean-Michel Fourgous a été signalée, de différentes manières, par plusieurs parlementaires. Ces observations rejoignent les conclusions de Richard Fenno, selon qui il existerait au sein des commissions parlementaires un code tacite encourageant la collaboration et la recherche du consensus. L'infraction de ce code entraînerait, pour le commissaire récalcitrant, des reproches, voire des sanctions de la part de ses pairs. Si l'on suit Giovanni Sartori, le risque principal serait de perdre toute influence sur les décisions prises en commission, en ayant de grandes difficultés à

⁴⁶⁸ Notes issues de mon journal d'enquête. Hélas, je n'ai pu retranscrire littéralement la remarque de Jean-Michel Fourgous ; il est vrai néanmoins qu'elle m'a laissé une impression de grande violence.

rassembler une majorité sur ses propositions⁴⁶⁹. Mais on voit ici que les sanctions peuvent aller jusqu'à menacer la réélection même du parlementaire incriminé, à travers la diffusion de ses propos. En effet, si les comptes-rendus des réunions de commissions sont *publics*, ils n'en demeurent pas moins *confidentiels*. Quels que soient les propos qui y sont imprimés, les parlementaires peuvent raisonnablement faire l'hypothèse qu'ils ne leur seront pas réellement préjudiciables... à moins précisément qu'ils ne soient très largement diffusés, que ce soit parce qu'ils auront croisé le regard de quelque journaliste influent, ou parce qu'un autre parlementaire aura cherché à organiser cette diffusion.

D- Conclusion : le huis clos, une notion plastique ?

Les observations présentées dans les pages précédentes dépassent le strict cadre parlementaire, pour interroger plus largement la notion-même de huis-clos. En apparence, celle-ci pourrait sembler claire et objective. Elle désigne une réunion officielle et connue – sans quoi il faut parler de « secret » –, mais qui n'est ouverte ni au public ni à la presse. Seuls y assistent les acteurs de la discussion et le personnel administratif. Les comptes-rendus éventuels ne sont pas exhaustifs, et demeurent sous le contrôle des participants. Il est impossible de parler de huis clos en l'absence d'une de ces conditions. Pour autant, celles-ci ne constituent pas un cadre d'interaction uniforme et homogène. A travers l'exemple de mes observations au sein des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, on a vu que la *pratique* du huis clos pouvait varier très largement d'un contexte à l'autre.

En premier lieu, la clôture peut se révéler plus ou moins difficile à briser lorsqu'il s'agit d'introduire un observateur extérieur au sein de la réunion – fut-il guidé par un intérêt purement universitaire. Dans un cas au moins, les responsables administratifs et politiques n'ont accédé à ma requête qu'à la suite d'une grande insistance, et après avoir exigé des preuves de sérieux et des garanties de discrétion. Dans d'autres commissions en revanche, cette même demande a semblé-t-il être perçue comme peu problématique, sinon même peu inhabituelle, et l'affaire a pu être réglée en l'espace de quelques courriels. La clôture des réunions apparaît ainsi comme une vertu plus ou moins précieuse, et donc plus ou moins bien défendue, d'une commission à l'autre.

Cette constatation pourrait sembler anecdotique, si elle n'était étroitement corrélée par le *sentiment de clôture* qui se dégage de chacune de ces institutions. Si les règles du huis clos sont en effet très similaires d'une commission à l'autre, l'impression qui se dégage de leur réunion varie notablement. Les commissions sénatoriales m'ont ainsi laissé le sentiment d'un espace

⁴⁶⁹ SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987, chap. 8.

parfaitement clos, fermé sur lui-même, alors que les commissions de l'Assemblée nationale – et particulièrement la Commission des Lois – m'ont semblé plus ouvertes et moins intimes. Les causes de cette impression ont été longuement analysées : taille de la salle de réunion, importance des dispositifs techniques (amplification audio, retransmission vidéo), nombre de participants, nombre d'observateurs, présence du gouvernement. S'il est difficile à quantifier, ce sentiment de clôture n'en est pas moins tangible – et, à ce titre, susceptible d'avoir une influence sur le comportement des acteurs.

Enfin, et plus largement, l'existence de comptes-rendus des réunions participe à brouiller davantage encore la frontière entre « publicité » et « huis clos ». Une réunion peut se tenir derrière des portes closes : s'il en existe un compte-rendu, les propos qui y auront été échangés deviendront publics. Encore faut-il préciser que ces comptes-rendus peuvent ne reproduire que partiellement les interventions, que les participants peuvent avoir la possibilité d'y soustraire une partie de leurs propos, et que leur diffusion peut demeurer très limitée : c'est précisément le cas pour les commissions parlementaires. Il n'empêche que, dès lors que des comptes rendus existent, ils sont susceptibles d'être mobilisés au sein de stratégies de communication – qu'il s'agisse pour l'un des participants de faire valoir l'une de ses prises de positions, ou de chercher au contraire à accabler l'un de ses collègues en tentant de faire connaître ses propos. On a ainsi vu, parfois, certains parlementaires utiliser les comptes-rendus des réunions de commission comme un outil de la compétition politique.

Les principales études quantitatives sur la délibération persistent à envisager la publicité des discussions comme une variable *dichotomique*, dont les deux modalités seraient « en public » et « à huis-clos »⁴⁷⁰. On voit combien la réalité se révèle davantage complexe et nuancée, plaidant plutôt pour une compréhension *linéaire* de cette variable. Dès lors, il conviendrait dans le futur de travailler à établir une estimation fine de la publicité, par exemple à l'aide d'un index constitué de plusieurs critères, si l'on désire conserver une appréhension réaliste de cette notion au sein de vastes études quantitatives. Cela apparaît d'autant plus essentiel que le degré de clôture ressenti au sein des différentes commissions parlementaires n'est probablement pas sans influence sur le comportement des acteurs. Il apparaît en effet étroitement corrélé avec l'existence de pratiques différenciées d'une commission à l'autre.

⁴⁷⁰ DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », *op.cit.* ; STEINER Jürg., BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, *op.cit.*

II- Les commissions parlementaires : des institutions multiformes

Lorsque j'ai commencé à prendre pied au sein de la sphère parlementaire, de nombreux interlocuteurs – fonctionnaires ou parlementaires – m'ont prodigué le même conseil : « il est important d'observer plusieurs commissions, parce que leurs cultures sont très différentes ». Si elle était avérée, une telle remarque ne manquerait pas de soulever de nombreuses questions. Comment se traduisent ces « cultures » divergentes ? Renvoient-elles à différentes méthodes ou habitudes de travail ? Différents types de relations interpersonnelles ? Ou plus largement à des rôles institutionnels distincts au sein du travail parlementaire ? Par ailleurs, les écarts constatés d'une commission à l'autre sont-ils stables dans le temps et déterminés par les institutions elles-mêmes, ou bien ne pourraient-elles pas plutôt être induites par l'individualité des acteurs en interaction – et notamment l'influence du président de la commission ?

Je montrerai tout d'abord que mes observations m'ont effectivement amené à percevoir des pratiques différenciées d'une commission à l'autre (A). J'envisagerai ensuite, à travers l'analyse de données institutionnelles et quantitatives, en quoi les commissions semblent occuper des rôles distincts au sein du travail parlementaire (B).

A- Des « cultures » de commission ?

Lors de mes observations au sein des commissions parlementaires, j'ai été le témoin d'interactions apportant du crédit à l'hypothèse selon laquelle il existerait, de l'une à l'autre, des pratiques différenciées. Ces éléments ne sont certes pas des preuves définitives. Ils ne constituent pas une étude systématique et fouillée des règles et des comportements propres à chacune de ces institutions. Pour autant, ils donnent un premier aperçu des habitudes et traditions contribuant à induire une « ambiance » spécifique à chacune des commissions⁴⁷¹.

1) *La Commission des Lois du Sénat : un « club de juristes »*

De la même manière que le terme « culture de commission » découle de son emploi indigène par les acteurs de la sphère parlementaire – je ne le reprends d'ailleurs pas à mon

⁴⁷¹ Loin d'être triviale, une telle perspective suppose au contraire que « de petits faits parlent de grandes questions » – selon le mot de Clifford Geertz. Cité dans HAEGEL Florence, *Les droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.118.

compte –, deux de mes interlocuteurs au Sénat ont spontanément qualifié la Commission des Lois « club de juristes ». J'aimerais montrer ici combien cette expression me paraît appropriée.

En premier lieu, cette commission rassemble effectivement un grand nombre de juristes, qu'ils soient avocats⁴⁷², universitaires⁴⁷³ ou hauts fonctionnaires⁴⁷⁴ – et, plus largement, on y constate une sur-représentation écrasante des professions intellectuelles⁴⁷⁵. Cette composition a une influence directe sur la dynamique des échanges en réunion, en ce que la rigueur et la technicité juridiques tendent à s'y exprimer sans contraintes. Il s'agit d'ailleurs d'un motif de fierté pour le président Jean-Jacques Hiest qui, lors des entretiens qu'il m'a accordés, a souligné à plusieurs reprises la rigueur des échanges en réunion. J'ai effectivement pu constater que les commissaires manifestaient une sensibilité particulière aux problématiques de légistique. Ce souci commun de ne voter qu'une loi correctement rédigée est bien illustré par la croisade personnelle menée par le doyen Patrice Gélard contre l'usage, dans les textes de loi, de l'adverbe « notamment » – dont l'emploi est particulièrement fréquent, en dépit de son apport normatif douteux⁴⁷⁶. Lors de la réunion du 27 janvier 2010 consacrée à l'examen des amendements sur la réforme des collectivités territoriales, les commissaires donnèrent un avis favorable à un amendement contenant cet adverbe. Malgré leur ordre du jour surchargé, ils passèrent plusieurs minutes à chercher une rédaction alternative – en vain, et au grand dam de Patrice Gélard. Celui-ci ne manqua d'ailleurs pas de déposer un sous-amendement en séance publique afin de rétablir une rédaction légistiquement correcte. Cet exemple témoigne ainsi d'une spécificité de cette commission que j'avais pu percevoir, en filigrane, tout au long de mes observations : le souci commun à tous les membres de se distinguer par un travail juridique rigoureux.

Si la Commission des Lois participe indéniablement de cette culture de la rigueur juridique, elle est aussi marquée par ce que j'aurais tendance à appeler un « esprit de club ». Au cours de ses réunions, j'ai régulièrement été frappé par le plaisir de l'éloquence et de la joute oratoire dont témoignaient une grande partie des commissaires. A plusieurs reprises, lors de mes observations, j'ai pu les voir interrompre le cours de leur travail législatif pour prendre le temps d'une digression littéraire, historique ou philosophique. Ce fut par exemple le cas le 16 décembre 2009, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales. Le sénateur radical Pierre-Yves

⁴⁷² Tels Alain Anziani, François Zochetto ou Jean-Pierre Vial.

⁴⁷³ Tels Patrice Gélard, Hugues Portelli ou Jean-Renée Lecercf

⁴⁷⁴ Tel Alain Richard.

⁴⁷⁵ A commencer par son actuel président, Jean-Pierre Sueur, docteur en linguistique. On peut également citer Jacqueline Gourault, Gérard Collomb et Pierre-Yves Collombat, respectivement professeurs d'histoire-géographie, de lettres classiques et de philosophie.

⁴⁷⁶ Soit la loi énumère l'ensemble des situations visées par une disposition, auquel cas l'adverbe « notamment » est inutile, soit l'énumération est effectivement incomplète, auquel cas il vaut mieux préférer une formulation générique précise, qui garantisse contre les failles juridiques tout en ne déléguant pas la définition du périmètre d'application de la loi à l'appréciation des juges. Voir : *Rédiger la loi. Guide de rédaction des propositions de loi et des amendements*, Service des relations internationales du Sénat, Juin 2007.

Collombat manifestait son opposition à un amendement déposé par le rapporteur – dont l'objet n'a que peu d'importance ici :

Pierre-Yves Collombat (RDSE). [...] Alors je sais bien que la démocratie c'est scandaleux, mais...

Plusieurs sénateurs UMP. Mais non !

Pierre-Yves Collombat (RDSE). Mais si ! Depuis Platon on considère que la démocratie c'est scandaleux, que les gens ne savent rien, et qu'il faut laisser le pouvoir aux hauts fonctionnaires !

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Oui mais pour Platon il faut faire attention, parce que la démocratie peut mener à la dictature.

Pierre-Yves Collombat (RDSE). Mais c'est ce que je dis ! Pour Platon, la démocratie c'est scandaleux !

Un sénateur UMP. Rousseau aussi c'est antidémocratique !

Un autre sénateur UMP, en aparté. Il est toujours hors-sujet Collombat !

[...]

Le débat se poursuit pendant une dizaine de minutes entre Jean-Jacques Hyest et Pierre-Yves Collombat, tournant toujours autour du rapport de Platon à la démocratie.

[...]

Un sénateur UMP. Bon, est-ce qu'on fait un débat sur Platon, ou on discute de la réforme ?

Un autre sénateur UMP. On va pas faire un débat d'orientation de la réforme de Platon !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Mes chers collègues, j'aimerais qu'on s'abstienne de citer Platon de manière aussi simpliste... Je pense que la Commission des lois du Sénat peut s'abstenir de commentaires aussi vagues et erronés...

Pierre-Yves Collombat (RDSE). Ah mais je maintiens ce que je disais sur Platon !

Patrice Gélard (UMP). Oui, il est prof de philo...⁴⁷⁷

Si cette controverse philosophique se distingue par l'ampleur qu'elle a prise et la passion qu'elle a suscitée, elle ne constitue pas un événement isolé au sein de la commission. Les sénateurs se sont ainsi livrés le 27 janvier 2010 à un débat sur le lien entre jacobinisme et centralisation, le 17 janvier 2012 à des considérations sur la grandeur du politique selon Aristote et, le même jour, à une brève discussion de l'importance de la législation pour Montesquieu. En certaines occasions, la dimension intellectuelle de ce genre de débats s'est presque intégralement effacée, pour ne laisser subsister que le seul plaisir de l'escrime verbale. Ainsi, le 30 juin 2010, lors de l'examen en seconde lecture de la réforme des collectivités territoriales, Jean-Pierre Sueur et Jean-Jacques Hyest se sont livrés à une brève passe d'armes, dans laquelle j'ai perçu plus de malice que de malveillance. Malgré les rappels répétés du président de la commission, Jean-Pierre Sueur persistait à prendre la parole sans l'avoir demandée :

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Taisez-vous Monsieur Sueur, vous n'avez pas la parole !

Jean-Pierre Sueur (SOC) (*sur le ton de la plaisanterie*). Oh, c'est sévère !

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Non, mais il faut conserver la clarté des débats !

Jean-Pierre Sueur (SOC) (*en souriant*). Ah, mais vous savez, au fond je suis un anarchiste !

Jean-Jacques Hyest (UMP), président (*en souriant*). Oui, mais les anarchistes, c'est pas au Parlement ! (*rires sur tous les bancs*).⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Notes issues de mon journal d'enquête.

Loin d'être isolé, cet exemple est au contraire représentatif de nombreuses interactions dont j'ai été le témoin lors de mes observations au sein de cette commission. Ce plaisir de la joute s'est d'ailleurs fréquemment réduit à sa plus simple expression : l'amour du bon mot. Ce fut le cas le 19 janvier 2010, alors que le rapporteur de la réforme des collectivités territoriales présentait son avis défavorable sur un amendement – là encore, son objet importe peu :

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Défavorable. Cela pourrait permettre qu'un délégué dont l'élection a été annulée puisse continuer à siéger, voire à présider.

Pierre Fauchon (UC). Comme les étoiles qu'on voit encore alors qu'elles sont éteintes depuis des années ! (*sourires sur tous les bancs*)

Un sénateur UMP. Très bien Pierre !⁴⁷⁹

Il ne faudrait certes pas prêter une trop grande importance à ces interactions : elles sont loin de résumer à elles seules l'activité parlementaire de la Commission des Lois. Les débats s'y sont parfois fait vifs, en premier lieu entre l'opposition et la majorité. Pour autant, la valorisation de la précision juridique et le plaisir de la joute oratoire me semblent constituer les fondations sur lesquels se sont bâties des pratiques communes et, au delà, une appréciation mutuelle. Par delà les clivages politiques, cette tradition de rigueur et d'éloquence paraît fonder autant que révéler, entre les commissaires, un double sentiment de considération et de camaraderie, sinon même d'estime et d'amitié.

2) *La Commission des Lois de l'Assemblée nationale : une réplique de l'hémicycle*

Lors de ma présence au sein de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, j'ai été immédiatement frappé par le contraste qu'elle offrait avec son homologue sénatorial, dans la mesure où elle m'est apparue très largement comme une réplique miniature de la séance publique. Cette spécificité transparaît déjà dans la configuration des réunions de cette commission. Elles furent les seules, au sein de mon corpus d'observations, auxquelles les membres du gouvernement ont assisté presque systématiquement. Elles reproduisaient ainsi précisément le pentagramme structurant l'hémicycle : ministre / président de la commission / rapporteur / majorité / opposition⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁴⁷⁹ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁴⁸⁰ Cette spécificité apparente de la Commission des Lois s'explique en partie par le choix des textes constituant mon corpus de données. Nous avons vu en effet que le gouvernement savait les sénateurs réfractaires à une partie de sa réforme des collectivités territoriales. Afin de conserver au maximum l'esprit de sa réforme, la stratégie de l'exécutif était de faire pression sur la Chambre Haute en s'appuyant sur l'Assemblée nationale. Il était donc essentiel, pour les

Mais au delà du seul dispositif, ce sont surtout dans les interactions déployées lors de ces réunions que l'on retrouve d'importantes similitudes avec la séance publique. Cela fut le cas à l'occasion de l'audition, ouverte à la presse, des ministres en charge de la réforme des collectivités territoriales. Parmi eux se trouvait Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, qui était progressivement devenu depuis 2007 l'un des principaux pivots des gouvernements Fillon successifs. Très vite, lors de cette audition, des échanges très durs ont émergé entre lui et les députés de l'opposition :

Brice Hortefeux, ministre. Sur la parité, il y a deux manières d'aborder cette question, une manière sereine, et une manière polémique. Vous avez choisi la manière polémique. Regardez vos rangs aujourd'hui : vous n'avez pas de leçons à donner !

A gauche. Oh bah regardez autour de vous ! (*rires parmi les députés de l'opposition. Il n'y a pas une seule femme parmi les députés UMP présents*)

Brice Hortefeux, ministre. Oui mais eux ils ne donnent pas de leçons !

A gauche. Encore heureux ! (*exclamations*)

[...]

Brice Hortefeux, ministre. Quand je vous écoute Monsieur Roman, et qu'on gratte derrière les mots, vous ne proposez rien.

Bernard Roman (SRC). Oh, mais vous dites n'importe quoi !

Brice Hortefeux, ministre. Je ne vous ai pas interrompu, écoutez-moi !

Bernard Roman (SRC). Oui, mais vous dites n'importe quoi !

Brice Hortefeux, ministre. Oh, mais c'est toujours les mêmes attaques, changez un peu de synonymes, enrichissez votre vocabulaire !⁴⁸¹

On reconnaît ici de multiples procédés argumentatifs très agressifs, relevant directement ou indirectement de la dynamique *ad personam*, dont on verra plus tard qu'ils sont caractéristiques de certains échanges en séance publique⁴⁸². La violence atteint d'ailleurs son paroxysme quand le ministre de l'intérieur quitta l'audition bien avant la fin, laissant Alain Marleix et Michel Mercier répondre à la suite des questions. Alors que Brice Hortefeux se levait de sa chaise, un député socialiste s'est exclamé : « Oh, le ministre s'en va ! Il va retrouver les auvergnats ! »⁴⁸³.

Ces interactions se sont certes déroulées lors d'une réunion ouverte à la presse – c'est à dire très largement publique. Mais des portes closes ne sont pas pour autant la garantie de relations apaisées. Ainsi, lors de l'élaboration à huis clos du texte de la commission, des propos

ministres concernés, de tenter d'influer sur les échanges qui y avaient lieu en Commission des Lois. Au contraire, sur les textes fiscaux, les marges de manœuvre des parlementaires sont plus minces : bien que le droit d'amendement demeure absolu, il est *de facto* délicat de remettre en question des arbitrages âprement négociés au Ministère de l'Economie et des Finances. Il est donc moins essentiel, pour les ministres concernés, d'être présents aux réunions des Commissions des Finances. Malgré ce biais induit par la sélection de mon corpus, les acteurs que j'ai pu interroger m'ont confirmé que la Commission des Lois de l'Assemblée nationale est bien l'une de celles à laquelle le gouvernement est, de manière générale, le plus assidu.

⁴⁸¹ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁴⁸² Voir chapitre 6, III-B, « Des séquences fondées sur la disqualification ».

⁴⁸³ En référence à des propos tenus par le Ministre de l'Intérieur lors de l'université d'été 2009 de l'UMP, pour lesquels il a été condamné pour injures raciales en première instance devant la chambre correctionnelle du tribunal de Paris, avant d'être relaxé en appel.

très vifs émaillèrent l'examen de l'amendement gouvernemental précisant le mode de scrutin des conseillers territoriaux :

Bernard Roman (SRC). Vous n'avez aucun respect pour les parlementaires, monsieur le secrétaire d'État. Vous déclarez, dans l'exposé des motifs, que deux formations politiques se sont déclarées favorables à votre mode de scrutin, et nous apprenons maintenant qu'il s'agit de l'UMP. et du MPF... Vous nous prenez pour des imbéciles !

[...]

Bernard Derosier (SRC). Monsieur le secrétaire d'État, quelle logique a présidé à la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi initial prévoyant un scrutin uninominal à un seul tour ? Ayez le courage de le dire : il s'agissait ni plus ni moins d'éliminer la gauche des collectivités territoriales où elle est majoritaire !

[...]

Guy Geoffroy (UMP). Je ne peux pas accepter d'entendre l'idée, à l'occasion de ce débat, qu'il y aurait les socialistes vertueux de la parité, et l'UMP non respectueuse de la parité. Je ne peux pas le laisser dire !

A gauche. Mais ce sont les faits !

[...]

Alain Marleix, secrétaire d'état. Je suis choqué par les socialistes qui se font les champions de la parité, et ne font élire que deux femmes sur vingt-trois présidents de Conseil Régional !

Bernard Derosier (SRC). Et vous, vous n'en avez fait élire qu'un !

[...]

Mise aux voix :

Jean-Luc Warsmann (UMP), président. Pour ? (*tous les députés UMP lèvent la main*)

Bernard Roman (SRC). Le mot Godillot n'a jamais eu autant de sens...

Jean-Luc Warsmann (UMP), président. Contre ? Il est adopté.

Bernard Roman (SRC). Quelle honte !⁴⁸⁴

Au contraire de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, où nous verrons que l'expression des désaccords politiques irréductibles n'empêche pas l'émergence de séquences de coopération, la violence qui s'est manifestée au sein de la Commission des Lois lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales a déteint sur l'intégralité des réunions. Les échanges n'ont certes pas relevé uniformément d'un tel degré de conflictualité, mais ils sont demeurés marqués par une certaine tension, qui n'a jamais permis la mise en place d'une véritable coopération entre commissaires.

L'examen de la réforme des collectivités territoriales au sein de la Commission des Lois s'est ainsi déroulé dans un climat de tension permanente. Pour autant, d'autres textes de loi furent appréhendés par les commissaires dans une perspective fort différente. Ce fut notamment le cas pour le projet de loi relatif à l'application de l'article 13-5 de la Constitution – dont nous avons vu qu'il organise le contrôle par le Parlement du pouvoir de nomination du Président de la République. Il s'agissait d'une mesure allant dans le sens d'un renforcement des pouvoirs des deux assemblées, et qui à ce titre faisait largement consensus parmi les parlementaires. Un point de clivage inattendu a cependant émergé entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la question

⁴⁸⁴ Notes issues de mon journal d'enquête.

des délégations de vote en commission, au point d'empêcher la commission mixte paritaire de parvenir à un texte commun. J'étais présent en commission quand ce projet de loi est revenu à l'Assemblée nationale pour une troisième lecture, le 5 mai 2010. La réunion dura moins d'une heure, l'essentiel des arguments ayant déjà été longuement développés au cours des deux lectures précédentes. Ce fut néanmoins suffisant pour voir les députés présents acter leur consensus, concernant à la fois l'acceptation des objectifs de la réforme et le rejet du dispositif défendu par les sénateurs. Les débats en commission furent autant courtois que studieux, et menèrent à l'adoption à l'unanimité de l'ensemble des amendements proposés par le rapporteur.

Loin d'être intrinsèquement conflictuels, les échanges au sein de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale semblent donc dépendre avant tout des clivages activés, ou non, par les textes examinés. Si aucune pierre d'achoppement n'existe entre les principaux groupes parlementaires, il est possible pour les commissaires de nouer des rapports de collaboration. En revanche, dès lors qu'un texte de loi fait l'objet d'un désaccord politique irréductible entre la majorité et l'opposition, les échanges en commission tendent à se concentrer exclusivement sur l'expression de ce désaccord, au cours de débats potentiellement très violents. Il s'agit là de dynamiques très similaires à ce qu'il est possible d'observer au sein de l'hémicycle du Palais Bourbon, faisant bien de cette Commission des Lois une réplique de la séance publique.

3) Les Commissions des Finances : entre clivages et convergences

En apparence, tout oppose les réunions des deux Commissions des Finances. Au Sénat, il s'en dégage principalement une impression de travail. Les commissaires s'écoutent attentivement, parfois en prenant des notes. Au contraire des trois autres commissions que j'ai pu observer, les « bavardages » en aparté sont rares, et ne gênent jamais l'écoute de l'orateur. Les prises de parole sont mesurées, et les argumentations nuancées. Au contraire, les réunions de Commission des Finances de l'Assemblée nationale se déroulent dans une ambiance beaucoup plus effervescente. Il y a davantage de circulation ; les parlementaires se déplacent fréquemment pour aller échanger avec les assistants dans le public. Le brouhaha est nettement plus élevé, parfois jusqu'à rendre difficile l'écoute des échanges – malgré un dispositif de sonorisation plus important. Surtout, les prises de parole sont fréquemment empreintes de l'emphase caractéristique de l'éloquence parlementaire : les voix s'élèvent, les phrases se condensent en formules et les arguments en métaphores, les nuances s'effacent derrière les traits d'esprit et les mots d'humour. Pourtant, sous la surface de cette apparente divergence, les deux Commissions

des Finances partagent en réalité des traits relativement similaires, découlant d'une tension intrinsèque à leur positionnement.

En charge de l'examen des lois de finances, ces commissions ont avant tout à se prononcer sur la répartition des richesses, c'est à dire sur l'une des principales dimensions du clivage gauche/droite. Il n'y a dès lors rien de surprenant, lorsque les principales options budgétaires du gouvernement entrent en discussion, à voir les élus de l'opposition et de la majorité s'affronter vivement. D'une chambre à l'autre, sur ces questions, la dynamique est la même : peu de points de rapprochement existent, et les commissaires en semblent parfaitement conscients. Les désaccords politiques irréductibles entre majorité et opposition ne sont certes pas l'apanage des seules Commissions des Finances. Mais ce qui frappe en leur sein, c'est le caractère *dédramatisé* de ces affrontements qui, lors de mes observations, ne se sont que rarement teintés de violence. Les parlementaires semblent avoir intégré le caractère inéluctable et irréductible du désaccord comme un invariant de leurs débats, et en fait d'affrontements, ce sont plutôt des exercices de style auxquels j'ai eu le sentiment d'assister. Un exemple particulièrement significatif – car entièrement explicite – me permettra d'en rendre compte. Le 7 décembre 2011, la Commission des Finances du Sénat examinait le quatrième PLFR 2011. A la faveur de l'alternance de septembre 2011, le sénateur UMP Philippe Marini était devenu président de la commission, et la sénatrice socialiste Nicole Bricq rapporteur général. A quelques mois de l'élection présidentielle, la tension politique était omniprésente. Elle n'a pas manqué de ressurgir en commission, lorsque Nicole Bricq a évoqué le « dérapage » du déficit public en 2011 :

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. [Evoque les prévisions de déficit pour 2011]. Et c'est en prenant l'hypothèse de croissance du candidat que je soutiens !

Philippe Marini (UMP), président. On attend d'ailleurs ses propositions sur le sujet !

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Mais nous aussi on attend vos propositions ! D'autant que vous êtes en responsabilité ! Et vous ne nous dites rien pour 2012 !

Philippe Marini (UMP), président (*très fort*). Mais vous critiquez le peu que nous avons fait ! Le peu que nous avons fait !

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général (*calmement*). Bon, on ne va pas se convaincre...

Philippe Marini (UMP), président (*en souriant*). Eh non, le débat politique n'aurait plus de sel !⁴⁸⁵

Si les membres des Commissions des Finances ont la charge d'examiner les grandes orientations budgétaires proposées par le gouvernement, ils ont également vocation à garder les yeux fixés sur les comptes de l'Etat – et notamment sur le déficit public et la dette publique, qu'ils n'ont cessé de voir croître, et dont ils semblent avoir acquis une conscience aigüe. C'est ici que l'on voit poindre la tension caractéristique des deux Commissions des Finances. D'un côté,

⁴⁸⁵ Notes issues de mon journal d'enquête.

les commissaires sont profondément divisés sur la question de la répartition des richesses. Mais dans le même temps, ils se retrouvent très largement sur l'objectif d'assainissement des comptes publics. Ce consensus est favorisé par la grande quantité d'informations que ces parlementaires appréhendent et discutent collectivement. Les deux Commissions des Finances font en effet partie des commissions « consultantes » : en dehors de l'examen des lois de finances initiales, leurs membres passent beaucoup plus de temps en auditions qu'en discussions législatives – au contraire des Commissions des Lois, qui sont confrontées à un afflux constant de textes à examiner. Les commissaires des Finances en viennent ainsi à partager un véritable corpus de références, de données et de réflexions communes. En marge des désaccords macro-économiques, il est ainsi possible, concernant de nombreux sujets, de parler de « la position de la Commission des Finances », généralement sous-tendue par la volonté d'assainir les finances publiques :

11 mai 2011, Sénat, Commission des Finances. Audition de François Baroin, ministre du Budget, concernant le premier PLFR pour 2011:

François Baroin, ministre. Le projet de loi de finances rectificative met ainsi fin aux stratégies d'optimisation qui passaient par les trusts.

Nicole Bricq (SOC). Oh, ça c'est bien ! Ca fait longtemps qu'on le demande !

7 décembre 2011 Sénat, Commission des Finances. Examen du rapport sur le quatrième PLFR pour 2011 :

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. J'ai entendu un dirigeant du CAC40 dire qu'il ferait cadeau de son salaire fixe... Mais il va tout de même toucher dix millions de rémunérations variables ...

Philippe Marini (UMP), président. Oui, on ne se fait pas de soucis pour lui... N'épilobuons pas sur ce genre d'hypocrisie...

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Du reste, ça fait longtemps qu'on essaye d'agir sur les rémunérations excessives dans cette commission... Je vois Monsieur Arthuis acquiescer !

[...]

François Marc (SOC). On a là une illustration de ce qu'on a mis en avant à plusieurs reprises : les effets cumulés des différentes niches fiscales permettent pour les grandes entreprises des stratégies d'optimisation.

[...]

Sur un amendement déposé par Vincent Eblé, sénateur socialiste, membre de la Commission de la Culture :

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Bon, ça c'est une nouvelle niche...

Sur tous les bancs. Oh non ! Ca suffit maintenant !

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. C'est une niche sur la niche ? Bon, allez, on est défavorables...⁴⁸⁶

Il est vrai que l'on peine à trouver de telles séquences, aussi explicites, au sein de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale. Néanmoins, si les éléments de consensus entre députés n'ont jamais été exprimés aussi clairement lors de mes observations, ils ont nettement transparu en filigrane de plusieurs séquences d'argumentation. D'une manière générale, la commission de

⁴⁸⁶ Notes issues de mon journal d'enquête.

l'Assemblée nationale apparaît davantage teintée de compétition politique que son homologue sénatorial : l'expression des désaccords irréductibles y est à la fois plus fréquente et plus vive. Mais en marge de ces affrontements, on trouve des éléments de consensus et des moments de réflexion en commun. Ceux-ci ne sont possibles que parce que, tout comme au Sénat, les clivages politiques sont, sinon dépassionnés, du moins dédramatisés.

C'est dans cette tension interne entre consensus sur l'assainissement des finances publiques et désaccord sur la répartition des richesses que me semble se nouer les caractéristiques propres aux deux Commissions des Finances. On verra plus loin que cette tension a une incidence directe sur les rapports de forces structurant les échanges entre commissaires : elle les pousse tantôt à s'opposer violemment entre eux, lorsqu'il s'agit de voter la politique budgétaire générale, et tantôt à s'opposer collectivement aux autres parlementaires, voire au gouvernement, lorsqu'il s'agit de réfréner des élans dépensiers.

4) Des dynamiques interpersonnelles à l'existence de pratiques persistantes

Ces quelques développements ont été avant tout guidés par la volonté de donner un premier aperçu du quotidien méconnu des commissions parlementaires françaises. A son terme, on ne peut que constater combien les différentes commissions que j'ai eu le loisir d'observer se distinguent effectivement par des pratiques très différenciées. Une question demeure, cependant : dans quelle mesure les écarts observés d'une commission à l'autre renvoient-ils bien à des caractéristiques propres à chacune d'entre elles en tant qu'institution, plutôt qu'à des dynamiques interpersonnelles déterminées par les acteurs en présence ? Nous avons vu par exemple que la sensibilité particulière de la Commission des Lois du Sénat aux questions légistiques était due, au moins en partie, à la rigueur tatillonne du doyen Patrice Gélard. De la même manière, l'expression flamboyante des désaccords au sein de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a largement été le fait de quelques parlementaires coutumiers des coups d'éclat en séance publique. Dans ces conditions, comment distinguer entre ce qui relève de comportements individuels, et ce qui relève de comportements induits par les institutions elles-mêmes ?

Afin d'apporter quelques éléments de réponse, j'ai repris le chemin du Sénat entre décembre 2011 et janvier 2012, quelques mois seulement après que les élections sénatoriales de septembre aient induit un changement de majorité. Je suis retourné au sein des deux commissions que j'avais observé précédemment, dont les présidents avaient été remplacés et les compositions partiellement renouvelées. Je n'ai alors pu qu'être frappé par la grande similitude

entre les interactions que je voyais se déployer et celles dont j'avais été le témoin quelques mois plus tôt.

En ce qui concerne la Commission des Finances, il me suffit de renvoyer aux exemples que j'ai utilisés quelques pages plus tôt pour en illustrer les pratiques, et qui se trouvent être indifféremment tirés de l'examen du premier ou du quatrième PLFR pour 2011. Malgré le changement de majorité et l'élection présidentielle approchante, aucune divergence notable ne s'est dégagée de ces différentes observations sur le plan de la nature des interactions. Il en va de même pour la Commission des Lois – bien que, en l'occurrence, mes observations soient moins concluantes. En effet, aucun projet de loi clivant n'a été examiné par cette commission dans la période où j'y suis retourné, m'empêchant de dresser un parallèle pertinent avec la réforme des collectivités territoriales. Au fil des textes dont j'ai pu assister à l'examen, j'ai toutefois constaté que les plaisirs partagés de la joute oratoire et de la rigueur juridique avaient survécu à l'alternance, par lesquels semblait toujours transparaître un sentiment d'estime et de camaraderie. Au delà, la personnalité du nouveau président, Jean-Pierre Sueur, est hautement significative. Il était auparavant l'un des principaux bretteurs de l'opposition, et n'hésitait pas à prendre part aux affrontements qui émergeaient ponctuellement en commission. Devenu président, il a au contraire manifesté une volonté constante de favoriser la coopération entre les commissaires. Je ne retiendrai qu'un exemple. Le 17 janvier 2012, les sénateurs étaient destinataires d'une communication sur l'application des lois, qui a donné lieu à un long débat passionné. Au cours de celui-ci, Patrice Gélard est revenu sur le cas de la « Fondation pour le Droit Comparé », qui a été créée par la loi dans les années 1950, mais pour laquelle les décrets d'application ne sont jamais parus. Jean-Pierre Sueur a immédiatement proposé que la commission se saisisse de ce dossier :

Jean-Pierre Sueur (SOC), président. Monsieur Gélard, je sais toute l'attention que vous portez à cette fondation du droit comparé, qui serait d'ailleurs une grande œuvre pour la France. Je voudrais dire que je ne serais pas opposé à ce qu'on remette cette question sur le métier, par exemple avec un débat d'initiative parlementaire.

Patrice Gélard (UMP). Ah oui !

Jean-Pierre Sueur (SOC), président. Vous savez, une question orale avec débat, qui serait soutenue par la commission ?

Patrice Gélard (UMP). Ah oui, ce serait très bien !⁴⁸⁷

Il ne s'agit pas ici, bien évidemment, de prétendre que les individualités n'auraient aucune influence sur les interactions en commission. En l'occurrence, pour en rester au seul cas des présidents Marini et Sueur, ils m'ont semblé conférer à leurs réunions un ton respectivement plus détendu et plus didactique que ne le faisaient leurs prédécesseurs. Mais loin d'être

⁴⁸⁷ Notes issues de mon journal d'enquête.

uniquement le fait des personnalités des acteurs, les pratiques différenciées que l'on observe d'une commission à l'autre semblent être le fait, à tout le moins en partie, d'habitudes, de traditions, voire même de cultures induites par les institutions elles-mêmes. Il n'y a là, il est vrai, qu'une enquête préliminaire, demandant à être confirmée par un travail de terrain beaucoup plus systématique. Elle me semble néanmoins suffisante pour donner du crédit à l'hypothèse selon laquelle il existe des pratiques propres aux différentes commissions parlementaires. Il reste désormais à étudier dans quelle mesure ces caractéristiques sont susceptibles d'avoir une influence sur l'élaboration de la législation : c'est ce que je vais envisager à présent, en m'appuyant cette fois sur des variables davantage objectivables.

B- Amender en commissions parlementaires : entre écriture de la loi et affrontement politique.

Lors de l'examen d'un texte en séance publique, il revient au rapporteur désigné par la commission saisie au fond d'éclairer l'ensemble des parlementaires sur chaque amendement en « rapportant » l'avis que les commissaires ont rendu – favorable ou défavorable. Cet avis est essentiel, dans la mesure où il pèse d'un poids conséquent sur l'adoption ou le rejet de l'amendement en hémicycle. L'examen des amendements est ainsi au cœur du travail des commissions. La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a même renforcé leur rôle en cette matière, puisque les amendements déposés et examinés pendant la discussion du rapport législatif sont désormais directement intégrés au texte débattu en séance publique. Les commissions examinent ainsi deux séries d'amendements : les premiers sont *adoptés* lors de l'élaboration du texte de la commission, les seconds se voient seulement *attribuer un avis* qui sera, ou non, suivi dans l'hémicycle. Cette nouvelle procédure s'applique pour l'ensemble des textes, à l'exception des projets de lois constitutionnels et des projets de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale⁴⁸⁸.

1) Données quantitatives et premières observations

Le nombre d'amendements déposés en commission et le temps consacré à leur examen sont des données commodes, en ce qu'elles sont objectivables et quantifiables. Leur analyse

⁴⁸⁸ A partir de maintenant, j'emploierai l'expression « amendements déposés en commission » pour les amendements examinés lors de l'élaboration du texte de la commission, et « amendements déposés en séance » pour les amendements adoptés en séance publique. Ces expressions ont le mérite de la simplicité. Hélas elles sont également trompeuses : il convient de garder à l'esprit que les amendements déposés en séance n'en sont pas moins examinés par la commission saisie au fond – qui, simplement, se contente de donner un « avis » favorable ou défavorable.

suffit à mettre en évidence de grandes dissymétries entre les différentes commissions parlementaires, comme le montre le tableau suivant :

Projet de loi	Commission	Nombre d'amendements	Durée des réunions	Temps passé par amendement
Collectivités Territoriales	Lois AN	672	6h15	33 sec
	Lois Sénat	241	6h45	101 sec
PLFR 2011	Finances AN	175	5h55	122 sec
	Finances Sénat	231	4h45	74 sec

Temps moyen consacré à chaque amendement en commission lors de l'examen du rapport.

Il faut garder à l'esprit que de telles données ne signifient rien en elles-mêmes. Quelle que soit la réunion, certains amendements sont discutés durant plusieurs minutes, voire dizaines de minutes, alors que d'autres ne suscitent aucun commentaire, et voient leur sort fixé en quelques secondes. En revanche, l'indicateur prend son sens dans la comparaison, en ce qu'il permet de dégager des disparités très nettes. La Commission des Lois de l'Assemblée nationale n'a ainsi consacré que 33 secondes en moyenne à chaque amendement lors de la discussion du rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. C'est trois fois moins que son homologue sénatorial sur le même projet de loi (101 secondes), et près de quatre fois moins que le temps passé par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur chaque amendement au premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (122 secondes). Pour autant, il faudrait se garder de conclure que la discussion serait moins valorisée au sein de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale qu'ailleurs. Si le temps moyen consacré à chaque amendement est effectivement faible, le temps global passé sur la réforme des collectivités territoriales (6h15) n'est pas significativement moindre qu'au Sénat (6h45). Il est même supérieur au temps passé par les deux Commissions des Finances sur l'examen des amendements au PLFR 2011 (5h55 et 4h45) – bien que la comparaison terme à terme ait peu de sens ici, les projets de loi étant très différents. Ce qui fait la caractéristique de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, c'est donc bien le *nombre d'amendements* déposés en commission : plus de 650, quand tous les autres cas oscillent entre 150 et 250.

Deux éléments ressortent de ce bref examen quantitatif préliminaire. Nous avons tout d'abord une première confirmation qu'il existe bien des pratiques très spécifiques à la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui semblent laisser peu de place à l'examen approfondi des différents amendements. Cela laisse plus largement supposer, d'une commission à l'autre, des utilisations divergentes du droit d'amendement au sein du processus législatif.

2) *Entre influence sur la législation et ressource pour la réélection : le dépôt d'amendements, un arbitrage stratégique*

Lorsque la Commission des Lois du Sénat se réunit pour élaborer son texte sur la réforme des collectivités territoriales, les commissaires avaient à se prononcer sur « seulement » 241 amendements. Parmi ceux-ci, on ne comptait presque aucun amendement de l'opposition. Au contraire, à l'Assemblée nationale, les députés de l'opposition n'ont pas manqué de déposer tous leurs amendements à deux reprises : en commission, où ils ont presque tous été rejetés, puis en séance publique, où ils ont largement connu le même sort. Les développements qui vont suivre cherchent principalement à expliquer ce comportement divergent entre députés et sénateurs de l'opposition, mais ils permettront également de dégager des résultats concernant les différentes utilisations des amendements au sein de la procédure législative.

Pour les parlementaires, le choix de déposer leurs amendements dès l'élaboration du texte de la commission, ou au contraire de ne les introduire qu'au moment de l'examen en séance publique, découle de plusieurs considérations. La première d'entre elles, dont il sera question ici, est strictement stratégique. Les élus préfèrent probablement que leurs amendements soient adoptés en séance publique : leur contribution à la législation est ainsi reconnue publiquement, et susceptible d'être utilisée dans leur circonscription pour prouver la qualité de leur travail parisien. Mais dans le même temps, il est *a priori* plus compliqué de faire adopter un amendement en séance publique qu'au moment de l'élaboration du texte de la commission. Au sein de l'hémicycle, il y a davantage d'interlocuteurs à convaincre, au cours d'une discussion moins informelle, dans laquelle un avis supplémentaire pèse d'un poids conséquent – celui du gouvernement. Députés et sénateurs sont ainsi placés devant un dilemme leur imposant de définir leur priorité. Si le plus important est, pour eux, d'influencer les politiques publiques, ils préféreront déposer leurs amendements dès l'élaboration du texte de la commission, où leurs chances de conviction sont les plus grandes. En revanche, s'ils attendent avant tout de leur travail législatif une amélioration de leurs chances de réélection, ils auront tout intérêt à ne déposer leurs propositions qu'au moment de l'examen du texte en séance publique. On retrouve ici, avec un indicateur original, une problématique bien connue des *legislative studies* anglo-saxonnes : la distinction entre *vote seekers* et *policy seekers*, parlementaires concernés prioritairement par leur réélection d'un côté, davantage soucieux d'influencer les politiques publiques de l'autre⁴⁸⁹.

⁴⁸⁹ Pour ne citer que les études fondatrices, voir MAYHEW David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974 ; FENNO Richard, *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973 ; FIORINA Morris P., *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington, Lexington Books 1974 ; PARKER Glenn R.,

Au regard d'un tel modèle, les sénateurs de l'opposition se seraient comportés en *vote seekers* plus qu'en *policy seekers* lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales par la Commission des Lois. Une telle conclusion serait d'ailleurs cohérente avec l'importance particulière de cette réforme au Sénat. Le collège électoral des sénateurs est en effet composé à 90% d'élus locaux, qui sont concernés au premier chef par cette réforme. Il y avait donc d'importants bénéfices électoraux à attendre de l'adoption d'amendements en séance publique – en particulier s'ils sont favorables aux communes.

Cette stratégie générale n'était toutefois pas exclusive d'autres stratégies, issues d'acteurs spécifiques. L'un des sénateurs de l'opposition a en effet déposé de très nombreux amendements lors de l'élaboration du texte en commission : Gérard Collomb, sénateur-maire socialiste de Lyon. Il s'agit d'un cas aussi particulier qu'intéressant, dans la mesure où sa carrière nationale s'est avant tout construite sur sa figure de grand élu local, beaucoup plus que sur son action en tant que parlementaire. En temps normal, Gérard Collomb est en effet un sénateur peu assidu, dont la réélection est assurée *de facto* par son statut de maire de la seconde ville de France. Pourtant, au moment de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, sa présence au sein de la Haute Assemblée s'est fait beaucoup plus intense⁴⁹⁰. Cette assiduité soudaine s'explique en premier lieu par les revendications personnelles dont Gérard Collomb était porteur : en tant que président de la communauté urbaine du Grand Lyon, il était directement concerné par la création des métropoles. On comprend donc pourquoi Gérard Collomb a préféré déposer ses amendements – plusieurs dizaines – lors de l'élaboration du texte de la discussion : alors que sa réélection n'était de fait pas un souci, il avait à cœur de proposer une modification importante du volet « intercommunalité » du projet de loi initial. De surcroît, en tant que président de l'Assemblée des communautés urbaines de France, il savait qu'il serait jugé sur la base des inflexions qu'il parviendrait à apporter au texte du gouvernement, beaucoup plus que sur la visibilité de ses déclarations en séance publique. Enfin, il faut également prendre en compte l'existence de logiques de concurrence. Les associations d'élus avaient en effet travaillé de concert sur le projet de loi, si bien que de nombreux amendements défendus par Gérard Collomb étaient également portés par la sénatrice centriste Jacqueline Gourault, au titre de l'Association des Maires de France. Si lui ne les déposait pas également au plus tôt dans la

PARKER Suzanne L., « Factions in Committees: The United States House of Representatives », *American Political Science Review*, n°73, 1979, p.85-102. Pour davantage de détails sur cette littérature, voir *supra*, Chapitre 1, II-B-1, « Les débats parlementaires, laissés pour compte de la science politique ».

⁴⁹⁰ Pour retenir comme seule variable la présence en réunion de commission, Gérard Collomb a été présent en moyenne 1 fois durant les sessions parlementaires 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2010-2011 et 2011-2012. En revanche, il assista à 10 réunions entre novembre 2009 et décembre 2010, puis entre juin et juillet 2010 – c'est à dire précisément au moment de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Tous les autres indicateurs (présence en hémicycle, nombre d'interventions...), présentent le même rapport – du simple au décuple. Source : www.nossenateurs.fr.

procédure législative, il risquait de concéder à sa collègue le bénéfice de pouvoir revendiquer seule l'initiative de ces propositions. Il s'agit donc clairement d'un cas où le comportement d'un parlementaire doit être interprété en terme de *policy seeker* – bien qu'il y ait également, au delà de l'influence des politiques publiques, des logiques de prestige et de pouvoir.

Ce premier modèle, centré sur l'utilisation rationnelle du droit d'amendement en fonction de l'objectif poursuivi en premier lieu par les parlementaires, permet ainsi de rendre compte de la stratégie adoptée par les sénateurs de l'opposition lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales. Elle échoue, en revanche, à expliquer le comportement de leurs homologues députés sur ce même projet de lois.

3) *Entre mise à l'écart et mise en lumière des désaccords : l'examen des amendements contradictoires en commission.*

La stratégie des députés de l'opposition, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, a consisté à déposer l'ensemble de leurs amendements en commission, puis à nouveau en séance publique après qu'ils aient tous été rejetés. Il est ici nécessaire de considérer un facteur essentiel : le potentiel agonistique de chaque amendement. Tous ne sont pas en effet portés par la même intention. Une partie d'entre eux sont de véritables *propositions*, déposées dans le but d'être adoptées – même si certains ont dès le départ peu de chances d'aboutir. D'autres ne sont que des amorces de réflexion, des amendements non adoptables en l'état faute d'être totalement aboutis, mais qui sont néanmoins déposés pour attirer l'attention des parlementaires et du gouvernement sur un problème, un enjeu ou une proposition. Ils sont communément regroupés sous le terme « *amendements d'appels* ». Enfin, de nombreux amendements sont déposés sans le moindre espoir d'être adoptés ou de participer à initier une réflexion de fond. Ces amendements, que j'inclinerais à qualifier de *contradictoires*, ont pour seule vocation de faire entendre une voix discordante au sein de l'assemblée parlementaire – généralement celle de l'opposition. Les amendements dits « de suppression » en constituent un exemple à fois paroxystique et paradigmatique. Il s'agit d'une pratique parlementaire devenue coutumière. Elle consiste, pour l'opposition, à proposer la suppression de chacun des principaux articles d'un projet de loi contesté. Ces amendements n'ont évidemment pas la moindre chance d'être adoptés, mais ils permettent aux parlementaires de l'opposition de marquer le plus clairement possible leur rejet des différentes dispositions d'un texte – tout en s'assurant, du même coup, un surcroît de temps de parole dans l'hémicycle. Ces amendements constituent des actes de prise de position, dont l'enjeu n'est pas l'influence sur la

législation, mais la publicisation de propositions concurrentes au sein de la compétition politique. Peu importe qu'ils soient rejetés : ils ne visent pas à convaincre les parlementaires de changer d'avis lors de l'examen de la loi, mais à convaincre les citoyens de changer de vote lors de la prochaine échéance électorale⁴⁹¹.

Ce type d'amendement échappe ainsi au modèle explicité dans les pages précédentes : les parlementaires n'ont plus à choisir entre maximiser leurs chances de réélections et maximiser leurs chances d'infléchir les politiques publiques, dans la mesure où ces dernières sont irrémédiablement proches de zéro. Les amendements contradictoires placent toutefois les parlementaires de l'opposition devant un nouveau dilemme. Ils peuvent les défendre en commission : bien que les oreilles et les yeux des citoyens en soient absents, cela leur permet de rôder leurs arguments et d'évaluer la motivation des adversaires, tout en faisant en outre perdre un temps précieux au gouvernement. Mais ce faisant, ils risquent également d'entacher les relations de confiance et de coopération avec les commissaires de la majorité, et ainsi de se priver de toute possibilité d'influence en commission⁴⁹².

Au sein de la Commission des Lois du Sénat, les membres de l'opposition se sont positionnés clairement dans ce dilemme, en renvoyant systématiquement l'examen des amendements contradictoires en séance publique. Ils n'en ont donc déposé aucun lors de l'élaboration du texte de la commission. En outre, lors de la deuxième série de réunions consacrées à l'examen des amendements déposés en séance publique, ces amendements contradictoires n'ont fait l'objet d'aucune demande de prise de parole⁴⁹³. Plus largement, on relève au sein de cette commission un consensus très large pour éviter l'ensemble des désaccords irréductibles. Ainsi, la question de la création des conseillers territoriaux n'a presque jamais été évoquée derrière les portes closes de la salle de réunion. Les rares fois où elle a émergé, la discussion a systématiquement fait long feu, l'un des commissaires ne manquant jamais de rappeler qu'ils auraient tout le temps de poursuivre ce débat dans l'hémicycle. Mais parallèlement, lors de l'examen de cette seconde série d'amendements, les commissaires de l'opposition n'ont jamais hésité à défendre leurs propositions lorsqu'ils semblaient estimer avoir une chance d'emporter l'avis favorable de la commission. Ces discussions n'ont pas toujours été cordiales,

⁴⁹¹ Cette typologie n'est ici qu'ébauchée. J'aurai l'occasion de revenir en détail sur ces différents types d'amendements à l'occasion des chapitres 5 et 6, sur les dynamiques délibératives et contradictoires dans l'argumentation parlementaire.

⁴⁹² Il s'agit du modèle de coopération en commission dégagé notamment par SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, *op.cit.*, chap. 8.

⁴⁹³ Leur examen a systématiquement été expédié en quelques secondes, au cours d'une procédure stéréotypée que je me permets de reproduire ici :

- Jean-Jacques Hiest (UMP), président. Amendement n°47 ?

- Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. C'est un amendement de suppression.

- Jean-Jacques Hiest (UMP), président. D'accord. Qui est pour ? Contre ? L'amendement est rejeté.

(*Les sénateurs ont à peine le temps de lever la main. Les votes ne sont pas formellement comptabilisés.*)

elles n'ont que rarement permis d'atteindre un consensus, mais elles ont néanmoins été de véritables séquences d'argumentation, dans lesquelles les interlocuteurs avaient à cœur de faire valoir leur point de vue – parfois de manière très extensive. Le président de la commission, Jean-Jacques Hyst, a d'ailleurs toujours laissé de bonne grâce ces échanges se poursuivre⁴⁹⁴. On constate ainsi une volonté très claire, au sein de la Commission des Lois du Sénat, de renvoyer les pierres d'achoppement irréductibles en séance publique, pour pouvoir au contraire se focaliser sur les points de rapprochement éventuels. L'analyse stratégique des pratiques d'amendement confirme ainsi l'existence, au sein de cette commission, de comportements tournés vers la coopération – comme mes observations me l'avaient laissé pressentir.

Entre la Commission des Lois du Sénat et celle de l'Assemblée nationale, le contraste est saisissant. Non seulement les députés ont déposé l'ensemble de leurs amendements contradictoires lors de l'élaboration du texte de la commission, mais de surcroît ils ont pris soin de les défendre longuement. La réunion avait lieu le 12 mai 2010. De 10h à 13h, les débats se résumèrent en une lutte pied à pied entre les parlementaires de l'opposition qui désiraient exprimer avec force leur rejet de la réforme, et le président Warsmann qui faisait son possible pour accélérer le rythme des débats. Bien loin d'être évincée, la question de la création des conseillers territoriaux a dès lors phagocyté l'essentiel des discussions. La situation s'est modifiée lorsque la réunion a repris, l'après-midi même à 16h15. Jean-Luc Warsmann a progressivement accéléré le rythme de la réunion, jusqu'à ce qu'il devienne même difficile pour les députés de parvenir à prendre la parole⁴⁹⁵. Mais le point essentiel est que cet « abattage parlementaire » – pour reprendre un terme consacré – s'est déroulé avec la bénédiction tacite des élus de l'opposition. Arrivé un peu en avance lors de cette réunion, j'ai en effet été le témoin involontaire d'une discussion entre Bernard Derosier, député depuis 1978 et principal porte-parole du groupe socialiste sur ce projet de loi, et Olivier Dussopt, tout juste élu député en 2007 :

⁴⁹⁴ Cette volonté claire du président de la commission de prendre le temps de la discussion s'est vue explicitée lors de la réunion du 28 juin 2010, consacrée à l'examen des amendements déposés en séance publique et en deuxième lecture sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. L'amendement en discussion, déposé par un groupe de quelques députés UMP, ne soulevait clairement pas l'enthousiasme de la commission, et il fut très vite clair que le vote de la commission serait négatif. Cette proposition suscita néanmoins une assez longue discussion connexe sur le thème de l'écart de taille entre les cantons. Bien loin de chercher à interrompre ces échanges afin de gagner du temps, le président de la commission eut au contraire à cœur de laisser les sénateurs s'exprimer :

- Simon Sutour (SOC). Monsieur le président, sans vouloir allonger le débat...

- Jean-Jacques Hyst (UMP), président. Ah, mais on est là pour ça !

- Simon Sutour (SOC). Merci. Donc...

(Notes issues de mon journal d'enquête).

⁴⁹⁵ Concrètement, l'examen des amendements s'est progressivement transformé en une litanie invariable :

- Jean-Luc Warsmann (UMP), président. Amendement *n* ?

- Dominique Perben (UMP), rapporteur. Favorable / Défavorable.

- Jean-Luc Warsmann(UMP), président (*très vite*). Pour ? Contre ? Adopté / Rejeté (*selon l'avis du rapporteur, sans même lever les yeux*).

Au cours de ces séquences, les députés ne disposaient *stricto sensu* que d'une poignée de secondes pour demander à défendre leurs propositions, avant que l'amendement suivant ne soit appelé en discussion.

Olivier Dussopt (SRC). On va jusqu'où ?

Bernard Derosier (SRC). Jusqu'à la fin.

Olivier Dussopt (SRC). Ah oui ??

Bernard Derosier (SRC). Oh, mais on va aller vite : défendu, défendu, défendu... De toutes façons, les arguments, on les a dit ce matin⁴⁹⁶.

C'est en effet très largement ainsi que s'est déroulée cette deuxième partie de réunion. Pressés par le temps, les parlementaires de l'opposition comme de la majorité n'ont souvent pas pris la peine de défendre leurs amendements. Les embryons de discussions ont systématiquement été écourtées par Jean-Luc Warsmann, et l'avis du rapporteur, Dominique Perben, a prévalu sans la moindre exception. A 19h30, l'ensemble des amendements avaient effectivement été examinés. Surtout, la remarque en aparté de Bernard Derosier nous révèle quelque chose d'essentiel sur cette réunion. Elle n'avait finalement pas pour objectif de permettre aux députés de parvenir au consensus, de rapprocher leurs positions, ou même d'explorer l'étendue de leur désaccord. Cette réunion avait pour seule raison d'être de donner l'occasion à l'ensemble des députés, au rapporteur du texte et aux ministres concernés de « dire leurs arguments ». Il me semble y avoir là un élément fondamental pour comprendre la place de cette commission au sein du travail législatif, et qui est là encore cohérent avec les impressions diffuses que m'avaient laissées mes observations – j'y reviendrai en conclusion de ce développement.

Auparavant, il me faut évoquer brièvement les deux Commissions des Finances. Les projets de lois de finances font en effet partie des rares exceptions à la nouvelle procédure, pour lesquelles les parlementaires continuent d'examiner en séance publique le texte tel qu'il a été déposé initialement. La commission se contente de donner un avis sur une série unique d'amendements – parmi lesquels figurent donc, naturellement, les amendements contradictoires de l'opposition.

Pour autant, au sein de la Haute Assemblée, les interactions qui se sont déployées lors des réunions de la Commission des Finances demeurent très similaires à ce que j'ai pu observer au sein de la Commission sénatoriale des Lois. Elles témoignent d'une volonté largement partagée de renvoyer en séance publique les affrontements sur les désaccords politiques irréductibles, pour tenter au contraire de se concentrer sur les sujets où le rapprochement est envisageable. Les commissaires évitent ainsi d'engager la discussion sur les amendements contradictoires, de la même manière que le faisaient leurs homologues de la Commission des Lois lors de l'examen des amendements déposés en séance publique. Une différence toutefois :

⁴⁹⁶ Notes issues de mon journal d'enquête.

au sein de la Commission des Finances, cette dynamique est parfaitement explicite. Ainsi, lors de l'examen des amendements au premier PLFR 2011, le rapporteur général de la commission, Philippe Marini, introduisit la séance par cette précision :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Monsieur le président, nous avons de nombreux amendements, et certains sont des positions de principe, voués à être présentés en séance. Quand ils sont en désaccord avec la majorité de cette commission, je me permettrai de faire des réponses très brèves. Ce qui ne veut pas dire, évidemment, que je ne prends pas en considération le travail de mes collègues !⁴⁹⁷

Cette configuration n'a en rien été modifiée par l'alternance sénatoriale, comme me l'a confirmé l'examen du quatrième PLFR pour 2011. Malgré l'élection présidentielle approchante, il semblait y avoir un consensus large pour ne pas laisser les affrontements partisans pénétrer au sein de la commission :

Nicole Bricq présente son rapport, dans lequel elle a inclus un exposé sur la situation des comptes publics :

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Je m'efforce d'être neutre dans ma présentation, je le serai sans doute moins cet après-midi, mais là...

Philippe Marini (UMP), président (*la coupe, en souriant*). Profitons alors de ce moment de neutralité !

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Non, mais parce que en commission...

Philippe Marini (UMP), président. Bien sûr, on vous a compris.

Plus tard, sur un amendement déposé par Nicole Bricq proposant de revenir sur la hausse de la TVA à 7% dans une partie des secteurs ciblés :

Philippe Marini (UMP), président. Ah, c'est l'amendement qui propose de supprimer la hausse de la TVA, parce que Madame Bricq estime qu'il y a trop d'argent dans les caisses de l'Etat...

Nicole Bricq reste silencieuse.

Philippe Marini (UMP), président. Non ?

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Vous vouliez réserver cette discussion à la séance publique, mais je veux bien développer !

Dans la salle (*à gauche, et surtout à droite*). Oh non ! On vote, point !

Philippe Marini (UMP), président (*en souriant*). Bon, j'imagine que les votes suivront nos groupes politiques !⁴⁹⁸

Ces séquences sont représentatives d'interactions que l'on retrouve tout au long des réunions, au cours desquelles les membres de la Commissions des Finances se distinguent par le souci manifeste d'éviter les pommes de discorde, pour se concentrer sur les dispositions où une position commune était envisageable. On retrouve donc à nouveau la tension intrinsèque entre des désaccords irréductibles sur la distribution des richesses, et de nombreux points d'accord façonnés par des centaines d'heures d'audition en commun.

⁴⁹⁷ Réunion du 21/06/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

⁴⁹⁸ Réunion du 7/12/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

Si les deux commissions sénatoriales que j'ai pu observer présentent ainsi un traitement très similaire des amendements contradictoires, la situation est moins tranchée à l'Assemblée nationale. Par certains aspects, la Commission des Finances de la Chambre Basse ne peut manquer d'évoquer la Commission des Lois de cette même assemblée, mais elle présente également des spécificités qui renvoient davantage aux interactions observées au sein des commissions sénatoriales. Ainsi, une partie des amendements contradictoires ont été défendus par les députés de l'opposition, parfois lors d'intervention mettant en cause le gouvernement et la majorité de manière particulièrement agonistique. Nous avons déjà vu qu'une partie des « tribuns » de l'opposition à l'Assemblée nationale étaient alors membres de la Commission des Finances⁴⁹⁹ : la plupart de leurs interventions n'étaient pas dénuées de leur emphase coutumière. La réunion au cours de laquelle les députés ont examiné les amendements au premier PLFR 2011 s'est en outre déroulée selon un schéma connu : les argumentations contradictoires ont été nombreuses en matinée, mais elles ont tendu à disparaître au fil de l'après-midi à mesure que le rythme s'accélérait, afin de pouvoir terminer l'examen dans la soirée.

Pourtant, en dépit de ces similitudes avec les interactions conflictuelles qui ont émaillé le quotidien de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, cette Commission des Finances a également présenté un versant davantage collaboratif. Les amendements contradictoires furent loin d'être systématiquement défendus et discutés : passé les deux premières heures de réunion, le président de la commission, Jérôme Cahuzac, n'a pas hésité à couper la parole à ses collègues de l'opposition. Il s'agissait d'ailleurs, comme au Sénat, d'un choix explicité dès l'ouverture de la réunion :

Jérôme Cahuzac (SRC), président. Nous avons beaucoup d'amendements, 175 pour être précis. Je vous propose donc que nous ne passions pas un temps déraisonnable sur des amendements que nous purgerons plutôt en séance. Avec l'accord du rapporteur général, nous allons plutôt nous concentrer sur les amendements davantage techniques. Certaines demandes de parole seront donc écourtées, voire ignorées si j'estime que la commission a été assez éclairée. Je vous prie par avance de bien vouloir m'en excuser.⁵⁰⁰

Après que chaque groupe ait eu l'occasion de rappeler avec force ses positions de principe, les discussions se sont effectivement concentrées sur des amendements moins clivants, dont les signataires, qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité, semblaient estimer qu'ils avaient une chance d'emporter les suffrages de la commission – parfois à raison. On retrouve ainsi – avec davantage d'acuité encore qu'au Sénat – la tension intrinsèque aux Commissions des Finances entre expression des désaccords irréductibles et recherche des consensus atteignables.

⁴⁹⁹ Au premier rang desquels on peut citer Henri Emmanuelli (SRC) et Jean-Pierre Brard (GDR).

⁵⁰⁰ Notes issues de mon journal d'enquête.

Les clivages et les affrontement politiques n'y sont pas entièrement réprimés, mais ils n'interdisent pas pour autant l'émergence de séquences de collaboration.

4) *Conclusion : les commissions parlementaires, entre coopération et coordination*

Au terme de cette analyse de la gestion des amendements contradictoires – c'est à dire déposés uniquement afin de faire valoir un point de vue divergent, sans la moindre chance d'être adoptés – il apparaît que les différentes commissions étudiées s'insèrent bien dans le cadre des configurations dégagées initialement. Au sein des deux commissions sénatoriales, les amendements contradictoires de l'opposition sont systématiquement soustraits de la discussion, leur examen étant réservé pour la séance publique. Il existe, en d'autres termes, un accord tacite pour ne pas aborder en commission les sujets propices à l'affrontement. Les sénateurs peuvent ainsi s'y concentrer sur les amendements susceptibles de faire l'objet d'un consensus, d'un rapprochement, ou à tout le moins d'une réflexion commune. Au contraire, au sein de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, les amendements contradictoires ont précisément été au centre des discussions. L'expression des désaccords irréductibles y a obéré toute éventualité de rapprochement des positions. Enfin, la Commission des Finances de la Chambre Basse se révèle comme un cas hybride, où l'affirmation des positions de principe été volontairement et explicitement contenu dans un espace temporel limité, afin de permettre, ensuite, la mise en place de séquences davantage collaboratives.

Il y a là une observation essentielle en ce que, à travers les modalités de discussion au sein des différentes commissions, c'est en réalité le rôle de ces dernières au sein du travail législatif qui transparaît en filigrane. Au Sénat, les commissions parlementaires sont des espaces de *coopération*. Les sénateurs y confrontent leurs points de vue, leurs expériences et leurs arguments, dans le souci commun de participer à l'élaboration de la législation – nous verrons d'ailleurs que ces réunions ont été fréquemment le théâtre de séquences de discussions délibératives⁵⁰¹. Dès lors que les points de vue sont trop éloignés pour servir de fondement à des échanges féconds, la discussion est renvoyée vers l'hémicycle, qui apparaît comme un espace plus adapté à l'expression des désaccords irréductibles.

A contrario, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale se révèle précisément comme l'un des théâtres de l'affrontement entre majorité et opposition, au même titre que l'hémicycle – dont elle apparaît dans une large mesure comme une réplique, en miniature et à huis clos. Cette dernière caractéristique est essentielle. Nous verrons plus loin qu'en séance

⁵⁰¹ Voir chapitre 5, II-A-2, « En commission plutôt qu'en séance publique ».

publique, ces affrontements fratricides doivent être compris dans la perspective d'une argumentation contradictoire où les deux adversaires se disputent la conviction d'un même auditoire tiers – en l'occurrence, les citoyens-auditeurs⁵⁰². Mais derrière les portes closes de la Commission des Lois, il n'y a précisément pas d'auditoire extérieur. Les députés sont confinés dans leur entre-soi. Ils savent qu'ils ne se convaincront pas. Et pourtant, ils argumentent. Malgré l'absence de public, ils s'affrontent, au mépris du temps qu'ils prennent et des risques qu'ils courent – principalement le risque psychologique d'être affectés par des propos confinant parfois à la violence verbale. Dans ces interactions, ce n'est pas une dynamique de conviction qui est en jeu. Sans doute trouve-t-on ici la trace de ce que Marc Angenot appelle la volonté de « justification », qui est au cœur de tout dialogue de sourds : nous argumenterions moins pour convaincre nos interlocuteurs que pour la seule satisfaction de justifier nos positions devant un auditoire idéal et imaginaire⁵⁰³. Mais il y a davantage que cela. Du point de vue du travail parlementaire, ces réunions sont loin d'être inutiles : elles permettent aux députés de rôder le débat, de tester leurs arguments et d'élaborer leur défense⁵⁰⁴. Elles leur donnent également l'occasion de prendre pleinement la mesure de l'étendue de leurs désaccords, et de l'importance de leur mobilisation respective. Les parlementaires ont ainsi l'occasion de se préparer au combat qui les attend en séance publique. En ce sens, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale est moins un lieu de coopération qu'un espace de *coordination* au sein de l'activité parlementaire.

Il nous reste désormais à récapituler les *facteurs* tendant à favoriser l'émergence de l'une ou l'autre de ces dynamiques – recherche du consensus dans un cas, cristallisation du désaccord dans l'autre – lors des réunions de commissions. On a pu en identifier quatre. En premier lieu, la publicité des réunions – ou, dans le cas présent, le degré de rigidité du huis clos – semble avoir une influence majeure. Plus la clôture est fermement ressentie, et plus les interactions tendent à s'orienter vers la recherche de coopération entre interlocuteurs. À l'inverse, plus le sentiment de clôture est relâché, et plus les réunions risquent de se concentrer sur les pierres d'achoppement irréductibles. Pour mémoire, j'ai identifié précédemment plusieurs éléments tendant à favoriser un sentiment de clôture élevé : ils tiennent à la sélection des participants (peu nombreux et invariants), à la disposition de la salle de réunion (petite, et permettant à tous les interlocuteurs de se voir et de s'entendre sans retour audio ou vidéo), aux conditions d'admission du public (personnel administratif restreint, observateurs extérieurs en très petit nombre et clairement

⁵⁰² Voir chapitre 6, I, « L'existence d'un auditoire extérieur ».

⁵⁰³ ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.439-444.

⁵⁰⁴ ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée, op.cit.*, p.153.

identifiés, circulation limitée pendant la réunion), et à la nature des comptes-rendus (non littéraires et sous contrôle des participants, sinon même confidentiels).

Le second facteur est lié quant à lui à l'existence d'un point de vue, d'un paradigme, voire d'une culture qui soient communs aux participants. On a vu que les nombreuses auditions menées par les Commissions des Finances favorisent l'émergence de plusieurs éléments de consensus entre les commissaires, notamment sur l'objectif partagé d'assainissement des finances publiques. L'émergence d'une perspective de collaboration semble donc favorisée par la multiplication de séquences collectives d'information et de réflexion, déliées de toute perspective de décision immédiate.

Le troisième facteur est propre au thème des discussions. Dans le cas des réunions de commission, comme d'ailleurs des séances plénières, lorsqu'une mesure active violemment le clivage gauche/droite, il devient plus délicat pour les parlementaires d'engager une perspective de collaboration sur les autres dispositions du texte examiné. Il semble donc que plus le thème des discussions suscite des éléments de désaccords irréductibles entre les participants, et plus il leur sera difficile de se focaliser sur les éléments où une convergence est possible.

Enfin, il faut probablement prendre en considération un quatrième facteur, propre aux institutions elles-mêmes. Au delà des variations imputables au texte discuté et à la commission saisie de son examen, il apparaît d'une manière générale que les débats à l'Assemblée nationale tendent à se focaliser sur les points de clivage entre la majorité et l'opposition, quand les sénateurs se concentrent davantage sur les dispositions susceptibles de faire l'objet d'un consensus. Nous verrons plus loin que cette divergence peut être en partie expliquée par des données institutionnelles. Mais au delà, on ne peut pas exclure l'existence de véritables cultures de discussion propres à une institution donnée, et favorisant davantage la recherche du consensus ou la cristallisation des désaccords.

Ces quatre facteurs sont, bien entendu, propres aux commissions parlementaires. Mais celles-ci ne sont finalement qu'un cas très particulier de « mini-publics ». A ce titre, les présentes conclusions constituent une contribution susceptible de venir irriguer les débats académiques centrés sur les conditions d'émergence d'une dynamique de collaboration au sein des jurys citoyens et de leurs alternatives – conférences de consensus, sondages délibératifs, etc.

Conclusion : les commissions parlementaires, des théories aux pratiques.

Au terme de ce chapitre, centré spécifiquement sur le travail ethnographique que j'ai mené au sein de quatre commissions parlementaires, trois ensembles de conclusions se dégagent. D'un point de vue **descriptif** tout d'abord, les observations ont révélé l'existence de pratiques différenciées d'une commission à l'autre. La Commission des Lois du Sénat apparaît ainsi mériter son surnom de « club de juristes » : la précision des argumentations juridiques y côtoie le plaisir de la joute oratoire. Par delà les clivages politiques, cette tradition de rigueur et d'éloquence semble fonder autant que révéler, entre les commissaires, un double sentiment de considération et de camaraderie, sinon même d'estime et d'amitié.

Les Commissions des Finances des deux assemblées sont quant à elles traversées par une même tension. En charge des lois de finances, elles ont avant tout à se prononcer sur la répartition des ressources – c'est à dire sur l'une des principales dimensions du clivage gauche/droite. Sur ces problématiques, les commissaires disposent de peu de points de rapprochement potentiels. Mais dans le même temps, les Commissions des Finances sont en prise directe et permanente avec les enjeux posés par la dégradation des finances publiques, dont l'ensemble des membres semblent avoir acquis une conscience particulièrement aiguë. C'est dans cette tension interne entre consensus sur l'assainissement des comptes publics et désaccord sur la répartition des richesses que se noue l'identité des Commissions des Finances. Elle pousse les commissaires tantôt à s'opposer violemment entre eux, lorsqu'il s'agit de voter la politique budgétaire générale, et tantôt à s'opposer collectivement aux autres parlementaires, voire au gouvernement, lorsqu'il s'agit de réfréner des élans dépensiers. Cette tension est cependant intégrée différemment d'une assemblée à l'autre. Au Sénat, les réunions sont nettement marquées par la volonté de mettre l'accent sur les points d'accord possibles, alors qu'à l'Assemblée nationale elles sont plus nettement teintées par la compétition politique. Mais cela n'interdit pas pour autant l'émergence de séquences de collaboration à l'Assemblée nationale, ou d'affrontements ponctuels au Sénat.

Enfin, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale présente des pratiques davantage marquées par la compétition politique. Au fil des observations, elle est largement apparue comme une réplique de la séance publique, où tout travail en commun est impossible dès lors que le texte examiné fait l'objet d'un clivage entre majorité et opposition.

Cette dernière observation est significative : elle fonde un second ensemble de conclusions, relevant clairement des **études parlementaires**. Afin d'approfondir ces premiers résultats fondés sur les pratiques de commission, et qui découlent largement des impressions que j'ai pu recueillir lors de mes observations, je me suis penché sur l'examen des amendements lors des réunions législatives, tant d'un point de vue quantitatif – analyse du nombre d'amendements déposés sur chaque texte et du temps moyen consacré à leur examen – que qualitatif – analyse des stratégies déployées par les parlementaires. Le contraste entre les deux commissions sénatoriales et la Commission des Lois de l'Assemblée nationale apparaît alors de manière criante. Au Sénat, les commissaires manifestent clairement la volonté de consacrer leurs réunions aux points sur lesquels un rapprochement des positions ou, *a minima*, une réflexion en commun sont possibles. Dès lors que les points de vue sont trop éloignés pour servir de fondement à des échanges féconds, la discussion est renvoyée vers l'hémicycle. Les commissions sénatoriales apparaissent ainsi comme des espaces de *collaboration* au sein du travail parlementaire : les commissaires y confrontent leurs points de vue, leurs expériences et leurs arguments dans le souci de participer à l'élaboration de la législation.

Au contraire, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale se révèle comme un théâtre de l'affrontement entre majorité et opposition. Loin d'être passés sous silence, les désaccords irréductibles sont au cœur même des discussions. Dans le cadre d'une réunion à huis-clos, une telle orientation a toutefois de quoi surprendre. Derrière des portes closes, il n'y a pas d'auditeurs extérieurs à convaincre – contrairement à la séance publique, dont les citoyens sont les témoins. Si les députés s'affrontent en commission, alors même qu'ils savent qu'ils ne se convaincront pas, c'est donc avant tout pour rôder leurs arguments, préparer leur défense, et prendre la mesure de la mobilisation de leurs adversaires. Bien loin d'être un lieu de coopération, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale apparaît davantage comme un espace de *coordination* au sein du travail parlementaire. Quant à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, elle occupe une place intermédiaire : si l'expression des désaccords irréductibles y a sa place, elle n'interdit pas l'émergence de séquences de collaboration.

Du point de vue des études parlementaires, ces observations montrent que l'on ne peut pas se contenter de poser, à l'échelle d'une assemblée, la question du « rôle des commission au sein du travail législatif ». Celui-ci est en effet susceptible de changer drastiquement d'une commission à l'autre, si bien que s'interroger sur la place des commissions au sein de l'activité parlementaire, cela semble être avant tout s'interroger sur la place de *chacune* d'entre elles. Si cette conclusion devait être confirmée en France, et vérifiée dans d'autres études de cas, elle lèverait une grave objection méthodologique aux vastes comparaisons internationales qui entendent

appréhender le rôle « des commissions » d'un Parlement à l'autre, sans nécessairement prendre la peine de confronter leurs modèles aux observations empiriques⁵⁰⁵.

Plus largement, au sein des *legislative studies* anglo-saxonnes, on oppose notamment deux modèles s'agissant du rôle des commissions au sein du travail parlementaire : le modèle consensuel, selon lequel les commissions seraient un espace favorisant la collaboration entre parlementaires par delà les clivages politiques⁵⁰⁶, et le modèle partisan, selon lequel elles seraient au contraire un moyen de s'assurer que les élus respectent bien la ligne de leur parti⁵⁰⁷. L'étude des commissions parlementaires françaises prouve non seulement que ces deux théories sont justifiées, mais qu'elles peuvent de surcroît coexister au sein d'un même parlement, certaines commissions participant largement du modèle partisan (la Commission des Lois de l'Assemblée nationale), d'autres du modèle consensuel (la Commission des Lois du Sénat). Il semblerait même que ces deux modèles, en apparence contradictoires, soient dans une certaine mesure susceptibles de coexister. Au sein des deux Commissions des Finances, les échanges sont ainsi marqués autant par le souci de réaffirmer les désaccords politiques irréductibles que par la volonté de mettre en lumière des points de rapprochement.

Ces considérations nous font entrer de plein pied dans le troisième ensemble de conclusions qui se dégagent de ce chapitre. Il se situe sur le plan de la théorie politique, et plus précisément des **théories de la délibération**. Les commissions parlementaires sont en effet un terrain privilégié pour étudier l'effet du huis-clos sur les dynamiques de discussion. Selon l'hypothèse la plus classique, mise notamment en lumière par Jon Elster, le huis-clos favoriserait la poursuite du consensus, quand la publicité des discussions encouragerait la fossilisation des prises de position et le basculement des échanges dans une dynamique agonistique⁵⁰⁸.

Sur ce plan, l'observation des commissions parlementaires françaises se révèle à la fois riche et surprenante, en ce qu'elle nous incite à interroger la notion même de « huis-clos ». En effet, en dépit de règles similaires d'une commission à l'autre – réunions fermées au public et à la presse, liste de participants clairement établie, comptes-rendus non exhaustifs et soumis au contrôle des orateurs –, l'impression qui se dégage de leurs réunions varie considérablement. Certaines commissions laissent le sentiment d'un espace parfaitement clos, fermé sur lui-même,

⁵⁰⁵ Voir par exemple DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », *op.cit.*

⁵⁰⁶ SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, *op.cit.*, chap. 8. Voir chapitre 2, I-B-2, « Publicité et huis clos dans les commissions parlementaires ».

⁵⁰⁷ COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

⁵⁰⁸ ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 2, 1994, p. 210-229. Pour davantage de détail sur ces théories, voir chapitre 2, I-B-1, « L'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion : un cadre général ».

alors que d'autres paraissent plus ouvertes et moins intimes. Les causes de cette impression sont nombreuses : elles tiennent à la sélection des participants (nombre, constance), à la disposition de la salle de réunion (taille, dispositifs audio et vidéo), aux conditions d'admission du public (nombre d'agents administratif et d'observateurs extérieurs, intensité de la circulation pendant la réunion), et à la nature des comptes-rendus (degré de littéralité, intensité du contrôle des participants, ampleur de la diffusion). S'il est difficile à quantifier, ce *sentiment de clôture* n'en est pas moins tangible, et donc susceptible de produire des effets.

Ces observations importent, en ce que la plus ou moins grande rigidité du huis-clos au sein des commissions apparaît en étroite corrélation avec la place occupée par chacune d'elles au sein du travail parlementaire. Ainsi les deux commissions sénatoriales, où la clôture est fortement ressentie, sont également celles qui apparaissent le plus clairement comme des espaces de collaboration. Au contraire, si la Commission des Lois de l'Assemblée nationale se distingue avant tout comme un espace d'expression des désaccords, elle est également celle où la clôture est la moins sensible. Sur le fond, on retrouve ainsi avec une grande netteté l'hypothèse lourde concernant l'influence du huis-clos sur la dynamique des échanges. Encore faut-il garder à l'esprit que la Commission des Lois de l'Assemblée nationale *est* un espace clos.

Il y a là, me semble-t-il, une invitation à porter moins d'attention aux *règles* organisant la publicité d'un débat qu'aux *pratiques* qui en découlent, et qui peuvent être très diverses. La réduction de cette variable à une simple dichotomie entre des réunions « en public » ou « à huis clos » interdit de saisir ces nuances essentielles. C'est pourtant l'option méthodologique retenue par l'essentiel des études quantitatives sur la délibération⁵⁰⁹ et sur les commissions⁵¹⁰. Mes conclusions plaident, au contraire, pour l'élaboration d'une mesure empirique et linéaire – par exemple à l'aide d'un index constitué de plusieurs critères – si l'on désire rétablir une compréhension réaliste de la publicité des débats et de ses effets sur les dynamiques de discussion.

⁵⁰⁹ STEINER Jürg., BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, *op.cit.*

⁵¹⁰ DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », *op.cit.*

Chapitre 4 :

La séance publique, entre enregistrement et arbitrage des décisions

Si l'on en croit les critiques récurrentes adressées au Parlement de la Cinquième République, celui-ci serait coupable d'avoir abdiqué à l'exécutif l'essentiel de ses capacités à élaborer les politiques publiques. Par le triple effet du parlementarisme rationalisé, du fait majoritaire et de la discipline parlementaire, le gouvernement serait en mesure d'imposer l'immense majorité de ses décisions à des assemblées dociles, assimilées par la littérature à de simples « chambres d'enregistrements »⁵¹¹. Plusieurs études récentes s'élèvent néanmoins contre une telle vision, en s'appuyant principalement sur une série d'indicateurs quantitatifs. Il est ainsi fait remarquer que plusieurs milliers d'amendements sont adoptés chaque année par l'Assemblée nationale et le Sénat, ou encore que le nombre d'articles des projets de loi double, en moyenne, entre le début de leur examen parlementaire et leur vote final⁵¹². De telles données contribuent à démontrer que l'examen parlementaire de la loi constitue bien une étape significative dans l'élaboration des politiques publiques. Elles ne suffisent pas, en revanche, pour conclure à une influence des parlementaires eux-mêmes sur la prise de décision. Des milliers d'amendements peuvent bien être adoptés : s'ils se révèlent de nature purement rédactionnelle, il renvoient le Parlement au seul rôle de « toilette » de la loi. Le fait qu'une partie au moins d'entre eux soient substantiels – puisque de nombreux articles nouveaux sont ajoutés – n'est pas plus significatif : il

⁵¹¹ DURAND Paul, « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *La Semaine Juridique*, 4 février 1959, p.1470-1476 ; CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967 ; PARODI Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1972 ; MORIN Michel, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République », *Revue du Droit Public*, n°5, 1986, p. 1355-1394 ; LATOUR Xavier, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^e législature », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 2000, p.1661-1678.

⁵¹² ROZENBERG Olivier, « Sarkozy Législateur. La loi du plus fort ? », dans MAILLARD Jacques de, SUREL Yves (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.113-133 ; KERROUCHE Eric, « Gone with the Wind? The National Assembly under the Fifth Republic », dans BROUARD Sylvain, APPLETON Andrew W., MAZUR Amy G. (dir.), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p.59-78 ; KERROUCHE Eric, « The French Assemblée nationale: the case of a week legislature? », *Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.336-365 ; BROUARD Sylvain, « France: Systematic institutional advantage of government in lawmaking », dans RASCH Bjorn Erik, TSEBELIS George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Londres et New York, Routledge, 2011, p.38-52. Pour une présentation détaillée de ces débats, voir *infra*, chapitre 1, II-A, « Le Parlement en France ».

peuvent fort bien avoir été déposés par le gouvernement, ou soufflés par lui à des parlementaires conciliants⁵¹³.

Si l'on désire évaluer le rôle des parlementaires dans l'élaboration des politiques publiques, on ne peut donc en rester au point de vue surplombant des indicateurs quantifiables⁵¹⁴ : il faut se pencher sur les conditions d'élaboration des décisions parlementaires, afin d'évaluer les différents clivages et rapports de forces qui les structurent. On constate alors qu'une grande partie des débats parlementaires se bornent bien à un simple enregistrement du rapport de forces entre majorité et opposition (I). Mais il existe également d'autres équilibres, plus subtils, où l'issue des discussions est davantage incertaine. L'importance des hémicycles s'en trouve renforcée : ils se révèlent comme un véritable espace d'arbitrage, où les contributions des commissions, de la société civile et des groupes d'intérêt peuvent acquérir une influence sur les politiques publiques (II). Je précise enfin que ces développements seront guidés par une perspective analogue à celle du chapitre précédent : ils visent à proposer un éclairage institutionnel sur les interactions qui se déploient au sein des hémicycles parlementaires, sans déflorer pour autant l'étude des dynamiques de discussion⁵¹⁵. J'en resterai donc, pour lors, à l'analyse des différents types de rapports de forces pouvant émerger à l'occasion de l'examen des amendements.

⁵¹³ Il s'agit d'une pratique courante, rapportée par de très nombreuses sources au sein de la sphère parlementaire. Elle est fréquemment utilisée comme un outil diplomatique au sein des relations entre l'exécutif et sa majorité, permettant de récompenser un parlementaire par une proposition qu'il est certain de voir adoptée. Elle a parfois été utilisée par le gouvernement pour tester l'accueil d'une proposition au Parlement et dans l'opinion publique, sans avoir à prendre le risque d'en assumer explicitement la responsabilité. L'exemple le mieux documenté est le PACS, inscrit en 1998 à l'Assemblée nationale sous la forme d'une proposition de loi cosignée par de nombreux députés socialistes.

⁵¹⁴ Une première étape consisterait à évaluer avec précision la portée des amendements adoptés sur les différents textes de loi. Un tel travail, particulièrement fastidieux et nécessitant donc de faire l'objet d'une automatisation informatique, dépasse grandement l'objet de cette thèse. Il est, en revanche, au cœur du projet de recherche « La Fabrique de La loi » (Sciences Po / Regards Citoyens).

⁵¹⁵ L'étude des dynamiques de discussion parlementaires constitue l'objet de la troisième partie de cette thèse.

I- L'enregistrement des rapports de forces, quotidien des hémicycles

Au cours de l'élaboration parlementaire de la loi, les députés et les sénateurs se trouvent fréquemment placés dans des situations telles qu'ils sont en mesure d'exercer une véritable influence sur les politiques publiques. Ces séquences ne peuvent qu'attirer le regard – sinon même la sympathie – des spécialistes du Parlement, dans la mesure où elles contribuent à justifier l'importance de leur objet d'étude. Une partie de cette thèse se trouve d'ailleurs consacrée spécifiquement à de telles interactions, dans lesquelles les assemblées apparaissent comme des espaces d'arbitrage des décisions, voire d'élaboration *ex nihilo* de la législation⁵¹⁶. Force est toutefois de concéder que ces séquences demeurent minoritaires au sein du travail parlementaire. Une grande partie des débats se résument, au contraire, à un simple enregistrement du rapport de forces entre majorité et opposition. Le gouvernement est alors en capacité de faire adopter tel amendement et rejeter tel autre, conservant ainsi la pleine maîtrise des politiques publiques qu'il aura ensuite à charge d'exécuter. Ce sont précisément de telles séquences qui ont servi de fondement à la critique du Parlement comme simple « chambre d'enregistrement » de la V^e République. Elles sont donc d'ores et déjà bien connues des politistes. Il importe toutefois de s'y arrêter brièvement, afin de ne pas donner l'image biaisée d'assemblées dans lesquelles le gouvernement verrait ses préférences systématiquement discutées et contestées. La plupart du temps, il n'en est rien.

Je m'arrêterai d'abord sur quelques indicateurs quantitatifs, qui me permettront de justifier la prégnance du rapport de forces majoritaire en séance publique (A). J'examinerai ensuite le cas spécifique des séquences « d'abattage législatif », dans lesquelles la domination du gouvernement apparaît avec une indéniable clarté (B).

A- Le rapport de forces majoritaire, principal déterminant de la législation

Dans l'immense majorité des cas, l'examen des amendements en séance publique – qui constitue le cœur de la discussion d'un texte de loi – se déroule selon un schéma similaire. Le gouvernement et la commission saisie au fond rendent un avis convergent, auquel se conforme la majorité parlementaire⁵¹⁷. Ainsi, lors de la première lecture, au Sénat, de la réforme des

⁵¹⁶ Voir *infra*, II, « L'arbitrage des décisions, incertitude de la séance publique », et chapitre V, « Le Parlement, enceinte de la discussion délibérative ».

⁵¹⁷ Cela n'est évidemment valable que si le gouvernement dispose d'une majorité absolue dans l'hémicycle – que celle-ci soit le fait d'un parti majoritaire ou d'une coalition stable. Ce n'était pas le cas au Sénat entre Septembre 2011 et Mars 2012, où le gouvernement de François Fillon se voyait opposer une majorité de gauche. Ce n'est pas non

collectivités territoriales, les avis exprimés par le rapporteur du texte et le ministre présent n'ont divergé que pour 19 amendements sur les 731 examinés (2,5% des cas). Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (PLFR 2011) présente un rapport comparable : seuls 16 amendements sur les 246 examinés par la Haute Assemblée ont fait l'objet d'un désaccord entre la Commission des Finances et le gouvernement (6,5% des cas)⁵¹⁸. Une fois que deux avis convergents ont été exprimés, il est très rare qu'ils ne soient pas suivis par la majorité parlementaire : on relève 12 cas pour la réforme des collectivités territoriales (6 au Sénat et 6 à l'Assemblée nationale), et 1 cas seulement, au Sénat, pour le PLFR 2011.

		Adt totaux	Avis convergents	Avis divergents	Avis convergents, vote contraire
Sénat	CollTerr	731	712	19	6
	PLFR1	246	230	16	1
AN	CollTerr	576			6
	PLFR1	571			0

Avis exprimés par la commission et le gouvernement sur les amendements aux deux principaux textes de lois étudiés

Il va de soi que les cas déviants sont essentiels : ils représentent autant d'occasions d'étudier les dynamiques minoritaires au sein de l'argumentation parlementaire. Mais pour lors, c'est surtout l'écrasante régularité statistique qui doit attirer notre attention. Pour plus de 90% des amendements étudiés, les avis exprimés par la commission et le gouvernement en séance publique ont été convergents. Dans 95% des cas, ces avis convergents ont emporté le vote de l'assemblée concernée.

Peut-on pour autant conclure à une domination spécifique du gouvernement au cours de l'élaboration parlementaire de la loi ? Il est en effet important de remarquer que la procédure législative en séance publique donne la prééminence aux commissions parlementaires, dont l'avis est toujours présenté avant celui du gouvernement. Cela devrait précisément garantir l'indépendance du Parlement, en évitant que le rapporteur ne soit incité – ou contraint – à s'aligner sur la position exprimée par le ministre. L'avis de la commission est de surcroît décidé en amont de la séance publique par un vote de l'ensemble des commissaires présents en réunion, que le rapporteur se contente précisément de « rapporter ». On pourrait être tenté d'en déduire

plus nécessairement le cas depuis l'élection présidentielle de 2012, puisque le gouvernement de Jean-Marc Ayrault doit composer au sein de la Chambre Haute avec les réticences régulières des groupes communiste et écologiste.

⁵¹⁸ Statistiques compilées à partir du site Internet du Sénat. Hélas, les données publiées par l'Assemblée nationale ne permettent pas de conduire une étude similaire – sauf à vouloir reconstituer intégralement une base de données à partir des comptes rendus officiels des débats. La lecture attentive de ces derniers me permet néanmoins d'affirmer que la proportion d'avis convergents y est *a minima* aussi importante qu'au Sénat – et même, très probablement, encore supérieure.

que la similitude quasi-systématique entre l’avis du gouvernement et celui de la commission ne serait pas la traduction d’un rapport de forces favorable à l’exécutif, mais simplement l’expression de préférences convergentes entre le gouvernement et la majorité dont il est issu. Il y aurait néanmoins un soupçon de candeur à s’en remettre à des procédures juridiques pour tenter d’appréhender des rapports de forces politiques. Au sein de cette Cinquième République dont l’équilibre institutionnel a tant été marqué par le fait majoritaire, comment imaginer en effet que les membres du gouvernement s’abstiendraient de tout contact avec les rapporteurs d’un important projet de loi avant son examen en séance publique ? Hélas, ces interactions échappent au regard du chercheur, dans la mesure où elles relèvent de la sphère privée – celle des coups de téléphone, des réunions de bureau et des discussions de couloirs. Il m’a néanmoins été confirmé par de nombreux acteurs de la sphère parlementaire que, concernant à tout le moins les projets de loi importants, les ministres concernés sont en contact régulier avec les rapporteurs des deux commissions saisies au fond, qui sont parfaitement informées des préférences du gouvernement⁵¹⁹. J’ai moi-même été témoin d’une interaction relevant de ce type de rapport – bien qu’elle ne soit pas parfaitement significative. Le 25 janvier 2012, la Commission des Lois du Sénat, alors présidée par Jean-Pierre Sueur, examinait les amendements déposés en séance publique sur un projet de loi visant à améliorer les conditions d’emploi dans la fonction publique. Les sénateurs Jean-Pierre Vial et Hugues Portelli (UMP) avaient déposé une série d’amendements interdépendants – dont l’objet, complexe, a peu d’importance ici. Une partie d’entre eux avait été déclarés irrecevables au titre de l’article 40 de la constitution, qui encadre la capacité des parlementaires à inscrire dans la loi des dépenses supplémentaires. Pour que le dispositif soit fonctionnel, il fallait donc absolument que le gouvernement accepte de reprendre à son compte les amendements manquants. Voici l’échange qui eut lieu en réunion :

Catherine Tasca (SOC), rapporteur. Sur le fond avis favorable, mais il faut que le gouvernement dépose les amendements manquants, sinon ceux qui restent seraient sans objet.

Jean-Pierre Sueur (SOC), président. Monsieur Portelli, je vous demanderai donc où en sont vos contacts avec le gouvernement.

Hugues Portelli (UMP). Ecoutez, pour parler clairement, j’ai eu Monsieur Marini (*NdA : président de la Commission des Finances*) au téléphone, il n’y est pas opposé à partir du moment où cela vient du gouvernement. J’ai eu le directeur de cabinet du premier ministre, qui est d’accord si la Commission des Finances laisse courir. J’ai aussi eu Monsieur Sauvadet (*NdA : ministre de la Fonction Publique*), qui est d’accord.

Jean-Pierre Sueur (SOC), président. Bien, dans ce cas qui est pour ? Contre ? Avis favorable.⁵²⁰

⁵¹⁹ Ces éléments sont issus d’entretiens informels avec plusieurs administrateurs parlementaires, qui n’ont pas désiré être cités ici.

⁵²⁰ Notes issues de mon journal d’enquête.

Cet échange est pertinent, en ce que l'influence de la position du gouvernement sur l'avis adopté par la commission y apparaît de manière explicite. Il relève toutefois d'une situation particulière, puisque la majorité sénatoriale s'inscrivait alors dans l'opposition au gouvernement. Cela explique que la liaison avec le cabinet du premier ministre ait été assurée par l'auteur de l'amendement plutôt que par la rapporteur du texte – et ait donc du être exposée en commission. L'intervention d'Hugues Portelli témoigne d'ailleurs d'une certaine gêne (« *Écoutez, pour parler clairement, j'ai eu...* »), qui nous confirme que ces pratiques sont généralement laissées dans l'ombre des espaces privés. Il apparaît ainsi que la prééminence du rapporteur en séance publique a finalement peu d'importance : si un ministre désire influencer sur l'avis de la commission, il possède à tout le moins les moyens d'essayer⁵²¹. Loin d'être le signe d'une simple communauté d'opinion, l'écrasante convergence des avis du gouvernement et de la commission laisse à penser qu'il existe bien, concernant au moins les projets de lois emblématiques du gouvernement, une entente préalable entre ministres et rapporteurs.

Il me reste désormais à évoquer brièvement ces séquences monotones au cours desquelles les avis convergents du gouvernement et de la commission rencontrent le vote conforme de la majorité, sans qu'un effort particulier d'argumentation doive être déployé par quiconque. Je me concentrerai en premier lieu sur les amendements déposés par les membres de la majorité parlementaire sur les projets de loi du gouvernement – une situation très fréquente. Ces amendements ne sont jamais signés par l'ensemble des membres du principal groupe majoritaire : ils sont toujours le fait d'un parlementaire isolé, ou de quelques élus partageant une préoccupation commune. Certains sont spécialistes de la question en discussion, et cherchent à contribuer à la qualité de la loi. D'autres sont élus d'un territoire dont ils essaient de faire prendre en compte les spécificités. D'autres encore désirent simplement défendre une position plus ou moins divergente de celle du gouvernement. Dans l'immense majorité des cas, le sort réservé à ces amendements dépend directement des avis exprimés par la commission et le gouvernement. Dès lors que ceux-ci sont favorables, la proposition se voit adoptée sans difficulté. Je me contenterai de donner un unique exemple, issu de la première lecture, au Sénat, du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Il s'agit d'un amendement déposé par le sénateur UMP Hugues Portelli, qui est également professeur des universités en droit public, et spécialiste de l'étude des pouvoirs locaux. Son objet – qui n'a ici pas grande importance – a été

⁵²¹ Nous verrons plus loin que l'efficacité de cette influence s'explique notamment par les ressources dont dispose le gouvernement, grâce auxquelles il peut conduire des expertises juridiques et économiques dont le Parlement n'a pas les moyens. Voir chapitre 5, II-B-2, « Les argumentations techniques ».

bien expliqué par Alain Vasselle, sénateur UMP et cosignataire de l'amendement, lorsqu'il a assuré sa défense dans l'hémicycle :

M. le président. L'amendement n° 455 rectifié ter. La parole est à M. Alain Vasselle.

Alain Vasselle (UMP). Monsieur le président, cet amendement a été déposé sur l'initiative de notre collègue M. Portelli. Dans le droit actuel, les établissements publics issus d'une fusion relèvent de la catégorie la plus intégrée des EPCI. En revanche, cette procédure de fusion ne peut aboutir à la création d'un nouvel EPCI d'une autre nature que les établissements fusionnés.

Ainsi, une communauté d'agglomération et une communauté de communes fusionnent pour créer une nouvelle communauté d'agglomération ; en revanche, la fusion de deux communautés de communes ne peut donner lieu à la création d'une communauté d'agglomération, même dans le cas où le nouvel établissement remplirait les critères démographiques. Une telle transformation n'est possible qu'une fois la procédure de fusion achevée.

C'est donc par souci de simplification que les auteurs de l'amendement proposent d'offrir la possibilité aux élus de réaliser, par une procédure unique, la fusion de plusieurs EPCI et la transformation du nouvel établissement en une forme plus intégrée d'intercommunalité. M. le rapporteur étant très soucieux de la simplification de notre fonctionnement administratif, je ne doute pas qu'il examinera ce texte d'un œil bienveillant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

Alain Marleix, secrétaire d'état. Avis favorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 455 rectifié ter. (*L'amendement est adopté.*)⁵²²

Cette discussion est particulièrement représentative de ce type d'interactions : la proposition est mesurée et relativement marginale, elle est défendue de manière modérée sur un temps relativement court, elle suscite l'approbation minimale du rapporteur et du ministre, et est adoptée sans encombre dans la foulée. Il est toutefois très fréquent que les parlementaires de la majorité se voient opposer deux avis défavorables. Le ministre et le rapporteur prennent alors généralement le temps de se justifier par une ébauche d'argumentation. L'amendement est retiré dans la plupart des cas, les membres de la majorité étant soucieux de ne pas s'attirer les mauvaises grâces du gouvernement. Il arrive pourtant qu'un parlementaire particulièrement ardent défie les avis, et aille jusqu'au vote de l'hémicycle. Défi de polichinelle en réalité, puisque la majorité se range presque toujours unanimement derrière la convergence entre gouvernement et commission.

Le rapport de forces est très largement similaire en ce qui concerne les amendements de l'opposition : les parlementaires de la majorité suivent les avis convergents – et la plupart du temps défavorables – exprimés par le gouvernement et la commission. Il ne faudrait pas pour autant en conclure que les parlementaires de l'opposition n'ont strictement aucune influence sur

⁵²² Séance du 04/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°12 S. (C.R.), p.978.

l'élaboration des politiques publiques. Si la part de leurs amendements acceptés en séance publique est infime en comparaison des élus de la majorité, elle n'est toutefois pas inexistante. 31 amendements de l'opposition ont ainsi été adoptés lors de la première lecture de la réforme des collectivités territoriales, et 8 ont été intégrés au projet de loi de finances rectificative pour 2011 – deux projets qui activaient pourtant violemment le clivage gauche-droite.

	CollTerr AN	CollTerr Sénat	PLFR AN	PLFR Sénat
Adt déposés	576	731	571 ⁵²³	246
Dont opposition	247	327	127 ⁵²³	111
Adt adoptés	86	127	203	62
Dont opposition	8	23	2	6

Amendements de l'opposition adoptés sur les deux principaux textes de loi étudiés

A l'exception de ces quelques propositions adoptées, l'ensemble des amendements déposés par les parlementaires de l'opposition ont été rejetés dans l'hémicycle. Il n'y a d'ailleurs rien d'étonnant à cela : une grande partie d'entre eux témoignaient de préférences et de propositions radicalement différentes de celles du gouvernement⁵²⁴.

Dans la majorité des cas, les membres de l'exécutif sont donc en mesure de faire accepter leurs choix au sein des hémicycles parlementaires. Le débat parlementaire se résume alors à un simple enregistrement du rapport de forces majoritaire, que rien n'illustre mieux que les séquences « d'abattage législatif ».

B- La majorité triomphante : l'abattage législatif

La pratique de « l'abattage législatif » constitue le cas paroxystique du rapport de forces majoritaire au sein des assemblées législatives. C'est ainsi que sont surnommées les séquences durant lesquels un accord tacite émerge entre l'ensemble des acteurs du débat parlementaire pour faire avancer rapidement l'examen d'un texte. Je prendrai pour exemple l'examen du PLFR 2011 à l'Assemblée nationale. Le calendrier législatif, élaboré par le ministre des relations avec le Parlement et validé par la conférence des présidents, prévoyait que le vote d'ensemble du texte se tienne le mardi 14 juin. Pourtant, lorsque s'ouvrit la séance du vendredi 10 juin, les députés en étaient encore à l'examen de l'article 1^{er} avec, en perspective, des centaines d'amendements à

⁵²³ Ces nombres ne tiennent pas compte du millier d'amendements déposés en doublon par les députés de l'opposition dans une perspective d'obstruction, parmi lesquels aucun n'a été adopté. Voir chapitre 6, II-A, « Le silence de l'obstruction ».

⁵²⁴ Sur ces amendements contradictoires, voir chapitre 6, « Le Parlement, tribune du débat contradictoire ».

examiner. Les membres de l'opposition se trouvaient ainsi face à un dilemme. Pour tenir son calendrier, le gouvernement n'aurait pas hésité à faire siéger l'Assemblée nationale du vendredi au lundi, multipliant s'il le fallait les séances de nuit. Les députés socialistes pouvaient certes espérer déborder ce calendrier, au terme d'un effort d'obstruction tenace. Le gouvernement en aurait été retardé d'une semaine, les votes solennels en hémicycle ayant lieu traditionnellement le mardi soir – lorsque la majorité des élus sont présents à Paris. Mais le prix à payer était élevé : un week-end à ferrailer sans interruption sur les bancs de l'hémicycle. Quant aux bénéfices attendus, ils demeuraient ténus. L'attention médiatique autour de la réforme demeurait limitée par son caractère de simple loi de finances rectificative, si bien qu'il y avait fort à craindre, pour les députés socialistes, que les échos de leur combat homérique ne parviennent jamais aux oreilles de leurs concitoyens. Passé 1h du matin, un consensus sembla donc émerger au sein de l'hémicycle pour mener à bien l'examen du texte dans la nuit. Subitement, l'essentiel des amendements de l'opposition ne furent plus défendus qu'en un mot, et rejetés en deux. En témoigne, parmi bien d'autres, cet échange qui eu lieu aux alentours de 2h30 :

M. le président. La parole est à M. Christian Eckert, pour soutenir l'amendement n° 374.

Christian Eckert (SRC). Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 398.

M. Christian Eckert (SRC). Défendu.

M. le président. Avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Défavorable.

M. le président. Avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Même avis.

(L'amendement n'est pas adopté.)

[...]

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 379. La parole est à M. François Pupponi.

François Pupponi (SRC). Il s'agit de reprendre une excellente proposition de notre rapporteur général, qui consiste à augmenter de 0,1 point le versement transport en Île-de-France. Cette idée me semble aller dans le bon sens. Nous la soutenons donc et la reprenons.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Il est vrai que c'est une excellente proposition. *(Sourires.)* Il faudra bien que l'on y vienne un jour, mais pour le moment elle me semble un peu prématurée.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

Sandrine Mazetier (SRC). Je ne comprends vraiment pas, monsieur le rapporteur général, en quoi cette disposition serait prématurée. Vous en avez vous-même eu l'idée il y a quelque temps et elle était déjà mûre à l'époque. Il n'y a pas de raison de ne pas passer des intentions aux actes. Je ne vois pas qui pourrait s'opposer à cette excellente mesure proposée par Gilles Carrez !

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 1296 rectifié.

Pierre-Alain Muet (SRC). Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 1297. La parole est à M. Pierre-Alain Muet.

Pierre-Alain Muet (SRC). Il s'agit d'étendre aux maisons de retraite gérées par des associations sans but lucratif sur le régime d'exonération de la taxe d'habitation applicable aux établissements publics d'assistance.

M. le président. Avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Défavorable. Il semble que l'on ait réglé cette question il y a déjà deux ans.

M. le président. Avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Même avis.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*⁵²⁵

Cette séquence est parfaitement représentative des interactions qui se mirent en place au cours de la nuit. Les députés de l'opposition ne prirent pas le temps de défendre leurs amendements, qui furent écartés d'un revers de la main par le gouvernement et la commission. Les rares efforts d'argumentation demeuraient minimalistes, sans que cela ne semble susciter la moindre protestation. Même l'amendement n°379, défendu par François Pupponi, échoua à rompre réellement la monotonie de la séance. Il s'agissait pourtant d'un stratagème élégant, puisque cette proposition reprenait le texte d'un amendement déposé par le rapporteur général de la Commission des Finances avant d'être retiré – vraisemblablement à la demande du gouvernement. Il y avait là matière à embarrasser Gilles Carrez, en le contraignant à justifier un avis défavorable émis sur un dispositif de sa propre invention. Cela ne fut pas le cas : François Pupponi se contenta d'une argumentation lapidaire, le rapporteur général s'esquiva par un soupçon d'ironie faussement gênée, et la timide tentative de polémique initiée par Sandrine Mazetier – quelques dizaines de secondes de temps de parole – ne suscita pas la moindre réaction, y compris sur ses propres bancs. Une telle passivité contraste radicalement avec les précédentes journées de discussion, où chaque amendement de l'opposition était défendu de manière extensive et assorti de longues explications de vote, les argumentations redondantes se succédant sur des amendements identiques⁵²⁶. Il y avait au contraire, le vendredi 10 juin, un consensus très large entre l'opposition, la majorité et le gouvernement pour accélérer l'examen de ce projet de loi, qui fut effectivement achevé au petit matin du samedi.

Cette nuit de débats parlementaires ne se déroula pas pour autant dans une routine uniforme. Si l'on peut parler d'une dynamique générale tournée vers l'abattage législatif, celui-ci

⁵²⁵ *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59-3 A.N. (C.R.), p.4084-4085.

⁵²⁶ Voir, une nouvelle fois, chapitre 6, « Le Parlement, tribune du débat contradictoire ».

s'organisa moins en une longue litanie ininterrompue qu'en une succession de séquences entrecoupées d'échanges plus rythmés. Les députés de l'opposition ont ainsi systématiquement demandé des prises de parole préalables sur les articles du projet de loi, afin de justifier leur rejet de chacune des dispositions proposées par le gouvernement. Ces interventions étaient d'ailleurs très probablement la condition implicite de l'accélération du rythme de la séance. Ce n'est sans doute que dans la mesure où leurs arguments avaient pu être détaillés dans des interventions denses et regroupées que les députés de l'opposition acceptaient de ne pas défendre leurs nombreux amendements. L'abattage législatif demeurait par ailleurs conditionné par les dispositions examinées. Les députés de l'opposition ont ainsi défendu *in extenso* une grande partie de leurs amendements 181 à 273, exigeant que la suppression du bouclier fiscal s'applique dès 2013 plutôt qu'en 2014. L'article 13, visé par ces amendements, était pourtant entré en discussion aux alentours de 2h du matin. Il fut de surcroît voté avec les voix des élus socialistes et communistes, qui approuvaient le principe d'une suppression du bouclier fiscal. Par comparaison, le désaccord sur la date de mise en application du dispositif pourrait paraître marginal. Il semble malgré tout qu'il s'agissait d'une mesure trop symbolique aux yeux des députés de l'opposition pour qu'ils s'abstiennent de défendre chacun de leurs amendements. Le consensus sur l'accélération du rythme de la discussion n'était donc pas absolu, et demeurait en partie conditionné par l'intensité du clivage activé par chacune des dispositions.

Les députés ont par ailleurs pris le temps de s'arrêter plus longuement sur certaines dispositions. Ce fut le cas pour l'article 22, portant création d'un dispositif d'indemnisation des victimes du médicament *Médiator*, examiné au début de la nuit (0h30 environ). Il s'agissait d'une disposition consensuelle, sans le moindre lien avec la réforme fiscale dessinée dans le reste du projet de loi. Après de longues prises de paroles préalables sur l'article pour commenter le fonctionnement du dispositif, les 38 amendements déposés furent présentés en détail par leurs auteurs, et reçurent un avis justifié du ministre de la santé, Xavier Bertrand⁵²⁷. De la même manière, la dynamique d'abattage fut régulièrement suspendue par l'entrée en discussion d'un amendement du rapporteur général ou du président de la commission. Leurs propositions avaient en commun d'être relativement parcimonieuses mais très diverses, concernant un grand nombre d'articles. Les unes comme les autres furent systématiquement argumentées en séance publique – pour des fortunes très divergentes, les amendements de Gilles Carrez étant très régulièrement adoptés quand ceux de Jérôme Cahuzac se voyaient presque systématiquement rejetés. Plus ponctuellement, quelques propositions suscitèrent de longues discussions. Il en va ainsi des amendements 2 rectifié et 1499, déposés par des députés appartenant respectivement

⁵²⁷ Pour une analyse détaillée de cette discussion, voir chapitre 5, III-B-2, « L'issue de la réflexion : l'adoption dans le consensus ».

aux groupes UMP et Nouveau Centre. Bien qu'entrés en discussion à une heure indécente – 5h du matin ! –, ils participaient d'un sujet brûlant : la création d'une nouvelle tranche marginale de l'impôt sur le revenu. Il s'agissait d'une option rigoureusement écartée par le gouvernement, mais défendue malgré tout par de nombreux parlementaires de la majorité, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, au motif que le contexte de crise économique justifiait un effort supplémentaire et durable des citoyens les plus aisés. Elle recevait par ailleurs, sans grande surprise, le soutien des députés de l'opposition. Le gouvernement se trouvait ainsi dans la position inconfortable de voir potentiellement se dessiner contre lui une « majorité d'idée ». En dépit de l'heure avancée, le ministre du budget, François Baroin, prit donc tout le temps nécessaire pour se prémunir contre la fronde d'une partie des membres de sa majorité – avec succès, en l'occurrence. Ces quelques exemples sont loin d'être exhaustifs : il faut y ajouter les nombreux amendements défendus *in extenso* au cours de la nuit par des députés de l'opposition ou de la majorité – que ce soit parce qu'ils les jugeaient particulièrement symboliques ou significatifs, parce qu'ils leurs tenaient particulièrement à cœur ou parce qu'ils estimaient avoir une chance réelle de conviction.

Il apparaît ainsi que, pour les membres de l'opposition – comme d'ailleurs de la majorité –, accepter de jouer le jeu de « l'abattage législatif » ne signifie pas pour autant lever un drapeau blanc. De nombreux amendements furent défendus tout au long de cette nuit de débats, parfois avec ténacité, parfois avec redondance, et parfois avec succès. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue de l'opposition, l'accélération consentie du rythme de la séance résonne comme la reconnaissance du rapport de forces majoritaire⁵²⁸. En donnant le spectacle de parlementaires de l'opposition résignés à ne même plus défendre leurs propositions face à un gouvernement ne daignant pas seulement en justifier le rejet, les séquences d'abattage législatif soulignent mieux qu'aucune autre la capacité de l'exécutif à faire accepter ses choix aux assemblées – non parce qu'il est capable de les argumenter, mais parce qu'il y dispose d'une majorité.

C- Conclusion

Il apparaît *in fine* que l'exécutif parvient effectivement à faire enregistrer une grande partie de ses choix dans les hémicycles. Pour les deux textes principalement étudiés ici, les avis

⁵²⁸ Remarquons d'ailleurs que les membres de l'opposition refusent généralement d'entrer dans une dynamique d'abattage législatif dès lors qu'ils estiment avoir un intérêt stratégique à poursuivre leur obstruction. Il en est allé ainsi – pour m'autoriser le recours ponctuel à un exemple très récent – lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi portant ouverture du mariage aux couples de même sexe. La mobilisation massive des députés de l'opposition contre le texte au cours de deux semaines de débats en continu (112h de discussion) participait clairement à nourrir un mouvement social qui y trouvait une légitimation pragmatique : tant que la loi n'était pas votée, il y avait du sens à tenter d'y faire échec *via* une série de manifestations. Au contraire, la fin de l'examen parlementaire a marqué sans surprise le reflux de la mobilisation sociale.

rendus par la commission et le gouvernement sur les amendements déposés ont convergé dans plus de 90% des cas. A une poignée d'exceptions près, le vote de l'hémicycle n'a ensuite jamais manqué de suivre ces avis identiques. Il s'ensuit non seulement que le gouvernement obtient très largement ce qu'il désire en séance publique, mais de surcroît qu'il n'a pas même à lutter pour cela, dans la mesure où le rapporteur de la commission ne manque que rarement de lui apporter un soutien déterminant. Les séquences d'abattage législatif nous sont apparues dès lors comme une illustration paroxystique de ce rapport de forces majoritaire, dans la mesure où elles en constituent une acceptation résignée de la part de l'opposition.

Il ne faudrait pas, pour autant, confondre la capacité du gouvernement à faire enregistrer ses choix au sein des assemblées législatives avec l'impossibilité pour les parlementaires de peser sur les politiques publiques. Comme je l'ai déjà noté, plusieurs milliers d'amendements sont votés chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat. Un certain nombre d'entre eux sont certes rédactionnels, se contentant d'améliorer la qualité formelle de la loi. En soit, ce n'est déjà pas une maigre contribution. Surtout, de nombreux amendements ont une portée normative bien réelle – en témoignent les multiples articles additionnels intégrés dans les textes au cours des navettes. Une partie de ces propositions peut, il est vrai, avoir été soufflée par le gouvernement aux députés de sa majorité. Mais d'autres, nous le verrons, sont le fruit d'un travail d'élaboration mené au sein des commissions, voire même sont directement issus de députés de l'opposition. Que l'exécutif soit en mesure de faire enregistrer une grande partie de ses choix ne signifie pas qu'il n'existe pas de contributions parlementaires à l'élaboration de la loi, mais simplement que ces dernières doivent avoir recueilli l'aval du gouvernement⁵²⁹. Surtout, si l'exécutif parvient effectivement à faire accepter *l'essentiel* de ses choix par le Parlement, il ne s'agit en rien d'un état de fait absolu et systématique. C'est précisément vers les marges de l'activité parlementaire qu'il nous faut maintenant nous tourner, afin d'examiner ces séquences durant lesquelles la prééminence de l'avis gouvernemental est remise en cause, parfois avec succès.

⁵²⁹ Notons que, dans le cadre d'un régime où les gouvernements sont désignés par le peuple sur le fondement d'une plate-forme programmatique, cela n'a rien de choquant du point de vue de la légitimité électorale située au cœur de notre démocratie représentative. Il est naturel que des propositions ayant reçu l'onction du suffrage universel ne puissent être mises en échec, modifiées ou dénaturées par une opposition parlementaire par définition *minoritaire*. Il en va autrement, bien entendu, dès lors que l'on se place dans la perspective du paradigme délibératif, qui impose précisément que les choix ne soient pas arrêtés en amont de la discussion, et interdit qu'une proposition soit acceptée simplement parce que *l'un* des interlocuteurs – en l'occurrence le gouvernement – en a été convaincu.

II- L'arbitrage des décisions, incertitude de la séance publique

Nous venons de voir que le gouvernement n'est pas toujours en situation d'instaurer un rapport de forces strictement majoritaire au cours de l'élaboration parlementaire de la législation. Il arrive que la commission saisie au fond émette un avis différent du sien ou qu'un groupe de parlementaires particulièrement influents tente de lui faire obstacle, jusqu'à l'empêcher d'imposer sa préférence. Bien que de telles séquences demeurent minoritaires sur l'ensemble du travail législatif, elles n'en révèlent pas moins une dimension essentielle du rôle des assemblées parlementaires au sein du système institutionnel. Loin de n'être qu'un espace d'enregistrement des choix de l'exécutif, elles sont également des espaces d'arbitrage entre différentes propositions pouvant chacune revendiquer une légitimité différente.

Le terme « arbitrage » n'a pas été choisi au hasard : il a pour vertu de ne pas impliquer une modalité particulière de prise de décision. Il n'est pas dans mon propos ici de déterminer si les désaccords ont été tranchés à l'issue d'une dynamique de conviction, de négociation ou d'influence. Que les procédés mis en branle relèvent de l'utilisation d'arguments, de l'échange de promesses et de menaces ou d'un simple appel à la confiance des élus importe peu. L'essentiel, ici, sera de montrer que les préférences avancées par le gouvernement au sein des hémicycles ne sont ni seules susceptibles de revendiquer une légitimité, ni seules susceptibles de mobiliser la loyauté des parlementaires. En pareilles occasions, les assemblées deviennent des espaces concurrentiels où les parlementaires jouent le rôle d'arbitre.

J'envisagerai d'abord le cas le plus courant, qui voit un désaccord émerger entre le gouvernement et la commission saisie au fond (A). J'envisagerai ensuite deux types d'affrontement moins fréquents : entre le gouvernement et un parlementaire détenteur d'une légitimité extérieure d'une part (B) ; entre deux commissions différentes d'autre part (C). Ces développements seront par ailleurs l'occasion d'évoquer le rôle majeur des groupes d'intérêt dans l'élaboration de la législation (D).

A- Le gouvernement tenu en échec par la commission saisie au fond

Malgré l'écrasante convergence des avis exprimés en séance publique par la commission saisie au fond et le gouvernement, nous avons vu qu'un désaccord pouvait émerger sur un amendement, une série d'amendements, sinon même un pan entier du texte en discussion. En séance publique, les parlementaires – et plus particulièrement les membres de la majorité – se trouvent alors dans la délicate position d'avoir à choisir entre leur commission et leur

gouvernement. Un dilemme qui, loin d'être joué d'avance, peut au contraire devenir cornélien. J'envisagerai cela à travers deux exemples significatifs.

1) *La réforme de la représentation auprès des cours d'appel : une commission solidaire.*

La présence du projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel au sein de mon corpus de données est en grande partie le fruit du hasard. Ce texte était examiné par la Commission des Lois du Sénat en parallèle de la réforme des collectivités territoriales, si bien que j'ai pu observer son examen à huis clos par les commissaires – et, ensuite, poursuivre ce terrain en séance publique. Contrairement à mes deux cas d'études principaux, je n'ai donc pas suivi la première lecture de ce texte dans les deux assemblées, mais seulement au sein de la Chambre Haute⁵³⁰.

Au sein de la Commission des Lois, il est très vite devenu manifeste que ce projet de loi soulevait deux griefs. En premier lieu, une grande majorité des commissaires semblaient estimer que le moment choisi pour mener une telle réforme était malvenu. Celle-ci concernait à peine plus de 2000 personnes, ne dégagait pas d'économies substantielles et n'était pas vecteur d'une plus grande protection juridique des administrés. Tout juste se bornait-elle à un souci de simplification et de rationalisation de l'organisation judiciaire. A l'heure où la Commission des Lois était confrontée à l'examen de la réforme des collectivités territoriales, et où les parlementaires ne pouvaient qu'être préoccupés par l'aggravation de la crise économique et la hausse du chômage, les enjeux soulevés par la suppression du métier d'avoué étaient perçus comme relevant d'une urgence toute relative. Ces considérations ne furent certes jamais exprimées clairement par le rapporteur du texte, Patrice Gélard, ou le président de la commission, Jean-Jacques Hyest. J'ai toutefois perçu très nettement, de la part de l'ensemble des parlementaires présents, une certaine réticence, sinon même un soupçon d'agacement lors de l'examen de ce texte en commission. Le sénateur UMP Elie Brun finit, au détour de l'examen d'un amendement, par formuler explicitement le jugement que l'ensemble des commissaires présents semblaient garder pour eux :

⁵³⁰ Pour une première présentation de ce projet de loi, voir *infra*, Chapitre 2, III-4 : « La réforme de la représentation devant les cours d'appel ».

Elie Brun (UMP). C'est vrai que cet amendement est délicat, mais on vient quand même d'y passer beaucoup de temps... (*s'énermant*) Je vais vous dire : si on passe à autre chose, moi ça ne me dérange pas... Si vous pensez que le problème des français c'est les 500 avoués... Personne ne les connaît ! (*furieux*) Alors si on passe à autre chose, vraiment, ça ne me dérange pas !

Flottement dans la salle. « Ab... » sur certains bancs. Puis, après quelques secondes :

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Bon, on va passer au vote sur l'amendement. Qui est pour ?...⁵³¹

Le second grief des commissaires était en revanche beaucoup plus explicite. Indépendamment de l'opportunité d'une telle réforme, ils estimaient que les dispositifs d'indemnisation des avoués et de protection de leurs employés étaient très insuffisants. Lorsqu'il introduisit son rapport en commission, Patrice Gélard s'exprima sans le moindre détour :

Patrice Gélard (UMP), rapporteur. Soyons clairs, le projet de loi initial était purement et simplement un texte de spoliation. Deux amendements du gouvernement ont heureusement amélioré la situation lors de l'examen par l'Assemblée nationale, mais les indemnités prévues restent très insuffisantes. Quant aux personnels des études d'avoué, ce sont ceux qui me préoccupent le plus. [...] Tout ça pour dire que nous sommes en désaccord avec le texte voté à l'Assemblée nationale, et avec la Garde des Sceaux.⁵³²

Sur la suggestion de Patrice Gélard, la Commission des Lois a donc adopté une série d'amendements tendant à rendre le projet de loi davantage protecteur pour les individus concernés. En ce qui concerne les avoués eux-mêmes, les commissaires ont décidé que la détermination de leur indemnisation serait laissée à l'appréciation du juge de l'expropriation, plutôt qu'à une commission *ad hoc* comme le souhaitait le gouvernement. Cette indemnisation ne prendrait ainsi plus seulement en compte le préjudice matériel dû à la perte de l'outil de travail – l'office –, mais également le préjudice de carrière, le préjudice économique et l'ensemble des préjudices accessoires. La commission a par ailleurs adopté une série de mesures protectrices des salariés au sein des études d'avoué, prévoyant notamment une indemnisation pour ceux qui démissionneraient par anticipation, ou encore des exonérations de cotisations sociales pour les professions juridiques qui embaucheraient l'un d'entre eux. D'autres dispositifs furent intégrés au projet de loi, mais ces trois là nous intéressent prioritairement, en ce qu'ils avaient été votés sans la bénédiction du gouvernement.

En séance publique, la Garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie, déposa en effet une série d'amendements tendant à revenir, sur ces trois points, au projet de loi tel qu'il avait été

⁵³¹ Réunion du 8 décembre 2009. Notes issues de mon journal d'enquête.

⁵³² *Ibid.* La première partie de la citation de Patrice Gélard est approximative : elle a été reconstruite de mémoire au soir de la réunion. La seconde partie (« *tout ça pour dire que...* »), essentielle, est exacte.

adopté par l'Assemblée nationale. Le motif de cette opposition était simple : ces mesures trop généreuses auraient dépassé le cadre d'une juste indemnisation, tout en participant à grever le budget de l'Etat. Il apparut très vite, néanmoins, que Patrice Gélard n'était pas prêt à revenir sur ses propositions. Il adopta dès la présentation de son rapport un ton très offensif, que n'ont pas manqué de souligner les orateurs suivants :

Patrice Gélard (UMP), rapporteur. Madame la ministre d'État, je ne vous étonnerai pas en indiquant d'emblée que je ne suis pas en parfaite harmonie avec l'exposé que vous venez de faire. J'ai même des divergences de vues importantes. Toutefois, je tiens à vous féliciter sur un point au moins, celui de ne pas avoir engagé la procédure accélérée. Au cours de la navette parlementaire avec l'Assemblée nationale, nous allons ainsi pouvoir améliorer considérablement ce texte, qui était, au départ, inacceptable. [...] Le désaccord qui subsiste entre vous et nous porte essentiellement sur le problème de l'indemnisation, et d'abord celle des personnels. [...] Certes, ils ne sont que 1 650, mais ce n'est pas une raison pour ne pas respecter les règles essentielles que nous avons toujours adoptées et qui consistent véritablement, dans ce genre de situation, à indemniser intégralement les préjudices causés.

Alain Anziani (SOC). Monsieur le président, madame la Garde des Sceaux, mes chers collègues, je dois dire qu'en écoutant le doyen Patrice Gélard j'ai failli renoncer à prendre la parole. M. le rapporteur a en effet expliqué avec beaucoup de force et de pertinence que les motifs de la réforme étaient inopérants [...]. Au fond, je suis d'accord avec lui sur tous les sujets, ou presque... En effet, après une telle démonstration, il appelle à voter ce projet de loi.

Jean-Jacques Hyst (UMP), président de la Commission des Lois. Amendé !

Virginie Klès (CRC). Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, je suis, comme nombre de mes collègues, dont Alain Anziani, un peu désarçonnée - une fois n'est pas coutume - par la charge de M. le rapporteur : je ne sais pas si ce sont mes propos qui reprennent les siens, ou l'inverse ; en tout cas, son intervention m'a un peu coupé les ailes. Nos assistants auraient-ils, par hasard, travaillé ensemble ? Ou alors, cela signifie que nos arguments sont fondés et parfaitement objectifs, en dépit des affirmations contraires du gouvernement.⁵³³

Les parlementaires présents dans l'hémicycle se trouvaient ainsi en position de devoir arbitrer entre deux positions divergentes, soutenues respectivement par la Garde des Sceaux et par le rapporteur du projet de loi. Cela confrontait les parlementaires de la majorité à un authentique dilemme, dans la mesure où ils devaient choisir entre suivre leur gouvernement et suivre leur commission. Si le suspense était intense, au moins ne se prolongea-t-il guère : dès la discussion générale, il fut établi qu'une grande majorité des sénateurs présents soutiendraient les positions de la commission :

Yves Détraigne (UC). Les conditions dans lesquelles s'effectue cette réforme ne sont pas correctes, notamment au regard des personnes touchées. Notre rapporteur s'est efforcé de remédier à une telle situation. [...] Nous nous félicitons donc des travaux de la Commission des Lois.

⁵³³ Séance du 21/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13196-13208.

Jacques Mézard (RDSE). Monsieur le rapporteur a titré : « une réforme aux modalités discutées. ». C'est le moins que l'on puisse dire, et je tiens de nouveau à saluer le travail du doyen Patrice Gélard, son rapport d'une indépendance d'esprit remarquable, où la technique juridique est au service du sens de l'humain.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Madame le garde des sceaux, si nous partageons pleinement votre objectif de simplification de l'accès à la justice en appel, votre projet de loi ne me semble pas être allé assez loin quant à la réparation des préjudices causés aux avoués et à leurs personnels. Je me félicite, à cet égard, que la Commission des Lois se soit entièrement dédiée à garantir aux avoués et à leurs personnels salariés une indemnisation encore plus juste et à favoriser leur reconversion. Je tiens à saluer le travail de très grande qualité de notre rapporteur Patrice Gélard. [...] Au vu de ces quelques observations, le groupe UMP votera le texte de la Commission des Lois, suivant ainsi le rapporteur qui a fait preuve d'une grande sagacité.

Roland du Luart (UMP). L'objectif à atteindre est clair : parvenir à une juste et équitable indemnisation du préjudice subi par les avoués et leurs personnels. Le Sénat se doit d'y veiller, et je suis certain que M. le rapporteur et M. le président de la Commission des Lois y sont parvenus en adoptant un texte plus équilibré que celui qui nous était présenté.⁵³⁴

Sans grande surprise, donc, tous les amendements de la Garde des Sceaux ayant reçu un avis défavorable de la commission furent rejetés dans l'hémicycle – parfois à l'unanimité. Il est vrai que, la procédure accélérée n'ayant pas été demandée, ces votes intervenaient au début de la procédure parlementaire. Leur portée était ainsi toute relative, dans la mesure où ils seraient suivis d'une seconde lecture et d'une probable discussion en commission mixte paritaire. Plutôt qu'une fronde parlementaire, il serait plus juste ici de parler de menace. Le revers infligé à la Garde des Sceaux n'a *de facto* aucune conséquence définitive, mais il lui signifie clairement jusqu'où les sénateurs sont prêts à aller si d'aventure elle n'infléchissait pas sa position⁵³⁵. Il n'empêche que, lors de cette discussion, non seulement le gouvernement n'a pas été en mesure de faire *enregistrer* ses choix – puisqu'il a été contraint à défendre sa position contre les propositions divergentes de la commission –, mais il n'est pas même parvenu à les faire *accepter*. Dans cette séquence, les parlementaires ont donc bien été en position d'arbitrer entre deux positions divergentes pouvant chacune se prévaloir d'une légitimité différente – la victoire aux élections nationales dans un cas, le consensus éprouvé par la discussion parlementaire dans l'autre.

Il reste un dernier point, essentiel, qu'il me faut évoquer : le rôle des avoués eux-mêmes dans cet affrontement parlementaire. Si les sénateurs de la Commission des Lois se sont engagés avec tant d'implication sur une réforme qu'ils estimaient pourtant mineure et inopportune, c'est

⁵³⁴ *Ibid.*, p.13201-13207.

⁵³⁵ Nous verrons d'ailleurs qu'une partie des dispositions votées durant cette première lecture au Sénat s'insèrent en réalité dans une stratégie de négociation beaucoup plus vaste. Voir chapitre 5, IV-A-2, « Des promesses aux menaces : la valorisation des solutions hors-table ».

avant tout parce que les associations de défense des avoués ont déployé à leur rencontre une intense mobilisation. Il m'a bien entendu été impossible d'analyser directement cette campagne d'information et de conviction menée par un groupe d'intérêt en sa propre faveur – en d'autres termes, une campagne de lobbying. En revanche, les sénateurs eux-mêmes n'ont cessé d'y faire référence au cours de l'examen du projet de loi. Lors d'un entretien privé, Jean-Jacques Hyest m'a ainsi confié que les avoués avaient « bien joué leur coup, en faisant du lobbying très actif ». François Zochetto alla plus loin : dans le huis clos de la commission, il qualifia leur campagne de véritable « harcèlement »⁵³⁶. En séance publique, Yves Détraigne manifesta davantage de bienveillance à leur égard :

Yves Détraigne (UC). Le remplacement des avoués par les avocats pour postuler devant les cours d'appel n'est pas aussi simple à mettre en œuvre qu'il y paraît de prime abord. Je m'en suis aperçu en rencontrant des représentants de cette profession. [...] À titre personnel, je tiens à vous dire, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, que j'ai été frappé par la dignité et l'incompréhension des avoués que j'ai rencontrés. L'un d'eux m'a dit cette phrase : « Notre profession est morte d'invisibilité ». Je crains malheureusement que cette remarque ne reflète bel et bien une triste réalité.⁵³⁷

Lors de l'examen du texte dans l'hémicycle, je me trouvais d'ailleurs dans une loge bondée de spectateurs particulièrement attentifs à l'évolution des discussions – selon toute vraisemblance, des avoués ou salariés d'avoué.

La mobilisation des avoués auprès des membres de la Commission des Lois du Sénat fut donc manifestement soutenue, et indéniablement efficace. Plusieurs raisons peuvent expliquer que les sénateurs aient été réceptifs à leurs arguments, la première tenant sans doute à la composition de cette commission. J'ai déjà eu l'occasion de souligner qu'une grande partie de ses membres étaient issus de professions juridiques : avocats, professeurs de droit public ou de science politique, hauts fonctionnaires. Certes, on ne compte aucun avoué parmi les commissaires, si bien que l'on ne peut guère parler d'une mobilisation corporatiste des législateurs. En revanche, cette proximité professionnelle a probablement contribué à ce qu'une partie des sénateurs prête une oreille attentive aux revendications des associations⁵³⁸. Notons par ailleurs que, en tant que juristes, les avoués avaient probablement une parfaite compréhension de la procédure parlementaire. Ils étaient ainsi en mesure de déployer leur entreprise de lobbying

⁵³⁶ Réunion du 8 décembre 2009. Notes issues de mon journal d'enquête.

⁵³⁷ Séance du 21/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13201. Notons au passage l'étonnant paradoxe soulevé implicitement par Yves Détraigne : en admettant que les avoués soient « morts d'invisibilité », ils surent parfaitement utiliser leur dernier souffle pour se faire connaître des législateurs.

⁵³⁸ En séance publique, le sénateur radical Jacques Mézard confirma, à tout le moins en ce qui le concerne, cette proximité entre les avoués et une partie des commissaires : « J'ai collaboré, pendant trente-sept ans, avec des avoués. Je puis témoigner de leur utilité. [...] Ce soir, s'il est une voix pour dire que nombre d'entre eux n'ont pas mérité une telle fin, ce sera la mienne ». *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13204.

avec une efficacité maximale – par exemple en ciblant en priorité, et très en amont du début de l'examen, les membres de la commission compétente.

Pour autant, il faudrait se garder de donner de la Commission des Lois l'image d'un simple relais d'intérêt. Il est vrai que plusieurs parlementaires conciliants ont accepté de déposer des amendements directement rédigés par des associations d'avoués – reconnaissables d'un coup d'œil à leur exposés des motifs argumenté sur plusieurs pages. Ils se sont néanmoins heurtés systématiquement à l'avis défavorable de Patrice Gélard, qui les estimaient déséquilibrés. Il est certes probable qu'une partie au moins de ses propres amendements lui aient été suggérés par les avoués, mais il s'agit là du déroulement normal de la procédure parlementaire, qui intègre une longue séquence d'auditions. De surcroît, l'une des principales propositions du rapporteur – le recours au juge de l'expropriation – lui a, de son propre aveu, été soufflée par le sénateur radical Michel Charasse⁵³⁹. Si les associations d'avoués apparaissent avoir joué un rôle de donneur d'alerte et de porteur de propositions, elles ne peuvent en revanche se targuer d'avoir *fait* la législation. Il y a bien eu, lors de l'examen de ce projet de loi, une contribution parlementaire propre, élaborée par la commission de manière autonome à l'égard du gouvernement comme des groupes d'intérêt.

Si elle en est l'exemple le plus paroxystique, la réforme de la représentation devant les cours d'appel est loin d'être la seule occurrence d'un clivage entre commission et gouvernement au sein de mon corpus de données. J'aurais notamment pu m'arrêter sur la création des communes nouvelles et des métropoles au sein de la réforme des collectivités territoriales, pour lesquelles les membres de la Commission des Lois du Sénat sont parvenus – une nouvelle fois – à imposer leurs préférences en séance publique contre la volonté du gouvernement. Je mettrai néanmoins plutôt l'accent sur un autre scénario possible, dans lequel le gouvernement obtient gain de cause contre une commission divisée.

2) *L'assujettissement des œuvres d'art à l'ISF : une commission divisée.*

L'intégration de la possession d'œuvres d'art dans l'assiette de l'impôt sur le patrimoine est, en France, une arlésienne du débat parlementaire. En 1982, lorsque la majorité socialiste instaura l'impôt sur les grandes fortunes, les parlementaires décidèrent, au terme d'une longue

⁵³⁹ Propos tenus en commission lors de la réunion du 8 décembre 2009. Tout l'enjeu était de parvenir à élaborer une procédure d'indemnisation plus large que celle du projet de loi, sans pour autant tomber sous le coup de l'article 40 de la constitution, qui limite la capacité des parlementaires à proposer des dépenses supplémentaires. A nouveau, je reviendrai sur cet enjeu lors des développements consacrés à la négociation : voir chapitre 5, IV-A-2, « Des promesses aux menaces : la valorisation des solutions hors-table ».

discussion, d'y soustraire les œuvres d'art. Le principal argument était alors qu'en plus d'être inapplicable, une telle mesure risquait de déstabiliser un marché de l'art déjà moribond. La question ressurgit en 1988 lorsqu'il s'agit de rétablir une imposition du patrimoine – devenue Impôt de Solidarité sur la Fortune –, et se conclut de manière analogue, par l'exonération de la possession d'œuvres de maîtres. Si des amendements furent par la suite régulièrement déposés pour revenir sur cette décision, le débat ne reprit réellement qu'en 1998, à la faveur d'une proposition du député communiste Jean-Pierre Brard. Celui-ci suggérait de faire entrer les œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF, tout en exonérant les possesseurs qui s'engageraient à les présenter régulièrement au public. Bien que d'un rendement fiscal quasi-nul, cet amendement apportait néanmoins des arguments nouveaux, et ne fut rejeté qu'avec une courte majorité.

Il n'était pas surprenant de voir cette question ressurgir en 2011, dans le cadre d'une réforme de l'impôt sur le patrimoine qui avait précisément pour objectif d'en abaisser les taux tout en élargissant l'assiette. De nombreux amendements, déposés par des députés membres des groupes SRC et GDR mais également NC et UMP, proposèrent ainsi d'intégrer les œuvres d'art dans le calcul de l'ISF. L'un d'entre eux était notamment porté par Marc Le Fur, député UMP et vice-président de l'assemblée. Lors de l'examen du texte en commission, le 1^{er} juin 2011, le débat fut aussi bref que surprenant. Après que tous les autres amendements « œuvres d'art » aient été promptement examinés et rejetés, Marc Le Fur présenta le sien – en quelques phrases –, reçut de la part du rapporteur général un avis défavorable – en quelques mots⁵⁴⁰ –... avant de voir, à la surprise générale, sa proposition adoptée par la majorité des présents. Cet amendement n°1233 devenait ainsi la position officielle de l'ensemble de la commission, que le rapporteur général se devait de « rapporter » en séance publique. Il n'était toutefois pas la conséquence d'une prise de décision consensuelle, mais bien d'un rapport de forces enregistré lors d'un vote, ce qui se ressentit lors de l'examen du texte dans l'hémicycle.

En effet, en séance publique, l'amendement de Marc Le Fur n'apparut jamais réellement comme l'expression de la position de la commission. Tout d'abord, aucun des autres amendements identiques ou similaires n'avaient été retirés, si bien qu'il fut examiné comme une proposition parmi d'autres. Ce fut de surcroît Marc Le Fur lui-même qui le défendit – avec emphase il est vrai –, alors que l'amendement était pourtant bien présenté au nom de la Commission des Finances. Gilles Carrez, enfin, ne rapporta son avis « favorable » qu'avec une ardeur toute relative :

⁵⁴⁰ « Avis défavorable. Ce débat revient chaque année. La réforme consiste à ajuster les barèmes, et non à revenir sur le détail des exonérations ». Citation extraite du compte rendu officiel de la réunion. Voir CARREZ Gilles, *Rapport n°3503 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011*, Assemblée nationale, 1^{er} juin 2011, p.103.

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Tous ces amendements ont été rejetés par la commission à l'exception de l'amendement n° 1233 de notre collègue Marc Le Fur. Je n'ai pas réussi à convaincre une majorité de collègues de la nécessité de le repousser. [...] Je propose la création d'un groupe de travail sur ce sujet important. (*Rires.*) Le ministre nous a démontré, à l'occasion de ce collectif remarquablement équilibré, cohérent et qui donne satisfaction à tous, à quel point la réunion d'un groupe de travail pendant plusieurs mois se révélerait utile. Constituons-le donc et, en attendant, je vous propose de rejeter tous ces amendements.⁵⁴¹

En dépit de l'avis *de facto* défavorable exprimé par le rapporteur général et soutenu par le ministre du budget, de nombreux députés exprimèrent leur intention de voter l'amendement de Marc Le Fur, parmi lesquels plusieurs élus Nouveau Centre. Le président du groupe UMP, Christian Jacob, prit alors la parole :

Christian Jacob (UMP). Dans ce débat, il ne faut pas se tromper de sujet. Nous avons un vrai désaccord avec la gauche, qu'il faut assumer.

Christian Eckert (SRC). Le débat porte quand même sur un amendement de M. Le Fur !

Christian Jacob (UMP). [...] Je vois bien la logique de la gauche. Son seul objectif est de détricoter la réforme. Il ne faut donc pas être dupes. Nous avons aussi une vraie opposition de fond sur le principe selon lequel l'impôt serait lié à la détention. [...] Je ne veux pas caricaturer en reprenant, comme il était bon de le faire à une certaine époque, des slogans tels que : « La propriété, c'est le vol », mais on n'en est pas loin.⁵⁴²

En présentant le débat sur l'imposition des œuvres d'art comme la stricte expression d'un clivage gauche/droite – au risque, comme le remarque Christian Eckert, de gommer les nuances d'une configuration beaucoup plus complexe –, Christian Jacob réalisait en réalité un appel à peine voilé à la discipline des élus de la majorité. Marc Le Fur demanda donc à nouveau la parole. Son intervention mérite d'être reproduite en intégralité, tant elle donne l'impression de naviguer aux frontières de la schizophrénie :

Marc Le Fur (UMP). Permettez-moi, mes chers collègues, de vous parler, à titre d'exemple, d'un certain M. Durand, qui est à la tête d'un patrimoine important. Il est aujourd'hui soumis au taux maximal d'ISF, c'est-à-dire 1,8. Il possède 2 millions d'euros et décide de mettre 1 million dans une entreprise. Son investissement est pertinent ; cinq ans après, ce million a doublé et il paye 90 000 euros d'ISF, 190 000 euros d'impôt sur la plus-value - à raison de 19 % sur un million -, sans oublier 123 000 euros de prélèvements sociaux. Au total, cela fait 403 000 euros. Il a investi chez nous, cher Pierre Méhaignerie, dans l'agro-alimentaire, créant par la même occasion des emplois.

Il investit son autre million d'euros dans l'art en achetant une toile de maître ou bien un artiste qui monte. Admettons, pour que les termes de la comparaison soient identiques, qu'il revend également cette œuvre 2 millions d'euros. La réalisation économique est donc la même. Sur ces deux millions... (*Murmures sur les bancs du groupe UMP.*) Laissez-moi finir, pour que l'opinion sache ce qu'il en est exactement. Sur ces 2 millions, il y a 4,5 % d'imposition forfaitaire sur le prix de vente, c'est-à-dire 90 000 euros, et il paie 10 000 euros au titre de la CRDS.

⁵⁴¹ *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56-3 A.N. (C.R.), p.3800-3801.

⁵⁴² *Ibid.*, p.3806.

D'un côté, il a donc payé 403 000 euros d'impôts et, de l'autre, environ 100 000 euros. Le différentiel fiscal entre ces deux investissements est de 300 000 euros. Mes chers collègues de la majorité, sommes-nous du côté de l'entreprise, de ceux qui créent de l'activité et de l'emploi, ou bien du côté de ceux qui spéculent ? (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) Cela dit, monsieur le président, je suis un esprit positif. J'ai entendu le ministre, et plus encore le rapporteur général. J'ai compris que l'on s'oriente vers un examen du calcul de la fiscalisation au moment de la mutation. Au vu de ces éléments, je crois que notre débat a progressé. De ce fait, je retire mon amendement et autorise le rapporteur général à retirer celui de la commission. (*Exclamations sur les bancs des groupes NC, SRC et GDR.*)⁵⁴³

On ne peut qu'être frappé par le contraste entre le violent plaidoyer de Marc Le Fur en faveur de la taxation des œuvres d'art (« Mes chers collègues de la majorité, sommes-nous du côté de l'entreprise, de ceux qui créent de l'activité et de l'emploi, ou bien du côté de ceux qui spéculent ? »), et sa décision consécutive de retirer son amendement (« Je crois que notre débat a progressé. De ce fait, je retire mon amendement »). La suite de la discussion ne réservait dès lors qu'un suspense modéré : les députés passèrent rapidement au vote des amendements en discussion, qui furent tous rejetés.

S'il est délicat de tirer des conclusions définitives d'un exemple unique, cette séquence nous permet néanmoins de dégager plusieurs éléments – qui se trouveront confirmés par des analyses ultérieures. On constate en premier lieu que la position du gouvernement apparaît beaucoup moins délicate dès lors qu'il peut s'appuyer sur le soutien implicite du rapporteur du texte. Bien que l'amendement 1233 soit présenté « au nom de la Commission des Finances », il revient en réalité à Marc Le Fur de le défendre. La structure argumentative n'oppose donc pas tant la commission au gouvernement qu'un groupe de députés au rapporteur et au ministre. Les parlementaires présents demeurent certes les arbitres de la controverse, mais ils n'ont plus à choisir entre deux institutions pouvant chacune revendiquer leur loyauté. Cela explique que le président du groupe majoritaire, sentant la situation susceptible de leur échapper, puisse se permettre de prendre la parole pour appeler directement ses députés à la discipline. Quant au retrait de Marc Le Fur, il souffre deux interprétations divergentes. Il est envisageable qu'il ait réellement accepté de ployer devant les sollicitations convergentes du président de son groupe parlementaire, du rapporteur général de sa commission et du ministre de son gouvernement⁵⁴⁴. Mais il est également possible que son amendement n'ait été depuis l'origine qu'un « amendement d'appel », ayant pour seul objectif d'inscrire le sujet dans l'agenda politique et

⁵⁴³ *Ibid.*, p.3806-3807.

⁵⁴⁴ Ce retrait pourrait alors être le fruit d'une véritable conviction personnelle : Marc Le Fur aurait réalisé que sa proposition soulevait effectivement un certain nombre de problèmes, et devait être retravaillée. Au contraire, il pourrait plutôt s'agir d'une dynamique de négociation, que celle-ci pivote sur des gratifications négatives – menaces en cas de non-retrait – ou positives – promesses en cas de retrait.

d'entraîner la constitution d'un groupe de travail⁵⁴⁵. Dans un cas comme dans l'autre, cet exemple nous montre que, lorsqu'il entre en conflit avec le gouvernement, l'avis enregistré formellement en commission n'a que peu de poids tant qu'il n'est pas porté par une volonté commune – ou du moins largement majoritaire – de soutenir le désaccord en séance publique.

Au terme de ces développements, les commissions parlementaires n'apparaissent en rien comme les esclaves serviles de l'exécutif. Certes, plus de 90% des amendements étudiés ont vu l'avis du gouvernement suivi par la commission, et confirmé par le vote des parlementaires. De surcroît, lorsqu'un désaccord émerge, il arrive qu'il ne soit le fait que d'une courte majorité de circonstance constituée contre le rapporteur du texte lors d'une réunion de commission. Le soutien « personnel » apporté par ce dernier au gouvernement suffit alors généralement – mais pas toujours, nous le verrons – à emporter le vote dans l'hémicycle. Il arrive en revanche qu'une position commune soit soutenue par les commissaires contre le gouvernement. Les exemples cités précédemment suffisent à montrer que ce type de désaccord n'émerge pas seulement aux marges des projets de loi, mais peut parfaitement concerner des dispositions situées à leur fondement – qu'il s'agisse de l'indemnisation des avoués et professionnels d'avoués, des modalités de constitution d'une ville nouvelle ou de l'indépendance fiscale des communes au sein des métropoles. En séance publique, les parlementaires sont alors bien en situation d'*arbitrer* entre deux positions divergentes, pouvant chacune se prévaloir d'une légitimité différente – la victoire aux élections nationales dans un cas, le consensus éprouvé par la discussion parlementaire dans l'autre –, et portées chacune par un acteur susceptible de faire appel à la loyauté des élus de la majorité – un ministre de leur gouvernement d'une part, le rapporteur de leur commission d'autre part.

Si les avis rendus par le gouvernement et la commission sont effectivement au cœur de l'examen des amendements dans l'hémicycle, ils n'en constituent pas pour autant l'alpha et l'oméga. Il arrive au contraire qu'ils échouent à s'imposer contre la position exprimée par un parlementaire isolé, dès lors que celui-ci apparaît comme le porte parole d'un groupe influent au sein de la société civile.

⁵⁴⁵ Sur la pratique des amendements d'appel, voir chapitre 5, III-B-1, « L'élaboration du consensus : des séquences de réflexion ».

B- Le gouvernement et la commission tenus en échec par un parlementaire porte parole de la société civile

Si l'on a pu parler « d'arbitrage » dans le cas d'un désaccord entre la commission et le gouvernement tranché par les parlementaires en séance publique, c'est parce que les deux acteurs en conflit – rapporteur et ministre – sont *a priori* susceptibles, l'un comme l'autre, de faire appel à la loyauté des élus de la majorité. Mais ministres et rapporteurs ne sont pas les seuls à pouvoir revendiquer une telle légitimité. En tant que porte-parole de groupes issus de la société civile, certains parlementaires bénéficient d'une influence particulière dès lors que le texte en discussion les concerne spécifiquement. La réforme des collectivités territoriales nous en offrira une illustration qui, pour être un cas exceptionnel à certains égards, n'en est pas moins pertinent.

1) L'Association des Maires de France, une institution influente

Nous avons vu que, en ce qui concerne son volet dédié à l'intercommunalité, la réforme des collectivités territoriales a fait l'objet d'un clivage entre les deux assemblées⁵⁴⁶. Au sein de la Chambre Basse, les députés de la majorité sont apparus largement fidèles au projet de loi déposé par le gouvernement. Ils suivaient en cela leur rapporteur Dominique Perben, député très influent⁵⁴⁷, et surtout ancien membre du Comité de réflexion missionné par le Président de la République pour dessiner les contours de la réforme, dont la présidence avait été confiée à Edouard Balladur. Les sénateurs entendaient au contraire s'inspirer davantage de la mission temporaire d'information constituée au sein de la Haute Assemblée – en réaction, précisément, à la création du Comité Balladur. Présidée par le sénateur UMP Claude Bellot, la rédaction du rapport y avait été confiée conjointement à la sénatrice centriste Jacqueline Gourault, vice-présidente de l'Association des Maires de France (AMF), et au sénateur socialiste Yves Krattinger, vice-président de l'Assemblée des Départements de France (ADF)⁵⁴⁸. De la part des sénateurs – dont le collège électoral est composé à 90% d'élus locaux –, cette mission dénotait

⁵⁴⁶ Sur cette question, voir *supra*, Chapitre 2, III-B : « Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales ».

⁵⁴⁷ Dominique Perben a été quatre fois ministre sous la présidence de Jacques Chirac, entre 1993 et 2007.

⁵⁴⁸ *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information n° 471 du Sénat, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, par Claude Belot, président, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, rapporteurs, juin 2009.

ainsi la volonté de défendre, dans une perspective largement transpartisane, les préférences exprimées par les associations d'élus⁵⁴⁹.

Le projet de loi débuta son parcours parlementaire au Sénat, où il fut considérablement modifié par la Commission des Lois – en particulier dans ses dispositions ayant trait à l'intercommunalité. Jacqueline Gourrault fit notamment adopter en réunion de nombreux amendements qui tendaient à rapprocher le texte des propositions contenues dans le rapport qu'elle avait elle-même cosigné – avec, en général, la bénédiction du rapporteur Jean-Patrick Courtois⁵⁵⁰. En séance publique, le gouvernement échoua à imposer un retour à sa rédaction originelle, les sénateurs préférant suivre le texte élaboré par leur Commission des Lois⁵⁵¹. La discussion se poursuivit donc à l'Assemblée nationale. En commission, les ministres n'eurent aucun mal à rétablir, avec le concours du rapporteur Dominique Perben, une grande partie de leurs dispositions initiales – notamment concernant le statut des métropoles et la création des communes nouvelles. En séance publique toutefois, ils se heurtèrent une nouvelle fois à l'opposition des associations d'élus. Au sein de l'hémicycle du Palais Bourbon, celles-ci parlaient d'une de leurs voix les plus puissantes : celle de Jacques Péliassart, député UMP et président de l'AMF. Bien que ses amendements témoignaient de la recherche d'un certain équilibre, dans la mesure où ils allaient généralement moins loin que les dispositions votées par la Haute Assemblée, une partie d'entre eux entraient directement en contradiction avec le texte de la Commission des Lois, et reçurent donc dans l'hémicycle un double avis négatif du rapporteur et du gouvernement. Jacques Péliassart parvint néanmoins à faire adopter certaines de ses propositions⁵⁵².

Le processus de formation des communes nouvelles constitue probablement l'exemple le plus illustratif de ce rapport de forces. L'objectif recherché par le gouvernement consistait à

⁵⁴⁹ Les préférences des associations d'élus avaient été largement reprises dans l'avant projet de loi « MODELOC », en préparation dès 2005, et ajourné en novembre 2008 alors qu'il était sur le point d'être présenté en Conseil des ministres. Le Président de la République s'était alors finalement prononcé pour une réforme plus ambitieuse, à même de réduire les dépenses liées à l'empilement des structures territoriales, et qui avait mené à la constitution du Comité Balladur. Voir notamment LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », dans LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, p.21-46.

⁵⁵⁰ L'ensemble de ces amendements avaient par ailleurs été déposés en double par Gérard Collomb, sénateur-maire socialiste de Lyon et président de l'Assemblée des Communautés Urbaines de France. Il ne s'agissait donc pas d'initiatives individuelles, mais bien de propositions concertées portées par les différentes associations d'élus.

⁵⁵¹ Il y a là un nouvel exemple tendant à prouver que, lorsqu'il existe un consensus au sein de la commission saisie au fond pour s'opposer au gouvernement, il devient difficile pour ce dernier d'imposer ses préférences en séance publique.

⁵⁵² Au total, sur les deux lectures à l'Assemblée nationale, Jacques Péliassart put se targuer d'avoir fait adopter 76 amendements – dont un grand nombre avait, toutefois, reçu un avis favorable du gouvernement. Voir notamment LE LIDEC Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans DE MAILLARD Jacques, SUREL Yves (dir.), *Politiques Publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.189-210 (ici p.198).

relancer le processus de fusion de communes, afin de contribuer à rationaliser le maillage territorial en milieu rural – sur la base, bien entendu, du volontariat. Il s’agissait déjà de l’objectif poursuivi par la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971, dont la procédure était si exigeante qu’elle n’avait, de fait, presque jamais été utilisée. Afin de limiter les possibilités de blocage, le projet de loi du gouvernement prévoyait que la commune nouvelle pourrait être créée si les deux-tiers des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population en faisaient la demande. Aurait alors suivi une consultation de la population à la majorité simple – celle-ci devant toutefois réunir un nombre de voix au moins égal au quart des inscrits de la totalité des communes regroupées dans la commune nouvelle. Il ressort d’une telle procédure qu’une petite commune, de quelques dizaines d’habitants, aurait parfaitement pu se voir intégrée de force dans une commune nouvelle, quand bien même tant son conseil municipal que ses habitants y auraient été opposés. Au Sénat, la Commission des Lois s’était prononcée pour une procédure beaucoup plus exigeante. La consultation des habitants devenait systématique, même lorsque la demande de création d’une commune nouvelle émanait de l’ensemble des conseils municipaux concernés. Les résultats du référendum étaient en outre appréciés commune par commune, et non plus sur la globalité de la commune nouvelle en formation – tout en conservant la règle d’une majorité devant représenter au moins le quart des électeurs inscrits dans chaque commune. Il suffisait donc que la majorité des habitants d’une toute petite commune se prononcent en défaveur du processus de formation pour que celui-ci soit tenu en échec.

La Commission des Lois de l’Assemblée nationale se prononça, sans grande surprise, pour un retour au texte initial. Aux yeux des ministres présents et de Dominique Perben, la procédure imaginée par le Sénat se serait révélée encore plus exigeante que la loi Marcellin, et aurait donc irrémédiablement conduit à l’impossibilité pratique de mettre en œuvre le dispositif. Le débat ne manqua toutefois pas de ressurgir en séance publique, où Jacques Pélissart proposait une troisième voie : exiger que l’ensemble des conseils municipaux se prononcent favorablement sur le projet de création d’une commune nouvelle, tout en supprimant la nécessité d’obtenir ensuite l’approbation des électeurs. Voici les échanges – reproduits ici de manière largement écourtée – auxquels donna lieu l’examen de cette proposition dans l’hémicycle⁵⁵³ :

Jacques Pélissard (UMP). Une commune nouvelle, c’est la disparition de communes anciennes : des communes acceptent de disparaître au profit d’une structure nouvelle. La commune nouvelle seule aura, selon la loi, la qualité de collectivité territoriale. Le moins que l’on puisse demander, c’est le consentement des communes, le volontariat des communes.

⁵⁵³ Le dispositif proposé par Jacques Pélissart s’étendait en réalité sur deux amendements, n°138 rectifié et n°150. Il s’agit ici de l’examen du premier d’entre eux, qui concerne l’initiative de la création des communes nouvelles. Une fois celui-ci adopté, l’examen de l’amendement n°150 occasionna des échanges plus brefs – mais tout aussi dissensuels.

Or, en l'état, le texte bafoue le principe du volontariat. [...] Sur le volet initiative, je vous demande solennellement, monsieur le ministre, de ne pas permettre à une majorité qualifiée de s'imposer abusivement à des communes qui seraient contraintes, sans leur consentement, à une disparition totale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Dominique Perben (UMP), rapporteur. La commission a émis un avis défavorable. Nous avons bien réfléchi à la question après avoir pris connaissance du projet du gouvernement et des débats qui s'étaient déroulés au Sénat. Le texte qui nous a été transmis rendait en réalité impossible la création de communes nouvelles. Nous proposons que [...]. C'est une dynamique qui peut débloquent des situations dans des communes de trente, quarante, cinquante habitants. Nous sommes à l'heure de vérité. Il faut savoir ce que l'on veut. Si on considère que, dans un certain nombre de cas, la vie locale devient trop difficile, avec des coûts de fonctionnement disproportionnés par rapport aux enjeux, on se servira de cette loi pour avancer

Mme la présidente. Quel est l'avis du gouvernement ?

Michel Mercier, ministre. Le gouvernement pense que la création de communes nouvelles peut être une vraie solution dans un certain nombre de cas parce que cela permettra d'agrandir les territoires des intercommunalités et d'approfondir l'intégration dans d'autres intercommunalités. Mais, pour que ce système fonctionne, il faut qu'il soit suffisamment souple. Ce qui ressort des travaux de la Commission des Lois est relativement simple et clair. [...] Le système est fait pour éviter qu'une seule commune puisse s'opposer à ce que l'ensemble de la population soit consultée. [...] Très honnêtement, je considère que le texte de la Commission des Lois marque un vrai progrès par rapport à celui du Sénat.

Marie-Françoise Pérol-Dumont (SRC). Monsieur le ministre, vous ne semblez vous-même pas vraiment convaincu par vos propres propos. Le Sénat, dans sa grande sagesse, avait remis les choses un peu en place. [...] Vouloir faire perdre du pouvoir aux élus locaux et vouloir détricoter notre architecture est une très mauvaise chose. Nous soutenons donc l'amendement de M. Pélissard. [...]

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Il faut savoir de quoi nous parlons. Aujourd'hui, aux termes de la loi Marcellin, si les communes sont unanimes, elles peuvent fusionner. Et que se passe-t-il depuis une dizaine d'années ? Rien ! Donc, si l'on ne change pas la loi, il ne se passera toujours rien. [...]

Richard Mallié (UMP). Monsieur le rapporteur, je puis vous dire une chose : les gens ont soif de proximité, de convivialité. Pourquoi une commune devrait-elle être intégrée d'office dans une commune nouvelle si elle ne le veut pas ? Les autres pourront toujours le faire. C'est la convivialité, le côté humain des communes que l'on met ici en cause et je ne peux donc voter une telle disposition.

Michel Hunault (NC). Monsieur le rapporteur, Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, a une grande expérience et il a raison de défendre son amendement. En effet, si l'on veut éviter l'interprétation de nos collègues de l'opposition selon laquelle ce texte viserait à faire disparaître des communes, il faut laisser à celles-ci la liberté de choix et ne pas imposer l'intégration dans une commune nouvelle à celles qui ne le voudraient pas.

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix [cet] amendement.

*(L'amendement est adopté.)*⁵⁵⁴

En dépit des efforts du gouvernement et du rapporteur de la commission – qui est intervenu à deux longues reprises –, Jacques Pélissart parvint ainsi à obtenir le soutien de la majorité des députés présents dans l'hémicycle, au terme d'une longue séquence dans laquelle de nombreux élus, issus de groupes divers, s'exprimèrent pour lui apporter leur soutien. Le dispositif proposé

⁵⁵⁴ Séance du 31/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°50-2 A.N. (C.R.), p.3866-3868.

par le président de l'AMF intégra ainsi la navette parlementaire – bien qu'il fut par la suite remis en cause⁵⁵⁵.

Il s'agit bien, ici, d'un cas où les parlementaires ont été arbitres de deux propositions divergentes qui leurs étaient soumises en séance publique. Cette situation diffère toutefois de la précédente, qui voyait s'affronter la commission et le gouvernement, dans la mesure où le conflit de légitimité n'est pas le même. Celui-ci ne voit plus s'opposer la victoire aux élections nationales à l'épreuve de la discussion parlementaire, mais plutôt l'onction du suffrage universel à la position de porte parole d'un groupe de la société civile. A cet égard, la position de Jacques Péliissard est très spécifique, dans la mesure où 45% des députés de la XIII^e Législature étaient également maires, et 83% élus locaux⁵⁵⁶. On comprend dès lors pourquoi ils ont pu préférer suivre la position de l'AMF, plutôt que celle de leur commission. En l'espèce, les députés – et notamment les députés de la majorité – ont voté en maires plus qu'en parlementaires, c'est à dire qu'ils ont préféré suivre le président de leur association d'élus plutôt que le rapporteur de leur commission ou le ministre de leur gouvernement.

2) *Les élus des territoires de montagne, une influence relative*

Si Jacques Péliissart constitue indéniablement un exemple très particulier au sein de l'Assemblée nationale, il ne s'agit pas pour autant de la seule situation dans laquelle le gouvernement s'est trouvé confronté à un acteur pouvant revendiquer une légitimité extra-parlementaire. Il en est allé de même avec les associations rassemblant les élus des territoires de montagne. Celles-ci constituent un groupe de pression très influent au Parlement. Depuis la reconnaissance de la spécificité des zones montagneuses par la loi du 9 janvier 1985, les députés et sénateurs qui en sont issus veillent à ce que la législation prenne systématiquement en considération les difficultés particulières auxquels les habitants de ces territoires sont confrontés. Lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, cette mobilisation prit notamment la forme d'un combat pour infléchir la répartition des conseillers territoriaux par département. En effet, dans les territoires de montagne, les communes sont dispersées et la route difficile, si bien qu'il aurait fallu proportionnellement plus d'élus par habitant que dans les zones rurales – *a*

⁵⁵⁵ Lors de la deuxième lecture, le rapporteur de la Commission des Lois du Sénat proposait d'adopter le dispositif proposé par Jacques Péliissart, estimant qu'il s'agissait d'une solution d'équilibre. Les commissaires préférèrent néanmoins suivre les sénateurs Jean-Pierre Sueur (SOC) et Jean-Renée Lecerf (UMP), qui plaidaient pour un retour au dispositif qu'ils avaient voté en première lecture – une position qui triompha à nouveau, en séance publique, contre le gouvernement. A l'Assemblée nationale, Dominique Perben défendit à nouveau le rétablissement du dispositif originel, qu'il parvint cette fois à faire voter en séance publique. La commission mixte paritaire adopta finalement une hybridation des deux dispositifs qui, en pratique, s'approchait de la solution défendue par Jacques Péliissart.

⁵⁵⁶ BACH Laurent, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Rue d'Ulm, 2012, p.24.

fortiori urbaines – pour accomplir un travail de proximité similaire. L'Association Nationale des Élus de Montagne (ANEM) portait en ce sens une double revendication : tout d'abord, le principe d'un seuil minimal de conseillers territoriaux par département – ce qui répondait de fait à la situation des territoires de montagne – ; ensuite, la fixation de ce seuil à 20 conseillers par département.

Toutes ces questions auraient initialement dû être tranchées dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux, déposé au Sénat par le gouvernement en même temps que la réforme des collectivités territoriales, et devant être examiné à sa suite. Cela a autorisé la Commission des Lois du Sénat à demander en première lecture, avec succès, le rejet de tous les amendements portant sur la répartition des élus par département. A l'Assemblée nationale, le gouvernement s'est toutefois trouvé confronté à la méfiance des députés centristes, qui n'entendaient pas se prononcer sur le principe des conseillers territoriaux sans connaître les modalités de leur élection. Il a donc été contraint à réintégrer en toute hâte ces dispositions dans le projet de loi en discussion. Dès lors, les amendements des élus montagnards ne pouvaient plus être renvoyés d'un revers de main à l'examen d'un texte ultérieur. Le tableau de répartition des conseillers territoriaux proposé par le gouvernement leur donnait satisfaction sur le principe d'un seuil minimal d'élus par département. Ce seuil avait néanmoins été fixé en deçà de leur revendication, à 15 conseillers au lieu de 20.

Cette question fut tranchée en séance publique, où un amendement relevant le seuil minimal de conseillers territoriaux par département avait été déposé par Vincent Descoeur, député UMP du Cantal et membre très influent de l'ANEM⁵⁵⁷. Un amendement identique était en outre porté par Albert Likuvalu au nom du groupe socialiste, si bien qu'il existait potentiellement une majorité d'idée dans l'hémicycle autour du seuil de 20 conseillers⁵⁵⁸. Malgré l'avis défavorable du gouvernement et de la commission, plusieurs parlementaires prirent la parole pour défendre ces amendements, dont une députée membre du groupe UMP. Le rapporteur Dominique Perben fut alors contraint de s'exprimer une nouvelle fois, pour appeler la majorité à la discipline. A sa suite, Martial Saddier, député UMP et ancien président de l'ANEM, demanda la parole pour indiquer qu'il se rangeait derrière le gouvernement, et les amendements en discussion furent, sans surprise, rejetés :

⁵⁵⁷ Il était à l'époque pressenti pour en prendre la présidence, qui lui fut effectivement confiée quelques mois plus tard, en octobre 2010.

⁵⁵⁸ Un troisième amendement avait initialement été déposé par Jean-Pierre Marcon au nom de la Commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. Il le retira néanmoins en séance publique, s'estimant largement satisfait par la position du gouvernement – qui n'était pas connue au moment de la réunion de la commission.

Vincent Descoeur (UMP). Je l'ai dit dans la discussion générale, je suis favorable au conseiller territorial, mais si je pense qu'il peut siéger dans deux assemblées, je considère que le nombre de quinze est insuffisant. Neuf départements seraient concernés par le relèvement du seuil de quinze à vingt. [...] L'adoption de cet amendement se traduirait par une augmentation d'un nombre que je qualifierais de minime, de trente-quatre élus, qui viendraient s'ajouter aux 3 471 prévus. Vous conviendrez que cette proposition n'est pas inflationniste. J'insiste pour qu'un geste soit fait en faveur de ces neuf départements ruraux ou de montagne, considérant que cette proposition est tout à fait raisonnable.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Dominique Perben (UMP), rapporteur. La commission a repoussé ces amendements à la suite d'un travail approfondi qui a abouti à considérer que la proposition du gouvernement sur le tableau était satisfaisante. Celle-ci respecte en effet le minimum de quinze élus par département, mais d'une manière exceptionnelle. [...] Il permet de n'avoir que quatre exceptions et pas neuf, ce qui serait le cas si on passait à vingt conseillers. C'est à mon avis plus facilement acceptable par le Conseil constitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

Michel Mercier, ministre. M. Marleix avait pris un engagement clair au congrès de l'ANEM l'année dernière, celui de faire des exceptions pour les départements les plus ruraux de telle façon qu'aucun département ne compte moins de quinze conseillers territoriaux. [...] Aller au-delà nous ferait prendre un risque fort d'inconstitutionnalité. Pour ce motif, je donne un avis défavorable à ces amendements.

Jean-Louis Gagnaire (SRC). Le débat qui vient d'avoir lieu au sein de la majorité illustre bien le fait que vous vous trouvez dans une impasse s'agissant du conseiller territorial. Chacun a conscience qu'avec quinze conseillers territoriaux on n'assurera pas la couverture d'un département, de montagne ou autre, comme c'est le cas aujourd'hui, avec un nombre bien plus élevé de conseillers généraux [...].

Henriette Martinez (UMP). Lors du congrès de l'ANEM à l'Argentière-La Bessée, M. Marleix avait annoncé un seuil de quinze conseillers territoriaux. Je le remercie de s'y être tenu. [...] Mais je suis attentive à l'égalité des conditions de travail. Et entre les quinze conseillers territoriaux des Hautes-Alpes et ceux d'Aix ou de Marseille, elle ne sera pas assurée. [...] Si l'on pouvait accorder une représentation plus importante aux départements de montagne, j'en serais très satisfaite. Mais j'apprécie déjà l'effort qui a été fait et je vous en remercie. Excusez-moi si j'en demande un peu plus aujourd'hui.

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Chacun doit être très attentif aux conséquences du vote qui va intervenir. Je crois pouvoir dire que [le tableau] auquel nous sommes parvenus est tout à fait équitable. Il préserve dans les meilleures conditions possibles, compte tenu des règles constitutionnelles que nous devons respecter, la représentation des départements ruraux et de montagne. [...] Au-delà de cela, nous risquons d'avoir des difficultés importantes. C'est ma responsabilité de rapporteur de le rappeler. Soyons donc bien attentifs aux conséquences du vote auquel nous allons procéder.

Martial Saddier (UMP). [...] Compte tenu de ce que nous avons déjà obtenu, du consensus au congrès de l'ANEM de l'automne dernier et de l'enjeu constitutionnel, je souligne, notamment auprès des élus de montagne, le risque de tout perdre que nous prendrions en voulant obtenir un peu plus. La sagesse serait, avec peut-être un engagement du gouvernement d'examiner la question, que l'on profite de la navette pour examiner s'il serait possible, sans grand risque, d'augmenter le nombre de conseillers territoriaux pour les quelques cas évoqués à juste titre par Henriette Martinez et Vincent Descoeur.

(Les amendements identiques n^{os} 98 et 419 ne sont pas adoptés.)⁵⁵⁹

Le déroulement de ce débat ne peut manquer d'évoquer l'examen, lors du PLFR 2011, des amendements proposant d'intégrer la possession d'œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF. Certes, contrairement à la proposition soutenue puis retirée par Marc Le Fur, ici ce n'est pas Vincent

⁵⁵⁹ Séance du 28/05/2010, *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°49 A.N. (C.R.), p.3734-3736.

Descoeur lui-même qui accepte de baisser les armes, mais un autre représentant de l'ANEM – Martial Saddier. Il semble néanmoins évident qu'il n'y a là qu'un artifice dans les prises de parole, permettant au défenseur de l'amendement de ne point se déjuger trop explicitement : derrière le silence de Vincent Descoeur transparait son consentement, si bien que l'intervention de Martial Saddier engage manifestement tous les représentants de l'ANEM. On constate à nouveau combien il est difficile pour un parlementaire de la majorité de soutenir sans faillir son point de vue contre l'avis du ministre et du rapporteur, puisse-t-il se prévaloir d'une légitimité spécifique, intra-parlementaire (l'épreuve de la discussion en commission) comme extra-parlementaire (la représentation d'un groupe de la société civile).

L'exemple des parlementaires élus dans un département de montagne, aussi anecdotique qu'il puisse paraître, présente un intérêt analytique majeur. On ne peut certes exclure que, dans le cas des amendements défendus par le président de l'Association des Maires de France, les députés aient manifesté un réflexe largement corporatiste, agissant davantage en élus municipaux qu'en représentants nationaux. Mais si près de la moitié des parlementaires sont aussi maires, ils sont beaucoup moins nombreux à porter les intérêts des territoires de montagne⁵⁶⁰. Le fait que le rapporteur du projet de loi lui-même ait dû faire appel à la discipline du groupe majoritaire prouve qu'une position portée par le représentant d'un groupe de la société civile, et défendue avec vigueur dans l'hémicycle, est susceptible de s'imposer contre les avis convergents du gouvernement et de la commission. Là encore, les parlementaires – et avant tout les membres de la majorité – ont bien été les arbitres de désaccords dans lesquels le gouvernement aurait pu être battu en séance publique.

C- La commission saisie au fond tenue en échec par une commission saisie pour avis

Les textes de loi examinés au Parlement sont renvoyés, dans chaque assemblée, devant l'une des commissions permanentes qui est dite saisie « au fond »⁵⁶¹. Les autres commissions peuvent toutefois se saisir « pour avis » de tout ou partie d'un texte en discussion. Un rapporteur pour avis est alors désigné afin d'examiner les amendements déposés par les commissaires, et de proposer les siens. Les propositions adoptées en réunion deviennent celles de la commission, et

⁵⁶⁰ Un peu moins de 5% des parlementaires sont membres de l'ANEM.

⁵⁶¹ Il s'agit aujourd'hui de la procédure normale. La constitution de 1958 prévoit bien qu'une commission *ad hoc* puisse être constitué pour examiner un texte, mais cette disposition n'a été utilisée que très exceptionnellement – avant tout dans les rares cas où il a été impossible de départager deux commissions s'estimant chacune compétente.

sont défendues à ce titre dans l'hémicycle. Il n'est pas rare que des désaccords émergent entre la commission saisie au fond et l'une des commissions saisie pour avis. Dans une telle situation, les parlementaires se trouvent une nouvelle fois en situation de jouer le rôle d'arbitre. J'envisagerai cette configuration à travers deux exemples : je passerai rapidement sur le clivage qui a opposé, à l'Assemblée nationale, la Commission des Lois aux deux Commissions des Finances et du Développement durable sur la question du seuil d'accès au statut de métropole, avant d'envisager la lutte fratricide, au Sénat, entre la Commission des Finances et la Commission de la Culture.

1) *Le seuil d'accès au statut de Métropole*

L'un des objectifs de la réforme des collectivités territoriales était de donner plus de visibilité et d'attraction aux grandes agglomérations françaises, en leur confiant davantage de moyens d'action. Elle introduisait ainsi le statut de métropole, un nouveau type d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) ayant pour spécificité de pouvoir se voir transférer une partie des compétences départementales et régionales. Au terme d'une longue négociation préalable, notamment avec les membres de la Commission des Lois du Sénat, le gouvernement avait fixé le seuil d'accès à ce nouveau statut à 450.000 habitants. Il s'agissait d'un seuil largement pragmatique, déterminé par la double-volonté de ne pas priver l'une des deux capitales européennes de ce statut – Strasbourg –, tout en ne s'engageant pas dans une logique de dérogations. Il fut logiquement conservé lors de l'examen en commission, puis adopté en séance publique malgré de nombreux amendements proposant des seuils alternatifs.

A l'Assemblée nationale, lors de la réunion du 12 mai 2010, la Commission des Lois décida de confirmer le choix du Sénat, sur les conseils de son rapporteur Dominique Perben. Celui-ci avait toutefois déjà dû se montrer inflexible à l'égard de deux propositions concurrentes, défendues en commission avec une grande ardeur par Philippe Vigier (NC), rapporteur pour avis de la Commission des Finances, et Jérôme Bignon (UMP), rapporteur pour avis de la Commission du Développement durable⁵⁶². Ils proposaient de relever le seuil d'entrée dans le statut métropolitain à respectivement 600.000 et 1.000.000 d'habitants – dans le premier cas pour prévenir d'éventuels effets d'aubaines financiers, dans le second en vertu d'une conception différente de la notion de métropole⁵⁶³. Comme toujours, ce débat n'était toutefois clos que

⁵⁶² On retrouve ici le huis clos relatif des réunions de commissions de l'Assemblée nationale, qui permet à des députés membres d'autres commissions d'y déposer et défendre des amendements. Voir *supra*, chapitre 3, I-B, « Du huis clos au sentiment de clôture ».

⁵⁶³ Il était impossible, pour les parlementaires, de proposer un abaissement du seuil d'entrée dans le statut métropolitain – en vertu de l'article 40 de la constitution, qui limite leur capacité à proposer des mesures entraînant

temporairement, puisqu'il ressurgit à la faveur de l'examen du texte en séance publique. La situation était alors plus délicate pour Dominique Perben, puisqu'il pouvait craindre que ces deux rapporteurs pour avis, qui avaient été suivis dans leurs commissions respectives, soient soutenus dans l'hémicycle par leurs collègues commissaires. En réalité, si le débat fut effectivement long, son résultat n'a jamais fait grand doute. Tout d'abord parce que, des trois positions, le gouvernement soutenait celle de la Commission des Lois. Surtout, il s'agissait du seuil le plus bas et donc, du point de vue des élus locaux, de la position la plus généreuse. Les députés confirmèrent ainsi, sans grandes difficultés, le seuil initial de 450.000 habitants. Il est indéniable néanmoins que, ce faisant, ils avaient arbitré entre trois positions divergentes pouvant chacune revendiquer d'avoir passé l'épreuve de la discussion parlementaire au sein de sa propre commission.

2) *Au Sénat, une guerre fratricide entre la Culture et les Finances*

De toutes les situations où les parlementaires doivent trancher en séance publique un différent opposant deux rapporteurs, les affrontements récurrents entre la Commission des Finances et la Commission de la Culture du Sénat constituent probablement l'un des cas paroxystiques. Ces deux commissions tendent naturellement à exprimer des préoccupations divergentes. D'un côté, les membres de la Commission des Finances ont à cœur de maîtriser autant que possible le déficit des comptes publics, particulièrement dans un contexte de crise économique⁵⁶⁴. Le domaine de la culture se présente à eux comme l'un de ceux où les coupes budgétaires sont le moins susceptibles d'entraver la croissance économique. Au contraire, les membres de la Commission de la Culture cherchent avant tout à pérenniser, sinon même faire progresser les investissements culturels. Il est donc fréquent que ces deux commissions défendent des points de vue opposés, qui doivent être tranchés en séance publique. A ce titre, il me faut citer le double témoignage des sénateurs Philippe Marini (UMP) et Nicole Bricq (SOC), alors respectivement président et rapporteur général de la Commission des Finances, lors de la réunion du 7 décembre 2011 :

Sur le rapport présenté par Nicole Bricq concernant le quatrième PLFR pour 2011 :

Philippe Marini (UMP), président. Enfin, quant aux excellentes remarques de la page 16 du visuel sur l'abandon nécessaire des dépenses culturelles, je souligne que cela ne va pas améliorer nos relations avec la Commission de la Culture... Mais vous avez raison, je suis d'accord avec vous !

des dépenses supplémentaires. Sans une telle disposition, il est peu douteux que les amendements proposant de modifier ce seuil à la baisse auraient été nombreux.

⁵⁶⁴ Voir *supra*, chapitre 3, II-A-2, « Les Commissions des Finances, entre désaccords et consensus ».

Sur la réduction de l'assiette de la Redevance d'Archéologie Préventive :

Nicole Bricq (SOC), rapporteur général. Les modifications que je vous propose reviennent à passer 120 millions d'euros à 115, alors que l'Assemblée voulait passer de 120 à 85. Je sais que la Commission de la Culture pourra se rallier à cette position, alors que sur 85 elle sera contre. Et on sait comment ça se passe : après on est battu en séance publique ! La culture l'emporte, que ce soit le jour ou la nuit !

François Marc (SOC). Oh, c'est arrivé qu'ils en perdent quelques uns aussi...⁵⁶⁵

Le dispositif évoqué ici par Nicole Bricq n'a que peu d'importance⁵⁶⁶. En revanche, le constat général dressé par elle, et implicitement confirmé par François Marc, est d'un intérêt majeur : il laisse à penser que, même lorsqu'elle est saisie d'un texte au fond, la Commission des Finances se fait fréquemment mettre en minorité face aux positions défendues par la Commission de la Culture. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant, dans la mesure où les Commissions des Finances, bien que reconnues comme faisant partie des commissions « prestigieuses », sont aussi très fréquemment conspuées au sein des assemblées. Il leur échoit en effet la responsabilité de contrôler la recevabilité des amendements, notamment au titre de l'article 40, source de nombreuses frustrations pour les parlementaires. A plusieurs reprises, lors de mes observations en commission ou en séance, j'ai eu l'occasion de voir un député ou un sénateur accuser la Commission des Finances d'avoir appliqué l'article 40 avec zèle, excès, sinon inéquité. Je me contenterai de reproduire ici quelques unes de ces doléances, extraites exclusivement de l'examen à l'Assemblée nationale, en première lecture, de la réforme des collectivités territoriales :

François de Rugy (GDR). J'ai évoqué, tout à l'heure, notre proposition de regrouper vraiment la région et le département. Pour ouvrir le débat, j'avais déposé un amendement visant à ce que le conseil régional exerce l'ensemble des compétences des conseils généraux des départements composant la région concernée. Or, cet amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40, ce qui empêche tout débat sur le sujet, alors même que, selon vos dires, le regroupement devrait entraîner des économies !⁵⁶⁷

Serge Grouard (UMP). Monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, vous le savez, les amendements que nous avons déposés dans ce sens sont tombés en vertu de l'article 40 (« *Scandaleux !* » sur plusieurs bancs du groupe SRC), au motif d'une extension de la dotation prévue à l'alinéa 104 de l'article 5. Il est toutefois anormal que nos collègues du Sénat ne se soient pas vu opposer, sur des amendements de même nature, ledit article 40.

Bernard Roman (SRC). Ils ne le connaissent pas, au Sénat !⁵⁶⁸

⁵⁶⁵ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁵⁶⁶ De fait, la Commission de la Culture s'est effectivement ralliée, en séance publique, à la position défendue par Nicole Bricq. Confrontée à l'avis défavorable du gouvernement, celle-ci introduisit d'ailleurs ainsi sa seconde tentative de conviction : « Je me permets d'insister, car il n'arrive pas tous les jours que la Commission des Finances et la Commission de la Culture soient d'accord, madame la ministre ! ». Séance du 15/12/2011, *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°120 S. (C.R.), p.9994.

⁵⁶⁷ Séance du 25/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°46/2 A.N. (C.R.), p.3512.

⁵⁶⁸ Séance du 26/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°47/2 A.N. (C.R.), p.3600.

Émile Blessig (UMP). Notons au passage qu'il y aurait beaucoup à dire sur l'application de l'article de 40 par l'Assemblée nationale ou le Sénat. Des amendements discutés au Sénat tombent ici sous le coup de l'article 40.

Pierre Morel-A-Lhuissier (UMP). Ce n'est pas nouveau !

Émile Blessig (UMP). Ce n'est pas nouveau, mais ce n'est pas satisfaisant !⁵⁶⁹

Vincent Descoeur (UMP). D'emblée, je voudrais préciser que je n'ai rien contre le territoire de Belfort. Si je l'ai exclu de l'amendement, c'est tout simplement pour permettre à celui-ci d'être examiné en séance, contrairement à ce qui s'est passé en commission où il a été victime de l'article 40 - ce département n'ayant que quinze élus, il a été considéré, abusivement à mon sens, que notre proposition pouvait créer une dépense pour ce département.⁵⁷⁰

A la vue du ressentiment suscité par les Commissions des Finances – dont j'ai de nombreux exemples similaires au sein de la Haute Assemblée –, on comprend mieux pourquoi les parlementaires seraient prompts, quand ils le peuvent, à arbitrer en sa défaveur dans l'hémicycle. Hélas, sur ce point, la sélection de mon corpus a montré ses premières limites, puisqu'il m'a été impossible d'y trouver l'exemple d'un désaccord irréductible entre ces deux commissions qui ait nécessité d'être tranché en séance publique. Au Sénat, le PLFR 2011 fut certes le théâtre de deux affrontements entre représentants des Finances et de la Culture, mais ils avaient tous deux pour objet des amendements que Philippe Marini avait préalablement déclaré être prêt à retirer. Le fait que de simples amendements d'appel suscitent une telle conflictualité confirme, néanmoins, qu'une rivalité particulière existe bien entre ces deux commissions. Pour l'illustrer, je ne retiendrai que l'un de ces deux accrochages, ayant trait à la taxe sur l'achat des services de publicité sur Internet. Il s'agissait d'une proposition introduite dans le cadre de la loi de finances pour 2011, sous l'inspiration de Philippe Marini. Elle visait à instaurer une taxe sur les revenus publicitaires dégagés en France par les grands acteurs d'Internet. Toutefois, il était clair dès son adoption qu'il s'agissait surtout d'une mesure d'affichage, puisqu'elle était *de facto* inapplicable. Constatant que, six mois plus tard, cette taxe se révélait bien être inopérante, les députés avaient décidé de l'abroger lors de l'examen du PLFR 2011. Au Sénat, Philippe Marini déposa un amendement pour rétablir son dispositif – tout en concédant à demi-mot, en commission, que la mesure était effectivement inapplicable, et l'amendement voué à être retiré. En séance publique, cette discussion prit un tour inattendu lorsque Catherine Morin-Desailly, sénatrice centriste membre de la Commission de la Culture et présidente du groupe d'études « Médias et nouvelles technologies », se prononça elle-même défavorable à l'amendement du rapporteur général :

Catherine Morin-Desailly (UC). Je m'exprimerai ici en ma qualité de présidente du groupe d'études « Médias et nouvelles technologies ». Je rappelle que j'étais déjà intervenue, lors de la

⁵⁶⁹ Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/2 A.N. (C.R.), p.3671.

⁵⁷⁰ Séance du 28/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°49 A.N. (C.R.), p.3734.

discussion de la loi de finances pour 2011, pour me prononcer contre l'instauration de la taxe sur l'achat des services de publicité proposée par la Commission des Finances. [...] Et pour cause : sur ces entrefaites, on s'est rendu compte que cette taxe, abusivement appelée « taxe Google », serait en définitive contre-productive. [...] Alors, taxer Google, oui ! Taxer la croissance, non ! [...] Je suis donc défavorable à l'amendement qui va être présenté par la Commission des Finances.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Je m'apprêtais à retirer mon amendement, et puis j'ai écouté Mme Catherine Morin-Desailly. Je veux dire à notre collègue que tout le monde peut faire l'éloge d'Internet, mais, plutôt que de critiquer - ce en quoi la Commission de la Culture excelle -, il conviendrait sans doute de faire des propositions et d'avancer. Il est très facile de crier haro sur le baudet, de reprocher à la Commission des Finances, selon un discours convenu, d'entraver le développement à la fois des jeunes entreprises dont dépendent la croissance et la prospérité de ce pays, la culture, la diffusion d'Internet, la liberté du monde... La Commission des Finances s'efforce simplement d'être constructive. [...]

Véritablement, il faut bien en prendre conscience, plus Internet se développera, plus la publicité en ligne gagnera du terrain sur la publicité traditionnelle, et plus les médias classiques, qu'il s'agisse de la presse ou de la télévision, seront évincés du marché publicitaire au bénéfice des réseaux et des sites. Nous le savons tous ! Que souhaite la Commission des Finances ? Elle souhaite introduire de la neutralité. La Commission de la Culture,...

Catherine Morin-Desailly (UC). Pas la Commission de la Culture : je suis intervenue au nom du groupe d'études « Médias et nouvelles technologies » !

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. ...bien entendu, demandera toujours plus d'aides pour la presse et toujours plus de financements pour l'audiovisuel. Seulement, un jour, il faudra bien retrouver une certaine cohérence.

Serge Lagache (SOC). Cessez donc de nous faire la leçon !

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. [...] C'est un sujet que l'on doit être capable d'aborder dans le souci de l'intérêt général !

M. le président. Monsieur le rapporteur général, dois-je considérer que votre propos vaut présentation de l'amendement de la commission ?

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Monsieur le président, cet amendement est présenté et va être retiré pour les raisons que l'on sait. (*Ab ! sur différentes travées.*) [...]

Catherine Morin-Desailly (UC). Je souhaite rappeler très brièvement à M. le rapporteur général que, comme j'avais pris soin de le préciser au début de mon intervention, je me suis exprimée non pas en tant que membre de la Commission de la Culture, mais en tant que présidente du groupe d'études « Médias et nouvelles technologies. » Celui-ci rassemble des sénateurs de différents horizons, dont certains appartiennent à la Commission de l'Economie. Certains de ses membres, qui auraient pu intervenir, ne l'ont pas fait, mais le point de vue que j'ai exprimé est partagé par une grande partie d'entre eux. Revenons donc au calme. Il s'agit pour nous non de pousser à la dépense, mais de réagir, comme il est normal, sur une question qui intéresse particulièrement notre groupe d'études.⁵⁷¹

L'extrait reproduit ici a été considérablement raccourci – le débat a duré près de quinze minutes –, mais il montre bien à quel point les relations entre les Commissions des Finances et de la Culture peuvent être tendues. Il aura suffi que Catherine Morin-Desailly justifie son opposition à l'amendement de Philippe Marini en des termes légèrement emphatiques (« *Taxer Google, oui ! Taxer la croissance, non !* »), pour provoquer chez ce dernier un flot d'arguments *ad personam*. Il est vrai qu'il faut se garder, ici, d'une interprétation trop littérale de cette séquence. On y voit surtout transparaître la personnalité du rapporteur général, dont le goût pour la joute oratoire se traduit

⁵⁷¹ Séance du 22/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°63 S. (C.R.), p.5143-5146.

fréquemment par des envolées furieuses aussi soudaines que simulées. Ici, face au désarroi répété de ses collègues (« *Nous protestons sur la forme de votre propos, et le ton de l'expression !* »), il finit lui-même par préciser, en souriant : « Mais vous savez bien que ma colère est feinte ! ». Il serait en revanche tout aussi simpliste de ramener cet échange à une simple compétition oratoire. Il n'est pas innocent que Philippe Marini entre immédiatement dans le registre agonistique, et ramène ensuite constamment Catherine Morin-Desailly à son appartenance à la Commission de la Culture – alors même qu'elle rappelle à plusieurs reprises s'être exprimée au nom du groupe d'études « Médias et nouvelles technologies ». Il y a bien là une confirmation supplémentaire, s'il en était besoin, que l'opposition entre les Commissions de la Culture et des Finances est réelle, et qu'elle se traduit fréquemment par des affrontements en séance publique.

Les exemples analysés au fil de cette sous-section, s'ils ne sont pas définitifs, dessinent néanmoins un faisceau de témoignages et de preuves indirectes tendant à montrer qu'émergent régulièrement en séance publique, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, des désaccords irréductibles entre plusieurs commissions. Il appartient alors aux parlementaires présents dans l'hémicycle de trancher entre ces différentes positions, dont toutes ont passé l'épreuve de la discussion parlementaire, et peuvent revendiquer la loyauté d'une partie des représentants. A nouveau, dans ces situations, les hémicycles parlementaires apparaissent bien comme des espaces d'arbitrage, et non d'enregistrement.

D- Conclusion : l'arbitrage parlementaire, le rôle de la majorité et l'influence des groupes d'intérêt

Au terme de ces analyses, la séance publique se révèle finalement comme un espace beaucoup plus *incertain* qu'elle ne pouvait le paraître de prime abord⁵⁷². Le gouvernement peut indéniablement compter, la plupart du temps, sur le soutien de sa majorité parlementaire – et donc des commissions permanentes, dont la composition réplique celle de l'hémicycle. Il arrive néanmoins qu'une position divergente soit soutenue en séance publique par le rapporteur d'une commission ou par un élu pouvant se prévaloir d'une forte légitimité extra-parlementaire, et suivie ensuite par une partie au moins des membres des groupes majoritaires, en dépit des appels

⁵⁷² Pour d'autres études de cas tendant à confirmer cette conclusion, voir MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135/3, 2010, p.601-618 ; VIGOUR Cécile, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, n°19/2, 2013, p.219-245 ; BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

à la discipline partisane. Dans ces circonstances, la séance publique cesse d'être une chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales, pour apparaître comme un véritable espace d'arbitrage entre différentes positions divergentes. La contribution des parlementaires à l'élaboration de la législation ne se borne donc pas à proposer des amendements dont l'exécutif dispose à sa guise : ils sont également susceptibles, en certaines circonstances, de se saisir de la prise de décision elle-même.

Cette conclusion appelle trois remarques supplémentaires. En premier lieu, dans la totalité des séquences analysées ici, les parlementaires susceptibles de mettre en difficulté le gouvernement se sont révélés être des élus de la majorité. Cela ne signifie pas que les députés et sénateurs de l'opposition n'aient aucune influence sur la législation : nous avons vu qu'ils parvenaient régulièrement à faire adopter des amendements. Mais cela ne peut advenir que si le ministre en charge du texte de loi donne son accord en séance publique. La seule possibilité pour un élu de l'opposition de faire adopter son amendement contre l'avis du gouvernement consiste à gagner à sa cause ses collègues commissaires, rapporteur compris. La proposition devient alors celle de la commission, et bénéficie à ce titre d'une chance de conviction dans l'hémicycle⁵⁷³. En revanche, une fois en séance publique, les parlementaires de l'opposition n'ont presque aucun espoir de faire adopter leurs amendements contre l'avis du gouvernement et de la commission – c'est à dire de faire voler en éclat, le temps d'un vote, la discipline majoritaire. Il apparaît donc que les élus de la majorité disposent, pour infléchir la législation, de marges de manœuvre individuelles beaucoup plus grandes que les députés et sénateurs de l'opposition.

En second lieu, il faut revenir sur les circonstances dans lesquelles les parlementaires de la majorité sont susceptibles, individuellement ou au sein de leur commission, de s'affranchir des mots d'ordres passés par le gouvernement. Le caractère restreint du corpus de textes étudiés ici interdit, bien sûr, toute conclusion définitive sur les facteurs contribuant à autoriser un tel affranchissement. La liste des cas étudiés permet malgré tout de dégager une hypothèse. Qu'il s'agisse du projet de loi supprimant la profession d'avoué ou des dispositions concernant le seuil de création des métropoles, la procédure de fusion de communes ou l'asujettissement symbolique des œuvres d'art à l'ISF, ces mesures relèvent soit de textes très peu médiatisés, soit de dispositions mineures – sinon marginales – au sein de textes plus importants. Les résultats de ces analyses sont donc cohérents avec les conclusions d'autres études de cas, tendant à montrer d'une part que les marges de manœuvre des parlementaires sont plus grandes lors de l'examen des textes techniques et peu médiatisés que sur des « enjeux politiques à forte visibilité

⁵⁷³ Il s'agit là d'une configuration peu fréquente certes, mais dont le corpus de données retenu pour cette thèse nous donne plusieurs illustrations. Voir notamment chapitre 5, III-A-2, « Une limite supplémentaire à l'influence des discussions délibératives ».

médiatique »⁵⁷⁴, et d'autre part que des dynamiques de « sur-politisation » et de « sous-politisation » peuvent se combiner au sein de l'examen d'un même texte de loi⁵⁷⁵.

Enfin, ces développements nous ont amenés à effleurer la question de l'influence des groupes d'intérêts au sein des assemblées parlementaires. Mon corpus de données est hélas à la fois trop restreint et trop spécifique pour dégager des analyses spécifiques sur ce sujet – qui nécessiterait un travail dédié. Les cas étudiés ici permettent toutefois d'affirmer *a minima* que les groupes d'intérêt possèdent bien une certaine influence sur l'élaboration de la législation, que celle-ci s'exerce de l'extérieur par les auditions publiques et les entretiens privés (dans le cas des avoués), ou qu'elle soit le fait de parlementaires opérant de l'intérieur des assemblées (dans le cas de la réforme des collectivités territoriales). D'un point de vue de théorie politique, il s'agit d'un point essentiel. Dans une perspective habermassienne, le Parlement doit en effet satisfaire à deux conditions pour pouvoir être considéré comme le cœur d'un système délibératif fonctionnel. Les débats législatifs doivent tout d'abord se dérouler dans le respect de la procédure de discussion délibérative ; les parlementaires doivent par ailleurs demeurer ouverts aux contributions issues de la société civile⁵⁷⁶. Déterminer dans quelle mesure les députés et sénateurs respectent les exigences de la procédure d'entente constitue précisément l'objet de la seconde partie de cette thèse. En revanche, il est dès maintenant possible de dégager un élément de résultat concernant le lien entre les assemblées parlementaires et la société civile. Faire le constat de l'influence de certains groupes d'intérêt lors de l'élaboration parlementaire de la législation, c'est en effet déjà reconnaître que des contributions issues de la société civile sont venues irriguer les débats en commission et en séance publique – avec succès de surcroît.

Tout stimulant qu'il soit, ce constat ne permet pas pour autant de conclure à l'avènement, ici et maintenant, d'un système délibératif fluide et fonctionnel. Au contraire, il soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Sur un débat donné, tous les groupes de la société civile concernés ont-ils des chances équivalentes de faire valoir leur point de vue ? Cette influence passe-t-elle prioritairement par des procédures publiques, autorisant un contrôle des citoyens ? Les élus disposent-ils du temps et des moyens suffisant pour s'informer convenablement ? Existe-t-il un ensemble de groupes parvenant de manière régulière, sinon systématique, à faire triompher leur point de vue lors des débats parlementaires ? Il y a là l'ébauche d'une étude restant à mener, et qui permettrait, en conjonction de cette thèse, de

⁵⁷⁴ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *op.cit.*

⁵⁷⁵ LASCOURMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacte (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n°59/3, 2009, p.455-478.

⁵⁷⁶ Sur cette question, voir *supra*, chapitre 1, 1-A, « Le Parlement, clef de voûte du système délibératif ».

déterminer quel écart existe *de facto* entre le système institutionnel de la Cinquième République et le système délibératif idéal tel qu'il a été élaboré par Jürgen Habermas.

Conclusion : la séance publique, entre une conception électorale et délibérative de la légitimité démocratique.

L'objet de ce chapitre était d'examiner la place de la séance publique dans l'élaboration de la législation – ce qui, par extension, amène à poser la question du rôle du Parlement dans le système institutionnel. Il existe en effet, dans la littérature académique, un clivage entre les travaux qui renvoient l'Assemblée nationale et le Sénat à la figure de simples chambres d'enregistrement, et ceux qui objectent au contraire le grand nombre d'amendements adoptés et d'articles rajoutés chaque année dans les hémicycles. Ces travaux possèdent néanmoins chacun leurs angles morts. Les premiers prennent généralement la faiblesse du Parlement comme une hypothèse de départ, fondée sur des analyses *juridiques* de la place du pouvoir législatif dans la constitution de 1958, sans s'embarrasser de vérifier si un tel point de départ est *empiriquement* fondé. Les seconds fondent certes leurs conclusions sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs, mais ceux-ci laissent dans l'ombre les conditions d'élaboration et d'adoption des amendements concernés, si bien qu'ils se focalisent sur l'importance de l'examen parlementaire de la loi dans l'élaboration des politiques publiques, sans pouvoir dégager avec certitude une influence réelle des parlementaires eux-mêmes. Ce chapitre ambitionnait de répondre à ces deux interrogations.

Dans une première partie, j'ai montré qu'une grande partie des débats en séance publique pouvait effectivement être ramenée à un simple enregistrement du rapport de forces entre la majorité et l'opposition. Au sein de mon corpus de données, plus de 90% des amendements ont ainsi vu la commission rendre un avis identique à celui du gouvernement, et les parlementaires voter conformément à ces avis convergents. La grande majorité des décisions arrêtées en séance publique ne présentent donc pas le moindre risque pour le gouvernement, qui se trouve en situation de faire adopter ou rejeter les différents amendements à sa convenance. Il parvient ainsi, dans une large mesure, à imposer ses choix dans les hémicycles – non parce qu'il est capable de les argumenter, mais parce qu'il y dispose d'une majorité.

Afin de conférer davantage de densité à ces premiers résultats quantitatifs, je me suis penché sur une situation paroxystique de ce rapport de forces majoritaire : l'abattage législatif. On désigne ainsi les séquences dans lesquelles les membres de l'opposition consentent à accélérer l'examen d'un texte en limitant drastiquement leurs prises de parole dans l'hémicycle, afin d'assurer le respect du calendrier législatif. A travers le spectacle de parlementaires résignés à ne même plus défendre leurs amendements, face à un gouvernement ne daignant pas seulement

en justifier le rejet, ces séquences soulignent mieux qu'aucune autre la capacité de l'exécutif à faire accepter ses choix aux assemblées législatives.

Si le rapport de forces majoritaire détermine bien l'essentiel des discussions législatives, on ne peut pour autant y ramener l'intégralité de l'activité parlementaire – comme en témoignent, *a minima*, les 5 à 10% d'amendements pour lesquels les avis du gouvernement et de la commission ne sont pas convergents. Il était ainsi nécessaire de nuancer l'idée d'un gouvernement tout puissant au sein des hémicycles parlementaires, capable de faire échouer une proposition à la seule force du mot « défavorable ». J'ai pour cela analysé une série de contre-exemples, classés en différentes catégories selon le type de rapport de forces dont ils relèvent. Le cas le plus fréquent est celui où la commission saisie au fond décide de porter une voix discordante de celle du gouvernement. Dès lors que ce désaccord assumé relève d'une démarche partagée par une large majorité des commissaires et soutenue – sinon même initiée – par le rapporteur du texte, le gouvernement se trouve confronté en séance publique à une véritable menace. Les membres de la majorité ont en effet à choisir dans l'hémicycle entre leur commission et leur gouvernement ; une situation qui, dans les deux cas présentés ici, a tourné en défaveur de l'exécutif.

Plus rare et plus spécifique, le deuxième type de contre-exemples a vu le rapporteur et le ministre confrontés, en séance publique, à l'opposition d'un parlementaire se faisant le porte-parole d'un des groupes de la société civile concernés au premier chef par la réforme en discussion. Qu'il s'agisse de Jacques Péliassart, député UMP et président de l'Association des Maires de France, ou bien des députés membres de l'ANEM, l'Association Nationale des Elus de Montagne, nous avons vu que, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, ils ont été en situation de mettre en difficulté – et parfois en échec – le gouvernement et la commission.

Enfin, le troisième type de contre-exemples renvoie aux situations dans lesquelles les parlementaires doivent trancher en séance publique un désaccord ayant émergé entre deux commissions – l'une des deux positions pouvant être soutenue par le gouvernement. Les affrontements réguliers, au Sénat, entre la Commission de la Culture et la Commission des Finances ont à ce titre été éclairants. Loin d'être joués par avance, ils ont souvent vu la première triompher de la seconde, pourtant saisie au fond et soutenue par le gouvernement.

Il ressort de ces analyses deux conclusions significatives. Du point de vue des **études législatives**, la contribution des parlementaires à l'élaboration de la législation ne se borne pas à proposer des amendements dont l'exécutif dispose à sa guise. Au contraire, la séance publique se révèle comme un espace beaucoup plus *incertain* qu'elle ne pouvait le paraître de prime abord. Le

gouvernement est amené à y subir régulièrement une véritable concurrence : celle d'acteurs dont la légitimité excède la seule onction du suffrage universel, pour s'inscrire dans un cadre intra-parlementaire – la valeur du consensus éprouvé par la discussion – ou extra-parlementaire – la capacité à porter la parole d'un groupe de la société civile concerné par le texte en discussion. Il est essentiel de remarquer que l'on retrouve ici, dans une perspective de **théorie politique**, deux éléments constitutifs de la conception délibérative de la légitimité démocratique : l'importance de la discussion en tant que procédure – particulièrement lorsqu'elle permet d'atteindre le consensus –, et la valeur particulière du témoignage des individus concernés directement par la décision⁵⁷⁷. Le Parlement apparaîtrait ainsi au croisement de deux conceptions divergentes de la légitimité démocratique. L'essentiel des interactions qui s'y déploient s'inscrivent dans une compréhension électorale de la démocratie : le vainqueur des élections y dispose des moyens nécessaires pour mettre en œuvre la plate-forme sur le fondement de laquelle il a été désigné⁵⁷⁸. En certaines circonstances, le gouvernement est toutefois contraint de composer avec – sinon même de s'incliner face à – des propositions dont l'influence ne peut être interprétée que dans une perspective délibérative, où l'atteinte du consensus par la discussion et le relais de contributions issues de la société civile disposent d'une légitimité intrinsèque.

⁵⁷⁷ Pour une présentation détaillée de la conception délibérative de la légitimité démocratique, voir *supra*, chapitre 1, I-A-1, « L'idéal délibératif ».

⁵⁷⁸ Il s'agit ici de la compréhension la plus étroite de la démocratie représentative, telle qu'on la trouve notamment dans SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1961 (1942).

Troisième partie :
Un Parlement délibératif ?

Chapitre 5 :

Le Parlement, enceinte de la discussion délibérative

Pour les théoriciens du politique qui s'inscrivent dans l'horizon d'une démocratie pleinement délibérative, le Parlement est susceptible d'occuper deux rôles distincts : l'espace décisionnel du système délibératif d'une part, la tribune du débat contradictoire d'autre part. C'est à la première de ces possibilités que le présent chapitre entend se confronter empiriquement.

Je rappellerai brièvement que, dans sa perspective la plus ambitieuse, la démocratie délibérative envisage l'horizon d'un régime dans lequel l'élection des dirigeants ne suffit pas à fonder la légitimité des décisions politiques. Celles-ci doivent, en outre, avoir été étoffées, modifiées et améliorées par l'ensemble des citoyens au cours d'une discussion exigeante et rigoureuse. Confrontés à l'impossibilité de penser une telle procédure à l'échelle de nos sociétés de grande taille – où elle devrait associer plusieurs millions d'individus –, les théoriciens de la délibération ont été contraints de se rabattre sur l'idée d'un « système délibératif ». Il serait ainsi possible de réaliser *de facto* l'idéal d'une autodétermination des citoyens en segmentant les discussions en de multiples lieux de l'espace public. L'ensemble des contributions issues de ces délibérations devraient alors être relayées jusqu'à une sphère décisionnelle, dont les membres seraient chargés de confronter les différentes contributions citoyennes avec leurs propres jugements et informations. Dès lors que toutes ces conditions sont bien respectées, la décision finale peut être considérée comme participant pleinement de l'autodétermination des citoyens au sein d'une véritable démocratie délibérative⁵⁷⁹.

Pour de nombreux auteurs souscrivant à l'idée d'un système délibératif, à commencer par Jürgen Habermas lui-même, le Parlement apparaît comme l'institution la mieux à même d'en constituer le cœur décisionnel. Il reste toutefois à s'assurer, d'une part, que les parlementaires tiennent effectivement compte des contributions issues de la société civile et, d'autre part, que

⁵⁷⁹ Sur cette question, voir chapitre 1, I-A, « Le Parlement, clef de voûte du système délibératif ».

leurs débats se déroulent effectivement selon les exigences de la discussion délibérative. L'un des objectifs de ce travail consiste à déterminer dans quelle mesure les assemblées parlementaires participent empiriquement, ici et maintenant, d'une telle configuration – fut-ce de manière marginale et embryonnaire. On pourrait alors considérer notre système politique comme d'ores et déjà inscrit dans la perspective d'un horizon délibératif.

J'ai eu l'occasion de dégager quelques éléments, très lacunaires il est vrai, sur la prise en compte des contributions extérieures par les parlementaires⁵⁸⁰. Ce chapitre sera quant à lui intégralement consacré à l'analyse des interactions qui se déploient en sein des deux assemblées, afin de déterminer dans quelle mesure elles respectent les exigences de la procédure d'entente. Une telle entreprise possède en outre un intérêt majeur du point de vue des études parlementaires, dans la mesure où elle contribue à mettre l'accent sur les marges de manœuvre dont disposent réellement députés et sénateurs lors de l'élaboration de la législation.

Il me faudra tout d'abord revenir sur les précédents travaux ayant été consacrés à la délibération parlementaire, ainsi que sur les dilemmes méthodologiques posés par son étude empirique (I). Il me sera alors possible de montrer l'existence, au Parlement, d'authentiques séquences délibératives, de déterminer les facteurs tendant à favoriser leur émergence, et de dégager leurs principales caractéristiques argumentatives (II). Je m'attarderai ensuite sur la dimension temporelle de la délibération, qui se révèle essentielle dès lors que cette dernière est envisagée dans la perspective d'une prise de décision (III). Je prendrai enfin le temps d'apporter quelques éléments de réponse à une objection cruciale : la délibération n'est-elle pas, au sein des assemblées parlementaires, marginalisée par le recours à la négociation (IV) ?

⁵⁸⁰ Voir chapitre 4, II-D, « L'arbitrage parlementaire, le rôle de la majorité et l'influence des groupes d'intérêt ».

I- Étudier la délibération au Parlement

A- Les travaux existants

Les travaux empiriques sur la délibération ont longtemps délaissé les débats parlementaires, pour se focaliser plutôt sur les enceintes favorisant la participation directe des citoyens – en premier lieu les mini-publics⁵⁸¹. Le Parlement avait pourtant toutes les raisons d’attirer le regard des analystes. Le premier usage référencé du terme « démocratie délibérative » renvoyait en effet précisément à la centralité du Congrès dans la politique américaine – bien qu’il fut alors largement dénué de la perspective normative que la théorie politique ne tarda pas à lui conférer⁵⁸². De surcroît, les assemblées parlementaires se trouvent être des institutions intégrées au système politique, dont la principale raison d’être est l’organisation de débats publics réglés par une procédure rigoureuse dans la perspective d’une prise de décision. Il aurait pu sembler naturel de chercher à déterminer dans quelle mesure la délibération est susceptible de se déployer dans ce cadre préexistant, plutôt qu’à la faveur d’enceintes constituées spécifiquement – sinon artificiellement – dans ce but⁵⁸³. Il fallut pourtant attendre la fin des années 1990, et surtout le début des années 2000, pour voir les études empiriques réinvestir la sphère parlementaire.

Parmi les travaux prétendant étudier la délibération au Parlement, certains se révèlent largement démissionnaires, en *postulant* l’impossibilité qu’une telle dynamique puisse se déployer à la faveur des débats législatifs. Bjørn Erik Rasch constate ainsi que tous les Parlements doivent composer avec une sévère contrainte de temps, qui conduit *de facto* à l’inégalité de la répartition de la parole en séance publique, ainsi qu’à l’impossibilité d’examiner en détail chaque proposition. Il en conclut à la faible probabilité qu’une évolution des positions se produise au cours de ces débats, si bien que « *the institutional setting is not of a type that encourage deliberative decision making* »⁵⁸⁴. Dans une perspective similaire, Randall Calvert se contente d’asséner brutalement : « *Political scientists find, on the whole, that a view of rational legislators with well defined policy preferences, often*

⁵⁸¹ MANIN B., « L’idée de la démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », Entretien avec Bernard Manin, *Politix*, n°15/57, 2002, p.37-55.

⁵⁸² BESSETTE Joseph M., « Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government », dans GOLDWIN Robert A., SCHAMBRA William A. (dir.), *How Democratic Is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p.101-116.

⁵⁸³ Joseph Bessette note lui-même : « There are two general reasons why representatives could be expected to do a better job of deliberating about public policy than their constituents. First, they are typically more knowledgeable and experienced in public affairs. Second, they function in an institutional setting that fosters collective reasoning about common concerns, while their constituents usually lack the time, inclination or environment to engage in a similar enterprise ». BESSETTE Joseph M., *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p.2.

⁵⁸⁴ RASCH Bjørn Erik, « Legislative Debates and Democratic Deliberation in Parliamentary Systems », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

aimed primarily at securing re-election, pretty well captures what goes on in congressional politics »⁵⁸⁵. Enfin, on ne peut qu'être frappé d'une certaine stupeur devant le travail de Jean-Noël Ferrié, Baudouin Dupret et Vincent Legrand, fondé sur l'étude des parlements syrien, égyptien, français et britannique. Après avoir exhibé une poignée d'exemples d'affrontements en séance publique, ils décrètent : « *La leçon de ces quelques exemples commentés est (...) qu'il ne s'agit ici, en aucune manière, de se mettre d'accord sur la meilleure solution ou la solution optimale communément acceptable. (...) Le parlement n'est donc pas, au sens où on veut l'entendre, un lieu de délibération* »⁵⁸⁶. Ces trois travaux reposent sur le constat – difficilement contestable – que les débats parlementaires en séance publique sont aujourd'hui déterminés avant tout par l'inéluçabilité de la compétition partisane et l'irréductibilité des clivages politiques. Les hémicycles seraient ainsi voués à être principalement des espaces de confrontation des positions, plutôt que de construction du consensus. Mais pour être justifiée, cette observation ne résume pas pour autant à elle seule l'intégralité des interactions parlementaires. La délibération peut ne pas être la principale modalité du débat en séance publique, cela ne signifie pas qu'elle en soit entièrement absente. Ces études laissent de surcroît dans l'ombre le travail des commissions parlementaires, qui sont précisément les plus à même de voir éclore des échanges délibératifs. Au contraire, tout l'enjeu d'une étude centrée sur la délibération au Parlement devrait justement être de déterminer *dans quelle mesure* celle-ci a réellement quitté l'enceinte des assemblées législatives.

D'autres travaux prennent cette problématique au sérieux. Albert Weale, Aude Biquelet et Judith Bara s'inspirent ainsi du cadre proposé par Amy Gutmann et Dennis Thompson pour envisager l'existence d'un « principe de réciprocité » au sein du Parlement britannique⁵⁸⁷. L'analyse lexicométrique qu'ils déploient à cette occasion présente des conclusions contrastées, partiellement dues, selon eux, à la trop grande spécificité de leurs cas d'études. Elle leur permet néanmoins d'affirmer, *a minima*, que le respect de la réciprocité n'est pas une dimension totalement étrangère aux débats parlementaires⁵⁸⁸.

Surtout, deux ouvrages ont été spécifiquement consacrés à l'étude de la délibération au Parlement. Le premier d'entre eux n'est autre que l'aboutissement des travaux de Joseph Bessette – pionnier du terme « démocratie délibérative ». Dans *The Mild Voice of Reason*, paru en 1994, il

⁵⁸⁵ CALVERT Randall L., « Congressional Debate as Political Argument: What, If Anything, Does it Do? », *Ford Lecture in the Department of Government*, Harvard University, 22/10/1998 (en ligne).

⁵⁸⁶ FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin, LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, n°58/5, 2008, p.795-815 (ici p.802-803).

⁵⁸⁷ GUTTMANN Amy, THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p.55.

⁵⁸⁸ WEALE Albert, BICQUELET Aude, BARA Judith, « Debating Abortion, Deliberative Reciprocity and Parliamentary Advocacy », *Political Studies*, n°60/3, 2012, p.643-667. Voir aussi WEALE Albert, BICQUELET Aude, BARA Judith, « Deliberative Democracy and the Analysis of Parliamentary Debate », ECPR Joint Sessions, 2007, présenté lors du workshop « *Advanced Empirical Study of Deliberation* ».

livre une analyse de la délibération au Congrès américain fondée sur sa double expérience d'universitaire et d'acteur de la sphère politique⁵⁸⁹. Bien que son travail ne soit pas assis sur un socle théorique clairement établi, la définition qu'il donne du concept de délibération – largement instinctive – recoupe très largement la perspective habermassienne⁵⁹⁰. Partant de ce cadre souple, Joseph Bessette parvient, au terme d'une série d'études de cas, à dégager des conclusions particulièrement significatives. Contrairement à ce qu'un certain nombre d'auteurs au sein des *legislative studies* estimaient à l'époque, il montre que la négociation ne constitue pas l'intégralité, ni même l'essentiel, des débats au Congrès. Au contraire, ceux-ci ménagent une large place à l'échange d'informations et d'arguments, dont l'influence sur la prise de décisions est réelle. Il existerait en effet des normes et des institutions parlementaires garantissant que l'activité de législation puisse être déconnectée des besoins stratégiques de la réélection. Ainsi, l'appartenance au « Ways and Means Committee » – qui possède une lourde influence sur la fiscalité (*tax-writing committee*) – a longtemps été traditionnellement réservée à des parlementaires dont la réélection était *de facto* assurée, si bien qu'ils pouvaient sans risque voter des mesures impopulaires⁵⁹¹. Une grande partie de ces dispositions furent toutefois abandonnée au cours des années 1970 et 1980, dans le but de favoriser une plus grande transparence des débats et des votes. Le Congrès serait ainsi devenu progressivement moins délibératif qu'il ne l'était auparavant.

En dépit de la densité de ses analyses et du poids de ses conclusions, l'étude de Joseph Bessette est demeurée largement ignorée par la science politique⁵⁹². Il fallut donc attendre les travaux de l'équipe menée par Jürg Steiner et André Bächtiger, au début des années 2000, pour voir la délibération au Parlement faire à nouveau l'objet d'une attention particulière⁵⁹³. En se fondant explicitement sur la perspective théorique proposée par Jürgen Habermas, ils sont parvenus à traduire la procédure d'entente délibérative en une grille de six critères empiriques : le *Discourse Quality Index* (DQI)⁵⁹⁴. Celui-ci intègre le degré de justification ; le contenu des justifications ; le respect envers les groupes, les demandes des interlocuteurs et les contre-

⁵⁸⁹ BESSETTE Joseph M., *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*, *op.cit.*

⁵⁹⁰ « Deliberation can be defined most simply as *reasoning on the merits of public policy*. As commonly and traditionally understood, deliberation is a reasoning process in which the participants seriously consider substantive information and arguments and seek to decide individually and to persuade each other as to what constitutes good public policy. (...) In any genuine deliberative process the participants must be open to the facts, arguments, and proposals that come to their attention and must share a general willingness to learn from their colleagues and others ». *Ibid.*, p.46.

⁵⁹¹ « The members of Congress themselves have consciously fashioned an institutional environment that would foster deliberation by protecting it from the kind of popularity seeking encouraged by democratic pressure ». *Ibid.*, p.148.

⁵⁹² Sa focale semble avoir été trop argumentative pour intéresser les *legislative studies*, et sa bibliographie trop ancrée dans l'analyse empirique des institutions pour dialoguer avec les études centrées sur la délibération.

⁵⁹³ STEINER Jürg, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁵⁹⁴ STEENBERGEN Marco, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEINER Jürg, « Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index », *Comparative European Politics*, n°1, 2003, p.21-48.

arguments ; la recherche de solutions aux désaccords ; l'ouverture des discussions aux participants ; la sincérité des participants⁵⁹⁵. Armés d'un tel outil analytique, ces chercheurs ont pu procéder au codage déductif d'un corpus de débats parlementaires issus des parlements allemand, suisse, britannique et américain. Ce faisant, ils sont parvenus à dégager un ensemble de variables dont dépendent les uns ou les autres des critères du DQI : système présidentiel ou parlementaire, Chambre Haute ou Basse, commission ou séance publique, enjeu polarisé ou consensuel. La délibération apparaîtrait ainsi constituer une dimension intrinsèque du débat parlementaire – à tout le moins dans les pays considérés –, dont l'émergence pourrait en outre être favorisée par une série de variables. Il s'agit là de conclusions importantes, d'autant plus qu'elles sont propices à la comparaison. Plusieurs chercheurs se sont depuis emparés à leur tour du DQI, afin de quantifier la délibération dans d'autres contextes – notamment au Parlement européen⁵⁹⁶. Pourtant, ces résultats ne vont pas sans poser un certain nombre de problèmes méthodologiques, qui engagent en réalité les conditions même de l'étude empirique de la délibération.

B- L'étude empirique de la délibération et les dangers de la démarche déductive

Le *Discourse Quality Index* proposé par l'équipe de Steiner et Bächtiger possède de nombreux mérites. Il s'agit, en premier lieu, d'une approche adaptée à la complexité de la réalité sociale. Plutôt que d'en rester à une opposition dichotomique entre des interactions délibératives et non-délibératives, elle ouvre sur un indicateur linéaire, intégrant la possibilité que les conversations puissent ne témoigner que d'un certain degré de délibération. Le DQI pivote par ailleurs sur une grille claire et robuste. Les tests de codage en double aveugle présentent des résultats impressionnants, avec des taux de convergence approchant les 90%. Le DQI favoriserait ainsi la régularité – et donc la fiabilité – de l'opération de codage au fil du temps. Il se prêterait surtout remarquablement bien au travail en équipe, ainsi qu'à la comparaison entre plusieurs travaux réalisés indépendamment les uns des autres. Il s'agit de surcroît d'une grille universelle : loin d'avoir été élaborée dans la seule perspective du débat parlementaire, elle est susceptible d'être appliquée à toutes les situations dialogiques. Le DQI ouvrirait ainsi la voie à un vaste programme comparatif, étudiant non seulement la délibération au sein des différentes institutions parlementaires, mais également en bien d'autres contextes. A terme, cela permettrait

⁵⁹⁵ Le DQI a été légèrement modifié à plusieurs reprises au fil des publications, oscillant entre six et huit critères. Je retiens ici une version contractée, mais il suffit de scinder le critère de respect en trois éléments différents pour retrouver la grille la plus extensive.

⁵⁹⁶ LORD Christopher, TAMVAKI Dionysia, « The politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index' to the study of the European Parliament », *European Political Science Review*, n°5, 2013, p.27-54.

de dégager les facteurs tendant universellement à favoriser l'émergence d'interactions délibératives.

En dépit de ses mérites non négligeables, le *Discourse Quality Index* n'est pas exempt de limites, sinon même de zones d'ombre. Il participe tout d'abord d'une approche purement déductive, qui entend uniquement *mesurer*, au sein de la réalité sociale, la part des interactions discursives relevant de la procédure d'entente habermassienne. Ce faisant, elle reste sourde à l'analyse qualitative de ces interactions qui permettrait de confirmer, préciser, sinon même amender la théorie à l'aune d'observations dégagées empiriquement. Par ailleurs, en se fondant exclusivement sur la procédure d'entente habermassienne, le DQI ignore les autres dynamiques participant, elles aussi, de l'idéal délibératif – au premier rang desquelles le débat contradictoire. Il participe donc à enfermer les analystes empiriques dans une compréhension très étroite du concept de délibération. Cela est d'autant plus dommageable que cette grille a été élaborée en premier lieu dans la perspective du débat parlementaire, dont la dimension pédagogique et tribunicienne a depuis longtemps été mise en lumière. Malgré sa prétention universalisante, le DQI n'ouvre donc que sur une étude empirique très partielle de la délibération politique.

Au delà de ces limites, le *Discourse Quality Index* me semble surtout voir peser sur lui d'importantes objections méthodologiques, qui tiennent à son articulation avec la théorie politique. Dans un article que l'équipe de Steiner et Bächtiger citent aussi souvent que possible, Jürgen Habermas a estimé que « *the DQI captures essential features of proper deliberation* »⁵⁹⁷. Il est vrai que les six critères dégagés décrivent effectivement les principales dimensions de la procédure d'entente. Les problèmes apparaissent avec leur opérationnalisation. Le DQI évalue en effet chacun de ses critères *individuellement*. De surcroît, l'analyse empirique montre qu'ils varient *indépendamment* les uns des autres. Or, la discussion délibérative habermassienne n'a rien d'une procédure « à la carte », dont certains éléments pourraient être ignorés. Il s'agit au contraire d'une conception très exigeante de la délibération qui, pour produire ses vertus théoriques, doit impérativement voir l'ensemble de ses dimensions respectées. Habermas concède, il est vrai, que la procédure d'entente soit vouée à contenir *de facto* un certain nombre de « distorsions » – ce qui correspond bien au déploiement d'un indicateur linéaire plutôt que dichotomique. Cela ne veut pas dire, pour autant, qu'une de ses exigences constitutives puisse être purement et simplement abandonnée. Il est difficile, dès lors, de tirer quelque conclusion que ce soit des résultats obtenus par l'équipe de Steiner et Bächtiger. Rien n'autorise par exemple à considérer que les secondes

⁵⁹⁷ HABERMAS Jürgen, « Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.384-392 (ici p.389).

chambres favoriseraient la délibération au prétexte que les échanges y seraient davantage respectueux – sans être pour autant mieux justifiés⁵⁹⁸.

Plus gravement encore, l'un des critères du *Discourse Quality Index* n'est, de l'aveu même de ses auteurs, aucunement susceptible d'être traduit empiriquement par un indicateur : la sincérité des participants. Dans la mesure où elle relève de l'intériorité des acteurs, cette dimension est vouée à demeurer hors de portée des sciences sociales. Il s'agit pourtant d'une composante essentielle de la procédure d'entente habermassienne, puisqu'elle renvoie à l'obligation, pour chacun des participants, d'accepter de se laisser convaincre par « la force du meilleur argument ». Dès lors que son respect n'est pas assuré, la délibération tend à se dissoudre au sein des interactions stratégiques – tels que la négociation ou le débat contradictoire –, dans lesquelles le langage est utilisé pour parvenir à la victoire plutôt que pour faire progresser le consensus. Cette objection n'a d'ailleurs pas échappé aux auteurs du DQI, qui concèdent : « *Our inability to ascertain truthfulness makes it difficult to distinguish between genuine deliberation and strategic action such as bargaining* »⁵⁹⁹.

Le DQI ne peut donc en aucun cas garantir qu'il repère bien l'émergence d'une authentique discussion délibérative. Il semble en réalité se borner à mesurer la « qualité » des argumentations – au sens habermassien du terme –, sans parvenir pour autant à déterminer si elles relèvent de la recherche du consensus ou de la poursuite de la victoire. En ce sens, le *Discourse Quality Index* se révèle bien plus conforme à son nom qu'à son ambition.

Il pourrait paraître outrancier de consacrer de tels développements à la critique méthodologique d'une étude unique et isolée. Les travaux de Steiner et Bächtiger font toutefois, à ce jour, référence dans le domaine de l'étude de la délibération au Parlement. Au delà, ils appartiennent probablement aux cinq publications les plus souvent citées concernant l'analyse empirique de la délibération. Surtout, plusieurs travaux actuellement en préparation sont, à ma connaissance, directement fondés sur l'utilisation du DQI. Celui-ci y est généralement modifié, parfois en profondeur, afin de mieux correspondre à son contexte d'application. Le cœur de son approche demeure toutefois inchangé, souffrant des mêmes objections. Il ne s'agit certes pas d'une méthode intrinsèquement mauvaise, nuisible ou condamnable. Nous venons au contraire de constater qu'elle semblait en mesure de dégager des résultats non négligeables. Il me semble en revanche qu'il y aurait un grave péril à faire de cette grille l'alpha et l'oméga de l'étude

⁵⁹⁸ STEINER Jürg, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action*, op.cit., chapitre 5.

⁵⁹⁹ TSCHENTSCHER Axel, BÄCHTIGER André, STEINER Jürg, STEENBERGEN Marco, « Deliberation in Parliaments. Research Objectives and Preliminary Results of the Bern Center for Interdisciplinary Deliberation Studies », en ligne, <http://ssrn.com/abstract=1500011>, p.14.

empirique de la délibération. J'entends donc proposer une approche différente, entièrement inductive, qui ambitionne d'être à la fois opérationnalisable empiriquement et fondée théoriquement.

C- Le repérage de la délibération par son issue

1) Elaboration de l'indicateur

La démarche que je propose s'inscrit elle aussi dans la perspective de la pensée habermassienne, mais elle opère un changement de focale. En effet, malgré les difficultés posées par l'opérationnalisation d'une grille *mesurant* la délibération au sein des débats parlementaires, il demeure possible de *repérer* son émergence grâce à un indicateur fondé sur l'issue de la discussion. Dans cette optique, je considère qu'une séquence d'interlocution – c'est à dire une suite continue d'interactions discursives centrées sur un seul et même sujet – relève de la dynamique délibérative lorsqu'elle remplit quatre conditions. Premièrement, elle doit se conclure par une modification des positions : l'un des interlocuteurs, au moins, doit admettre explicitement au cours des échanges avoir été amené à reconsidérer sa conviction initiale. Deuxièmement, les discussions doivent avoir été caractérisées par un recours exclusif à l'argumentation. Elles doivent notamment être demeurées vierges de toute promesse ou menace – et, *a fortiori*, de tout recours à la contrainte ou à la violence. Troisièmement, il doit exister une certaine homogénéité socioéducative entre les interlocuteurs. Si tel n'est pas le cas, les écarts de compétences et de sentiments de compétences doivent à tout le moins être corrigés par le recours à des règles encadrant les discussions, et notamment la distribution des temps de parole. Quatrièmement, les discussions doivent être demeurées intégralement et continuellement sous l'œil de l'analyste : il ne doit y avoir eu aucune interruption de séance ou de réunion, et les éventuelles interventions en aparté doivent être demeurées audibles.

Les deux premières conditions constituent le cœur de cet indicateur. Elles impliquent, littéralement, qu'au moins un des interlocuteurs ait accepté publiquement de se laisser convaincre par la force du meilleur argument – ce qui constitue précisément le cœur de la délibération habermassienne. Les deux conditions suivantes constituent des précisions destinées à s'assurer que l'indicateur ne soit pas perméable à une dynamique non-délibérative. Ainsi, sans une certaine exigence d'homogénéité parmi les interlocuteurs, il faudrait en effet considérer comme « délibératives » des situations d'argumentation gravement asymétriques – assimilables, de ce fait, à de pures relations de pouvoir. De la même manière, l'exigence d'une observation continue et

intégrale est nécessaire pour s'assurer qu'aucun échange de promesses ou de menaces ne soit intervenu à l'abri des regards.

Je nomme cet indicateur « repérage de la délibération par son issue » (RDI). Il satisfait bien à l'idéal délibératif habermassien, puisqu'il signifie que le consensus a progressé par la seule force de l'argumentation. Néanmoins, en se fondant exclusivement sur l'issue de la discussion, il échappe – en partie – aux objections méthodologiques soulevées par le *Discourse Quality Index*. Il permet notamment de résoudre partiellement le dilemme posé par la sincérité des interlocuteurs, en ne cherchant pas à mesurer celle-ci directement, mais en se contentant d'observer sa conséquence factuelle – l'abandon d'une position initiale après exposition à un effort d'argumentation. Il apparaît en outre simple et tendanciellement universalisable, dans la mesure où il ne requiert que des conditions très minimales. Il s'agit toutefois également d'un indicateur restreint. Le repérage de la délibération par son issue contraint en effet à laisser de côté les interactions relevant effectivement d'une dynamique délibérative, mais dans lesquelles les interlocuteurs échouent *in fine* à se convaincre, et refusent donc de modifier leurs positions. Cet indicateur trouve ici une cinquième condition – implicite –, puisque sa pertinence est conditionnée à la présence effective d'évolution des positions au sein du corpus étudié. Tel est le prix à payer pour disposer d'un moyen de repérage empirique de la délibération cohérent avec la théorie normative.

2) *Spécificités du contexte parlementaire*

Le repérage de la délibération par son issue se révèle bien adapté au contexte parlementaire. Celui-ci se caractérise en effet à la fois par une relative homogénéité entre ses membres et par une procédure rigoureuse, assurant que la troisième condition soit bien respectée. La quatrième condition pose, en revanche, davantage de problèmes. Que le chercheur travaille sur compte-rendu, sur enregistrement vidéo ou même par observation, il lui est impossible d'être témoin de toutes les interactions en aparté qui se déroulent dans l'hémicycle. Dans l'absolu, des échanges de promesses ou de menaces pourraient donc très bien se dérouler à l'abri de son regard. S'il s'agit là d'une objection réelle, elle demeure toutefois d'une gravité limitée. Les négociations parlementaires en séance publique – nous verrons qu'elles existent – tendent en effet à se dérouler à la faveur de suspensions de séance, qui permettent à chacun des groupes de se réunir afin de se mettre d'accord. Il est vrai que cela n'élimine pas totalement le risque qu'un changement de position soit, en réalité, moins dû aux argumentations prononcées qu'aux messages reçus et aux messes-basses échangées. On doit ici se contenter de garder une

telle éventualité à l'esprit, afin d'en traquer tous les signes éventuels. Fort heureusement, les réunions des commissions permanentes, qui engagent un nombre limité d'interlocuteurs dans des espaces restreints, échappent totalement à cette objection.

Les débats parlementaires présentent par ailleurs deux éléments susceptibles de perturber l'indicateur : les amendements déposés par des parlementaires de la majorité, et les amendements dits « d'appel », qui sont uniquement déposés afin de susciter un débat en séance publique. Dans les deux cas, ils tendent à être immédiatement retirés si le gouvernement en fait la demande, au cours d'une intervention du type : « Merci monsieur le ministre, je me plie à votre jugement » ou « je désirais simplement initier la réflexion sur ce sujet ». Il ne s'agit de toute évidence aucunement de délibération, mais de discipline partisane dans le premier cas, d'un choix préétabli dans le second. Dans le cas du retrait d'un amendement par un parlementaire, je ne retiens donc que les séquences dans lesquelles ce dernier avait, auparavant, affirmé au moins à deux reprises sa conviction initiale – manifestant ainsi sa volonté réelle de faire adopter sa proposition.

3) *Techniques de négociation et limites du repérage de la délibération par son issue*

Le repérage de la délibération par son issue a été construit pour contourner les problèmes posés par l'exigence de sincérité située au cœur de la discussion délibérative. L'intuition au fondement de cet indicateur est très simple. Il est empiriquement impossible de distinguer entre, d'une part, un participant ayant été convaincu par les arguments de ses interlocuteurs mais refusant d'assumer les coûts d'un changement public d'opinion et, d'autre part, un participant estimant réellement que sa position initiale demeure la meilleure. Il suffit donc de se concentrer sur les efforts d'argumentation ayant mené à une modification explicite des positions pour laisser de côté les – nombreuses – situations dans lesquelles les acteurs refusent de se plier à la « force du meilleur argument ». En cela, le repérage de la délibération par son issue constitue bien une avancée par rapport au *Discourse Quality Index*, dans la mesure où il permet de discriminer avec certitude entre discussion délibérative et débat contradictoire⁶⁰⁰. Pour autant, il n'assure pas – hélas – que le corpus de séquences repérées sera intégralement vierge d'interactions stratégiques. Un angle mort demeure : le cas d'un participant acceptant de modifier sa position initiale en faveur de ses interlocuteurs non parce qu'il a été convaincu par leurs arguments, mais parce qu'il y trouve un intérêt stratégique. De telles interactions sont beaucoup plus rares que les situations, très fréquentes, dans lesquelles les participants refusent par principe de procéder à la moindre concession. Elles correspondent toutefois à deux stratagèmes

⁶⁰⁰ L'étude de la dynamique contradictoire au sein des échanges parlementaires fait précisément l'objet du chapitre 6 de cette thèse.

classiques au sein des techniques de négociation : la concession factice et le renoncement factice. Tous deux relèvent d'une stratégie générale d'ancrage excessif des exigences, dans laquelle un acteur formule une demande initiale supérieure à ce qu'il espère réellement obtenir, afin d'aboutir, au terme du processus, sur sa préférence optimale⁶⁰¹.

La concession factice consiste ainsi, pour un acteur engagé dans une situation de négociation ou de désaccord, à radicaliser volontairement sa position initiale bien au delà de sa préférence réelle. Il pourra donc, dans le courant de la discussion, opérer des concessions afin d'inciter ses interlocuteurs à le rejoindre sur un compromis apparent, qui correspondra en réalité à son objectif optimal (*best case scenario*). Dans une telle situation, la modification explicite des positions ne correspond donc en rien à une conviction véritable obtenue sous le seul poids de l'argumentation. Il en va de même pour la technique du renoncement factice. Plus subtile, elle ne peut prendre place que dans une situation de négociation ou de désaccord multidimensionnelle, entre des acteurs ayant vocation à collaborer à nouveau ensemble dans le futur. Elle consiste alors, pour l'un des participants, à défendre obstinément une exigence ne correspondant en rien à une préférence réelle, avant de finalement s'avouer vaincu par les arguments et l'acharnement de ses interlocuteurs. Lors du désaccord suivant – qui correspondra, cette fois, à un véritable écart de préférences –, ce participant pourra exiger que l'on tranche en sa faveur, au motif qu'on ne peut tout de même lui refuser l'intégralité de ses exigences. Si ses interlocuteurs désirent conserver avec lui des relations de bonne collaboration, ils seront incités à consentir à cette concession pour le payer de son premier renoncement – alors que, là encore, cet acteur sera parvenu à son objectif optimal. Dans ce dernier cas, il s'agit bien d'une négociation explicite, puisque le changement d'opinion est obtenu au moyen d'un échange implicite de menaces – la rupture des relations – plutôt que d'un effort d'argumentation. En revanche, le premier renoncement est opéré sous l'effet apparent d'une conviction véritable, alors qu'il renvoie en réalité à une concession purement stratégique.

Ces deux techniques de négociation posent un véritable problème au repérage de la délibération par son issue, en ce qu'il est empiriquement impossible de les distinguer d'une modification des préférences obtenue par la seule « force du meilleur argument ». Le repérage de la délibération par son issue demeure donc un indicateur imparfait, ne pouvant garantir avec certitude que les interactions indexées soient dépourvues de toute dimension stratégique. Toutefois, plutôt qu'une invalidation pure et simple de cet indicateur, il me semble y avoir ici un appel à la prudence de l'analyste. De fait, dans le cas des débats parlementaires, nous verrons

⁶⁰¹ LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation*, Paris, Dunod, 2010 (2004), p.121-125.

qu'il est possible d'identifier les interactions – restreintes et spécifiques – au sein desquelles ces procédés sont susceptibles de se déployer⁶⁰².

Plus généralement, des études récentes montrent que la frontière entre délibération et négociation pourrait se révéler beaucoup plus poreuse que les théoriciens – au premier rang desquels Jürgen Habermas et Jon Elster – ne le supposaient initialement⁶⁰³. Les travaux menés depuis les années 1950 dans le cadre du *Harvard Program on Negotiation* ont notamment montré qu'il était possible d'élaborer une théorie de la négociation orientée vers la recherche du consensus et de l'impartialité, dans laquelle l'argumentation joue une place prépondérante⁶⁰⁴. Katharina Holzinger estime elle aussi – dans une étude centrée précisément sur le discours parlementaire – qu'argumentation et négociation ont irrémédiablement partie liée. Elles renverraient certes à deux dynamiques analytiquement différentes : la première viserait à accorder des croyances et des savoirs différents, et la seconde à concilier des volontés et des intérêts divergents. Néanmoins, l'immense majorité des désaccords seraient, en pratique, constitués de différentes dimensions recouvrant tout à la fois un conflit sur les faits, les normes, les valeurs et les intérêts. Empiriquement, négociation et argumentation iraient donc toujours de pair, afin de rendre possible la résolution des désaccords⁶⁰⁵.

En dépit des importantes nuances qu'ils apportent, aucun de ces travaux ne prétend conclure à l'abolition de toute frontière entre délibération et négociation. Une différence essentielle subsiste en effet sur le plan analytique : la négociation est centrée sur la seule modification des *positions* des acteurs, alors que la délibération a pour objet la modification de leurs *préférences*⁶⁰⁶. Ces études mettent néanmoins en évidence une certaine porosité entre les deux concepts, en vertu de laquelle il deviendrait difficile de les distinguer empiriquement. Dès lors, en tendant à ne pas isoler les discussions délibératives de certaines techniques de négociation, le repérage de la délibération par son issue pourrait se contenter de traduire une certaine proximité entre ces deux dynamiques.

⁶⁰² Voir *infra*, IV-B, « Une menace sur l'idéal délibératif : l'écart entre les positions défendues et les préférences réelles ».

⁶⁰³ Jürgen Habermas distingue ainsi clairement entre « agir stratégique » et « agir communicationnel ». Jon Elster identifie quant à lui trois modalités de prise de décision collective en l'absence de consensus : le vote, l'argumentation, la négociation. Voir HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 (1992), chapitre 1 ; ELSTER Jon, « The Market and the Forum », dans ELSTER Jon, HYLLAND Aanund (dir.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p.103-132 ; ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de sciences politiques*, n°44/2, 1994, p.187-256.

⁶⁰⁴ Voir notamment FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce, *Getting to yes: Negotiating an agreement without giving in*, Londres, Arrow Business Books, 1997.

⁶⁰⁵ HOLZINGER Katharina, « Bargaining and Arguing: An Empirical Analysis Based on Speech Act Theory », *Political Communication*, n°21/2, 2004, p.195-222.

⁶⁰⁶ Pour un état des lieux des tensions conceptuelles entre délibération et négociation, voir GIRARD Charles, *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse de doctorat en philosophie, Université Paris I, 2010, p.90-98.

II- Les discussions délibératives : des îlots sur l’océan des débats parlementaires

Disposant désormais d’un indicateur apte à *repérer* empiriquement les discussions délibératives, il me reste à déterminer dans quelle mesure de telles interactions sont effectivement présentes au sein des débats parlementaires. Je me suis pour cela concentré sur les deux textes situés au cœur de mon corpus de données : la réforme des collectivités territoriales et la première loi de finances rectificative pour 2011 (PLFR). Il m’a en effet été possible, pour chacun d’eux, d’observer l’intégralité d’une lecture – de l’examen en commission au sein de la première chambre, au vote en séance publique dans la seconde, assorti de surcroît, pour le PLFR, de l’examen en commission mixte paritaire (CMP). Aussi restreint qu’il puisse paraître, ce corpus de données est pourtant hautement significatif. Ces deux textes constituaient en effet des pierres d’achoppement fondamentales entre la majorité et l’opposition. Ils firent de surcroît l’objet d’une médiatisation particulière. La réforme de la fiscalité du patrimoine contenue dans le PLFR était le dénouement de l’affrontement autour du bouclier fiscal, qui avait constitué l’un des « fils rouges » du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Son examen, initié à la veille de la campagne présidentielle, ne pouvait qu’attirer l’attention des journalistes⁶⁰⁷. La réforme des collectivités territoriales suscita quant à elle, il est vrai, des échos moins retentissants dans la presse. Elle était, en revanche, suivie avec un soin tout particulier par les élus locaux, qui se trouvaient constituer l’immense majorité du collège électoral d’un Sénat au bord de l’alternance. Dans un cas comme dans l’autre, il était ainsi crucial, pour le gouvernement autant que pour l’opposition, de paraître sortir vainqueur du débat parlementaire⁶⁰⁸. Il s’agit, en cela, de contextes fort peu propices à l’émergence de discussions délibératives, lesquelles supposent de sortir d’une logique d’affrontement pour envisager l’examen parlementaire des lois comme un jeu à somme non nulle. Si une telle dynamique délibérative – au sens le plus habermassien du terme – demeurerait susceptible de se déployer en dépit de telles conditions défavorables, cela tendrait largement à montrer que celle-ci constitue bien une dimension intrinsèque des débats parlementaires.

Le repérage de la délibération par son issue permet effectivement d’identifier, au sein de l’examen de ces deux textes, plusieurs séquences relevant clairement de la discussion délibérative :

⁶⁰⁷ Pour une étude de l’attention médiatique autour de ce projet de loi, je me permets de renvoyer à VIKTOROVITCH Clément, « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons Politiques*, n°47, 2012, p.57-82..

⁶⁰⁸ Sur le contexte d’examen de ces deux textes, voir chapitre 2, III, « Le corpus de données ».

		Assemblée nationale <i>(total = 7)</i>	Sénat <i>(total = 21)</i>
HEMICYCLE <i>(total = 12)</i>	Collectivités territoriales	2	7
	PLFR 2011	1	2
COMMISSION <i>(total = 16)</i>	Collectivités territoriales	3	7
	PLFR 2011	1	5
Commission Mixte Paritaire	PLFR 2011	3	

Séquences identifiées par le repérage de la délibération par son issue

Au total, 31 séquences de discussions satisfont donc aux critères du repérage de la délibération par son issue. Une quinzaine d'interactions supplémentaires ont dû être exclues de ce décompte, dans la mesure où elles violaient l'un de ces critères – le plus souvent par la présence d'une suspension de séance. Il s'agit toutefois d'échanges se concluant par le changement explicite de position d'un des acteurs au moins, et lors desquels on observe des mécanismes argumentatifs présentant de grandes similitudes avec les séquences formellement identifiées comme relevant de la discussion délibérative.

Avant même d'entrer dans l'analyse de ces séquences et de leur répartition, de tels ordres de grandeur appellent à quelques commentaires. Le nombre de discussions délibératives lors de l'examen de ces deux textes est demeuré très restreint – une trentaine de séquences réparties sur plusieurs centaines d'heures de débat, soit quelques îlots dans l'océan des échanges parlementaires. Pour autant, il ne s'agit pas d'événements isolés et hors du commun, mais bien d'occurrences récurrentes, sinon régulières, d'une dynamique pourtant peu susceptible d'émerger en de tels contextes. En ce sens, ces données me paraissent particulièrement significatives. Les discussions délibératives, toutes rares qu'elles puissent être au sein des débats parlementaires, semblent bien en constituer une dimension intrinsèque.

Il nous reste donc désormais à déterminer quels espaces (A) et quels objets (B) tendent à favoriser l'émergence des discussions délibératives, avant de procéder à l'analyse inductive de ces séquences afin d'en établir une caractérisation argumentative (C).

A- Les lieux des discussions délibératives

1) *Au Sénat plutôt qu'à l'Assemblée nationale*

La première et la mieux établie des conclusions que l'on peut tirer de la répartition des séquences identifiées par le RDI, est que le Sénat semble davantage propice au déploiement de discussions délibératives (21 occurrences) que l'Assemblée nationale (7 occurrences). Un tel résultat est d'ailleurs entièrement cohérent avec l'une des hypothèses lourdes ayant guidé la constitution de ce corpus de données : la délibération émergerait plus aisément au sein de la seconde chambre que de la première⁶⁰⁹.

A titre d'illustration, je me contenterai de citer ici l'une des discussions délibératives ayant pris place dans l'hémicycle du Sénat, en l'occurrence lors de l'examen en première lecture de la réforme des collectivités territoriales. Les membres du groupe socialiste avaient déposé un amendement visant à restreindre une partie des compétences des métropoles à la notion « d'intérêt métropolitain ». La commission avait adopté, sans difficultés, un avis favorable sur cette proposition – qui ne bousculait aucunement l'économie générale du texte. Lors de l'examen de cet amendement durant la séance du 28 janvier 2010, on vit donc les sénateurs témoigner d'une certaine surprise devant l'avis laconique de Michel Mercier, ministre de l'espace rural :

Michel Mercier, ministre. Aux yeux du gouvernement, la métropole doit rester la forme de coopération intercommunale la plus intégrée. Aussi, l'avis ne peut qu'être défavorable.

Jean-Pierre Sueur (SOC). C'est intéressant !

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Ce n'est pas cohérent !

Après cette prise de position, les auteurs de l'amendement et le Président de la commission des lois intervinrent tour à tour, afin de défendre en détail cet amendement. Michel Mercier reprit alors la parole, pour justifier son avis défavorable :

Michel Mercier, ministre. Pour respecter ce que veulent faire la commission et le Sénat, il vaudrait mieux conserver l'alinéa 14 dans sa rédaction actuelle et modifier l'alinéa 17 [...]. Cela résoudrait le problème. En effet, la modification de la rédaction de l'alinéa 14 aurait une incidence sur les trois alinéas suivants, ce qui ne correspond ni aux souhaits du président de la commission, ni à ceux des sénateurs qui se sont exprimés sur ce point. Remplacer, à l'alinéa 17, la notion d'intérêt communautaire par celle d'intérêt métropolitain permettrait de clarifier la rédaction du texte tout en étant fidèle aux souhaits exprimés.

Mme. la présidente. Monsieur Sueur, l'amendement n° 373 rectifié *bis* est-il maintenu ?

Jean-Pierre Sueur (SOC). Nous ne sommes pas obtus, madame la présidente. Compte tenu de la suggestion de M. le ministre, je retire cet amendement.⁶¹⁰

⁶⁰⁹ Voir chapitre 2, I-A-3, « L'influence du bicamérisme sur les dynamiques de discussion parlementaires ».

⁶¹⁰ *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°9 S. (C.R.), p.731-733.

Cette interaction est parfaitement représentative des échanges qui tendent à se déployer au sein de la Haute Assemblée. En premier lieu, remarquons que les membres de la Commission des Lois n'avaient pas eu de difficulté à se retrouver sur cette proposition pourtant issue des rangs de l'opposition. On retrouve ici une caractéristique générale de cette commission, où les échanges sont davantage orientés par la recherche d'éléments de consensus que par l'exploration des désaccords existants⁶¹¹. Or, cette dynamique ne se limite pas aux seuls lieux clos des salles de réunions, puisque l'on voit ici le Président de la Commission des Lois, Jean-Jacques Hyest, apporter son soutien aux sénateurs socialistes contre le ministre de l'espace rural afin de défendre les décisions arrêtées, en commun, en commission. La suite de la discussion montre que les sénateurs avaient en réalité commis une erreur de légistique, en n'inscrivant pas cette disposition au bon alinéa. Je reviendrai un peu plus loin sur l'importance de ce type d'argumentation technique au sein de la dynamique délibérative. L'important, pour lors, est de remarquer que les sénateurs socialistes acceptent sans rechigner de faire confiance à la démonstration de Michel Mercier, et en tirent immédiatement les conséquences – en concédant leur erreur et en retirant leur amendement. Il s'agit bien, indiscutablement, d'une interaction délibérative.

A l'Assemblée nationale, ces types de séquences se révèlent beaucoup plus rares. Elles ne sont pas pour autant inexistantes, comme nous le révélera cet exemple tiré de l'examen, dans l'hémicycle, du premier PLFR pour 2011. Lors de la séance du 10 juin 2011, les députés commençaient tout juste l'examen de l'article 7 quand le ministre du budget, François Baroin, y déposa *in extremis* un amendement supplémentaire. Le caractère inopiné de la démarche était toutefois justifié, selon lui, par l'urgence de la situation : l'amendement avait pour objet de combler une faille juridique grevant l'assiette de la taxe due par les distributeurs de services de télévision et affectée au Centre national du cinéma. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des Finances, accueillit toutefois cette initiative avec une bienveillance toute relative :

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Le sujet étant un peu compliqué, nous avons demandé à la mission d'évaluation et de contrôle, que coprésident David Habib et Olivier Carré, de se pencher dessus. En tout cas, je trouve fâcheux de découvrir cet amendement en séance. Nous n'avons absolument pas eu la possibilité de l'étudier.

Laure de La Raudière (UMP). Absolument. C'est scandaleux !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Cet amendement est proposé au mépris de l'avancement des travaux de la mission d'évaluation. Pourtant, c'est le type même de sujet sur lequel il ne faut pas travailler dans l'improvisation. Il serait raisonnable d'attendre, deux ou trois mois, la fin des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP, NC et SRC.*)

⁶¹¹ Voir chapitre 3, II-A-1, « La Commission des Lois du Sénat : un “club de juristes” ».

Olivier Carré, député UMP et coprésident de la mission d'évaluation, ignorée par le ministre du budget, intervint ensuite pour faire le point sur l'avancée de leurs travaux. Il conclut en préconisant d'attendre quelques mois afin de leur laisser le temps d'étudier toutes les options, et reçut le soutien du député centriste Charles de Courson. François Baroin reprit alors la parole, et réaffirma l'urgence de limiter dès à présent les possibilités d'optimisation fiscale, quitte à revenir ensuite sur la question avec un dispositif mieux ajusté. Le président de la Commission des Finances, Jérôme Cahuzac, proposa alors une solution de compromis qui obtint tous les suffrages :

Jérôme Cahuzac (SRC), président de la Commission des Finances. C'est un sujet délicat sur le fond et un peu sur la forme. Sur le fond, les parlementaires avaient été informés lors de l'examen de la loi de finances initiale que la suppression de ce qui avait été appelé la niche fiscale, c'est-à-dire la TVA réduite sur l'offre triple-play, allait poser des difficultés au financement des programmes. Ce qui se passe aujourd'hui était donc largement prévisible. Nous en avons d'ailleurs parlé lors du débat sur la loi de finances, peut-être trop puisqu'un des opérateurs, que je ne nommerai pas, a parfaitement compris qu'en réduisant le coût attaché à l'abonnement télévision et en majorant à due concurrence le coût attaché à l'abonnement Internet et téléphone, il allait réduire considérablement sa contribution au compte de soutien à l'industrie des programmes.

Sur la forme, le problème n'est quand même pas mince. Il ne faudrait pas, en votant cette disposition sans que la commission ait pu l'examiner, que nous créions à nouveau des effets secondaires qu'il faudrait à nouveau corriger dans des conditions qui ne seraient pas satisfaisantes. Donc, si je comprends le souci qui est le vôtre, monsieur le ministre, vous devez admettre que, pour la mission d'évaluation et de contrôle que préside Olivier Carré, il est un peu délicat d'avoir à se prononcer sans avoir pu examiner l'amendement.

Je vous proposerai volontiers un compromis. Il s'agirait non pas d'abandonner votre idée pour ce projet loi de finances rectificative mais de profiter du délai de quinze jours qui existe entre notre discussion et l'examen au Sénat pour que notre collègue Olivier Carré puisse travailler avec nos collègues sénateurs et trouve la bonne formule, le cas échéant celle-là. Ainsi, les parlementaires, qui avaient d'ailleurs détecté le problème que vous tentez de résoudre avec cet amendement déposé en séance, seraient associés de façon plus correcte.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

François Baroin, ministre. Je ne vois pas d'objection à la proposition du président de la Commission des Finances dans la mesure où je sens que l'objectif est partagé.⁶¹²

La solution que proposait Jérôme Cahuzac était un véritable compromis : l'amendement serait intégré au PLFR – comme le voulait le ministre du budget –, mais il ne le serait que lors de l'examen au Sénat, afin de laisser à la mission présidée par Olivier Carré le temps de l'examiner – comme le voulait le rapporteur général. Notons qu'il ne s'agit pas là d'un simple compromis « arithmétique », qui se contenterait de chercher le point d'équilibre entre deux positions antagonistes. Au contraire, la proposition du président de la Commission des Finances intègre les préoccupations exprimées par l'un et l'autre des acteurs en désaccord : il répond bien à l'urgence de la situation, tout en permettant de prendre en compte la contribution de la mission

⁶¹² *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4055-4057.

d'évaluation et de contrôle. Il s'agit donc bien d'une discussion délibérative au plein sens du terme, dans laquelle la confrontation des informations, des arguments et des points de vue a permis de bâtir une solution nouvelle et consensuelle.

La discussion sur cette disposition se poursuit donc au Sénat, où elle fit effectivement l'objet d'un amendement déposé par la Commission des Finances. Entre temps toutefois, les craintes exprimées par Jérôme Cahuzac s'étaient révélées fondées. Le ministre du budget, sans doute aidé des conclusions dégagées par la mission d'évaluation, avait bien identifié des difficultés susceptibles d'être soulevées par la rédaction initiale de l'amendement :

François Baroin, ministre. L'amendement pertinent de M. le rapporteur général permettra de mettre fin à un comportement d'optimisation qui vise à minorer le montant de la taxe sur les services de télévision. Son adoption est utile et même indispensable pour assurer la pérennité du financement du cinéma. [...] Les discussions intervenues avec les professionnels depuis le dépôt de l'amendement du gouvernement à l'Assemblée nationale ont mis au jour des incertitudes quant à l'effet du nouveau barème sur le produit de la taxe. Le barème proposé pourrait ainsi avoir pour effet d'augmenter le rendement de la taxe de manière exponentielle. [...]

Fort de ce constat partagé, je vous propose d'établir ensemble un calendrier et une méthode de travail. Je ne doute pas que nous pourrions trouver, lors de l'examen du projet de loi de finances, les mesures propres à garantir la pérennité du financement du cinéma.⁶¹³

En séance publique, François Baroin demanda ainsi le report de cette question à l'examen de la loi de finances initiale pour 2012, le temps d'élaborer une solution satisfaisante. La discussion délibérative déployée à l'Assemblée nationale aura donc permis d'attirer l'attention du ministre du budget sur les potentiels effets pervers de la disposition, l'incitant à prendre le temps d'en vérifier les fondements. Elle aura ainsi contribué, finalement, mais indéniablement, à une amélioration de la législation votée.

Cet exemple est la preuve que de véritables discussions délibératives sont susceptibles de prendre place à l'Assemblée nationale, y compris lors de l'examen d'un texte activant pourtant violemment le clivage idéologique autant que la compétition politique entre gouvernement et opposition. Force est toutefois de convenir que les séquences de ce type demeurent fort rares au sein de la Chambre Basse – ou, à tout le moins, qu'elles y sont moins fréquentes qu'au Sénat.

2) *En commission plutôt qu'en séance publique*

Bien que les exemples cités jusqu'à présent aient tous pris place en séance publique, les discussions délibératives se révèlent moins susceptibles de se déployer au sein des hémicycles que derrière les portes closes des commissions. Il est vrai que, sur ce plan la répartition des séquences

⁶¹³ *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°63 S. (C.R.), p.5180.

identifiées par le RDI pourrait sembler peu flagrante : 12 séquences en séance publique contre 16 en commission, soit un écart bien moins significatif qu'entre la première et la seconde chambre. Deux éléments viennent toutefois appuyer cet écart. En premier lieu, au sein de mon corpus de données, le nombre d'heures de discussion en hémicycle est quatre à cinq fois supérieur au temps d'observation passé en réunion de commission. Les discussions délibératives sont ainsi significativement plus *fréquentes* lors de ces dernières qu'en séance publique. En second lieu, on a vu que, dans trois des quatre commissions étudiées, les membres avaient à cœur de favoriser entre eux l'émergence d'une dynamique de collaboration et de bonne entente, sinon même de détente et d'amitié⁶¹⁴. S'il est vrai que les modifications explicites de position ne sont pas foison au sein de ces institutions, il est en revanche important de remarquer que, lorsqu'elles interviennent, elles donnent l'impression de s'inscrire dans la continuité et, même, la logique des interactions nouées auparavant. Au contraire, en séance publique, les discussions délibératives apparaissent comme des exceptions, sinon même des incongruités, au regard de l'immense majorité des interactions – qui relèvent plutôt du débat contradictoire, de l'exploration des désaccords, voire même de l'affrontement purement agonistique⁶¹⁵. Il est ainsi possible, *in fine*, d'affirmer que le huis clos des commissions semble bien plus favorable à l'émergence de discussions délibératives que la publicité des hémicycles – conformément, là encore, aux hypothèses lourdes qui avaient été dégagées initialement.

J'aimerais illustrer ce résultat général par deux brefs exemples. Le premier prit place le 26 janvier 2010 en Commission des Lois du Sénat, lors de l'examen des amendements déposés en séance publique – sur lesquels les commissaires se contentaient, donc, de formuler un « avis ». L'un des nombreux amendements déposés par les sénateurs socialistes, le numéro 388, proposait de rajouter un siège au comité des finances locales afin de prendre en compte la représentation des métropoles – le nouveau type d'intercommunalité créé par le projet de loi. Il s'agissait là d'une institution purement consultative, qui comptait déjà 64 autres membres. Lorsque cet amendement fut appelé en discussion, la réunion n'était ouverte que depuis une quinzaine de minutes, et s'était jusqu'alors largement résumée à un dialogue entre le président de la commission et le rapporteur du texte – les commissaires de la majorité se contentant de suivre leurs avis convergents :

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Avis défavorable.

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Oui, d'accord.

Bernard Frimat (SOC). Excusez moi de troubler votre tête à tête, mais en quoi cela vous gêne ?

⁶¹⁴ Voir chapitre 3, II-A, « Des cultures de commission ? ».

⁶¹⁵ Ces dynamiques seront étudiées en détail dans le chapitre 6, « Le Parlement, tribune du débat contradictoire ».

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. [Estime qu'une telle mesure nécessiterait une réflexion préalable].

Bernard Frimat (SOC). Sans vouloir prolonger cette discussion trop longtemps, pour ne pas, dirais-je, enlever le sel de la séance publique, mais [...]. [Considère qu'il est naturel de tirer les conséquences de la création des métropoles pour la composition du comité des finances locales].

Jean-Claude Peyronnet (SOC). Oui, ça nous semblait logique.

Bernard Frimat (SOC). Est-ce qu'on ne pourrait pas, et j'ai bien conscience de l'outrecuidance de ma proposition, aller jusqu'à un avis de sagesse, ou bien au moins demander l'avis du gouvernement ?

Jean-Jacques Hyst (UMP), président. Oui... D'accord, avis du gouvernement.

Bernard Frimat (SOC). Je comprends bien les préoccupations du rapporteur, vraiment, mais [...]. [Réaffirme sa position].

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Oui, sous cette réserve là je suis d'accord⁶¹⁶.

Il y a, dans cet exemple, deux éléments essentiels sur lesquels j'aurai l'occasion de revenir en détail. En premier lieu, le changement de position du rapporteur Jean-Patrick Courtois concerne, ici, une disposition marginale au sein du projet de loi, dont les conséquences sur la politique locale – le rajout d'un siège à une instance consultative – demeurent très limitées. En second lieu, et nonobstant la modestie d'une telle proposition, le sénateur socialiste – et vice-président du Sénat – Bernard Frimat ne parvint à initier le dialogue qu'au prix d'infinies précautions argumentatives (« *je comprends bien les préoccupations du rapporteur* » ; « *j'ai bien conscience de l'outrecuidance de ma proposition* »). Cela aboutit toutefois à la modification explicite de la position du président de la commission et du rapporteur du texte, qui acceptèrent de ne pas manifester d'hostilité à l'égard de la proposition des sénateurs socialistes, sinon même de l'appuyer à demi-mot (« *sous cette réserve là je suis d'accord* »).

L'examen du premier PLFR pour 2011 au sein de la Commission des Finances du Sénat donna lieu également à plusieurs séquences de discussion délibérative, dont une présente un cas de changement d'opinion particulièrement explicite. Elle a trait à un amendement déposé par le rapporteur général de la commission, Philippe Marini, au sujet – complexe – de la redevance sur les bureaux en Ile de France. Celle-ci avait déjà fait l'objet, quelques mois plus tôt, d'une importante modification au sein du dernier PLFR pour 2010, qui aboutissait à priver certaines communes de la dotation de solidarité urbaine ainsi que de l'accès au fonds de solidarité de la région Ile-de-France. Or, le rapporteur général de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, avait fait adopter un amendement au PLFR 2011 qui revenait en partie sur ces dispositions – au grand dam de son homologue au Sénat, Philippe Marini :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. [Estime que le mécanisme introduit par le rapporteur général de l'Assemblée nationale rend le dispositif moins lisible pour les

⁶¹⁶ Notes issues de mon journal d'enquête.

entreprises]. Et gardons-nous de faire une chose, puis son contraire pour en atténuer les conséquences ! Mon amendement supprime ce système complexe.

Nicole Bricq (SOC). [Précise que Gilles Carrez a voulu traiter le cas des 54 communes qui perdent le bénéfice des deux dotations]. Et vous supprimez cela !

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Je supprime l'accessoire pour laisser le principal !

Nicole Bricq (SOC). [Explique que le zonage de la redevance favorise les communes de l'ouest et défavorise celles de l'est, pourtant moins riches]. Le dispositif comporte un double effet pervers et votre amendement ne résout rien.

Jean-Pierre Fourcade (UMP). [Explique que le Comité des finances locales prévoit toujours une sortie en sifflet, sur trois ans, des mécanismes de péréquation]. Franchement, je ne suis pas partisan de cet amendement.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Ca me semblait compliqué, et c'est vrai que je n'aime pas trop que l'on donne d'un côté ce que l'on retire de l'autre, mais...

Jean Arthuis (UC), président. ...oui, sur cette question on pourrait s'en remettre au comité francilien de la Commission des Finances ?

Nicole Bricq (SOC). Ah, mais on a des positions convergentes, par pragmatisme ! Nous n'avions pas mesuré les conséquences du dispositif initial.

Jean Arthuis (UC), président. Donc l'amendement est retiré ?

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Oui, retiré, pour cause d'incompétence !

Nicole Bricq (SOC). Oh non, il ne faut pas dire ça !⁶¹⁷

On retrouve, dans cette séquence, un élément que l'on a déjà aperçu précédemment : l'importance des connaissances techniques – en l'occurrence celles des sénateurs franciliens Jean-Pierre Fourcade et Nicole Bricq, familiers du dossier – pour emporter la conviction lors d'une discussion délibérative. En revanche, cet échange se caractérise par la franchise peu ordinaire du rapporteur général du Sénat. Celui-ci ne s'embarrassa en effet d'aucune précaution lorsqu'il fut amené à confesser son insuffisante maîtrise du dossier (« *retiré, pour cause d'incompétence !* »). Il est vrai que cette formulation est cohérente avec la caractéristique de Philippe Marini, prompt aux traits d'esprit et à l'autodérision. Au delà, on y distingue néanmoins une caractéristique essentielle des commissions : sous couvert du huis clos, l'orgueil des orateurs semble céder bien plus aisément devant l'exigence de voter une loi correctement rédigée, si bien que les parlementaires n'hésitent pas à reconnaître leurs erreurs. Je n'ai d'ailleurs trouvé en séance publique aucun aveu aussi clair, fut-ce sous le couvert de l'humour. Il y a ici, me semble-t-il, une preuve supplémentaire que le huis clos des commissions favorise la possibilité et la clarté des changements d'opinion.

Je m'abstiendrai, pour lors, de citer un exemple issu des commissions de l'Assemblée nationale. Les séquences de discussions délibératives y sont en effet très rares, puisqu'elles se sont limitées à 4 occurrences au cours de mes observations. L'une d'entre elles constitue, il est vrai, un cas riche d'enseignement, sur lequel j'aurai l'occasion de revenir en détail⁶¹⁸. Les trois autres n'ont, en revanche, aucune spécificité notable, si bien qu'il n'est pas utile de s'y arrêter. Les discussions délibératives sont effectivement, à l'Assemblée nationale, légèrement plus fréquentes

⁶¹⁷ Réunion du 15/06/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

⁶¹⁸ Voir *infra*, III-A-2, « Une limite supplémentaire à l'influence des discussions délibératives ».

en commission qu'en séance publique⁶¹⁹. Un tel écart demeure, néanmoins, beaucoup moins significatif que le contraste avec le Sénat. Que ce soit en commission ou en séance publique, la Chambre Basse se caractérise surtout par la rareté des changements de position – contrairement à la Chambre Haute où, déjà réguliers au sein de l'hémicycle, ils deviennent fréquents à l'abri des portes closes des commissions.

3) *La Commission Mixte Paritaire, sanctuaire de la discussion délibérative*

a- Théorie : la place de la CMP au sein du travail législatif

Après la séance publique et les commissions permanentes, il me faut évoquer la troisième enceinte principale du travail législatif au Parlement : les commissions mixtes paritaires (CMP). Il s'agit de l'institution permettant de résoudre les désaccords existant entre les deux chambres. Au terme de deux lectures dans chacune des assemblées – ou d'une seule dans le cas de la procédure accélérée –, si le texte en discussion n'a pas été voté dans les mêmes termes par les députés et les sénateurs, le gouvernement peut demander la réunion d'une CMP. Constituée *ad hoc* pour chaque texte de loi, celle-ci se compose de 7 députés, 7 sénateurs et 14 suppléants appartenant aux deux commissions saisies du projet ou de la proposition, et nommés à due proportion des groupes parlementaires. Cette commission doit permettre de parvenir à un texte commun, qui pourra ensuite être voté sans modification lors d'une ultime lecture. Il s'agit de l'institution la plus fermée au sein du travail parlementaire : ni les citoyens, ni les journalistes, ni les membres du gouvernement n'y ont accès, et les débats des parlementaires n'y font l'objet que d'un compte-rendu particulièrement sommaire.

Lorsque les majorités des deux chambres diffèrent, les CMP n'ont bien souvent qu'un rôle formel : permettre au gouvernement de constater l'impossibilité de parvenir à un accord, afin de demander à l'Assemblée nationale de se prononcer en dernière instance. Une telle configuration intervint précisément entre septembre 2011 et février 2012 – c'est à dire entre l'alternance sénatoriale et la victoire de la gauche aux élections présidentielles et législatives. Hélas, je n'ai pas eu l'occasion d'être admis comme observateur en CMP dans cet intervalle de temps. En revanche, j'ai pu assister à plusieurs réunions de commissions au Sénat, dont certaines de la Commission des Finances. Au terme de l'examen du quatrième PLFR pour 2011, Philippe Marini, président nouvellement nommé, a tenu à expliquer à ses collègues le fonctionnement

⁶¹⁹ 4 occurrences en commission contre 3 en séance publique, sur 4 fois plus de temps de discussion.

d'une CMP dans le cas où les majorités des deux chambres divergent – une situation qui n'était plus arrivée depuis 2002 :

Philippe Marini (UMP), président. Sur ce PLFR, et sur la loi de finance aussi d'ailleurs, la CMP durera 5 minutes ! Allez, 30 minutes si les rapporteurs généraux veulent faire une déclaration de politique générale, ce qui n'est peut-être pas essentiel vu qu'il n'y a personne, ni presse, ni rien. Le principe, c'est qu'à la première divergence, on acte le désaccord, et on en conclut qu'il est impossible de parvenir à un texte commun. C'est de la bonne pratique parlementaire, ça se passe comme ça depuis très longtemps !⁶²⁰

Au contraire, lorsque les deux majorités parlementaires concordent, le rôle de la CMP est essentiel. En dépit de son caractère paritaire, les députés devraient en théorie y bénéficier d'une domination écrasante. Les sénateurs savent, en effet, que si la commission ne parvient pas à un accord, le gouvernement pourra laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale – dont le texte sera ainsi adopté sans la moindre concession. Il y aurait toutefois, pour le gouvernement, un grave camouflet à voir sa propre majorité sénatoriale rejeter l'un de ses textes – qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'une proposition déposée avec sa bénédiction. De fait, les deux chambres sont donc incitées très fortement à parvenir à un accord, tempérant largement la prééminence théorique des députés sur les sénateurs. Du point de vue des dynamiques de discussion, il s'ensuit que les commissions mixtes paritaires devraient constituer les enceintes les plus favorables à l'émergence de discussions délibératives, puisqu'elles bénéficient à la fois du huis clos le plus strict, et de l'absence de véritable rapport de force entre députés et sénateurs – le rapport de force majoritaire demeurant quant à lui bien évidemment structurant.

b- Compte-rendu d'observation

Il m'a été possible de tester cette hypothèse à l'occasion de la CMP sur le premier PLFR pour 2011, qui s'est réunie le 29 juin 2011, et dont les discussions durèrent deux heures. J'étais, à ma connaissance, l'un des premiers observateurs universitaires à être admis au sein de cette institution très fermée. Je dois largement ce privilège au soutien du président de la Commission des Finances du Sénat, Jean Arthuis, dont j'ai déjà eu l'occasion de souligner qu'il s'était révélé, au cours de mes observations, particulièrement bien disposé à l'égard de la recherche. Ayant à cœur de favoriser une meilleure connaissance universitaire du fonctionnement des commissions parlementaires, il a autorisé à ce que je sois officiellement inscrit au sein de la délégation administrative accompagnant les sénateurs. Il est vrai que le texte s'y prêtait particulièrement bien : les points de désaccord entre les deux assemblées étaient

⁶²⁰ Réunion du 7/12/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

minimes, la CMP ne soulevant donc, du point de vue du gouvernement autant que des parlementaires, aucun enjeu politique fondamental.

La tradition observée par les deux Commissions des Finances veut que les CMP se déroulent alternativement dans chacune des deux chambres. En l'occurrence, elle avait lieu à l'Assemblée nationale, dans une salle plus petite, moins moderne et plus cérémonieuse que la grande salle de réunion de la Commission des Finances. Bien que seuls 7 députés et 7 sénateurs auraient dû théoriquement y prendre part, les 14 suppléants étaient également présents – ce qui relève de la coutume, au moins pour les Commissions des Finances. Députés et sénateurs s'installèrent séparément sur les deux branches d'une table en « U ». Les membres de la majorité étaient assis près de la table centrale, les membres de l'opposition aux extrémités. Les titulaires avaient pris place à l'extérieur des deux branches et se faisaient donc face, tandis que les suppléants s'étaient vus attribuer les sièges à l'intérieur du « U ». La tribune était quant à elle présidée par le président de la commission de l'Assemblée nationale, avec à sa droite le président de la commission du Sénat, et à leurs côtés les rapporteurs généraux et les principaux conseillers et administrateurs. La CMP fonctionne selon sur une organisation précise et rigide, permettant d'identifier instantanément la fonction de chacun des acteurs. En cela, elle tranche avec l'idée – sans doute légèrement fantasmée – que je m'en faisais *a priori* : celle d'une quinzaine de personnes assises autour d'une table pour une discussion informelle. Il s'agit au contraire d'une réunion très institutionnalisée, davantage formalisée encore que dans le cas des commissions permanentes.

J'ai par ailleurs été surpris par le nombre de parlementaires rassemblés : 32 en tout, c'est à dire au moins autant que la moyenne des présents lors des réunions de commission au Sénat. Ainsi, alors que la limite de 7 députés et 7 sénateurs a vraisemblablement été fixée dans l'idée qu'un nombre de participants restreint favoriserait l'atteinte du consensus, l'utilisation détournée de la suppléance redonne *de facto* à ces réunions des dimensions plus ordinaires. Elle a en outre permis d'assurer la présence des principaux parlementaires qui s'étaient exprimés sur ce texte lors de son examen par les deux commissions saisies au fond. Par ailleurs, de nombreux administrateurs des deux assemblées étaient présents, ainsi que quelques assistants des groupes parlementaires, si bien que la salle m'a finalement donné l'impression d'être bondée. Malgré cela, une fois les portes closes et la réunion ouverte, le sentiment de clôture a repris ses droits : en dépit du grand nombre de personnes présentes, l'absence de toute circulation a vite conféré aux

discussions une impression de solennité et d'autarcie au moins aussi grande qu'au sein des commissions sénatoriales⁶²¹.

In fine, le dispositif de cette commission mixte paritaire ne divergeait pas fondamentalement des réunions des commissions permanentes – à tout le moins de celles qui s'étaient caractérisées par un fort sentiment de clôture, c'est à dire les réunions des commissions sénatoriales. La CMP n'en présente pas moins des spécificités significatives : quasi-absence de compte-rendu, obligation de parvenir au consensus, quasi-absence de rapport de force entre députés et sénateurs. De tels éléments favorisent précisément l'émergence de discussions délibératives.

c- Les discussions délibératives en CMP

En l'absence de véritable rapport de force entre députés et sénateurs, qui siègent à parité au sein de la CMP, ceux-ci ne peuvent espérer résoudre leurs désaccords par le simple effet d'un vote⁶²². Il leur reste donc le recours à deux procédés : l'argumentation et la négociation⁶²³. Nous verrons plus loin que la CMP est effectivement – et peut-être avant tout – un lieu privilégié de la négociation parlementaire. Mais il s'agit également d'un espace favorisant l'émergence de discussions délibératives. En deux heures de réunion, la CMP à laquelle j'ai assisté a compté pas moins de 3 séquences indexées par le repérage de la délibération par son issue. Celles-ci constituent, de surcroît, des exemples particulièrement significatifs. J'aimerais ici présenter brièvement deux d'entre eux – j'aurai l'occasion de revenir un peu plus loin sur le troisième.

La première discussion délibérative concernait la « commission pour l'agrément des œuvres d'art », supprimée par un amendement de Gilles Carrez avant d'être rétablie au Sénat :

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. [Exprime son étonnement de voir la commission pour l'agrément des œuvres d'art supprimée, alors qu'elle a prouvé son utilité]

⁶²¹ Sur la question du rapport entre « huis clos » et « sentiment de clôture », voir chapitre 3, I, « Des réunions à huis clos ? ».

⁶²² Un tel jugement mérite d'être nuancé. Nous avons vu, en effet, que les débats à l'Assemblée nationale tendaient à se focaliser sur la réaffirmation des désaccords existants, quand les échanges au Sénat semblent davantage focalisés sur la recherche de points de rapprochement éventuels – cette idée fera du reste l'objet de longs développements dans le chapitre suivant. En CMP, les sénateurs se présentent donc avec un texte dont au moins une partie des dispositions a été votée dans le consensus, alors que la rédaction de l'Assemblée nationale tend généralement à avoir été adoptée uniquement avec les voix de la majorité. Plusieurs administrateurs m'ont confirmé que, dans une telle situation, il n'était pas rare de voir les députés de l'opposition voter avec les sénateurs, provoquant ainsi le rejet des dispositions défendus par les députés de la majorité. Loin de voir son influence diminuée par la menace du dernier mot, le Sénat serait au contraire susceptible de bénéficier d'une position dominante en CMP, due uniquement à sa tradition de recherche du consensus. Hélas, mes observations ne m'ont pas fourni l'occasion de confirmer cette hypothèse, que je me contente donc de mentionner ici en tant que nuance théorique.

⁶²³ Il s'agit, selon Jon Elster, des différentes modalités de prise de décision collective en l'absence de consensus. Voir *supra*, I-C-3, « Techniques de négociation et limites du repérage de la délibération par son issue ».

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Mais enfin, cette commission ne se réunit plus !

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Ah... Heu... Bon... J'en suis surpris, ce ne sont pas les informations que j'ai eues...

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. C'est dans le jaune ! (*NdA : jaune budgétaire, document présentant le budget détaillé secteur par secteur*)

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. : Oui, il va falloir être plus convaincant que cela mon cher collègue ! (*en souriant*)

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. [Cite *in extenso* le compte-rendu de l'audition du chef de service de cette commission par les sénateurs. Il va jusqu'à préciser la date, l'heure, etc., ce qui prend un temps certain. De nombreux parlementaires esquissent des sourires.]

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Pour l'instant, on ne peut pas dire que vous soyez très convaincant ! (*en souriant*)

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Ah, mais il faut être précis ! [Continue sa lecture. On apprend finalement que cette commission se réunit une fois par trimestre, et qu'elle ne coûte presque rien, puisque la majorité de ses agents sont détachés d'autres services.]

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Ah bon... D'accord, je vous fais confiance, même si ce n'est pas ce qu'il y a marqué dans le jaune !

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Oui, ça veut juste dire que le jaune est rempli n'importe comment !⁶²⁴

Plusieurs éléments sont essentiels dans cette séquence. On retrouve une nouvelle fois l'importance du savoir technique et de la précision des connaissances au sein de l'argumentation parlementaire : bien souvent, ce sont eux qui parviennent à emporter la conviction. On voit ici Philippe Marini utiliser cette caractéristique à son profit. En prenant la peine de lire *in extenso* son compte-rendu d'audition, sans épargner le moindre détail, il construit un argument d'autorité implicite fondé sur la mobilisation de données techniques, face auquel Gilles Carrez est contraint de ployer (« *je vous fait confiance, même si ce n'est pas ce qu'il y a marqué dans le jaune* »). S'il n'avait pas eu en face de lui le rapporteur général de l'Assemblée nationale, Philippe Marini aurait probablement pu se reposer sur sa seule parole pour obtenir satisfaction. Mais la CMP est la seule institution parlementaire dans laquelle il n'y a ni dirigeant, ni responsable, ni *primus inter pares*. Nonobstant la hiérarchie entre présidents de commission, rapporteurs et parlementaires, tous les acteurs se voient opposer au moins un homologue dont ils ne peuvent triompher par le seul poids de leur autorité. On constate ici que cette symétrie n'obère pas les possibilités de conviction ; en revanche, elle encourage grandement la précision – sinon la qualité – des argumentations. En ce sens, la CMP apparaît sans doute comme l'espace où sont susceptibles de se déployer les discussions délibératives les plus exigeantes. Notons que cette exigence n'est pas incompatible avec un certain plaisir de la joute et de l'argumentation – à tout le moins lorsque, comme dans le cas présent, le texte examiné ne soulève pas de conflit majeur entre les deux assemblées. C'est ainsi, me semble-t-il, que l'on doit interpréter les bravades du président Jérôme

⁶²⁴ Notes issues de mon journal d'enquête.

Cahuzac (« *il va falloir être plus convaincant que cela mon cher collègue !* »), qui ne semblent être rien d'autre que les provocations traditionnelles d'un compétiteur avant un affrontement important.

La seconde séquence de discussion délibérative présente d'autres caractéristiques éclairantes. Elle intervient à l'occasion de l'examen d'un amendement particulièrement complexe – son objet précis importe peu ici –, adopté à l'Assemblée nationale sous l'initiative du député centriste Charles de Courson, avant d'être supprimé par le Sénat :

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Il s'agit de supprimer une niche fiscale !

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Alors, présenté comme ça, on ne peut qu'être d'accord avec le rapporteur général du Sénat, mais la réalité est un peu plus compliquée. [Développe, et soutien l'amendement].

Charles de Courson (député NC). Etant l'auteur de l'amendement, j'aimerais m'en expliquer. Ca n'est pas du tout une nouvelle niche fiscale... [Argumente sa position]. Il s'agit d'une visée sociale : à la limite, on pourrait presque le considérer comme du SIG ! (*NdA : service d'intérêt général*)

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Monsieur le rapporteur général, ces arguments vous ont-ils convaincu ?

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Non, pas du tout. [Développe sa position].

Charles de Courson (député NC). Je voudrais répondre sur le cas très spécifique que soulève M. Marini [...]. Je trouve que l'on se grandirait à encourager ce type d'action.

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Alors, comme je suis tout de même sensible aux bons arguments du rapporteur général, voilà ce que je pense que l'on peut faire. [Propose une rectification tendant au compromis]. On reviendrait au texte de l'Assemblée, mais en ne visant que l'impôt sur le revenu, c'est à dire que le Madelin.

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Ce serait en effet un compromis raisonnable, mais... (*il hésite*)... Cela revient, encore une fois, à créer un cas très spécifique [...].

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général (*en aparté, à Charles de Courson, pendant que Philippe Marini conclut*). Il a raison ! (*Charles de Courson secoue la tête*) Si, il a raison : on est en train de créer un truc monstrueux ! [...].

Jérôme Chartier (député UMP). Eh oui, en fait je pense que ce que dit Monsieur Marini est frappé au coin du bon sens ! [...] On a une loi de finances dans quelques mois : réfléchissons-y d'ici là, et voyons si on peut proposer quelque chose à ce moment là !

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Monsieur de Courson, un dernier effort de conviction ?

Charles de Courson (député NC). [Réaffirme une nouvelle fois sa position].

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Bon, je ne crois pas que les rapporteurs changent leurs avis. La CMP en reste à la rédaction du Sénat.⁶²⁵

Contrairement à l'exemple précédent, l'effort de conviction initial en faveur de la disposition menacée – assuré en l'occurrence par Gilles Carrez et Charles de Courson – ne suffit pas à emporter la conviction du rapporteur général récalcitrant (« *Ces arguments vous ont-ils convaincu ? Non, pas du tout* »). Contraints malgré tout à trouver une solution à ce blocage, les membres de la

⁶²⁵ Notes issues de mon journal d'enquête. Hélas, le caractère particulièrement technique des arguments développés, et l'absence de tout compte-rendu sur lequel m'appuyer, m'empêchent de proposer une retranscription davantage détaillée. Il me semble néanmoins que les dynamiques argumentatives apparaissent très clairement.

CMP entrèrent donc dans une seconde phase de la discussion : la recherche d'une solution commune. Gilles Carrez proposa une rectification qui diminuait la portée de l'amendement incriminé, et dont il pouvait ainsi espérer qu'elle soit acceptable à la fois par Charles de Courson et Philippe Marini. Cette interaction peut parfaitement être interprétée comme la proposition d'un compromis, qui relèverait d'une dynamique de négociation. Confrontés à la nécessité de parvenir à un accord, les sénateurs et les députés auraient pu accepter de se rallier à cette nouvelle rédaction. Celle-ci ne serait toutefois restée, à leurs yeux, qu'un moindre mal en comparaison de la proposition adverse. Mais l'initiative de Gilles Carrez peut également être interprétée dans une perspective pleinement délibérative. Il est parfaitement possible qu'il ait été réellement convaincu par une partie des arguments de Philippe Marini, si bien que la solution qu'il proposait pouvait lui paraître supérieure aux deux propositions initiales – l'adoption de l'amendement Courson, ou sa suppression pure et simple. Loin d'être seulement « acceptable » par les deux parties, sa rectification pourrait au contraire se révéler pleinement satisfaisante. L'analyse du discours ne permet aucunement de discriminer entre ces deux interprétations. L'expression initiale de Gilles Carrez (*« je suis tout de même sensible aux bons arguments du rapporteur général »*) semble, il est vrai, pointer en direction d'une authentique conviction. Mais il pourrait tout aussi bien s'agir d'une formule purement diplomatique, signifiant en réalité : « j'ai bien compris que le rapporteur général du Sénat ne déviara pas de ses arguments ». Au delà, il est parfaitement possible que la proposition de Gilles Carrez participe tout à la fois de ces deux dynamiques. Il demeurerait convaincu que la solution initiale de l'Assemblée nationale serait la meilleure, tout en reconnaissant la pertinence de certaines remarques de son homologue, ce qui, dans le doute, faciliterait son ralliement à une proposition plus modeste. Ce que l'on constate ici, c'est bien l'impossibilité – et peut-être même la non-pertinence – de distinguer empiriquement entre une dynamique de négociation et de délibération.

Dans le cas qui nous occupe, l'entremêlement de ces deux dynamiques ne se révèle toutefois aucunement problématique, puisque Philippe Marini refuse la main qui lui est tendue par le rapporteur général de l'Assemblée nationale (*« Ce serait en effet un compromis raisonnable, mais cela revient, encore une fois, à créer un cas très spécifique »*). Il engage donc un second effort d'argumentation qui, cette fois, parvient à emporter la conviction de Gilles Carrez. Ce qui est particulièrement remarquable ici, c'est le caractère franc et sans réserve de son soudain changement d'opinion (*« Il a raison ! Si, il a raison ! »*). On retrouve ainsi, lors de cette CMP, une caractéristique déjà observée lors des réunions des commissions permanentes au Sénat : le secret des discussions contribue à minorer le poids de l'orgueil des orateurs, favorisant ainsi la reconnaissance des erreurs et l'abandon des positions originelles.

4) *Conclusion*

Le repérage de la délibération par son issue permet d'ores et déjà de confirmer deux hypothèses dégagées au préalable de l'investigation empirique. En premier lieu, des deux assemblées parlementaires françaises, le Sénat se révèle nettement plus propice à l'émergence de discussions délibératives que l'Assemblée nationale. En second lieu, ces séquences de délibération tendent à se déployer plus fréquemment au sein des commissions parlementaires que lors des séances publiques. Ce dernier résultat tend à confirmer l'effet positif du huis clos sur le déploiement d'une dynamique délibérative. La modification des opinions au cours de la discussion semble, en effet, grandement facilitée par l'absence de tout regard des auditeurs, qui fait peser sur les participants la crainte de passer pour des individus de peu de foi – voire, pire, pour les « vaincus » du débat.

Enfin, la possibilité d'observer la réunion d'une commission mixte paritaire m'a permis de confirmer qu'il s'agit bien, selon toute vraisemblance, de l'arène parlementaire la plus susceptible de favoriser l'émergence de discussions délibératives. Au delà du seul effet du huis clos, l'absence de rapport de force majoritaire entre députés et sénateurs semble bien contraindre ceux-ci à trancher leurs désaccords par la recherche de solutions mutuellement acceptables – sinon même mutuellement satisfaisantes. La composition homogène de ces institutions, où tous les participants se voient opposer au moins un homologue disposant d'une autorité et d'une influence similaire, participe quant à elle à encourager la rigueur et la précision des argumentations.

B- L'objet et les moyens des discussions délibératives

Les lieux favorisant l'émergence des discussions délibératives ayant été identifiés, il reste désormais à déterminer quels sont les objets privilégiés de ces échanges. Ces développements seront l'occasion de dégager une première série de conclusions concernant l'influence des séquences de délibération sur l'élaboration des politiques publiques.

1) *Les désaccords non clivants et marginaux*

La répartition des séquences identifiées par le repérage de la délibération par son issue nous montre que celles-ci sont survenues bien plus fréquemment lors de l'examen de la réforme

des collectivités territoriales (19 occurrences) que lors du premier PLFR pour 2011 (9 occurrences). Un tel écart s'explique, en premier lieu, par des facteurs institutionnels. Tout texte fiscal est en effet le produit d'un équilibre délicat entre les calculs du Ministère de l'Economie et des Finances et les arbitrages réalisés ensuite à l'échelle gouvernementale, si bien que, lorsqu'il est présenté au Parlement, députés et sénateurs savent qu'ils ne bénéficieront que de marges de manœuvres très réduites. Au contraire, les réformes institutionnelles font précisément partie des textes les moins liés par des considérations budgétaires, donnant donc aux parlementaires l'occasion de les amender davantage à leur guise. Par ailleurs, le fait que le premier PLFR pour 2011 ait fait l'objet d'une procédure accélérée, contrairement à la réforme des collectivités territoriales, est également significatif. Lorsqu'un texte bénéficie de deux lectures dans chacune des chambres, parlementaires et membres du gouvernement peuvent se permettre une certaine légèreté en première lecture. Quand bien même certains d'entre eux accepteraient de modifier leur position sur un point donné, ils savent qu'ils bénéficieront de toutes façons d'une seconde lecture pour, le cas échéant, revenir sur la question⁶²⁶. Au contraire, dans le cas d'une procédure accélérée, les rédactions établies en première lecture sont essentielles, en ce qu'elles serviront ensuite de fondement aux discussions de la commission mixte paritaire. Les différents acteurs ont donc tendance à dévier beaucoup plus difficilement de leurs préférences initiales.

Ces facteurs institutionnels n'expliquent toutefois pas, seuls, un tel écart entre les deux projets de loi étudiés. Une autre raison existe, plus fondamentale : la prégnance des clivages suscités par le texte en discussion. Il est en effet inenvisageable de voir un changement de position intervenir sur une disposition faisant l'objet d'un clivage idéologique ou politique irréductible entre les formations représentées au Parlement – c'est à dire, dans la plupart des cas, entre l'opposition et la majorité. De tels conflits tendent à devenir un enjeu de la compétition électorale, modifiant ainsi la perspective des acteurs politiques : leur souci n'est plus de déterminer la meilleure législation, mais de sortir vainqueurs de l'affrontement parlementaire. Ces dispositions n'en sont pas pour autant dénuées de tout intérêt du point de vue des théories de la délibération : nous verrons qu'elles permettent au contraire l'émergence de « débats contradictoires » au sein des échanges parlementaires⁶²⁷. En revanche, elles sont très peu susceptibles de faire l'objet de « discussions délibératives » – au sens habermassien du terme. Il est vrai que l'existence de pommes de discorde entre l'opposition et le gouvernement ne devraient pas, en théorie, obérer la possibilité qu'un dialogue se noue entre les ministres et leur majorité. De fait, nous verrons effectivement un peu plus loin un exemple de modification des

⁶²⁶ Nous aurons d'ailleurs l'occasion de voir, un peu plus loin, l'exemple clair d'une conviction obtenue mollement et temporairement à la seule faveur de la première lecture.

⁶²⁷ Voir chapitre 6, « Le Parlement, tribune du débat contradictoire ».

positions intervenu au Sénat sur la réforme de la fiscalité du patrimoine, sous l'initiative d'une sénatrice UMP. Néanmoins, lors de l'examen de ces dispositions clivantes, il règne dans l'hémicycle une telle tension que les parlementaires de la majorité se contentent, la plupart du temps, de suivre les avis de la commission et du gouvernement, afin de ne pas fournir de nouveaux angles d'attaque à l'opposition. Cela explique que, pour le premier PLFR pour 2011, les changements d'opinion aient été beaucoup plus fréquents, au Sénat, en commission (5) qu'en séance publique (2). A l'abri du huis clos de leur salle de réunion, et en l'absence du gouvernement, les sénateurs sont parvenus à dégager quelques points de convergence en marge du texte. En revanche, une fois dans l'hémicycle et sous le regard des auditeurs, les préférences du gouvernement ont été respectées presque systématiquement, quel que soit le parlementaire à l'initiative de la proposition.

On comprend mieux, dès lors, l'écart entre les deux textes examinés ici. L'immense majorité du premier PLFR pour 2011 était en effet consacré à la réforme de la fiscalité sur le patrimoine, qui faisait l'objet d'un clivage politique et idéologique irréductible entre l'opposition et la majorité. Les opportunités de nouer une collaboration lors de l'examen de ce texte étaient ainsi fort réduites. La réforme des collectivités territoriales suscitait elle aussi un achoppement irréductible sur la question de la création des conseillers territoriaux. Mais ce désaccord se limitait très largement à l'article 1 du projet de loi. La suite du texte comportait quant à elle certaines dispositions sur lesquelles un rapprochement était manifestement envisageable (création des métropoles et pôles métropolitains), et d'autres qui suscitaient même un large consensus (achèvement de la carte de l'intercommunalité, désignation des conseillers intercommunaux au suffrage universel). Il y avait donc, sur ce texte, bien plus d'occasions de voir se rapprocher des positions initialement divergentes que lors de l'examen du premier PLFR pour 2011, presque intégralement clivant.

Les parlementaires ne semblent donc susceptibles de nouer une discussion délibérative que lorsque leurs désaccords n'activent aucun clivage politique ou idéologique irréductible. On constate de surcroît que les positions n'évoluent généralement pas sur le fond des dispositions – fussent-elles non clivantes –, mais plutôt à leur marge. Deux raisons expliquent cela : l'une liée à la structure des préférences des interlocuteurs, l'autre à leur comportement stratégique. Les acteurs du débat parlementaire abordent en effet l'examen d'un texte avec des préférences fermement établies – qu'elles aient été formées individuellement ou héritées des travaux de leur groupe. Il y a finalement peu de chances que quelques heures de discussions les amènent à réviser leur jugement initial avec une certitude suffisante pour qu'elle se traduise dans leurs

déclarations et dans leurs votes. Par ailleurs, d'un point de vue stratégique, on a déjà vu qu'un changement explicite de position impliquait toujours le risque de passer, aux yeux des auditeurs, pour un individu de peu de foi, sinon même pour le « vaincu » du débat. Plus la disposition débattue est importante, et plus ce risque est grand – même s'il diminue grandement dès lors qu'aucun clivage politique ne confère un surcroît de visibilité aux discussions⁶²⁸. Les parlementaires semblent d'ailleurs avoir eux-mêmes une conscience aiguë de cet état de fait, au point que celui-ci fait l'objet d'un lieu commun du discours parlementaire :

Sur l'avis défavorable du rapporteur Patrice Gélard quant à la possibilité d'introduire, pour le contrôle des nominations envisagées par le Président de la République, deux procédures différentes dans les deux assemblées (Application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, Sénat) :

Bernard Frimat (SOC). M. le rapporteur a vérifié ce vieux principe bien connu des parlementaires : une argumentation peut quelquefois me faire changer d'avis, elle ne peut pas me faire changer de vote ! (*Sourires.*) En l'occurrence, il avait d'autant moins à changer d'avis que je ne me suis appuyé que sur ses propos pour arriver à une conclusion que, je le sais, il partage.⁶²⁹

Sur la sévérité des sénateurs de l'opposition à l'égard de la création des conseillers territoriaux, en dépit des réponses apportées par le gouvernement (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Bruno Sido (UMP). Des arguments pertinents ont été souvent avancés, mais, selon la phrase d'Édouard Herriot : « Un bon discours m'a quelquefois fait changer d'avis, jamais de vote ! ». ⁶³⁰

Les parlementaires sont donc parfaitement conscients que la discussion parlementaire ne mène que rarement à une modification des positions sur les mesures principales des textes examinés. L'émergence d'une véritable dynamique délibérative se trouve, en conséquence, largement cantonnée aux dispositions sur lesquelles les acteurs du débat parlementaire peuvent céder sans paraître pour autant abandonner leur conviction initiale. Il en va ainsi, de fait, pour de nombreux exemples cités jusqu'à présent dans ce chapitre : qu'il s'agisse du maintien de la commission pour l'agrément des œuvres d'art ou de l'ajout d'un siège au comité des finances locales, ces questions étaient indiscutablement marginales au sein des textes examinés.

L'exemple de la création des métropoles, prévue par la réforme des collectivités territoriales, va me permettre d'illustrer cette configuration. Il s'agissait d'une disposition pour

⁶²⁸ On retrouve ici le dilemme de l'argumentation dégagé par Arthur Schopenhauer. Celui-ci constate qu'une position fautive peut parfaitement être défendue avec des arguments très efficaces. Pour un individu engagé dans une interlocution, il est donc toujours irrationnel d'admettre de s'être laissé convaincre. Il risquerait en effet de réaliser, *a posteriori*, avoir été séduit par des arguments ne résistant pas à un examen rigoureux – si bien qu'il aurait accepté de paraître comme le « vaincu » du débat, sans être pour autant parvenu à faire progresser ses connaissances. Arthur Schopenhauer en conclut que l'argumentation intersubjective ne peut pas être orientée – à tout le moins au moment où elle a lieu – vers la recherche de la vérité. Au contraire, elle ne serait qu'affaire de pouvoir et de rapport de forces : le seule bénéficiaire que l'on pourrait y trouver, ce serait la victoire. Voir SCHOPENHAUER Arthur, *Dialectique éristique, ou l'art d'avoir toujours raison*, Paris, Circé, 1990 (1830), p.7-15.

⁶²⁹ Séance du 21/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13192.

⁶³⁰ Séance du 27/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°8 S. (C.R.), p.583.

laquelle, au Sénat, une grande partie des parlementaires semblaient relativement agnostiques. Si les membres du groupe communiste étaient fermement opposés à ce qu'ils percevaient comme une nouvelle attaque contre les communes, les sénateurs socialistes et radicaux manifestaient en revanche des préférences beaucoup plus divergentes. Certains, tel Pierre-Yves Collombat, paraissaient craindre eux-aussi que les métropoles ne soient, à terme, une menace pour l'indépendance des communes. D'autres, à l'image de Jean-Pierre Sueur, étaient davantage bienveillants à l'égard de cette nouvelle intercommunalité, mais auraient aimé que les conseillers métropolitains soient désignés au suffrage universel direct. Plusieurs sénateurs, au premier rang desquels Gérard Collomb, étaient au contraire parfaitement satisfaits du dispositif issu des travaux de la commission. Mais en dépit d'une telle diversité d'opinions, tous ces parlementaires demeuraient unis par une même position minimale : le rejet de la rédaction originelle du projet de loi, qui supprimait l'indépendance fiscale des communes membres d'une métropole. Le retour à cette rédaction avait été proposé en séance publique, sous la forme d'un amendement déposé par la Commission des Finances avec le soutien du gouvernement. Le rapporteur du texte et le président de la Commission des Lois ne dévièrent toutefois pas de leur position, et parvinrent à obtenir le rejet de l'amendement et la conservation de leur rédaction. A partir de là, les sénateurs socialistes auraient sans doute pu décider de voter en faveur de l'article : leur objection principale venait d'être écartée et, dans l'ensemble, ils approuvaient le principe d'une institutionnalisation du fait métropolitain. Ils se contentèrent pourtant de s'abstenir, en manifestant un certain embarras au moment de justifier leur choix :

Pierre-Yves Collombat (RDSE). Pour résumer, je dirai que ces débats sur l'article 5 se sont passés moins mal que si c'était pire ! Mais ils sont très révélateurs de la confusion qui caractérise ce texte et des non-dits qui sont derrière.

Pour réformer - si tant est que ce fût nécessaire - le paysage de nos collectivités territoriales, on avait le choix entre deux logiques : celle d'une organisation en trois niveaux, avec des intercommunalités qui sont des outils de la commune, et celle d'une organisation à deux niveaux, avec la région et l'intercommunalité qui remplace la commune, telle que la préconisait le rapport Attali, revue par le comité Balladur.

S'agissant de la commune et des intercommunalités, vous êtes restés, chers collègues de la majorité sénatoriale, dans la logique classique, c'est-à-dire que les métropoles sont des intercommunalités, ce sont des EPCI, ce ne sont pas de nouvelles collectivités locales.

Concernant les rapports avec le département et avec la région, vous optez pour la seconde logique, c'est-à-dire que vous dépecez les départements, un peu la région, et aboutissez à cette collectivité étrange qu'est la métropole, à la fois EPCI, quasi-département et un peu région.

Encore une fois, si nous sommes assez satisfaits d'un certain nombre de dispositions qui ont modifié le texte initial du gouvernement, nous ne pouvons voter cet article 5 qui n'a ni queue ni tête !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Pour ce qui est de l'article 5, nous sommes favorables aux métropoles, mais opposés aux conceptions qui aboutissent à nier la réalité communale. Nous devons nous doter de métropoles fortes dans les domaines stratégiques, tout en ayant une

vision claire des compétences attribuées aux départements et aux régions. Or, dans ce domaine, comme l'a souligné Pierre-Yves Collombat, subsiste une grande ambiguïté. Enfin, certains de nos amendements n'ont pas été acceptés.

Pour nous, il était important que l'amendement n° 326 (*NdA : remis en cause de l'indépendance fiscale des communes*) ne soit pas adopté ; néanmoins, la question du rapport entre la fiscalité et la démocratie se pose et se posera. Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas l'article 5.⁶³¹

Sur cette mesure essentielle du projet de loi, il fut donc impossible pour les sénateurs socialistes de rejoindre les membres de la majorité sur la rédaction arrêtée en séance publique, alors même qu'elle constituait probablement l'un des points d'équilibre possible entre les différentes positions qui s'exprimaient au sein de leur groupe. En revanche, lors des discussions sur les différentes dispositions constitutives de cet article 5, les membres de l'opposition n'avaient pas hésité à s'inscrire clairement dans une perspective de collaboration. On trouve, dans ces échanges, plusieurs modifications des positions satisfaisant les critères du repérage de la délibération par son issue. Il en va ainsi de l'examen de l'amendement 374, déposé par les sénateurs socialistes. Il propose une précision visant à mieux encadrer la compétence économique de la métropole, afin de s'assurer qu'elle ne vide pas de sa substance les compétences de la région. Bien que le rapporteur du texte considérait cette précision comme normativement inutile, il était toutefois prêt à en recommander l'adoption afin de « rassurer » ses collègues socialistes – preuve, déjà, de la bonne entente qui régnait entre les responsables de la commission et l'opposition sur cette question. En revanche, le ministre de l'espace rural, Michel Mercier, s'est révélé bien plus réservé. Après un premier effort de conviction, et devant la détermination des auteurs de l'amendement, il reprit la parole :

Michel Mercier, ministre. Madame la présidente, je me permets d'intervenir à nouveau car ce sujet est très important. Aujourd'hui, l'état du droit est clair, la loi permet aux EPCI d'intervenir pour des motifs d'action économique en dehors de leur territoire. Refuser cette possibilité aux métropoles et les circonscrire à leur territoire risque de produire des résultats médiocres. Dans cette hypothèse, par exemple, la métropole lyonnaise ne pourrait pas contribuer au développement de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry. Il me semble donc préférable de nous en tenir au droit actuel.

On ne peut pas priver les métropoles de la possibilité d'intervenir dans le domaine économique, avec d'autres collectivités d'ailleurs. Voilà quelques années, à la demande de M. Gayssot, toutes les collectivités concernées se sont engagées à financer, avec l'État, la construction de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin. Cette liaison sera profitable à tout le monde. Peut-on interdire à la métropole intéressée de participer au financement d'une telle infrastructure ? Non !

Je vous invite donc une nouvelle fois à retirer cet amendement, à ne pas me contraindre à émettre un avis défavorable. Il y va de la responsabilité et du sens même de l'intercommunalité.

Jean-Claude Peyronnet (SOC). Je comprends les objections de M. le ministre dans la mesure où notre amendement peut, en effet, soulever certaines difficultés. Mais j'ajoute

⁶³¹ Séance du 02/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°10 S. (C.R.), p.814-815.

aussitôt que la position adoptée par le gouvernement et le dispositif qui résultera du présent projet de loi sont aussi de nature à engendrer des difficultés.

Dans certaines régions, les trois quarts de l'activité économique sont implantés dans la métropole. Dans ces conditions, retirer à la région sa compétence économique sur ce territoire revient à l'affaiblir considérablement. En fait, ce qui devrait être privilégié dans ces dispositions, c'est l'obligation de concertation entre les différents niveaux de collectivité. Ce point devrait être retravaillé et j'espère que la navette permettra de renforcer la concertation entre les différents niveaux, et pas seulement dans le domaine économique.

Jean-Pierre Sueur (SOC). Nous allons retirer l'amendement car nous avons été convaincus, mais je tiens moi aussi à souligner l'importance des partenariats.⁶³²

Sur ce point de détail au sein du dispositif métropolitain, les sénateurs socialistes n'ont donc pas hésité à se ranger à l'avis du gouvernement, alors même que la solution proposée ne leur convenait que partiellement. C'est précisément ce à quoi ils ne se sont pas résolus le lendemain, lors du vote de l'article 5.

2) *Les argumentations techniques*

Dans la grande majorité des discussions délibératives analysées jusqu'à maintenant, la modification des positions a été obtenue au terme d'une argumentation technique. L'orateur parvenant à emporter la conviction de ses interlocuteurs s'était généralement contenté de mettre à jour une faille dans la rigueur de leur raisonnement : méconnaissance des données du problème, rédaction non adaptée, conséquences juridiques imprévues, etc. Cette prééminence de l'argumentation technique au sein des débats parlementaire permet de comprendre pourquoi les changements de position ont été principalement le fait de parlementaires admettant avoir commis une erreur – que ce soit dans la rédaction de leur amendement ou dans la compréhension du texte amendé. Il existe en effet une très forte asymétrie entre les ressources dont bénéficient députés et sénateurs d'une part, rapporteurs et présidents de commissions d'autre part, membres du gouvernement enfin. Les parlementaires ne peuvent rivaliser face à la puissance d'expertise dont disposent les ministères, ce qui explique qu'ils soient si souvent contraints à reculer sur leurs propositions.

Je citerai ici un exemple, particulièrement révélateur de cette domination technique de l'exécutif. Il s'agit de l'examen, dans l'hémicycle du Sénat, d'un amendement déposé par la sénatrice socialiste Nicole Bricq sur le premier PLFR pour 2011. Il avait pour objet d'améliorer le réseau de transports en Île-de-France, en y consacrant une partie de la fraction de TIPP dont peut bénéficier la région – et dont elle peut moduler le taux. Le rapporteur général de la Commission des Finances, faisant une nouvelle fois confiance à la compétence de Nicole Bricq

⁶³² Séance du 28/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°9 S. (C.R.), p.734.

sur les dossiers franciliens, avait accepté de donner un avis favorable à cette proposition. Pourtant, en séance publique, il présenta un amendement concurrent, ayant un objectif similaire mais mobilisant une ressource différente – une fraction du produit de la taxe affectée à la Société du Grand Paris :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. En réalité, chère Nicole Bricq, nous nous sommes rapprochés du gouvernement pour voir jusqu'où il serait possible d'aller. Le gouvernement ne m'a pas semblé en mesure d'accepter l'amendement n° 120 rectifié. J'ai donc recherché une solution de repli convenable - mieux vaut se replier sur des positions préparées à l'avance ! C'est un principe qu'il est toujours bon d'appliquer. Soucieux de trouver une honorable transaction avec le gouvernement, nous avons donc élaboré l'amendement n° 242. S'il cherche à atteindre exactement le même but que l'amendement de Nicole Bricq, il emprunte un autre moyen. [...] Ainsi, votre objectif, chère collègue, serait partiellement atteint, et j'ai cru comprendre - mais il appartiendra au ministre de nous le confirmer - que le gouvernement ne serait pas hostile à ce second dispositif.

Nicole Bricq (SOC). J'attends, bien évidemment, la réponse du gouvernement pour me déterminer sur le maintien de mon amendement et pour savoir si je vote celui de M. le rapporteur général. Je n'ai pas l'intention de me livrer en séance à une négociation sur des montants ; le sujet, je le sais, ne concerne pas tous nos collègues, encore qu'ils pourraient s'y intéresser, dans la mesure où tout le monde a intérêt à doter la région capitale de bons transports. Quoi qu'il en soit, il y a un problème de montants et je ne sais pas du tout quels seraient les effets du mécanisme que serait susceptible d'accepter le gouvernement.

François Baroin, ministre. Je partage pleinement l'avis du rapporteur général. Son amendement est évidemment plus équilibré et il devrait atteindre peu ou prou les mêmes objectifs que ceux que vous poursuivez en tant qu'élue francilienne, madame Bricq. Ce mécanisme permet de préserver tout à la fois l'équilibre économique des opérations de constructions de bureaux et les ressources de la région Île-de-France.

En revanche, madame Bricq, je ne peux taire notre analyse quant aux conséquences de votre amendement, qui ferait peser près de 1 milliard d'euros de prélèvements supplémentaires sur l'essence utilisée par les Franciliens pour procurer à la région Île-de-France une recette qui est sans rapport avec ses besoins réels. Sans mettre en cause votre sincérité et le caractère objectif de votre demande quant à l'équilibre des recettes de la région Île-de-France, je pense qu'il est préférable que le Sénat adopte l'amendement de la commission plutôt que de prendre le risque d'ouvrir un débat qui dépassera les frontières strictes de l'Île-de-France.

Après cette intervention du ministre du budget, Nicole Bricq accepta à demi-mot de se rallier à la solution proposée par le rapporteur général – bien qu'elle ait maintenu son amendement. S'il ne s'agit donc que d'un changement partiel et implicite de position, ce sont surtout les termes de sa réponse qui doivent attirer notre attention :

Nicole Bricq (SOC). Je suis obligée de faire confiance au gouvernement ! Vous parlez de 1 milliard d'euros, mais d'où tenez-vous ce chiffre ? Je vous l'ai dit, le rendement de la mesure qui avait été votée a été estimé entre 40 millions et 80 millions d'euros. C'est dire que nous ne sommes pas dans les mêmes ordres de grandeur !

Je suis obligée de vous faire confiance, disais-je. Il n'empêche que j'ai bien entendu le rapporteur général dire, quant à lui, que j'aurais « partiellement satisfaction ». Cela signifie donc que la satisfaction que j'en tirerai ne sera pas à la hauteur de celle que m'aurait donnée l'adoption de l'amendement sur la TIPP « Grenelle ». [...]

Je suis obligée de faire confiance, mais quand le ministre n'annonce pas de chiffres, c'est suspect... Il est clair que mon amendement ne sera pas voté, mais je vais tout de même le

maintenir. Si la solution de M. le rapporteur général donne de bons résultats, je viendrai à résipiscence en reconnaissant qu'il a eu raison et que j'aurais peut-être dû lui faire confiance.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Vous devriez faire confiance, par principe !
(*Sourires.*)⁶³³

L'expression « je suis obligée de vous faire confiance », qui revient trois fois dans les propos de Nicole Bricq, exprime parfaitement la dépendance dans laquelle les parlementaires sont placés à l'égard de l'exécutif en ce qui concerne les capacités d'expertise juridique, et surtout financière. Cela explique qu'ils tendent régulièrement à accepter de se laisser convaincre par les arguments des membres du gouvernement. Qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, députés et sénateurs demeurent quoi qu'il arrive des législateurs, guidés par le souci collectif de voter une législation de qualité – c'est à dire *a minima* correctement rédigée, et cohérente dans son adéquation entre moyens et objectifs.

Les parlementaires déposant des amendements en leur propre nom ne sont en outre pas les seuls à subir la domination technique de l'exécutif : il est arrivé à plusieurs reprises que le rapporteur du projet de loi en fasse lui-aussi les frais, en dépit des ressources de la commission dont il dispose. Ce fut d'ailleurs le cas lors de l'examen du premier PLFR pour 2011 au Sénat. Philippe Marini avait déposé, au nom de la Commission des Finances, un amendement proposant de supprimer l'article 5bis du projet de loi. Introduit à l'Assemblée nationale, celui-ci revenait sur le plafonnement des niches fiscales concernant la construction de logements sociaux en outre-mer :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Nous avons eu beaucoup de peine à passer le rabot sur les régimes fiscaux en vigueur outre-mer. Nous avons consacré à cette entreprise une énergie considérable, pour un résultat qui, si modeste soit-il, doit être malgré tout préservé. De fait, il est décevant de constater que l'on voudrait revenir sur cette décision de responsabilité budgétaire.

M. François Baroin, ministre. Le gouvernement est défavorable à cet amendement, car l'article 5 bis fait l'objet d'une mauvaise interprétation. Il semble que le rapporteur général se soit laissé abusivement entraîner dans une impasse... Un consensus s'est dégagé sur la question du rabot des niches fiscales [en outre-mer] lors de l'examen de la loi de finances. [...] Mais nous avons décidé, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, d'en extraire le logement social, compte tenu du retard considérable que connaît l'outre-mer en la matière.

Or, concernant la rédaction du texte de loi je fais amende honorable : en effet, nous n'avons pas suffisamment explicité la problématique d'ensemble conduisant au plafond de 40 000 euros, donc de 36 000 euros avec l'application du rabot de 10 %. Cet article n'a d'autre objectif que d'inscrire dans un texte de loi, afin de les stabiliser, les éléments de consensus dégagés lors de l'examen du projet de loi de finances.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Je suis impressionné, presque accablé, par ces arguments très pertinents qui remettent bien les choses au point. Notre interprétation avait peut-être été rapide dans notre souci de...

M. François Baroin, ministre. ... de méthode exigeante ?

⁶³³ Séance du 23/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°64 S. (C.R.), p.5241-5243.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. ... de méthode exigeante, effectivement, en vue de réduire la dépense fiscale. J'en conviens, il est préférable de retirer cet amendement.⁶³⁴

On retrouve, ici, un résultat dégagé précédemment concernant les Commissions des Finances – et plus particulièrement celle du Sénat – : leur tendance à vouloir lutter impitoyablement contre tout nouvel élargissement, ou toute réintroduction, d'une niche fiscale⁶³⁵. Or, en l'occurrence, Philippe Marini n'avait pas perçu que la disposition votée par les députés visait uniquement à corriger une bévue de la loi de finances pour 2011. Elle n'était donc, en réalité, qu'une remise en cohérence de la législation avec un objectif approuvé par les deux assemblées – et les deux Commissions des Finances – quelques mois plus tôt. Après que le ministre du budget ait rappelé cet historique, le rapporteur général du Sénat n'avait d'autre choix que de retirer promptement son amendement (« *Je suis impressionné, presque accablé, par ces arguments très pertinents qui remettent bien les choses au point* »).

Si la prééminence des argumentations techniques au sein du débat parlementaire tourne donc le plus souvent en défaveur des parlementaires, il est toutefois arrivé que ceux-ci parviennent à prendre le gouvernement à défaut. Je citerai pour exemple un amendement déposé à l'Assemblée nationale sur la réforme des collectivités territoriales par le député socialiste Alain Rousset – par ailleurs président du conseil régional d'Aquitaine et président de l'Association des Régions de France. Cette proposition visait à apporter une correction à l'article 35 du projet de loi. Largement réécrit lors de l'élaboration du texte de la commission sous l'influence commune des membres du gouvernement et du rapporteur, celui-ci traitait d'un sujet essentiel : la répartition des compétences entre commune, département et région. Or, une erreur juridique semblait s'être glissée dans la rédaction adoptée par les commissaires, qui conduisait à nier le rôle de chef de fil de la région en matière économique. Si l'amendement déposé par Alain Rousset aboutissait bien à compléter le dispositif élaboré en commission, la procédure suivie était étrange. Plutôt que de déposer un amendement ciblé sur l'article 35, le député socialiste proposait d'adopter un article additionnel avant l'article 1 réaffirmant le rôle économique de la région. Cet amendement fut donc examiné très tôt en séance publique, au moment où tous les acteurs présents se préparaient pour l'affrontement que ne manquerait pas de susciter l'article premier – portant création des conseillers territoriaux – :

Alain Rousset (SRC). Cet amendement concerne la clarification des compétences. Il est d'autant plus important que l'article 35 du présent texte supprime un article important du code général des collectivités territoriales, l'article L. 4221-1, qui fixe les compétences de la région. [...] Je me demande s'il n'y a pas eu un *bug* - si vous me permettez ce terme, monsieur

⁶³⁴ Séance du 21/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°62 S. (C.R.), p.5114.

⁶³⁵ Voir chapitre 3, II-A-3, « Les Commissions des Finances : entre désaccords et consensus ».

le président, -, car le texte du projet de loi ferait disparaître du code général des collectivités territoriales toute référence aux compétences des régions, alors même que celles des autres collectivités seraient confirmées. Notre amendement tend donc à apporter cette précision. Dès lors que le texte supprime toute définition des compétences des régions, celles-ci ne possèdent plus aucune compétence économique. Je vous demande donc de reprendre votre code général des collectivités territoriales.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Avis défavorable. Je ne partage pas du tout l'analyse de M. Rousset : l'article 35 du projet de loi ne fait rien disparaître ; il complète l'article en question.

Alain Rousset (SRC). Non, il le supprime ! Il faut donc modifier l'article 35.

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Nous le vérifierons soigneusement avant d'en arriver à l'article 35. Dans l'esprit du texte que nous avons adopté, il s'agit bien de compléter le code et non de supprimer la phrase en question.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

Michel Mercier, ministre. Même avis. Il ne s'agit pas de supprimer le texte de la loi de 1982, mais simplement de lui apporter certaines modifications. Nous y reviendrons en abordant l'article 35.

Bernard Roman (SRC). Je crois que M. Rousset a malheureusement raison. Lorsque vous écrivez, à l'article 35, dans le texte de la commission tel qu'il résulte d'un amendement du rapporteur, « Le deuxième alinéa est ainsi rédigé », cela signifie que la nouvelle rédaction se substitue à celle que M. Rousset vient de lire. Il y a donc un *bug*, pour reprendre le terme employé par M. Rousset.

Christophe Caresche (SRC). Il a raison !

Pierre Morel-A-L'Huissier (UMP). Il y a un vrai problème !

Alain Rousset (SRC). Pardonnez-moi d'insister, monsieur le président. Certes, je ne crois pas que le rapporteur ait voulu, par cette rédaction, supprimer la précision en question, mais nous avons voulu vous alerter, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, sur le fait que le texte dont nous débutons l'examen allait mettre fin au rôle de chef de file économique joué par les régions.

J'en prends à témoin tous les collègues présents : il n'est pas pensable que, dans l'organisation territoriale du pays, on supprime la compétence initiale des régions. Un problème se pose, qu'il faut immédiatement résoudre. Nous ne pouvons poursuivre la discussion du texte si ce point n'est pas clarifié.

Devant l'insistance d'Alain Rousset, appuyé par ses collègues socialistes ainsi que par l'un des députés de la majorité (Pierre Morel-A-L'Huissier), le rapporteur accepta de reconnaître son erreur. Il ne pouvait toutefois pas laisser voter l'amendement de l'opposition, qui aurait eu pour conséquence – sans doute calculée – de retirer à la création des conseillers territoriaux sa place légitime d'article premier. Il proposa donc une rédaction alternative :

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Monsieur Rousset, si vous souhaitez que nous tranchions tout de suite, sans attendre l'examen de l'article 35, il y a un moyen très simple de le faire. Il suffit de remplacer « ainsi rédigé » par « ainsi complété ». Si M. le président en est d'accord, nous pouvons ainsi sous-amender l'amendement, et l'article 35 sera ainsi rédigé.

M. le président. Je propose plutôt que M. Rousset rectifie son amendement, monsieur le rapporteur : ce sera plus simple. Êtes-vous d'accord, monsieur Rousset ?

Alain Rousset (SRC). Pardonnez-moi, monsieur le président : j'appartiens depuis peu à cette assemblée, malgré une certaine expérience juridique ; mais ce n'est pas mon amendement qu'il faut rectifier. Je retiens la proposition du rapporteur, mais la manière dont la discussion du texte s'engage est inquiétante.

Dominique Perben (UMP), rapporteur. Monsieur Rousset, je vous propose de remplacer, à l'article 35, le mot « rédigé » par le mot « complété ». Cette proposition vous agréait-elle ? Dissipe-t-elle le doute dont vous avez fait part tout à l'heure ?

Bernard Derosier (SRC). Notre collègue Alain Rousset a soulevé le problème suivant : il y a une contradiction entre l'approche générale du texte et la rédaction de l'article 35, telle qu'elle résulte d'un amendement du rapporteur. Tel est l'objet de l'amendement n° 565. À propos de l'article 35 - auquel nous n'en sommes pas encore -, le rapporteur vient de formuler une proposition qui figurera au compte rendu de nos débats. Je lui fais confiance pour ne pas l'oublier avant que nous n'en venions à cet article. Pour l'heure, nous discutons de l'amendement n° 565, dont l'adoption conforterait notre position au moment d'examiner l'article 35.

(L'amendement n° 565 n'est pas adopté.)⁶³⁶

L'issue de cette séquence est étonnante. Le rapporteur général avait accepté de reconnaître son erreur, et proposait en conséquence une rectification qui donnait satisfaction à Alain Rousset, tout en ne bouleversant pas l'organisation initiale du projet de loi. Malgré cette proposition de compromis, qui semblait propre à satisfaire l'ensemble des interlocuteurs, les députés socialistes restèrent cambrés sur leur position initiale, menant au rejet de leur amendement. Il est vrai que, une fois cette question soulevée, ils étaient assurés d'avoir *in fine* satisfaction lors de l'examen de l'article 35 – d'autant qu'il restait, de toutes façons, une seconde lecture pour corriger les éventuelles bévues. Les membres de l'opposition pouvaient donc sans risque demeurer drapés dans leur posture d'intransigeance, quelques minutes seulement avant l'examen de la disposition la plus clivante du texte. Cet exemple montre toutefois que l'argumentation technique ne constitue en rien un sésame des débats législatifs. Il arrive fréquemment qu'aux yeux des orateurs parlementaires, il soit plus important de renvoyer l'image d'une détermination sans faille que de garantir la bonne rédaction du texte examiné. Il y a là un élément essentiel, en ce qu'il éclaire d'une lumière plus vive les exemples analysés jusqu'à présent. Loin de relever du déroulement ordinaire du débat parlementaire, les cas de modification des positions au terme d'une argumentation témoignent, au contraire, d'une véritable volonté de collaboration entre les différents interlocuteurs, par delà les clivages politiques, afin d'assurer collectivement la qualité de la législation votée. En d'autres termes, dans ces séquences, députés, sénateurs et membres du gouvernement acceptent bien de s'engager dans une authentique dynamique délibérative.

En dernier lieu, il est fondamental de préciser que si les modifications de position ont dans leur majorité été obtenues sous l'effet d'une argumentation technique, il m'a également été possible de dégager plusieurs cas de conviction fondés sur des justifications beaucoup plus substantielles. Je prendrai pour exemple l'examen, au Sénat, d'un amendement socialiste à la réforme des collectivités territoriale qui visait à simplifier la procédure de « défusion » de communes associées désirant rompre leur association. Jean-Pierre Sueur, qui défendait

⁶³⁶ Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/3 A.N. (C.R.), p.2694-3695.

l'amendement, savait pouvoir compter sur l'appui de plusieurs sénateurs de la majorité, notamment Jacqueline Gourault (UC) et Jean-Renée Lecerf (UMP), qui l'avaient soutenu en commission – l'avis adopté ayant malgré tout été défavorable. En séance publique, Michel Mercier y rajouta l'avis défavorable du gouvernement, au motif qu'une procédure similaire existant déjà, il était inutile d'en prévoir une seconde. Jean-Pierre Sueur reçut alors le soutien de plusieurs sénateurs :

Claude Bérít-Débat (SOC). Dans mon département, au moins deux communes souhaitent défusionner, pour différentes raisons, et se trouvent dans une situation difficile. [...] M. le ministre nous dit que la défusion est prévue dans le code général des collectivités territoriales. Force est de constater que, parfois, les communes concernées ne parviennent pas à opérer cette défusion. [...] Cet amendement a le mérite de proposer une solution qui me semble réaliste et qui s'inscrit parfaitement dans l'esprit du projet de loi que nous examinons.

Nathalie Goulet (UC). Nous connaissons tous, dans nos départements, des cas douloureux et difficiles. Le temps est venu de trouver des solutions afin de permettre aux intercommunalités ou aux communes fusionnées qui ne s'entendent pas de se séparer. [...] Pour toutes ces raisons, je voterai l'amendement n° 400 rectifié de M. Sueur.

Le Président de la Commission des Lois intervint alors pour préciser que l'amendement nécessitait à tout le moins une rectification technique. Surtout, il avertissait les sénateurs que voter cette proposition aurait pour grave conséquence de viser une même situation par deux procédures juridiques différentes, et les appelait donc à rejeter l'amendement. Après que Jean-Pierre Sueur ait accepté la rectification proposée, et réaffirmé une nouvelle fois l'urgente nécessité de ce nouveau dispositif, le Président de la Commission des Lois reprit la parole :

Jean-Jacques Hiest (UMP), président de la Commission des Lois. Nous aurions pu choisir d'attendre, mais de nombreuses voix semblent s'élever pour qu'une nouvelle procédure, plus souple, soit instaurée. En conséquence, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Mais, dans tous les cas, le dispositif devra être modifié au cours de la navette, afin d'assurer la cohérence du texte.

Michel Mercier, ministre. Cette discussion montre que la loi Marcellin n'est pas si bonne que vous le prétendez, monsieur Sueur. Je vous sais gré de contredire ainsi vos discours par vos actes...

Jean-Pierre Sueur (SOC). Je n'ai jamais défendu cette loi !

Michel Mercier, ministre. Pour vous remercier de nous encourager ainsi à réformer cette loi, je m'en remets à la sagesse du Sénat !

(L'amendement est adopté.)⁶³⁷

L'objection juridique mise en avant par Michel Mercier et Jean-Jacques Hiest n'a donc pas résisté à l'argumentation de plusieurs sénateurs, qui mettaient en avant l'urgence de situations concrètes. On constate ici qu'une argumentation reposant sur l'expérience personnelle et le témoignage – c'est à dire sur la mise en valeur d'un point de vue particulier – est effectivement susceptible de

⁶³⁷ Séance du 03/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°11 S. (C.R.), p.891-894.

modifier les positions exprimées lors de la discussion parlementaire. Au delà, ces arguments portant sur la substance du dispositif législatif sont, en l'occurrence, parvenus à s'imposer contre une position fondée sur le respect de la rigueur juridique. L'argumentation technique ne peut donc nullement être considérée comme le seul ressort des discussions délibératives au Parlement. En certaines circonstances, l'exigence de justesse du droit est bien susceptible de ployer devant l'objectif de justice du droit.

3) *Conclusion*

Interroger l'objet et les moyens des discussions délibératives au Parlement c'est, *in fine*, poser la question de son influence sur les politiques publiques. Il apparaît tout d'abord que la dynamique délibérative est principalement susceptible d'émerger lors de l'examen de dispositions non clivantes et, au delà, situées en marge des textes de loi examinés. En cela, il est indéniable que son poids potentiel dans l'élaboration de la législation demeure limité. Pour autant, des dispositions marginales ne signifient pas nécessairement des dispositions négligeables. Il est vrai que les positions exprimées au sein du débat parlementaire ont peu de chance d'évoluer concernant les mesures principales du texte en discussion. Les dispositions susceptibles de faire l'objet d'un rapprochement des positions peuvent toutefois posséder une certaine importance – à tout le moins au sein du domaine d'action considéré. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer la liste des exemples analysés précédemment. La procédure de défusion de communes associées constitue ainsi un enjeu fondamental pour les communes concernées ; quant à la redevance sur les bureaux en Ile de France ou à la taxe due par les distributeurs de services de télévision, leur impact se chiffre en dizaines de millions d'euros⁶³⁸. Ce résultat doit donc être relativisé : bien que les discussions délibératives soient principalement susceptibles de se nouer à l'occasion de désaccords non clivants et marginaux, elles n'en conservent pas moins une certaine influence sur l'élaboration des politiques publiques.

D'autre part, il est apparu que les changements explicites de position étaient surtout intervenus sous le poids d'une argumentation technique, ayant mis en lumière une méconnaissance des données du problème, une rédaction non adaptée ou encore des conséquences juridiques imprévues. En apparence, un tel résultat pourrait sembler dramatique du point de vue de l'influence des discussions délibératives sur l'élaboration de la législation. Il semble en effet suggérer que cette dynamique serait uniquement susceptible de se déployer lorsque les échanges ont pour enjeu la correction et la justesse des décisions. Au contraire, les

⁶³⁸ Nous analyserons d'ailleurs, un peu plus loin, une séquence au terme de laquelle un effort d'argumentation a permis l'adoption d'une proposition chiffrée très précisément à 20 millions d'euros.

discussions délibératives seraient vouées à l'échec dès lors qu'elles seraient centrées sur la recherche en commun d'une solution bonne, juste, ou à tout le moins préférable. Les acteurs du débat parlementaire seraient capables de reconnaître leurs *erreurs*, mais ils ne pourraient que très difficilement remettre en cause leurs *préférences*. La délibération se verrait ainsi, au Parlement, coupée de ce qui constitue théoriquement sa raison d'être : le dépassement des points de vue initiaux dans la confrontation des subjectivités.

Trois importantes nuances doivent toutefois être apportées à ce résultat. En premier lieu, nous avons vu que l'argumentation technique ne constituait nullement un sésame des débats législatifs. Il est fréquemment arrivé que des orateurs refusent de s'avouer vaincus, alors même qu'ils venaient de se voir opposer un argument définitif. Aux yeux des acteurs du débat parlementaire, il est donc parfois plus important de renvoyer l'image d'une détermination sans faille que de garantir la bonne rédaction du texte examiné. Loin de relever du déroulement ordinaire du débat parlementaire, les cas de modification des positions au terme d'une argumentation technique témoignent d'une véritable volonté de collaboration entre les différents interlocuteurs, par delà les clivages politiques, afin d'assurer collectivement la qualité de la législation votée.

En second lieu, il ne faudrait pas confondre *argumentation* technique et *désaccord* technique. Les discussions délibératives analysées ici sont loin d'avoir toutes pour objet des désaccords légistiques ou juridiques – où le seul enjeu consiste à voter une loi correctement rédigée. Au contraire, une grande partie de ces dissensus ont trait à des dispositions dont l'importance est indéniable. Ce qui est technique, ce n'est donc pas l'objet du désaccord, mais bien les arguments utilisés pour le résoudre. En d'autres termes, les discussions délibératives tendent à favoriser, au Parlement, l'apport d'informations nouvelles et la mise en lumière d'informations erronées, plutôt que la confrontation des points de vue, des expériences et des valeurs des interlocuteurs. Il est vrai que, lors de ces discussions, il n'est que rarement fait mention d'une solution « meilleure » ou « plus juste ». Leur finalité n'en est pas moins essentielle : dégager une décision mieux informée, mieux adaptée aux réalités auxquelles elle s'applique, et donc mieux acceptable par les individus auxquels elle s'impose.

En troisième lieu, il existe, au sein du corpus de discussions délibératives identifiées *via* le repérage de la délibération par son issue, plusieurs séquences dans lesquelles la modification des positions n'a pas été obtenue au terme de développements techniques. On constate alors qu'une argumentation reposant sur l'expérience personnelle et le témoignage – c'est à dire sur la mise en valeur d'un point de vue particulier – est effectivement susceptible de modifier les positions exprimées lors de la discussion parlementaire. Au delà, ces arguments portant sur la

substance du dispositif législatif sont, en une occurrence, parvenus à s'imposer contre une position fondée sur le respect de la rigueur juridique. En certaines circonstances, l'exigence de justesse du droit semble donc bien susceptible de ployer devant l'objectif de justice du droit.

Enfin, il est important de remarquer qu'il y a peut-être, dans ces conclusions, un biais de mon corpus de données. En sélectionnant volontairement des projets de loi faisant l'objet d'un clivage politique important, il est possible que je me sois condamné à ne pouvoir observer que des discussions délibératives situées en marge des mesures principales. Il conviendrait donc de poursuivre cette étude en se concentrant sur des textes davantage consensuels, afin de déterminer si des dispositifs importants ne pourraient pas faire l'objet d'un rapprochement des positions au cours de la discussion. De la même manière, la prégnance des argumentations techniques au sein des discussions délibératives découle sans doute en partie du dispositif méthodologique de cette étude, qui se concentre sur l'examen de la législation. Or, il s'agit précisément d'une étape très tardive dans l'élaboration des politiques publiques. Il n'est guère surprenant que les préférences s'y révèlent déjà figées : elles sont, très souvent, le produit d'innombrables discussions préalables, menées tant en commission (auditions, missions d'information) qu'en séance publique (amendement d'appels, examen de rapports) – ainsi, bien sûr, qu'en dehors du Parlement (partis, think tank, etc.). Dès lors que les discussions délibératives sont replacées dans un temps plus long, leur influence au sein du travail parlementaire en apparaît, nous le verrons, largement grandie.

C- Vers une caractérisation argumentative de la discussion délibérative

Les résultats dégagés jusqu'alors ont été obtenus grâce à l'utilisation d'un indicateur spécifique : le « repérage de la délibération par son issue ». Celui-ci, je le rappelle, ne prétend pas indexer l'ensemble des discussions délibératives à travers une série de critères déduits de la littérature théorique. Au contraire, il se focalise sur le cœur même de l'idéal délibératif – la modification des positions au terme d'un effort d'argumentation – pour repérer des séquences non exhaustives mais très significatives, dont il est possible de considérer sans ambiguïté qu'elles relèvent bien de la dynamique délibérative⁶³⁹. Nous venons de voir que ce corpus restreint permettait d'ores et déjà de dégager des résultats précieux quant aux lieux, aux objets et aux moyens des discussions délibératives au Parlement. Une telle démarche demeure principalement *déductive*, puisqu'elle a consisté à étudier une dynamique repérée au sein de la réalité sociale par le biais d'un indicateur dérivé de la littérature théorique. Le repérage de la délibération par son issue

⁶³⁹ Si l'on excepte toutefois les limites intrinsèques de l'indicateur. Voir *supra*, I-C-3, « Techniques de négociation et limites du repérage de la délibération par son issue »

ouvre toutefois également sur une perspective nettement plus *inductive*. Dans la mesure où nous disposons désormais d'un corpus d'interactions relevant explicitement de la discussion délibérative, il devient possible de les soumettre à une analyse argumentative approfondie recherchant d'éventuelles caractéristiques communes à ces séquences. L'objectif, c'est la constitution d'une grille de repérage de la délibération fondée non plus sur des critères théoriques contenant une part d'idéalisation, mais au contraire sur des critères argumentatifs dégagés empiriquement.

Une telle démarche entretient une grande affinité avec la *grounded theory*. Elle a donc été intégralement conduite à l'aide d'un CAQDAS (*logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur*)⁶⁴⁰. Une fois les séquences de discussion délibérative indexées à l'aide du repérage de la délibération par son issue, j'ai entrepris leur micro-analyse qualitative, en procédant par multiplication puis regroupement de codes. Peu à peu, quatre grandes dimensions ont émergé. Bien que celles-ci se déclinent en différentes composantes, elles sont toutes quatre présentes, sous une modalité ou une autre, dans chacune de ces interactions⁶⁴¹. Les discussions délibératives apparaissent ainsi comme des interlocutions hautement interactives (1) et centrées sur la réfutation (2), au cours desquelles les interventions sont subjectivées (3) et les désaccords minorés (4).

Il est important de préciser dès maintenant, que cette grille ne constitue pas un ensemble de règles absolues et intransgressibles, et ne doit donc pas faire l'objet d'une interprétation trop rigide. On observe ainsi parfois, au sein de ces séquences, une intervention dénuée de tout élément de subjectivation, voire même l'emploi ponctuel d'un argument *ad personam*. Ces brèves incartades hors de la dynamique délibérative ont systématiquement été ignorées par les interlocuteurs, si bien qu'elles n'ont eu aucune influence sur l'issue de la discussion. L'essentiel est donc que la grande majorité des interventions au sein d'une même séquence d'interlocution participent bien de ces quatre dimensions argumentatives⁶⁴².

⁶⁴⁰ Sur la *grounded theory* et l'utilisation des CAQDAS, voir chapitre 2, II-B, « Une démarche inscrite dans le cadre général de la théorie ancrée (*Grounded Theory*) ».

⁶⁴¹ Je me contenterai de présenter ici les résultats de cette micro-analyse, c'est à dire les catégories finales stabilisées. Pour parvenir à cette grille, 119 codes durent être générés, avant d'être progressivement resserrés, affinés et regroupés en 4 dimensions structurantes. Afin de ne pas surcharger la lecture, je me contenterai de citer un exemple significatif pour chacun des procédés argumentatifs repérés.

⁶⁴² Je précise également qu'une grande partie des séquences citées ici seront tirées des débats sénatoriaux en séance publique. Il n'y a là toutefois qu'un biais de sélection, découlant du besoin de trouver les exemples les plus éloquents. Or, les réunions en commission se révèlent peu adaptées, dans la mesure où elles ne bénéficient ni de comptes-rendus intégraux, ni d'enregistrements vidéos. Quant aux discussions délibératives qui se sont déroulées dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, elles demeurent rares, si bien qu'il s'est révélé difficile d'y trouver des exemples particulièrement révélateurs. Je peux néanmoins garantir que ces quatre modalités se retrouvent bien dans l'ensemble des discussions délibératives, qu'elles se soient déroulées au Sénat ou à l'Assemblée nationale, en séance publique ou en commission.

1) *Des interlocutions présentant un haut degré d'interactions*

Une grande partie des débats parlementaires ont pour spécificité d'être dénués de toute interactivités argumentatives : les orateurs se succèdent en se contentant de réitérer la ligne argumentative élaborée par leur groupe parlementaire, sans prendre la peine de répondre aux arguments présentés par leurs adversaires – dont les interventions se révèlent tout aussi redondantes⁶⁴³. Au contraire, les séquences délibératives ont toutes comme caractéristique un haut degré d'interactivité dans l'interlocution.

En premier lieu, les arguments des orateurs précédents ne sont jamais ignorés, mais au contraire repris et discutés :

Sur la transmission, par le biais de la procédure d'expropriation, des biens détenus par les sections de communes aux communes sur le territoire desquelles ils sont situés (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

M. Jean-Jacques Hyst (UMP), président de la Commission des Lois. Un certain nombre de problèmes juridiques n'ont pas été abordés et mériteraient un examen plus approfondi. [...] Monsieur Mézard, je crois connaître un peu ces sujets : votre proposition mérite d'être approfondie. Nous sommes bien d'accord pour régler tous les problèmes de sections de communes, mais votre rédaction est incomplète et prématurée. Il faudra, par exemple, consulter la jurisprudence des tribunaux administratifs afin de ne pas répéter les erreurs des lois passées.

Jacques Mézard (RDSE). Monsieur le président de la Commission des Lois, j'ai entendu le reproche sur la construction juridique de l'amendement. On me dit qu'il n'y a ni enquête publique, ni commissaire enquêteur et que l'on n'a pas prévu le cas où l'expropriation n'est pas réalisée dans les cinq ans après la déclaration d'utilité publique, conformément au droit commun. Cela étant, le 23 décembre dernier, on a été moins exigeants, concernant la suppression des avoués, sur le code de l'expropriation. Ce n'est donc pas un argument.⁶⁴⁴

En second lieu, les éléments d'accord émergeant au sein de la discussion ne sont pas niés, mais au contraire pris en acte – y compris lorsqu'il s'agit de concéder l'existence d'objections justifiées :

Sur l'amendement socialiste proposant de mieux encadrer la compétence économique de la métropole, afin de s'assurer qu'elle ne vide pas de sa substance les compétences de la région (Réforme des collectivités territoriales, Sénat).

Michel Mercier, ministre. On ne peut pas priver les métropoles de la possibilité d'intervenir dans le domaine économique, avec d'autres collectivités d'ailleurs. Voilà quelques années, à la demande de M. Gayssot, toutes les collectivités concernées se sont engagées à financer, avec l'État, la construction de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin. Cette liaison sera profitable à tout le monde. Peut-on interdire à la métropole intéressée de participer au financement d'une telle infrastructure ? Non ! Je vous invite donc une nouvelle fois à retirer cet amendement. Il y va de la responsabilité et du sens même de l'intercommunalité.

⁶⁴³ Sur ces nombreuses interactions parlementaires dénuées d'interactivités, voir chapitre 6, III-C-1, « Assurer la visibilité des principaux arguments : la discussion générale ».

⁶⁴⁴ Séance du 03/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°11 S. (C.R.), p.898-899.

Jean-Claude Peyronnet (SOC). Je comprends les objections de M. le ministre dans la mesure où notre amendement peut, en effet, soulever certaines difficultés. Mais j'ajoute aussitôt que la position adoptée par le gouvernement et le dispositif qui résultera du présent projet de loi sont aussi de nature à engendrer des difficultés.⁶⁴⁵

Enfin, il va de soi que ces interactions ne peuvent se nouer qu'à condition que les acteurs présents s'adressent les uns aux autres avec respect, y compris par delà les clivages partisans – ce dont les nombreux exemples déjà cités me semblent abondamment témoigner.

2) *Des interlocutions centrées sur une dynamique de réfutation*

Les débats parlementaires ont fréquemment été décrit comme particulièrement violents⁶⁴⁶, au point d'être parfois qualifiés de véritable « foire d'empoigne »⁶⁴⁷. Il est vrai qu'au fil de mes observations et de mes analyses, j'ai relevé au sein des discussions parlementaires l'usage de très nombreux arguments *ad personam*. Ceux-ci consistent à faire porter l'argumentation sur la personne-même de l'interlocuteur, afin de la discréditer, et de jeter ainsi l'opprobre sur l'intégralité de sa ligne argumentative. En cela, ils relèvent d'une dynamique de disqualification⁶⁴⁸. Au contraire, l'écrasante majorité des arguments employés lors des séquences de discussion délibérative s'inscrivent dans une logique de réfutation : ils portent sur les mérites et les démérites intrinsèques des différentes positions.

Les prises de parole pivotent ainsi très largement autour de l'utilisation d'arguments *ad rem*, dans lesquels un orateur se contente d'avancer ses propres arguments et de critiquer la justesse et la pertinence des arguments avancés par l'interlocuteur. Les objections techniques, dont j'ai déjà cité un grand nombre d'occurrences, relèvent précisément de cette dynamique argumentative. Les discussions délibératives admettent par ailleurs l'utilisation d'arguments *ad hominem* logiques, qui consistent à pointer l'existence de contradictions internes au sein de l'argumentation d'un interlocuteur⁶⁴⁹ :

⁶⁴⁵ Séance du 28/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°9 S. (C.R.), p.734.

⁶⁴⁶ Voir par exemple le dossier « Violence des échanges en milieu parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010. Pour une revue exhaustive des travaux consacrés à la violence parlementaire, voir chapitre 1, II-B-2-c, « Violences et (dés)ordres parlementaires ».

⁶⁴⁷ CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2004, p.123.

⁶⁴⁸ Sur l'utilisation des arguments *ad personam*, voir chapitre 6, III-B, « Des séquences fondées sur la disqualification ».

⁶⁴⁹ Sur la distinction entre *ad hominem* logiques et *ad hominem* circonstanciels, je me permets de renvoyer une nouvelle fois au chapitre 6, III-B, « Des séquences fondées sur la disqualification ».

Sur un amendement, déposé par la sénatrice centriste Nathalie Goulet, proposant de tenir les parlementaires informés en temps réel des décisions arrêtées par les commissions départementales de coopération intercommunales (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Que souhaite Mme Goulet, en fait ? Que les parlementaires soient tenus au courant du déroulement de la procédure. Je rappellerai que la décision finale est publiée au Recueil des actes administratifs, donc de manière tout à fait officielle. Madame Goulet, si nous inscrivons dans la loi l'obligation d'assurer en temps réel l'information des parlementaires, nous allons figer les choses en ouvrant la voie à tous les contentieux. Un jour, on oubliera de faire une photocopie, et cet oubli permettra à un parlementaire de faire un recours devant le tribunal administratif, lequel annulera la procédure. On arrivera donc au contraire de ce que vous voulez, c'est-à-dire à retarder les opérations.⁶⁵⁰

3) *Des interventions subjectivées*

Au cours des discussions délibératives, les orateurs ont tendu à présenter leurs positions de manière subjectivée, c'est à dire comme relevant moins d'une vérité générale et universelle que d'une opinion personnelle. Cet élément, dégagé empiriquement, m'apparaît particulièrement pertinent d'un point de vue analytique. Les positions présentées comme relevant d'une vérité générale compliquent en effet grandement la poursuite du consensus, dans la mesure où elles sont uniquement susceptibles d'être acceptées ou rejetées. Cela suppose que l'un des participants accepte de donner entièrement raison à son interlocuteur – risquant ainsi d'apparaître comme le seul vaincu du débat. Au contraire, les opinions personnelles peuvent être discutées, complétées, nuancées et amendées. Elles facilitent donc le rapprochement des positions entre les différents interlocuteurs.

Cette dimension de la discussion délibérative s'est traduite, avant tout, par l'utilisation préférentielle de la première personne du singulier, redoublée parfois par un adverbe ou une locution adverbiale d'insistance :

Sur un amendement, déposé par les sénateurs socialistes, proposant de minorer le rôle des préfets dans l'élaboration du schéma de coopération intercommunale (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Jean-Jacques Hyst (UMP), président de la Commission des Lois. Je vais vous dire pourquoi je suis, sur le fond, hostile à votre amendement, monsieur Peyronnet : nous avons trop connu, dans le passé, des communautés de communes qui s'étaient faites contre d'autres, sans aucune considération de l'intérêt général. Et, selon moi, les préfets ont été trop tolérants dans un certain nombre de cas, ils ont laissé faire. Je peux vous donner des exemples !⁶⁵¹

Par ailleurs, les orateurs ont fondé une grande partie de leurs arguments sur l'utilisation de témoignages – qu'il s'agisse d'une expérience personnelle ou de points de vue rapportés :

⁶⁵⁰ Séance du 04/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°12 S. (C.R.), p.983.

⁶⁵¹ Séance du 03/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°11 S. (C.R.), p.942.

Sur l'amendement proposant de tenir les parlementaires informés des décisions arrêtées par les commissions départementales de coopération intercommunales (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Nathalie Goulet (UC). Il est un peu facile de conclure que, lorsqu'un parlementaire a besoin de demander une information, c'est parce qu'il n'est pas sur le terrain ! Je suis moi-même beaucoup sur le terrain, et c'est justement la pratique du terrain qui démontre que les parlementaires n'ayant pas d'autre mandat ne sont pas associés. Il se trouve que, pour des raisons que vous connaissez aussi bien que moi, je n'ai qu'un mandat de sénateur et, à titre personnel, j'ai constaté que, même pendant cette période législative particulièrement agitée où le problème de l'intercommunalité est posé, il y a eu des réunions de la CDCI auxquelles je n'ai pas été conviée. C'est pourquoi j'ai déposé cet amendement, qui a uniquement pour objectif d'assurer une information en temps réel des parlementaires. Je ne vois pas pourquoi cette simple demande d'information soulèverait l'ire des uns ou des autres. Elle ne découle, croyez-le bien, ni d'un manque de travail, ni d'une présence insuffisante sur le terrain, ni d'une méconnaissance de ce qui se passe dans les quarante et une communautés de communes de mon département. Simplement, au cours des réunions qui se tiennent au sein de la CDCI, des évolutions se produisent auxquelles nous, parlementaires, ne sommes pas associés en temps réel.⁶⁵²

Sur la restriction des compétences des métropoles à l'existence d'un « intérêt métropolitain » (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Jean-Pierre Sueur (SOC). Les propos de M. Hiest sont marqués au coin du bon sens. Ce raisonnement vaut pour la culture, mais également pour le football, et même pour le sport en général. Il y a quelques jours, je suis allé à la réunion du district de football dans mon département, monsieur le ministre. Je pensais que nous parlerions de football, mais pas du tout : mes interlocuteurs ont abordé le sujet de la réforme territoriale. Et ils m'ont dit que si, dans le domaine sportif, tout ne relevait que d'un niveau - la région, le département, l'intercommunalité ou la commune -, toute l'organisation serait déséquilibrée, puisque l'on perdrait les interlocuteurs pertinents pour les différentes réalités appréhendées.⁶⁵³

4) *Des désaccords minorés*

Au cours de ces discussions délibératives, les interlocuteurs ont manifesté la volonté de réduire autant que possible les écarts existant initialement entre leurs différentes positions, plutôt que de les creuser. Ils ont pour cela eu tendance à minorer leurs désaccords.

Cette minoration se constate avant tout dans la modalisation quasi-systématique des interventions, que ce soit par l'utilisation du conditionnel ou l'usage de verbes ou d'adverbes de modalité :

Sur l'amendement Rousset proposant d'introduire un article additionnel réaffirmant les compétences de la région en matière économique (Réforme des collectivités territoriales, Assemblée nationale) :

Bernard Roman (SOC). Je crois que M. Rousset a malheureusement raison. Lorsque vous écrivez, à l'article 35, dans le texte de la commission tel qu'il résulte d'un amendement du rapporteur, « Le deuxième alinéa est ainsi rédigé », cela signifie que la nouvelle rédaction se substitue à celle que M. Rousset vient de lire.⁶⁵⁴

⁶⁵² Séance du 04/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°12 S. (C.R.), p.983.

⁶⁵³ Séance du 28/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°9 S. (C.R.), p.732.

⁶⁵⁴ Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/3 A.N. (C.R.), p.3694.

La minoration des désaccords est en outre régulièrement passée par des formes plus explicites d'euphémisation. Les orateurs ont alors souligné le caractère modeste de leurs propositions⁶⁵⁵, ou bien ont cherché à atténuer la portée de certaines critiques en les exprimant sous la forme de la surprise, de l'incompréhension ou de la crainte plutôt que de l'assertion :

Sur la restriction des compétences des métropoles à l'existence d'un « intérêt métropolitain » (Réforme des collectivités territoriales, Sénat) :

Jean-Claude Peyronnet (SOC). Je partage tout à fait les interrogations de Mme Borvo Cohen-Seat et je suis pris en outre d'une grande inquiétude à l'écoute des propos du ministre, qui m'ont surpris. Je crains en effet que le ministre ne veuille revenir à la rédaction initiale du texte, aux termes de laquelle toutes les compétences de l'ensemble des communes d'une métropole sont transférées automatiquement et par la loi à ladite métropole.⁶⁵⁶

5) Conclusion

Au terme d'une micro-analyse argumentative des séquences identifiées par le « repérage de la délibération par son issue », il a été possible d'identifier quatre dimensions communes – déclinées chacune en différentes modalités – : interactivité des discussions ; prééminence de la réfutation ; subjectivation des interventions ; minoration des désaccords. Cette grille n'a pas été déduite des travaux théoriques sur la délibération. Au contraire, elle a été dégagée à partir de l'analyse inductive de données empiriques. Elle demeure pour autant fondée normativement, dans la mesure où l'indicateur sur lequel elle s'appuie est, lui, conforme à l'idéal délibératif habermassien : une discussion au cours de laquelle les positions évoluent sous la seule force de l'argumentation. Il s'agit en ce sens – et à ma connaissance – du premier effort empirique pour dresser une caractérisation argumentative de la dynamique délibérative.

Ce résultat possède de surcroît des implications immédiates. Ainsi, la littérature théorique s'est longtemps interrogée quant à la possibilité d'admettre le recours au témoignage au sein des discussions délibératives⁶⁵⁷. Il est vrai que cette controverse est, aujourd'hui, largement apaisée. Mon travail permet toutefois un éclairage empirique définitif : non seulement le recours au témoignage se constate *de facto* au sein de discussions délibératives couronnées de succès, mais de surcroît il participe de l'une des dimensions essentielles de la délibération – la subjectivation des prises de position.

⁶⁵⁵ Voir par exemple l'intervention de Nathalie Goulet, citée précédemment : « C'est pourquoi j'ai déposé cet amendement, qui a uniquement pour objectif d'assurer une information en temps réel des parlementaires. Je ne vois pas pourquoi cette simple demande d'information soulèverait l'ire des uns ou des autres. »

⁶⁵⁶ Séance du 28/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°9 S. (C.R.), p.732.

⁶⁵⁷ GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, *op.cit.*, p.135-137 ; COADY Tony A.J., *Testimony: A Philosophical Study*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p.42-53 ; YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.70.

III- La prise de décision délibérative, un processus itératif

Jusqu'à présent, les discussions délibératives ont été envisagées isolément les unes des autres, seule comptant leur issue immédiate. Nous allons voir toutefois que, dès lors que ces séquences sont replacées dans la perspective d'un temps plus long, leur influence potentielle en apparaît grandement modifiée. D'un côté, le caractère itératif de la procédure parlementaire tend à compliquer davantage encore la prise en compte définitive, au sein du texte promulgué, d'un consensus atteint par la discussion (A). Mais dans le même temps, il est possible que l'influence des discussions délibératives sur l'élaboration de la législation se révèle beaucoup plus importante dès lors qu'elle est appréciée sur un temps très long – probablement plusieurs années – (B).

A- Les discussions délibératives au sein de la procédure législative itérative

1) *Convaincre : un ouvrage sans cesse remis sur le métier*

Nous avons vu que la multiplication du nombre de lectures au sein des deux chambres tendait à favoriser le déploiement de discussions délibératives. Elle autorise les parlementaires à adopter une disposition élaborée en commun dans l'hémicycle, quand bien même sa rédaction ne serait pas optimale : la seconde lecture sera de toutes façons l'occasion de préciser leur intention. C'est ainsi que, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales au Sénat, une procédure permettant la défusion de communes associées a pu être adoptée en séance publique, alors qu'elle ne prévoyait aucune coordination avec les dispositions déjà prévues par le code des collectivités territoriales. Le président de la Commission des Lois déplorait cette imprécision. Il s'est malgré tout laissé convaincre de ne pas s'opposer à l'adoption du dispositif, et d'attendre que le texte revienne au sein de la Chambre Haute pour affiner sa rigueur juridique⁶⁵⁸. Mais en parallèle, la multiplication du nombre de lectures entraîne également un effet inverse, délétère, sur l'influence potentielle des discussions délibératives. Chaque nouvel examen du texte constitue, en effet, une occasion supplémentaire de remettre en cause un consensus atteint précédemment. Il est vrai que les débats parlementaires doivent, en théorie, se dérouler selon la règle de « l'entonnoir » : une disposition votée dans les mêmes termes par les deux hémicycles ne peut plus être à nouveau amendée, quel que soit le nombre de lectures⁶⁵⁹. Les infractions à cette

⁶⁵⁸ Cette séquence est citée et analysée plus haut. Voir *supra*, II-B-2, « Les argumentations techniques ».

⁶⁵⁹ Article 108-3 du règlement de l'Assemblée nationale, article 42-10 du règlement du Sénat. Voir notamment CAMBY Jean-Pierre, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°2, 2006, p.293-300.

règle demeurent toutefois monnaies courantes. Surtout, un seul examen supplémentaire peut suffire à remettre en cause une disposition adoptée précédemment dans le consensus. Le cas de la procédure de défusion votée au Sénat est, à ce titre, emblématique. Après avoir fait l'objet, au Sénat, d'un accord construit dans et par la discussion, la disposition fut supprimée à l'Assemblée nationale. Les sénateurs qui s'en faisaient les défenseurs durent donc renouveler intégralement leur entreprise de conviction lors de la deuxième lecture⁶⁶⁰.

Il me faut citer ici un exemple qui, nous le verrons, ne satisfait que partiellement aux conditions du repérage de la délibération par son issue. Il me semble toutefois illustrer, mieux que tout autre, la contrainte opérée par le caractère itératif de la procédure parlementaire sur l'influence potentielle des discussions délibératives. Il s'agit d'un amendement au premier PLFR pour 2011 déposé par la sénatrice UMP Fabienne Keller – avec le soutien de son collègue Pierre Hérisson. Il proposait d'opérer un prélèvement exceptionnel de 200 millions d'euros sur le Fonds national des solidarités actives – destiné à abonder le RSA activité, et très excédentaire –, afin de financer 25.000 contrats aidés dans l'éducation nationale. Lorsqu'il fut examiné au sein de la Commission des Finances, il reçut le soutien d'une grande partie des commissaires présents, en dépit de l'avis défavorable du rapporteur général :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. [...] Je ne peux qu'être défavorable. J'espère que Madame Keller ne m'en voudra pas !

Fabienne Keller (UMP). J'entends bien le raisonnement du rapporteur, qui vise finalement à accumuler des noisettes pour l'an prochain. Cependant... [Précise que le RSA activité est structurellement excédentaire, et que les fonds seraient utilisés exactement dans le même objectif : favoriser le retour à l'emploi]. (*Moment de silence au sein de la commission*)

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Bon... Que faire ? Moi j'ai évidemment plus de sympathie pour cet amendement que pour celui qui taperait directement dans les comptes, mais l'effet budgétaire est exactement le même...

Jean Arthuis (UC), président. Et la Commission des Finances est largement tenue par des questions budgétaires...

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Eh oui... Je demanderai très aimablement le retrait. On n'est pas, malheureusement, en commission des affaires sociales !

Nicole Bricq (SOC). Oh non, faut pas le retirer !

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Pas ici, mais en séance.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Moi, je ne suis pas convaincue par les arguments du rapporteur. [...] Je préférerais le voter !

Jean Arthuis (UC), président. Bon, de toutes façons on va voter. Qui est pour ? » (*Avis favorable adopté à une très large majorité*)

Jean Arthuis (UC), président (*à moitié amusé*). Ohlala !

Philippe Marini (UMP), rapporteur général (*amusé lui aussi*). C'est la bérézina !⁶⁶¹

⁶⁶⁰ La nouvelle procédure de défusion fut réintroduite au Sénat en deuxième lecture, sur proposition de la sénatrice communiste Nicole Borvo Cohen-Seat et du sénateur radical Pierre-Yves Collombat, avant d'être à nouveau supprimée à l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire trancha la controverse, en réintroduisant la disposition défendue par le Sénat, tout en limitant son application dans le temps – en l'occurrence, jusqu'au 31/12/2011. Les quelques cas de communes ne parvenant pas à mener à bien leur défusion pouvaient ainsi être résolus grâce à cette procédure simplifiée, tout en revenant, ensuite, au dispositif d'origine.

⁶⁶¹ Réunion du 21/06/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

Cette séquence ne contient, il est vrai, aucun changement explicite d'opinion. Néanmoins, Fabienne Keller parvint bien à convaincre ses collègues de la suivre contre l'avis de Philippe Marini. On retrouve par ailleurs, dans ces échanges, les quatre dimensions caractéristiques des discussions délibératives : recours exclusif à la réfutation, interactivité des discussions (« *j'entends bien le raisonnement du rapporteur...* »), subjectivation des prises de positions (« *moi, je ne suis pas convaincue...* »), minoration des désaccords (« *j'ai évidemment plus de sympathie pour cet amendement que pour celui qui taperait directement dans les comptes...* »). Il s'agit donc, à tout le moins, d'une dynamique tendanciellement délibérative.

Au terme de cette discussion, l'amendement Keller emporta donc les suffrages de la commission. Toutefois, dans la mesure où il avait été déposé sur une loi de finances, il ne se voyait gratifié que d'un simple avis favorable. L'examen en séance publique se déroulant à partir du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale – et non de la rédaction établie par la commission –, il restait encore à emporter la conviction des sénateurs en séance publique. La tâche se révélait cette fois beaucoup plus ardue, dans la mesure où il fallait composer avec l'avis défavorable du ministre du budget :

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 36 rectifié *quater* ?

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Présenter cet avis est une douleur ! (*Sourires.*) L'inspiration de l'amendement est excellente, en particulier d'un point de vue social, cela va de soi. Fabienne Keller a d'ailleurs détaillé avec conviction le dispositif qu'elle propose. En revanche, du point de vue budgétaire, cette mesure conduirait à compromettre l'équation de 2012. [...]

Je vous dis tout cela avec beaucoup de gêne, mes chers collègues, car j'ai développé cette argumentation aux côtés du président Arthuis au sein de la Commission des Finances, et - cela n'est pas fréquent, mais cela peut arriver - nous avons été battus. L'amendement n° 36 rectifié *quater* a reçu un avis favorable de la commission, et il est de mon devoir de l'indiquer.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. J'en suis vraiment désolé pour Mme Keller, que je tiens en haute estime pour son implication dans les politiques de solidarité, notamment, mais je suis très défavorable à cet amendement. J'y suis hostile, tout d'abord, pour une raison de principe. [...] Nous n'avons pas aujourd'hui les moyens de telles politiques.

Ensuite, je suis défavorable à cet amendement pour des raisons de fond, madame la sénatrice. [...] Nous avons souligné dès l'an dernier, au moment des discussions portant sur le budget triennal, qu'il n'était pas question de maintenir des dispositifs qui avaient été conçus dans l'urgence, afin de préserver l'équilibre douloureux de notre économie, fragilisée par la crise. Ainsi, pour des raisons de fond, le gouvernement émet, malheureusement, un avis défavorable sur cet amendement.

Fabienne Keller (UMP). Monsieur le ministre, j'ai bien entendu vos arguments. [...] Je ferai trois remarques. Premièrement, la situation que vous décrivez n'est pas du tout celle que je vis dans le département dont je suis l'élue, qui passera - c'est la seule statistique dont je dispose - de 200 contrats aidés à 40. [...] Deuxièmement, et sans entrer dans les détails, un autre prélèvement sera opéré sur le Fonds national des solidarités actives, qui servira à financer autre chose que le RSA. Le principe que vous mentionnez subit donc déjà des dérogations. Troisièmement, vous affirmez que nous sommes sortis de la crise. Tel n'est pas

le sentiment qui prédomine dans les quartiers fragiles et chez les personnes qui sont loin de l'emploi. [...]

Cet amendement tend à épauler les plus éloignés de l'emploi, les plus fragiles. L'objectif est donc bien le même que dans le cas du RSA. Monsieur le ministre, pardonnez ma passion, mais il me semble que nous sommes à un moment où il faut accompagner non seulement l'économie, mais aussi les personnes qui aimeraient mieux contribuer à son fonctionnement.

Nicole Bricq (SOC). [Apporte son soutien à l'amendement]⁶⁶²

Après ces prises de parole initiales, François Baroin demanda une suspension de séance. Craignant sans doute de voir le vote de l'hémicycle lui échapper, il semble qu'il s'était décidé à rechercher un compromis avec Fabienne Keller. A la reprise de la séance, dix minutes plus tard, Jean Arthuis annonça effectivement : « je crois savoir que Mme Keller accepte de rectifier son amendement ». La sénatrice UMP n'eut toutefois pas le loisir de présenter le contenu de cette rectification. Bernard Frimat, qui assurait la présidence de la séance, était tenu en cette fin d'après-midi par un programme très serré⁶⁶³. Craignant sans doute que l'examen de cet amendement ne s'éternise, il décida d'en reporter la suite à la séance du soir. Lorsque la séance reprit, à 21h55, la présidence était passée à Jean-Léonce Dupont. A partir de là, les événements deviennent confus. Il est très probable que le président de séance n'était pas au courant de la négociation qui avait été initiée avant la suspension. Il semble par ailleurs que, soit le ministre du budget, le président de la Commission des Finances et son rapporteur général n'étaient pas encore présents dans l'hémicycle, soit ils n'étaient pas attentifs aux débats. Ainsi, après avoir brièvement donné la parole à Pierre Hérisson – qui se contenta d'insister à nouveau sur l'importance de son amendement –, Jean-Léonce Dupont se contenta de mettre celui-ci aux voix. Ni Fabienne Keller, ni les membres de la commission ou du gouvernement ne demandèrent à prendre la parole. La proposition fut adoptée. Quelques minutes plus tard, François Baroin exprima clairement son désarroi :

François Baroin, ministre. Avant de donner l'avis du gouvernement sur l'amendement n°225, je reviendrai brièvement sur l'adoption de l'amendement précédent, qui dégrade le solde budgétaire de notre pays de 200 millions d'euros. Bien évidemment, nous ne pouvons l'accepter, et nous utiliserons tous les moyens à notre disposition, y compris en commission mixte paritaire, pour revenir sur ce vote.

Fabienne Keller (UMP). C'est déjà fait ! Vous avez utilisé tous les moyens, et au-delà !

François Baroin, ministre. Par respect pour vous, je tenais à vous le dire personnellement, plutôt que vous ne l'appreniez par voie de presse.

Fabienne Keller (UMP). C'est incroyable !⁶⁶⁴

⁶⁶² Séance du 22/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°63 S. (C.R.), p.5158-5159.

⁶⁶³ L'examen du PLFR se voyait en effet entrecoupé par la tenue d'un débat préalable au Conseil européen du 24 juin 2011.

⁶⁶⁴ Séance du 22/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°63 S. (C.R.), p.5180.

Nous ne disposons assurément pas de toutes les clés pour interpréter cette interaction. Hélas l'enregistrement vidéo n'est pas d'un grand secours pour comprendre ce qui s'est exactement passé dans l'hémicycle. Quant à la teneur des discussions entre François Baroin et Fabienne Keller, elle est vouée à rester confinée au secret des espaces privés – bien que, nous le verrons, il est néanmoins possible d'émettre quelques suppositions la concernant. De toutes façons, il est évidemment impossible d'intégrer cette séquence aux discussions délibératives. En revanche, il importe de remarquer que Fabienne Keller dut, pour voir son amendement intégré au texte adopté par le Sénat, renouveler par deux fois son effort d'argumentation – dans des circonstances de plus en plus difficiles.

L'histoire, toutefois, ne s'arrête pas là. Comme l'avait promis François Baroin, le débat émergea à nouveau lors de la commission mixte paritaire. On aurait alors pu croire que le sort de cet amendement serait scellé sans aucune forme de procès. Fabienne Keller ne faisait en effet pas partie de la délégation sénatoriale, et ne pouvait donc le défendre. Les deux rapporteurs généraux – Philippe Marini et Gilles Carrez, tous deux membres des groupes UMP – y étaient fermement opposés. Cette proposition trouva pourtant deux défenseurs inattendus, qui parvinrent à infléchir considérablement la discussion : le député centriste Charles de Courson, et surtout Jean Arthuis, le président de la Commission des Finances du Sénat, lui aussi membre du groupe centriste :

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général (*embarrassé*). Alors, il s'agit d'un modeste amendement, qui à la vérité... nous a échappé. [Présente rapidement l'amendement].

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Moi je suis favorable à la suppression de cet amendement, qui alourdit le déficit budgétaire de 200 millions d'euros. [Argumente sommairement].

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Monsieur Marini, vous pensez que le Sénat insistera pour le maintenir ?

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Oh, je dois avouer que l'argumentation de Monsieur Carrez a été particulièrement convaincante, donc j'aurais tendance à me laisser convaincre et à le suivre...

François Marc (sénateur SOC). Notre groupe avait voté cet amendement. [...] Je suis sensible aux objections du rapporteur général de l'Assemblée nationale, mais je pense néanmoins qu'il y a là un geste nécessaire.

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Monsieur de Courson, vous en profitez pour présenter votre amendement ?

Charles de Courson (député NC). Oh, c'est très simple. Il consiste à répondre à la préoccupation du rapporteur général, en passant la mesure de 200 millions à 50 millions d'euros, pour faire un geste, sans pour autant grever les finances publiques.

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. [Défavorable à la proposition de Charles de Courson. Ces emplois aidés seraient certes utiles, mais il faudrait pouvoir les pourvoir sans créer de nouvelles dépenses].

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Bon, on passe au vote ?

Jean Arthuis (sénateur UC), président. Attendez attendez... Là, en partant de l'amendement de Fabienne Keller, on en arrive à la proposition de Monsieur de Courson, qui

est finalement de l'ordre du symbole. Tant qu'à faire dans le symbolique, Monsieur de Courson pourrait peut-être rectifier son amendement, pour le passer, par exemple, à... (*il hésite*)... 25 millions ?

Charles de Courson (député NC). : Oui, on est effectivement dans le symbolique, moi je suis d'accord !

Gilles Carrez (député UMP), rapporteur général. Oui, là pourquoi pas...

Jérôme Cahuzac (député SRC), président. Bien, alors la position d'équilibre en CMP est à 25 millions ? Pour faire un geste ? Allez, 25 millions, adopté par la CMP à l'unanimité !⁶⁶⁵

Il y aurait énormément à dire sur ces échanges⁶⁶⁶. Il s'agit bien, en premier lieu, d'une indiscutable discussion délibérative, puisqu'elle se conclut par un accord unanime autour d'une proposition élaborée *in situ* dans et par l'échange d'arguments. Cette séquence constitue, d'autre part, l'un des rares exemples dans lesquels la modification des positions n'est pas le fait d'une argumentation technique, mais bien d'une inflexion mutuelle des positions initiales. En l'occurrence, l'accord fut possible parce que les préférences des différents interlocuteurs se sont révélées partiellement partagées. Ainsi, tous les orateurs ayant mis en avant l'impératif de sauvegarder les finances publiques se sont, en parallèle, avoués sensibles aux objectifs avancés par Fabienne Keller. A l'inverse, tous les défenseurs de l'amendement ont, à un moment ou à un autre, concédé qu'ils comprenaient les objections de leurs collègues. On retrouve ici l'importance capitale, au sein des deux Commissions des Finances, d'un consensus partagé autour de l'objectif d'assainissement des comptes publics. Cela explique que les parlementaires aient été en situation d'aboutir à un consensus : dans la mesure où ils avaient concédé que leurs points de vue respectifs leur paraissaient raisonnables, il ne restait plus qu'à tenter de dégager une position d'équilibre. Il est d'ailleurs probable qu'il s'agissait déjà de l'enjeu des discussions entre Fabienne Keller et François Baroin en dehors de l'hémicycle. Remarquons néanmoins que l'accord final ne fut atteint qu'au tout dernier moment, Jean Arthuis ayant pris la parole alors que Jérôme Cahuzac s'appêtait à passer au vote (« *Attendez attendez...* »). Il s'agit là du troisième enseignement de cette séquence : quel parcours, pour l'amendement de Fabienne Keller ! Son adoption aura nécessité un effort extensif de conviction en commission, une interruption providentielle en séance publique, et deux interventions *in extremis* en CMP.

Il reste que, ici, l'effort extensif de conviction déployé par Fabienne Keller aura finalement permis l'adoption d'une mesure chiffrée précisément à 25 millions d'euros. A l'échelle du budget de l'Etat, c'est une goutte d'eau. A l'échelle des individus, cela représente entre 2500 et 3000 emplois d'un an. Il appartient à chacun de juger s'il s'agit là d'une inflexion substantielle, mesurée, ou « symbolique » des politiques publiques. Il reste toutefois que celle-ci a découlé

⁶⁶⁵ Réunion du 29/06/2011. Notes issues de mon journal d'enquête.

⁶⁶⁶ L'une des phrases prononcées par Philippe Marini (« *j'aurais tendance à me laisser convaincre...* ») est par exemple révélatrice de l'utilisation de techniques de négociation au sein de la CMP. J'aurai l'occasion d'y revenir : voir *infra*, IV-B-1, « Concessions et renoncements factices ».

directement et exclusivement de la capacité des acteurs du débat parlementaire à infléchir la législation au cours de véritables discussions délibératives.

2) Une limite supplémentaire à l'influence des discussions délibératives

Nous venons d'examiner deux exemples dans lesquels une décision adoptée au terme d'une discussion délibérative a pu être conservée au fil des examens successifs – au prix, dans les deux cas, d'une profonde altération du dispositif initial. J'aimerais désormais me pencher sur un exemple inverse, dans lequel le caractère itératif de la procédure parlementaire a eu raison d'une disposition qui était pourtant parvenue à convaincre initialement. Il s'agit d'un amendement déposé par Jérôme Cahuzac, le président socialiste de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur le premier PLFR pour 2011. Il visait, d'après son auteur, à corriger une faille juridique dans le dispositif *d'exit tax* introduit par ce projet de loi⁶⁶⁷. Le rapporteur général de la commission, Gilles Carrez, était initialement défavorable à cette proposition. Il finit toutefois par accepter d'infléchir son avis, devant l'argumentation acharnée de Jérôme Cahuzac :

Jérôme Cahuzac (SRC), président. [Présente ses trois amendements sur l'article 18].

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. [Défavorable aux trois amendements. Il donne une explication détaillée – plusieurs minutes].

Jérôme Cahuzac (SRC), président. D'accord, pour le troisième amendement je comprends. En revanche, j'ai du mal à comprendre votre opposition aux deux autres, et notamment au premier. [...] Si on n'impose pas les contribuables dont les participations dépassent le montant total, on risque d'assister à un détournement du dispositif. Mon amendement ne remet pas en cause le principe de *l'exit tax*, il vise simplement à éviter une absurdité !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. [Explique que *l'exit tax* ne vise pas les contribuables qui s'expatrient avec un petit patrimoine, mais ceux qui veulent vendre une entreprise, dont ils sont souvent fondateurs, avec une exonération totale de la plus-value.] La rédaction de l'article est analytique, elle n'est pas synthétique ! C'est ça qu'il faut bien comprendre !

Jérôme Cahuzac (SRC), président. Je ne sais pas si vous arriverez à convaincre tout le monde sur cette distinction, en tout cas, moi... pas tellement. Cela dit, je vois bien que je ne vous ai pas vraiment convaincu moi-même, alors laissez-moi tenter un dernier argument. [Explique que le gouvernement part de l'hypothèse que les Français qui s'expatrient n'ont de participation que dans une entreprise. Or, on ne peut pas exclure le départ d'un contribuable détenant plusieurs participations.] Au nom de quoi le patron qui décide de vendre son entreprise serait-il pénalisé, alors que le détenteur de plusieurs participations serait exonéré ? Pardonnez-moi, mais cela me semble intenable ! Intenable ! C'est tout simplement absurde !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. (*silence pendant plusieurs secondes*) Je ne peux pas dire que je ne comprends pas votre raisonnement... Le gouvernement n'avait pas voulu

⁶⁶⁷ L'*exit tax* visait en effet les contribuables détenant une participation d'une valeur de plus de 1,3 million d'euros dans une société, mais il ne prévoyait pas le cas de ceux qui détiendraient plusieurs participations dont le montant global dépasserait – éventuellement largement – ce plafond. L'amendement Cahuzac prévoyait de réintroduire ce cas de figure dans la loi.

détailler à ce point son dispositif. Mais je ne peux pas dire que je ne comprends pas... Je vous laisse seuls juges... Disons que j'assouplis mon avis défavorable...

Jérôme Cahuzac (SRC), président. Alors, je mets aux voix, avec un avis initialement défavorable du rapporteur, mais qui me semble avoir finalement un peu changé... Pour ? (*quelques secondes de silence, durant lesquelles tout le monde a le temps de compter*) Contre ? Adopté... Je vous en remercie...⁶⁶⁸

Il s'agit ici indiscutablement d'une discussion délibérative, puisqu'elle se conclut par une modification explicite des positions au terme d'un effort extensif d'argumentation. Cet échange constitue par ailleurs un autre exemple particulièrement net de la quadri-dimensionnalité de la délibération habermassienne : interactivité de l'interlocution (« *je vois bien que je ne vous ai pas vraiment convaincu* »), dynamique de réfutation (« *la rédaction de l'article est analytique, elle n'est pas synthétique* »), subjectivation des positions (« *j'ai du mal à comprendre votre opposition* »), minoration des désaccords (« *mon amendement vise simplement à éviter une absurdité* »). Il est par ailleurs un nouvel exemple de conviction à la suite d'une argumentation technique, puisque Jérôme Cahuzac ne remet pas en cause le principe de l'*exit tax* – il le dit d'ailleurs explicitement –, mais seulement l'imparfaite adéquation du dispositif à ses objectifs.

Surtout, cette séquence constitue l'un des rares exemples au cours desquels une argumentation menée par un unique orateur est parvenue à faire fléchir la position d'un ministre ou d'un rapporteur. Cette situation n'est généralement intervenue qu'à la suite d'un effort convergent d'argumentation assuré par plusieurs parlementaires, dont certains appartenaient à la majorité – j'ai déjà eu l'occasion de citer de nombreux exemples. A la force cumulée des arguments s'ajoutait alors la pression du rapport de force. Dès lors que plusieurs membres du groupe majoritaire avaient annoncé leur intention de ne pas suivre l'avis exprimé par le ministre et/ou le rapporteur, ceux-ci pouvaient craindre d'être de toutes façons battus s'ils laissaient l'amendement parvenir à un vote⁶⁶⁹. Au contraire, ici, Jérôme Cahuzac parvient, seul, à convaincre Gilles Carrez du bien-fondé de son amendement. Cela ne tient probablement pas – ou du moins pas uniquement – à son talent d'orateur, mais également à son statut. En tant que président de la Commission des Finances, il avait accès à l'ensemble de ses ressources. Il bénéficiait donc très probablement, non seulement d'un prestige et d'une autorité, mais également de connaissances et d'expertises équivalentes à celles du rapporteur général. Il est

⁶⁶⁸ Notes issues de mon journal d'enquête, complétées grâce au compte-rendu de la réunion.

⁶⁶⁹ Une telle observation ne remet aucunement en cause la nature délibérative de ces interactions. Le gouvernement a montré à de très nombreuses reprises, au sein des débats étudiés, qu'il était capable de provoquer – et, souvent, de remporter – ce type de scrutin, fut-ce contre quelques voix frondeuses venues de ses propres rangs. Si le ministre et/ou le rapporteur acceptent de modifier leurs avis, c'est donc bien parce qu'ils ont été convaincus du bien-fondé de la proposition défendue. A tout le moins, il faut qu'ils aient été amenés à considérer que celle-ci n'est pas suffisamment contestable pour justifier de risquer une défaite lors d'un scrutin. Dans les deux cas, il s'agit bien d'une modification des positions au terme d'un effort d'argumentation.

d'ailleurs éloquent que, si cette séquence est la seule au terme de laquelle Jérôme Cahuzac est parvenu à emporter la conviction de Gilles Carrez, ce dernier n'a jamais manqué de l'écouter très attentivement chaque fois qu'il a défendu un amendement en commission. On retrouve ici une conclusion déjà dégagée concernant la commission mixte paritaire : le fait d'imposer à chaque orateur au moins un interlocuteur en situation de revendiquer une autorité et des compétences équivalentes semble bien favoriser le déploiement, sinon de discussions délibératives, du moins d'argumentations particulièrement soignées⁶⁷⁰.

Au terme d'une telle séquence d'argumentation, tout portait à croire que le président de la Commission des Finances, désormais assuré du soutien du rapporteur général, parviendrait à imposer son amendement en séance publique. Les circonstances en décidèrent pourtant autrement. L'article 18 du projet de loi fut en effet appelé en discussion lors de la dernière séance d'examen du projet de loi, au beau milieu de la nuit, et en pleine dynamique d'abattage législatif⁶⁷¹. Il était alors cinq heures du matin, et ni Jérôme Cahuzac, ni Gilles Carrez ne semblaient prêts à se livrer à un morceau de bravoure parlementaire :

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 1258. La parole est à M. le président de la commission.

Jérôme Cahuzac (SRC), président de la Commission des Lois. Cet amendement, que la commission a adopté, tend à corriger le critère d'assujettissement à l'*exit tax* en prévoyant que l'ensemble des participations soient prises en considération pour l'évaluation du seuil de 1,3 million d'euros. On s'est en effet aperçu en commission qu'un contribuable détenant une participation d'au moins 1 % dans les bénéficiaires d'une société ou une seule participation dont la valeur excède 1,3 million d'euros serait assujéti à cette imposition alors qu'un contribuable détenant dix participations de moins de 1,3 million d'euros ne le serait pas. Il nous a donc semblé nécessaire d'agréger l'ensemble, de façon à éviter le ridicule.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

*(L'amendement n° 1258 n'est pas adopté.)*⁶⁷²

Alors que, dans le cas de l'amendement Keller, les contingences de la séance publique avaient permis son adoption inespérée, elles ont ici conduit l'amendement Cahuzac à être rejeté sans autre forme de procès, alors même qu'il s'était imposé au sein de la commission. De tels exemples montrent bien que l'influence des discussions délibératives sur la législation ne dépend pas uniquement de la capacité des interlocuteurs à faire évoluer les positions initiales. Encore faut-il, par la suite, que la décision arrêtée survive aux examens successifs qui sont le propre de la procédure législative.

⁶⁷⁰ En pratique, cette observation plaiderait pour une généralisation du modèle des Commissions des Finances, au sein desquelles cohabitent un président appartenant à l'opposition et un rapporteur général membre de la majorité.

⁶⁷¹ Sur cette longue séance de nuit, et l'abattage législatif qui l'a caractérisée, voir chapitre 4, I-B, « La majorité triomphante : l'abattage législatif ».

⁶⁷² Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4102.

B- Les discussions délibératives à l'échelle du temps long

Jusqu'à présent, j'ai envisagé les discussions délibératives à l'aune du seul « repérage de la délibération par son issue ». Ce faisant, j'ai été amené – par définition – à mettre uniquement l'accent sur les séquences qui se concluaient effectivement par une modification des positions. Nous avons vu que l'influence de ce type d'interactions sur l'élaboration de la législation s'est révélée relativement limitée – d'autant qu'elles doivent, en outre, être replacées dans l'itérativité de la procédure parlementaire. J'aimerais ici envisager une autre hypothèse. Il se peut que l'influence réelle des discussions délibératives doive, en réalité, être mesurée moins à l'aune des changements de position qu'à celle des séquences de consensus.

Pour lors, j'ai laissé de côté les discussions au sein desquelles les parlementaires se contentent de constater leur consensus. Il est impossible de considérer automatiquement que celles-ci relèvent d'une dynamique délibérative, dans la mesure où l'accord n'a pas été visiblement *construit* dans et par la discussion. Il se peut au contraire qu'il ait été simplement *découvert* à l'occasion des débats, auquel cas la décision finale ne sera aucunement enrichie de la confrontation des différents points de vue. Dans le pire des cas, il pourrait s'agir d'un simple « consensus par recoupement » : les interlocuteurs tomberaient d'accord sur une même solution, mais pour des raisons divergentes – voire même contradictoires⁶⁷³. Cela explique que je ne me sois, jusqu'à lors, guère intéressé aux décisions caractérisées par l'unanimité initiale des parlementaires.

Or, une autre hypothèse doit être envisagée. Il est en effet possible que les consensus initiaux constatés au cours de la procédure législative n'aient été nullement découverts sur le moment, mais relèvent au contraire d'une élaboration bien antérieure. Lorsqu'on les replace dans le temps long, ils apparaîtraient au contraire comme la séquence *finale* de discussions délibératives successives, au cours desquelles les parlementaires en seraient venus progressivement à élaborer une solution commune. L'itérativité de la procédure législative jouerait ainsi dans les deux sens. Elle donnerait également la possibilité aux représentants de conduire des discussions répétées sur le même sujet, jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'avancer une solution unanimement partagée – laquelle aura beaucoup plus de facilité à s'imposer au gouvernement et à l'autre assemblée.

Il est hélas très compliqué de vérifier une telle hypothèse. Cela exigerait de repérer un sujet susceptible de faire finalement l'objet d'un consensus, puis d'analyser les différentes discussions le concernant, de son émergence au sein des débats parlementaires jusqu'à la prise de

⁶⁷³ La notion de consensus par recoupement a été principalement théorisée par John Rawls. Voir RAWLS John, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 2007, p.171 et s.

décision. Un tel protocole représente plusieurs mois, sinon plusieurs années de veille, et des observations déployées au sein de nombreux espaces de discussion : commissions permanentes, séance publique, commissions mixtes paritaires, missions d'information... Mais bien que je n'ai pu être témoin, au cours de mon enquête de terrain, d'un tel processus dans son intégralité, il m'a néanmoins été possible d'en avoir un aperçu « morceau par morceau ». J'ai en effet pu observer de véritables séquences de réflexion, au cours desquelles les parlementaires cherchaient visiblement à élaborer une solution commune à tel ou tel problème, avant de conclure unanimement qu'il était encore trop tôt pour décider (1). Par ailleurs, sur d'autres sujets, j'ai vu les parlementaires acter en séance publique un consensus qui découlait, selon toute vraisemblance, d'une longue réflexion en commun (2). Je ne peux, certes, prouver strictement que ces séquences de réflexion ont bien mené par la suite à un consensus, ni ne puis affirmer, à l'inverse, que les unanimités constatées avaient bien été élaborées en commun lors de discussions antérieures. Nous allons voir, néanmoins, que les exemples dont je dispose laissent peu de doute sur l'existence, au Parlement, de discussions délibératives se déroulant, par itération, sur un temps long.

1) *L'élaboration du consensus : des séquences de réflexion*

Je ne m'arrêterai pas, ici, sur les différentes auditions auxquelles j'ai pu assister au sein des commissions. Certaines d'entre elles activaient en effet nettement les clivages entre majorité et opposition ; elles ne relevaient donc en aucune manière de la recherche d'une solution commune⁶⁷⁴. D'autres, au contraire, étaient déconnectées de toute prise de décision immédiate. Si elles se sont effectivement déroulées dans une volonté explicite de collaboration, elles n'avaient pas pour enjeu l'élaboration d'une position consensuelle sur un même sujet, mais plus généralement la construction d'une base de références et de données partagées⁶⁷⁵. Hélas, il ne m'a pas été possible d'assister aux auditions menées par les rapporteurs sur les différents projets de loi examinés – qui, elles, étaient directement liées à une prise de décision⁶⁷⁶.

⁶⁷⁴ Je pense en premier lieu à l'audition des différents ministres responsables des textes que j'ai étudiés, ainsi qu'à l'audition d'Edouard Balladur sur la réforme des collectivités territoriales par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, le 5 mai 2010.

⁶⁷⁵ Je pense ici, avant tout, aux auditions menées par la Commission des Finances du Sénat. J'ai notamment pu observer l'audition du président de la Cour des Comptes, Didier Migaud, le 11 mai 2011, concernant le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires intitulé « Progressivité et redistributivité des prélèvements pesant sur les ménages ». Les discussions, studieuses et collaboratives, ont montré que l'ensemble des commissaires présents valorisaient les conclusions de ce rapport comme autant de données qu'ils pourraient intégrer à leurs réflexions futures.

⁶⁷⁶ Nous verrons un peu plus loin qu'il aurait été déterminant de pouvoir assister aux auditions menées par les Commissions des Affaires sociales concernant l'article 22 du premier PLFR pour 2011 – porteur du dispositif

Il me faut, en revanche, évoquer ici la pratique des amendements d'appel. Celle-ci consiste à déposer un amendement dans le simple but de soulever un débat, en commission ou en séance publique. Parfois, les parlementaires désirent seulement entendre l'avis du gouvernement sur un sujet donné. Les amendements d'appel se rapprochent alors de la pratique de la question orale. Le plus souvent, ils ont pour objectif de contribuer à inscrire un problème à l'agenda, en attirant l'attention du gouvernement et des parlementaires à l'aide de propositions provocantes. Ils sont alors susceptibles d'ouvrir sur la constitution d'un groupe de travail, voire sur l'engagement de la part d'un ministre de se saisir de la question dans un projet de loi futur. Plus qu'à modifier la position des acteurs du débat parlementaires, les amendements d'appel visent ainsi davantage à initier une réflexion.

Je me contenterai de citer un exemple éloquent. Il s'agit d'un amendement déposé par la sénatrice socialiste Nicole Bricq sur le premier PLFR pour 2011. Son objet, très complexe, n'a que peu d'importance ici – retenons simplement qu'il a trait au calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans les territoires industriels. Lors de son examen en séance publique, il fut l'objet de longs échanges⁶⁷⁷ :

Nicole Bricq (SOC). [...] Lorsqu'une entreprise dispose de locaux ou emploie des salariés dans plusieurs communes, la question de la répartition de la valeur ajoutée entre les collectivités se pose, notamment pour l'administration fiscale - ainsi que nous l'avons constaté lors des auditions que nous avons organisées postérieurement à la réforme de la taxe professionnelle. Aussi la loi de finances pour 2011 a-t-elle prévu de nouvelles règles de répartition de la valeur ajoutée. [...] A ce stade, la situation des territoires industriels n'est toutefois que très légèrement prise en compte. En effet, il est prévu une pondération par un coefficient 2 des effectifs employés dans un établissement industriel et de la valeur locative des immobilisations correspondant à cet établissement. Cette mesure va, je le reconnais, monsieur le ministre, dans le bon sens, mais elle est insuffisante. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement, de renforcer le poids de cette pondération, en relevant le coefficient de 2 à 5.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Il ne nous semble pas opportun, avant même que les conséquences de la pondération par 2 aient pu être évaluées, de modifier cette règle d'application toute récente, puisqu'elle a été fixée par la loi de finances pour 2011. Votre initiative est au mieux prématurée, ma chère collègue. (*Sourires.*) Aussi, nous vous invitons à retirer votre amendement ; à défaut, la commission demandera au Sénat de le rejeter.

Mme la présidente. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

Marie-France Beaufils (CRC). Je tiens à apporter mon soutien à cet amendement. [...] La proposition de nos collègues socialistes est tout à fait pertinente, car elle est de nature à assurer une meilleure prise en compte des conséquences des sites Seveso existants. Certes, la réglementation en vigueur est légitime et logique, mais on demande à la collectivité territoriale de participer à un financement sans lui donner les moyens de le faire dans des conditions correctes, à la fois pour les finances de la collectivité, mais aussi pour les habitants

d'indemnisation des victimes du *Mediator*. Le calendrier était trop court, malheureusement, pour obtenir les autorisations de deux nouvelles commissions.

⁶⁷⁷ Je me suis permis d'en expurger les développements les plus techniques, afin de mieux mettre en évidence les dynamiques de discussion.

concernés. La commission n'a pas vraiment analysé la situation en tenant compte de l'évolution des textes qui s'imposent aujourd'hui à nos collectivités.

Nicole Bricq (SOC). La pondération prévue dans la loi de finances va, je l'ai souligné, dans le bon sens. Toutefois, elle n'est pas suffisante ; tel est, en tout cas, l'avis du groupe socialiste. M. le rapporteur général nous demande d'attendre quelques mois pour connaître les effets de la pondération par 2. J'entends bien cet argument, mais Mme Beaufilet a raison de rappeler que les territoires qui accueillent des entreprises industrielles sont souvent ceux-là même qui accueillent des sites Seveso. Ce n'est pas la première fois que l'on parle de ce sujet dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances rectificative ou initiale. Les habitants sont souvent pénalisés, tout comme le sont les communes.

Monsieur le rapporteur général, je suis prête à retirer mon amendement, mais, même si nous ne savons pas quelle sera la configuration de notre assemblée après le renouvellement sénatorial du 25 septembre prochain, je voudrais que la Commission des Finances, représentée ici par son président et son rapporteur général, s'engage à examiner très précisément la question des territoires industriels, à l'instar de ce qu'elle a fait s'agissant de la taxe professionnelle. En effet, elle s'est affairée toute cette année à travailler sur la péréquation en vue de formuler des propositions, et j'espère que l'on parviendra à trouver des solutions satisfaisantes en la matière. Aussi, quelle que soit la configuration du Sénat au 1^{er} octobre prochain, je veux que l'on fasse de même pour la question des territoires industriels.

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. Je remercie Mme Bricq de bien vouloir retirer son amendement. La faisabilité du dispositif reste à démontrer, car nous n'avons pas encore les simulations correspondantes.

Nicole Bricq (SOC). C'est vrai !

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. Si nous introduisions dès maintenant d'autres critères de répartition, cet exercice serait absolument infaisable. Je demande donc à chacun d'entre vous, mes chers collègues, de faire preuve de sérénité et d'attendre que nous disposions de la matrice de simulations pour vérifier que le dispositif que nous avons adopté fonctionne bien ; je suis d'ailleurs impatient de pouvoir le faire, car je crains que nous ne rencontrions des difficultés considérables dans la mesure où nous partons des déclarations faites par les entreprises.

Nicole Bricq (SOC). Oui !

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. Imaginez les opérations de contrôle ! Nous avons, si j'ose dire, enfanté un dispositif qui est à la limite du monstre administratif. Par ailleurs, vous comprendrez que je ne prenne pas d'engagement au-delà du 25 septembre prochain ! (*Sourires.*)

Mme la présidente. Madame Bricq, l'amendement n° 125 est-il maintenu ?

Nicole Bricq (SOC). Monsieur le président de la commission, vous avez complètement raison, la CVAE est une nébuleuse, mais le Sénat a voté le principe de la territorialisation. Vous nous demandez d'attendre les conclusions des simulations. Mais les difficultés à obtenir ces simulations tiennent pour une bonne part, me semble-t-il, au fait que les entreprises sont revenues à la charge, en contestant les modalités qui leur étaient appliquées, ainsi que nous l'a indiqué la responsable de la direction de la législation fiscale, et qu'elles ont été écoutées. Pour ma part, je veux que les collectivités locales soient, elles aussi, écoutées ! Cela relève tout de même de la mission essentielle de tout sénateur ! Cela dit, je retire mon amendement, madame la présidente.⁶⁷⁸

On retrouve à nouveau, dans cette séquence, les quatre dimensions constitutives de la dynamique délibérative : recours exclusif à la réfutation, grande interactivité des échanges (« *vous avez complètement raison, la CVAE est une nébuleuse* »), subjectivation des positions (« *elle n'est pas suffisante ; tel est, en tout cas, l'avis du groupe socialiste* »), minoration des désaccords (« *cette mesure va, je*

⁶⁷⁸ Séance du 23/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°64 S. (C.R.), p.5250-5251.

le reconnais, monsieur le ministre, dans le bon sens »). On y retrouve par ailleurs la connivence propre aux commissions sénatoriales (« *vous comprendrez que je ne prenne pas d'engagement au-delà du 25 septembre prochain !* »). Néanmoins, plutôt que par une modification des positions exprimées initialement, cette séquence se conclut dans un consensus tacite sur le fait que la législation actuelle n'est pas satisfaisante (« *nous avons enfanté un dispositif à la limite du monstre administratif* »), mais qu'il demeure trop tôt pour la remettre en cause. Nicole Bricq ne le reconnaît certes jamais explicitement. Elle accepte toutefois de retirer son amendement immédiatement après que le rapporteur général en ait fait la demande. Par la suite, elle n'hésite pas à acquiescer aux contre-arguments mis en avant par le président de la Commission des Lois (« *C'est vrai !* ») – tout en ne manquant pas, à son tour, de leur apporter une réponse (« *Vous nous demandez d'attendre les conclusions des simulations. Mais...* »). Surtout, ce qui frappe dans cette séquence, c'est son insertion dans la continuité de nombreuses discussions antérieures. Au détour de leurs argumentations, les différents interlocuteurs n'ont cessé de faire référence aux échanges qu'ils avaient déjà eu sur le sujet (« *nous l'avons constaté lors des auditions que nous avons organisées postérieurement à la réforme de la taxe professionnelle* » ; « *ce n'est pas la première fois que l'on parle de ce sujet dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances rectificative ou initiale* »). Il s'agit donc bien d'une itération supplémentaire dans un débat auquel les sénateurs de la Commission des Finances cherchaient depuis longtemps une issue satisfaisante. De surcroît, l'amendement de Nicole Bricq s'est finalement révélé avoir pour principal objectif de contribuer à réintroduire cette question au cœur des préoccupations de la commission, afin de favoriser la poursuite des réflexions. Cette séquence doit donc être replacée dans la perspective d'un véritable maillage de discussions antérieures et postérieures, aux termes desquelles les sénateurs pouvaient espérer parvenir à une solution consensuelle.

Ce type d'échanges, menés par itération sur une période longue, semble bien faire partie intégrante des pratiques parlementaires. Nicole Bricq précise d'ailleurs, au cours de cette séquence, qu'il s'agissait déjà de la perspective adoptée par la Commission des Finances concernant les mécanismes de péréquation succédant à la réforme de la taxe professionnelle – pour lesquels ils étaient en voie de parvenir à « des solutions satisfaisantes ». J'ai par ailleurs été témoin de nombreux échanges analogues entre les membres de la Commission sénatoriale des Lois – notamment concernant la réforme des collectivités territoriales –, au cours desquels ils ont fréquemment fait référence à des discussions antérieures. De la même manière que pour les discussions délibératives, ces séquences de réflexions itératives se sont avant tout déployées dans l'enceinte du Sénat. On en trouve toutefois, également, plusieurs occurrences à l'Assemblée

nationale⁶⁷⁹. Il m'a, hélas, été impossible de suivre ces sujets sur la longue durée, afin de rendre compte de l'issue de ces réflexions successives. En revanche, au sein de mon corpus de données, certaines dispositions adoptées dans le consensus n'étaient, selon toute vraisemblance, rien d'autre que la conclusion d'un processus itératif analogue. C'est vers elles qu'il nous faut désormais nous tourner.

2) *L'issue de la réflexion : l'adoption dans le consensus*

Au sein de mon corpus de données, plusieurs dispositions, parfois importantes, ont été adoptées en séance publique dans un parfait consensus. J'aimerais ici m'attarder sur l'une des plus emblématiques d'entre elles : l'adoption, dans le cadre du premier PLFR pour 2011, d'un dispositif d'indemnisation en faveur des victimes du Mediator, un médicament des laboratoires Servier. Je me contenterai de rappeler que ici, dans ce dossier, le gouvernement avait choisi de se conformer à une double exigence : indemniser le plus rapidement possible les victimes, tout en ne faisant pas peser le poids de cette indemnisation sur la solidarité nationale. Xavier Bertrand, ministre de la santé, utilisa pour cela une disposition déjà existante, permettant de confier à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) une mission de « facilitateur ». L'article 22 du PLFR se contentait d'amender légèrement ce dispositif, afin de l'adapter au cas du Mediator⁶⁸⁰. En parallèle, les assemblées parlementaires s'étaient également saisies de cette question. Deux missions d'information avaient été créées : l'une à l'Assemblée nationale, présidée par Gérard Bapt (PS) et rapportée par Jean-Pierre Door (UMP)⁶⁸¹, l'autre au Sénat, présidée par François Autain (CRC) et rapportée par Marie-Thérèse Hermange (UMP)⁶⁸². A l'Assemblée nationale, la présidence de Gérard Bapt était particulièrement significative : cardiologue de profession, rapporteur spécial du budget de la santé, il avait contribué à jouer un rôle de lanceur d'alerte concernant les dangers du Mediator⁶⁸³. Près de 170 personnes,

⁶⁷⁹ Le député centriste Michel Hunault a notamment déposé, à l'occasion de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, deux amendements sur la question de l'insuffisance du contrôle budgétaire exercé par les collectivités sur les sociétés d'économie mixte et les syndicats mixtes. Lors de la séance du 31 mai 2010, le rapporteur du texte et le ministre présent ont tous deux estimé que le dispositif proposé et la question soulevée étaient trop complexes pour être tranchés sur le moment. En revanche, ils se sont dit prêts à « faciliter la constitution d'un groupe de travail » sur le sujet. Voir *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°50/2 A.N. (C.R.), p.3853.

⁶⁸⁰ Pour une présentation détaillée de ce dossier, voir chapitre 2, III-C-2, « La création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes du Mediator ».

⁶⁸¹ *Mediator : comprendre pour réagir*, rapport d'information n°3552 fait au nom de la commission des affaires sociales, enregistré le 22 juin 2011.

⁶⁸² *La réforme du système du médicament, enfin*, rapport d'information n°675 fait au nom de la mission commune d'information « Mediator : évaluation et contrôle des médicaments », enregistré le 28 juin 2011.

⁶⁸³ « Nouveaux éléments dans l'affaire Mediator, le médicament de Servier retiré de la vente il y a sept mois », *Le Figaro Science*, 29 juin 2010. Voir également la question d'actualité au gouvernement n°2687 posée par Gérard Bapt le 16 novembre 2010.

représentant l'ensemble des acteurs impliqués dans cette controverse, avaient été auditionnées par chacune des missions. Quand le débat parlementaire s'engagea en séance publique, il prolongeait ainsi un travail de réflexion et de concertation mené au sein des deux assemblées. Je me focaliserai ici principalement sur l'examen de ce dispositif à l'Assemblée nationale. En effet, la position des sénateurs était très proche de celle des députés, si bien qu'ils n'eurent presque rien à ajouter tel qu'il sortit de la Chambre Basse.

Dans l'ensemble, la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale approuvait la procédure choisie par le gouvernement, qui devait permettre une indemnisation rapide des victimes. Elle proposait néanmoins une série d'amendements importants, tendant à renforcer et sécuriser le dispositif :

Jean-Pierre Door (UMP), rapporteur pour avis. L'article 22 a pour objet de créer un mécanisme d'indemnisation rapide pour les victimes du Mediator, et la commission lui a donné un avis favorable à la quasi-unanimité. [...] Nous approuvons cette démarche qui garantit une indemnisation rapide et efficace des victimes sans que le contribuable paye à la place du laboratoire Servier.

Je vous propose de renforcer le dispositif par sept améliorations. Premièrement, quelques amendements visent à améliorer l'information des caisses d'assurance maladie aux différents stades de la procédure pour qu'elles puissent déposer le recours contre tiers qui leur permette de se faire rembourser par le laboratoire. Deuxièmement, la commission des affaires sociales a tenu à réaffirmer que la procédure d'expertise doit être contradictoire. Troisièmement, le collège d'experts chargé d'évaluer les préjudices et les responsabilités doit avoir toutes les compétences juridiques nécessaires pour ce faire. Nous avons souhaité confier sa présidence à un magistrat. Quatrièmement, nous proposons d'intégrer au collège des experts un représentant de l'ordre des médecins. Cinquièmement, nous précisons les délais pour qu'ils soient le plus rapides possible. Ainsi, si le laboratoire refusait de coopérer, la victime serait indemnisée en un an grand maximum. Sixièmement, afin de définir de façon partenariale et transparente la politique d'indemnisation, nous avons prévu que les membres du conseil d'orientation de l'office comme ceux du collège d'experts rendraient publique une déclaration d'intérêts. Enfin, à l'initiative de M. Bapt, nous avons prévu que le secret industriel ne serait pas opposable au collège d'experts.⁶⁸⁴

Loin d'être le seul fait de Jean-Pierre Door, ces amendements déposés au titre de la Commission des Affaires sociales découlaient en grande partie des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, qui étudiait le sujet depuis plusieurs mois déjà. En séance publique, ils furent tous adoptés dans un parfait consensus, avec l'avis favorable du gouvernement. Leur examen ne fut le théâtre d'aucune modification des positions initiales. Aucune voix ne s'éleva même pour en contester le bien-fondé. Le consensus dans l'hémicycle, loin de constituer une découverte, couronnait au contraire une position commune élaborée progressivement par les députés.

Il est intéressant de noter que personne, en séance publique, ne manifesta le désir de rompre le caractère consensuel de ces discussions. Le député communiste Jean-Pierre Brard avait

⁶⁸⁴ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4064.

ainsi déposé quatre amendements au dispositif, qui reçurent tous des avis défavorables – dûment argumentés – des rapporteurs et du ministre :

Jean-Pierre Brard (CRC). Le travail qui a été mené sous la houlette de Gérard Bapt est tout à fait remarquable et fait consensus, il crée les conditions de la transparence et d'une sortie claire de ce problème. Le ministre a dit, et c'est important, qu'il fallait passer de la parole aux actes, y compris en ayant recours à des moyens législatifs plus drastiques si les laboratoires Servier ne se soumettaient pas. Nos amendements n^{os} 1395 et 1396 visent ni plus ni moins un tel objectif. D'ores et déjà, nous proposons d'ajouter aux recettes de l'ONIAM une partie des sommes consignées auprès de la Caisse des dépôts et consignations par les laboratoires Servier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. La commission a donné un avis défavorable, mais pour une raison exclusivement de procédure, et M. Door complètera ma réponse. En effet, on ne peut pas par une loi *ex ante* prendre une décision de mise sous séquestre. Celle-ci est prise après une décision de justice.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des affaires sociales ?

Jean-Pierre Door (UMP), rapporteur pour avis. Monsieur Brard, nous sommes évidemment tous favorables à ce que le responsable soit le payeur. Mais vos amendements vont à l'encontre de l'esprit du texte lui-même puisque l'ONIAM est le guichet unique. On ne peut donc pas passer en plus par la Caisse des dépôts.

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

Xavier Bertrand, ministre. Je reprends totalement l'argumentation du rapporteur pour avis.

Jean-Pierre Brard (CRC). En raison de ce qui vient de m'être répondu et du travail mené sous la houlette de notre collègue et néanmoins camarade Gérard Bapt, je retire ces deux amendements.⁶⁸⁵

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n^o 1398. La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

Jean-Pierre Brard (CRC). L'idée de cet amendement est très simple : il s'agit de prévenir les conflits d'intérêts dans un secteur industriel où l'expérience montre qu'ils furent nombreux. Et ils le sont certainement encore.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Défavorable dans la mesure où, M. Brard l'a peut-être remarqué, cet amendement a été pleinement satisfait il y a quelques minutes par l'adoption d'un autre amendement qui oblige les membres du conseil d'orientation et ceux du collège d'experts à faire une déclaration d'intérêts.

M. le président. Répondez-vous à cette invitation à retirer votre amendement monsieur Brard ?

Jean-Pierre Brard (CRC). Le « pleinement » m'inquiète, mais si le rapporteur général le dit, ainsi soit-il : je retire mon amendement.⁶⁸⁶

En dépit de son caractère d'ordinaire ardent et impétueux, Jean-Pierre Brard retira ainsi de bonne grâce ses amendements, afin de ne pas ébrécher le consensus de l'hémicycle. L'ensemble de la séquence s'est donc bien déroulée dans une parfaite unanimité. L'article 22 fut finalement voté

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p.4066.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p.4069.

sans le moindre avis contraire, alors même qu'il s'insérait dans un projet de loi de finances rectificative contenant, par ailleurs, la très clivante réforme de la fiscalité du patrimoine.⁶⁸⁷

3) *Conclusion : Les discussions délibératives, des interactions itératives ?*

Il est impossible, formellement, de conclure quoi que ce soit de ces deux exemples. D'un côté, nous avons vu que la procédure législative était fréquemment utilisée par les parlementaires, à travers la pratique des amendements d'appel, pour initier ou relancer une réflexion sur un problème complexe. Celle-ci tend alors à se poursuivre au sein d'espaces plus restreints – qu'il s'agisse des commissions permanentes ou d'un groupe créé spécifiquement. D'un autre côté, nous avons examiné le cas d'un dispositif adopté à l'unanimité dans l'hémicycle après avoir été inspiré par les travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle. Or, ces deux exemples disjoints ne prouvent rien. Sans étude complémentaire, il demeure impossible de s'assurer que, dans le cas du problème soulevé au Sénat par Nicole Bricq, les travaux de la Commission des Finances ont effectivement mené à une solution consensuelle, élaborée dans la confrontation des points de vue et des arguments. De la même manière, faute d'avoir pu observer les débats au sein de la mission d'information présidée par Gérard Bapt, il est impossible de garantir que les discussions y ont bien été délibératives. Mon corpus de données, centré sur l'analyse approfondie de quelques textes seulement, se révèle hélas inadapté à l'étude des discussions délibératives replacées dans un temps long⁶⁸⁸. Je devrai donc me contenter, ici, de formuler une hypothèse lourde. Dégagée inductivement de l'étude des données empiriques, elle reste encore à confirmer.

Il semble que, si l'on veut saisir l'influence réelle des discussions délibératives sur l'élaboration de la législation, on ne peut se contenter de les appréhender de manière atomisée. Il est vrai que les cas de modification des positions au cours des discussions demeurent relativement rares, et situés largement à la marge des textes étudiés. En revanche, dès lors que l'on replace les discussions délibératives dans le temps long, leur impact potentiel sur les politiques publiques semble se révéler bien plus important. On est alors conduit à mettre l'accent moins sur le vote de la législation que sur les nombreux espaces de travail existant au sein des assemblées – commissions permanentes, groupes de travail, mission d'évaluation et de

⁶⁸⁷ Par économie de place, je me résous à ne citer ici qu'un seul exemple. J'aurais néanmoins pu évoquer ici d'autres cas relevant de la même dynamique – notamment l'examen, au Sénat, du projet de loi supprimant la profession d'avoué auprès de la cour d'appel.

⁶⁸⁸ En réalité, je n'ai pris conscience que tardivement de cette dimension itérative des discussions parlementaires. Il n'était alors plus temps de retourner au sein de la Commission des Finances du Sénat, afin d'analyser les suites de la demande formulée par Nicole Bricq.

contrôle... En ces lieux, les parlementaires pourraient élaborer progressivement une position commune, au cours de débats s'étalant sur plusieurs mois – et même plusieurs années, si l'on prend en compte certains amendements d'appels régulièrement remis sur le tapis. Cette position commune serait alors susceptible de s'imposer à l'ensemble des parlementaires, qui rechigneraient à rompre le consensus, voire au gouvernement lui-même, qui pourrait n'avoir pas les moyens de s'y opposer. La séance publique ne serait alors plus le lieu de la confrontation des arguments et de la modification des positions mais, au contraire, celui de la transformation du consensus parlementaire, issue de la discussion délibérative, en décision législative.

IV- Le Parlement, un espace de négociation ?

Il était impossible de clore ce chapitre sans se confronter à l'une des principales critiques amenant à douter de l'importance des discussions délibératives au sein des débats législatifs : la prégnance de la négociation dans les interactions parlementaires. Les votes des représentants évolueraient moins à la lumière des arguments que sous la pression de promesses ou de menaces. Les cas apparents de conviction au cours des débats ne seraient ainsi que la face visible et dicible masquant le recours à des transactions. Nous verrons que, si de telles interactions peuvent effectivement être repérées au sein des débats, elles intègrent souvent une importante dimension argumentative (A). Il n'en reste pas moins que, en certaines circonstances, la négociation se caractérise effectivement par le recours à des procédés stratégiques rigoureusement incompatibles avec l'idéal délibératif (B).

A- L'argumentation, une composante de la négociation ?

1) Transactions et gratifications : la négociation par promesses

J'envisagerai ici le recours aux gratifications parallèles (*side-payments*) afin d'inciter un parlementaire à modifier sa position et, partant de là, son vote. Du point de vue des théories de la négociation, ces gratifications participent d'une dynamique de « promesses ». Elles reposent sur l'existence d'une « différence de motivations et de valorisation » entre les parlementaires et le gouvernement⁶⁸⁹. Celui-ci est en mesure d'offrir aux députés et aux sénateurs des biens dont il dispose en abondance mais qui, pour eux, sont rares et recherchés. Il s'agit principalement de responsabilités ou d'opportunités : appui pour la candidature à une fonction, octroi d'un poste ou d'une mission, investiture dans une circonscription favorable... Les gratifications peuvent également relever d'enjeux de symbole ou de prestige, au premier rang desquels le fait de se voir confier, par le gouvernement, la responsabilité de déposer un amendement ou une proposition de loi ayant la certitude d'être adoptée. Au cours de mes observations à l'Assemblée nationale et au Sénat, je n'ai jamais assisté directement à la conclusion de telles transactions, que ce soit en séance publique ou en commission permanente – le cas de la commission mixte paritaire est, on le verra légèrement plus contrasté. Dans le cas d'un des textes analysés au moins – la réforme des collectivités territoriales –, l'utilisation par le gouvernement de rétributions parallèles afin de

⁶⁸⁹ LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation, op.cit.*, p.109-110.

favoriser le vote de son texte, au Sénat notamment, est pourtant documenté par la littérature⁶⁹⁰. Si elles ne sont intervenues ni en commission, ni en séance publique, ces transactions ont donc dû se dérouler au sein d'espaces *privés* : bureaux, couloirs, restaurants, coups de téléphone.

Bien que je n'ai jamais pu observer directement la conclusion de ces échanges de promesses, il fut parfois aisé d'en constater les conséquences au sein des débats parlementaires. Il me faut ici évoquer un véritable cas d'école : l'amendement dit « About » à la réforme des collectivités territoriales. Nous avons vu que, si la création des conseillers territoriaux constituait la disposition centrale de ce texte, les modalités de leur élection avaient été renvoyées à un texte ultérieur. Le gouvernement espérait ainsi diviser les obstacles, morceler les résistances, et finalement faciliter l'adoption d'une réforme qu'il savait loin d'être consensuelle. Au Sénat, il se heurta toutefois à l'opposition des élus centristes, sans lesquels il ne disposait pas de majorité. Ceux-ci refusaient fermement le mode de scrutin envisagé par le gouvernement – majoritaire à un tour, avec une part marginale de représentation proportionnelle –, tel qu'il était d'ores et déjà inscrit dans le projet de loi concernant l'élection des conseillers territoriaux déposé en même temps que la réforme des collectivités territoriales. Les élus centristes n'entendaient en aucun cas voter le principe d'un nouvel élu dont le mode de scrutin, conçu pour favoriser la bipolarisation, aurait probablement eu pour conséquence de limiter leur présence au sein des assemblées territoriales. Nicolas About, président du groupe centriste, déposa donc un amendement ajoutant un article additionnel avant l'article premier – portant création des conseillers territoriaux. Cet amendement précisait les principes devant guider les modalités d'élection de ces nouveaux élus :

Amendement n°645 rectifié, présenté par M. About et les membres du groupe Union centriste :

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé : La présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Le mode d'élection du conseiller territorial assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité.

L'objectif, pour les sénateurs centristes, était bien sûr d'avoir la garantie législative que l'élection des conseillers territoriaux comporterait bien une part de représentation proportionnelle, avant de se prononcer sur le principe de leur création. En séance publique, cet amendement fut voté avec le soutien du gouvernement. Il s'agit bien *de facto* de l'échange d'une rétribution matérielle – la sauvegarde des sièges centristes dans les assemblées territoriales – contre l'adoption de la réforme. S'y ajoutait, semble-t-il, un gain politique plus personnel pour Nicolas About. Quelques

⁶⁹⁰ Voir notamment LE LIDEC Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans DE MAILLARD Jacques, SUREL Yves (dir.), *Politiques Publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.189-210 ; LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », dans LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, p.21-46.

jours après le dépôt de cet amendement, il annonçait en effet son inscription en position éligible sur la liste UMP menée par Valérie Pécresse pour les élections régionales en Île de France⁶⁹¹. Le prix du ralliement centriste à la réforme des collectivités territoriales paraissait ainsi avoir été fixé : un amendement et un mandat.

En séance publique, cet accord politique fut vivement dénoncé par les sénateurs de l'opposition. Leur colère était motivée par trois raisons distinctes. En premier lieu, ils dénonçaient le principe même de la conduite de négociations concernant le vote de la législation :

Jean-Michel Baylet (RDSE). J'ai bien entendu le marchandage auquel vient de se livrer le groupe de l'Union centriste ; un procédé rare en séance publique ! Celui-ci serait prêt à voter la création des conseillers territoriaux à condition que vous acceptiez d'introduire une belle dose de proportionnelle dans le mode de scrutin choisi, messieurs les ministres, car cela pourrait lui permettre d'obtenir un grand nombre d'élus. Vous allez bien sûr accepter cet arrangement, car vous n'êtes pas assurés de réunir une majorité pour faire adopter cette disposition ; vous pouvez donc remercier le groupe de l'Union centriste. Mais, vous en conviendrez, c'est tout de même une méthode de gouvernement originale et c'est singulier au regard du respect de la démocratie parlementaire !⁶⁹²

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Monsieur Longuet, vous qui êtes président du groupe de l'UMP, vous me paraissez très mal placé pour nous faire la leçon ! La majorité n'a-t-elle pas voté un amendement qui venait avant la discussion de l'article 1^{er}, censé créer les conseillers territoriaux ?

Alain Gournac (UMP). Cela nous regarde !

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). N'a-t-elle pas voté un amendement de M. About, venu se faire féliciter du marchandage qui lui a permis de figurer sur une liste UMP aux élections régionales ? Je vous adresse donc mes félicitations, monsieur About ! La majorité a voté, avec la complicité du gouvernement, un amendement permettant de passer outre la discussion sur les conseillers territoriaux.⁶⁹³

En second lieu, les sénateurs de l'opposition dénonçaient la méthode par laquelle cette négociation avait été conduite. Eux-mêmes avaient, en effet, déposé de nombreux amendements concernant le mode de scrutin des conseillers territoriaux et leur répartition par département. Or, ces propositions avaient chaque fois été sanctionnées d'une fin de non-recevoir de la part de la Commission des Lois et du gouvernement, au motif qu'elles devaient attendre l'examen du futur projet de loi concernant l'élection des conseillers territoriaux. La différence de traitement entre leurs amendements et celui de Nicolas About fut donc dénoncée comme une véritable injustice – au point que la sénatrice centriste Jacqueline Gourault elle-même le déplora :

Jean-Pierre Sueur (SOC). Tout le monde a pu le constater. Que ce soit au mois de décembre ou depuis le début du présent débat, chaque fois que, dans la discussion générale ou dans la discussion des articles, nous posons une question sur le mode d'élection des futurs conseillers territoriaux, on nous rétorque : « c'est hors sujet », « ce n'est pas l'heure ».

⁶⁹¹ ABOUT Nicolas, « Pourquoi je rejoins Valérie Pécresse », *Le Figaro*, 25 janvier 2010.

⁶⁹² Séance du 19/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°4 S. (C.R.), p.265.

⁶⁹³ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.507.

Monsieur le ministre, vous ne pouvez pas nier que le gouvernement auquel vous appartenez a constamment dit cela. Or, tout à coup, on change de position : nous devons examiner l'amendement présenté par M. About, ainsi que le sous-amendement soutenu par M. Mézard qui viseraient non pas les modalités de l'élection, mais les principes des modalités ou les modalités des principes.⁶⁹⁴

Jacqueline Gourault (UC). Je regrette le sort réservé aux amendements des autres groupes. J'ai bien entendu les protestations de mon collègue Jacques Mézard : pour une fois, l'amendement centriste a été adopté ! Tout amendement est recevable, quel que soit le groupe dont il émane. D'ailleurs, vous savez bien, mes chers collègues, que je suis la première à voter des amendements d'autres groupes, s'ils me satisfont.⁶⁹⁵

En troisième lieu, la négociation conclue entre le groupe centriste et le gouvernement n'était pas seulement dénoncée par les sénateurs de l'opposition : elle était également raillée. Elle serait un marché de dupes, puisque les garanties obtenues aux termes de l'amendement About – un scrutin mixte uninominal et proportionnel – seraient parfaitement compatibles avec le mode de scrutin envisagé par le gouvernement et dénoncé par les centristes – à tel point que, là encore, Jacqueline Gourault n'hésita pas à faire état de ses doutes :

Jean-Pierre Sueur (SOC). En fait, c'est très simple : les centristes ont formulé une demande et, en contrepartie d'une réponse favorable, ils « avaleront » la création du conseiller territorial. Au demeurant, monsieur About, votre requête est vaine : vous n'obtenez rien !

Nicolas About (UC). Ah bon !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Le fait qu'il y ait une part de scrutin majoritaire et une part de scrutin proportionnel figure déjà dans le texte.

Nicolas About (UC). Ce texte est-il voté ?

Jean-Pierre Sueur (SOC). Certes non, mon cher collègue. Mais votre demande ne sert à rien. Aucune garantie n'est apportée quant au scrutin à deux tours.⁶⁹⁶

Jacqueline Gourault (UC). J'ai toujours dit, dès le début des travaux de la commission présidée par M. Belot, que je n'étais pas opposée à l'idée même du conseiller territorial, et je maintiens cette position. De même, j'ai toujours manifesté mon opposition au mode de scrutin proposé par le gouvernement, et je continuerai de m'y opposer de toutes mes forces. Naturellement, j'ai voté l'amendement présenté par notre groupe, qui pose un certain nombre de principes. J'espère toutefois très sincèrement - je me permets de le dire très gentiment au gouvernement - que nous ne nous ferons pas avoir à la sortie ! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG - M. Jean-Pierre Michel applaudit vigoureusement.*)

Dominique Voynet (SOC). C'est un aveu !⁶⁹⁷

La négociation manifeste conclue entre les sénateurs centristes et le gouvernement fut ainsi dénoncée, en séance publique, pour être injuste, inefficace et, plus généralement, illégitime. Or, j'ai pu être témoin de critiques très analogues lors de l'examen de l'amendement About par la Commission des Lois :

⁶⁹⁴ Séance du 21/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°6 S. (C.R.), p.437.

⁶⁹⁵ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.498.

⁶⁹⁶ Séance du 21/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°6 S. (C.R.), p.437.

⁶⁹⁷ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.498.

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. Favorable !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Je ne comprends pas pourquoi cet amendement est dans le sujet, alors que celui de madame Borvo⁶⁹⁸ serait hors sujet ! [...]

Patrice Gélard (UMP). Cet amendement pose des conditions juridiques ! Celui de madame Borvo est une pétition de principe sans aucune applicabilité !

Jean-René Lecerf (UMP). [...] Je ne comprends pas : cet amendement devrait faire plaisir aux collègues socialistes, qui restaient attachés au scrutin majoritaire, comme aux collègues du groupe communiste, qui voulaient réaffirmer le principe de la représentation proportionnelle !

Gérard Collomb (SOC). Quel art de la synthèse !

Yves Détraigne (UC). C'est très centriste !

Jean-René Lecerf (UMP). Ah, mais nous sommes de plus en plus centristes ! (*rires.*)

Jacqueline Gourault (UC). Oh, pas tous hein...

Jean-Patrick Courtois (UMP), rapporteur. [Réaffirme que, juridiquement, l'amendement déposé par Nicolas About possède une valeur normative, sans pour autant définir précisément le mode de scrutin, au contraire des amendements déposés par l'opposition.]

Jean-Pierre Sueur (SOC). [Montre que certains de leurs amendements satisfaisaient précisément aux exigences avancées par Jean-Patrick Courtois.] Cet amendement n'a qu'une seule justification : vous cherchez à gagner les voix des centristes. Il n'existe que pour des raisons politiciennes !

Jean-Renée Lecerf et Catherine Troendle (UMP). Oh ! Mais non voyons ! (*en souriant.*)⁶⁹⁹

On retrouve bien sûr, dans ces échanges, le plaisir de la joute oratoire qui semble bien faire la spécificité de la Commission des Lois du Sénat. On constate surtout que l'existence de transactions n'est pas plus admissible à huis clos qu'en public. Le rapporteur du texte, Jean-Patrick Courtois, s'est réfugié derrière l'argument selon lequel l'amendement About serait le seul à prévoir des principes normatifs encadrant le mode de scrutin des conseillers territoriaux sans le définir. Jean-Pierre Sueur était pourtant en mesure de citer plusieurs amendements socialistes satisfaisant aux mêmes exigences, et écartés pourtant sans discussion. Les sénateurs UMP Jean-Renée Lecerf et Catherine Troendle admettaient d'ailleurs à demi-mot l'existence d'une dynamique de négociation, sans pour autant le concéder explicitement. Que ce soit dans l'hémicycle ou en commission, en public ou à huis clos, la conclusion de transactions semble donc bien relever du domaine de l'indicible et de l'inadmissible, et être ainsi renvoyée au secret des espaces privés.

Nous venons de voir que l'amendement déposé par Nicolas About pouvait être interprété comme une transaction, par laquelle les sénateurs centristes auraient échangé leur soutien au projet de loi contre la garantie de pouvoir conserver des sièges au sein des assemblées régionales. Publiquement toutefois, les choses ne furent jamais présentées ainsi. Au contraire, le

⁶⁹⁸ Il s'agit d'un amendement plus général que celui déposé par Nicolas About : « *Avant l'article 1er, insérer un article additionnel ainsi rédigé : Le mode de représentation proportionnelle garantit le pluralisme et la parité dans les assemblées élues* ».

⁶⁹⁹ Réunion du 20/01/2010. Notes issues de mon journal d'enquête.

président du groupe centriste eut à cœur de justifier le bien fondé de son amendement au regard de principes universaux relevant de l'intérêt général :

Nicolas About (UC). L'amendement déposé et soutenu par l'ensemble du groupe Union centriste, conforme à nos vœux et à nos déclarations depuis de longues années, vise à préciser dès maintenant les principes que devra respecter le mode d'élection des futurs conseillers territoriaux. Quel que soit le mode de scrutin qui sera retenu à l'issue de la réflexion et de la discussion qui se sont engagées, il ne saurait être question de déroger à ces principes. Ces principes sont simples et, à nos yeux, fondamentaux.

Il s'agit tout d'abord de garantir la représentation de nos territoires. C'est le scrutin uninominal qui le permettra le mieux. Il s'agit, ensuite, d'affirmer dès maintenant le caractère mixte du futur scrutin. Ainsi, nous tenons à ce que soit inscrite dans ce texte l'existence d'une part substantielle de proportionnelle. C'est à cette condition que les exigences constitutionnelles d'expression du pluralisme politique et de participation équitable des partis à la vie démocratique de la nation seront garanties. Sans la garantie expresse de cette part de proportionnelle dès aujourd'hui, le respect de ces exigences ne serait pas assuré. Il s'agit, enfin, et c'est également fondamental, d'affirmer dès maintenant notre attachement à la parité, qui sera aussi confortée par cette part de proportionnelle.

Vous l'avez compris, mes chers collègues, il ne s'agit pas de préjuger des modalités d'élection, mais d'en fixer les grands principes, sans lesquels le groupe Union centriste ne peut se prononcer sur la création du conseiller territorial.⁷⁰⁰

La combinaison d'un scrutin uninominal avec une part de représentation proportionnelle permettrait ainsi de garantir tout à la fois la représentation des territoires, l'expression du pluralisme et le respect de la parité. A travers cet amendement, les sénateurs centristes ne feraient donc que réaffirmer leur attachement à des principes qu'ils défendaient « depuis de longues années ». Ils auraient dès lors toute légitimité à ne voter le projet gouvernemental qu'à l'impérieuse condition d'avoir la garantie que ces principes n'en ressortiront pas bafoués. Loin de sceller l'échange de rétributions matérielles contre un soutien global au texte, l'amendement About témoignerait au contraire d'une fidélité sans faille des sénateurs centristes à leurs valeurs.

L'analyse des motifs ayant commandé au dépôt de cet amendement semble subitement plus nuancée qu'elle ne le paraissait de prime abord. Les sénateurs centristes en tiraient, il est vrai, un profit matériel indéniable. Cela est d'autant plus criant concernant Nicolas About lui-même, dont le siège de conseiller régional semblait directement et immédiatement en jeu. Son argumentation relèverait donc uniquement de la « force civilisatrice de l'hypocrisie ». Sachant impossible de soutenir publiquement l'existence d'un intérêt privé dans l'adoption de cet amendement, le président du groupe centriste aurait pris soin de se justifier en des termes conformes à l'intérêt général⁷⁰¹. Il s'agit d'ailleurs là de l'interprétation avancée par les membres de l'opposition. Cela apparut clairement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. En

⁷⁰⁰ Séance du 21/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°6 S. (C.R.), p.435-436.

⁷⁰¹ Sur la notion de « force civilisatrice de l'hypocrisie », voir notamment ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *op.cit.*.

commission, le gouvernement était revenu sur l'accord politique établi au Sénat, en décidant finalement d'inscrire le mode de scrutin des conseillers territoriaux – uninominal à deux tours – directement dans la réforme des collectivités territoriales. Dans l'hémicycle, les députés centristes s'empressèrent d'exiger le retour à un scrutin partiellement proportionnel :

Maurice Leroy (UC). Monsieur le ministre, nous vous appelons à en revenir à l'accord trouvé au Sénat, qui engage le Sénat entier. Seule la voie de l'instauration d'un mode de scrutin reposant sur les trois piliers du pluralisme, de la parité et de la représentation des territoires ruraux permet de garantir l'équilibre de la réforme.

Alain Cacheux (SRC). Vous n'avez jamais autant défendu la parité !

Maurice Leroy (UC). En l'état, le texte serait rejeté par le groupe centriste du Sénat et, même si le gouvernement réussissait à réunir une majorité, sa conformité à la Constitution au regard du principe constitutionnel selon lequel les lois doivent favoriser la parité suscite de sérieux doutes.⁷⁰²

On retrouve bien, ici, une argumentation similaire à celle qui avait été développée au Sénat par Nicolas About. Sa sincérité se voit toutefois remise en question par l'interpellation du député socialiste Alain Cacheux, qui dénonce un décalage entre les principes revendiqués par les parlementaires centristes et leurs déclarations antérieures (« *Vous n'avez jamais autant défendu la parité !* »).

Peut-on toutefois se satisfaire d'une telle interprétation, reposant sur la dénégation de toute sincérité aux députés et sénateurs centristes ? Il serait au contraire plus que crédible que les membres d'une formation politique structurellement minoritaire depuis plus de vingt-cinq ans puissent finir par croire honnêtement en la vertu du pluralisme politique – entendu comme rejet du bipartisme. De la même manière, l'engagement de ces parlementaires au centre de l'échiquier politique peut parfaitement avoir découlé d'une adhésion initiale au projet et aux valeurs défendus par les formations démocrates, qu'ils refusent de voir sacrifier sur l'autel d'un mode de scrutin tendant ouvertement au bipartisme. En d'autres termes, si les parlementaires centristes avaient indéniablement un intérêt matériel à l'adoption de l'amendement About, cela ne signifie pas pour autant que cet intérêt ne convergeait pas également avec la volonté sincère de défendre des principes et des valeurs. Il y a là, me semble-t-il, une parfaite illustration de la manière dont les frontières entre négociation et argumentation tendent aisément à se brouiller.

2) *Des promesses aux menaces : la valorisation des solutions hors-table*

Le recours aux gratifications ne constitue pas la seule ressource à la disposition des négociateurs : si la formulation de promesses échoue ou se révèle trop coûteuse, il reste alors

⁷⁰² Séance du 25/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°46/2 A.N. (C.R.), p.3530.

l'utilisation des menaces. Celles-ci peuvent mobiliser des gratifications négatives. Dans le cas des débats parlementaires, on évoque souvent la crainte du retrait de l'investissement comme l'un des principaux ressorts de la discipline partisane. De telles pratiques, pesant directement sur la carrière des élus, tendent à rester confinées au secret des espaces privés⁷⁰³. Une autre forme de menace existe toutefois, en dehors du recours aux gratifications négatives : la menace de rupture des négociations. Les interlocuteurs seraient dès lors contraints de se retrancher sur leurs « solutions hors-table », c'est à dire celles dont ils disposent en dehors du processus de négociation⁷⁰⁴.

Ce concept est essentiel pour comprendre certaines interactions parlementaires. Je prendrai ici l'exemple de l'examen, au Sénat, du projet de loi réformant la représentation devant les cours d'appel. Celui-ci tendait à confier aux avocats le rôle joué jusqu'à présent par les avoués. Nous avons vu que les membres de la Commission des Lois estimaient l'indemnisation du préjudice subi par ceux-ci comme très insuffisante. Le texte initial se limitait au seul préjudice matériel dû à la perte de l'outil de travail – l'office –, en omettant notamment le préjudice de carrière et le préjudice économique. Les sénateurs auraient donc voulu amender le projet de loi, afin que la commission spéciale chargée d'indemniser les avoués prenne en compte l'ensemble des variables. Ils étaient toutefois liés par l'article 40 de la Constitution, qui limite leur capacité à introduire des dépenses supplémentaires au sein de la législation. Leur seule solution était donc que le gouvernement accepte de proposer lui-même ces modifications – ce à quoi la Garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie, était résolument opposée. Sous l'inspiration du rapporteur Patrice Gélard, les sénateurs optèrent alors pour une autre stratégie. En commission, ils adoptèrent un amendement prévoyant que l'indemnisation des avoués serait confiée, non à une commission *ad hoc*, mais au juge de l'expropriation. L'ensemble des préjudices subis pourraient ainsi être pris en compte – au prix, pour l'Etat, d'un alourdissement de la procédure et d'un accroissement global de son coût. Bien que fondamentalement moins bonne qu'un simple ajustement du dispositif initial, cette solution était admissible au regard de l'article 40. Les sénateurs venaient donc de se créer une « solution hors-table » : quand bien même la Garde des Sceaux camperait sur ses positions, ils disposeraient toujours d'une meilleure option que celle prévue par la rédaction originelle du projet de loi.

⁷⁰³ Je n'ai, en ce qui me concerne, jamais observé directement la trace de telles menaces, que ce soit au sein de mon corpus de données ou à l'occasion d'observations antérieures ou ultérieures. Il me semble, d'ailleurs, qu'il n'a jamais été prouvé qu'il s'agisse là d'une pratique fréquente. Il est fort possible, au contraire, que le contrôle des partis sur les parlementaires relève plutôt largement de l'autocensure.

⁷⁰⁴ LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation, op.cit.*, p.56-58.

Lors de la réunion de la Commission des Lois, le 22 décembre 2009, il fut très clair que les sénateurs eux-mêmes envisageaient cette situation sous l'angle, non de la délibération, mais bien de la négociation :

Sur l'amendement proposant de confier l'indemnisation des avoués au juge de l'expropriation :

Patrice Gélard (UMP), rapporteur. [Explique qu'il s'agit de pallier les failles de la loi, tout en passant au travers de l'article 40] A priori, le gouvernement refusera, d'autant que de meilleures solutions existent – à commencer par la sienne. Mais si lui ne veut pas inscrire des dépenses supplémentaires, nous disposerons au moins une solution de repli. Bref, il s'agit d'une arme suprême dans la négociation qui va s'ouvrir avec la Garde des Sceaux. (*murmures sur tous les bancs.*)

Jean-Jacques Hyest (UMP), président. Ah mais nous ne sommes pas sur la même ligne ! Nous sommes en conflit !⁷⁰⁵

L'efficacité de la ligne adoptée par Patrice Gélard était effectivement de réduire drastiquement les options de la Garde des Sceaux. Celle-ci n'avait aucun intérêt à accepter le recours au juge de l'expropriation, qui aurait été de toutes façons la plus coûteuse des solutions. Imposer de force la rédaction initiale, en ayant recours au dernier mot de l'Assemblée nationale, n'était pas non plus une option : le coût politique d'un tel conflit aurait été démesuré au regard de l'ampleur du désaccord, qui portait sur un texte très mineur. En revanche, les membres de la Commission des Lois semblaient visiblement préférer alourdir inutilement la dépense publique plutôt que de laisser le sort des avoués et de leurs employés réglé par une « loi de spoliation ». Les sénateurs avaient donc bien créé une situation au sein de laquelle le gouvernement se trouvait pratiquement contraint à fléchir, en amendant lui-même la loi.

En séance publique, les membres de la Commission des Lois n'hésitèrent pas à mettre en avant clairement, et à plusieurs reprises, le rapport de forces qu'ils avaient établi :

Patrice Gélard (UMP), rapporteur. Madame la ministre d'état, dans un premier temps, nous avons envisagé une autre procédure, consistant à confier à la commission prévue à l'article 16 le soin de verser les indemnisations. Nous y avons finalement renoncé, parce que la discussion n'avancait pas, et choisi le recours au juge de l'expropriation. D'autres solutions que celle qui a été retenue par la Commission des Lois étaient donc possibles. Pour l'instant, toutefois, nous en restons là.⁷⁰⁶

Jean-Jacques Hyest (UMP), président de la Commission des Lois. Nous avons opté, pour notre part, pour l'intervention du juge de l'expropriation, car il est certain qu'il tiendra compte de toutes les causes de préjudice. Nous pourrions être d'accord sur le principe de la commission que vous envisagez de créer, à condition qu'elle ne se limite pas à l'indemnisation de la perte du droit de présentation. La position de la Commission des Lois à cet égard est claire et ferme.⁷⁰⁷

⁷⁰⁵ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁷⁰⁶ Séance du 21/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13228-13229.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p.13229.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). La commission propose de confier au juge de l'expropriation le soin de déterminer l'indemnité spécifique allouée aux avoués, afin d'assurer la réparation du préjudice qu'ils subissent du fait de la loi. Toutefois, madame le garde des sceaux, considérant que cette proposition ne constitue pas l'unique solution à notre souhait commun d'améliorer la situation des avoués, nous restons bien évidemment ouverts à d'autres suggestions.⁷⁰⁸

Jean-Jacques Hiest (UMP), président de la Commission des Lois. Madame le garde des sceaux, il reste un point de désaccord dont il faudra, en l'absence de progression à cet égard, envisager les conséquences : je veux parler des préjudices autres que le seul préjudice patrimonial. Nous avons choisi l'expropriation sous le contrôle du juge parce que cela nous paraissait la formule la plus large, mais vous avez bien compris que l'indemnisation des préjudices réels des charges d'avoués doit pouvoir évoluer.⁷⁰⁹

Toutefois, la négociation avec la Garde des Sceaux ne se résuma pas uniquement et brutalement à un rappel, par les sénateurs, du rapport de forces qu'ils avaient établi. Ils eurent au contraire à cœur de justifier leur position, en expliquant pourquoi une meilleure indemnisation des avoués leur semblait indispensable :

Patrice Gélard (UMP), rapporteur. Il est important de souligner qu'il n'y a pas qu'un seul préjudice. Il n'est qu'à prendre l'exemple du jeune avoué ne détenant que des apports en industrie : le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne lui accorde aucune indemnisation ! Pendant deux ou trois ans, il serait en proie aux pires difficultés pour survivre, alors que tout cadre licencié perçoit automatiquement une indemnité. M. Mézard a donc raison de souligner qu'il y a toute une série de préjudices qui s'additionnent. Certains ont été mentionnés au cours de la discussion générale : ainsi, que deviendront les archives d'un avoué qui se retire ? Dans la mesure où il ne pourra les transmettre à quiconque, les conservera-t-il chez lui, dans son salon ? De nombreuses difficultés se posent, qu'il faut résoudre.⁷¹⁰

Jean-Jacques Hiest (UMP), président de la Commission des Lois. Madame la ministre d'état, pourquoi, en fin de compte, avons-nous choisi la procédure de l'expropriation, dont nous voyons les inconvénients, notamment sa lenteur, alors que, incontestablement, le recours à une commission *ad hoc* paraît tout à fait adapté, à l'instar de ce qui a été institué dans des situations comparables, en particulier lors de la suppression du monopole des commissaires-priseurs ?

Ce qui nous sépare, c'est que vous envisagez une indemnisation à 100 % pour le seul préjudice causé par la perte du droit de présentation, alors que nous vous avons longuement expliqué qu'il convenait de prendre également en compte le préjudice de carrière, le cas échéant, ainsi que le préjudice économique et les préjudices accessoires, qui ont été objectivement reconnus. La commission que vous souhaitez mettre en place devrait avoir la possibilité de moduler l'indemnisation en fonction de l'ampleur du préjudice. Pour l'avoué qui part à la retraite, le préjudice de carrière est nul, et le préjudice économique, s'il existe, minime. En revanche, l'avoué débutant ou en milieu de carrière deviendra avocat, certes, mais un avocat sans clients ; il devra, du jour au lendemain, recommencer une carrière de zéro. Je rappelle que le préjudice de carrière a toujours été indemnisé.⁷¹¹

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p.13206

⁷⁰⁹ Séance du 22/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°150 S. (C.R.), p.13266.

⁷¹⁰ Séance du 21/12/2009. *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°149 S. (C.R.), p.13228.

⁷¹¹ *Ibid.*, p.13229.

Dans le cas de la réforme de la représentation devant les cours d'appel, le déploiement d'une dynamique de négociation reposant sur la création et la mise en valeur d'un rapport de forces n'a donc pas été, pour autant, exclusif d'un effort extensif d'argumentation. Il y a là un indice tendant à pointer, une nouvelle fois, vers la porosité de la frontière séparant les notions de délibération et de négociation.

B- Une menace sur l'idéal délibératif : l'écart entre les positions défendues et les préférences réelles

Au sein des techniques de négociation, certains procédés favorisent une « appropriation de la valeur » sans pour autant impliquer la formulation de promesses ou de menaces. Parmi eux, il me faut ici me tourner vers ceux qui reposent sur l'introduction d'un écart entre les positions défendues par un interlocuteur et ses préférences réelles.

J'ai eu l'occasion de citer, un peu plus haut, un exemple tendant à prouver qu'au sein des débats parlementaires, une modification explicite des positions n'est pas nécessairement la traduction d'une évolution des préférences. Il s'agissait de l'examen, en commission mixte paritaire, de l'amendement déposé par la sénatrice Fabienne Keller sur le PLFR 2011, et proposant de prélever 200 millions d'euros sur le Fonds national des solidarités actives afin de financer des contrats aidés dans l'éducation nationale. Le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, Philippe Marini, s'était dès le départ opposé à une telle mesure. En CMP, il dit pourtant avoir été « convaincu » par l'argumentation de Gilles Carrez, son homologue de l'Assemblée nationale, qui en demandait la suppression⁷¹². Cette interaction attire notre attention sur l'existence d'un véritable « jeu de rôle » au Parlement. Tenus par les impératifs de leur fonction, certains parlementaires – en particulier les rapporteurs d'un texte ou d'une commission – peuvent se voir contraints de défendre une position qui n'est pas, ou du moins pas entièrement, la leur. Il est vrai que, bien souvent, cela ne les empêche pas de donner également leur « sentiment personnel » sur la disposition examinée. Mais il arrive également qu'ils doivent rester dans leur rôle. Une solution consiste alors à attendre qu'un interlocuteur présente des arguments opposés, afin de pouvoir se dire « finalement convaincu » par ce qui n'était, en réalité, que leur préférence initiale.

Ces interactions constituent, nous l'avons vu, une menace directe sur la cohérence du « repérage de la délibération par son issue ». Elles impliquent en effet qu'une modification de la

⁷¹² L'interaction a déjà été citée ; je me contente de reproduire ici la phrase exacte de Philippe Marini. A Jérôme Cahuzac qui lui demandait si le Sénat insisterait pour maintenir l'amendement, il répondit : « *Oh, je dois avouer que l'argumentation de Monsieur Carrez a été particulièrement convaincante, donc j'aurais tendance à me laisser convaincre et à le suivre...* »

position initiale au cours de la discussion est susceptible de traduire une intention stratégique plutôt qu'une évolution des préférences. Ces fausses convictions ne posent pas de grandes difficultés tant qu'elles relèvent purement d'un jeu de rôle et de posture – elles tendent alors à adopter des formes très stéréotypées, aisément repérables par un observateur familier des débats parlementaires⁷¹³. En revanche, ces interactions deviennent beaucoup moins visibles dès lors qu'elles sont insérées au sein de certaines techniques de négociation mobilisées par les acteurs des débats parlementaires, au premier rang desquelles les concessions factices (1), et les renoncements factices (2).

1) Recherche du compromis et concessions factices

L'approche concessive, fondée sur la recherche du compromis, est le propre des situations de négociation envisagées de manière unidimensionnelle. L'accord ne peut y être trouvé qu'au prix d'une série de concessions mutuelles (*give-and-take*), au sein desquelles chacun des interlocuteurs accepte « d'abdiquer une partie de sa volonté au profit de l'autre »⁷¹⁴. Une technique permet toutefois de biaiser le compromis : la concession factice. Elle consiste, pour l'un des négociateurs, à radicaliser volontairement sa position initiale bien au delà de sa préférence réelle. Il peut ainsi opérer des concessions, afin d'inciter ses interlocuteurs à le rejoindre sur un compromis apparent qui correspondra en réalité à son objectif optimal (*best case scenario*).

Par définition, les concessions factices ne sont pas repérables au sein des échanges – sans quoi elles perdraient toute efficacité. Il m'a néanmoins été possible d'avoir la preuve indirecte de l'utilisation de tels procédés au sein des débats parlementaires, à travers le témoignage des acteurs eux-mêmes. L'exemple le plus clair nous vient de l'examen du premier PLFR pour 2011 dans l'hémicycle du Sénat :

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. J'ai accepté de déposer cet amendement, parce que M. Dominati, son réel auteur, n'était plus dans les délais pour pouvoir le faire. Il vise à procéder à un modeste virement, à hauteur de 100 000 euros, au bénéfice de la Fondation du patrimoine maritime et fluvial.

François Baroin, ministre. Monsieur le rapporteur général, je crois savoir que M. le ministre de la culture s'est engagé à répondre aux besoins de la fondation en dégageant 70 000 euros de crédits sur son budget cette année. Je ne peux pas vous faire de promesse sur le caractère pérenne d'un tel dispositif, mais je pense que c'est un élément de déblocage de la situation. Sous le bénéfice de ces éléments, le gouvernement apprécierait un retrait de l'amendement.

⁷¹³ Voir *infra* pour quelques exemples brièvement analysés.

⁷¹⁴ LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation, op.cit.*, p.26-27.

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. Je parle sous le contrôle de M. Dominati, mais j'ai le sentiment que la demande est satisfaite. Normalement, quand on obtient 70 000 euros en ayant réclamé 100 000 euros, on est content. (*Sourires.*)

Philippe Dominati (UMP). Les parlementaires vous remercient de votre vigilance, monsieur le rapporteur général !⁷¹⁵

Le rapporteur général de la Commission des Finances témoigne ici très explicitement de la pratique consistant à ancrer une demande volontairement surestimée afin de parvenir, au terme des discussions, au montant initialement désiré. Philippe Dominati ne manifeste d'ailleurs pas la moindre insatisfaction, et se garde bien de désapprouver la remarque de Philippe Marini.

L'utilisation des concessions factices afin de tenter de biaiser un compromis semble donc faire partie intégrante des pratiques parlementaires. Elle n'y est pas pour autant très fréquente. Elle ne peut en effet porter que sur une disposition intégrant une variable linéaire : une date, un montant, une répartition... S'il n'est pas possible de distinguer avec certitude l'emploi d'un tel procédé, il est donc aisé de repérer les situations dans le cadre desquelles il pourrait se déployer. Au sein du corpus de discussions délibératives dégagées ici, force est de constater que très peu d'exemples réunissent cette condition – trois, pour être précis. Je ne peux certes garantir que le repérage de la délibération par son issue n'ait pas laissé passer le moindre cas de concession factice. Mais quand bien même, ces séquences potentiellement déviantes demeureront de toutes façons très minoritaires.

2) *Logrolling et renoncements factices*

Les théories contemporaines de la négociation ont mis l'accent sur une approche coopérative, qui ne se préoccupe pas uniquement de répartir la valeur existante, mais cherche au contraire à accroître la valeur totale afin que tous les interlocuteurs puissent maximiser leur utilité. La négociation quitte ainsi le domaine du jeu à somme nulle, pour être conçue comme la recherche d'un accord « gagnant / gagnant »⁷¹⁶. Pour ce faire, elle ne peut qu'être envisagée de manière pluridimensionnelle. Cela ouvre notamment la possibilité, pour les deux parties, d'exploiter leur valorisation différente des enjeux en discussion : elles céderont chacune sur ce qui leur importe peu ou coûte peu, mais possède une grande importance pour l'autre. Cette dynamique de renoncements mutuels est surtout connue sous le terme anglo-saxon « *logrolling* ». Tout comme la recherche de compromis, elle est susceptible d'être biaisée par l'introduction d'un écart entre les positions défendues et les préférences réelles. Il suffit, pour l'un des participants,

⁷¹⁵ Séance du 22/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 201A, n°63 S. (C.R.), p.5205.

⁷¹⁶ LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation*, *op.cit.*, p.24-26. Voir également FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce, *Getting to Yes*, *op.cit.*

de défendre avec acharnement une disposition ne lui important aucunement, avant de s'avouer finalement vaincu par l'obstination de ses interlocuteurs. Ceux-ci, désirant préserver la dimension coopérative de la négociation, tendront donc à céder plus aisément sur le désaccord suivant. Au terme des discussions, l'individu ayant eu recours à des renoncements factices devrait donc être parvenu à faire pencher l'accord final en sa faveur. Là encore, la modification apparente des positions n'aura, en réalité, correspondu qu'à un retour sur la préférence initiale.

Tout comme pour les concessions factices, il m'a été possible d'avoir la preuve indirecte de l'utilisation de ce procédé au sein des débats parlementaires, à travers le témoignage des acteurs eux-mêmes. Il semble en effet que l'utilisation des renoncements factices soit particulièrement fréquente dans le cadre des commissions mixtes paritaires, comme en témoignent ces deux échanges, observés à l'occasion de l'examen au Sénat du premier PLFR pour 2011 :

Sur un amendement du rapporteur général de la Commission des Finances proposant de pérenniser la contribution exceptionnelle demandée aux sociétés pétrolières :

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. Nous avons eu un débat tout à fait intéressant, mais c'était incontestablement un amendement d'appel, mes chers collègues.

Nicole Bricq (SOC). Tout à l'heure, il était essentiel et nécessaire. Maintenant, ce n'est plus qu'un amendement d'appel !

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. C'est peut-être aussi de la monnaie de commission mixte paritaire, si je puis dire !

Nicole Bricq (SOC). C'est déjà mieux !

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. Monsieur le ministre, d'ici à la semaine prochaine, nous avons peut-être le temps d'obtenir quelques indications ?

François Baroin, ministre. C'est un amendement d'appel, et c'est très bien ainsi !
*(Sourires.)*⁷¹⁷

Sur un amendement du rapporteur général de la Commission des Finances proposant de supprimer un dispositif spécifique à l'outre-mer introduit par les députés, au motif qu'il s'agirait d'une « niche fiscale » :

Nicole Bricq (SOC). Vous le savez, je suis une grande chasseresse des niches fiscales ! Mais là, je voudrais comprendre. Il convient de savoir s'il s'agit vraiment d'une niche. Le dispositif qui a été adopté par l'Assemblée nationale contre l'avis du gouvernement, il est vrai, a été voté par nos collègues de l'UMP. Mme Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, s'en est d'ailleurs réjouie lors d'une audition devant non pas la Commission des Finances, mais une autre commission, précisant que cette mesure était utile.

Il faudrait donc que le gouvernement se mette d'accord et la majorité aussi. Agit-on ainsi pour pouvoir, lors de la réunion de la commission mixte paritaire, négocier avec nos collègues députés cette disposition contre une autre ? Il faut faire cesser cette cacophonie !⁷¹⁸

Ces échanges tendent ainsi à documenter le recours, au sein des débats parlementaires, à des renoncements factices. Aucun de ces deux amendements n'ayant été finalement adopté, il me fut impossible d'en suivre le devenir lors de la commission mixte paritaire. Il est toutefois plus que

⁷¹⁷ Séance du 22/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°63 S. (C.R.), p.5140.

⁷¹⁸ Séance du 23/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°64 S. (C.R.), p.5295.

probable que ce type de procédé demeure invisible au cours de la réunion. Les CMP sont en effet précédées d'une discussion entre les deux rapporteurs du texte, qui recherchent en amont d'éventuelles solutions consensuelles et, sinon, préparent les compromis et les renoncements mutuels. Lorsque la réunion s'ouvre, il semble donc ne rester plus que quelques points délicats à trancher. J'en eus l'illustration à l'occasion de la CMP sur le PLFR 2011. Avant que la réunion ne soit ouverte, j'ai assisté à quelques échanges éclairants :

Le sénateur UMP André Ferrand entre dans la salle de réunion :

Philippe Marini (sénateur UMP), rapporteur général. Ah, André ! Merci d'être venu, par solidarité ! Même si les problèmes sont réglés !

J'entends deux assistants parlementaires discuter, à côté de moi :

Assistant parlementaire 1. Pour le FIP (*NdA : Fonds d'Investissement de Proximité*), on garde la version Assemblée nationale, c'est à dire deux mini-niches fiscales destinées aux ultra-marins

Assistant parlementaire 2. Oui, c'est moins pire. Enfin...

Le député centriste Charles De Courson vient s'adresser à un assistant parlementaire, à côté de moi :

Charles de Courson (député NC). Vous avez déposé nos amendements ?

Assistant parlementaire 3. Heu... non...

Charles de Courson (député NC). Mais il faut le faire !

Assistant parlementaire 3. Je ne savais pas quelle procédure suivre [...].

Charles de Courson (député NC). Y'a pas de règlement ici, rien ! Faut les donner directement !

Charles de Courson apporte sa liasse d'amendements à Jérôme Cahuzac.

Jérôme Cahuzac (député SRC), président (souriant). Ah ! Ca devait être une CMP courte, mais c'était avant votre arrivée !

Charles de Courson revient vers l'assistant parlementaire.

Charles de Courson (député NC). Non, parce que une fois que les rapporteurs généraux se sont mis d'accord, hein...⁷¹⁹

Ces trois échanges témoignent bien des discussions ayant lieu entre les rapporteurs avant la réunion de la CMP. Certaines décisions semblent même connues à l'avance, comme en témoigne l'échange entre les deux assistants parlementaires. Dans le courant de la réunion, ces décisions préparées à l'avance ont pu être repérées par les interactions très stéréotypées, presque scriptées, auxquelles elles donnaient lieu. L'un des deux rapporteurs généraux présentait rapidement la position de son assemblée sur l'article ou l'alinéa en discussion. L'autre se contentait ensuite d'acquiescer, généralement avec une formule du type « je me résigne », ou « je me laisse convaincre »⁷²⁰.

⁷¹⁹ Notes issues de mon journal d'enquête.

⁷²⁰ Nous constatons, une nouvelle fois, que ces formules sont loin de témoigner systématiquement d'une véritable évolution des préférences, mais relèvent au contraire parfois des codes du débat parlementaire. C'est précisément pour éviter que le « repérage de la délibération par son issue » ne conduise à indexer ce type de séquence, que j'ai introduit une exigence supplémentaire propre au débat parlementaire : l'obligation, pour l'orateur, d'avoir défendu sa position à deux reprises au moins avant de faire part d'une modification de sa position.

On constate finalement que le recours aux renoncements factices au sein des interactions parlementaires ne menace que faiblement la cohérence du « repérage de la délibération par son issue ». En premier lieu, il semble très largement limité à l'enceinte des commissions mixtes paritaires, où l'absence de rapport de forces majoritaire favorise l'émergence d'une dynamique de négociation. Au delà, au sein même des CMP, le *logrolling* paraît être restreint aux discussions privées qui prennent place entre les rapporteurs avant la réunion à huis clos. Pour la présente recherche, c'est là une nouvelle à la fois bonne et mauvaise. Elle rassure grandement quant à l'intégrité du « repérage de la délibération par son issue » – à tout le moins dans le contexte du Parlement français –, puisqu'il est fort peu probable que celui-ci ait conduit à mêler des renoncements stratégiques aux véritables modifications des positions. En revanche, les interactions essentielles semblent une nouvelle fois s'être dérobées à notre regard, pour être renvoyées au secret des espaces privés.

C- Conclusion : La négociation au cœur des débats parlementaires

Ces développements succincts ne constituent en aucun cas une étude systématique et exhaustive des dynamiques de négociation susceptibles de se déployer dans les assemblées parlementaires. Il s'agissait simplement de ne pas risquer de céder à l'angélisme, en survalorisant l'existence de discussions délibératives au sein des débats législatifs. Au contraire, nous voyons bien que le Parlement est aussi, sinon même avant tout, un espace de négociation. Les discussions délibératives ont principalement concerné des dispositions situées en marge des textes, et faisant l'objet d'un désaccord technique. *A contrario*, nous avons examiné ici deux dispositions centrales ayant suscité, avec succès, le déploiement de promesses (la création du conseiller territorial) ou de menaces (l'indemnisation des avoués). L'influence potentielle de la délibération sur la législation serait ainsi bien inférieure à celle de la négociation. Les parlementaires se plaisent à répéter que « les argumentations peuvent faire changer d'avis, jamais de vote »⁷²¹. Il semble bien que, pour les transactions, ce proverbe tende à s'inverser.

Il faudrait toutefois se garder d'opposer trop fermement les discussions délibératives aux séquences de négociation. Celles-ci ménagent en effet une place importante à l'argumentation. Loin d'être obtenues uniquement au prix de transactions ou de rapports de forces, les concessions exigées par les différents interlocuteurs ont au contraire fait l'objet de justifications extensives, orientées vers la recherche de l'intérêt général. On retrouve certes, ici, le résultat bien connu de Jon Elster, selon lequel les négociations se pareraient, en public, de la

⁷²¹ Voir *supra*, II-B-1, « Les désaccords non clivants et marginaux ».

« force civilisatrice de l'hypocrisie ». Mais ce résultat renvoie aussi, plus largement, aux conclusions des travaux récents selon lesquels la frontière entre argumentation et négociation tendrait à être beaucoup moins nette qu'on ne l'a longtemps pensé⁷²². Une telle perspective invite à tempérer la prééminence des séquences de négociation sur les discussions délibératives : l'influence de la négociation sur la législation serait aussi une influence partiellement argumentative.

Du point de vue de la théorie politique, l'étude de la négociation au Parlement a par ailleurs permis de dégager une hypothèse concernant l'influence de la publicité des discussions sur les dynamiques qui s'y déploient. D'après le cadre général élaboré par Jon Elster, les négociations seraient davantage susceptibles d'émerger à huis clos qu'en public, où elles relèveraient du domaine de l'indicible⁷²³. Or, mes résultats tentent à montrer que certains procédés constitutifs de la négociation – au premier rang desquels le recours aux transactions et au *logrolling* – sont non seulement condamnés en séance publique, mais font également l'objet de réprobations au sein même des commissions. Loin d'être admissibles à huis clos, comme l'estime Jon Elster, ils sembleraient donc plutôt être renvoyés au seul secret des espaces privés.

Enfin, d'un point de vue méthodologique, ces développements furent également l'occasion de me confronter à la principale critique pouvant être adressée à mon « repérage de la délibération par son issue ». En ne distinguant pas l'évolution des positions de la modification des préférences, celui-ci conduirait à assimiler certaines interactions stratégiques à des discussions délibératives. Je me suis donc concentré sur l'étude de deux procédés particulièrement problématiques : les concessions et les renoncements factices. Si l'on peut effectivement en repérer la trace au sein des débats parlementaires, ils demeurent essentiellement limités à certaines interactions très spécifiques. Il reste donc possible de contrôler, dans une très large mesure, l'absence de ces procédés au sein des interactions identifiées comme relevant de la discussion délibérative. Ce résultat tend donc, dans le cas des débats parlementaires, à épurer très largement le « repérage de la délibération par son issue » des incertitudes méthodologiques qui y subsistaient.

⁷²² FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce, *Getting to Yes*, *op.cit* ; HOLZINGER Katharina, « Bargaining and Arguing », *op.cit*.

⁷²³ ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *op.cit*.

Conclusion : Les discussions délibératives dans les débats parlementaires

L'idéal délibératif implique de faire reposer la légitimité des décisions démocratiques sur leur discussion au cours d'une procédure associant l'ensemble des citoyens. Dans le contexte des sociétés de grande taille, cet idéal se voit confronté à un véritable défi : celui de penser une telle procédure à l'échelle de dizaines de millions d'individus. Afin d'y faire face, plusieurs auteurs ont mis en avant l'idée d'un « système délibératif », dont le Parlement serait le cœur décisionnel. Irriguées par les contributions issues de la société civile, menées dans le respect des exigences de la procédure délibérative, les discussions des représentants permettraient de cristalliser la volonté populaire par le médium du droit. Ce chapitre entendait explorer empiriquement l'écart entre cet idéal délibératif et la réalité du débat parlementaire. Il laissait de côté la question de la prise en compte des contributions citoyennes par les députés et les sénateurs, pour étudier dans quelle mesure les débats législatifs respectent les exigences de la discussion délibérative – telles qu'elles ont notamment été dégagées par Jürgen Habermas.

Le premier enjeu de ce travail fut méthodologique : élaborer un indicateur de repérage des discussions délibératives qui soit à la fois opérationnel empiriquement et fondé normativement. Il existe déjà, en effet, une grille de codage permettant l'indexation de la délibération à travers une série de critères directement dérivés de la théorie habermassienne⁷²⁴. Cette perspective se heurte néanmoins à d'importantes objections méthodologiques, au premier rang desquelles l'impossibilité d'opérationnaliser le critère de « sincérité des orateurs ». J'ai donc proposé de remplacer la *mesure* de la délibération par son *repérage* à l'aune de l'issue de la discussion. Dans cette optique, une séquence d'interlocution peut être considérée comme délibérative dès lors qu'elle se conclut par une modification explicite des positions initiales au terme d'un effort d'argumentation excluant tout recours à la contrainte, aux promesses ou aux menaces. Cet indicateur – le « repérage de la délibération par son issue » – satisfait bien à l'idéal délibératif habermassien, puisqu'il signifie que le consensus a progressé par la seule force de l'échange d'arguments. Loin d'être limité au seul contexte parlementaire, il est tendanciellement universalisable et ne requiert que des conditions minimales. Il s'agit toutefois d'un indicateur restreint, dans la mesure où il contraint à ignorer les interactions relevant effectivement d'une dynamique délibérative, mais dans lesquelles les interlocuteurs échouent *in fine* à se convaincre⁷²⁵.

⁷²⁴ STEENBERGEN Marco et al., « Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index », *op.cit.*

⁷²⁵ Le repérage de la délibération par son issue connaît de surcroît une limite supplémentaire, dans la mesure où il tend à ne pas distinguer la délibération de certaines techniques relevant de la négociation : la concession factice et le renoncement factice. Toutefois, plutôt qu'une invalidation pure et simple de cet indicateur, il y a là un appel à la

En me focalisant sur les deux principaux textes de mon corpus de données, j'ai pu dégager 31 séquences satisfaisant entièrement aux conditions du repérage de la délibération par son issue. Ces discussions ne sont certes que des îlots de délibération sur l'océan des débats parlementaires. Il s'agit pourtant d'ores et déjà d'un résultat significatif. Contre les auteurs critiques pour lesquels la délibération habermassienne relèverait en grande partie d'une idéalisation philosophique⁷²⁶, ces séquences montrent que les discussions délibératives sont bien *de facto* une composante du débat parlementaire – et donc, au delà, de la réalité sociale.

En étudiant la répartition de ces séquences, il m'a par ailleurs été possible de déterminer une série de critères tendant à favoriser l'émergence de discussions délibératives. En premier lieu, si elles demeurent très rares à l'Assemblée nationale, elles sont beaucoup plus fréquentes au Sénat. En second lieu, elles tendent à se déployer moins fréquemment en séance publique qu'au sein des commissions parlementaires – qu'il s'agisse des commissions permanentes ou, *a fortiori*, des commissions mixtes paritaires. Ce résultat contribue à expliquer pourquoi les – rares – travaux ayant cherché à étudier les discussions délibératives au sein du Parlement français ont largement conclu à son absence : en se concentrant uniquement sur l'hémicycle de la Chambre Basse, ils ont précisément porté leur regard sur l'arène où elle est le moins susceptible d'émerger. En revanche, dès lors que l'on examine les interactions parlementaires dans leur ensemble, la dynamique délibérative – au sens habermassien du terme – en apparaît bien comme une composante intrinsèque.

Il restait à évaluer la portée de ces discussions délibératives, c'est à dire l'influence qu'elles sont susceptibles d'exercer sur le vote de la législation. La dynamique délibérative se révèle alors principalement susceptible d'émerger à l'occasion de l'examen de dispositions non clivantes et, au delà, situées en marge des textes de loi examinés. En cela, il est indéniable que leur poids potentiel dans l'élaboration de la législation demeure limité. Pour autant, des dispositions marginales ne signifient pas nécessairement des dispositions négligeables. J'ai notamment pu dégager une séquence au cours de laquelle un effort d'argumentation a permis l'adoption d'une mesure chiffrée précisément à 25 millions d'euros. A l'échelle du budget de l'Etat, c'est une goutte d'eau. A l'échelle des individus, cela représente entre 2500 et 3000 emplois d'un an. Mais qu'on la juge substantielle ou symbolique, cette décision a découlé directement et

prudence de l'analyste. De fait, il m'a été possible de montrer que, dans le cas des débats parlementaires, ces deux procédés ne sont susceptibles de se déployer qu'au sein d'un nombre restreint d'interactions très spécifiques, et donc aisément repérables.

⁷²⁶ SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, n°25, 1997, p.347-376 ; SHAPIRO Ian, « Enough Deliberation. Politics Is About Interests and Power », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 28-38 ; ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.120-123.

exclusivement de la capacité des acteurs du débat parlementaire à infléchir la législation au cours de véritables discussions délibératives.

Il est par ailleurs apparu que les changements explicites de position étaient principalement intervenus sous le poids d'une argumentation technique : méconnaissance des données du problème, rédaction non adaptée, conséquences juridiques imprévues... Un tel résultat tend à minorer grandement la portée des discussions délibératives parlementaires : les interlocuteurs seraient capables d'y reconnaître leurs *erreurs*, mais ne pourraient que difficilement y remettre en cause leurs *préférences*. Trois importantes nuances doivent toutefois être apportées à ce résultat. En premier lieu, ces séquences témoignent malgré tout d'une véritable volonté de collaboration entre les différents interlocuteurs, par delà les clivages politiques, afin d'assurer collectivement la qualité de la législation votée. En second lieu, l'apport d'informations nouvelles et la mise en lumière d'informations erronées participent pleinement de l'idéal délibératif, dans la mesure où il en ressort une décision mieux informée, mieux adaptée aux réalités auxquelles elle s'applique et donc mieux acceptable par les individus auxquels elle s'impose. En troisième lieu, il m'a également été possible de repérer plusieurs séquences au sein desquelles une argumentation substantielle, reposant sur la mise en valeur d'un point de vue particulier, est parvenue à modifier les positions exprimées initialement.

Il est également nécessaire de prendre en compte la temporalité de la délibération. La prise de décision parlementaire est un processus itératif. Les décisions arrêtées en commission sont ainsi susceptibles d'être remises en cause à de multiples reprises : en séance publique, lors de l'examen du texte par la seconde assemblée ou au cours de la commission mixte paritaire. L'influence des discussions délibératives sur la législation ne dépend pas uniquement de la capacité des interlocuteurs à faire évoluer les positions initiales. Encore faut-il, par la suite, que la décision arrêtée survive aux examens successifs qui sont le propre de la procédure législative. Le temps, toutefois, ne joue pas uniquement contre les discussions délibératives. Il est en effet apparu crucial, pour appréhender réellement leur influence sur la législation, de les replacer dans une temporalité plus longue. On est alors conduit à mettre l'accent moins sur le vote de la législation, que sur les nombreux espaces de réflexion au sein des assemblées : commissions permanentes, groupes de travail, missions d'évaluation et de contrôle... En ces lieux, les parlementaires pourraient élaborer progressivement une position commune, au cours de débats s'étalant sur plusieurs mois, sinon même plusieurs années. Cette position commune serait alors susceptible de s'imposer à l'ensemble des parlementaires, qui rechigneraient à rompre le consensus, voire au gouvernement lui-même, qui pourrait n'avoir pas les moyens de s'y opposer. La séance publique ne serait alors plus le lieu de la confrontation des arguments et de la

modification des positions mais, au contraire, celui de la transformation du consensus parlementaire, issu de la discussion délibérative, en décision législative. Hélas, il s'agit ici d'une hypothèse qu'il m'était impossible de vérifier : elle aurait nécessité une observation continue, plusieurs années durant, au sein de la même commission.

L'étude des séquences de négociation ayant émergé au sein des débats étudiés a achevé de prémunir ce travail contre tout risque d'angélisme. Alors que les discussions délibératives ont avant tout concerné des dispositions situées en marge des textes, j'ai été en mesure d'identifier deux dispositions centrales ayant suscité, avec succès, le déploiement de promesses (la création du conseiller territorial) ou de menaces (l'indemnisation des avoués). Le Parlement apparaît donc aussi, sinon même avant tout, comme un espace de négociation. Il faudrait toutefois se garder d'opposer trop fermement les discussions délibératives aux séquences de négociation. Celles-ci ménagent en effet une place importante à l'argumentation. Loin d'être obtenues uniquement au prix de transactions ou de rapports de forces, les concessions exigées par les différents interlocuteurs ont au contraire fait l'objet de justifications extensives, orientées vers la recherche de l'intérêt général. Il est certes possible que ces argumentations témoignent avant tout de la « force civilisatrice de l'hypocrisie ». Une telle perspective invite néanmoins à tempérer la prééminence des séquences de négociation sur les discussions délibératives : l'influence de la négociation sur la législation serait déjà une influence partiellement argumentative.

L'influence des discussions délibératives sur l'élaboration des politiques publiques se révèle donc nuancée : elle souffre certes d'importantes limites, sans pouvoir, pour autant, être considérée comme négligeable.

Enfin, ce chapitre entendait également, dans une perspective inductive, apporter une contribution empirique aux théories de la délibération elles-mêmes. Le repérage de la délibération par son issue m'a, en effet, permis de délimiter un corpus d'interactions relevant sans ambiguïté de la discussion délibérative. A partir de là, il devenait possible de rechercher d'éventuelles caractéristiques communes entre ces séquences. Au terme d'une micro-analyse argumentative de ces séquences, quatre dimensions communes émergent effectivement – déclinées chacune en différentes modalités. Premièrement, les discussions délibératives présentent toutes un haut degré d'interactivité dans l'interlocution. Les arguments des orateurs précédents ne sont jamais ignorés, mais repris et discutés ; les éléments d'accord émergeant au sein de la discussion ne sont pas niés, mais pris en acte – y compris lorsqu'il s'agit de concessions. Deuxièmement, l'écrasante majorité des arguments employés lors des séquences de discussion délibérative s'inscrivent dans une logique de réfutation : ils portent sur les mérites et

les démérites intrinsèques des différentes positions, et non sur les individus qui les présentent. Troisièmement, les orateurs tendent à présenter leurs positions de manière subjectivée, c'est à dire comme relevant moins d'une vérité générale que d'une opinion personnelle. Cela se traduit par l'utilisation préférentielle de la première personne du singulier, ainsi que par la fréquente mise en valeur de témoignages – qu'il s'agisse d'une expérience personnelle ou de points de vue rapportés. Quatrièmement, les interlocuteurs manifestent la volonté de réduire autant que possible les écarts entre leurs différentes positions, plutôt que de les creuser. Cette minoration des désaccords se retrouve dans la modalisation quasi-systématique des interventions, ainsi que dans l'utilisation de formes explicites d'euphémisation.

Cette grille possède des implications immédiates. Ainsi, la littérature théorique s'est longtemps interrogée quant à la possibilité d'admettre le recours au témoignage au sein des discussions délibératives⁷²⁷. Bien que cette controverse se soit déjà largement apaisée, mon travail lui apporte un éclairage empirique définitif. Non seulement le recours au témoignage se constate *de facto* au sein de discussions délibératives couronnées de succès, mais de surcroît il participe de l'une des dimensions essentielles de la délibération – la subjectivation des prises de position. Plus largement, cette catégorisation n'a pas été déduite des travaux théoriques sur la délibération. Au contraire, elle a été dégagée à partir de l'analyse inductive de données empiriques. Elle demeure pour autant fondée normativement, dans la mesure où l'indicateur sur lequel elle s'appuie est, lui, conforme à l'idéal délibératif habermassien : une discussion au cours de laquelle les positions évoluent sous la seule force de l'argumentation. Il s'agit ainsi, à ma connaissance, du premier effort empirique pour dresser une caractérisation argumentative de la dynamique délibérative.

⁷²⁷ GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, *op.cit.*, p.135-137 ; COADY Tony A.J., *Testimony: A Philosophical Study*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p.42-53 ; YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.70.

Chapitre 6 :

Le Parlement, tribune du débat contradictoire

Pour les théoriciens du politique qui s'inscrivent dans l'horizon d'une démocratie pleinement délibérative, le Parlement est susceptible d'occuper deux rôles distincts : l'espace décisionnel du système délibératif d'une part, la tribune du débat contradictoire d'autre part. C'est à cette seconde possibilité que le présent chapitre entend se confronter empiriquement.

Je me contenterai ici de rappeler que, pour les défenseurs d'un modèle rhétorique de la délibération, il est possible de concevoir l'avènement d'un espace public délibératif dans la perspective de l'organisation régulière de débats contradictoires. Ceux-ci institutionnalisent la confrontation publique de deux points de vue opposés et inconciliables. Les interlocuteurs ne cherchent en aucune manière à s'y convaincre mutuellement, mais dirigent au contraire leur effort d'argumentation vers les auditeurs des échanges. Les citoyens ont ainsi l'opportunité de prendre connaissance des principaux points de vue et arguments structurant un enjeu public et, partant de là, de se forger leurs propres opinions sur le fondement desquelles ils pourront se prononcer de manière critique lors des prochaines échéances électorales⁷²⁸. Or, l'examen parlementaire des textes de loi s'organise d'ores et déjà, la plupart du temps, autour de la confrontation publique de positions inconciliables. Les assemblées législatives apparaîtraient ainsi comme un espace particulièrement adapté à la tenue de ces débats contradictoires. Walter Bagehot soulignait d'ailleurs, il y a déjà près d'un siècle et demi, l'importance de la « fonction pédagogique » des débats parlementaires⁷²⁹.

Il reste cependant à déterminer si ces débats parlementaires contradictoires respectent bien les exigences normatives de la procédure contradictoire, telles qu'elles ont notamment été

⁷²⁸ Sur cette question, voir chapitre 1, I-B, « Le Parlement, tribune du débat contradictoire ». Pour un résumé, voir l'introduction de cette troisième partie.

⁷²⁹ BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 (1867), p.95. Voir également chapitre 1, II-A-4, « Élargir la réflexion : rôles et fonctions du Parlement ».

dégagées par Bernard Manin⁷³⁰. Celui-ci insiste en premier lieu sur l'importance du caractère unidimensionnel des débats, qui doivent ne porter que sur un thème précis, et non sur un programme d'ensemble. Il n'y a là aucune contradiction avec la procédure parlementaire, où chaque projet ou proposition de loi se doit d'avoir un objet bien défini. En second lieu, Bernard Manin ne voit pas d'objection à ce que les contradicteurs soient des « politiciens », à condition que leurs perspectives d'emploi et de carrière ne dépendent pas directement de l'issue du débat. A nouveau, la procédure parlementaire respecte bien cette condition, dans la mesure où les argumentations présentées en séance publique n'engagent pas – directement – la réélection des représentants⁷³¹. En revanche, de véritables objections émergent concernant la troisième exigence du débat contradictoire : le « principe de raison pertinente », selon lequel « les orateurs ne devraient défendre ou critiquer une politique ou une position donnée qu'en vertu de ses mérites propres »⁷³². En termes argumentatifs, cela exige des contradicteurs qu'ils s'engagent dans une optique de *réfutation*, dans laquelle ils s'attachent à montrer le bien-fondé de leurs positions et l'inanité des arguments adverses. Au contraire, il est nécessaire de bannir fermement tout recours à la dynamique de *disqualification*, où l'on cherche à décrédibiliser l'adversaire afin de jeter le soupçon sur l'intégralité de sa ligne argumentative – sans qu'il ait été nécessaire de discuter véritablement celle-ci. Dans le cadre d'un débat contradictoire devant permettre aux citoyens de se former leur opinion sur les enjeux politiques, ce sont les points de vue et les arguments qui importent. La *personnalité* des orateurs désignés pour la défense des différentes positions ne doit pas entrer en considération : seule compte leur *performance*. Or, on voit ici émerger une tension potentielle avec la réalité des débats parlementaires. Plusieurs travaux – dont certains sont directement centrés sur la Cinquième République –, ont en effet souligné leur propension à se focaliser sur des mises en cause personnelles, et parfois particulièrement violentes⁷³³. L'objectif principal de ce chapitre consiste à prendre au sérieux l'importance démocratique du débat contradictoire, tout en interrogeant la possibilité, pour les assemblées parlementaires, d'en être le

⁷³⁰ MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, n°42/2, 2011, p.83-113.

⁷³¹ On pourrait certes faire valoir qu'un parlementaire sorti victorieux d'un affrontement en séance publique verrait sa notoriété grandie, et pourrait chercher à s'en servir de tremplin vers de plus hautes fonctions au sein de l'assemblée. *A contrario*, des déclarations prononcées dans l'hémicycle et relayées dans les médias pourraient effectivement nuire aux chances de réélection d'un parlementaire maladroit, ou trop audacieux. Mais c'est précisément le propre de toute argumentation publique d'engager des enjeux de prestige et de réputation. Ici, l'incompatibilité soulevée par Bernard Manin vise donc plutôt les débats directement liés à l'attribution d'une charge – par exemple dans le cadre d'une campagne électorale.

⁷³² MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? », *op.cit.*, p.87.

⁷³³ ROZENBERG Olivier (dir.), « Numéro spécial : Violence des échanges en milieu parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010. Voir également chapitre 1, II-B-2-c « Violence et (dés)ordres parlementaires ».

vecteur. Je chercherai donc à évaluer dans quelle mesure les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat respectent les exigences normatives dégagées par Bernard Manin⁷³⁴.

S'il est principalement ancré dans un dialogue avec la théorie politique, un tel questionnement n'est pour autant pas dénué d'intérêt pour l'étude empirique des institutions politiques. La principale dérive des débats parlementaires, du point de vue du principe contradictoire, serait de tendre à se focaliser sur les personnalités en présence plus que sur les arguments en discussion. Députés et sénateurs ne chercheraient pas tant à faire prévaloir leur point de vue qu'à se mettre personnellement en avant tout en abaissant leurs adversaires, afin de favoriser leur réélection. Une telle perspective entrerait alors en résonance avec une grande partie des *legislative studies* anglo-saxonnes. Dans la lignée de l'analyse économique proposée par Anthony Downs⁷³⁵, ces études considèrent que le comportement des parlementaires est indexé à un objectif principal : assurer leur réélection⁷³⁶. D'autres auteurs considèrent *a contrario* que les représentants ne peuvent être envisagés uniquement comme des *vote seekers*, mais sont également susceptibles d'être avant tout en quête de postes de prestige (*office seekers*) ou d'influence sur les politiques publiques (*policy seekers*)⁷³⁷. Afin de discriminer entre ces différents déterminants du comportement parlementaire, l'essentiel des études se focalisent sur l'analyse des scrutins publics (*roll-call votes*)⁷³⁸, en séance publique⁷³⁹ comme en commission⁷⁴⁰. Il apparaît pourtant de plus en plus clairement que l'utilisation exclusive des *roll-call votes* tend à donner une image biaisée de la réalité – ne serait-ce que dans la mesure où elle laisse dans l'ombre toutes les décisions ne faisant pas l'objet d'un scrutin public⁷⁴¹. D'autres données sont donc progressivement mises à contribution⁷⁴². J'ai moi-même montré comment l'analyse stratégique du dépôt d'amendements en commission permettait de dégager des structures de préférences différentes d'un

⁷³⁴ Une partie de ce paragraphe a été reprise, quasi-littéralement, du chapitre 1 (I-B-3, « Resserrer la communication asymétrique par des contraintes procédurales : le principe du contradictoire et le rôle du Parlement ». La raison d'être de ce chapitre étant liée à son dialogue avec le cadre théorique de l'étude, il me paraissait essentiel de clarifier à nouveau celui-ci – fut-ce au prix d'une légère redondance.

⁷³⁵ « Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies ». DOWNS Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957, p.28.

⁷³⁶ MAYHEW David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

⁷³⁷ FENNO Richard, *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973.

⁷³⁸ MULLER Wolfgang C., STROM Kaare, « Political Parties and Hard Choice », dans MULLER Wolfgang C., STROM Kaare (dir.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.1-35.

⁷³⁹ FIORINA Morris P., *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington, Lexington Books 1974.

⁷⁴⁰ PARKER Glenn R., PARKER Suzanne L., « Factions in Committees: The United States House of Representatives », *American Political Science Review*, n°73, 1979, p.85-102.

⁷⁴¹ HUG Simon, « Selection Effects in Roll Call Votes », *British Journal of Political Science*, n°40/1, 2010, p.225-235; CLINTON Joshua D., LAPINSKI John, « Laws and Roll Calls in the U.S. Congress, 1891–1994 », *Legislative Studies Quarterly*, n°33/4, 2008, p.511-541; ROBERTS Jason M., « The Statistical Analysis Of Roll-Call Data: A Cautionary Tale », *Legislative Studies Quarterly*, n°32/3, 2007, p.341-360.

⁷⁴² Pour une liste (non exhaustive) des recherches explorant l'utilisation de nouvelles données dans l'analyse des comportements parlementaires – et plus largement pour plus de détails sur les *legislative studies* anglo-saxonnes –, voir chapitre 1, II-B-1-a, « Les débats parlementaires, un angle-mort des legislative studies ».

parlementaire à l'autre⁷⁴³. Au cours de ce chapitre, il s'agira désormais de déterminer s'il est possible d'utiliser l'analyse argumentative des débats en séance publique comme une nouvelle alternative aux *roll-call votes*.

Je montrerai d'abord que certains échanges au sein du débat parlementaire respectent bien les trois exigences constitutives de la dynamique contradictoire : l'existence d'un auditoire extérieur dont les orateurs se disputent la conviction (I), l'examen de chacune des propositions à l'aune de la confrontation de deux positions opposées (II), le respect du principe de raison pertinente (III). Je chercherai alors à déterminer, à travers l'analyse argumentative de ces séquences, si le débat contradictoire est bien susceptible de jouer le rôle que la théorie politique lui attribue : favoriser la formation du jugement des citoyens (IV).

⁷⁴³ Voir chapitre 3, II-B-2, « Entre influence sur la législation et ressource pour la réélection : le dépôt d'amendements, un arbitrage stratégique »

I- L'existence d'un auditoire extérieur

L'un des apports essentiels de Chaïm Perelman consiste à avoir structuré le système argumentatif autour d'une disjonction des concepts d'interlocuteurs, de spectateurs et d'auditoire. Les deux premiers termes sont purement descriptifs : ils renvoient aux deux ensembles des individus qui, lors d'un débat, disposent de la parole et confrontent leurs subjectivités d'une part, demeurent silencieux et écoutent les orateurs d'autre part. Le concept d'auditoire est quant à lui davantage analytique, dans la mesure où il implique une dimension d'intentionnalité : il renvoie à l'ensemble des individus faisant l'objet d'une entreprise de conviction de la part d'un ou de plusieurs orateurs⁷⁴⁴. Ces trois notions permettent, on le voit, de construire deux situations dialogiques différentes. Dans un premier cas, les interlocuteurs constituent leur propre auditoire. Chacun des orateurs cherche à faire valoir et prévaloir son propre point de vue, tout en acceptant que les autres fassent de même. Prendre part à une interaction au cours de laquelle on sera soi-même l'objet d'entreprises de conviction, c'est donc au minimum envisager l'éventualité que l'on puisse effectivement en venir à adopter la position d'un des interlocuteurs. Une telle situation tend ainsi vers ce que Chaïm Perelman a appelé le « dialogue heuristique », dans lequel les interlocuteurs s'engagent dans une recherche collaborative d'une solution consensuelle. Dans un second cas, les interlocuteurs ont pour auditoire les spectateurs du débat. Bien que les orateurs aient conscience de ne pouvoir en aucun cas se convaincre mutuellement, ils confrontent malgré tout leurs points de vue et leurs arguments, afin de gagner à leur cause les individus assistant au débat. Chaïm Perelman qualifie une telle configuration de « joute éristique », dans laquelle les orateurs se disputent l'adhésion d'un auditoire extérieur et passif, vers lequel est dirigée leur entreprise de conviction⁷⁴⁵. L'exemple de la procédure judiciaire permet de mettre en valeur la grande plasticité de la structure proposée par Chaïm Perelman. Dans une salle d'audience, les avocats de la partie civile et de la défense se livrent à une joute éristique. Ils n'ont, par hypothèse, pas la moindre chance de se convaincre mutuellement. Bien qu'ils argumentent l'un contre l'autre, ils cherchent donc à gagner à leur cause une fraction très spécifique des spectateurs : les membres du jury, qui seront *in fine* les arbitres du débat. Cela n'exclut pas la présence des individus venus assister au procès : ils font bien partie des spectateurs, mais n'appartiennent pas à l'auditoire. La délibération du jury, en

⁷⁴⁴ PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Presses de l'université de Bruxelles, 2008 (1958), p.7-9.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, p.46-53. Je laisse de côté la situation dans laquelle les différents interlocuteurs ne sont pas en désaccord, et déploient donc une entreprise de conviction unifiée à destination des spectateurs – qui constituent par définition l'auditoire du débat. Il ne s'agit bien évidemment pas d'une joute éristique, mais plutôt d'un cas particulier d'argumentation monologique.

revanche, participe bien entendu du dialogue heuristique. Les jurés confrontent à huis clos les arguments et informations auxquels ils ont été exposés dans le but, non d'emporter la victoire, mais de déterminer ensemble le probable et le préférable.

Le concept d'auditoire apparaît ainsi essentiel, en ce qu'il nous ouvre la voie à une étude argumentative de la dynamique contradictoire au sein des débats parlementaires. Il faut pour cela apporter la preuve que les citoyens constituent effectivement un auditoire pour les parlementaires – c'est à dire qu'ils fassent l'objet d'une entreprise spécifique de conviction de la part de ces derniers (A). Il restera alors à élaborer un indicateur permettant de repérer les séquences dans lesquelles députés et sénateurs dirigent leur argumentation vers l'extérieur de l'hémicycle (B) ?

A- « Pour les nombreux citoyens qui nous écoutent »

1) Les débats en séance publique : de la publicité à la visibilité

En France, la publicité des débats parlementaires en séance plénière fut actée dès le XIX^e siècle – contrairement à l'Angleterre par exemple, où elle ne se s'imposa que progressivement, et beaucoup plus tardivement⁷⁴⁶. Ce caractère public s'est d'abord manifesté par l'aménagement de loges réservées aux auditeurs au sein des hémicycles puis, surtout, par la mise en place d'un compte-rendu intégral des séances⁷⁴⁷. Mais si la publicité des débats parlementaires ne fait aucun doute, la question de leur visibilité apparaît davantage problématique. Seuls quelques dizaines de citoyens peuvent assister en même temps à une séance publique. Quant aux comptes-rendus officiels, en plus d'avoir été longtemps peu aisément accessibles, leur lecture demeure particulièrement exigeante. Jusqu'à très récemment, la visibilité des débats en hémicycle a donc été principalement assurée à par le prisme des journalistes parlementaires. Les nouvelles technologies de la communication ont toutefois considérablement contribué à changer la donne. La création de deux chaînes parlementaires – LCP et Public Sénat – a permis la retransmission télévisée des principaux débats en séance publique. Surtout, l'évolution progressive des sites Internet des deux assemblées a rendu pleinement accessibles les comptes rendus des débats, ainsi que de nombreuses données du travail parlementaire – questions posées, amendements déposés, etc. En outre, de plus en plus de séances publiques sont désormais disponibles en vidéo, et

⁷⁴⁶ LE TORREC Virginie, « Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée », *Réseaux*, n°129-130, 2005, p.181-208.

⁷⁴⁷ GARDEY Delphine, « Enregistrer et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et comme révélateur de la démocratie parlementaire ? », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

L'objectif d'une mise à disposition de l'intégralité des débats en vidéo à la demande devrait être atteint dans un futur proche⁷⁴⁸. Aujourd'hui, la possibilité pour les parlementaires de débattre sous le regard de l'ensemble des citoyens, sans avoir à passer par le miroir du journalisme, est plus que jamais d'actualité⁷⁴⁹.

2) *Les citoyens, auditoire explicite des parlementaires*

Que la publicité des débats parlementaires soit effective ou théorique, il semble que les députés et sénateurs soient, eux, convaincus d'être observés par leurs électeurs. Il est très fréquent que des pans entiers de leurs argumentations en séance publique soient adressés explicitement aux citoyens. Ceux-ci sont, en premier lieu, perçus comme des lecteurs potentiels du journal officiel :

Sur la suppression de la première tranche de l'ISF (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

Jérôme Chartier (UMP). Actuellement, la croissance des prix parisiens est absolument phénoménale. Que faut-il faire ? Que tout le monde quitte Paris et qu'il ne reste plus que des étrangers pour acheter à Paris ou que les logements soient transformés en locaux professionnels ? Est-ce cela que vous souhaitez ? Si l'on a envie qu'il y ait des habitants à Paris et en Île-de-France, il faut parvenir à remonter classiquement le seuil de l'ISF, pour faire en sorte que la composante « résidence principale » ne soit pas une partie discriminante.[...]

Henri Emmanuelli (SRC). Je vous remercie, monsieur Chartier. Je trouve que ce débat devient très intéressant. J'espère, encore une fois, que tout figurera au compte rendu, afin que l'on puisse faire connaître tous ces propos.⁷⁵⁰

Sur l'éventualité du cumul, pendant un an, entre diminution de l'impôt sur la fortune et maintien du bouclier fiscal (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

Jean-Pierre Brard (GDR). Nous venons d'entendre l'aveu de François Baroin. Mais, comme il est habile et qu'il veut embrumer l'opinion, il est beaucoup moins clair que Racine ou Corneille ! J'invite les gens qui nous regardent à relire, crayon à la main, le texte de François Baroin au Journal officiel, dont la lecture est particulièrement rébarbative !

M. le président. Je crains en effet que la lecture du Journal officiel ne soit plus rébarbative que Corneille et Racine !

Jean-Pierre Brard (GDR). Marx disait que les chemins de la connaissance sont escarpés ! Pour connaître le tréfonds de la pensée du ministre, il faut maintenant décrypter ce qu'il a expliqué tout à l'heure. Cela se fait crayon à la main, en lisant ce qui sera inscrit dans quelques

⁷⁴⁸ FRAGO Anne, « L'Assemblée nationale : une institution en ligne », *Cahiers du CEVIPOF*, numéro spécial « Le Parlement et les citoyens » (à paraître).

⁷⁴⁹ Si les audiences modestes enregistrées par les chaînes parlementaires ont longtemps permis de douter que les nouvelles technologies de l'information aient réellement contribué à revaloriser la visibilité des débats parlementaires, ce n'est plus le cas aujourd'hui. La conjonction de la télévision numérique et d'Internet a clairement ouvert la voie à une diffusion massive des échanges au sein des deux hémicycles, à tout le moins concernant les textes de loi très médiatisés. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que lors de l'examen du projet de loi autorisant le mariage entre les couples de même sexe, en janvier 2013, les échanges en séance publique à l'Assemblée nationale ont régulièrement fait partie des sujets les plus discutés en France sur Twitter.

⁷⁵⁰ Séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3880-3881.

jours dans le marbre du Journal officiel. Je vous remercie très sincèrement et très profondément, monsieur le ministre, de l'aveu que vous venez de faire !⁷⁵¹

A plusieurs reprises, des parlementaires ont préféré s'adresser directement aux auditeurs présents dans les loges de l'hémicycle – en ne manquant pas de noter que certains d'entre eux sont des journalistes, susceptibles de relayer leurs propos beaucoup plus largement :

Sur l'inconstitutionnalité éventuelle du mode de scrutin prévu pour l'élection des conseillers territoriaux (Collectivités territoriales, Assemblée nationale) :

François Bayrou (NI). La Constitution, dans deux dispositions majeures, vous interdit de faire le choix de ce mode de scrutin. Je veux simplement rappeler, peut-être pour le public qui est dans les tribunes, que nous avons écrit à l'article 1er de la Constitution : « La loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ».⁷⁵²

Sur un éventuel non-financement de l'abrogation du bouclier fiscal (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

Jean-Pierre Brard (GDR). Je vais faire un peu de pédagogie politique, à l'intention des journalistes et des personnes qui assistent à nos débats depuis les tribunes - bref, à l'intention de l'opinion publique. Même si vous [François Baroin] n'êtes pas sincère, il est une chose que l'on ne peut vous nier, je veux parler de votre grande intelligence (« Ah ! » sur les bancs du groupe UMP), une intelligence diabolique, toujours habillée d'un sourire sympathique et de connivence. Est-il vrai, monsieur le ministre, que le gouvernement va demander aux riches de mettre 600 millions d'euros sur la table, tandis qu'il leur donnera 1,8 milliard d'euros sous la table ?⁷⁵³

Enfin, les parlementaires semblent avoir pleinement conscience de la diffusion massive de leurs débats, rendue possible par les nouvelles technologies de la communication. S'ils se contentent généralement de faire mention de « ceux qui les écoutent », certains se sont ainsi explicitement adressés aux téléspectateurs et aux internautes :

Sur un éventuel non-financement supposé de l'abrogation du bouclier fiscal (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

Jean-Pierre Brard (GDR). Lorsque le ministre consent à vouloir s'exprimer, les choses deviennent passionnantes car, dès lors qu'ils ont le décodeur, les Français comprennent la politique gouvernementale. Et je m'adresse ici, non pas au ministre qui connaît tout ça par cœur, mais à nos concitoyens qui nous regardent sur internet ou sur la TNT et qui sont plus nombreux que ceux que l'on réunira jamais dans une salle de meeting.⁷⁵⁴

Sur la procédure suivie par le gouvernement lors de l'examen du mode de scrutin des conseillers territoriaux (Collectivités territoriales, Assemblée nationale) :

M. Bruno Le Roux (SRC). Je rappelle que c'est par amendement que nous avons eu connaissance du mode de scrutin. Quant au tableau des effectifs, nous en avons pris connaissance par voie d'amendement déposé au titre de l'article 88, c'est-à-dire, pour ceux qui nous écoutent, au dernier moment, lors d'une réunion qui ne permet aucune véritable

⁷⁵¹ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4077.

⁷⁵² Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48 A.N. (C.R.), p.3639.

⁷⁵³ Séance du 07/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56/2 A.N. (C.R.), p.3769.

⁷⁵⁴ Séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3864.

observation ou analyse. Nous sommes donc contraints d'effectuer ici, en séance, un travail qui n'a pu être mené à bien auparavant.⁷⁵⁵

Il est ainsi très fréquent, lors des débats en séance publique, de voir un parlementaire de l'opposition s'adresser directement aux citoyens spectateurs. Mais pour qu'un débat puisse être considéré comme contradictoire, il doit par définition se structurer autour de deux positions *pro et contra* – sans quoi il n'est que la tribune politique d'un acteur du débat public. S'il n'a pas été rare de voir des parlementaires de la majorité se soucier d'apporter des réponses aux arguments avancés par l'opposition, ce rôle échoua toutefois plus volontiers au rapporteur du texte, au président de la commission saisie au fond et, surtout, au ministre en charge de la réforme. On retrouve alors, ici aussi, de nombreux développements adressés explicitement aux citoyens :

Sur un éventuel non-financement supposé de l'abrogation du bouclier fiscal (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

François Baroin, ministre. Puisque nous sommes en désaccord sur tout, il est évident que, sur cette question comme sur les autres, je ne partage pas votre point de vue. Je tiens cependant à vous le dire expressément afin que cela soit inscrit au Journal officiel. Quoi que vous en disiez, monsieur Brard, il est possible de faire une présentation très simple de cette réforme. [...] Vous reconnaîtrez avec moi qu'à l'échelle d'une vie, ce sont bien les mêmes qui paient, et vous ne pourrez donc pas dire, en conscience, que nous faisons un cadeau aux riches.⁷⁵⁶

Sur une question au gouvernement posée, plus tôt dans la journée, par la députée socialiste Aurélie Filippetti (PLFR 2011, Assemblée nationale) :

François Baroin, ministre. J'évoquais cet après-midi, lors des questions au gouvernement, mon regret de constater que votre collègue Aurélie Filippetti était devenue une compagne d'infortune mensongère des déclarations de M. Hirsch. Ce que j'ai contesté dans les propos de M. Hirsch, en réalité, au-delà du fait qu'il est directeur de l'Agence du service civique et qu'il n'est donc plus en charge du RSA, c'est qu'il a voulu faire accroire, par une allusion hypocrite, qu'il y avait un transfert du financement du RSA vers la réforme du financement de l'ISF. Et cela, c'est tout à fait inacceptable ! Et se rendre complice de ce mensonge, c'est une attitude qui doit être dénoncée. La réponse ferme et déterminée du modeste porte-parole du gouvernement que je suis, comme du ministre du budget, et du secrétaire général de l'UMP, était nécessaire pour éviter qu'une confusion ne se crée dans l'esprit de gens qui pourraient être trompés par ces propos.⁷⁵⁷

Si les exemples de ce type sont légion à l'Assemblée nationale, ils sont en revanche beaucoup plus rare dans l'hémicycle du Sénat – sans être pour autant inexistant, comme en témoigne cet échange issu de l'examen du premier PLFR pour 2011 :

Sur la révision des valeurs locatives et le relèvement des plafonds ouvrant droit à un dégrèvement de taxe d'habitation (PLFR 2011, Sénat) :

Nicole Bricq (SOC). Ces avis défavorables illustrent votre choix de réformer la fiscalité en vous attaquant uniquement au bouclier fiscal, véritable boulet que la majorité parlementaire

⁷⁵⁵ Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/2 A.N. (C.R.), p.3659.

⁷⁵⁶ Séance du 07/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56/2 A.N. (C.R.), p.3769.

⁷⁵⁷ Séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3871.

ne souhaitait plus traîner - cela a été dit mille fois sur ces travées. [...] Vous faites un choix, nous en faisons un autre. Si nous avons souhaité défendre ces amendements que vous connaissez déjà - ce n'est en effet pas la première fois qu'ils sont présentés devant le Sénat -, c'est pour illustrer le choix auquel vous procédez. Vous refusez d'entendre nos propositions ; ceux qui s'intéressent aux débats parlementaires comprendront...

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. ...qu'il y a les bons d'un côté et les méchants de l'autre !

Nicole Bricq (SOC). ...comprendront que notre vision de la fiscalité, locale ou nationale, est à l'opposée de la vôtre !⁷⁵⁸

Il apparaît ainsi que de nombreuses argumentations au sein des débats parlementaires sont adressées *explicitement* aux citoyens qui assistent aux échanges – que ce soit des tribunes ou derrière un écran. En d'autres termes, les citoyens font bien l'objet d'entreprises de conviction de la part des acteurs du débat parlementaire : ils constituent l'un de leurs auditoires.

Si les adresses explicites aux citoyens constituent une preuve formelle de l'existence d'un auditoire tiers lors des débats parlementaires, il n'est guère douteux qu'une telle dynamique se déploie fréquemment de manière beaucoup plus implicite. Il reste ainsi à élaborer un indicateur apte à repérer les séquences dans lesquelles députés et sénateurs dirigent leurs argumentations vers l'extérieur de l'hémicycle – ce qui est, je le rappelle, une condition nécessaire mais non suffisante au déploiement d'une dynamique pleinement contradictoire.

B- Repérer l'existence d'un auditoire extérieur : les redondances argumentatives

1) Vers un repérage de l'adresse à un auditoire tiers

Les études théoriques envisageant la délibération sous l'angle de la rhétorique ou du débat contradictoire partent généralement du principe que, dans la situation qui les intéresse, les orateurs adressent leur effort de conviction à un auditoire tiers. Il s'agit précisément du point de départ de leur réflexion, fondée sur l'idée que la délibération peut être étendue aux situations dans lesquelles l'immense majorité des acteurs se contente d'être auditeur. Un tel principe semble de surcroît soulever fort peu de difficultés pratiques, dans la mesure où la majorité des situations visées par ces procédures ne laisse que peu de doute quant à l'auditoire des orateurs – qu'il s'agisse de discours monologiques ou d'un débat contradictoire organisée indépendamment de toute prise de décision. Il m'a donc été impossible de trouver dans ces études un élément qui m'aurait permis de dériver un indicateur empirique repérant l'adresse à un auditoire tiers, tel que j'avais pu le faire pour le « repérage de la délibération par son issue ». Or, un tel indicateur est

⁷⁵⁸ Séance du 23/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°64 S. (C.R.), p.5233.

nécessaire dans le cas particulier des hémicycles parlementaires, qui sont susceptibles d'être tout à la fois le lieu clos de l'élaboration de la législation et l'arène publique de la compétition politique.

Faute de parvenir à déduire un indicateur repérant l'existence d'un auditoire tiers, j'ai donc opté initialement pour une démarche entièrement subjective. A l'aide de mon CAQDAS⁷⁵⁹, j'ai indexé l'ensemble des séquences dans lesquelles les argumentations me paraissaient *visiblement* forgées à destination d'un auditoire extérieur. Une telle perspective est, bien entendu, très insatisfaisante sur le plan de la rigueur méthodologique. Elle conduit en effet à faire peser sur l'opération de repérage des contingences purement pratiques – état d'esprit et de fatigue du chercheur, conditions de lecture ou d'écoute, etc. Elle m'a néanmoins permis de mener, dans un second temps, une analyse argumentative inductive sur les nombreux échanges qui m'apparaissaient de manière indiscutable – autant qu'indémontrable – comme destinés à l'extérieur des hémicycles. Il m'est alors apparu qu'ils avaient tous, sans exception, une caractéristique en commun : la présence de nombreuses *redondances argumentatives*. Par le terme de « redondance argumentative », je désigne les situations dans lesquelles les parlementaires de l'opposition répètent les mêmes arguments d'intervention en intervention, face aux membres de la majorité et du gouvernement qui répondent en faisant de même. Il ne s'agit pas ici d'argumentations itératives, dans lesquelles les différentes prises de parole pivotent autour de quelques arguments centraux, en s'efforçant chaque fois de les enrichir de nouvelles données, formules ou perspectives. Au contraire, les séquences que j'évoque relèvent bien de la redondance argumentative : non seulement les arguments, mais également les données et les formules sont largement identiques d'une intervention à l'autre.

La présence de telles redondances au sein de chacune des séquences que j'avais spontanément indexées comme relevant de l'adresse à un auditoire extérieur m'apparaît, *a posteriori*, comme particulièrement significatif d'un point de vue analytique. L'utilisation d'une telle stratégie ne peut, à l'évidence, avoir pour horizon la conviction des interlocuteurs. Loin de se compléter, les arguments avancés se recouvrent, si bien que leur accumulation est vouée à provoquer la lassitude, voire l'agacement, plutôt qu'à emporter la conviction. Plus fondamentalement, nous verrons que les dispositifs faisant l'objet de ces argumentations étaient également des pierres d'achoppement irréductibles entre la majorité et l'opposition. Il n'y a donc, argumentativement autant que politiquement, aucune raison de penser que les parlementaires cherchent, lors de ces séquences, à se convaincre mutuellement. En revanche, ces redondances argumentatives se parent de deux vertus majeures dès lors qu'elles sont envisagées dans la perspective de l'existence d'un auditoire tiers. En premier lieu, elles jouent un rôle pédagogique,

⁷⁵⁹ Voir chapitre 2, II-B-2, « Un logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur (CAQDAS) : Atlas.ti ».

en facilitant la compréhension de notions complexes par des citoyens qui, pour l'immense majorité d'entre eux, ne sont pas spécialistes des questions en discussion. En second lieu, les redondances argumentatives se justifient pleinement en terme de stratégie de communication. Les débats parlementaires se déroulent en effet sur des dizaines d'heures, et rares sont les spectateurs ayant le loisir – ou l'envie – de les suivre en intégralité. Nombre d'entre eux se contentent d'y consacrer quelques dizaines de minutes, que ce soit à la télévision ou sur Internet. Pour les parlementaires, il est essentiel de maximiser les chances que ces auditeurs ponctuels soient exposés à leurs arguments principaux, ce que permet précisément une stratégie fondée sur la répétition. Le lien entre redondance des interventions et argumentation à destination des citoyens a d'ailleurs été tracé à plusieurs reprises par les parlementaires eux-mêmes, preuve qu'il s'agit bien d'une stratégie consciente :

A l'occasion de la présentation d'un amendement inséré dans une série de 20 propositions identiques, dont trois avaient déjà été défendus en détail (Assemblée nationale, PLFR 2011) :

Claude Bartolone (SRC). Je ne veux pas prendre la parole simplement pour permettre cet acte pédagogique que représente la répétition, mais je profiterai de cet amendement pour revenir...⁷⁶⁰

In fine, non seulement les séquences qui m'étaient apparues spontanément comme tournées vers l'extérieur de l'hémicycle ont toutes en commun la présence *empirique* de redondances argumentatives, mais il existe de surcroît d'excellentes raisons *analytiques* pour considérer ces redondances comme un bon indicateur de l'existence d'un auditoire tiers.

Il nous reste désormais à déterminer, au sein des débats parlementaires étudiés, quelles sont les séquences dans lesquelles l'argumentation en séance publique s'est parée d'un haut degré de redondance – c'est à dire a tendu à être dirigée vers l'extérieur de l'hémicycle.

2) *A l'Assemblée nationale : des redondances systématiques*

Arrêtons-nous tout d'abord sur la réforme des collectivités territoriales. La discussion générale de ce projet de loi fut la plus longue de l'histoire de la Cinquième République : 87 orateurs se succédèrent à la tribune, dont la moitié (42) étaient membres de l'opposition. Ceux-ci s'appliquèrent à expliquer les raisons de leur mécontentement, parmi lesquelles figurait le refus d'un mode de scrutin portant atteinte au principe de parité entre hommes et femmes :

Elizabeth Guigou (SRC). Ce scrutin uninominal à deux tours est structurellement défavorable aux femmes. [...] Les projections qui ont été réalisées par l'Observatoire de la parité, présidé par Mme Brunel, élue UMP, et la délégation aux droits des femmes, présidée

⁷⁶⁰ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4024.

par Mme Zimmermann, autre élue de votre majorité, sont cruelles : avec un scrutin uninominal qui remplacera les scrutins départementaux et régionaux, en 2014, les « conseillères territoriales » occuperont moins de 20 % des sièges, au lieu de 48 % actuellement dans les régions.

Marie-Hélène Amiable (GDR). Avec le scrutin uninominal majoritaire à deux tours proposé, la majorité compte également faire un sort à la parité [...]. En mars dernier, l'Observatoire de la parité, placé sous l'autorité du Premier ministre, évaluait ainsi que la réforme aboutirait à ramener à 17,3 % la part des femmes parmi les conseillers territoriaux élus en 2014.

Marietta Karamanli (SRC). Nous le savons bien, le texte remet en cause la parité entre hommes et femmes. [...] Il y a 48 % de conseillères régionales contre seulement 12 % de conseillères générales. Selon l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, le recours au scrutin majoritaire, même mâtiné de proportionnelle, pourrait aboutir à l'élection de 20 % de conseillères pour 80 % de conseillers.

Pascale Crozon (SRC). Je ne m'appesantirai pas sur l'effet du mode de scrutin. Tous connaissent les projections de l'Observatoire de la parité, que nous avons évoquées la semaine dernière : on compterait environ 17 % de femmes, voire moins, parmi les futurs conseillers territoriaux, alors qu'aujourd'hui, 48 % de femmes gèrent les régions.

Martine Faure (SRC). En outre, trop souvent, ce conseiller territorial sera un homme, car vous n'hésitez pas à sacrifier la parité que nous pensions gravée dans le marbre de la Constitution depuis 1999. Vous avez beau prétendre le contraire, les chiffres sont têtus : 20 % seulement des conseillers territoriaux seront des femmes.

Patrick Braouezec (GDR). Là où l'on aurait souhaité une dose de proportionnelle, c'est un scrutin uninominal à deux tours qui a été privilégié. Là où nous aurions voulu introduire un réel respect de la parité, c'est un mode de scrutin fermé à ces considérations qui a été validé.

Michel Vaxès (GDR) : J'ajoute - mais vous le savez - que vous allez, dans le même mouvement, remettre les femmes à la place que vous voulez pour elles, c'est-à-dire hors de l'espace politique. Il est évident pour tous que seule la généralisation du scrutin proportionnel permet la vraie parité. D'ailleurs, c'est dans les assemblées élues avec ce système que les femmes sont désormais les plus présentes.

Patrick Roy (SRC). Aujourd'hui, dans les régions, il y a la parité. [...] Demain, avec votre réforme stupide, votre réforme de régression, les conseils régionaux vont voir disparaître beaucoup de femmes de grande valeur, qui se sont affirmées, qui se sont révélées, et qui vont disparaître de la vie politique parce que vous n'en voulez plus. C'est donc une horreur.

Les structures argumentatives de ces interventions présentent d'importantes similarités. Plusieurs s'abritent derrière un même argument d'autorité (« *les projections qui ont été réalisées par l'Observatoire de la parité...* »), quand d'autres préfèrent se contenter de la force d'imposition conférée par les arguments chiffrés (« *les chiffres sont têtus : 20 % seulement...* »), voire s'en remettent au seul pouvoir de l'assertion (« *demain, avec votre réforme stupide, les conseils régionaux vont voir disparaître beaucoup de femmes de grande valeur* »). Ces écarts sont principalement dus à l'importance donnée à la parité dans les différentes interventions : certaines sont intégralement consacrées à ce thème, quand d'autres se contentent de l'utiliser comme un élément au sein d'un faisceau d'arguments

convergençs. Abstraction faite de ces variations, on retrouve néanmoins un seul et même argument, étayé par des données identiques et porté par des formules très proches. Je pourrais produire d'autres exemples tout aussi explicites concernant les arguments portés par les députés de l'opposition (« le conseiller territorial institutionnalise le cumul des mandats »), ou utilisés contre eux par les membres de la majorité ou du gouvernement (« le conseiller territorial permet de coordonner l'action des conseils généraux et régionaux »).

L'examen du premier PLFR pour 2011 fut également le théâtre de nombreuses redondances argumentatives, notamment à l'occasion des prises de parole générales sur l'article 1, qui virent plus de 80 orateurs de l'opposition s'exprimer. Cette dynamique me semble toutefois illustrée plus nettement encore par la tactique de harcèlement déployée par le député communiste Jean-Pierre Brard. Il avait été chargé, au tout premier jour de l'examen du texte en séance publique, de défendre la motion de renvoi en commission déposée par les membres de son groupe⁷⁶¹. La ligne directrice de son intervention⁷⁶¹ consistait à montrer que le projet gouvernemental était bien un « cadeau aux riches », dans la mesure où le bouclier fiscal continuerait de produire ses effets deux ans après la diminution des taux de l'impôt sur la fortune. Afin d'insuffler davantage de dynamisme à son argumentation, Jean-Pierre Brard l'illustra par l'exemple des impôts acquittés par Liliane Bettencourt⁷⁶² au lendemain de la réforme⁷⁶³ :

Jean-Pierre Brard (GDR). Pendant deux ans, les contribuables les plus riches vont bénéficier de la baisse des taux de l'ISF tout en continuant à profiter du bouclier fiscal. Ce décalage dans le temps va permettre à certains contribuables de diviser par quatre leurs impôts pendant cette période. Au hasard, prenons l'exemple de quelqu'un de bien connu, une mère affectueuse pour sa fille (*Sourires*) : mamie Liliane qui, grâce au bouclier fiscal, payait 40 millions d'euros d'impôt en 2010. Avec le nouveau barème de l'ISF, plus la déduction des 32 millions d'euros au titre du bouclier fiscal, Mamie Liliane ne payera plus que 10 millions d'euros d'impôt en 2011 et 2012.

[...] Comment pouvez-vous justifier une telle mesure qui va ainsi bénéficier à Mme Bettencourt alors qu'il y a à peine un mois, vous nous avez soumis le projet de réforme constitutionnelle imposant le respect de l'équilibre budgétaire ? Si vous étiez cohérent avec vos intentions affichées, vous supprimeriez le bouclier fiscal sans toucher à l'ISF ; mais votre soumission aux nantis et aux possédants vous coupe totalement de la vie quotidienne des Français, dès lors que vous êtes à Paris, et vous interdit d'entendre leur souffrance et leurs fins de mois difficiles.⁷⁶⁴

⁷⁶¹ La motion de renvoi en commission possède une place très spécifique au sein de la procédure parlementaire : elle permet à un parlementaire, s'il estime que les travaux préparatoires ont été insuffisants, de demander un nouvel examen du texte par la discussion. Dans les faits, cette motion est le plus souvent utilisée pour bénéficier d'un simple surcroît de temps de parole lors de la discussion générale – au même titre que la motion de rejet préalable à l'Assemblée nationale, l'exception d'irrecevabilité et la question préalable au Sénat.

⁷⁶² Première actionnaire du Groupe l'Oréal, et première fortune de France. Elle était alors au cœur de deux affaires qui défrayaient l'actualité : le procès que lui intentait sa fille Françoise Bettencourt-Meyers, et l'éventuel financement illicite qu'elle aurait apporté à la campagne électorale de Nicolas Sarkozy en 2007.

⁷⁶³ Sur la différence entre illustration de l'argumentation et argumentation par l'exemple, voir PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation, op.cit.*, p.471-488.

⁷⁶⁴ Séance du 06/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°55/2 A.N. (C.R.), p.3683.

N'obtenant aucune réponse du gouvernement, Jean-Pierre Brard revint à la charge dès le lendemain. Il reposa sa question à deux reprises, et reçut du ministre du budget, François Baroin, des réponses maladroites. Le député communiste comprit alors probablement qu'il tenait un angle d'attaque efficace. En quatre jours de débat (6, 7, 8 et 10 juin), il posa donc la même question à 18 reprises, provoquant l'agacement de François Baroin, puis celui de Jérôme Cahuzac, président socialiste de la Commission des Finances :

Jean-Pierre Brard (GDR). Monsieur le président, je tiens à reprendre la parole après la réponse laconique du rapporteur général et le silence assourdissant du ministre. Je n'ai toujours pas de réponse à ma question concernant mamie Liliane, qui a des difficultés, même si elle a pu payer 10 millions d'honoraires pour débrouiller ses affaires avec sa fille.

François Baroin, ministre. Mais je vous ai répondu trois fois !

Jean-Pierre Brard (GDR). Vous voyez, le ministre réagit tout de suite ! Savez-vous à quoi l'on mesure la pertinence des questions ? À la physionomie du ministre !⁷⁶⁵

Jean-Pierre Brard (GDR). Le président de la Commission des Finances évoquait, à fort juste titre, les chèques que le ministère faisait aux gens très riches. Rappelez-vous - et pour une fois je ne vais plus parler de Mamie Liliane, bien que le ministre ne m'ait toujours pas répondu - (*Rires*)...

Jérôme Cahuzac (SRC), président de la Commission des Finances. Arrêtez, il vous a répondu trois fois !

Jean-Pierre Brard (GDR). Non, non, il n'a pas dit d'une façon claire s'il est vrai qu'elle paye 40 millions d'euros cette année et qu'elle n'en paiera plus que 10 millions.⁷⁶⁶

Dans le cas du premier PLFR pour 2011, tout comme pour la réforme des collectivités territoriales, l'examen en séance publique a donc été structuré par une série de redondances argumentatives, portées en premier lieu par les députés de l'opposition. Ces arguments utilisés *ad nauseam* mettent en lumière, au sein de l'hémicycle de l'Assemblée nationale, de nombreuses séquences d'argumentation dirigées vers les citoyens, auditoire tiers du débat. Il s'agit à l'évidence d'une stratégie déployée sciemment par les parlementaires. Les convergences observées lors des discussions générales sont trop étroites pour ne pas témoigner d'un travail coordonné, fut-ce *a minima*⁷⁶⁷. Quant à Jean-Pierre Brard, il a confirmé explicitement, au détour d'une intervention, que ses prises de paroles étaient bien insérées dans une stratégie de communication prenant en considération le fait que l'immense majorité des citoyens sont – au mieux – des auditeurs occasionnels :

Jean-Pierre Brard (GDR). Je vous rappelle, monsieur le ministre, que vous ne m'avez toujours pas répondu : est-il vrai que Mme Bettencourt paie cette année 40 millions d'euros

⁷⁶⁵ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59 A.N. (C.R.), p.3978.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, p.3983.

⁷⁶⁷ On voit ici poindre le rôle des groupes, où les assistants élaborent des argumentaires qui peuvent ensuite être réutilisés à leur guise par les parlementaires. Cela explique que, dans le cas de la réforme des collectivités territoriales, on ait pu voir les mêmes données utilisées à de nombreuses reprises concernant la parité dans les conseils généraux et régionaux.

et que, grâce à votre système - et l'on peut soupçonner la niche Copé d'y être pour quelque chose -, elle ne paiera plus que 10 millions d'euros ? Je ne dis pas cela pour vous, monsieur le ministre, dont je sens les oreilles un peu fatiguées de m'entendre répéter la même chose depuis quatre jours déjà. Si je dis cela, donc, c'est surtout pour les gens qui nous regardent, car ils ne suivent pas forcément nos débats depuis lundi et il faut leur rappeler ce qu'est votre politique en faveur des privilégiés⁷⁶⁸.

Les redondances argumentatives soulignent ainsi sans le moindre doute l'existence d'un auditoire tiers auxquels les interlocuteurs adressent leurs argumentations, préalable nécessaire à toute dynamique pleinement contradictoire. A l'Assemblée nationale, ces séquences tendent à émerger fréquemment dès lors que le texte en discussion suscite des points d'achoppement irréductibles entre la majorité et l'opposition. Au Sénat en revanche, la situation est plus contrastée.

3) *Au Sénat : une pratique moins courante*

Lors de l'examen au Sénat de la réforme des collectivités territoriales, plusieurs séquences ont présenté un important degré de redondance argumentative. C'est par exemple le cas des prises de parole préalables sur l'article 1, qui eurent lieu le 26 janvier 2010. Les sénateurs de l'opposition s'y sont notamment attachés à réfuter l'argument selon lequel la réforme gouvernementale devrait permettre de générer des économies, en réduisant de moitié le nombre de conseillers généraux et régionaux :

Nicole Bonnefoy (SOC). Je tiens à revenir aujourd'hui sur un des arguments phares utilisé par le gouvernement pour défendre sa réforme, et plus précisément pour justifier la création de ce fameux conseiller territorial, à savoir la réduction des coûts. Démagogie ! [...] Le conseiller territorial devra couvrir un espace beaucoup plus important, naviguer de réunions en réunions au sein de son territoire - son département et sa région - afin de remplir l'ensemble des tâches et des représentations qui lui seront confiées. Cette situation aboutira inévitablement à une explosion de ses frais de déplacement. Par ailleurs, si cet élu souhaite, sans trop se couper des réalités locales - je doute qu'il y parvienne - remplir pleinement l'ensemble de ses fonctions, il devra soit se dédoubler, soit s'entourer de suppléants, d'adjoints, de conseillers. [...] Le présent projet de loi soulève aussi des difficultés d'ordre matériel. Dans de nombreux territoires, la taille des hémicycles départementaux et régionaux ne sera plus adaptée aux besoins. [...] Cette réforme territoriale n'engendrera pas d'économies substantielles. Présenter la création du conseiller territorial comme une réponse à des coûts considérés comme excessifs est une supercherie.

Jean-Luc Fichet (SOC). Cette réforme ne réduira aucunement les coûts, puisqu'il est envisagé d'adjoindre au conseiller territorial un suppléant afin de le décharger du travail qui lui incombera. [...] Résultat : les 3 000 titulaires et leurs 3 000 suppléants formeront un ensemble de 6 000 élus. Aussi, nous ne devons attendre aucune économie de ce côté-là.

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Les partisans de la réforme ont notamment justifié la suppression des actuels conseillers généraux et régionaux, dont l'existence est pourtant

⁷⁶⁸ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4023.

consubstantielle de celle des collectivités territoriales, par le fait que ces élus coûteraient cher. Cet argument est à l'évidence populiste, car une démocratie doit se donner les moyens de fonctionner correctement. De plus, chacun sait que les indemnités des élus ne constituent qu'une très faible part des budgets des collectivités locales. D'ailleurs, il est fort possible que la diminution du nombre des élus entraîne un accroissement des dépenses de fonctionnement de ces dernières.

Roland Povinelli (SOC). Concernant l'action des conseillers territoriaux, je prendrai l'exemple de ceux qui siègeront à la fois dans un département que je connais bien, les Bouches-du-Rhône, et dans la région PACA. Le matin, le conseiller territorial sera à Marseille et, l'après-midi, il sera à Briançon ! Où sont les économies, en termes de carburant notamment ? Il parcourra 900 kilomètres aller-retour !

Jean-Marc Todeschini (SOC). Nous l'avons dit, cette réforme ne permettra pas une meilleure organisation et nous ne sommes pas persuadés qu'elle favorisera des économies. Une région qui, par exemple, compte actuellement 400 conseillers régionaux et départementaux verra le nombre de ses élus divisé par deux. Ainsi, on comptera 200 conseillers territoriaux dans la nouvelle assemblée. Faudra-t-il alors construire un nouvel hémicycle ?

Martial Bourquin (SOC). Le futur conseiller territorial devra aller d'un bout à l'autre de la région. Je ne suis pas sûr que cela permette de réaliser des économies, mais ce dont je suis certain, c'est que cela sera catastrophique au regard de l'objectif de simplification !

Jean-Claude Peyronnet (SOC). Ce qui est certain, en tout cas, c'est que ces élus, même s'ils seront moins nombreux - cela rendra d'ailleurs très difficile le fonctionnement des conseils généraux -, coûteront plus cher que ceux qu'ils sont appelés à remplacer.

Yves Daudigny (SOC). Quant à l'argument du moindre coût de l'action locale du fait de la disparition de 3 000 élus locaux, il est sans objet⁷⁶⁹.

Cette ligne argumentative occupe une place très variable au sein de ces différentes prises de parole : certaines lui sont intégralement consacrées (Nicole Bennofoy), d'autres ne la mentionnent que très rapidement, sous forme assertive (Jean-Claude Peyronnet, Yves Daudigny). D'une intervention à l'autre, on retrouve néanmoins les trois mêmes arguments principaux : la réduction du nombre d'élus locaux et l'augmentation consécutive de la taille des circonscriptions mènera à un accroissement des dépenses de personnel et de transport (1), ainsi qu'à de nécessaires investissements infrastructurels (2), obérant par là même toute possibilité d'économie (3).

La réforme des collectivités territoriales a donc fait au Sénat l'objet de redondances argumentatives très nettes, témoignant de l'existence d'un auditoire extérieur à l'hémicycle. La nature de cet auditoire mérite toutefois d'être interrogée. Nous verrons plus loin que ce projet soulevait des enjeux particuliers au sein de la Haute Assemblée. Les élus locaux étaient à la fois directement concernés par le texte en discussion, et directement dépositaires de la fortune politique des sénateurs – dont ils constituent l'essentiel du collège électoral. L'examen en séance

⁷⁶⁹ *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.).

publique fut ainsi l'occasion d'une campagne d'obstruction intense de la part des élus de l'opposition, alors même qu'il s'agit d'une pratique rarement mobilisée au sein du répertoire d'actions sénatoriales⁷⁷⁰. De la même manière, il y a tout lieu de penser que l'adresse de vastes séquences argumentatives à destination d'un auditoire extérieur à l'hémicycle tient à la spécificité de ce projet de loi. Plutôt qu'à l'ensemble des citoyens, les sénateurs auraient eu à cœur de s'adresser avant tout aux élus locaux. Les membres de l'opposition firent d'ailleurs explicitement mention, à plusieurs reprises, d'un tel auditoire restreint :

Roland Povinelli (SOC). Je dis à tous les élus présents ici : faites en sorte que cette réforme ne soit pas votée, parce que le gouvernement fait fi des pétitions et des délibérations des conseils municipaux ! Et je lance un appel à tous les maires de France, aux présidents des conseils généraux et régionaux : fermons nos mairies, nos conseils généraux et régionaux, pour que le pouvoir recule au bénéfice de nos populations !⁷⁷¹

Pierre Mauroy (SOC). Or, sur ce sujet (*NdA : la création du conseiller territorial*), capital puisqu'il met en cause la République, les élus et les territoires, vous ne voulez rien entendre ! Dans ces conditions, c'est le peuple qui se prononcera ! Et j'appelle tous les élus, tous ceux qui ont voulu la décentralisation, à se rassembler lors des élections régionales pour vous faire savoir, au-delà de nous, ce qu'en pensent les Français.⁷⁷²

On retrouve donc bien, au Sénat, l'existence d'un auditoire extérieur destinataire de l'argumentation des parlementaires. Le fait que les auditeurs ciblés en premier lieu soient les élus locaux, et non l'ensemble des citoyens, n'interdit pas l'émergence d'une véritable dynamique contradictoire. Dès lors que la majorité et l'opposition s'affrontent dans le but de gagner à leur cause un auditoire tiers dans le respect des exigences du principe du contradictoire, celui-ci est susceptible de produire ses effets bénéfiques sur l'auditoire visé. Pour que ces vertus profitent à l'ensemble des citoyens, une condition supplémentaire émerge néanmoins : les arguments utilisés doivent rester à la portée de tous, et non des seuls spécialistes concernés directement par le texte en discussion⁷⁷³. Surtout, ces spécificités font de la réforme des collectivités territoriales un exemple vraisemblablement peu susceptible de généralisation.

L'examen du premier PLFR pour 2011 dans l'hémicycle du Sénat présente effectivement une configuration fort différente. Seuls 12 orateurs – comprenant autant d'élus de la majorité que de l'opposition – s'exprimèrent lors de la discussion générale. Si quelques unes de leurs interventions se recourent partiellement, cela n'a rien de commun avec le degré de redondance qui avait pu être observé jusque là. Plus éloquemment encore, non seulement un seul

⁷⁷⁰ Voir *infra*, II-A, « Le silence de l'obstruction ».

⁷⁷¹ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.501.

⁷⁷² *Ibid.*, p.506.

⁷⁷³ Sur cette question, voir *infra*, IV-A, « Faciliter la compréhension de données complexes ».

sénateur demanda à prendre la parole sur l'article 1 – le socialiste François Marc –, mais son intervention était en outre uniquement motivée par le souhait de répondre au ministre du budget François Baroin, qui avait apporté un certain nombre de précisions au terme de la discussion générale. Loin de s'inscrire dans une logique de répétition, les argumentations déployées par les différents orateurs lors de l'examen de ce projet de loi étaient au contraire hautement interactives. Le débat s'est ainsi révélé d'une telle densité, qu'il en apparaît rigoureusement incompatible avec l'objectif de convaincre des auditeurs non-spécialistes et occasionnels. Il me semble ainsi possible d'émettre l'hypothèse, dans ces échanges, d'une absence de tout auditoire tiers. Loin de se disputer les faveurs des citoyens qui assistent à leurs discussions, les sénateurs chercheraient au contraire à explorer les limites de leurs désaccords, afin d'identifier – conformément à l'esprit de la Haute Assemblée – d'éventuels points d'accord ou de rapprochement⁷⁷⁴.

4) Formalisation de l'indicateur

Il est désormais possible de formaliser un indicateur repérant, au sein des débats parlementaires, les entreprises argumentatives dirigées vers l'extérieur de l'hémicycle. Je considérerai comme telles, en premier lieu, les séquences dans lesquelles plusieurs orateurs mettent en avant un même argument soutenu par des références, des données et des formules identiques. Il faut y ajouter, en second lieu, les séquences dans lesquelles plusieurs orateurs mettent en avant des arguments ayant déjà fait l'objet, auparavant, de redondances argumentatives⁷⁷⁵.

La première partie de l'indicateur ne pose pas de problème : elle correspond simplement à la définition que j'ai donné des redondances argumentatives – par opposition aux argumentations par itération. La seconde partie appelle davantage de commentaires. Il arrive fréquemment que les acteurs du débat parlementaire, prenant la parole sur un amendement ayant un objet très précis, en profitent pour glisser dans leur intervention une nouvelle occurrence d'un argument déjà maintes fois répété. Dès lors que ces rémanences de redondances antérieures ne

⁷⁷⁴ Cette perspective s'est vue, en une occasion, exprimée explicitement au sein même de l'hémicycle du Sénat. Lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, Michel Mercier, ministre de l'espace rural – et, auparavant, sénateur durant près de quinze ans – répondit longuement aux différents orateurs qui s'étaient exprimés en discussion générale. Voici de quelle manière il s'adressa à deux sénatrices communistes : « *J'ai retrouvé dans l'intervention de Mme Beauvils les mêmes critiques que dans celle de Mme Nicole Borvo Coben-Seat. Mais, après tout, il n'y a pas là de quoi être surpris. J'ai bien compris qu'aucune disposition ne trouvait grâce à ses yeux. La longueur des débats nous permettra peut-être d'avoir au moins un point d'accord. À défaut, nous devons assumer nos désaccords !* » (Séance du 20/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°5 S. (C.R.), p.334).

⁷⁷⁵ J'appelle « séquence » une suite continue d'interactions parlementaires : une discussion générale, les prises de parole préalables sur un article, les explications de vote sur un article, l'examen d'un amendement ou d'une série d'amendements en discussion commune...

sont pas le fait d'un orateur isolé, mais se retrouvent dans différentes interventions, il me semble possible d'étudier *l'intégralité* de la séquence dans la perspective de l'existence d'un auditoire tiers. Il n'y aurait en effet aucune logique à ce que les interlocuteurs, cherchant réellement à se convaincre mutuellement, choisissent de mettre sciemment en danger leurs chances de succès en ramenant l'attention sur l'une des pierres d'achoppement du débat. L'argumentation ne peut donc qu'être dirigée, en réalité, vers un auditoire extérieur.

Le statut de cet indicateur diverge profondément du « repérage de la délibération par son issue ». En premier lieu, il ne repère pas la dynamique contradictoire en tant que telle, mais seulement l'un de ses préalables – l'existence d'un auditoire extérieur. Il n'a de surcroît pas été directement dérivé de la littérature théorique, mais a au contraire émergé au cours de l'analyse des données. En ce sens, il n'est pas certain qu'il puisse être réemployé dans un autre contexte que l'argumentation parlementaire. Cet indicateur partage néanmoins avec le « repérage de la délibération par son issue » une même perspective méthodologique. Il ne peut prétendre mettre en lumière l'intégralité des séquences dans lesquelles les parlementaires adressent leurs arguments à un auditoire extérieur. En revanche, il est possible de considérer avec un haut degré de certitude que les séquences repérées relèvent *effectivement* de l'adresse à un auditoire tiers. Il s'agit ainsi d'un sous-corpus homogène sur lequel il est possible de mener une analyse argumentative, afin de confirmer ou d'infirmer l'existence de séquences pleinement contradictoires au sein du débat parlementaire, puis, éventuellement, d'en étudier empiriquement les vertus, les caractéristiques et le fonctionnement. Mon objectif sera ainsi, une nouvelle fois, de mener l'étude inductive d'un corpus de séquences dégagées à l'aide d'un indicateur fondé analytiquement.

En pratique, cet indicateur se révèle à la fois instinctif et opérationnel. L'exemple de la réforme des collectivités territoriales me permettra d'en rendre compte. Lors de son examen à l'Assemblée nationale, les premières journées de discussions se sont concentrées sur la création de la fonction de conseiller territorial – principale pomme de discorde entre la majorité et l'opposition –, qui était l'objet de l'article 1 du projet de loi. Le degré de redondance argumentative de ces discussions fut particulièrement élevé. Toutefois, après que ce premier article ait été adopté, la question des conseillers territoriaux ne cessa de ressurgir au sein des débats, alors même que les dispositions en discussion portaient sur des sujets totalement différents, dont certains faisaient en outre l'objet d'un consensus assez large dans l'hémicycle. Au Sénat, la discussion générale et l'examen de l'article 1 furent également l'objet de nombreuses redondances argumentatives. En revanche, les sénateurs ne revinrent par la suite que très rarement sur la création des conseillers territoriaux, préférant focaliser leurs argumentations sur

les dispositions en discussion. A l'Assemblée nationale, la quasi-intégralité des échanges sur ce texte peuvent ainsi être interprétés dans la perspective de l'existence d'un auditoire tiers. Si les députés n'ont eu de cesse de revenir sur des arguments qu'ils avaient maintes fois répétés, alors même que les dispositions en question avaient déjà été examinées et votées, c'est qu'ils continuaient de s'exprimer à destination d'un auditoire extérieur qu'ils espéraient parvenir à convaincre. Au contraire, au Sénat, cette dynamique demeura restreinte à l'examen des dispositions concernées.

Au terme de ces développements largement méthodologiques, un premier élément de résultat tend ainsi, déjà, à se dessiner. A l'Assemblée nationale, les députés adresseraient très régulièrement leurs argumentations à un auditoire extérieur à l'hémicycle – dès lors, en réalité, que le texte en discussion soulève des désaccords irréductibles entre majorité et opposition. Au Sénat, cette dynamique se révélerait moins prégnante – ou, à tout le moins, davantage contenue. La principale question reste toutefois en suspens : les argumentations parlementaires destinées à l'auditoire extérieur des citoyens satisfont-elles, ou non, aux exigences normatives conditionnant la mise en place d'un véritable débat contradictoire ?

II- La confrontation de deux positions opposées

J'ai démontré, dans la section précédente, qu'une partie des débats parlementaires pouvait effectivement être interprétée dans la perspective de l'existence d'un auditoire extérieur, dont les députés ou les sénateurs se disputent l'adhésion. Lors de ces séquences, les représentants débattent entre eux, mais cherchent à convaincre leurs auditeurs. La seule existence d'un auditoire tiers ne saurait suffire, néanmoins, à produire les vertus que l'on peut attendre de la tenue d'un débat contradictoire – c'est à dire, en premier lieu, la possibilité pour les citoyens de se forger une opinion éclairée sur les enjeux publics. Il faut encore s'assurer que les échanges respectent bien le principe de contradiction, c'est à dire qu'ils soient organisés autour de la confrontation de deux points de vues opposés.

Selon la typologie élaborée par Arend Lijphart, la France appartient au modèle de démocratie compétitive – par opposition aux démocraties consensuelles, ou consociatives⁷⁷⁶. Depuis l'avènement du fait majoritaire, au début de la Cinquième République, la vie politique française s'est effectivement structurée en une confrontation entre majorité gouvernementale et opposition. Il est vrai que les différents textes de loi soumis à l'examen du Parlement activent plus ou moins directement, et plus ou moins radicalement, le clivage gauche-droite. Certains d'entre eux font du reste l'objet d'un consensus très large, sinon même unanime, entre les formations représentées dans les assemblées. L'essentiel des discussions parlementaires demeurent toutefois structurées *de facto* par une confrontation entre deux points de vues *pro et contra*. Cela ne signifie pas pour autant que les débats soient *contradictaires* : encore faut-il s'assurer que les deux positions soient clairement et distinctement exprimées au sein des hémicycles. Cela pose directement le problème de l'obstruction parlementaire, qui se traduit précisément par la monopolisation de la parole au profit des seuls membres de l'opposition.

Lorsqu'un texte de loi active un clivage entre les formations représentées au Parlement, l'expression des positions contradictoires tend à prendre place au sein de deux séquences privilégiées de la procédure législative⁷⁷⁷. En premier lieu, il faut évidemment évoquer la

⁷⁷⁶ LIJPHART Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

⁷⁷⁷ Je me situe, ici, dans le cas d'un projet de loi – déposé, donc, par le gouvernement –, ou d'une proposition de loi déposée par un membre de la majorité avec le soutien du gouvernement. Je laisse volontairement de côté le cas des propositions de lois issues de l'opposition, dans la mesure où, dans l'immense majorité des cas, leur examen ne relève ni de la délibération ni de la contradiction, mais plutôt d'une simple prise en acte du rapport de forces majoritaire. Voir CARCASSONNE Guy, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », dans ROZENBERG Olivier, THIERS Eric (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La documentation

discussion générale. Elle donne aux membres du gouvernement et de la majorité l'occasion de présenter leur texte et d'en défendre les mérites. Les élus de l'opposition y trouvent quant à eux une excellente occasion de faire valoir leurs contre-arguments, et de justifier ainsi leur refus du projet ou de la proposition en discussion. Il n'est pas rare que ces échanges se prolongent lors des prises de parole préalables sur l'article 1 – habituellement porteur de la disposition principale du texte. Cette séquence ménage ainsi de l'espace, avant d'entrer dans le détail du texte, à une première expression des différentes positions. Les interventions tendent, en conséquence, à y présenter un haut degré de généralité. Surtout, les membres de l'opposition n'y disposent pas du temps nécessaire pour sortir d'une logique de contre-argumentation, et s'engager dans la véritable ébauche d'une alternative.

Plus que la discussion générale, c'est donc le dépôt et l'examen des amendements qui constitue le principal vecteur de la dynamique contradictoire. J'ai eu l'occasion d'évoquer la pratique des *amendements de suppression*, par laquelle les membres de l'opposition marquent leur rejet des principales mesures d'un projet de loi en proposant leur suppression article par article, sinon même alinéa par alinéa. Ils bénéficient ainsi d'un temps de parole dédié à chacun d'entre eux en séance publique, ce qui leur permet de présenter les arguments contre le texte de manière systématique et extensive. Mais dans le même temps, les parlementaires de l'opposition ne manquent pas de déposer ce que j'inclinerais à appeler des *amendements d'alternative*, au sein desquels ils avancent leurs propres propositions. Il peut s'agir de revendications éparses, redéposées d'un projet sur l'autre dès lors que l'occasion se présente – nous le verrons en étudiant le PLFR2011. Au contraire, c'est parfois un véritable contre-projet, cohérent et articulé, qui se dessine au fil des amendements de l'opposition – ce fut en partie le cas, au Sénat, pour la réforme des collectivités territoriales. Ensemble, les amendements de suppression et les amendements d'alternative composent le groupe des *amendements contradictoires*, par lesquels les membres de l'opposition font entendre une voix discordante au sein des hémicycles. Le devenir de ces amendements ne surprend guère : ils sont systématiquement repoussés par le gouvernement et sa majorité, dont ils constituent une critique explicite. En cela, les amendements contradictoires constituent une réponse *argumentative* au rapport de forces majoritaire. Sachant qu'ils ne pourront pas infléchir les textes de lois qu'ils désapprouvent, les parlementaires de l'opposition font valoir leurs arguments et connaître leurs positions pour tenter de rallier à leur cause les citoyens-auditeurs, dans la perspective des confrontations électorales à venir.

française, 2013, p.85-91 ; FRANÇOIS Bastien, « L'impensé de l'opposition parlementaire sous la Ve République », dans ROZENBERG Olivier, THIERS Eric (dir.), *L'opposition parlementaire, op.cit.*, p.95-105.

Si ces deux séquences – discussion générale, examen des amendements – permettent l'expression de positions contradictoires dans l'hémicycle, elles sont également les vecteurs privilégiés de l'obstruction parlementaire. Or, celle-ci renvoie à une dynamique différente : elle désigne l'ensemble des pratiques consistant à allonger au maximum la procédure parlementaire – c'est à dire, en premier lieu, le dépôt massif d'amendements et la répétition d'interventions longues. Les membres de l'opposition peuvent y chercher plusieurs types de bénéfices : perturber le calendrier de l'exécutif ; mettre en avant l'image valorisée d'un rejet efficace et volontariste de la politique gouvernementale ; donner à un mouvement social de contestation le temps de se structurer puis de gagner en ampleur. En d'autres termes, l'obstruction parlementaire constitue une réponse *stratégique* au rapport de forces majoritaire. Placée dans l'incapacité de faire rejeter les textes du gouvernement, l'opposition tente à tout le moins d'en retarder l'adoption, tout en espérant qu'un élément extérieur – fin de session parlementaire, mouvement social trop important, etc. – viendra la faire échouer.

De nombreuses interactions existent certes entre ces deux dynamiques. Nous avons vu que l'adresse des parlementaires aux citoyens pouvait être repérée au degré de redondances argumentatives que présentent les interventions – la dynamique contradictoire n'étant ainsi pas exclusive de certains éléments d'obstruction. Inversement, il serait étonnant qu'une obstruction parlementaire massive ne soit pas également le vecteur d'une argumentation extensive, à la fois contre le texte du gouvernement et pour des mesures alternatives. Pourtant, loin de se recouvrir, nous allons voir que ces deux dynamiques sont au contraire susceptibles d'entrer en tension – menaçant ainsi la possibilité même que se déploie, au Parlement, un véritable débat contradictoire.

A- Le silence de l'obstruction

La ressource clef dans le déploiement d'une entreprise d'obstruction parlementaire, c'est le temps : les membres de l'opposition cherchent à retarder autant que possible l'adoption définitive d'un texte. Il s'ensuit que, pour le gouvernement et les membres de sa majorité, l'enjeu capital consiste à écourter au maximum l'examen parlementaire. Toutefois, le recours aux procédures constitutionnelles ou réglementaires se révèle souvent inenvisageable, dans la mesure où leur coût politique tend fréquemment à en excéder de beaucoup les bénéfices. C'est par exemple le cas de l'article 49-3 de la constitution, qui est devenu *de facto*, depuis le débat sur le « Contrat Première Embauche », le symbole même de la reddition de la majorité face à une obstruction couronnée de succès. D'autres dispositifs risquent, quant à eux, de se révéler plus

chronophages que l'obstruction elle-même. Il en va ainsi de la procédure de clôture anticipée des discussions au Sénat. Conçue pour être respectueuse des droits de l'opposition, elle se révèle en pratique très contraignante. Si elle permet effectivement de résorber une entreprise de blocage des discussions, elle demeure inappropriée face au déploiement de séquences ponctuelles d'obstruction⁷⁷⁸. Dans cette lutte contre le temps, les membres de la majorité et du gouvernement disposent toutefois d'une arme irrémédiablement efficace : le silence. En se contraignant à prendre la parole le moins possible, ils ne peuvent certes faire échec à l'entreprise d'obstruction de l'opposition, mais à tout le moins s'assurent-ils qu'elle demeurera contenue dans une durée minimale. Or, une telle stratégie aurait pour conséquence d'obérer gravement le déploiement d'une dynamique contradictoire au Parlement, dans la mesure où celle-ci exige une confrontation effective des positions *pro et contra*. Nous allons voir que le silence a été utilisé par la majorité comme une réponse aux deux vecteurs principaux de l'obstruction parlementaire : la multiplication d'interventions préalables, et le dépôt massif d'amendements.

1) *La multiplication d'interventions préalables*

Au sein de mon corpus de textes étudiés, les interventions préalables sur les différents articles premiers – généralement porteurs de la principale disposition des projets de loi – ont fréquemment été utilisées comme un vecteur d'obstruction par les élus de l'opposition. Les deux tableaux suivants en témoignent bien :

⁷⁷⁸ L'article 38 du règlement du Sénat prévoit la possibilité pour le président de séance, le président de la commission ou l'un des présidents de groupe de proposer la clôture d'une discussion après que deux orateurs d'avis contraire se soient exprimés. Néanmoins, l'adoption de cette proposition entraîne la suspension immédiate de la séance et la réunion de la conférence des présidents pour décider de « l'organisation de la suite du débat ». A la suite de cette réunion, chaque discussion (prise de parole sur un article, explications de vote...) peut se voir limitée à 5 minutes initiales, puis 5 minutes par groupe de l'opposition. Il s'agit donc d'une procédure très lourde, conçue uniquement pour éviter l'éventualité d'un blocage pur et simple de l'examen d'un texte par une entreprise de « filibustering ». Adopté lors de la réforme du règlement du Sénat de juin 2009 – qui tirait les conséquences de la révision constitutionnelle –, ce dispositif avait en réalité été élaboré pour éviter le recours au temps législatif programmé au sein de la Haute Assemblée. Pour une présentation détaillée de son fonctionnement, je me permets de renvoyer aux explications fournies en séance publique par le Sénateur Patrice Gélard, rapporteur de la proposition de résolution, lors de la séance du 2 juin 2009. Voir *Journal Officiel de la République Française*, année 2009, n°64 S. (C.R.), p.5426.

<i>Ass. nat.</i>	GDR	SRC	NC	UMP	NI
Collectivités Territoriales	1	13	2	2	0
PLFR 2011	2	5	1	2	0

Nombre d'orateurs ayant pris la parole sur l'article premier (Assemblée nationale)

Sénat	CRC	SOC	RDSE	UC	UMP	NI
Collectivités Territoriales	8	32	4	3	4	0
PLFR 2011	0	1	0	0	0	0

Nombre d'orateurs ayant pris la parole sur l'article premier (Sénat)

L'examen au Sénat de l'article 1 de la réforme des collectivités territoriales constitue l'exemple le plus illustratif de l'utilisation du silence comme réponse à la multiplication des interventions préalables. Cet article était porteur du principal point d'achoppement de la réforme : la création des conseillers territoriaux. Quarante-quatre sénateurs de l'opposition se succédèrent pour réaffirmer – en des termes très similaires – leur refus de cette disposition. Face à eux, les membres du groupe UMP furent contraints de prendre leur mal en patience : en dépit de l'avalanche de critiques, ils ne s'autorisèrent que 4 réponses – dont 2 avaient pour unique but d'appeler leurs adversaires à délaisser leur attitude « désinvolté »⁷⁷⁹ et « affligeante »⁷⁸⁰. Les sénateurs de l'opposition ne manquèrent d'ailleurs pas de relever eux-mêmes cette absence de contre-argumentation :

Jean-Pierre Sueur (SOC). Nous ne nous plaindrons pas de ce qui arrivera lorsque de très nombreux élus locaux se sentiront humiliés par ce projet de loi.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Caricature !

Alain Gournac (UMP). Il fait les questions et les réponses !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Mes chers collègues, si vous ne partagez pas mon sentiment, vous aurez tout le loisir de vous exprimer.

Jean-Pierre Michel (SOC). Ils ne le feront pas ! Ils ont l'interdiction de s'exprimer ! (*M. Alain Gournac proteste.*)

Gérard Miquel (SOC). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette réforme est un contresens historique. (*La voix de l'orateur est convertie par le brouhaha des conversations sur les travées de l'UMP.*)

M. Bernard Piras (SOC). Un peu de silence ! Cela ne vous intéresse pas ?

M. René-Pierre Signé (SOC). Ils n'ont qu'à s'inscrire, s'ils veulent parler !

⁷⁷⁹ Intervention de Gérard Longuet, séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.507.

⁷⁸⁰ Intervention de Marie-Hélène Des Esgaulx, *ibid.*, p.521.

M. Gérard Miquel (SOC). Mes chers collègues de la majorité, le temps vous semble long et vous trouvez que nous intervenons souvent. Mais si vous croyez très fort à cette réforme, inscrivez-vous et défendez-la ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Guy Fischer (SOC). Ils ne le veulent pas, car cette réforme leur fait honte !

Jean-Pierre Sueur (SOC). Alors que nous sommes nombreux à vouloir nous exprimer sur l'avenir des départements et des régions, il nous paraît bizarre de remarquer, monsieur Longuet, un certain mutisme sur les travées de la majorité. Mais c'est votre droit, et nous le respectons. Quant à nous, nous appliquons scrupuleusement le règlement de manière à dire ce que nous portons dans notre cœur !⁷⁸¹

Il importe de remarquer qu'une telle obstruction semble très inhabituelle au sein de la Chambre Haute. Elle s'explique probablement par l'importance toute particulière qu'y revêtait la réforme des collectivités territoriales. En effet, selon les termes de la constitution, le Sénat « représente les collectivités territoriales ». Nous avons vu que les sénateurs considèrent eux-mêmes la défense des collectivités territoriales comme faisant pleinement partie de leurs missions institutionnelles⁷⁸². De surcroît, leur collège électoral est composé presque exclusivement d'élus locaux. On comprend dès lors que, du point de vue des représentations attachées à leur fonction autant que de leurs intérêts électoraux, les élus de la Haute Assemblée aient pu investir la réforme des collectivités territoriales avec une intensité toute particulière. La comparaison avec le premier PLFR pour 2011 confirme cette hypothèse. Il s'agissait d'un projet de loi emblématique (suppression du bouclier fiscal), activant violemment le clivage gauche-droite (réduction de l'ISF), et s'insérant dans une séquence de compétition politique aigue (proximité des élections présidentielles). Malgré cela, il ne suscita au Sénat pas la moindre obstruction des élus de l'opposition – comme le confirme son article premier qui, en dépit de son caractère hautement symbolique, fit l'objet d'une seule intervention préalable de l'opposition.

A l'Assemblée nationale en revanche, l'obstruction semble bien être la norme – et avec elle, le silence de la majorité. Les interventions préalables sur les articles premiers des deux textes étudiés furent très largement le fait des députés de l'opposition. On constate toutefois que le nombre d'interventions demeure beaucoup plus limité que ce qu'il avait été, au Sénat, pour la réforme des collectivités territoriales. Cela s'explique par l'écart entre les procédures réglant les débats au sein des deux hémicycles. A l'Assemblée nationale, la réforme des collectivités territoriales avait été examinée dans le cadre du temps législatif programmé. Introduite par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, ce dispositif a eu un effet direct sur la pratique de l'obstruction parlementaire. Désormais, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale – et, à travers elle, le gouvernement – peut décider d'une durée maximale pour l'examen d'un

⁷⁸¹ *Ibid.*, p.493-508

⁷⁸² Voir *supra*, chapitre 2, 1-A-2, « Le Sénat de la Cinquième République ».

projet de loi. Celle-ci est ensuite répartie entre les différents groupes parlementaires, 60% en étant réservés aux groupes de l'opposition. Tout président d'un groupe parlementaire peut exiger que ce temps programmé soit porté à une « durée minimale » de 30h et, une fois par session, chacun d'entre eux peut demander de droit un « temps allongé » de 50h. Il existe une exception pour les lois de finances, qui ne voient pas s'appliquer cette nouvelle procédure. Il en va de même pour le Sénat, qui n'a pour l'instant pas souhaité intégrer le temps législatif programmé à son règlement. Lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, les interventions de l'opposition n'étaient donc plus bornées individuellement, mais limitées à un temps de parole global de 29 heures. Dès lors, la multiplication des prises de parole n'avait plus de sens. *A contrario*, le premier PLFR pour 2011 ne pouvait bénéficier du temps législatif programmé. C'était donc « l'ancienne » procédure qui réglait son examen. Or celle-ci est, à l'Assemblée nationale, beaucoup plus restrictive qu'au Sénat concernant les discussions préalables sur les articles. Les députés de l'opposition ont donc opté pour un autre vecteur d'obstruction : le dépôt massif d'amendements.

2) *La multiplication d'amendements*

Si la pratique du temps législatif programmé n'a pas fait disparaître l'obstruction parlementaire, elle a considérablement contribué à en encadrer et modifier les pratiques. Le nombre d'amendements déposés sur chacun des textes étudiés en témoigne :

	Collectivités territoriales	PLFR 2011
AN	247	1106
Sénat	327	111

Nombre d'amendements déposés par l'opposition en séance publique

On comprend ici pourquoi les sénateurs n'ont pas jugé nécessaire d'introduire cette procédure dans leur règlement : l'obstruction demeure, au sein de la Chambre Haute, une pratique résiduelle. Le nombre d'amendements déposés sur le premier PLFR pour 2011 confirme que celui-ci ne fit pas l'objet de la moindre tentative de blocage de la part des élus de l'opposition. Quant à la réforme des collectivités territoriales, elle ne suscita en réalité qu'une obstruction très ponctuelle, limitée à la discussion préalable de son emblématique article premier. Les amendements déposés par les sénateurs de l'opposition demeuraient en revanche en nombre raisonnable, vierges de tout doublon, et centrés en grande partie sur des dispositions pour

lesquelles un consensus était envisageable – achèvement de la carte de l'intercommunalité, création des métropoles, etc.

A l'Assemblée nationale en revanche, ces deux textes permettent d'illustrer l'efficacité de la procédure de temps législatif programmé. Celle-ci s'appliquait à l'examen de la réforme des collectivités territoriales, qui ne fit donc l'objet que de 247 amendements. Nul n'était besoin de déposer le moindre doublon : tout comme pour les interventions préalables sur l'article 1, les députés de l'opposition disposaient du temps qu'ils désiraient pour les défendre – dans la limite globale de 29h sur l'ensemble du projet de loi. La situation était bien différente pour le premier PLFR pour 2011. La procédure parlementaire classique prévoit en effet, à l'Assemblée nationale, que chaque amendement déposé peut être défendu pendant 4 minutes dès lors que l'un de ses cosignataires est présent dans l'hémicycle (2 minutes de présentation, 2 minutes d'explication de vote). Il est ainsi possible d'accroître le temps de parole en séance publique en multipliant simplement le nombre d'amendements déposés. C'est précisément ce qui s'est produit pour ce texte qui a fait l'objet d'une entreprise d'obstruction très nette de la part du groupe SRC. La technique employée, très classique, a consisté à déposer l'ensemble des amendements en plusieurs exemplaires, plutôt qu'en une liasse unique signée au nom du groupe. 40 propositions particulièrement symboliques au yeux de l'opposition – assujettissement des œuvres d'art à l'impôt sur la fortune, suppression de la « niche Copé », etc. – ont ainsi été déposées en 20 exemplaires, signés chacun par 5 députés – toujours regroupés de la même façon. Il suffisait ainsi qu'un signataire de chacune de ces séries soit présent dans l'hémicycle pour que les députés socialistes disposent de 3200 minutes de temps de parole (environ 53 heures), réparties sur ces 800 amendements. Leurs deux propositions les plus emblématiques avaient de surcroît été déposées individuellement par chaque député : la première supprimait l'article 1 portant réduction de l'impôt sur la fortune (92 exemplaires), la seconde avançait la suppression du bouclier fiscal de 2014 à 2013 (87 exemplaires). Le temps de parole disponible en séance publique en était encore allongé. On se trouve donc en présence d'une obstruction assumée et potentiellement importante – bien qu'elle demeure très loin des records de la Cinquième République⁷⁸³.

Confrontés à une telle entreprise d'obstruction, les députés de la majorité se sont à nouveau retranchés derrière le recours stratégique au silence. Alors que les membres du groupe socialiste ressassaient inlassablement leurs lignes argumentatives, les députés de la majorité se sont invariablement abstenus de prendre la parole. Le rapporteur général de la Commission des

⁷⁸³ En septembre 2006, 137.537 amendements ont été déposés sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie – et examinés en séance publique. Pour parvenir à un tel nombre, il suffit de combiner la technique des doublons avec la pratique consistant à déposer de nombreuses versions très légèrement différentes d'un même amendement.

Finances s'est généralement contenté d'argumentations parcimonieuses, sinon même lacunaires, pour appuyer ses demandes de rejet. Quant au ministre du budget, François Baroin, il s'est borné la plupart du temps à un laconique : « Avis défavorable ! ». Voici, pour exemple, l'examen d'une série d'amendements proposant d'abaisser le plafonnement des exonérations d'ISF relatives à l'assurance vie – les détails du dispositif fiscal importent peu ici. Ils furent examinés dans l'hémicycle le 10 juin 2011 :

M. le président. Je suis saisi de six amendements identiques, n^{os} 624, 625, 628, 630, 631 et 633. La parole est à M. Pierre-Alain Muet, pour soutenir l'amendement n^o 624.

Pierre-Alain Muet (SRC). [...] Il faut donc faire en sorte que l'assurance-vie ne soit plus ce qu'elle est depuis très longtemps, c'est-à-dire une façon de défiscaliser la transmission du patrimoine. Par conséquent, il est évidemment raisonnable d'abaisser à 100 000 euros le seuil actuel de 152 500 euros en franchise de droits.

Yves Censi (UMP). Donner leur chance aux uns, ce n'est pas supprimer la chance des autres !

Pierre-Alain Muet (SRC). Christian Eckert a rappelé que, en moyenne, le patrimoine transmis était de 100 000 euros. Est-il normal d'exonérer plus de la moitié des patrimoines transmis au titre de l'assurance-vie alors que celle-ci est elle-même défiscalisée ? La logique est sans doute d'accorder un avantage fiscal pour la détention, mais pas un avantage exorbitant pour la transmission.

M. le président. La parole est à M. Christian Eckert, pour soutenir l'amendement n^o 625.

M. Christian Eckert (SRC). Je veux rappeler une nouvelle fois que l'ensemble des contrats d'assurance-vie représente des avoirs de l'ordre de 1 400 milliards d'euros et qu'il y a environ 15 millions de contrats. Comme vous êtes tous, ou presque, des enfants de l'école de la République, vous avez calculé que le montant moyen de chaque contrat...

Jérôme Chartier (UMP). Faites attention aux chiffres ! Parfois vous faites des erreurs !

Christian Eckert (SRC). ...est de 93 333 euros - j'arrondirai à 100 000 euros. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement, de limiter non pas l'abattement classique sur l'ensemble du patrimoine transmis, mais l'abattement spécifique sur les contrats d'assurance-vie qui est aujourd'hui de 152 500 euros. L'abaisser à 100 000 euros permettrait de se caler à peu près sur la moyenne.

M. le président. La parole est à M. Gérard Bapt, pour soutenir l'amendement n^o 628.

Gérard Bapt (SRC). [...] Ce que viennent d'exprimer mes collègues, MM. Muet et Eckert, va à l'évidence dans le sens de l'intérêt général, de la République. Chers collègues de la majorité, en adoptant cet amendement, qui n'incitera pas les foyers les plus riches à franchir les frontières vers des exils fiscaux, vous vous rapprocherez de votre objectif proclamé d'avantager le travail par rapport au capital.

M. le président. La parole est à Mme Aurélie Filippetti, pour soutenir l'amendement n^o 631.

Aurélie Filippetti (SRC). Nous touchons effectivement à des sujets essentiels, des sujets très « balzacien ». Michel Piron est parti, mais toute *La comédie humaine* parle de cela : la famille, la transmission du patrimoine, la transmission de la richesse, l'héritage. Je parlais tout à l'heure de Guizot, mais 1835 c'est aussi *Le père Goriot* de Balzac. Le père Goriot se saignait pour ses deux filles auxquelles il voulait transmettre quelque chose, mais il meurt finalement ruiné. [...] Malheureusement, la société française est très inégalitaire et encore très influencée par la situation économique des parents. Aux États-Unis, sur les cinquante plus grosses fortunes, deux seulement sont aux mains d'héritiers. En France, la proportion est totalement inverse : quarante-cinq sur cinquante de ces fortunes appartiennent à des héritiers d'un patrimoine et non à des chefs d'entreprise comme ceux qui ont créé Google ou Facebook. Limiter l'héritage, c'est donc une manière de stimuler la création d'entreprise.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier, pour soutenir l'amendement n^o 633.

Sandrine Mazetier (SRC). Christian Eckert a eu raison de faire ce rapide calcul qui consiste à diviser le nombre de titulaires de contrats d'assurance-vie par le montant total, ...

Guy Geoffroy (UMP). C'est plutôt l'inverse !

Sandrine Mazetier (SRC). ...et il est arrivé à près de 100 000. Cela tombe bien car c'est exactement le seuil au-dessus duquel nous vous proposons d'imposer les legs de ces contrats d'assurance-vie. Nous vous proposons non pas de les taxer à partir du premier euro, mais d'abaisser l'abattement à 100 000 euros, au lieu de 152 500 euros. Quant à la taxation que nous vous proposons, elle n'est pas non plus prohibitive. La vérité est souvent dans la moyenne. Penchez-vous sur la moyenne des montants transmis et vous verrez que notre proposition ne s'abatrait pas sur les classes moyennes, bien au contraire puisqu'elle permettrait d'alléger leur fardeau fiscal qui est décidément bien lourd.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Si l'assurance-vie avait existé du temps de Balzac, je suis sûr que le père Goriot, le père Grandet et même Rastignac en auraient souscrit (*Sourires*), grâce à l'abattement de 152 500 euros ! Donc il ne faudrait surtout pas le détruire ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Défavorable.

(*Les amendements n° 624, 625, 628, 630, 631 et 633 ne sont pas adoptés.*)⁷⁸⁴

Dans cette discussion – ici légèrement écourtée –, les interventions présentées en défense des amendements témoignent d'un très haut degré de redondances, autour d'un argument dont la paternité semble revenir au député socialiste Christian Eckert. Il s'agit donc d'une séquence dans laquelle les orateurs dirigent, selon toute vraisemblance, leur effort d'argumentation vers un auditoire tiers situé à l'extérieur de l'hémicycle⁷⁸⁵. La position contradictoire des membres de la majorité, qui sont défavorables à ces amendements, y est effectivement exprimée. En revanche, elle n'est à aucun moment *argumentée*. Le rapporteur général se contente d'un mot d'esprit, et le ministre d'un mot tout court, pour justifier leur demande de rejet. Quant aux députés UMP, ils s'abstiennent de toute intervention afin d'éviter de rallonger l'examen d'amendements qu'ils savaient pertinemment voués à n'être pas adoptés. Notons que l'absence d'argumentation – ce que j'ai appelé le silence argumentatif – ne signifie pour autant le mutisme. Les membres de la majorité adressent en effet de nombreuses apostrophes aux députés socialistes. Par ce biais, ils sont en mesure d'apporter des éléments de réponse à leurs adversaires et de tenter de les déstabiliser, sans pour autant allonger les débats avec une prise de parole formalisée. Mais ces interpellations sont très loin de constituer l'expression d'un véritable point de vue contradictoire. Leur brièveté les contraint à se retrancher sur des argumentations sommaires (« *Donner leur chance aux uns ce n'est pas supprimer la chance des autres !* »), sinon même sur des mises en cause *ad personam* (« *Faites attention aux chiffres ! Parfois vous faites des erreurs !* »). Au mieux peuvent-elles apporter une

⁷⁸⁴ *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4023-4025.

⁷⁸⁵ Notons d'ailleurs que ce haut degré de répétition n'est pas incompatible avec une certaine part d'itération. C'est notamment le cas de l'intervention de la députée socialiste Aurélie Filippetti, qui préfère redoubler l'argument statistique avancé par Christian Eckert d'un raisonnement comparatif formalisé en termes analogiques – où l'on voit d'ailleurs poindre, avec netteté, sa formation de professeure de lettres.

correction immédiate à une erreur de l'adversaire (« *C'est plutôt l'inverse !* »). Et encore faudrait-il pour cela que les téléspectateurs soient en mesure de les entendre – ce qui, faute de micro ouvert pour capter la saillie, n'est pas le cas. Ces apostrophes, en plus d'apparaître au mieux comme des proto-argumentations, sont donc de surcroît réservées aux rares lecteurs du *Journal Officiel des débats*⁷⁸⁶.

3) Conclusion

Deux conclusions peuvent être dégagées de cette brève analyse de l'obstruction parlementaire au sein des deux hémicycles. Il semble en premier lieu s'agir d'une pratique largement réservée à l'Assemblée nationale. La réforme des collectivités territoriales fait, à cet égard, figure d'exception au sein de la Haute Assemblée. Si elle y fit effectivement l'objet d'une véritable entreprise d'obstruction, celle-ci s'explique par le statut particulier de ce texte aux yeux des sénateurs, qui conçoivent la protection des intérêts territoriaux comme faisant partie de leurs missions constitutionnelles, et dont le collège électoral est de surcroît composé en grande partie d'élus locaux. En outre, cette entreprise d'obstruction demeura limitée à l'examen de l'article premier : sitôt la création des conseillers territoriaux actée par le vote de l'hémicycle, les sénateurs de l'opposition revinrent à une attitude nettement collaborative, dont témoigne le nombre limité d'amendements déposés sur le reste du projet de loi. A l'Assemblée nationale au contraire, l'analyse montre que les députés de l'opposition tendent à s'inscrire dans une perspective d'obstruction dès lors que le texte examiné suscite un désaccord irréductible avec le gouvernement – du moins si la procédure parlementaire leur en laisse le loisir. On a en effet pu constater l'efficacité indéniable de la pratique du temps législatif programmé, qui contribue à borner l'obstruction parlementaire dans un temps défini à l'avance.

En second lieu, nous avons vu que l'obstruction parlementaire risquait effectivement d'obérer les chances pour qu'une véritable confrontation argumentative, *pro et contra*, prenne place au sein des hémicycles. En transformant l'affrontement parlementaire en une guerre du temps, elle incite les membres de la majorité à se murer dans le silence afin de réduire autant que possible la longueur des discussions. Pourtant, l'obstruction possède également certaines caractéristiques qui devraient, au contraire, favoriser l'émergence d'un débat contradictoire. Elle confère aux discussions parlementaires le souffle épique d'une bataille acharnée, où le sort de la société semble se jouer à chaque instant. Elle organise en outre une redondance naturelle des

⁷⁸⁶ J'ai relevé, au sein de mon corpus, de très nombreuses occurrences d'une telle configuration. On les trouve certes parmi le millier d'amendements contradictoires déposés à l'Assemblée nationale sur le premier PLFR pour 2011, mais également, dans les deux assemblées, lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales.

échanges, facilitant ainsi la compréhension des auditeurs occasionnels. En d'autres termes, l'obstruction confère aux débats parlementaires une bien meilleure visibilité médiatique, démultipliant d'autant leur influence potentielle dans une perspective contradictoire. Loin d'être la seule posture argumentative adoptée par les membres de la majorité et du gouvernement au cours de ces affrontements, le silence cède ainsi régulièrement place à la confrontation de positions antagonistes.

B- Le bruit de la contradiction

1) L'absence de silence en discussion générale

Nous venons de voir que les articles premiers des projets de loi, souvent porteurs des dispositions les plus importantes et les plus controversées des textes, faisaient fréquemment l'objet d'une entreprise d'obstruction conduite par les élus de l'opposition. En revanche, les discussions générales se sont systématiquement déroulées de manière beaucoup plus contradictoire. Les deux tableaux suivants présentent la répartition des interventions par groupe parlementaire lors des discussions générales des deux principaux projets de loi étudiés, dans chacune des assemblées :

<i>Ass. nat.</i>	GDR	SRC	NC	UMP	NI
Collectivités territoriales	10	32	4	34	7
PLFR 2011	2	12	2	12	1

Nombre d'orateurs ayant pris la parole en discussion générale (Assemblée nationale)

<i>Sénat</i>	CRC	SOC	RDSE	UC	UMP	NI
Collectivités territoriales	3	10	3	4	9	3
PLFR 2011	2	3	1	3	3	0

Nombre d'orateurs ayant pris la parole en discussion générale (Sénat)

Dans le cas de ces quatre discussions générales, on se trouve bien loin du monopole de la parole par l'opposition face à une majorité réduite au silence. Au contraire, les différents groupes parlementaires se sont approximativement exprimés en proportion de leur taille, et l'on constate un équilibre général entre les orateurs issus de l'opposition et ceux appartenant à la majorité

parlementaire. Contrairement aux prises de parole préalables sur les articles premiers, les discussions générales apparaissent ainsi propices à l'émergence d'une véritable dynamique contradictoire. Les différentes formations y confrontent leur vision de la réforme, dans l'espoir de gagner à leur cause les auditeurs tiers du débat.

2) *Briser le silence lors de l'examen des amendements*

L'examen des amendements est, lui aussi, loin de se présenter uniformément dans la configuration dont j'ai donné un exemple il y a quelques pages. Il est vrai que, d'une manière générale, les parlementaires de la majorité s'abstiennent d'intervenir sur les amendements contradictoires déposés par l'opposition, dont le rapporteur de la commission et le ministre en charge du texte demandent le rejet de manière sommaire, sinon laconique. Il n'est pour autant pas rare de voir les acteurs de la majorité s'engager dans une contre-argumentation serrée avec les membres de l'opposition. Trois éléments semblent favoriser cette rupture du silence.

a- Reconnaître les moments-clefs du débat

L'expression de points de vue opposés tend à émerger, au sein d'une entreprise d'obstruction parlementaire, lors de certains moments clefs du débat. L'examen des amendements de suppression déposés sur l'article principal du texte en fait notamment partie. En ce qui concerne par exemple le premier PLFR pour 2011, les députés de l'opposition avaient déposé plus de 80 amendements proposant la suppression de l'article 1, portant abaissement des taux et de l'assiette de l'impôt sur la fortune. Nombre de ces propositions identiques furent défendues dans l'hémicycle, par le biais d'une série d'argumentations particulièrement redondantes. Au terme de cette longue séquence, et alors que le rejet de ces amendements par l'hémicycle était acquise d'avance, le rapporteur général et le ministre tinrent toutefois à rappeler – assez longuement – les raisons de leur soutien à la réforme :

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des Finances, pour donner l'avis de la commission sur ces amendements.

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. La commission a rejeté ces amendements de suppression car la présente réforme est trois fois juste. (*Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

Elle est tout d'abord juste parce que les plus fortunés des Français vont payer davantage d'ISF. Aujourd'hui, plus ils sont fortunés, plus ils font jouer le plafonnement Rocard et le bouclier fiscal, et l'ISF qu'ils payent est en réalité dérisoire. Dès que cette réforme entrera en vigueur, les plus fortunés payeront davantage d'ISF.

Cette réforme est également juste pour 300 000 contribuables qui n'ont rien à faire dans l'ISF, où ils ne sont entrés qu'à cause de l'envolée du prix de l'immobilier de leur résidence

principale au cours des dernières années. Cette analyse est du reste reprise presque mot pour mot par Michel Sapin dans une interview très intéressante qui vient de paraître dans *Le Monde* de cet après-midi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*) [...]

Le troisième argument, peut-être le plus important, c'est que cette réforme est juste du point de vue de l'économie et de l'emploi. [...] Depuis bientôt trente ans, à cause de l'impôt sur les grandes fortunes (« *Mais non !* » sur les bancs des groupes SRC et GDR), à cause d'un ISF aux taux confiscatoires, nos entreprises familiales ont dû être, pour un grand nombre d'entre elles, vendues à des groupes étrangers. Les actionnaires minoritaires familiaux ne pouvaient pas payer un ISF confiscatoire ! [...]

Il s'agit d'une réforme qui fera payer davantage les plus fortunés et qui sera au service de nos entreprises et du maintien de nos emplois sur le territoire national. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. J'ai écouté avec évidemment beaucoup d'intérêt les propositions des quelques quatre-vingts orateurs du groupe socialiste. Abstraction faite du caractère un peu répétitif d'une telle présentation, je ne suis pas convaincu par l'argument. Ce qui vous gêne, politiquement, dans cette réforme, c'est que le gouvernement ne supprime pas l'ISF. (*Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*) C'est justement la force de cette réforme équilibrée - suppression du bouclier et aménagement de l'ISF - qui rend stériles, presque dérisoires, ces interventions répétitives. (*Mêmes mouvements.*) Vous ne convaincrez personne que la suppression du bouclier soit un cadeau aux plus fortunés. Vous ne convaincrez personne que le transfert de la fiscalité sur le stock du patrimoine vers la transmission du patrimoine soit un cadeau à quiconque, puisque nous sommes dans l'échelle du cycle de vie.

Si vous étiez sur un terrain moins dogmatique, moins idéologique, cette réforme pourrait parvenir à une forme de consensus, eu égard au fait qu'au lendemain de la crise nous avons à gérer une tension budgétaire, qu'il était par conséquent logique de demander aux plus fortunés d'entre nous de continuer, par le biais d'une contribution spécifique acceptable, de financer la réduction des déficits publics. [...] Quoi qu'il en soit, à ce stade et sur cette réforme, aucun de vos arguments ne portera en profondeur. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC. - Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Jérôme Chartier.

Jérôme Chartier (UMP). Le rapporteur général a répondu sur le fond avec sa politesse légendaire. Je n'aurai pas cette politesse et je vous dirai le fond de ma pensée, qui est, j'en suis sûr, partagée par de nombreux collègues. Ce que vous êtes en train de faire, dans l'opposition, est absolument dégradant pour le débat parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP. - Exclamations et rires sur les bancs des groupes SRC et GDR.*) Vous pouvez vous gausser, mais jamais, dans un débat de loi de finances, on n'a procédé de la sorte ! Lorsque je vois parmi vous quelqu'un qui prétend exercer un jour la magistrature suprême cautionner par sa présence cette démarche, eh bien, pardon de vous le dire, je trouve cela inacceptable et dégradant pour la démocratie. On ne peut pas procéder de la sorte ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP. - Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)⁷⁸⁷

Ces deux interventions ne relèvent pas exactement de la même dynamique argumentative. La prise de parole du rapporteur général est bien construite comme un strict contrepoint aux arguments de l'opposition, afin de réaffirmer les trois principales justifications de cette réforme – assorties, il est vrai, d'un ad hominem furtif à l'encontre des députés socialistes (« *Cette analyse est du reste reprise presque mot pour mot par Michel Sapin* »). L'intervention de François Baroin, davantage agonistique, pivote en grande partie sur une logique de disqualification (« *Si vous étiez sur un terrain moins dogmatique, moins idéologique...* »). Elle n'en comprend pas moins plusieurs éléments

⁷⁸⁷ Séance du 07/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56/2 A.N. (C.R.), p.3784-3785.

d'argumentation *ad rem*, qui viennent réaffirmer une nouvelle fois les fondements de la réforme (celle-ci n'est « *un cadeau à quiconque, puisque nous sommes dans l'échelle du cycle de vie* »). Quant à l'intervention de Jérôme Chartier, il est vrai qu'elle relève très largement d'une dynamique de mise en cause *ad personam*. Il s'agit néanmoins – pour ce qui nous concerne ici⁷⁸⁸ –, de l'intervention d'un membre du groupe majoritaire. Ceux-ci semblent ainsi pouvoir briser le silence dans lequel ils se contraignent, dès lors que le rapporteur et le ministre décident eux-même d'entrer dans le jeu de l'argumentation contradictoire (« *je vous dirai le fond de ma pensée, qui est, j'en suis sûr, partagée par de nombreux collègues* »). Ainsi, dans cette séquence essentielle de l'examen du texte, et alors qu'il restait plus d'un millier d'amendements à examiner, trois orateurs de la majorité ont choisi de prendre le temps d'apporter une contradiction rigoureuse aux arguments avancés par les membres de l'opposition. Notons que cette séquence est loin d'être la seule à avoir, par son importance au sein de l'examen du texte, suscité des réponses *in extenso* aux arguments développés par l'opposition dans son entreprise d'obstruction. J'aurais ainsi pu évoquer d'autres amendements au fort potentiel symbolique – notamment l'anticipation de la suppression du bouclier fiscal ou la suppression de certaines niches fiscales –, dont les demandes de rejet du ministre et du rapporteur ont systématiquement été assorties de justifications extensives. Le débat parlementaire s'apparente bien, en ces occasions, à la confrontation de deux points de vue opposés *pro et contra*.

b- Honorer les orateurs prestigieux de l'opposition

Si l'importance de certaines séquences semble inciter les représentants de la commission et du gouvernement à sortir de leur silence, il en va de même de la notoriété de certains orateurs. Pour le montrer, je filerai l'exemple précédent, en évoquant la suite de l'examen, à l'Assemblée nationale, de l'article 1 du premier PLFR pour 2011. En dépit du rejet des amendements de suppression, le gouvernement et sa majorité n'étaient pas parvenus au bout de leur peine. Les députés de l'opposition avaient en effet élaboré un système d'amendements « de repli »⁷⁸⁹, dont ils n'avaient pas manqué de déposer et de défendre de multiples exemplaires. Gilles Carrez et François Baroin, considérant sans doute que leurs arguments avaient été

⁷⁸⁸ Je rappelle que l'objet de cette section est de déterminer dans quelle mesure les débats parlementaires sont effectivement structurés par l'expression de différents points de vue contradictoires. Je me pencherai dans la prochaine section sur le respect du « principe de raison pertinente », qui exige notamment des débats contradictoires qu'ils se structurent sur une dynamique de réfutation plus que de disqualification – principe qu'au moins deux de ces interventions tendent à enfreindre. J'en profiterai pour faire le point sur les notions d'argument *ad rem*, *ad hominem* et *ad personam*, que j'ai bien conscience d'employer ici de manière légèrement inopinée.

⁷⁸⁹ Il s'agit d'une pratique très courante, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Afin de ne pas faire reposer le devenir d'une proposition sur un amendement unique, les parlementaires déposent des séries d'amendements « de repli » - qui ne sont rien d'autre que des pis-aller de la proposition initiale.

réaffirmés suffisamment clairement lors de la discussion des amendements de suppression, se bornaient depuis lors à demander d'un mot le rejet de ces propositions. A l'occasion d'une série d'amendements proposant de rétablir les taux initiaux de l'impôt sur la fortune, le président du groupe socialiste, Jean-Marc Ayrault, prit la parole. Il obtint alors instantanément une réponse du ministre du budget :

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Avis défavorable, pour des raisons déjà abondamment exposées.

Mme la présidente. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Marc Ayrault.

Jean-Marc Ayrault (SRC). Monsieur le ministre, vous venez d'émettre un avis défavorable sans argumenter. [...] Le présent débat porte sur cette question fondamentale : quel effort demandons-nous à chaque contribuable de fournir, en fonction de ses capacités, pour participer à la solidarité nationale ? Telle est la question essentielle, à laquelle vous tentez d'échapper : par la polémique sur l'assistanat, vous espérez faire oublier que vous préparez un nouveau cadeau fiscal, un cadeau de deux milliards d'euros. [...] Ce sont 300 000 contribuables que vous voulez exonérer purement et simplement d'ISF.

Isabelle Vasseur (UMP). Quel propos affligeant !

Jean-Marc Ayrault (SRC). Mais non, ce n'est pas affligeant, c'est la réalité quotidienne ! *(Vives exclamations sur les bancs du groupe UMP.)* Croyez-vous que ce soit beaucoup leur demander que de leur faire verser à la nation 600 à 1 500 euros de contribution spécifique ? Est-ce un scandale fiscal et social ? Je vous le demande, monsieur le ministre : n'est-ce pas un manque de respect, n'est-ce pas à la limite de l'indécence de stigmatiser depuis plusieurs semaines, et aujourd'hui encore, les bénéficiaires du RSA, dont l'allocation ne dépasse pas 400 à 600 euros par mois et qui vivent souvent des situations dramatiques - chômage de longue durée, familles monoparentales -, tout en essayant de nous faire pleurer sur les détenteurs de grandes fortunes ? [...] Est-ce que vous trouvez cela juste, monsieur le ministre ? J'aimerais que vous soyez clair sur ce point. Vous esquivez le débat, vous fuyez le débat ; mais telle est la question que nous posons et que nous ne cesserons de poser tout au long de ce débat sur la suppression du bouclier fiscal, mais pas avant 2014, et sur la quasi-suppression de l'ISF, laquelle revient à un cadeau de deux milliards d'euros. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

[...]

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

François Baroin, ministre. Bien que je sois déjà intervenu, il me semble naturel, puisque le président Ayrault est là, et par respect pour l'institution qu'il incarne comme pour son engagement politique, d'apporter quelques compléments propres à éclairer sa réflexion,...

Plusieurs députés du groupe SRC. Très bien !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Quelle courtoisie, monsieur le ministre !

François Baroin, ministre. ...même si j'ai bien peu d'espoir de le convaincre.

Henri Emmanuelli (SRC). Vous en êtes capable !

Jean Mallot (SRC). Si vous avez de bons arguments !

François Baroin, ministre. Les quelques 1500 amendements déposés - chiffre inédit, je le rappelle, s'agissant d'un texte de nature financière - traduisent votre immense déception et le désarroi que vous inspire cette réforme équilibrée. Votre rêve aurait été que le gouvernement propose la suppression de l'ISF. Voilà ce qui vous manque ! *(Approbation sur les bancs des groupes UMP et NC.)* Et vous vous réfugiez dans l'idée que cette réforme serait un cadeau. Il n'y a là aucun cadeau ; vous ne parviendrez pas à démontrer le contraire. [...]

Quant au financement, nous transférons la fiscalité du stock de patrimoine vers la transmission du patrimoine. C'est donc bien des mêmes qu'il s'agit : je le répète, nous ne faisons aucun cadeau.

[...] Cette réforme est juste du point de vue social, grâce au maintien de la contribution, comme du point de vue fiscal, grâce à l'amélioration de l'ISF, qui le rend plus compétitif. Je ne sais si je vous ai convaincu, monsieur Ayrault, mais, en tout cas, je vous ai répondu.⁷⁹⁰

François Baroin concède ici explicitement que c'est l'intervention du président du groupe socialiste qui l'a poussé à sortir de son silence (« *Bien que je sois déjà intervenu, il me semble naturel, puisque le président Ayrault est là [...], d'apporter quelques compléments* »). Comprendre les raisons qui ont poussé le ministre du budget à répondre est en revanche plus délicat. Une première explication, d'ordre procédural, relèverait du respect des coutumes parlementaires et, au delà, de la bienséance politique. François Baroin considérerait simplement qu'il ne serait pas correct de s'abstenir de répondre au président du principal groupe d'opposition. Mais on peut également apporter une seconde explication, d'ordre davantage stratégique. Le ministre chargé de la réforme se serait inquiété de l'influence que l'intervention d'un parlementaire prestigieux était susceptible d'exercer – non sur les parlementaires présents bien sûr, mais sur les auditeurs des débats. Il y avait en outre le risque que cette prise de parole soit reprise par les médias – chaînes parlementaires, chaînes d'information en continue, voire même journal de 20h sur une chaîne nationale –, en paraissant n'avoir reçu aucune réponse de la part du gouvernement. François Baroin aurait ainsi pris la parole pour s'assurer que, si l'intervention de Jean-Marc Ayrault parvenait à acquérir une résonance dans l'espace public, elle soit immédiatement suivie d'une contre-argumentation. Dans un cas comme dans l'autre, il importe de noter que l'intervention d'un membre influent de l'opposition tend à briser le caractère monologique de l'obstruction, pour réintroduire des éléments de contradiction. Notons que, là encore, j'ai relevé d'autres interactions tendant à accréditer cette analyse⁷⁹¹.

3) *Examen des alternatives et permanence du « pro et contra »*

Je me suis jusque là attardé sur des séquences dans lesquelles les membres de l'opposition manifestaient leur rejet des dispositions proposées par le gouvernement – principalement à travers des amendements de suppression, et divers amendements de replis. Mais, comme je l'indiquais précédemment, le dépôt d'amendements contradictoires leur offre également l'occasion de se faire les avocats d'une politique alternative. Le plus souvent, les

⁷⁹⁰ Séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3867-3869.

⁷⁹¹ Lors de l'examen à l'Assemblée nationale de la réforme des collectivités territoriales, les interventions d'Alain Rousset, député socialiste, président du Conseil Régional d'Aquitaine et président de l'Association des régions de France, sont régulièrement parvenues à briser le silence de la majorité. Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du PLFR 2011 à l'Assemblée nationale, François Hollande – alors candidat aux primaires socialistes – parvient à initier un débat contradictoire long, interactif et de grande qualité avec François Baroin.

parlementaires de l'opposition se contentent de formuler des revendications éparses, qu'ils tendent d'ailleurs à redéposer d'un projet sur l'autre dès que l'occasion se présente. Parfois, c'est au contraire une ébauche de véritable contre-projet qui se dessine au fil des amendements. Or, une telle configuration pose un certain nombre de problèmes du point de vue de la théorie politique. Les vertus du débat contradictoire proviennent en effet de la confrontation publique des arguments à porter au crédit ou au discrédit, *pro et contra*, d'une proposition donnée. Cela n'exclut pas, il est vrai, la mise en balance de deux propositions alternatives, à condition toutefois que les interlocuteurs « considèrent successivement les raisons pour et contre de chacune des options envisagées », plutôt que de se borner à « considérer les raisons favorables à chacune des propositions »⁷⁹².

J'ai longuement montré que les propositions avancées par le gouvernement faisaient bien l'objet d'un débat *pro et contra*, dans lequel les membres du gouvernement et de sa majorité défendent leur bien-fondé et les parlementaires de l'opposition dénoncent leur inanité. Il en va de même pour nombre des « amendements d'alternative » déposés par ces derniers. Je ne citerai qu'un exemple, - parmi les nombreux que j'ai relevés. Il s'agit d'une série d'amendements tendant à revenir, dans le cadre de l'examen par l'Assemblée nationale du premier PLFR pour 2011, sur une partie du dispositif dit « Dutreil ». Ces dispositions permettent de bénéficier d'exonération d'impôt sur la fortune en vertu de la détention, depuis plusieurs années, de parts d'actions dans une ou plusieurs sociétés – ce que les députés socialistes considèrent comme une niche fiscale :

M. le président. La parole est à M. Pierre-Alain Muet, pour soutenir le premier amendement de la série n^{os} 524 à 543.

Pierre-Alain Muet (SRC). En France, notre fiscalité, tant en matière d'impôt sur le revenu que d'impôt sur les sociétés et d'ISF, a la caractéristique d'être mitée par près de 480 niches fiscales.

C'est le cas de la niche visée par cet amendement, qui permet d'être exonéré de l'ISF à hauteur de 50 % de la valeur des parts d'actions de sociétés à condition que ces titres soient détenus pendant plusieurs années. On sait très bien que cela permet à des personnes qui sont de véritables rentiers - ou rentières : on pourrait en citer de bien connues -, détenant des parts d'actions considérables, de s'exonérer de la moitié de cette détention au titre d'un soi-disant outil de travail alors qu'elles n'exercent aucune fonction dans l'entreprise. [...] En l'espèce, la niche visée représente une perte pour les finances publiques de 132 millions d'euros.

M. le président. La parole est à M. Christian Eckert, pour défendre son amendement.

Christian Eckert (SRC). 132 millions d'euros, c'est à peu près la somme que vous avez été chercher en fiscalisant les indemnités journalières des accidentés du travail. Mais il s'agit ici de parts ou d'actions de sociétés qui font l'objet d'un engagement de conservation mais ne constituent en aucun cas un outil de travail. [...] On pourrait citer plusieurs exemples de personnes détenant des actions sans avoir travaillé dans l'entreprise et qui bénéficient de cet abattement de l'ISF. Vous avez réduit le taux de cet impôt. Puisque vous l'estimez désormais

⁷⁹²MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *op.cit.*, p.105.

supportable, il n'y a aucune raison d'exonérer la détention de ces parts ou actions, même si elles font l'objet d'un engagement de conservation.

[...]

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. La commission a rejeté ces amendements. Ce dispositif fait suite à celui mis en place en 2000, le dispositif « Migaud-Gattaz », qui visait à favoriser les transmissions d'entreprises dans le cadre de successions. Peut-être certains se souviennent-ils de la malheureuse affaire UPSA où, à la suite d'un décès brutal et en raison de droits de succession extrêmement élevés, l'entreprise avait été vendue à un groupe américain. [...] Nous avons, en 2003, adopté le même dispositif d'engagement de conservation au titre de l'ISF car il se passait exactement la même chose. [...] Nous avons vu des dizaines et des dizaines de PME familiales quitter la France à cause de l'ISF. Je suis persuadé que cette fiscalité aberrante tant du point de vue des droits de succession que de l'ISF, a empêché pendant une bonne vingtaine d'années nos PME de se développer comme cela s'est passé en Allemagne. [...] Nous avons mis en place un dispositif au titre de l'ISF qui est parfaitement équilibré - les pactes Dutreil - et l'intérêt général commande de le conserver. Si nous le mettions à bas comme le proposent nos collègues socialistes, des dizaines de PME un peu partout dans nos provinces et des milliers d'emplois seraient à nouveau en danger. J'espère que nous sortirons ensemble de l'idéologie et que nous adopterons une approche pragmatique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. Quel est l'avis du gouvernement ?

François Baroin, ministre. Que M. Brard adopte une telle position, après tout, c'est son combat politique et c'est respectable. Ce n'est pas notre opinion, naturellement, mais nous ne nous y arrêterons pas. Que M. Muet, en revanche, avance sur ce terrain, soutenu par plus de cent de ses collègues, cela m'amène à ressortir des archives qui mettront à jour les contradictions entre le PS d'aujourd'hui et celui d'hier - et pourtant les visages ont si peu changé. Je vous lirai donc un extrait du rapport d'information 1989-1990 de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur la fiscalité du patrimoine, présenté par François Hollande. [...]

Il vous suffira de rappeler à François Hollande, puisque vous devez avoir plus de contacts avec lui que le gouvernement, ce qu'il disait en 1989-1990. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)⁷⁹³

Les interventions des députés socialistes – dont je n'ai retenu ici que les deux premières – présentaient une nouvelle fois un très haut degré de redondance argumentative. Loin de se limiter à une simple critique de la réforme présentée par le gouvernement, elles dessinent au contraire l'ébauche d'une alternative fiscale. Le raisonnement des parlementaires est le suivant : maintenant que les taux de l'impôt sur la fortune peuvent être considérés comme « supportables », il n'y a plus aucune raison de maintenir un certain nombre d'exonération qui avaient été décidées pour « protéger » les contribuables assujettis à l'ISF. Le rapporteur général et le ministre du budget sont naturellement défavorables à une telle logique, qui contredit les fondements de la réforme gouvernementale. Les arguments qu'ils avancent dans leur demande de rejet ne s'inscrivent donc plus au crédit du texte qu'ils défendent, mais au discrédit de cette proposition qu'ils pourfendent. Gilles Carrez prend le temps de développer une argumentation *ad rem* extensive, alors que François Baroin se contente d'utiliser un *ad hominem* pour balayer la

⁷⁹³ Séance du 07/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56/3 A.N. (C.R.), p.3809-3812.

proposition d'un revers de main – dans une perspective qui relève d'ailleurs, au moins partiellement, d'une dynamique de disqualification.

Que les débats parlementaires soient polarisés par le seul projet gouvernemental, ou qu'ils reposent au contraire sur la mise en balance de celui-ci avec l'alternative pronée par l'opposition, ils se déroulent ainsi dans le respect du principe de *pro et contra*. Les interlocuteurs avancent des raisons en faveur et en défaveur de chacune des propositions, plutôt que de se contenter de confronter les arguments à porter à leur crédit.

C- Conclusion : le paradoxe de l'obstruction

In fine, l'obstruction parlementaire semble placer le gouvernement et sa majorité devant un dilemme insoluble. Elle est d'une part une manœuvre *stratégique*, par laquelle les députés de l'opposition cherchent à retarder le vote de textes dont ils ne peuvent empêcher l'adoption. Car plus le temps s'écoule, et plus les chances sont grandes, pour le gouvernement, de se trouver dans une situation délicate : perturbation du calendrier parlementaire, dégradation de l'opinion relevée dans les sondages, voire développement d'un véritable mouvement social. La réponse logique consiste donc à tenter d'écourter au maximum l'examen parlementaire des textes clivants – et pour cela, garder le silence dans l'hémicycle constitue souvent l'arme la plus efficace. Mais l'obstruction parlementaire est également porteuse, dans le même temps, d'une entreprise *argumentative*. En provoquant une lutte acharnée dans l'hémicycle, les parlementaires de l'opposition attirent l'attention des médias. En répétant sans cesse les mêmes arguments, ils favorisent la compréhension des auditeurs occasionnels qui ne peuvent suivre l'intégralité des échanges. Ils transforment ainsi la séance publique en une tribune politique, par laquelle ils cherchent à gagner les faveurs des citoyens dans la perspective des échéances électorales à venir. Dans cette perspective, les membres de la majorité et du gouvernement ne peuvent en aucun cas se permettre de désertier l'examen parlementaire des textes clivants : ils sont au contraire contraints d'apporter une voix contradictoire à celle des parlementaires de l'opposition, afin de justifier le bien-fondé de leur réforme et d'espérer, à leur tour, acquérir davantage de soutien parmi les électeurs.

L'obstruction parlementaire place ainsi le gouvernement et sa majorité devant une incitation paradoxale. Ils doivent tout à la fois parler et se taire, apporter la contradiction et garder le silence, intervenir en séance et écourter les débats. Loin d'être insoluble, cette tension semble au contraire être en permanence négociée. Les moments essentiels de la procédure législative – discussion générale, amendements de suppression déposés sur l'article 1... – font

l'objet d'un véritable investissement de la part des groupes majoritaires. Les séquences dans lesquelles tend à s'installer une certaine monotonie – prises de parole préalables sur les articles, amendements de replis... – sont au contraire abandonnées aux flots de parole des adversaires. De la même manière, les amendements défendus par les orateurs prestigieux de l'opposition voient leurs demandes de rejet assorties de justifications extensives, alors que les parlementaires moins influents doivent généralement se contenter d'un laconique « Avis défavorable ! ».

L'obstruction parlementaire produit ainsi ce paradoxe d'inhiber et de favoriser, dans un même mouvement, l'expression de positions contradictoires au sein des débats parlementaires. En tout état de cause, cela suffit néanmoins à démontrer que, lors de ces échanges, un certain nombre d'argumentations sont à la fois orientées vers la conviction d'un auditoire extérieur et structurées par la confrontation de deux positions *pro et contra*, diamétralement opposées. Il ne reste donc plus qu'à vérifier si ces séquences respectent bien le principe de raison pertinente, pour pouvoir déterminer si les débats parlementaires peuvent être aussi considérés, en certaines circonstances, comme d'authentiques débats contradictoires.

III- Le respect du principe de raison pertinente

Dans les deux sections précédentes, j'ai montré que de nombreuses séquences, au sein des débats parlementaires, étaient tout à la fois orientées vers la conviction d'un auditoire extérieur, et structurées par la confrontation de deux positions diamétralement opposées. Cela ne suffit pas, néanmoins, à en faire des débats *contradictaires* – au sens que la théorie délibérative assigne à ce mot. Pour que la confrontation publique d'arguments opposés permette effectivement aux auditeurs de se forger une opinion critique et éclairée sur la question en discussion, encore faut-il que les orateurs s'accordent à respecter le « principe de raison pertinente », que Bernard Manin résume ainsi :

Les orateurs ne devraient défendre ou critiquer une politique ou une position données qu'en vertu de *ses mérites propres*, et non pas en fonction de raisons *extrinsèques* à ladite politique ou position. Les arguments avancés dans ces débats devraient concerner les avantages et les inconvénients – qu'ils soient « techniques » ou moraux –, inhérents à telle ou telle décision.⁷⁹⁴

Ce principe général tend à se décliner en deux exigences bien distinctes. La première est soulignée par Bernard Manin lui-même : les débats contradictoires doivent être *unidimensionnels*. Les arguments et contre-arguments avancés doivent concerner uniquement les mérites et les vices de la question en discussion. Un orateur ne peut se permettre de critiquer une proposition A au seul motif qu'elle s'insère dans une plate-forme programmatique contenant également une proposition B, sur laquelle pèsent de sérieuses critiques. Le débat contradictoire doit permettre aux auditeurs de se forger une opinion critique sur la question en discussion et non sur les programmes en compétition, si bien que « l'approche multidimensionnelle et le regroupement de questions sans rapport objectif entre elles contrarient la finalité de la délibération »⁷⁹⁵. Ce n'est précisément qu'au terme de l'ensemble des débats que les citoyens pourront, en toute conscience, rassembler et pondérer les opinions qu'ils se seront forgées sur les différents enjeux publics et, partant de là, décider vers quelle plate-forme programmatique va leur préférence.

Il me semble néanmoins nécessaire, pour que le principe de raison pertinente soit respecté, d'ajouter une seconde exigence : en plus d'être unidimensionnels, les débats contradictoires doivent être centrés sur une dynamique de *réfutation*. Les différents orateurs doivent chercher à montrer la supériorité de leurs propositions, et l'inanité de celles de leurs adversaires. Au contraire, il est nécessaire de bannir fermement tout recours à la dynamique de

⁷⁹⁴MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *op.cit.*, p.110.

⁷⁹⁵ *Ibid.*

disqualification, dans laquelle les participants cherchent à décrédibiliser leurs adversaires, afin de discréditer l'intégralité de leur ligne argumentative. Une telle perspective ne place plus l'accent sur les arguments, mais sur la personnalité des individus qui les portent. Les auditeurs ne sont donc plus en mesure de se faire une idée claire des vertus et des vices de chacune des propositions en présence. Au mieux peuvent-ils juger de la qualité des différents orateurs. Les raisons fondées sur la disqualification plutôt que sur la réfutation n'ont ainsi, à l'aune de la finalité du débat contradictoire, pas la moindre « pertinence ».

Pour déterminer si une partie au moins des débats parlementaires peuvent être considérés comme de véritables débats contradictoires, au sens le plus fort du terme, il ne me reste donc plus qu'à déterminer s'ils sont bien unidimensionnels (A), et orientés moins par une dynamique de disqualification (B) que de réfutation (C).

A- Des débats largement unidimensionnels

Je ne m'attarderai guère sur la question de l'unidimensionnalité des débats parlementaires, dans la mesure où elle ne pose en réalité aucun problème. Il existe au Parlement, il est vrai, différentes occasions dans lesquelles se déploient des discussions pluridimensionnelles : discours de politique générale, discussion d'une motion de censure, questions d'actualité au gouvernement... Mais aucune de ces séquences n'appartient à la procédure législative, qui nous intéresse ici. *A contrario*, les textes de loi examinés par l'Assemblée nationale et le Sénat ont tous un objet clairement et précisément défini. Il en va de même pour les différents amendements. On pourrait certes soulever l'exception des lois de finances, qui balayent par définition l'ensemble des politiques publiques, ou bien encore des rares textes « fourre-tout » porteurs de nombreuses mesures hétéroclites⁷⁹⁶. Mais même dans ces cas, la rigidité de la procédure parlementaire assure que chacun des enjeux soulevés soit examiné de manière autonome, les différents articles d'un texte étant discutés, amendés et votés individuellement. Le premier PLFR pour 2011 nous en donne d'ailleurs un bon exemple. Alors qu'il était largement consacré à la réforme de l'impôt sur la fortune, il portait également, en sa qualité de collectif budgétaire, d'autres dispositions n'ayant pas le moindre rapport avec la fiscalité du patrimoine. Parmi elles, l'article 22 était essentiel : il organisait le dispositif

⁷⁹⁶ La loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPPSI), adoptée le 8 février 2011, en est l'un des exemples récents les mieux connus. Les 46 articles du projet de loi initial concernaient – entre autres mesures – la lutte contre la cybercriminalité, l'utilisation des nouvelles technologies dans les enquêtes, les fichiers de police, l'intelligence économique, les interceptions téléphoniques et sur internet, la violence dans les stades, la sécurité routière et l'organisation de la police en Ile de France. L'examen parlementaire ne fit qu'empirer les choses, puisque la loi finale ne comptait rien moins que 142 articles, concernant des domaines d'action encore plus divers.

d'indemnisation des victimes du médicament *Médiator*. Son examen fit figure de véritable parenthèse au milieu des débats sur l'ISF. A l'Assemblée nationale, François Baroin laissa sa place à Xavier Bertrand, ministre de la santé, et Gilles Carrez à Jean-Pierre Door, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires sociales. Plusieurs parlementaires très actifs sur la réforme de la fiscalité s'exprimèrent également sur ce dispositif : c'est notamment le cas de Jean-Pierre Brard et Charles de Courson qui, tout en étant membres de la Commission des Finances, sont connus pour être de bons généralistes. Mais on vit également d'autres orateurs prendre une part active au débat alors qu'ils étaient jusque là restés plus discrets – au premier rang desquels le député socialiste Gérard Bapt, médecin de profession et particulièrement impliqué sur ce dossier. Cet article 22, très largement consensuel, fit de surcroît l'objet d'une élaboration très délibérative de la loi. La fiscalité du patrimoine n'y fut pas évoquée une seule fois. Il en fut de même au Sénat. La rigueur de la procédure parlementaire permet ainsi à des textes de loi très hétéroclites d'être, malgré tout, examinés de manière parfaitement unidimensionnelle.

Il reste toutefois la possibilité, en dépit du cadre offert par la procédure parlementaire, qu'un orateur décide sciemment d'utiliser des arguments extrinsèques à la question en discussion. Le député socialiste François Brottes nous en donne un bon exemple. Lors de l'examen de son amendement n°469 déposé sur le premier PLFR pour 2011 – qui proposait, au même titre que 19 autres, de rétablir les taux originaux de l'ISF –, il en vint à évoquer la politique énergétique du gouvernement :

François Brottes (SRC). Vous essayez de faire croire au peuple que vous allez faire mal aux plus fortunés tout en rassurant les plus fortunés sur le fait que c'est le peuple qui va continuer à payer des impôts, des taxes à leur place pour combler le manque à gagner. Tout le monde a bien compris que les bénéficiaires du RSA étaient pris pour cible, de même que les accidentés du travail. Je pourrais parler aussi de ceux qui payent les factures énergétiques. Le tarif va augmenter de 5 % - encore une augmentation supplémentaire, y compris pour nos entreprises, qui y perdront de la compétitivité. En effet, comme l'impôt ne rentre plus, vous demandez à nos entreprises encore un peu publiques de cracher des dividendes, et, pour ce faire, d'augmenter leurs tarifs : c'est alors le consommateur qui paie, et il paie le même tarif, qu'il soit riche ou pauvre. Vous faites donc le choix de l'injustice. Cela dit, le tour de passe-passe est plutôt bien pensé. [...] ⁷⁹⁷

L'évocation du tarif de l'électricité au sein d'un débat sur la fiscalité du patrimoine a effectivement de quoi surprendre. Elle n'est pourtant pas totalement hors de propos, puisque François Brottes la présente précisément comme la conséquence d'une politique fiscale qui amène le gouvernement à répercuter sur « le consommateur » des baisses d'impôt qu'il a

⁷⁹⁷ Séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3873-3874.

consentit aux « plus fortunés »⁷⁹⁸. Il n'y a donc aucune évidence à qualifier un tel argument de « non pertinent ». Mais surtout, force est de constater que ce type de séquence demeure particulièrement rare. On trouve certes de nombreux amendements dont la défense n'a que peu de chose à voir avec l'objet, mais ce n'est que dans la mesure où les parlementaires préfèrent se saisir de cette occasion pour asséner une nouvelle fois leurs arguments majeurs. Il n'y a donc pas lieu de parler de raisons non-pertinentes, puisque ces argumentations concernent directement l'enjeu en discussion.

Les débats parlementaires se révèlent ainsi très largement unidimensionnels. Il ne reste donc plus à vérifier qu'ils soient bien orientés par une dynamique de réfutation plus que de disqualification, pour pouvoir conclure qu'ils se déroulent dans le respect du principe de raison pertinente. Or, la situation apparaît, ici, beaucoup plus contrastée.

B- Des séquences fondées sur la disqualification

La dynamique de disqualification consiste à placer au centre du débat non les arguments de l'adversaire, mais l'adversaire lui-même. Plutôt que de chercher à démontrer la faiblesse de ses propositions, on tentera de le discréditer, rendant du même coup caduque l'intégralité de ses propos. Du point de vue des théories de l'argumentation, cette dynamique renvoie ainsi à une classe particulière d'arguments : les *ad personam*, qui font porter l'argumentation sur la personne-même de l'interlocuteur. Ils se dégradent en une large gamme, allant de la réticence⁷⁹⁹ la plus implicite à l'insulte la plus explicite. Au contraire, nous verrons que la dynamique de réfutation mobilise de préférence les arguments *ad rem*, qui font précisément porter le débat sur les vices et les vertus des différentes propositions. Les arguments *ad hominem* sont, quant à eux, susceptibles d'utilisations plus différenciées. Ils consistent à faire porter le débat sur la cohérence – et non la validité – des propos de l'interlocuteur⁸⁰⁰. Ils se déclinent dès lors en deux modalités. D'une part, les *ad hominem* logiques, qui se contentent de relever des contradictions internes au sein du raisonnement de l'interlocuteur. En ce sens, ils participent

⁷⁹⁸ Bien que ce raisonnement ne manque pas d'élégance, il se révèle, en l'occurrence, entièrement spécieux : la hausse des tarifs de l'énergie découlait de l'application stricte d'une formule indexée principalement, non sur le taux des prélèvements obligatoires, mais sur le prix du baril de pétrole.

⁷⁹⁹ Il s'agit de la figure consistant à introduire une signification implicite dans ses propos en s'abstenant volontairement de terminer une proposition. Elle vise également à créer une connivence avec l'auditoire, qui est invité à tirer lui-même les conclusions de la phrase laissée en suspens. Voir PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation, op.cit.*, p.645.

⁸⁰⁰ Si cette trichotomie des arguments est utilisée par l'immense majorité des spécialistes de l'argumentation, les différentes catégories qui la composent font l'objet de définitions très divergentes. Je m'inscris pour ma part dans la tradition initiée par Arthur Schopenhauer, qui me semble particulièrement adaptée à la distinction entre réfutation et disqualification. Voir SCHOPENHAUER Arthur, *Dialectique éristique, ou l'art d'avoir toujours raison*, Paris, Circé, 1990 (1830), p.17-19.

nettement d'une logique de réfutation⁸⁰¹. D'autre part, les *ad hominem* circonstanciels, qui cherchent à menacer la crédibilité de l'interlocuteur en mettant en avant l'inconstance de ses prises de position – fut-il nécessaire, pour cela, d'exhumer une déclaration vieille de plusieurs années. Ils s'inscrivent ainsi nettement dans une perspective de disqualification⁸⁰².

De nombreux travaux ont mis l'accent sur la violence contenue dans les échanges parlementaires. Certains se concentrent, il est vrai, sur les interpellations que se lancent les élus en aparté, micros coupés, et qui ne sont donc pas audibles lors des retransmissions. D'autres se tournent plutôt vers les séances de questions au gouvernement, considérées comme particulièrement agonistiques⁸⁰³. Mais il n'est pas rare de trouver également, au sein même des débats législatifs, de violentes mises en causes personnelles. Celles-ci se répartissent principalement en deux types d'accusation : l'incompétence (1) et l'insincérité (2).

1) *Les accusations d'incompétence*

La disqualification de l'adversaire peut, en premier lieu, passer par une accusation d'incompétence. Si les auditeurs du débat la prennent au sérieux, ils auront en effet tendance à considérer comme potentiellement erronés l'intégralité des arguments avancés par l'orateur mis en cause. Au sein des débats parlementaires, ce type d'accusation est extrêmement fréquent. Elles sont préférentiellement utilisées par les membres de la majorité et du gouvernement, pour renvoyer les parlementaires de l'opposition au simple exercice du « ministère de la parole » – pour reprendre l'expression célèbre de Valéry Giscard d'Estaing à l'encontre de François Mitterrand – : en dépit de leurs déclarations vindicatives, ces derniers seraient en réalité incapables de formuler la moindre proposition cohérente, et *a fortiori* d'exercer le gouvernement. Les membres de l'opposition ne se privent toutefois pas de retourner l'accusation, en stigmatisant un gouvernement qui ne serait pas à la hauteur de ses responsabilités :

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. J'ai rarement entendu autant d'énormités en si peu de temps. Elles témoignent d'une ignorance totale de l'économie et du monde de l'entreprise. Je le dis d'autant plus gentiment que je suis moi-même fonctionnaire d'origine. Ce qui manque à la plupart de nos collègues, c'est de n'avoir jamais mis les pieds dans une entreprise. [...] Certains d'entre eux sont, comme M. Eckert ou Mme Filippetti, des enseignants ou, comme M. Brard l'a été, professeurs des écoles. [...] Nos collègues de gauche, et nous aussi, avons vécu sous l'empire d'une non-culture économique. Quand on vous apprend, dès l'école primaire, la lutte des classes et l'opposition entre capital et travail,

⁸⁰¹ Il s'agit notamment du ressort argumentatif principal de la maïeutique socratique.

⁸⁰² Sur la distinction entre arguments *ad hominem* circonstanciels et *ad hominem* logiques, voir GAUTHIER Gilles, « L'argument périphérique dans la communication politique : le cas de l'argument *ad hominem* », *Hermès*, vol. 16, 1995, p.167-185.

⁸⁰³ Pour une revue de ces travaux, voir chapitre 1, II-B-2-c, « Violences et (dés)ordres parlementaires ».

on a une vision tronquée. Mais, petit à petit, nous nous sommes, quant à nous, affranchis de cette culture. Petit à petit, nous avons pris un peu de hauteur et de distance. [...] Il faut savoir sortir de l'idéologie, des idées reçues et de ce qu'on peut avoir appris parfois un peu bêtement à l'école.⁸⁰⁴

Jean-Michel Fourgous (UMP). Alors que tous les pays luttent pour augmenter la croissance de leur PIB marchand, la France est sans doute le seul pays au monde où des députés - élus au suffrage universel et qui devraient donc comprendre ce mode de développement qu'est l'économie de marché - continuent de combattre le capital. Chers collègues de l'opposition, je vous rappelle qu'un certain nombre d'experts français de l'épargne estiment que l'ISF est une catastrophe, puisqu'il a fait fuir 500 milliards d'euros d'actifs financiers. Comment pouvez-vous vous en féliciter ? Votre inculture économique et votre refus de rompre avec le marxisme ont fait perdre un point de croissance à la France !⁸⁰⁵

Patrick Roy (SRC). Le gouvernement prétend qu'il connaît les problèmes des Français, que les ministres sont compétents et savent quelles solutions y apporter. Ce que je constate depuis maintenant huit ans, avec une aggravation depuis trois ans, c'est que le gouvernement est profondément amateur, très léger. Les ministres qui sont chargés de l'emploi, par exemple, ne réussissent pas dans l'emploi mais ont des résultats exceptionnels en chômage. Le ministre du logement ne réussit pas dans le logement, mais est tout à fait remarquable en camping. En matière de budget, nous avons soi-disant des spécialistes des chiffres : jamais la France n'a été autant en déficit qu'avec le gouvernement actuel. Vous parlez de gens responsables !⁸⁰⁶

On retrouve, dans les interventions de Gilles Carrez et Jean-Michel Fourgous, un lieu argumentatif brandi par la droite républicaine française depuis 1974 : les partis de gauche, composés entièrement de fonctionnaires, ignoreraient tout du fonctionnement de l'économie et de la réalité du monde de l'entreprise. Patrick Roy mobilise quant à lui – tacitement – les différents indicateurs économiques, et voit dans leur dégradation la preuve que l'exécutif serait incapable de gouverner efficacement le pays. Dans chacun de ces exemples, l'accusation d'incompétence est parfaitement explicite (« *une ignorance totale de l'économie* », « *votre inculture économique* », « *le gouvernement est profondément amateur* »). La fiscalité du patrimoine et les collectivités territoriales n'y sont à aucun moment évoquées : il ne s'agit pas de réfuter les arguments de l'adversaire, mais bien de le décrédibiliser, afin de discréditer l'intégralité de sa ligne argumentative.

Il arrive toutefois qu'argumentations *ad rem* et *ad personam* soient davantage entremêlées que dans les exemples précédents. C'est notamment le cas de l'intervention de la sénatrice UMP Marie-Hélène Des Esgaulx lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, au moment où l'opposition déployait une véritable obstruction sur l'article 1 :

⁸⁰⁴ Assemblée nationale, séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4005.

⁸⁰⁵ Assemblée nationale, séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4080.

⁸⁰⁶ Assemblée nationale, séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/2 A.N. (C.R.), p.3651.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Vraiment, votre argumentation est d'une pauvreté affligeante... Permettez-moi de vous le dire, vos arguments sont absurdes ! En matière de transport, pour avoir été conseiller régional avant d'être députée, de 1986 à 2002, je connais quelque peu la question. Pour le conseiller territorial qui va siéger en formation départementale, rien ne changera par rapport à la situation actuelle puisque, aujourd'hui, le conseiller général se rend dans le chef-lieu de son département. Pour le conseiller territorial qui va siéger en formation régionale, les choses ne changeront pas non plus.

Roland Povinelli (SOC). Marseille-Briançon, cinq cents kilomètres !

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Le conseiller régional sérieux se déplace partout. En Aquitaine, comme je l'ai fait, il se rend dans les Pyrénées-Atlantiques, en Dordogne, dans le Lot-et-Garonne... Quant aux conseillers généraux du Lot-et-Garonne, ils viennent dans la capitale, à Bordeaux. Il n'y a pas de problème de transport ! Je le répète, la pauvreté de vos arguments est affligeante !⁸⁰⁷

Marie-Hélène Des Esgaulx ne se contente pas, ici, d'un effort de disqualification. Elle répond pied à pied à l'un des arguments principaux de l'opposition, selon lequel le conseiller territorial serait incapable d'être présent dans l'intégralité de sa circonscription. Il s'agit donc bien d'une véritable contre-argumentation *ad rem*. Elle sert toutefois de fondement à une montée en généralité vers l'*ad personam*, toute entière contenue dans l'adjectif « affligeante ». D'un emploi rare – et donc remarquable –, celui-ci est porteur d'une connotation tellement péjorative qu'il semble sujet à une sorte de transitivité argumentative, par laquelle il paraît s'étendre aux individus dont il qualifie les actes. Seuls des orateurs parfaitement incompetents pourraient s'être faits les défenseurs d'arguments « d'une pauvreté affligeante ». Si bien que l'argumentation de Marie-Hélène Des Esgaulx, pourtant structurée autour d'une série d'arguments *ad rem*, participe également nettement d'une dynamique de disqualification induite par une accusation – implicite – d'incompétence.

2) *Les accusations d'insincérité*

La dynamique de disqualification émerge également au sein de débats parlementaires à travers les accusations d'insincérité. Il s'agit à nouveau de frapper du sceau du soupçon l'intégralité des argumentations adverses, en les faisant paraître non plus erronées, mais hypocrites et trompeuses. Là encore, les exemples de ce type d'accusation ne manquent pas. Les membres du gouvernement et de la majorité cherchent ainsi fréquemment à saper la crédibilité des parlementaires de l'opposition, en relevant les contradictions qui émergeraient entre leurs présents arguments et les propos qu'ils tenaient lorsqu'ils étaient aux responsabilités :

⁸⁰⁷ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.521.

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Je veux dire à nos collègues de gauche que leurs leçons de morale fiscale sont vraiment insupportables au regard des responsabilités qu'ils ont exercées. Si nous assumons nos responsabilités, je constate, en revanche, que vous reniez constamment votre passé, c'est-à-dire le temps où vous étiez la majorité, ce qui vous enlève toute crédibilité. [...] Monsieur Sapin, entre 1997 et 2002, vous aviez tout loisir de vous occuper des niches, mais vous n'avez rien fait ! [...] Le sentiment de culpabilité que vous semblez éprouver aujourd'hui arrive un peu tard, et le fait de vouloir brûler tout ce que vous avez adoré jadis retire toute crédibilité à votre discours.⁸⁰⁸

Philippe Marini (UMP), rapporteur général. La commission est évidemment hostile à cet amendement de suppression, dont la présentation me semble refléter les contradictions habituelles de votre position, madame Bricq. De manière générale, vous nous invitez à faire preuve d'exemplarité et à réduire le déficit public. Mais, dès qu'il s'agit d'examiner les dépenses une par une, qu'elles soient budgétaires, fiscales ou de sécurité sociale, on n'en fait jamais assez ! Quand on prend des mesures de régulation de la dépense, vous les qualifiez systématiquement de régression sociale ! Cela entache malheureusement la crédibilité de votre approche.⁸⁰⁹

On reconnaît dans ces deux exemples l'utilisation d'arguments *ad hominem* circonstanciels. La transition vers une mise en cause de la crédibilité de l'interlocuteur est d'ailleurs parfaitement explicite (« [cela] retire toute crédibilité à votre discours », « cela entache malheureusement la crédibilité de votre approche »). Les deux rapporteurs généraux tentent de montrer que les membres de l'opposition ne feraient pas ce qu'ils disent ni ne diraient ce qu'ils pensent, jetant ainsi le discrédit sur l'intégralité de leurs argumentations.

On pourrait citer nombre d'*ad hominem* utilisés de manière similaire dans les interventions de l'opposition. Mais la spécificité de celles-ci se situe plutôt dans le recours à un autre procédé argumentatif : le procès d'intention. Il consiste à critiquer une proposition sur le fondement, non de ses mérites propres, mais des motivations cachées qui la sous-tendent. Il permet ainsi de disqualifier instantanément l'intégralité de la ligne argumentative de l'adversaire, puisque les véritables raisons à l'appui de la proposition demeurent dans l'ombre :

Roland Povinelli (SOC). Si la droite détenait aujourd'hui vingt des vingt-deux régions, on ne nous aurait pas présenté cette réforme ! La vérité, chers collègues, c'est que ce projet de loi, dont les Français se moquent complètement d'ailleurs, a été déposé pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de contre-pouvoirs dans ce pays, car M. Sarkozy ne les accepte pas !⁸¹⁰

Jean-Pierre Brard (GDR). La nécessité d'une redistribution des richesses créées des plus hauts revenus vers les plus bas se fait chaque jour plus pressante, et les marges de manœuvre permettant d'y parvenir sont nombreuses ; mais votre gouvernement, monsieur le ministre, tel le docteur Faust, a monnayé son âme aux plus fortunés. Vous êtes les affidés des grands actionnaires, des créanciers, des banquiers, des spéculateurs et des nantis, et bien que vous

⁸⁰⁸ Assemblée nationale, séance du 08/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57 A.N. (C.R.), p.3853.

⁸⁰⁹ Sénat, séance du 23/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°64 S. (C.R.), p.5342.

⁸¹⁰ Sénat, séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.501.

abrogiez le bouclier fiscal, le PLFR 2011 suinte le clientélisme. Oui, avec les griffes des privilégiés, vous vous jetez sur les pauvres gens !⁸¹¹

D'après les parlementaires de l'opposition, les arguments avancés par le gouvernement en faveur de la réforme des collectivités territoriales et de la réforme de la fiscalité du patrimoine ne seraient que des mirages masquant des motivations inavouables. Dans le premier cas, il s'agirait de faciliter artificiellement la reconquête des conseils généraux et régionaux par l'UMP ; dans le second, de favoriser les intérêts des personnes fortunées aux dépens des plus pauvres. Ces textes se révéleraient ainsi sous-tendus par une double injustice – électorale et fiscale – qui entrerait en contradiction avec les fondements mêmes de notre démocratie. Le procès d'intention repose sur l'idée que des arguments indicibles ne peuvent être qu'immoraux : en ce sens, il apparaît comme un puissant outil de disqualification.

Les débats parlementaires comportent ainsi de nombreuses séquences orientées par une dynamique de disqualification. Les orateurs ne cherchent pas à y *confronter* les différentes raisons à porter au crédit ou au discrédit des propositions en discussion. Au contraire, ils se contentent d'essayer de *discréditer* les lignes argumentatives de leurs adversaires, en mettant en cause leur compétence ou leur sincérité. Ce type d'échange contrevient ainsi gravement au principe de raison pertinente, qui participe pourtant à fonder normativement le concept même de débat contradictoire.

C- Des séquences fondées sur la réfutation

En dépit de leur indéniable tendance à basculer dans la disqualification, les débats législatifs à l'Assemblée nationale et au Sénat ne peuvent être résumés à leur seul caractère agonistique. Bien au contraire, de nombreuses séquences demeurent structurées par une dynamique de réfutation, dans laquelle les propositions se trouvent au centre des échanges. Ces argumentations ne brillent pas toujours par leur qualité ou leur rigueur : l'action oratoire⁸¹² des parlementaires n'est pas toujours maîtrisée, leurs informations parfois erronées, et il n'est pas rare de les surprendre en flagrant-délit de paralogisme⁸¹³. Il s'agit malgré tout de séquences dans lesquelles les différents points de vue sur un enjeu politique, et les arguments qui les soutiennent,

⁸¹¹ Assemblée nationale, séance du 06/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°55/2 A.N. (C.R.), p.3685.

⁸¹² C'est ainsi que l'on désigne, depuis Aristote, le moment de la prononciation d'un discours.

⁸¹³ Sur ces infractions à la logique formelle (*logical fallacies*), voir *infra*, IV-C, « Favoriser le dévoilement de raisonnements erronés », ainsi que chapitre 1, I-B-2, « De l'élargissement de la notion de délibération à l'appauvrissement de son contenu normatif ».

trouvent l'occasion d'une confrontation publique dans le respect du principe de raison pertinente. En d'autres termes : il s'agit de débats contradictoires, au sens le plus fort de l'expression.

Nous verrons que, si la discussion générale permet la confrontation des principaux arguments pour ou contre le texte en discussion (1), l'examen des articles donne aux parlementaires l'occasion de débattre des différentes dispositions, en détail et individuellement (2).

1) *Assurer la visibilité des principaux arguments : la discussion générale*

La discussion générale est l'occasion, pour le gouvernement et sa majorité comme pour les membres de l'opposition, d'insister sur leurs principaux arguments en faveur ou défaveur d'un texte de loi. Je prendrai pour seul exemple l'examen, à l'Assemblée nationale, de la réforme de la fiscalité du patrimoine contenue dans le premier PLFR pour 2011. Le ministre du budget, François Baroin, et le président socialiste de la Commission des Finances, Jérôme Cahuzac, faisaient évidemment partie des premiers orateurs à prendre la parole dans cette discussion générale – aux côtés des autres membres du gouvernement concernés par ce texte, et des différents rapporteurs. Leurs fonctions respectives leur conféraient la charge d'assurer la présentation initiale des lignes argumentatives adoptées, sur ce texte, par le gouvernement et l'opposition :

François Baroin, ministre. L'acte I de cette réforme est avant tout la suppression du bouclier fiscal, et avec lui, de toute forme de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette suppression poursuit un objectif de justice et d'équité. Nous devons prendre en compte la situation des bénéficiaires actuels du bouclier fiscal de condition modeste, qui sont majoritaires.

La suppression du bouclier ne peut s'envisager sans une profonde réforme du barème de l'ISF. Le bouclier fiscal n'est que l'arrière-petit-fils d'une initiative du gouvernement Rocard qui, en restaurant et modifiant l'impôt de solidarité sur la fortune, avait bien compris qu'à un certain degré de pression fiscale, il devenait confiscatoire. Dans une forme de lucidité un peu contre nature, [les socialistes] ont donc eux-mêmes plafonné cet impôt. Vous ne pouvez pas à la fois contester le bouclier fiscal, souhaiter sa suppression, condamner sa suppression et en refuser les droits d'auteur, puisque vous êtes à l'origine de ce dispositif de plafonnement.

Le gouvernement vous propose donc une simplification de l'ISF, et son adaptation aux réalités économiques. Nous vous suggérons en effet de supprimer la première tranche de l'ISF, qui concerne les ménages possédant un patrimoine net d'une valeur comprise entre 800 000 euros et 1,3 million. Nous proposons ensuite de corriger le barème de l'ISF, qui est devenu non seulement une incongruité française en Europe, mais aussi un réel encouragement à l'expatriation. [...] Au final, le système serait plus simple, plus équitable, moins inquisitorial, et en même temps juste, grâce à une contribution acceptable pour accompagner l'effort de solidarité générale.

Mais la réforme ne peut se concevoir que dans sa globalité. Il était essentiel, pour le gouvernement, de présenter un projet équilibré pour les finances publiques. La réforme ne

pèse que sur les seuls foyers anciennement redevables à l'ISF. Le financement de cette réforme repose donc sur une imposition plus importante des donations et des successions des hauts patrimoines, sur une contribution des non-résidents et sur l'instauration de plusieurs dispositifs de lutte contre l'évasion fiscale internationale. Il n'y a de cadeau pour personne.

La réforme dégagera dans son ensemble et indépendamment de toute ressource exceptionnelle un surcroît de recettes de près de 200 millions d'euros par an. Contraintes d'équilibre pour les finances publiques, contraintes calendaires, contraintes de justice, des contraintes d'équité, contraintes de compétitivité économique et contraintes de périmètre de la réforme. Nous sommes bien là dans un ensemble où il n'y aura ni perdants ni aucun cadeau à personne, mais qui constitue une réforme fiscale d'envergure.

Jérôme Cahuzac (SOC), président de la Commission des Finances. C'est une ample réforme de la fiscalité du patrimoine que le Président de la République nous avait annoncée lors d'une allocution télévisée. Il ne s'agit en réalité que d'une réforme de l'ISF. Un ISF qui ne concerne que 2 % de nos compatriotes, et dont les recettes ne représentent que 0,4 % des recettes fiscales de l'État. Cette réforme n'est donc pas la réforme d'ampleur qui avait été annoncée.

Le gouvernement nous dit qu'elle est équilibrée. Il est possible, à tout le moins, d'en douter.

Le premier motif de doute est naturellement le bouclier fiscal, qui, mes chers collègues, n'est pas supprimé cette année. Il coûtera encore aux finances publiques 550 millions d'euros en 2012 et 200 millions d'euros en 2013. Ne serait-ce que pour cette raison, il est inexact de prétendre que la réforme est équilibrée du point de vue budgétaire.

Une autre erreur d'appréciation porte sur la résidence secondaire. Mes chers collègues, il existe déjà une taxe sur les résidences secondaires des non-résidents, qui rapporte 2 millions d'euros en année pleine. Il faudrait que cette nouvelle taxe rapporte 170 millions d'euros pour que la réforme soit équilibrée. Or les conditions auxquelles cette nouvelle taxe peut être perçue sont beaucoup plus favorables que celles de la taxe actuelle. Je vois donc mal comment, en assouplissant ainsi les conditions d'éligibilité de la nouvelle taxe, on pourrait passer de 2 à 170 millions par an.

Tout ça pour ça ! Car voilà une réforme d'une ampleur finalement très limitée, mais qui, au passage, fait disparaître des recettes : le déficit budgétaire ne pourra donc que s'aggraver. La justice fiscale, au moins, y gagne-t-elle ? Pour ceux de nos concitoyens dont le patrimoine est supérieur à 17 millions d'euros, cette réforme ne changera rigoureusement rien ! Je vois donc mal comment on peut affirmer que la justice fiscale progresse - si du moins la justice fiscale consiste à demander à ceux-là de nos compatriotes de contribuer peut-être davantage que d'autres à nos finances publiques.

Car enfin, on le voit bien, cette réforme n'avait pour but que la suppression du bouclier fiscal. Vous l'avez pourtant défendu, ce bouclier, avec une ardeur tout à fait notable, quitte d'ailleurs à passer parfois d'un argument à l'autre. Vous vous réclamiez de la justice fiscale quand vous défendiez le bouclier fiscal, il y a de cela quelques semaines ou quelques mois ; il me paraît bien difficile de vous en réclamer à nouveau aujourd'hui, quand vous vous apprêtez à le supprimer. Choisissez ! Mais il est sûr qu'à un de ces moments il ne s'agissait pas de justice, mais bien d'injustice fiscale.⁸¹⁴

François Baroin et Jérôme Cahuzac développent ici des argumentations purement *ad rem*, fondées principalement sur le recours massif aux données chiffrées. On distingue certes l'utilisation, par chacun des deux orateurs, d'un argument *ad hominem* venant souligner les contradictions adverses (« *Vous ne pouvez pas à la fois contester le bouclier fiscal et en refuser les droits*

⁸¹⁴ Séance du 06/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°55 A.N. (C.R.), p.3663-3672. Ces deux interventions étant très longues, j'ai été contraint d'y effectuer de nombreuses coupes. Ces extraits ne traduisent donc pas la grande précision des argumentations, qui sont chacune étayées de nombreuses données fiscales et économiques.

d'auteur, puisque vous êtes à l'origine de ce dispositif de plafonnement » ; « *Vous vous réclamez de la justice fiscale quand vous défendiez le bouclier fiscal ; il me paraît bien difficile de vous en réclamer à nouveau quand vous vous apprêtez à le supprimer* »). Mais contrairement aux exemples cités plus haut, il s'agit ici d'*ad hominem* logiques, mettant moins en cause la crédibilité des adversaires que la rigueur interne de leur raisonnement. Loin d'être utilisés pour économiser un effort d'argumentation en tentant de jeter l'opprobre sur les interlocuteurs eux-mêmes, ils fonctionnent au contraire en complément d'arguments et contre-arguments *ad rem*. Ceux-ci ne manquent pas de se répondre d'une intervention à l'autre. Face au tryptique « une réforme d'ampleur, juste et intégralement financée » développé par François Baroin, Jérôme Cahuzac met en avant l'exact négatif d'un texte « très limité, qui fait disparaître des recettes et ne contribue pas à la justice fiscale ». Dans la suite de la discussion générale, on retrouve ces principaux arguments dans les interventions de nombreux députés de la majorité ou de l'opposition. Ils s'y révèlent généralement plus succincts et moins précis, mais pour autant inchangés.

L'existence d'un tel parallélisme argumentatif dès les premières minutes de l'examen en séance publique ne doit pas surprendre. Les acteurs du débat parlementaire avaient eu, auparavant, de nombreuses occasions de prendre connaissance de leurs argumentations respectives – notamment lors des discussions en commission, dont j'ai eu l'occasion de souligner le rôle de « coordination » au sein du travail législatif⁸¹⁵. Au moment où s'ouvre la discussion générale d'un texte de loi clivant, les lignes argumentatives sont donc déjà fermement établies. Les adversaires connaissent parfaitement leurs positions et leurs stratégies mutuelles, ils ont eu le temps de s'y adapter, et de déterminer les arguments qui leur semblaient les plus efficaces. La discussion générale leur permet de mettre librement en avant ces éléments majeurs. De surcroît, elle peut se prolonger très longtemps, si les parlementaires en décident ainsi. Entre les présentations initiales des membres du gouvernement, des rapporteurs et éventuellement des présidents de commission, les prises de parole initiales des représentants de chaque groupe, la multiplication des interventions, la présentation des différentes motions préalables, les réponses des ministres, les inéluctables rappels au règlement et la possibilité de prolonger cette discussion par des prises de parole préalables sur l'article 1, il arrive fréquemment que plusieurs jours s'écoulent avant que les parlementaires puissent passer à l'examen des dispositions du texte. Lors de ces longues discussions générales, les orateurs ont ainsi tout le loisir d'insister sur les arguments qui leur semblent le mieux à même d'emporter la conviction des auditeurs. Un téléspectateur occasionnel – ou, mieux, un journaliste – peut saisir les échanges au vol, il n'aura probablement besoin que de quelques minutes pour comprendre la position générale des

⁸¹⁵ Voir chapitre 3, II-B-4, « Les commissions parlementaires, entre coopération et coordination ».

différentes formations sur le texte en discussion. Les argumentations gagnent ainsi en accessibilité ce qu'elles perdent – temporairement – en richesse et en précision. Car les débats parlementaires ne sont pas uniquement le vecteur d'une vulgarisation des problèmes publics. A travers l'examen article par article, la procédure législative permet au contraire d'acquérir une connaissance détaillée des désaccords soulevés lors de l'élaboration de la législation.

2) Favoriser une compréhension précise des désaccords : l'examen article par article

La discussion générale organise ainsi une confrontation des principaux arguments à porter au crédit ou au discrédit du texte examiné. J'ai déjà montré qu'il n'était pas rare de voir les parlementaires réutiliser régulièrement ces arguments tout au long de l'examen du texte, afin de donner aux auditeurs occasionnels la possibilité d'en prendre connaissance malgré une écoute peu assidue des débats⁸¹⁶. Mais la discussion article par article est également l'occasion de voir les orateurs déployer des argumentations contradictoires très précises sur chacune des mesures clivantes du texte. Je prendrai ici l'exemple de l'examen, au Sénat, de la réforme des collectivités territoriales. On a vu maintes fois que ce texte soulevait un désaccord fondamental entre la majorité et l'opposition concernant la création des conseillers territoriaux. La discussion générale s'était focalisée presque intégralement sur cette question, de même que l'examen de l'article 1 – qui, à eux deux, occupèrent près de la moitié des débats. Il ne s'agissait pourtant pas de l'unique point d'achoppement du texte. Les sénateurs de l'opposition manifestaient également un ferme rejet de l'article 35, qui entendait fixer les principes d'une future loi devant préciser la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales. En plus d'être dénoncée comme peu normative, cette disposition faisait craindre à une suppression de la clause de compétence générale. Alors qu'elle avait été largement éclipsée lors de la discussion générale par la création des conseillers territoriaux, cette mesure fit néanmoins l'objet d'un débat extensif à l'occasion de l'examen de l'article correspondant. De nombreux sénateurs de l'opposition s'exprimèrent, parmi lesquels Jean-Pierre Sueur et Jean-Claude Peyronnet, dont les interventions résument une grande partie des arguments utilisés. Si le gouvernement resta longtemps silencieux, le ministre de l'espace rural, Michel Mercier, apporta néanmoins une réponse argumentée lors de l'examen des amendements de suppression :

Prises de parole préalables sur l'article 35 :

Jean-Pierre Sueur (SOC). L'intitulé du titre IV comporte le mot « clarification » : apprécions donc la clarté qui se dégage de l'article 35, tel qu'il a été adopté par la commission...

⁸¹⁶ Voir *supra*, I-B-2, « A l'Assemblée nationale : des redondances systématiques ».

Son premier alinéa prévoit que, « dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements ».

Mes chers collègues, voilà une disposition parfaitement inutile ! Monsieur le ministre, pourquoi voter une loi renvoyant à une autre loi qui nous sera présentée dans un délai de douze mois ? Ensuite, le deuxième alinéa de l'article 35 prévoit que « la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ». Je félicite l'auteur du « en principe exclusivement » ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*) Cette locution n'a aucune valeur juridique. Écartons donc de la loi, mes chers collègues, une telle littérature !

Enfin, le cinquième alinéa, aux termes duquel « la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets », est tout aussi merveilleux ! On pourrait restreindre la pratique des financements croisés aux projets de grande envergure - encore faudrait-il préciser ce que recouvre ce terme. Mais, en l'occurrence, elle sera possible dès lors qu'un projet aura une envergure, qu'elle soit grande, moyenne ou petite... Peut-on parler d'une pratique des financements croisés « encadrée » dans ces conditions ? Cela n'a vraiment aucun sens ! J'espère, mes chers collègues, que vous serez convaincus que nous ne saurions voter un texte aussi mal rédigé.

[...]

Jean-Claude Peyronnet (SOC). À l'instar de nombre d'intervenants, j'estime que la clause de compétence générale, c'est la liberté, c'est la marge d'adaptation des collectivités aux spécificités du territoire, c'est leur capacité d'action et d'innovation : il en est ainsi depuis le XIX^e siècle. Si elle est supprimée, tout le monde fera partout la même chose.

Comment faut-il interpréter la dernière phrase de l'article 35, aux termes de laquelle le « rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé » ? Si l'on vise ici l'entretien de la voirie, la distribution d'eau, l'assainissement, la réalisation d'équipements sportifs, ces actions s'inscrivent pleinement dans l'exercice de la clause générale de compétence. Vous le savez pertinemment, on ne pourra pas se passer de l'intervention du département dans ces domaines, et la clause générale de compétence survivra donc à travers de multiples exceptions. Voilà qui ne simplifiera guère le fonctionnement de nos institutions ! Par conséquent, mieux vaudrait, compte tenu surtout des non-dits et des inquiétudes qu'il suscite, supprimer purement et simplement cet article, et passer à autre chose !

Avis du gouvernement sur les amendements de suppression déposés sur l'article 35 :

Michel Mercier, ministre. Je voudrais simplement faire observer à M. Sueur que renvoyer dans un article à une loi à venir n'est pas particulièrement original. Ainsi, sur le même sujet, l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 prévoyait déjà que des lois détermineraient la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État... (*Nouveaux sourires.*)

Il s'agit non pas de réinventer l'eau chaude, mais d'établir un inventaire des dispositions relatives aux compétences déjà en vigueur, qui sont réparties dans des lois diverses. En de très nombreuses occasions, au détour du vote d'un texte, telle ou telle compétence a été attribuée à la commune, au département ou à la région. Pour mener à bien cette tâche de clarification des compétences, il faut tracer un certain nombre de directions. Tel est l'objet de l'article 35. Le gouvernement aurait très bien pu travailler sans qu'aucun cadre ne soit fixé à son action.

L'article 72 de la Constitution habilite le législateur à déterminer les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales. Je ne veux pas que le Parlement abdique ce pouvoir ! Le législateur va donc encadrer le travail du gouvernement en matière de répartition et de mise en cohérence des compétences. En outre, l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 prévoyait que « chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions » : c'est la définition même des compétences exclusives.

Nous entendons également respecter le cadre fixé par l'arrêt « commune de Mons-en-Barœul » du Conseil d'État, rendu le 29 juin 2001 : une collectivité ne peut intervenir que sous

réserve que la compétence en cause n'ait pas déjà été dévolue par la loi à une autre collectivité publique.

Le gouvernement, par l'article 35, n'entend rien faire qui ne soit conforme à l'article 72 de la Constitution, à la jurisprudence du Conseil d'État et aux préconisations du rapport de la mission Belot. Par conséquent, je ne peux que m'opposer à la suppression de cet article.

Explication de vote sur les amendements de suppression déposés sur l'article 35 :

Nicole Borvo Cohen-Seat (CRC). Monsieur le ministre, la question des compétences des collectivités territoriales n'est pas aussi tranchée que vous l'affirmez, puisque le comité Balladur a longuement débattu de l'interprétation de l'article 72 de la Constitution.

Présentation de l'amendement n°442 déposé sur l'article 35 :

Jean-Pierre Sueur (SOC). Vous avez cité, monsieur le ministre, l'arrêt « commune de Mons-en-Barœul » du Conseil d'État, rendu le 29 juin 2001, mais en en donnant une interprétation que je ne partage pas ! En effet, en l'occurrence, le juge administratif a estimé que la clause générale de compétence n'habilitait le conseil municipal à statuer sur les questions d'intérêt public communal que sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques. Cela est très clair : le Conseil d'État reconnaît donc l'existence d'une clause de compétence générale, sous réserve de la prise en compte d'une loi spécifique. Ainsi, une commune qui interviendrait dans un collège excéderait les pouvoirs que lui donne la clause générale de compétence, la loi ayant attribué de manière spécifique la responsabilité des collèges aux départements.⁸¹⁷

On voit que, si la discussion générale avait en grande partie laissé ce désaccord dans l'ombre, l'examen de l'article 35 fut l'occasion d'une présentation extensive des arguments en sa faveur et en sa défaveur, au cours d'un débat marqué à la fois par de nombreuses redondances argumentatives et par le recours exclusif à une dynamique de réfutation – l'intégralité de ces arguments demeurant strictement *ad rem*. Il suscita ainsi, au Sénat, un authentique débat contradictoire sur des dispositions qui avaient, jusqu'alors, été largement éclipsées par des arguments plus généraux sur la réforme gouvernementale.

Ces échanges se révèlent, en outre, moins *statiques* que la discussion générale, dans laquelle les interlocuteurs ignoraient très largement leurs arguments et contre-arguments mutuels. Loin de s'adapter d'intervention en intervention, les argumentations continuaient de se répéter de manière inchangée, d'un bout à l'autre de la séquence. Il s'agit d'ailleurs d'une caractéristique largement induite par la procédure législative. Lors de la discussion générale, les parlementaires ne peuvent intervenir qu'une seule fois ; les tours de parole sont distribués à l'avance, et les discours préparés en amont ; le gouvernement ne répond traditionnellement qu'au terme de toutes les interventions... autant d'éléments qui tendent à favoriser des argumentations très statiques. En revanche, l'examen des articles se révèle davantage *interactif*, notamment parce que les modalités de prise de parole y sont *de facto* plus souples. Dans cet exemple, Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-Pierre Sueur ont pu utiliser les explications de vote, et même la présentation

⁸¹⁷ Séance du 04/02/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°12 S. (C.R.), p.1082-1091. Ces interventions étant très longues, j'ai été contraint d'y effectuer de nombreuses coupes.

d'un amendement ultérieur, pour répondre avec précision aux contre-arguments développés par Michel Mercier. En dépit d'un certain degré de redondance, les discussions sur les articles sont donc également l'occasion d'une confrontation davantage dynamique et interactive des lignes argumentatives. Il n'est pas rare que les parlementaires y initient de véritables dialogues, entre eux ou avec les membres du gouvernement, dans lesquels les argumentations sont malgré tout destinées à la conviction d'un auditoire tiers.

On retrouve une configuration similaire à l'occasion des deux autres lectures qui, au sein du corpus de textes étudiés, on fait l'objet de vastes séquences contradictoires. En ce qui concerne l'examen de la réforme des collectivités territoriales à l'Assemblée nationale, les députés se focalisèrent aussi avant tout, lors de la discussion générale, sur la question des conseillers territoriaux. L'article 35 leur donna cependant l'occasion de confronter leurs positions sur la question de la clause de compétence générale, tandis que l'article 8 leur permit de débattre de la création des communes nouvelles – qui, contrairement à ce qui s'était produit au Sénat, faisait à l'Assemblée nationale l'objet de vives divergences entre opposition et majorité. Il en fut de même pour l'examen, par les députés, de la réforme de la fiscalité du patrimoine portée par le premier PLFR pour 2011. La discussion générale se focalisa sur des considérations très englobantes concernant le bouclier fiscal et l'ISF. L'examen des articles fut toutefois l'occasion, pour les membres du gouvernement et de la majorité comme de l'opposition, de confronter leurs arguments sur chacune des mesures constitutives de ce dispositif fiscal (consolidation des pactes Dutreil, autoliquidation du bouclier fiscal, augmentation du délai de rappel des donations, création d'une exit tax...), mais également sur les diverses alternatives proposées par les parlementaires (intégration des œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF, création d'une tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu, suppression du dispositif de bénéfice mondial consolidé...).

Il apparaît ainsi que, non seulement les débats parlementaires permettent la confrontation des principaux arguments à porter au crédit et au discrédit d'un texte clivant, mais ils réservent également une place à l'examen contradictoire, détaillé et davantage interactif des différentes dispositions. Le déploiement d'une dynamique de réfutation lors de la discussion générale et lors de l'examen des articles assure par là même que les différentes dimensions du désaccord soulevé par un texte clivant auront été, au terme de la procédure législative, explorées et présentées dans leur intégralité.

D- La contradiction parlementaire : règle ou exception ?

Une dernière incertitude demeure en suspens : celle de la proportion d'interactions fondées sur la réfutation au sein des séquences structurées par une confrontation de positions diamétralement opposées, par comparaison avec les échanges orientés dans une perspective de disqualification. Il deviendrait en effet difficile, si les argumentations *ad rem* se révélaient l'exception plutôt que la règle, de considérer la dynamique contradictoire comme une dimension intrinsèque du débat parlementaire.

Cette interrogation se révèle toutefois largement sans objet. On trouve certes quelques séquences homogènes au sein d'argumentations *pro et contra*, fondées intégralement sur un effort de réfutation ou de disqualification – les pages précédentes en donnent d'ailleurs un certain nombre d'exemples. Mais dans l'immense majorité des cas, ces deux dynamiques se trouvent en réalité entremêlées. Les arguments *ad personam* sont ainsi fréquemment mobilisés comme un élément supplémentaire au sein d'argumentations largement *ad rem*. Inversement, les – rares – interventions orientées principalement par une entreprise de disqualification ménagent généralement une place pour quelques éléments de réfutation, que ceux-ci servent de fondement à une montée vers la mise en cause personnelle – on en a vu un exemple avec l'intervention de Marie-Hélène Des Esgaulx –, ou de prétexte à la prise de parole. Cette situation est, il est vrai, loin d'être idéale du point de vue de la théorie politique. Elle ne contredit toutefois pas les exigences normatives du débat contradictoire telles qu'elles ont été dégagées par Bernard Manin, qui concède lui-même :

Il est probablement difficile d'exclure complètement les raisons non pertinentes – c'est-à-dire les raisons non liées à la substance de la politique débattue – au moment d'organiser un débat délibératif. Mais le principe reste valide : la présence de raisons non pertinentes devrait être réduite autant qu'il est possible.⁸¹⁸

Ces précisions étant apportées, il y aurait lieu désormais de quantifier la proportion des débats *contradictaires*, au sens le plus fort du terme, au sein des débats parlementaires. Hélas, la méthodologie retenue dans cette étude, fondée largement sur une analyse inductive des argumentations, ne permet pas de procéder à une telle mesure. Celle-ci n'aurait d'ailleurs que peu de sens, tant elle semble susceptible d'évoluer au fil des séances, des textes, des orateurs, et probablement des législatures. L'analyse fine des trois débats dans lesquels une dynamique

⁸¹⁸MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *op.cit.*, p.111.

contradictoire a émergé – examen de la réforme des collectivités territoriales dans les deux assemblées, et de la réforme de la fiscalité du patrimoine à l'Assemblée nationale – semble toutefois indiquer que celle-ci constitue une dimension notable et régulière des débats parlementaires.

Les dernières pièces du puzzle sont donc désormais imbriquées. De nombreuses séquences au sein des débats parlementaires sont centrées sur la confrontation des arguments à porter au crédit ou au discrédit des différentes propositions émergeant dans le cadre de l'élaboration de la législation, dans la perspective de la conviction d'un auditoire tiers, et dans le respect du principe de raison pertinente. En d'autres termes, le débat contradictoire constitue bien une dimension intrinsèque des débats parlementaires – et avant tout des échanges se déployant dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Il s'agit, en soi, d'un résultat empirique fondamental pour les études délibératives. Il montre que la confrontation publique d'arguments opposés, loin de n'être qu'un projet à construire dans la perspective de l'avènement d'une démocratie délibérative, constitue au contraire *déjà* une dimension de notre système institutionnel. Il ne reste alors plus qu'à déterminer si ces débats contradictoires sont effectivement susceptibles de jouer le rôle que leur attribue la théorie politique : permettre aux citoyens de se former une opinion propre et éclairée sur l'ensemble des enjeux politiques majeurs.

IV- Les vertus du débat contradictoire

Il vient d'être établi qu'une partie des débats parlementaires peuvent être considérés comme de véritables « débats contradictoires » – au sens que les théories de la délibération affectent à ce terme. Les hémicycles du Sénat et, surtout, de l'Assemblée nationale apparaissent ainsi comme des laboratoires naturels, dans lesquels il est possible d'interroger empiriquement la conformité du principe du débat contradictoire avec les vertus que lui prête la théorie politique.

La confrontation publique d'arguments opposés a pour objectif de permettre aux citoyens de se former une opinion critique et éclairée sur les principaux enjeux politiques. Il me semble que ce projet global peut être décomposé en trois dimensions : les débats contradictoires sont sensés faciliter la compréhension de données complexes (A), favoriser la mise en balance des argumentations (B) et contribuer au dévoilement des raisonnements erronés (C).

A- Faciliter la compréhension de données complexes

1) Hypothèse théorique

Parmi les principaux obstacles empêchant les citoyens d'investir les questions politiques, on trouve en premier lieu la nécessité de disposer d'un savoir technique à la fois très divers et très spécialisé. Peu d'individus sont en effet à même de se repérer tout à la fois dans les droits sociaux et fiscaux, de manipuler les codes du travail et de la consommation, de connaître les méandres de l'administration publique aussi bien que les principales institutions privées. Le débat contradictoire possède, à ce titre, un rôle *pédagogique* essentiel : rendre accessible à des non-spécialistes, et même à de complets béotiens, la compréhension de problèmes mettant en jeu des données complexes.

2) Validation empirique

a- Les débats de pédagogues

L'étude des séquences contradictoires au sein des débats parlementaires révèle qu'un tel objectif est parfaitement susceptible d'être atteint par la confrontation d'arguments *pro et contra* dans la perspective de l'existence d'un auditoire tiers, que les différents orateurs cherchent à

convaincre. En premier lieu, les parlementaires ont fréquemment manifesté le souci d'explicitier les termes techniques qu'ils employaient :

Sur les modalités d'élection des conseillers territoriaux (Assemblée nationale, réforme des collectivités territoriales) :

Bruno Le Roux (SRC). Je rappelle que c'est par amendement que nous avons eu connaissance du mode de scrutin. Quant au tableau des effectifs, nous en avons pris connaissance par voie d'amendement déposé au titre de l'article 88, c'est-à-dire, pour ceux qui nous écoutent, au dernier moment, lors d'une réunion qui ne permet aucune véritable observation ou analyse. Nous sommes donc contraints d'effectuer ici, en séance, un travail qui n'a pu être mené à bien auparavant⁸¹⁹.

Sur la proposition, déposée par plusieurs députés socialistes, d'abaisser le niveau de l'abattement proportionnel sur le montant des dividendes perçus (Assemblée nationale, PLFR 2011) :

Sandrine Mazetier (SRC). Des parts importantes des bénéficiaires enregistrés ne sont soumises à aucune imposition. C'est notamment le cas des bénéficiaires enregistrés dans le cadre de plus-values de cessions de parts d'entreprises détenues depuis plus de deux ans. L'exonération quasi totale de ces plus-values, du fait de la « niche Copé » - dont il faut rappeler ce qu'elle est, afin de permettre aux électeurs de se déterminer en étant pleinement éclairés sur les intentions de Jean-François Copé - rend totalement injustifiée l'application, ensuite, d'un abattement de 40 % sur les dividendes qui pourraient être distribués à raison du bénéfice qu'elles constituent⁸²⁰.

Sur la proposition, déposée par le député UMP Olivier Carré, de reporter la date butoir d'une année pour que les SCPI puissent fusionner dans des OPCI (Assemblée nationale, PLFR 2011) :

Jean-Pierre Brard (GDR). Je me mets à la place des personnes qui sont dans les tribunes et qui doivent se demander dans quelle langue nous parlons alors que nous évoquons le dispositif qui doit s'éteindre, le règlement de l'AMF, les OPCI, etc. Heureusement, notre collègue Olivier Carré explique que toutes ces choses très techniques ne représentent qu'une poignée de cacahuètes, peut-être quelques millions d'euros. Voyez que disant cela, nous rendons tout de suite votre propos plus clair. Je suis sûr que les personnes qui suivent les débats sur internet ou depuis les tribunes comprennent alors que vous beurrez la tartine des privilégiés⁸²¹.

Dans ces séquences, les députés manifestent clairement la volonté d'explicitier le sens d'un terme technique (« *déposé au titre de l'article 88, c'est-à-dire au dernier moment* »), afin que les auditeurs puissent suivre plus aisément les débats (« *permettre aux électeurs de se déterminer en étant pleinement éclairés* »). S'il existe de nombreux cas similaires au sein du corpus étudié, il est vrai que ce souci de clarification n'est en rien systématique. De nombreuses séquences, pourtant manifestement inscrites dans une perspective contradictoire, pullulent ainsi d'expressions dont l'immense majorité des citoyens ignore probablement la signification, sans qu'elles ne fassent pour autant l'objet d'un effort de définition. Les exemples cités ici montrent malgré tout que l'existence d'un

⁸¹⁹ Séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/2 A.N. (C.R.), p.3659.

⁸²⁰ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4015.

⁸²¹ *Ibid.*, p.4002. Si la remarque de Jean-Pierre Brard peut sembler ambiguë à l'écrit, l'enregistrement vidéo laisse peu de doutes sur ses intentions. Le ton sur lequel est prononcé l'expression « une poignée de cacahuètes, peut-être quelques millions d'euros » inscrit clairement celle-ci dans le registre de l'antiphrase. Pour le député Brard, derrière un amendement présenté comme mineur et technique, se cacherait donc en réalité un cadeau supplémentaire aux personnes fortunées, porteuses d'intérêts au sein des SCPI.

auditoire tiers, dont la conviction représente l'enjeu du débat, peut effectivement inciter les orateurs à rendre davantage accessibles des argumentations très spécialisées.

Outre cet effort de définition, la volonté pédagogique des parlementaires s'incarne par ailleurs dans la fréquente métaphorisation des argumentations. La métaphore est en effet une figure du discours particulièrement riche, susceptible d'innombrables utilisations argumentatives – création d'un effet de présence, passage à l'implicite, etc. L'une de ses propriétés les plus notables est toutefois de permettre la condensation des arguments et, par là-même, leur simplification⁸²². Les députés ont fréquemment témoigné d'un tel emploi au cours de leurs prises de parole en séance publique. La réforme des collectivités territoriales fit notamment l'objet d'un effort de métaphorisation spécifique. Pour en justifier le fondement, le Président de la République avait initialement avancé la nécessité de simplifier le « mille-feuille territorial », dont la complexité constituerait un frein à la vitalité économique du territoire. Nous avons vu que le projet de loi déposé au Sénat renonçait toutefois à supprimer un échelon de l'organisation territoriale, tout en ajoutant de nouvelles catégories d'intercommunalités et de communes. Les parlementaires de l'opposition s'empressèrent de railler cette contradiction, en filant largement la métaphore pâtissière :

Jean-Michel Baylet (RDSE). Certes, messieurs les ministres, vous vous retranchez derrière l'argument fallacieux du fameux « millefeuille ». Outre le fait que ce constat est faux, la création des métropoles et des pôles métropolitains ne permet pas de simplifier l'organisation administrative territoriale. C'est une véritable pièce montée que vous nous proposez !⁸²³

Pierre-Yves Collombat (SOC). Le millefeuille territorial aux couches bien identifiables est mort, place au *pudding* territorial où tout se mêle : communes et intercommunalités, régions et départements, métropoles et départements, métropoles et régions.⁸²⁴

Jacques Mézard (RDSE). Vous nous fabriquez un millefeuille plus épais, mais avec moins de sucre : nous n'aurons ni la simplification fiscale, ni la simplification territoriale.⁸²⁵

Patrick Roy (SRC). J'ai tenté ce week-end d'expliquer à mes administrés en quoi consiste cette réforme des collectivités. Quand je leur ai dit que vous vouliez simplifier le mille-feuille, ils ont voulu savoir ce qui allait être supprimé. J'ai alors dû leur dire que vous n'alliez rien supprimer, mais au contraire rajouter les métropoles, les pôles métropolitains, les « métropoles Pinocchio » et les communes nouvelles. Stupéfaction générale ! « C'est pourtant vrai, leur ai-je dit. Nous avons affaire à des gourmands qui s'apprêtent à créer un maxi-millefeuille, sur le modèle du maxi-burger ! ». ⁸²⁶

Frédérique Massat (SRC). Le millefeuille s'est transformé en gloubi-boulga. Pour ceux qui ne seraient pas des adeptes de Casimir et de l'île aux enfants, permettez-moi de vous rappeler

⁸²² PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation, op.cit.*, p.534-549.

⁸²³ Sénat, séance du 19/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°4 S. (C.R.), p.264.

⁸²⁴ *Ibid.*, p.284.

⁸²⁵ *Ibid.*, p.285.

⁸²⁶ Assemblée nationale, séance du 31/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°50/2 A.N. (C.R.), p.3861.

la recette du gloubi-boulga : de la confiture de fraises, des bananes mûres à point, bien écrasées, du chocolat râpé, de la moutarde de Dijon très forte, une saucisse de Toulouse crue mais tiède, quelques anchois et un peu de crème chantilly, soit un mélange confus de divers ingrédients, à l'image de votre réforme, qui, au final, donne une bouillie indigeste, dénaturée, illisible pour le citoyen, pleine d'inconnues pour la nouvelle structure territoriale, brouillant les cartes sur le plan de la citoyenneté et pénalisant la parité.⁸²⁷

Il est intéressant de remarquer que, dans ces différentes interventions, les images culinaires sont utilisées pour condenser des arguments très différents. La réforme des collectivités territoriales aggraverait ainsi l'empilement des différents échelons territoriaux (Jean-Michel Baylet, Patrick Roy), participerait au brouillage de leurs compétences (Pierre-Yves Collombat), accentuerait la complexité de leur financement (Jacques Mézard) et nuirait à l'intelligibilité de leur organisation par les citoyens (Frédérique Massat). Ici, la métaphorisation de l'argumentation est très loin de n'être qu'une simple ornementation stylistique. Les membres de l'opposition utilisent, au contraire, les analogies comme des outils permettant de favoriser la compréhension des conséquences potentielles de la réforme par les auditeurs, qui seraient davantage coutumiers de l'étal de leur boulangerie que des méandres du code des collectivités territoriales.

Si cet usage de la métaphore est très fréquent au sein de l'argumentation parlementaire, certains orateurs s'en sont fait une véritable spécialité. C'est notamment le cas du député GDR Jean-Pierre Brard, dont nous avons déjà pu constater, au fil des exemples précédemment cités, qu'il était particulièrement sensible à la vertu pédagogique du débat parlementaire⁸²⁸. Lors de l'examen du premier PLFR pour 2011, il n'eut de cesse de reformuler ses argumentations en termes analogiques, pour faciliter leur compréhension par les membres de l'auditoire extérieur :

Jean-Pierre Brard (GDR). Je vais faire un peu de pédagogie politique, à l'intention des journalistes et des personnes qui assistent à nos débats depuis les tribunes - bref, à l'intention de l'opinion publique. Est-il vrai, monsieur le ministre, que le gouvernement va demander aux riches de mettre 600 millions d'euros sur la table, tandis qu'il leur donnera 1,8 milliard d'euros sous la table ?⁸²⁹

Sur la proposition, déposée par le député UMP Hervé Mariton, de relever la réduction d'ISF pour enfants à charge :

Jean-Pierre Brard (GDR). Je veux ajouter ma voix au chœur de protestations de mes collègues. Les gens qui ont déjà les poches pleines sont-ils à ce point âpres au gain et mesquins qu'ils osent tendre la main - ou que vous la tendiez pour eux, monsieur Mariton - pour obtenir ces 300 petits euros ?⁸³⁰

⁸²⁷ Assemblée nationale, séance du 27/05/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°48/2 A.N. (C.R.), p.3645.

⁸²⁸ Sa profession d'instituteur n'y est probablement pas étrangère. Plus généralement, le fait que le corps enseignant soit l'un des mieux représentés au sein des assemblées législatives favorise, probablement, l'émergence de cette rhétorique pédagogique lors des séquences d'argumentations contradictoires.

⁸²⁹ Séance du 07/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°56/2 A.N. (C.R.), p.3769.

⁸³⁰ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59 A.N. (C.R.), p.3973.

Jean-Pierre Brard (GDR). En ce qui concerne l'autoliquidation, les personnes qui nous regardent doivent se demander de quoi nous parlons. Eh bien, avec elle, on autorise les plus riches à manger la tête dans l'auge à l'heure qui leur convient. Vous savez d'ailleurs que, parfois, quand on a de l'appétit, on peut manger plus qu'il n'était prévu !⁸³¹

Ces exemples sont précieux, en ce que le lien entre utilisation de la métaphore et simplification du propos à destination de l'auditoire extérieur s'y trouve tracé explicitement (« *un peu de pédagogie politique* » ; « *les personnes qui nous regardent* »)⁸³². Ils montrent bien que, pour certains parlementaires au moins, l'utilisation d'analogies lors des séquences contradictoires ne relève ni du hasard, ni de l'instinct, mais participe au contraire d'un effort conscient de pédagogie à destination des auditeurs des débats.

Il importe, me semble-t-il, d'insister sur la portée de telles observations. Elles ne permettent pas de conclure, d'une manière générale, que les parlementaires témoignent d'un effort particulier de pédagogie lors des séquences contradictoires. En revanche, elles montrent de manière très claire que la confrontation publique d'arguments opposés, dans la perspective d'emporter l'adhésion d'un auditoire extérieur au débat, est effectivement *susceptible* d'amener les interlocuteurs à adapter leurs argumentations pour faciliter la compréhension des non-spécialistes. Un tel résultat trouve d'ailleurs, dans l'étude des débats ne se déroulant pas sous le regard d'auditeurs tiers, un élément supplémentaire de confirmation.

b- Les débats de spécialistes

Au sein des commissions parlementaires – où l'examen législatif des textes se déroule à huis clos –, les parlementaires n'ont *a priori* aucune raison d'introduire des éléments de pédagogie au sein de leurs propos, puisqu'ils ne débattent pas sous l'œil d'un auditoire extérieur. Ainsi, alors que la réforme des collectivités territoriale a suscité au Sénat le déploiement de nombreuses métaphores « pâtisseries » en séance publique – principalement utilisées par les membres de l'opposition pour condenser leurs arguments contre le texte –, on n'en retrouve aucune trace lors des réunions de commission. Les discussions y furent au contraire denses et techniques, au point d'être souvent difficiles à suivre pour l'auditeur peu familier de la politique territoriale que j'étais à l'époque.

Les commissions de l'Assemblée nationale présentent une configuration davantage contrastée, mais qui ne sort pas pour autant de ce schéma. J'ai déjà rappelé qu'elles ont pour particularité d'assurer un rôle de « coordination » au sein du travail parlementaire : députés et

⁸³¹ *Ibid.*, p.3983.

⁸³² On retrouve d'ailleurs cette caractéristique dans une autre intervention de Jean-Pierre Brard, citée quelques pages plus haut (« *les personnes qui suivent les débats [...] comprennent alors que vous beurrez la tartine des privilégiés* »).

membres du gouvernement les utilisent fréquemment pour tester leurs argumentations, et mesurer la détermination de leurs adversaires. Il est fréquent, particulièrement au début de l'examen d'un texte clivant, de voir les orateurs y prononcer de véritables brouillons de leurs interventions en séance publique – et qui ne sont, à ce titre, pas dénués de procédés pédagogiques. Une anecdote, observée lors de l'examen de la réforme de la fiscalité du patrimoine par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, me semble particulièrement éclairante. Alors que le député socialiste Henri Emmanuelli entrait dans la salle de réunion, il s'arrêta devant les assistants des groupes d'opposition, et leur lança bien fort : « Nous sommes face à la marche des privilégiés, que nous ne parvenons pas à arrêter ! ». Constatant leur enthousiasme modéré, il continua son chemin, mais fit halte une nouvelle fois lorsqu'il arriva à hauteur du député François Hollande. Il mit la main sur l'épaule de celui-ci, et répéta son assertion métaphorique à ses collègues – avec, pour la seconde fois, un succès mitigé. Il me semble clair, ici, qu'Henri Emmanuelli utilisait précisément la réunion de commission pour tester l'efficacité d'une analogie, dans la perspective de préparer le débat en séance publique. Il n'est d'ailleurs guère surprenant, considérant les réactions dubitatives de ses collègues, que l'on ne retrouve pas cette formule dans ses interventions au sein de l'hémicycle. Les éléments de pédagogie qui émergent derrière les portes closes des commissions de l'Assemblée nationale demeurent ainsi, paradoxalement, motivés par l'existence d'un auditoire non-spécialiste. Du reste, une fois que les principaux orateurs eurent chacun exprimé leur position de principe lors de cette réunion de la Commission des Finances, les échanges se départirent de tout élément de pédagogie, pour se faire subitement beaucoup plus denses et techniques.

Un dernier cas, particulièrement intéressant, doit encore être examiné : il s'agit de l'examen, dans l'hémicycle du Sénat, de la réforme de la fiscalité du patrimoine. Nous avons vu que ce débat ne comportait pas la moindre redondance argumentative, ce qui m'a permis de conclure à l'absence de tout auditoire tiers. Loin de se disputer le soutien des électeurs, les sénateurs semblaient au contraire chercher à explorer les frontières de leurs désaccords, afin d'identifier les pommes de discorde irréductibles, mais aussi les éventuels points d'accord ou de rapprochement⁸³³. A ce détail près pourtant, l'examen sénatorial du premier PLFR pour 2011 semble bien présenter toutes les caractéristiques du débat contradictoire. Deux positions antagonistes y ont été confrontées publiquement, l'opposition ayant fait valoir son refus catégorique de la réforme fiscale. Le principe de raison pertinente fut quant à lui rigoureusement respecté : toutes les interventions étaient centrées précisément sur l'article ou l'amendement en

⁸³³ Voir *supra*, I-A-3, « Au Sénat : une pratique moins courante ».

discussion, et orientées dans une perspective de réfutation plus que de disqualification. Ce texte soulève donc une question théorique fondamentale : les échanges ont-ils besoin de se dérouler dans la perspective d'un auditoire tiers pour produire les vertus supposées du débat contradictoire ? Est-il nécessaire que les interlocuteurs manifestent la volonté de convaincre ceux qui les écoutent ? La seule application des deux exigences essentielles – confrontation publique de deux positions opposées, respect du principe de raisons pertinentes – ne suffit-elle pas à produire un débat de qualité, permettant aux auditeurs de se forger une opinion éclairée sur l'enjeu en discussion ?

De telles interrogations appellent principalement à une investigation empirique. L'analyse de ce débat montre alors clairement que les sénateurs ne s'y embarrassent d'aucun élément de pédagogie, qu'il s'agisse de définitions ou de métaphorisation. S'il est difficile de démontrer une absence, il existe toutefois un exemple particulièrement significatif : l'amendement n°51 rectifié ter, déposé sur l'article premier du texte par Jean Arthuis, président centriste de la Commission des Finances. Il y propose une véritable alternative à la réforme fiscale du gouvernement, qui se déploie en trois mesures principales : suppression du bouclier fiscal, suppression de l'impôt sur la fortune, création d'une tranche marginale supplémentaire de l'impôt sur le revenu. Cette proposition était déjà bien connue des sénateurs, puisque Jean Arthuis avait coutume, depuis plusieurs années, de la déposer systématiquement en loi de finances initiale – en vain. Il s'agissait ainsi clairement d'un débat entre deux positions opposées et inconciliables : le président de la Commission des Finances savait pertinemment que son amendement serait rejeté, il connaissait les arguments du gouvernement, qui connaissait les siens. Nous nous situons donc bien dans la configuration d'un débat contradictoire, où les seuls individus susceptibles d'être convaincus sont les auditeurs tiers du débat – les interlocuteurs se contentant de jouer leur rôle dans une pièce maintes fois répétée. Malgré cela, l'ensemble de la discussion se révèle particulièrement aride. Je me contenterai ici de reproduire la présentation de Jean Arthuis, ainsi que l'explication de vote de la sénatrice socialiste Nicole Bricq – seule oratrice de son groupe à prendre la parole sur cet amendement :

Jean Arthuis (UC), président de la Commission des Finances. À travers cet amendement, j'ai voulu exprimer une conviction personnelle. [...] Je regrette que l'ISF ne soit pas abrogé et je dépose, en conséquence, comme je l'ai fait ces dernières années, à l'occasion de chaque projet de loi de finances initiale, un amendement présentant un triptyque aménagé, enrichi en quelque sorte d'un certain nombre de propositions que vous avez inscrites dans votre texte.

Je considère que mon attente est déçue, pour au moins quatre raisons. D'abord, première critique, le compte n'y est pas puisque, pour équilibrer budgétairement l'équation, vous avez dû recourir aux 300 millions d'euros attendus de la « cellule de dégrèvement fiscal ». Ma deuxième critique [...]. Telles sont les raisons qui m'ont conduit à déposer cet amendement.

Nicole Bricq (SOC). Nous avons déjà eu l'occasion de nous expliquer à propos de la fameuse « trilogie », car ce n'est pas la première fois qu'un tel amendement vient en discussion : chacun le sait, la philosophie fiscale dont relève l'amendement n° 51 rectifié *ter* n'est pas la nôtre.

Pour notre part, nous le disons depuis le début, le bouclier fiscal est un symbole de l'injustice fiscale ; le voici supprimé. L'ISF, nous le défendons [...].

Cet amendement, où tout est mélangé, n'entre pas dans le schéma que nous défendrons l'année prochaine. Si j'ai voulu m'en expliquer à nouveau, monsieur Arthuis, c'est parce que vous avez vous-même réaffirmé vos convictions. Comme d'habitude, nous ne voterons pas cette trilogie, laquelle, l'année dernière, était devenue une tétralogie⁸³⁴.

Ces interventions frappent par le degré d'implicite sur lequel elles reposent. Les différents orateurs opèrent en effet de nombreuses ellipses, se contentant de faire références à leurs précédents débats (« *Je dépose, comme je l'ai fait ces dernières années, un amendement présentant un triptyque aménagé* » ; « *Chacun le sait, la philosophie fiscale dont relève l'amendement n'est pas la nôtre* »). Pour les auditeurs qui ne suivraient pas assidûment l'examen sénatorial des lois de finances, il est donc impossible de saisir avec précision les différentes lignes argumentatives en confrontation, dans la mesure où celles-ci ne sont pas même explicitées. On constate à nouveau combien, dès lors que les parlementaires débattent sans se soucier de convaincre un auditoire extérieur, leur argumentation se hisse à un degré de technicité trop élevé pour pouvoir être suivi par un non spécialiste. Cet exemple en est d'ailleurs un cas paroxystique : en débattant sur le fondement de leurs discussions antérieures, les sénateurs interdisent *de facto* à tous autres qu'aux spécialistes des lois de finances de suivre leurs échanges. Il me semble possible de dégager de ces analyses une hypothèse théorique lourde : l'intentionnalité semble être une dimension intrinsèque du débat contradictoire. Pour que celui-ci produise effectivement les vertus dont il est paré, la qualité des échanges ne suffit pas : il faut impérativement que les interlocuteurs soient animés par la volonté de convaincre leurs auditeurs

3) Conclusion

L'analyse empirique des séquences contradictoires au sein des débats parlementaires permet ainsi de dégager deux éléments de résultat importants sur le plan théorique. En premier lieu, dès lors qu'ils se savent sous le regard d'un auditoire non-spécialiste, les interlocuteurs d'un débat contradictoire semblent effectivement susceptibles d'adapter leurs propos pour faciliter la compréhension du plus grand nombre. Le déploiement d'un effort de définition contribue alors à la clarification du propos, quant à l'utilisation de métaphores, elle s'inscrit dans une volonté de

⁸³⁴ Séance du 21/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°62 S. (C.R.), p.5075-5091

simplification des argumentations. Dans cette mesure, le débat contradictoire permet bien aux citoyens de se forger une meilleure compréhension des enjeux en discussion.

Une telle vertu semble toutefois conditionnée – c’est le deuxième élément de résultat – à l’intentionnalité des interlocuteurs. Il ne suffit pas que ceux-ci se soumettent aux deux exigences principales du débat contradictoire – confrontation de deux positions opposées, respect du principe de raison pertinente – pour que les auditeurs puissent être davantage éclairés sur la question posée. Il faut encore que les orateurs soient animés par la *volonté* de convaincre ceux qui les écoutent. Dans le cas contraire, par exemple s’ils désirent simplement explorer leur désaccord pour en faire émerger d’éventuels points de rapprochement, la technicité des débats risque d’interdire aux auditeurs non-spécialistes de profiter, d’une quelconque manière, des discussions.

B- Contribuer à la mise en balance des argumentations

1) Hypothèse théorique

Si le débat contradictoire semble effectivement pouvoir faciliter la compréhension des données et des argumentations complexes, cela ne suffit pas pour autant à garantir que les auditeurs soient en mesure de se forger leur propre opinion sur les enjeux en discussion. Il leur faut encore parvenir à mettre en balance les différentes lignes argumentatives. Cela requiert d’eux qu’ils identifient quels arguments se répondent entre eux, déterminent lesquels sont les plus solides, repèrent l’existence d’éventuels arguments définitifs et, sinon, pondèrent les mérites respectifs des deux positions. Il s’agit là d’opérations intellectuelles exigeantes, susceptibles de placer les auditeurs dans une situation de surcharge cognitive. Or, nous avons vu que les séquences contradictoires au sein des débats parlementaires ne se déroulaient pas uniquement de manière *statique*, mais ménageaient au contraire des espaces d’*interactivité*. Dans le premier cas, les interlocuteurs se contentent de réitérer des arguments et contre-arguments préparés à l’avance, sans se soucier de les adapter aux exemples, formules et objections soulevés par les adversaires. Les argumentations se succèdent donc, inchangées, d’un bout à l’autre de la séquence. Dans le second cas, les discussions sont l’occasion d’une confrontation davantage dynamique et interactive des lignes argumentatives. Les interlocuteurs initient de véritables dialogues, dans lesquels ils répondent aux contre-arguments plutôt que de les ignorer – tout en demeurant dans la perspective de la conviction d’un auditoire tiers. Cette interactivité me semble précisément constituer un moyen de faciliter le jugement des auditeurs. Dès lors que les interlocuteurs cessent

de s'ignorer, mais cherchent au contraire à adapter leurs argumentations pour écarter les objections de leurs adversaires, ils effectuent d'eux-mêmes une partie des opérations composant la mise en balance des arguments. Les arguments se répondent naturellement entre eux, et tendent ainsi à voir leur solidité éprouvée par la discussion. Pour les auditeurs, cela ne peut que contribuer à éclairer les mérites respectifs des différentes positions.

2) *Validation empirique*

a- Réduire la densité du désaccord en éliminant les arguments faibles

En ce qui concerne la procédure législative au Parlement, nous avons vu que la discussion générale tendait à être particulièrement statique. En revanche, l'examen des articles et des amendements est souvent beaucoup plus interactif – en dépit d'un certain degré de redondance, propre à la longueur de ces débats qui s'étalent sur plusieurs jours. J'aimerais ici m'arrêter sur un exemple particulièrement éclairant, tiré de l'examen, à l'Assemblée nationale, de la réforme de la fiscalité du patrimoine. Lors d'une réunion de la Commission des Finances, le rapporteur général Gilles Carrez avait, pour justifier de la nécessité de supprimer la première tranche de l'impôt sur la fortune, mis en avant l'exemple d'un « jeune couple » qui aurait acquis, en 1997, un appartement en Seine-et-Marne pour une valeur de 350.000 euros. En 2011, ce foyer dépasserait, du seul fait de la hausse des prix de l'immobilier, le seuil d'imposition de l'ISF. Puisqu'il ne s'acquittait pas initialement de cet impôt, il n'y aurait aucune raison pour qu'il y soit désormais assujéti – alors même que son capital n'a pas évolué, la résidence principale ne dégageant pas de revenus. Gilles Carrez utilisa à nouveau ce cas théorique lors de la discussion générale. Il y fut toutefois confronté aux objections des membres de l'opposition, et notamment de Christian Eckert, député socialiste et agrégé de mathématiques. De leur point de vue, 350.000 euros auraient déjà représenté, en 1997, une somme très supérieure au patrimoine médian des français. Il n'y aurait donc rien de choquant à ce que ce foyer s'acquitte d'une contribution supplémentaire. On le voit, la logique interne de ces deux raisonnements se tient. Ils sont pourtant tout à la fois fondés sur les mêmes données initiales, et strictement incompatibles entre eux. Pour les auditeurs, la mise en balance de ces deux lignes argumentatives peut ainsi se révéler délicate.

Au fil des séances, cet exemple revint régulièrement au centre des débats, majorité et opposition se contentant de réitérer leur raisonnement – dans une dynamique classique de redondance argumentative. Mais à force de voir les différents arguments s'entrecroiser sans pour

autant se confronter, les députés semblèrent finir par vouloir clore la controverse, en acceptant d'engager un débat beaucoup plus interactif. Celui-ci eut lieu à l'occasion de l'examen de deux amendements identiques – étrangement déposés par Chantal Brunel et Jean-Pierre Brard, respectivement membres des groupes UMP et GDR. Plutôt que de supprimer purement et simplement la première tranche de l'ISF, ceux-ci proposaient d'en remonter le seuil d'entrée à 1,1 millions d'euros, afin d'atténuer les effets de la bulle immobilière. Les prises de parole commencèrent comme des explications de vote, mais elles sortirent vite du cadre de la procédure parlementaire, le président laissant les députés se répondre très librement.

Paradoxalement, ces échanges semblèrent, dans un premier temps, éloigner encore tout rapprochement possible des deux lignes argumentatives. Les différents orateurs se contestaient la sincérité de leurs chiffres, la justesse de leurs calculs et la pertinence de leur comparaison, noyant les auditeurs potentiels sous une avalanche de données à appréhender :

Christian Eckert (SRC). Pour reprendre l'exemple du jeune couple, qui a d'ailleurs vieilli depuis 1997. Monsieur le rapporteur général, vous vous prêtez à une démonstration qui ne résiste pas à une analyse sérieuse. Vous comparez le montant d'un investissement de 1997 à sa valeur en 2010, en actualisant le bien, mais pas le montant de l'investissement. Un couple qui pouvait investir 2,5 millions de francs - 381 000 euros - en 1997 serait aujourd'hui, compte tenu de l'inflation, capable d'investir une somme de l'ordre de 500 000 euros. Puisque les francs de 1997 doivent être convertis en euros à la valeur de 2010.

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. J'étais pourtant fort en maths, mais là, je suis perdu !

Christian Eckert (SRC). Mais si ! Si vous intégrez l'inflation sur 15 ans, vos 380 000 euros de 1997 deviennent 500 000 euros aujourd'hui. Concevez quand même que pour un jeune couple aujourd'hui, investir 500 000 euros, ce n'est pas une bagatelle !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Le raisonnement est très simple : on achète en 1997 un logement pour 380 000 euros. Si j'applique à cette valeur de 380 000 euros l'indice des notaires, il m'indique que cet appartement vaut aujourd'hui un peu plus d'un million d'euros, ce qui fait que malgré l'abattement de 30 %, et du fait que vous n'avez jamais réévalué le barème de l'ISF, cet appartement rend ses propriétaires redevables de l'ISF. Cela me paraît un raisonnement totalement imparable !

Jérôme Chartier (UMP). L'analyse de M. Eckert ne tient pas. Entre 1997 et 2008, les prix de l'immobilier en Île-de-France ont grimpé de 140 %.

Henri Emmanuelli (SRC). Et alors ?

Jérôme Chartier (UMP). Vous n'allez pas obliger quelqu'un travaillant à Paris à habiter dans les Landes ! [...] Votre raisonnement, je le répète, ne tient pas, parce que n'est pas 2,5 millions francs pour 500 000 euros. C'est bien plus. Puisque 2,5 millions de francs, ce serait, aujourd'hui, pratiquement un million d'euros.

Jean-Louis Gagnaire (SRC). Je viens de rechercher sur mon écran d'iPhone, puisque l'on peut accéder à Internet depuis l'hémicycle, les prix FNAIM des logements anciens. En 1998, le mètre carré était à 1 410 euros. En 2007, on passe à 3 100 euros. En 1998, 370 000 euros, si l'on reprend l'exemple de M. le rapporteur général, cela représente un appartement de 296 mètres carrés. C'est une petite bricole, qui correspond tout à fait au quotidien de nos concitoyens...

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. En 1997, le seuil d'entrée à l'ISF était de 720 000 euros. Un ménage qui possède dans Paris ou une grande ville un appartement de 380 000 euros n'atteint donc pas la première tranche de l'ISF. Moins de vingt ans plus tard, au dernier trimestre 2010, en appliquant purement et simplement l'indice des notaires, qui est tout à fait objectif, l'appartement qui valait 380 000 euros en 1997 vaut désormais 1,2 million euros. En appliquant les 30 % à 1,227 million d'euros, on entre dans la première tranche.

Christian Eckert (SRC). Non !

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. M. Eckert, qui est agrégé de mathématiques, fait semblant de ne pas savoir déduire 30 % de 1,2 million. Rassurez-vous, chers collègues, il fait semblant.

Christian Eckert (SRC). « On peut faire dire ce que l'on veut aux chiffres », dit-on : ce n'est pas vrai, et cette expression m'a toujours fait horreur. Les chiffres sont têtus, monsieur le rapporteur général : avec un abattement de 30 % appliqué à un montant de 1,2 million, on arrive à 840 000 euros.

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Eh bien voilà, on y est !

Christian Eckert (SRC). Entre-t-on dans la première tranche de l'ISF avec 840 000 euros si on adoptait la proposition de Mme Brunel ? La réponse est non, car elle a proposé que le seuil d'entrée soit ramené à 1,1 million. On n'y entrerait même pas avec l'ISF actuel, puisque le seuil d'entrée est à 890 000 euros. (*« Mais non ! » sur les bancs du groupe UMP.*)

Hervé Mariton (UMP). On y entre à 790 000 euros !

Christian Eckert (SRC). Avec les propositions de nos collègues Jean-Pierre Brard et Chantal Brunel, on n'entre pas dans l'ISF même avec un appartement de cette valeur.⁸³⁵

Ces échanges présentent un très haut degré d'interactivité : non seulement les parlementaires se répondaient d'une intervention à l'autre (*« Les chiffres sont têtus, monsieur le rapporteur général »*), mais ils acceptaient de surcroît de réagir aux interpellations lancées en aparté par des députés n'ayant pas la parole (*« M. Eckert fait semblant de ne pas savoir déduire 30 % de 1,2 million »*). Loin de s'ignorer, les orateurs ne cessèrent ici d'adapter leurs argumentations pour répondre aux objections soulevées par leurs interlocuteurs. Bien que le conflit entre les interlocuteurs ne s'en réduisit pas pour autant, au moins se vit-il précisé. Il devint ainsi très vite clair que, derrière le désaccord initial portant sur le raisonnement à appliquer à un même ensemble de données, se trouvait en réalité une divergence quant aux données elles-mêmes. Pour les membres de la majorité, la valeur pertinente était celle du bien après une quinzaine d'années de hausse continue du marché de l'immobilier. Elle devait donc être pondérée par l'indice des notaires. *A contrario*, les députés de l'opposition se focalisaient sur la valeur de l'investissement initial, qui ne s'appréhendait, elle, qu'une fois recalculée à partie du taux d'inflation. Ainsi, bien que les deux raisonnements soient effectivement assis sur la même donnée initiale – l'achat d'un appartement de 350.000 euros –, ils n'avaient en réalité pas le même objet. Si les députés de la majorité et de l'opposition ne parvenaient pas à s'accorder sur la justesse de leurs calculs respectifs, c'est tout simplement parce qu'ils ne parlaient pas de la même chose. A mesure que les échanges progressaient, un point d'accord finit toutefois par émerger : dans l'exemple utilisé par Gilles Carrez, le foyer considéré

⁸³⁵ *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°57/2 A.N. (C.R.), p.3879-3882.

aurait effectivement dû s'acquitter de l'ISF en 2011 si l'assiette n'en avait pas été révisée. Cet élément ne fut concédé par Christian Eckert que du bout du lèvres, une fois que le député UMP Hervé Mariton lui eut montré qu'il se trompait quant au seuil d'entrée dans la première tranche.

La concession de Christian Eckert ne menaçait pas la logique interne de son raisonnement, puisque celui-ci demeurait avant tout fondé sur la valeur de l'investissement initial, et non du bien acquis. Il s'agissait pourtant d'un élément essentiel au sein de cette controverse. En premier lieu, parce qu'elle consistait de fait en l'abandon d'un argument dont la faiblesse avait été révélée par la discussion – et pour cause, il était assis sur une donnée erronée. Du point de vue des citoyens, cela représente une réduction de la densité du désaccord – c'est à dire de la somme d'arguments et d'informations à mettre en balance. Expurgé de l'une de ses composantes, celui-ci ne peut que s'en trouver davantage intelligible. Surtout, dès lors qu'un élément cesse d'être controversé, il devient susceptible de constituer une prémisse commune aux deux parties.

b- Réduire la complexité du désaccord en clarifiant ses enjeux

L'élément d'accord ayant émergé entre Christian Eckert et les membres de la majorité suffit au président de la Commission des Finances, Jérôme Cahuzac, pour identifier une issue inattendue à la controverse. Les deux interventions suivantes succédaient immédiatement à la dernière prise de parole de Christian Eckert :

Jérôme Cahuzac (SRC), président de la Commission des Finances. Le débat est intéressant et nous sommes arrivés au moins à un consensus. Si je reprends l'exemple du rapporteur général en tenant compte de la revalorisation selon l'indice des notaires, le foyer qui a acquis un appartement pour quelques 300 000 euros en 1997 paie aujourd'hui l'ISF. Cette réforme serait donc urgente afin d'épargner ce foyer, qui - je vous laisse juge - acquitte un ISF de 300 euros par an. Le jeu en valait-il la chandelle, chers collègues ? Trois cents euros par an pour un patrimoine de plus d'un million d'euros constitué par la seule résidence principale, étant entendu que pour les éligibles à la première tranche, la résidence principale ne constitue que 25 % du patrimoine. Fallait-il vraiment faire cette réforme pour éviter à ce foyer d'acquitter 300 euros par an ?

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Permettez-moi de prolonger le raisonnement du président de la Commission des Finances. Ce serait vraiment mesquin de conserver une première tranche pour des contribuables, obligés de faire une déclaration pour payer si peu d'impôt ! Il est donc tout à fait légitime de supprimer cette première tranche.⁸³⁶

Cet échange signa la fin du débat, qui se prolongeait pourtant depuis plusieurs dizaines de minutes. Seul Jean-Pierre Brard demanda à reprendre la parole (« *Tout ça pour 300 euros !* »), avant

⁸³⁶ *Ibid.*, p.3882-3883.

que les députés ne passent au vote et ne rejettent le seuil proposé. De fait, la controverse était bien close. Si le président de la Commission des Finances parvint à infléchir ainsi les débats, c'est parce qu'il déplaça la focale du débat. Auparavant centrée sur le patrimoine possédé par ce « jeune couple » – qu'il s'agisse du montant de leur investissement ou de la valeur de leur bien –, la discussion se voyait déportée vers l'ISF dont ils auraient potentiellement à s'acquitter. Aucun des interlocuteurs n'était réellement en mesure de s'opposer à un tel déplacement, dans la mesure où la seule prémisses nécessaire venait précisément de faire l'objet d'un accord unanime. Par ailleurs, le montant de l'impôt théorique dû par ce foyer fiscal est une donnée beaucoup moins complexe que la valeur de leur patrimoine, dans la mesure où elle ne nécessite aucune pondération, et n'engage aucune ambiguïté temporelle. Tout ce qu'elle exige, c'est un calcul exact – et en l'occurrence, le chiffre avancé ne fit l'objet d'aucune contestation. Jérôme Cahuzac supprimait ainsi tout désaccord quant aux données du débat : les députés de l'opposition et de la majorité parlaient désormais de la même chose.

On vit alors apparaître le conflit situé réellement au centre de ces discussions : fallait-il supprimer la première tranche de l'ISF, dans la mesure où elle représentait une charge annuelle de 300 euros pesant sur des foyers dont le patrimoine dépassait le millions d'euros ? Pour les membres de l'opposition, cette contribution était soutenable et raisonnable. Pour les membres de la majorité, elle était insignifiante et stigmatisante. Il y a là une véritable divergence de valeur qui, du point de vue des auditeurs, constitue une clarification essentielle des enjeux en discussion. Ce conflit était, bien entendu, présent en filigrane dès les premiers échanges d'arguments, mais il demeurait masqué derrière d'interminables batailles de chiffres. Il est beaucoup plus simple, en revanche, de déterminer si l'on considère justifié de demander quelques centaines d'euros supplémentaires à des foyers dont la résidence principale, certes de grande valeur, représente le principal patrimoine. Cela fut possible grâce à l'interactivité de la discussion, qui permit de faire émerger un point d'accord factuel entre les interlocuteurs. A partir de cette prémisses commune, les députés purent dépasser leur désaccord initial portant sur les *données du débat* – très technique, et donc difficilement intelligibles pour des auditeurs non-spécialistes –, pour faire émerger une divergence de *valeurs* – irréductible, mais parfaitement appréhendable par tous.

3) Conclusion

Il importe de s'arrêter sur la portée de ces conclusions. L'exemple analysé est, en effet, un cas unique au sein de mon corpus. Il existe d'autres interactions dans lesquelles le débat parlementaire a permis de clarifier des données, ou de faire émerger de nouvelles informations.

Mais elles ne s'insèrent nullement dans la perspective de la conviction d'un auditoire tiers, si bien que les élus cherchent avant tout à clarifier ou compléter les échanges pour se forger leur propre opinion⁸³⁷. Au contraire, l'exemple cité ici n'est que la dernière occurrence d'une longue suite de redondances argumentatives (« *Pour reprendre l'exemple du jeune couple...* »), qui comprend de surcroît plusieurs appels implicites à la complicité des auditeurs (« *Cela correspond à un appartement de 296 mètres carrés. C'est une petite bricole, qui correspond tout à fait au quotidien de nos concitoyens* »). Il participe donc bien, selon toute vraisemblance, d'une dynamique contradictoire dans laquelle les orateurs se disputent l'adhésion d'un auditoire tiers. Toute unique qu'elle soit, cette séquence me semble pour autant parfaitement significative. Il faut en effet se souvenir qu'elle s'insère au sein de l'examen d'un projet de loi particulièrement clivant sur le plan idéologique – suppression du bouclier fiscal et réduction de l'impôt sur la fortune –, et générateur de tensions sur le plan politique – proximité de l'élection présidentielle. Si un débat contradictoire a été susceptible de mener à la clarification des enjeux débattus dans un contexte si polarisé, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse qu'il en existe d'autres exemples dans l'océan du débat parlementaire.

Surtout, quelle que soit la fréquence d'émergence de ce type de d'interaction, son analyse est riche d'enseignement pour les théories de la délibération. On y trouve en effet la confirmation empirique que le débat contradictoire est bien *susceptible* de favoriser la mise en balance des argumentations. En premier lieu, il contribue à mettre en lumière les arguments faibles, qui ne peuvent dès lors qu'être abandonnés par leur utilisateur. La densité du dissensus – c'est à dire la somme d'informations et d'arguments que les auditeurs doivent appréhender – s'en trouve mécaniquement diminuée. En second lieu, le débat contradictoire semble potentiellement en mesure d'amener les interlocuteurs à dépasser les désaccords portant sur les données du débat – particulièrement techniques –, pour faire émerger les clivages de valeurs qui les sous-tendent. Il s'agit là, pour les auditeurs, d'une clarification essentielle des enjeux de la discussion, qui ne peut que contribuer à leur permettre de se forger une opinion éclairée sur la question en discussion.

Ces développements m'ont amené par ailleurs à mettre l'accent, une nouvelle fois, sur une caractéristique du débat contradictoire qui n'avait pas été explicitement spécifiée par la

⁸³⁷ Les débats sur le bénéfice mondial consolidé, à l'occasion d'amendements déposés à l'Assemblée nationale sur le PLFR 2011, nous en fournissent un bon exemple. Il s'agit d'un sujet complexe et partiellement couvert par le secret fiscal, si bien que les parlementaires semblaient avoir des difficultés à rassembler l'ensemble des informations – au premier rang desquelles le coût de ce dispositif, qui bénéficie avant tout aux grands groupes français réalisant l'essentiel de leurs bénéfices à l'étranger. Le ministre du budget était initialement réticent à apporter ce surcroît d'information. Devant l'insistance des députés de l'opposition, il finit toutefois par accéder à leur requête : « – Christian Eckert : Il y a au moins une question à laquelle nous aimerions avoir une réponse. Combien coûte aujourd'hui au budget de l'État le dispositif du bénéfice mondial consolidé ? Il est tout de même normal que la représentation nationale puisse disposer de cette information ! – François Baroin : Cela coûte 460 millions d'euros » (séance du 10/06/2011, *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/3 A.N. (C.R.), p.4044).

littérature théorique. Pour produire l'ensemble des vertus dont il est paré, celui-ci semble avoir à respecter une exigence supplémentaire d'*interactivité*. Les orateurs verraient ainsi peser sur eux l'obligation d'adapter leurs argumentations pour répondre aux objections soulevées par leurs interlocuteurs, plutôt que de se contenter de dérouler une ligne élaborée à l'avance, en ignorant purement et simplement les interventions adverses. Il est vrai que, dans le cadre d'un débat contradictoire en face à face – tels que ceux auxquels la télévision nous a habitués –, cette précision pourrait sembler superflue. On ne peut en effet que difficilement ignorer un interlocuteur avec lequel on est supposé converser. En revanche, le contexte parlementaire nous montre que le débat contradictoire peut également se déployer sous d'autres formes, engageant des interlocuteurs plus nombreux, dont les discussions sont réglées par une procédure plus rigide. Dans ce cadre, les échanges risquent de se révéler largement statiques. S'il s'agit d'une forme d'argumentation ayant ses mérites propres⁸³⁸, elle ne peut néanmoins résumer l'intégralité des débats, et doit donc être complétée par des séquences dans lesquelles l'interactivité des discussions est favorisée – par exemple au gré d'une procédure assouplie.

C- Favoriser le dévoilement de raisonnements erronés

1) Hypothèse théorique

Parmi les critiques déployées à l'égard du modèle « rhétorique » de la délibération, l'une des plus récurrentes reproche à ce type de communication d'être prompte à toutes les « manipulations ». Loin de chercher à contribuer à la formation du jugement des citoyens, les orateurs seraient en réalité préoccupés par leur quête personnelle de prestige et de pouvoir. Pour s'adjuger le soutien de leurs auditeurs, ils risqueraient de mobiliser des procédés argumentatifs déloyaux : utilisation abusive du *pathos*, déploiement de sophismes, etc⁸³⁹. Simone Chambers différencie ainsi deux types de discours : la « rhétorique délibérative », qui « incite les gens à penser, les aide à percevoir les choses différemment, véhicule de l'information et des connaissances », et une « rhétorique plébiscitaire », qui « s'intéresse avant tout à la possibilité de gagner l'approbation du public, et seulement accessoirement au contenu des arguments ». La

⁸³⁸ Comme nous l'avons vu, elle permet à chacun des interlocuteurs d'insister sur les informations qu'il juge essentielles, et sur les arguments qu'il considère comme déterminants. Pour les auditeurs, il s'agit d'un excellent moyen de voir se cristalliser les principales dimensions du débat. Remarquons d'ailleurs que de nombreux débats télévisés – à commencer, en France, par le débat présidentiel d'entre-deux tours – ménagent en leur sein des séquences purement statiques, généralement à l'occasion de l'introduction et de la conclusion, préparées à l'avance.

⁸³⁹ Pour une vue d'ensemble de ces théories, voir chapitre 1, I-B-2, « De l'élargissement de la notion de délibération à l'appauvrissement de son contenu normatif ».

première doit être encouragée, et la seconde évitée⁸⁴⁰. Or, ni elle, ni aucun de ceux qui ont tracé le même type de frontière entre une « bonne » et une « mauvaise » argumentation⁸⁴¹, ne sont jusqu'ici parvenus à dégager une procédure assurant que la manipulation n'aura pas cours dans un espace public démocratique. Ils en sont donc réduits à se reposer sur l'éthique des orateurs politiques – dont ils mettent pourtant eux-mêmes en avant l'agir hautement stratégique.

Il me semble que les travaux de Bernard Manin sur l'importance du débat contradictoire apportent, de manière inattendue, un élément de réponse à ce dilemme. Ils mettent l'accent sur la confrontation de points de vue opposés, plutôt que sur la seule prise de parole d'un orateur devant une multitude d'auditeurs. Nous venons de voir, en outre, que cette confrontation devait se dérouler – au moins en partie – de manière interactive, chacun des interlocuteurs adaptant son argumentation aux objections qui lui sont opposées. Dès lors, la contraction devrait tendre à jouer naturellement le rôle de garde-fou à l'égard des procédés argumentatifs déloyaux. Leur utilisation par l'un des orateurs ne devrait pas manquer d'être mise en lumière et dénoncée par ses adversaires. Non seulement ces procédés perdraient toute efficacité argumentative, mais de surcroît ils risqueraient fort de discréditer leur utilisateur, mettant fin définitivement à ses chances de conviction. Le débat contradictoire permettrait ainsi de désamorcer, mais également de contenir, l'émergence de la déloyauté argumentative.

Avant de chercher à tester empiriquement une telle hypothèse, il importe de s'arrêter un instant sur le concept même de « déloyauté argumentative ». Ce terme me semble plus neutre que celui de « manipulation », source de nombreux fantasmes. La « déloyauté » renvoie quant à elle principalement à la vaste littérature anglo-saxonne consacrée à l'étude des paralogismes (*logical fallacies*)⁸⁴². On désigne ainsi les procédés argumentatifs tendant à conférer l'apparence de la logique formelle à des raisonnements erronés – qu'ils soient utilisés consciemment afin de tromper l'auditoire, ou qu'ils témoignent simplement du manque de rigueur de l'orateur. Ces ouvrages prennent, pour l'essentiel, la forme de typologies décrivant l'ensemble de ces procédés. Cela ne va pas, il est vrai, sans poser quelques problèmes de méthode. Il est délicat de considérer certains types de raisonnements comme systématiquement erronés, quels que soient le contexte, l'auditoire ou les interlocuteurs, et ce malgré la diversité infinie des interactions argumentatives⁸⁴³.

⁸⁴⁰ CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *Political Theory*, n°37/3, 2009, p.323-350.

⁸⁴¹ DRYZEK John S., « Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation », *Political Theory*, n°38, 2010, p.319-339.

⁸⁴² Pour une revue des travaux récents consacrés à la manipulation et aux paralogismes, voir à nouveau chapitre 1, I-B-2, « De l'élargissement de la notion de délibération à l'appauvrissement de son contenu normatif ».

⁸⁴³ La mobilisation des émotions de l'auditoire est, par exemple, régulièrement dénoncée comme un procédé paralogique. Il s'agit pourtant de l'une des trois dimensions principales de l'argumentation identifiée par Aristote. Elle est certes susceptible de submerger les auditeurs sous des émotions si aiguës qu'elles en altéreront ses capacités

Certains auteurs vont même plus loin, considérant que le concept de paralogisme lui-même serait largement subjectif. Les arguments dont nous jugerions la logique erronée seraient avant tout les arguments avec lesquels nous sommes en profond désaccord⁸⁴⁴.

En dépit de ces réserves, les paralogismes n'en demeurent pas moins des outils analytiques directement opérationnalisables, et donc particulièrement précieux. Ils doivent certes être utilisés avec prudence et circonspection, en ne négligeant jamais le contexte dans lequel ils émergent. Par ailleurs, le présent travail ne s'inscrit nullement dans la perspective normative de dénoncer les argumentations déloyales déployées par les différentes personnalités publiques⁸⁴⁵. Il s'agit simplement d'étudier l'émergence d'infractions à la logique formelle, l'impact qu'ils ont au sein d'une séquence argumentative et les réactions qu'ils suscitent chez les interlocuteurs et l'auditoire – sans préjuger de leur utilisation, malencontreuse ou volontaire.

2) *Validation empirique*

Au sein de l'argumentation parlementaire, on trouve de nombreux exemples de paralogismes dévoilés dans et par le débat contradictoire. Un premier exemple frappant nous vient de l'examen, au Sénat, de la réforme des collectivités territoriales. Nous avons vu que les membres de l'opposition se sont saisis des prises de parole préalables sur l'article 1, portant création des conseillers territoriaux, pour déployer une vaste entreprise d'obstruction. Les élus de la majorité se contraignaient à ne pas prendre la parole, afin de ne pas participer eux-mêmes aux efforts de l'opposition pour allonger les débats. Ils n'en demeuraient pas pour autant muets, et multipliaient les interjections pour protester contre ce qu'ils estimaient être un détournement de la procédure sénatoriale. A l'occasion d'un rappel au règlement – qui n'avait d'autre but que de prolonger encore cette entreprise d'obstruction –, le sénateur radical François Fortassin s'adressa directement à ses collègues de la majorité :

François Fortassin (RDSE). Même si la majorité pousse des cris de rosière effarouchée, la situation devrait plutôt les attrister : pour avoir discuté avec plusieurs d'entre eux, je peux dire que je n'ai pas trouvé 10 % de nos collègues de la majorité pour défendre avec enthousiasme ce texte (*Protestations sur les travées de l'UMP*)...

de distanciation – et donc de jugement. Mais elle peut également se révéler être l'unique moyen de susciter, chez ses auditeurs, une prise de conscience concernant un phénomène trop lointain – géographiquement, temporellement ou socialement – pour être apprécié dans toute son importance et ses implications. La brutalité de la classification conduirait ainsi, en l'occurrence, à masquer des différences de degré essentielles dans l'utilisation d'une même dimension argumentative.

⁸⁴⁴ ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.188-197.

⁸⁴⁵ Sur cette méthodologie critique, voir FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, « Analyse et évaluation de l'argumentation dans l'analyse critique du discours (CDA) : délibération et dialectique des Lumières », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°9, 2012 (enligne) ; FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*, Londres, Routledge, 2012.

Marie-Hélène Des Esgaulx (UMP). Vous n'êtes pas venu m'en parler !

François Fortassin (RDSE). ... que, malgré tout, ils vont certainement voter ! Cela signifie, chers collègues de la majorité, que vous transformez le Sénat en une assemblée de suivistes !⁸⁴⁶

Le principal parallogisme de cette intervention est tout entier contenu dans la mention « 10% de nos collègues ». Il n'est guère besoin, en effet, de grandes démonstrations pour affirmer que « 10% » de « plusieurs » n'a strictement aucun sens statistique. Cet énoncé relève clairement de l'argument d'autorité par utilisation de données chiffrées. Celui-ci n'est pas, en lui-même, un procédé argumentatif déloyal, dès lors qu'il n'est pas usurpé. Or, il confère ici, selon toute vraisemblance, l'apparence de la rigueur et de la scientificité à un raisonnement au mieux très approximatif⁸⁴⁷.

Malgré le silence auquel étaient contraints les membres de la majorité, ce parallogisme ne resta pas sans réponse. Une fois l'entreprise d'obstruction parvenue à son terme, le sénateur UMP Eric Doligé pris soin de répondre à François Fortassin, à l'occasion des explications de vote sur les amendements de suppression déposés à l'article 1 :

Éric Doligé (UMP). Tout à l'heure, M. Fortassin s'est intelligemment employé à nous expliquer que nous n'avions rien compris et que, finalement, nous étions tous d'accord avec lui puisqu'il a affirmé que, d'après le sondage qu'il avait lui-même effectué, il n'y avait pas 10 % des sénateurs de l'UMP pour souscrire à la réforme proposée. Je vous pose la question : qui parmi vous, mes chers collègues, a été sondé par M. Fortassin ? (*Personne ! sur les travées de l'UMP.*) L'échantillon retenu par M. Fortassin ne devait pas être très étoffé ! Il ne s'agissait en vérité que d'un effet de manche pour faire croire au lecteur du *Journal officiel* que 90 % des présidents de conseils généraux de droite seraient d'accord avec l'opposition. C'est faux ! Arrêtez donc d'utiliser de tels arguments ! Vous avez le droit de défendre votre position, mais cessez de nous dire que nous n'avons rien compris et que nous sommes des bons à rien !⁸⁴⁸

Eric Doligé se contente ici de dévoiler le procédé utilisé par François Fortassin, en raillant sa pseudo-scientificité à travers une série d'anti-phrases et d'euphémismes centrées sur le champs lexical de l'enquête d'opinion (« d'après le sondage qu'il avait lui-même effectué » ; « l'échantillon retenu ne devait pas être très étoffé »). Mais cette intervention est surtout remarquable par sa deuxième partie. Le rôle du débat contradictoire à l'égard des raisonnements erronés y apparaît en effet parfaitement explicité. Dès lors qu'ils se savent sous le regard d'auditeurs extérieurs (« au lecteur du *Journal officiel* »), les interlocuteurs semblent bien tendre à revenir sur les parallogismes déployés par leurs adversaires, minorant de beaucoup la portée de ces procédés.

Parmi les nombreux exemples que je pourrais citer, l'un mérite que l'on s'y attarde. Il prend place à l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la réforme de la fiscalité du patrimoine.

⁸⁴⁶ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.508.

⁸⁴⁷ Sur l'utilisation parallogique des données chiffrées, voir notamment BAILLARGEON Normand, *Petit cours d'autodéfense intellectuelle*, Québec, Lux, 2006, p.90-111.

⁸⁴⁸ Séance du 26/01/2010. *Journal Officiel de la République Française*, année 2010, n°7 S. (C.R.), p.546.

Parmi les nombreux amendements d'alternative déposés par les membres de l'opposition, plusieurs concernaient la taxation des plus-values de cession mobilières et immobilières. Leur proposition principale consistait à abroger le système du prélèvement forfaitaire, pour soumettre les plus-values au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ils avaient néanmoins également déposé un amendement de repli repassant le prélèvement forfaitaire à son taux originel de 35%, afin de mettre davantage à contribution les grandes fortunes – quitte à peser également, ce faisant, sur les foyers plus modestes. En présentant cette proposition, les députés socialistes Christian Eckert et Gérard Bapt concédèrent eux-même qu'ils la trouvaient « un peu moins bonne que la précédente ». Le rapporteur général, Gilles Carrez, ne manqua pas cette occasion de passer à l'offensive :

Gilles Carrez (UMP), rapporteur général. Il y a une demi-heure, vous avez défendu, chers collègues socialistes, toute une série d'amendements qui visaient à supprimer le prélèvement forfaitaire libératoire et à basculer au barème et, là, vous nous proposez, au contraire, d'augmenter ce prélèvement forfaitaire libératoire. Ce faisant, vous êtes très, très durs avec les classes moyennes. En fait, vous n'aimez pas les classes moyennes. Rendez-vous compte, avec un taux de 35 %, tous les ménages avec deux enfants qui gagnent moins de 140 000 euros seraient très durement pénalisés car ce taux serait très supérieur au taux qu'ils paient au titre du barème de l'impôt sur le revenu. C'est vraiment inconséquent.⁸⁴⁹

L'essentiel de cette intervention pivote sur un argument *ad hominem* mettant en cause la cohérence des propositions de l'opposition – et ce à juste-titre, les députés socialistes s'en étant eux-mêmes confessés. Gilles Carrez en profite toutefois pour y insérer un raisonnement nettement paralogique : « *Vous êtes très, très dur avec les classes moyennes. En fait, vous n'aimez pas les classes moyennes* ». La première phrase est un énoncé factuel. Il correspond à la réalité de l'amendement, qui se traduirait effectivement par une augmentation de la pression fiscale sur les classes moyennes. En revanche, le second énoncé introduit un procès d'intention (« *vous n'aimez pas* »), c'est-à-dire une simple extrapolation sur ce que pourrait être l'intériorité des députés socialistes. Il s'agit là d'une rupture argumentative profonde à l'égard de l'énoncé factuel précédent. Celle-ci passe toutefois étonnement inaperçue. D'une phrase à l'autre, on a davantage le sentiment d'une glissement que d'une véritable coupure. Cela provient largement de la mise en forme hyperbolique du premier énoncé (« *très, très dur* »), qui permet d'atténuer la brutalité de la montée vers un procès d'intention. Le raisonnement en paraît violent, mais non dénué de cohérence, alors même qu'il s'agit d'une infraction manifeste à la logique formelle – rien ne permettant, sur le seul fondement d'un fait isolé, d'en déduire avec rigueur et certitude les intentions des acteurs. Il s'agit en réalité d'un schéma argumentatif très classique : le paralogisme de l'extension. Il consiste à étendre progressivement les frontières de l'argumentation adverse,

⁸⁴⁹ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4022.

jusqu'à ce qu'elle en devienne suffisamment outrancière pour pouvoir être rejetée d'un revers de la main, tout en ressemblant encore assez à sa formulation originelle pour que le procédé passe inaperçu⁸⁵⁰.

Le député socialiste Christian Eckert manifesta, dès les explications de vote, le souci de répondre terme à terme à Gilles Carrez :

Christian Eckert (SRC). Monsieur le rapporteur général, je vous donne acte de votre réponse et je vais vous répondre, mais n'en profitez pas pour dire, dans un jugement un peu hâtif, que nous n'aimons pas les classes moyennes. Personne n'a ici le monopole de l'amour ni des classes moyennes ni des autres classes. Il ne vous aura pas échappé que, avant cet amendement dont j'ai souligné la faiblesse, nous avons présenté un autre amendement que vous avez rejeté de façon un peu rapide qui, justement, avait pour objet de revenir au barème et d'éviter l'effet pervers que vous soulignez, à juste titre. L'amendement précédent était meilleur, je l'ai dit, mais vous ne devriez pas en profiter pour essayer de nous reprocher de faire preuve d'une inimitié à l'égard des classes moyennes qui serait égale à celle que vous avez tout à l'heure manifestée à l'encontre des enseignants et des fonctionnaires.⁸⁵¹

Cette intervention constitue une réponse claire et explicite à la tension que soulevait Gilles Carrez entre les différents amendements socialistes. En revanche, elle demeure très minimale quant au dévoilement de l'extension. Elle repose en effet sur de simples assertions, dont l'une pastiche une formule devenue lieu commun (« *personne n'a ici le monopole de l'amour ni des classes moyennes ni des autres classes* »), et l'autre contient un haut degré d'implicite (« *l'inimitié que vous avez tout à l'heure manifestée à l'encontre des enseignants et des fonctionnaires* »). Malgré cela, la seule dénonciation d'une infraction à la logique (« *un jugement un peu hâtif* ») suffit déjà à s'assurer que les auditeurs auront été avertis du caractère potentiellement contestable de l'énoncé mis en cause. Surtout, l'intervention de Christian Eckert se vit complétée quelques minutes plus tard par une deuxième réponse socialiste, assurée cette fois par le député Claude Bartolone. Il revint sur les propos de Gilles Carrez à l'occasion de la présentation de son amendement n°630 – qui était, bien entendu, inséré au sein d'une série d'amendements identiques – :

Claude Bartolone (SRC). Je profiterai de cet amendement pour revenir sur l'une des saillies de notre rapporteur général qui disait tout à l'heure que nous n'aimons pas les classes moyennes. Cela laisserait supposer que, chaque fois que l'on invente une taxe, on doit en déduire que l'on n'aime pas ceux à qui elle va s'appliquer ! Je me suis donc amusé à faire un florilège des taxes que vous avez votées depuis que Nicolas Sarkozy est Président de la République : taxe sur le revenu du capital pour le RSA - c'est bien la première fois que vous n'aimeriez pas le capital ! -, augmentation des cotisations retraite - cela voudrait dire que vous n'aimez pas les retraités ! -, taxe sur le chiffre d'affaires des mutuelles - vous n'aimez donc pas non plus les mutuelles ! -, taxe sur l'intéressement et la participation, franchises médicales, taxe sur les opérateurs de téléphone, etc.

⁸⁵⁰ Il est également connu sous le nom de « stratagème de l'homme de paille », du nom des mannequins sur lesquels les escrimeurs s'entraînaient, et qu'ils pouvaient pourfendre sans qu'il n'esquisse un geste pour se défendre. Voir notamment SCHOPENHAUER Arthur, *L'art d'avoir toujours raison, op.cit.*, stratagèmes 1, 3, 11 et 23.

⁸⁵¹ Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4022.

Bref, monsieur le rapporteur général, vous êtes, comme nous, face à une situation économique et financière difficile et vous êtes à la recherche de recettes. Et nous, nous sommes aussi dans cette optique, nous recherchons des recettes pour pouvoir trouver des financements, mais nous voulons que le poids de ces financements soit plus équitablement réparti.⁸⁵²

Cette réponse est, d'un point de vue argumentatif, beaucoup plus efficace que l'intervention de Christian Eckert. Plutôt que de se reposer sur de simples assertions pour rejeter le parallogisme par extension de Gilles Carrez, Claude Bartolone s'attache à mettre en lumière son caractère outrancier. Il utilise pour cela un argument *ad absurdum*, qui consiste à prolonger le raisonnement avancé par l'interlocuteur (« *chaque fois que l'on invente une taxe, on devrait en déduire que l'on n'aime pas ceux à qui elle va s'appliquer* »), pour en faire ressortir l'in vraisemblance des implications (« *augmentation des cotisations retraite : cela voudrait dire que vous n'aimez pas les retraités !* »). Si la prise de parole de Christian Eckert avait permis d'attirer l'attention des auditeurs sur l'existence d'un parallogisme, l'intervention de Claude Bartolone, qui avait disposé de davantage de temps pour préparer sa réponse, y apportait ainsi une réfutation en bonne et due forme.

3) Conclusion

Les deux séquences qui viennent d'être analysées auraient pu être complétées par bien d'autres exemples. Il est en effet fréquent de voir les parlementaires dénoncer les arguments déloyaux ou erronés de leurs adversaires. Pour autant, ce dévoilement n'a rien de systématique. J'aurais pu ainsi produire tout autant de cas dans lesquels un parallogisme est resté inébranlable – soit parce qu'il ne se vit pas opposer d'objections, soit parce que celles-ci échouèrent à le réfuter. Pour autant, il demeure manifeste que les parlementaires se soucient régulièrement de dévoiler les parallogismes utilisés par leurs adversaires. De surcroît, ils s'inscrivent en cela explicitement dans la perspective des auditeurs assistant à leurs échanges, dont ils ne veulent pas que la conviction leur échappe sur le fondement d'un procédé argumentatif tendanciellement déloyal.

Ces conclusions sont, une fois encore, significatives du point de vue de la théorie politique. Elles montrent que le débat contradictoire est bien susceptible de favoriser le dévoilement de raisonnements erronés – améliorant d'autant, pour les auditeurs, la possibilité de se forger un jugement éclairé sur la question en discussion. Mais les implications d'un tel résultat dépassent la seule validation empirique des vertus théoriques de la confrontation publique d'argumentations opposées. Au delà, il s'agit d'une confirmation que le débat contradictoire est bien susceptible d'apporter un premier élément de réponse à l'un des principaux dilemmes

⁸⁵² Séance du 10/06/2011. *Journal Officiel de la République Française*, année 2011, n°59/2 A.N. (C.R.), p.4024.

auquel se trouve confronté le modèle « rhétorique » de la délibération. Comment, en effet, remplacer la participation de tous aux discussions par la seule prise de parole publique de quelques uns, sans livrer pour autant l'idéal délibératif à la merci de l'agir stratégique ? Comment éviter que les orateurs ne fassent passer leur quête personnelle de prestige et de pouvoir devant la formation du jugement des citoyens, en ayant recours à tous les moyens de conviction – fussent-ils être contestables ? La priorité du débat contradictoire offre, me semble-t-il, une première réponse *procédurale* à ces interrogations. Nul n'est besoin de se réfugier derrière une posture morale, qui exigerait des orateurs publics qu'ils se plient au respect d'une « bonne » argumentation – si tant est que l'on puisse en définir les critères. Au contraire, laissons-les utiliser les arguments de leur choix : la seule présence d'un contradicteur tendrait à assurer que les paralogismes soient *a minima* dénoncés, incitant ainsi les auditeurs à les examiner avec une circonspection redoublée. Non seulement les raisonnements erronés ou déloyaux verraient leur efficacité argumentative diminuée dans la contradiction, mais ils risqueraient en outre de se retourner contre leur propre utilisateur en l'accablant sous le discrédit.

Conclusion : les débats parlementaires, des débats contradictoires

Dans la perspective théorique d'une démocratie pleinement délibérative, le Parlement est susceptible d'occuper deux rôles distincts : l'espace décisionnel du système délibératif d'une part, la tribune du débat contradictoire d'autre part. Cette seconde possibilité – à laquelle le présent chapitre était consacré – repose sur l'idée que la confrontation publique d'arguments opposés donne aux citoyens la possibilité de se forger une opinion propre et éclairée sur les enjeux politiques. La question est alors de savoir si de tels débats contradictoires sont susceptibles de prendre place, ici et maintenant, au sein des hémicycles parlementaires.

J'ai tout d'abord démontré qu'une partie des débats parlementaires se déroulent bien dans la perspective d'un auditoire extérieur, vers lequel l'effort de conviction des députés et sénateurs est dirigé. Ils *débattent* entre eux, mais cherchent à *convaincre* les spectateurs de la séance et les lecteurs du compte-rendu. Cet auditoire tiers est le plus souvent un auditoire général, constitué potentiellement de l'ensemble des citoyens. En certaines occasions, il peut toutefois se révéler davantage spécifique, ciblant par exemple avant tout les élus locaux – qui composent l'essentiel du collège électoral des sénateurs. S'il arrive que les auditeurs extérieurs soient explicitement destinataires des argumentations parlementaires, ces adresses demeurent le plus souvent implicites. J'ai pu alors les repérer par l'émergence de nombreuses redondances argumentatives d'une intervention à l'autre, qui dénotent la volonté, de la part des parlementaires ou des membres du gouvernement, de s'assurer que mêmes les auditeurs occasionnels auront été exposés à leurs principaux arguments. A cette aune, il apparaît clairement que, si l'adresse à un auditoire tiers est très fréquente dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, elle est beaucoup plus exceptionnelle au sein de la Haute Assemblée, où les sénateurs cherchent avant tout à explorer les frontières de leur désaccord, pour tenter de faire émerger d'éventuels points de rapprochement.

Les débats parlementaires se déroulent ainsi dans la perspective de la conviction d'un auditoire tiers. Encore reste-t-il à s'assurer qu'ils soient bien *contradictaires*, c'est à dire structurés par la confrontation des raisons à porter au crédit et au discrédit de chacune des propositions avancées. A ce titre, j'ai été amené à souligner le paradoxe soulevé par l'obstruction parlementaire. En tant qu'entreprise *stratégique*, elle vise à allonger autant que possible l'examen de textes que l'opposition n'a pas les moyens de faire rejeter – que ce soit pour laisser le temps à un mouvement social de se structurer, pour tenter de mettre en péril le calendrier législatif du gouvernement ou, plus simplement, pour renvoyer l'image d'une opposition forte et volontaire. D'un point de vue stratégique, l'exécutif a donc tout intérêt à écourter les débats. L'utilisation des

procédures de « rationalisation du parlementarisme » ayant un coût politique très élevé, les membres du gouvernement et de la majorité n'ont d'autre choix que de se retrancher derrière la seule arme qu'il leur reste : le silence. En tant qu'entreprise stratégique, l'obstruction parlementaire tend donc à contraindre la confrontation d'arguments opposés. Mais l'obstruction s'insère également dans une perspective *argumentative*. Placés dans l'incapacité d'obtenir le renvoi d'un texte qu'ils contestent, les parlementaires de l'opposition peuvent malgré tout tenter de convaincre les citoyens du bien fondé de leur position. Ils accumuleraient ainsi des soutiens dans la perspective des élections nationales à venir – qui pourraient précisément leur donner l'occasion de revenir sur la législation en question. D'un point de vue argumentatif, l'exécutif a donc tout intérêt à prendre la parole lors de l'examen parlementaire de la loi, afin de défendre devant les citoyens la justesse de ses positions. Nous avons vu que, placés devant ces incitations paradoxales – garder le silence tout en ne manquant pas de s'exprimer –, les membres du gouvernement et de sa majorité tendent à opérer une négociation. Ils ne manquent jamais d'argumenter lors des moments importants du débat parlementaire – discussion générale, examen des principaux amendements de suppression, prise de parole d'un « ténor » de l'opposition –, et demeurent muets le reste du temps. Nonobstant ces longues séquences monologiques, les débats parlementaires organisent donc bien l'expression contradictoire des positions en faveur et en défaveur d'une proposition donnée.

Il restait toutefois à vérifier que ces séquences, dans lesquelles deux groupes d'orateurs se disputent la conviction d'un auditoire extérieur, se déroulent bien dans le respect du « principe de raison pertinente », en vertu duquel les différentes propositions ne doivent être défendues ou pourfendues qu'en vertu de leurs « mérites propres ». Il faut pour cela que les débats soient unidimensionnels, c'est à dire que les discussions aient pour objet une seule et unique proposition, et non une plate-forme articulée – comme peuvent l'être les programmes politiques. De ce point de vue, la procédure parlementaire, en imposant l'examen d'un texte donné et, au sein de ce texte, de chaque article individuellement, assure dans une très large mesure l'unidimensionnalité des argumentations. Mais le principe de raison pertinente exige également que les discussions soient orientées dans une perspective de réfutation, et non de disqualification : seuls doivent être au centre des discussions les arguments en faveur ou en défaveur des différentes propositions, et non les qualités et les défauts des interlocuteurs eux-mêmes. Il est vrai que de nombreuses séquences parlementaires se trouvent marquées par l'irruption d'une dynamique argumentative *ad personam*, dans laquelle les orateurs tentent de décrédibiliser leurs adversaires, afin de discréditer du même coup l'intégralité de leur ligne argumentative. Mais en dépit de ces séquences agonistiques, les débats parlementaires ménagent

une large place aux argumentations *ad rem*, dans lesquelles les mérites propres de chacune des positions sont effectivement confrontés. Si la discussion générale permet de mettre l'accent sur les arguments les plus saillants, et d'être ainsi le vecteur d'une vulgarisation des problèmes publics, l'examen article par article est au contraire l'occasion d'une exploration détaillée des désaccords. La procédure législative permet ainsi une discussion extensive des arguments en faveur et en défaveur des différentes propositions, que celles-ci soient situées au cœur ou à la marge des textes examinés.

In fine, certaines séquences au sein des débats parlementaires sont bien centrées sur la confrontation publique des arguments à porter au crédit ou au discrédit des différentes propositions émergeant dans le cadre de l'élaboration de la législation, dans la perspective de la conviction d'un auditoire tiers, et dans le respect du principe de raison pertinente. En d'autres termes, les débats parlementaires sont bien, au moins pour partie, de véritables débats contradictoires.

Du point de vue des **théories de la délibération**, il s'agit d'un résultat significatif. Il montre que la confrontation publique d'arguments opposés concernant l'ensemble des enjeux politiques majeurs, loin de n'être qu'un projet à construire dans la perspective de l'avènement d'une démocratie délibérative, constitue au contraire déjà une dimension du système institutionnel. Bien sûr, l'organisation de tels débats contradictoires par des institutions relevant de la société civile – associations, think tank... –, ainsi que le prône Bernard Manin, ne pourrait que favoriser la circulation des informations, l'affinement des argumentations et donc, *in fine*, la vitalité du débat démocratique. Mais tout souhaitables qu'ils soient, ces échanges ne seraient jamais que le complément de débats contradictoires existants, réguliers, accessibles et massivement diffusés : les débats parlementaires.

Cette conclusion tend à faire du débat parlementaire une sorte de laboratoire naturel de la dynamique contradictoire. Il m'a ainsi été possible de vérifier empiriquement si celle-ci participe bien du rôle que la théorie politique lui attribue : favoriser la formation du jugement des citoyens. L'analyse argumentative des séquences identifiées comme relevant du débat contradictoire révèle alors qu'elles sont en mesure d'avoir, du point de vue des auditeurs, trois conséquences vertueuses. En premier lieu, le débat contradictoire tend à faciliter la compréhension de données complexes, en incitant les orateurs à ménager des éléments de pédagogie au sein de leurs prises de parole. Le déploiement d'un effort de définition contribue ainsi à la clarification des propos, quant à l'utilisation de métaphores, elle s'inscrit dans une volonté de simplification des argumentations. En second lieu, le débat contradictoire est

susceptible de contribuer à la mise en balance des argumentations. D'une part, il incite les orateurs à abandonner leurs arguments les plus faibles, réduisant d'autant la densité du désaccord – c'est à dire de la somme d'informations et de raisons à intégrer. D'autre part, il donne aux interlocuteurs l'occasion de dépasser les éventuels désaccords portant sur les données du débat – souvent très techniques –, pour faire émerger les clivages de valeurs qui les sous-tendent – nettement plus intelligibles pour des non-spécialistes. Enfin, le débat contradictoire contribue à favoriser le dévoilement des raisonnements erronés, dont la seule présence de contradicteurs tend à assurer qu'ils seront repérés, dénoncés et réfutés. Les auditeurs courent ainsi moins de risques de voir leur conviction emportée par un paralogisme ou un procédé déloyal – que celui-ci résulte d'une erreur malencontreuse de l'orateur ou d'une authentique tentative de tromperie. Il reste toutefois à préciser que la totalité des séquences contradictoires analysées sont très loin de participer de l'ensemble de ces éléments. Certains d'entre eux se sont même révélés très rares au sein du corpus retenu. L'analyse de l'argumentation parlementaire révèle néanmoins que le débat contradictoire est bien, empiriquement, *susceptible* de participer de ces trois vertus – faciliter la compréhension de données complexes, contribuer à la mise en balance des argumentations, favoriser le dévoilement des raisonnements erronés. En ce sens, il apparaît effectivement en mesure de permettre aux auditeurs de se forger une opinion propre et éclairée sur les enjeux en discussion.

La mise en valeur de la faculté du débat contradictoire à dévoiler l'utilisation de raisonnements erronés ou déloyaux possède une seconde implication théorique. Elle participe en effet de l'un des principaux dilemmes auquel se trouve confronté le modèle « rhétorique » de la délibération : comment éviter que les orateurs ne fassent passer leur quête personnelle de prestige et de pouvoir devant la formation du jugement des citoyens, en ayant recours à tous les moyens de conviction – fussent-ils être contestables ? La priorité du débat contradictoire constitue, me semble-t-il, une première réponse *procédurale* à ces interrogations : la seule présence d'un contradicteur tendrait à assurer que les paralogismes soient à tout le moins dénoncés, incitant les auditeurs à les examiner avec une circonspection redoublée. Les raisonnements erronés ou déloyaux verraient ainsi leur efficacité argumentative diminuée dans et par la contradiction.

L'analyse argumentative des séquences identifiées comme contradictoires, si elle avait prioritairement pour but de vérifier la conformité de ces débats au rôle que lui attribue la théorie politique, a permis enfin de mettre en lumière plusieurs amendements susceptibles d'être apportés à la théorie elle-même. Les travaux de Bernard Manin dégagent en effet deux conditions principales au déploiement d'une dynamique contradictoire : l'examen de toutes les propositions

à l'aune de la confrontation de deux positions opposées, le respect du principe de raison pertinente. Il me semble possible d'y adjoindre trois précisions. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler la première d'entre elles : le principe de raison pertinente, initialement conçu avant tout comme l'exigence que les débats demeurent unidimensionnels, devrait probablement être complété par l'obligation, pour les orateurs, de s'inscrire dans une perspective de *réfutation* plutôt que de disqualification. La seconde précision a trait à la relation entre les orateurs et l'auditoire extérieur. Les débats contradictoires ne semblent en effet pas pouvoir se reposer sur la seule publicité des échanges pour s'assurer que les auditeurs soient davantage éclairés par la question posée. Il faut encore que les interlocuteurs soient animés par l'*intention* de convaincre ceux qui les écoutent. Dans le cas contraire – par exemple s'ils désirent simplement explorer leur désaccord pour en faire émerger d'éventuels points de rapprochement –, la technicité des discussions risquerait d'interdire aux auditeurs non-spécialistes de profiter, d'une quelconque manière, du débat. Enfin, la troisième précision concerne la conduite des échanges eux-mêmes. Outre qu'elles soient opposées, les deux positions en confrontation semblent également devoir entrer en *interaction* au cours des discussions. Les orateurs verraient ainsi peser sur eux l'obligation d'adapter leurs argumentations pour répondre aux objections soulevées par leurs interlocuteurs, plutôt que de se contenter de dérouler une ligne élaborée à l'avance, en ignorant purement et simplement les interventions adverses. Ces trois exigences supplémentaires – réfutation, intention, interaction – ne constituent pas une altération profonde du cadre proposé par Bernard Manin. Elles pourraient au contraire sembler largement superflues, dans la mesure où elles seraient induites par le seul fait que plusieurs orateurs acceptent de s'engager dans la confrontation publique d'arguments opposés. L'analyse empirique des interactions parlementaires nous montre pourtant qu'il n'en est rien. Ces adjonctions me semblent ainsi participer à cerner avec davantage d'acuité les contours de la dynamique contradictoire.

Bien qu'ils s'inscrivent avant tout dans le sillage des théories de la délibération, ces résultats ne sont toutefois pas neutres du point de vue des **études parlementaires**. Ils tendent tout d'abord à accentuer le contraste entre les deux assemblées françaises. Le Sénat apparaît en effet, plus que jamais, comme la chambre de la délibération. Même dans le cadre d'un projet de loi hautement clivant tel que la réforme de la fiscalité du patrimoine, les sénateurs semblent plus préoccupés par l'exploration de leur désaccord et la recherche d'éventuels points de convergence que par la conviction de leurs auditeurs. Au contraire, l'hémicycle de l'Assemblée nationale s'affirme ici comme la tribune privilégiée du débat contradictoire au sein du travail parlementaire. Un tel résultat éclaire d'un œil nouveau le rôle de coordination mis en lumière concernant les

commissions de la Chambre Basse. Plutôt que de se servir de ces réunions pour chercher à construire des points de rapprochement – comme ce fut le cas au Sénat –, les députés ont eu tendance à les transformer, au moins partiellement, en une répétition générale de leurs affrontements en séance publique. Or, il n’y a finalement là que le reflet exact du rôle de la séance publique elle-même où, dès lors que le projet de loi examiné active un clivage entre la majorité et l’opposition, le débat contradictoire prend une importance considérable. Il n’est donc guère surprenant que les députés désirent s’y présenter le mieux préparés possible.

De telles conclusions permettent, en outre, de dégager quelques éléments du point de vue des déterminants du comportement parlementaire. En préférant nettement mettre l’accent sur la conviction des électeurs par le biais du débat contradictoire, plutôt que sur la recherche de points d’accord dans l’élaboration de la législation, les députés – et notamment les membres de l’opposition – s’affirmeraient avant tout comme des *vote seekers*. Les sénateurs, au contraire, semblent préoccupés avant tout par la poursuite du consensus, y compris lorsqu’ils se savent divisés par un clivage irréductible. En cela, ils s’apparenteraient davantage à des *policy seekers*. Cette différence tient probablement, en partie, à l’existence d’une culture profondément différente d’une assemblée à l’autre. Mais elle découle également sans doute de l’écart entre les modes de scrutin. Désignés au suffrage indirect, les sénateurs dépendent de fait moins immédiatement, pour leur réélection, du jugement des citoyens à l’égard de leur gouvernement. Pour preuve, à l’occasion de la réforme des collectivités territoriales, on a pu voir les membres de la Haute Assemblée s’engager dans une dynamique hautement contradictoire, dans laquelle se laissait nettement percevoir la volonté de convaincre – ou du moins de ne pas s’aliéner – les membres de leur corps électoral, directement concernés par ce texte.

Enfin, ces développements m’ont amené à remettre l’accent sur le rôle pédagogique du Parlement. Walter Bagehot avait insisté, voilà plus d’un siècle, sur son importance capitale. En favorisant la compréhension des données complexes, la mise en balance des argumentations et le dévoilement des raisonnements erronés, le débat parlementaire apparaît effectivement susceptible, ici et maintenant, de contribuer à la formation du jugement des citoyens. Surtout, ce rôle pédagogique ne se déploie pas uniquement lors des activités de contrôle – par exemple à l’occasion des séances de questions au gouvernement. Au contraire, il s’insère directement au sein du travail législatif. Il y a là, me semble-t-il, un élément important. Durant plusieurs dizaines d’années, les analystes du Parlement ont déploré sa faible capacité d’influence sur la législation, en concluant – à mot couvert si ce n’est explicitement – que les assemblées n’auraient plus de raison d’être. Nous avons vu combien ces jugements se révèlent, aujourd’hui, bien trop caricaturaux. Mais surtout, il n’a semblé judicieux à aucun de ces auteurs de considérer que la

conduite en public d'un débat extensif sur l'ensemble des enjeux politiques majeurs pouvait constituer, en elle-même, une raison d'être suffisante dans le contexte d'une démocratie représentative.

Conclusion générale

« Un Parlement, pour quoi faire » ? Titre célèbre d'un ouvrage au propos désormais largement tombé dans l'oubli⁸⁵³, cette formule provocante d'André Chandernagor ne se contentait pas de mettre en lumière l'affaiblissement des assemblées législatives au sein de la constitution de 1958. Elle réactivait également l'une des représentations classiques de l'antiparlementarisme, selon laquelle les chambres seraient un repaire de bavards qui parlent, mentent, et ne font rien⁸⁵⁴. Au delà d'un simple propos polémique, l'idée que la parole des parlementaires aurait perdu une grande partie de son importance sous le triple effet de la rationalisation du parlementarisme, du fait majoritaire et de la discipline partisane s'est progressivement imposée au sein des études académiques. La confrontation des positions et l'élaboration des décisions auraient aujourd'hui largement quitté l'enceinte des assemblées législatives⁸⁵⁵, nous laissant avec la nostalgie d'un « Parlement de l'éloquence »⁸⁵⁶. Conséquence et symptôme de cette évolution, les travaux centrés sur la délibération et la démocratie délibérative, qui s'épanouissent à partir des années 1990, ont très longtemps ignoré le Parlement au profit des espaces favorisant la participation directe des citoyens – en premier lieu les « mini-publics ». En parallèle, les études parlementaires ont elles aussi tendu à se désintéresser du débat et de l'échange d'arguments, préférant analyser le rôle du Parlement au sein de l'élaboration des politiques publiques à l'aune d'indicateurs quantitatifs.

Cette thèse ambitionnait donc avant tout de contribuer à replacer l'analyse des débats parlementaires au cœur de l'étude de la délibération et des assemblées législatives françaises. Les rares travaux existants demeurent obscurcis par les mêmes points aveugles : ils tendent à ignorer les discussions qui se déploient au Sénat, en commission permanente, et en commission mixte paritaire. Le protocole d'enquête a donc consisté à se focaliser sur un petit nombre de textes, qui ont été suivis durant l'intégralité de leur parcours législatif – de l'examen en commission dans

⁸⁵³ CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

⁸⁵⁴ Voir CARON Jean-Claude, GARRIGUES Jean (dir.), « Numéro spécial : L'antiparlementarisme en France », *Parlement[s]*, hors-série 9, 2013 ; JEANNEAU Benoît, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p.23-34.

⁸⁵⁵ MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p.277-278.

⁸⁵⁶ ROUSSELIER Nicolas, *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

l'une des assemblées à l'adoption en séance publique dans l'autre. Ce travail repose ainsi sur une triple comparaison : entre l'Assemblée nationale et le Sénat, entre la séance publique et les réunions de commissions, entre des textes vecteurs de la compétition politique et des textes davantage techniques. Il mobilise par ailleurs une double méthodologie. En ce qui concerne les débats en séance publique, il était possible de se reposer sur l'existence d'un compte-rendu intégral, contrôlé de surcroît par les enregistrements des séances. En revanche, les réunions de commission se déroulant derrière des portes closes, il était nécessaire d'en passer par une série d'observations ethnographiques sur le terrain. Dans les deux cas, les données récoltées ont principalement fait l'objet d'une analyse argumentative de discours. Il s'agit donc d'un travail ancré dans l'interdisciplinarité, puisqu'il se focalise sur des problématiques de science politique envisagées dans la perspective d'une tradition normative héritée de la philosophie de la délibération, et étudiées à l'aide d'outils empruntés à l'analyse de l'argumentation.

Je rappellerai ici les principales conclusions dégagées du point de vue de l'étude de la délibération (I) et des études parlementaires (II), avant d'envisager les axes de recherches prospectifs qui sont désormais ouverts (III).

I- Une contribution à l'étude de la délibération

A- Le Parlement au cœur des théories de la démocratie délibérative

1) *Bilan de la littérature théorique*

Les théories de la délibération reposent sur une nouvelle conception de la légitimité des décisions politiques en régime démocratique. Celles-ci ne sont plus fondées uniquement sur le consentement des citoyens, mais doivent en outre avoir subi l'épreuve d'une procédure de discussion rigoureuse, associant l'ensemble des individus concernés. Or, une telle exigence ne va pas sans poser un problème aigu aux sociétés de grande taille, qui se trouvent confrontées à l'impossibilité de penser une telle procédure à l'échelle de plusieurs millions d'individus.

Afin de dépasser ce dilemme, plusieurs travaux mettent en avant l'idée d'un « système délibératif », où les informations, points de vue et arguments circulent entre de multiples espaces de discussions restreints, pour finir par converger vers un espace de décision. Dans cette perspective, le Parlement est fréquemment considéré – notamment par Jürgen Habermas – comme l'institution la mieux à même d'incarner ce cœur décisionnel⁸⁵⁷. Les débats qui s'y

⁸⁵⁷ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p.189-191 et p.386-414.

déroulent doivent, pour cela, respecter deux conditions essentielles. En premier lieu, ils doivent effectivement être irriguées par les contributions citoyennes issues de la société civile. En second lieu, les interlocuteurs doivent accepter de se plier aux obligations induites par la discussion délibérative : justifier l'ensemble de leur prises de position, et accepter de se plier à la force du meilleur argument. Dès lors que ces exigences sont respectées, les décisions arrêtées au cours des débats parlementaires peuvent être considérées comme issue d'une délibération ayant associé l'ensemble des individus concernés.

D'autres travaux défendent au contraire un modèle rhétorique de la délibération, où la possibilité pour tous de participer aux discussions se voit remplacée par la prise de parole publique de quelques uns. Les citoyens ont ainsi l'occasion de former leur propre opinion critique et éclairée sur les enjeux politiques fondamentaux, à l'aune d'un débat public de qualité. Bernard Manin met notamment l'accent sur l'importance du débat contradictoire, dans lequel deux orateurs ou groupes d'orateurs soutenant des positions antagonistes s'affrontent pour la conviction d'un auditoire tiers⁸⁵⁸. Les participants acceptent de se plier à une obligation illocutoire minimale : respecter le « principe de raison pertinente », en vertu duquel les arguments présentés doivent toujours entretenir un lien direct avec la question posée. Sous ces conditions, le débat contradictoire constituerait une procédure tendant à favoriser la formation du jugement des citoyens. Or le Parlement pourrait précisément en être un espace privilégié : les principaux enjeux politiques y font l'objet de débats approfondis, au cours desquels deux positions antagonistes tendent la plupart du temps à s'affronter.

2) *Du Parlement dans la démocratie délibérative au fondement délibératif de la démocratie parlementaire*

Il apparaît finalement que les assemblées législatives occupent un rôle très important au sein des théories de la démocratie délibérative. Que l'on souscrive à l'idée d'un système délibératif ou que l'on soit partisan d'un modèle rhétorique de la délibération, le Parlement se révèle potentiellement comme une institution essentielle : l'enceinte de la discussion délibérative dans le premier cas, la tribune du débat contradictoire dans le second. Une telle conclusion ouvre en premier lieu sur une interrogation théorique essentielle. Comment s'articulent ces deux dynamiques ? Peuvent-elles émerger conjointement au sein d'un même débat parlementaire, alors que dans un cas les élus sont supposés rechercher le consensus, et dans l'autre n'accepter en aucun cas de se laisser convaincre ? En d'autres termes, les modèles dialogiques et rhétoriques de

⁸⁵⁸ MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, n°42/2, 2011, p.83-113.

la délibération doivent-ils être considérés comme complémentaires ou antinomiques ? En second lieu, ce bilan théorique ouvre sur une étude empirique des interactions argumentatives prenant place au Parlement, afin de déterminer dans quelle mesure elles respectent les exigences normatives de la discussion délibérative et du débat contradictoire. L'enjeu est fondamental : il consiste en la détermination de l'écart séparant notre réalité sociale de l'idéal d'une démocratie délibérative. Tel est précisément l'un des objets de cette thèse.

Surtout, en faisant preuve d'un léger esprit de provocation, on pourrait se demander si les efforts pour penser l'institutionnalisation de l'idéal délibératif ne reviennent pas, *in fine*, à se contenter de réaffirmer le rôle central du Parlement au sein de la démocratie représentative. Certes, les institutions concrètes imaginées par chacun de ces modèles excèdent de beaucoup la seule figure parlementaire. Certaines conceptions du système délibératif ne laissent ainsi au Parlement qu'une place très marginale, en insistant davantage sur le partage de la décision entre une pluralité d'acteurs ou sur la possibilité de conclure la séquence délibérative par un referendum⁸⁵⁹. De la même manière, Bernard Manin renvoie avant tout l'organisation des débats contradictoires aux institutions de la société civile – associations, think tanks, etc. –. Plus généralement, quel que soit le modèle retenu, le Parlement n'en demeure jamais qu'un organe parmi d'autres – aux côtés notamment des mini-publics, dont il est difficile de faire peu de cas. Néanmoins, il reste encore à montrer en quoi ces institutions alternatives ou supplétives participent d'une légitimité démocratique *originale* vis-à-vis de la légitimité du Parlement. Dans le cas contraire elles apparaîtraient au mieux comme une amélioration des dispositifs parlementaires déjà existants⁸⁶⁰. En tout état de cause, il pourrait y avoir là un véritable défi posé à la théorie politique, si elle désire démontrer que la démocratie délibérative a fait plus que renforcer le fondement normatif des vieilles démocraties parlementaires.

B- Le Parlement : un espace de délibération

Il s'agit de l'une des principales conclusions de cette thèse : les assemblées parlementaires françaises constituent bien, aujourd'hui, des espaces de délibération – que celle-ci soit conçue sous la forme d'une discussion délibérative ou d'un débat contradictoire.

⁸⁵⁹ HENDRIKS Carolyn M., « Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy », *Political Studies*, n°54, 2006, p.486-508 ; GOODIN Robert E., « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.182-196.

⁸⁶⁰ On pourrait par exemple prévoir de compléter les travaux législatifs préparatoires par l'organisation d'un jury citoyens sur chaque projet de loi, dont les conclusions seraient entendues en commission. Ou encore, il serait possible d'institutionnaliser la pratique de « l'avocat du diable » en séance publique, afin de s'assurer que les citoyens soient bien exposés à des points de vue antagonistes.

1) *Le parlement, enceinte de discussions délibératives*

Le premier enjeu de cette recherche fut méthodologique : disposer d'une indexation des discussions délibératives qui soit à la fois opérationnelle empiriquement et fondée normativement. Il existe déjà, en effet, une grille de codage permettant l'indexation de la délibération à travers une série de critères directement dérivés des travaux de Jürgen Habermas⁸⁶¹. Cette perspective se heurte néanmoins à d'importantes objections méthodologiques, au premier rang desquelles l'impossibilité d'opérationnaliser le critère de « sincérité des orateurs » – pourtant essentiel sur le plan normatif. J'ai donc proposé, sur le même fondement de la pensée habermassienne, de remplacer la *mesure* de la délibération par son *repérage* à l'aune de l'issue de la discussion. Dans cette optique, une séquence d'interlocution peut être considérée comme délibérative dès lors qu'elle se conclut par une modification explicite des positions initiales au terme d'un effort d'argumentation excluant tout recours à la contrainte, aux promesses ou aux menaces⁸⁶². Cet indicateur – le « repérage de la délibération par son issue » – satisfait bien à l'idéal délibératif habermassien, puisqu'il signifie que le consensus a progressé par la seule force de l'échange d'arguments. Loin d'être limité au seul contexte parlementaire, il est tendanciellement universalisable et ne requiert que des conditions minimales. Il s'agit toutefois d'un indicateur restreint, dans la mesure où il contraint à ignorer les interactions relevant effectivement d'une dynamique délibérative, mais dans lesquelles les interlocuteurs échouent *in fine* à se convaincre⁸⁶³. Tel est le prix à payer pour disposer d'un moyen de repérage empirique de la délibération cohérent avec la théorie normative.

En me focalisant sur les deux principaux textes de mon corpus de données⁸⁶⁴, j'ai pu dégager 31 séquences qui satisfaisaient entièrement aux conditions du repérage de la délibération par son issue. Ces discussions ne sont certes que des îlots de délibération sur l'océan des débats parlementaires. Il s'agit pourtant d'ores et déjà d'un résultat significatif. Contre les auteurs critiques pour lesquels la délibération habermassienne relèverait en grande partie d'une

⁸⁶¹ STEENBERGEN Marco, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEINER Jürg, « Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index », *Comparative European Politics*, n°1, 2003, p.21-48.

⁸⁶² Pour le détail des quatre critères composant cet indicateur, voir chapitre 5, I-C, « Le repérage de la délibération par son issue ».

⁸⁶³ Le repérage de la délibération par son issue connaît de surcroît une limite supplémentaire, dans la mesure où il tend à ne pas distinguer la délibération de certaines techniques relevant de la négociation : la concession factice et le renoncement factice. Toutefois, plutôt qu'une invalidation pure et simple de cet indicateur, il y a ici un appel à la prudence de l'analyste. De fait, il m'a été possible de montrer que, dans le cas des débats parlementaires, ces deux procédés ne sont susceptibles de se déployer qu'au sein d'un nombre restreint d'interactions très spécifiques, et donc aisément repérables.

⁸⁶⁴ Il s'agit de la réforme des collectivités territoriales de 2010 et du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 – lequel portait une importante réforme de la fiscalité du patrimoine.

idéalisations philosophiques⁸⁶⁵, ces séquences montrent que les discussions délibératives sont bien *de facto* une composante du débat parlementaire – et donc, au delà, de la réalité sociale.

En étudiant la répartition de ces séquences, il a par ailleurs été possible de déterminer une série de critères tendant à favoriser l'émergence de discussions délibératives. En premier lieu, si elles demeurent très rares à l'Assemblée nationale, elles sont beaucoup plus fréquentes au Sénat. En second lieu, elles tendent à se déployer moins fréquemment en séance publique qu'au sein des commissions parlementaires – qu'il s'agisse des commissions permanentes ou, *a fortiori*, des commissions mixtes paritaires. Ce résultat contribue à expliquer pourquoi les – rares – travaux ayant cherché à étudier les discussions délibératives au sein du Parlement français ont largement conclu à son absence⁸⁶⁶ : en se concentrant uniquement sur l'hémicycle de la Chambre Basse, ils ont précisément porté leur regard sur l'arène où elle est le moins susceptible d'émerger. En revanche, dès lors que l'on examine les interactions parlementaires dans leur ensemble, la dynamique délibérative – au sens habermassien du terme – en apparaît bien comme une composante intrinsèque.

2) *L'influence des discussions délibératives sur l'élaboration de la législation : des résultats nuancés*

Il restait à évaluer la portée de ces discussions délibératives, c'est à dire l'influence qu'elles sont susceptibles d'exercer sur les politiques publiques. Ces interactions se révèlent principalement susceptibles d'émerger à l'occasion de l'examen de dispositions non clivantes et, au delà, situées en marge des textes de loi examinés. En cela, il est indéniable que leur poids potentiel dans l'élaboration de la législation demeure limité. Pour autant, des dispositions marginales ne signifient pas nécessairement des dispositions négligeables. J'ai notamment pu dégager une séquence au cours de laquelle un effort d'argumentation a permis l'adoption d'une mesure chiffrée précisément à 25 millions d'euros⁸⁶⁷. A l'échelle du budget de l'Etat, c'est une goutte d'eau. A l'échelle des individus, cela représente entre 2500 et 3000 emplois d'un an. Qu'on la considère substantielle ou symbolique, cette décision a découlé directement et exclusivement de la capacité des acteurs du débat parlementaire à infléchir la législation au cours de véritables discussions délibératives.

⁸⁶⁵ SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, n°25, 1997, p.347-376 ; SHAPIRO Ian, « Enough Deliberation. Politics Is About Interests and Power », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 28-38 ; ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008, p.120-123.

⁸⁶⁶ Voir par exemple FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin, LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, n°58/5, 2008, p.795-815 (ici p.802-803).

⁸⁶⁷ Elle consistait à utiliser une partie de la trésorerie du Fonds national des solidarités actives afin de financer des emplois aidés dans l'Education nationale.

Il est par ailleurs apparu que les changements explicites de position sont principalement intervenus sous le poids d'une argumentation technique : méconnaissance des données du problème, rédaction non adaptée, conséquences juridiques imprévues... Un tel résultat tend à minorer grandement la portée des discussions délibératives parlementaires : les interlocuteurs seraient capables d'y reconnaître leurs *erreurs*, mais ne pourraient que difficilement y remettre en cause leurs *préférences*. Trois importantes nuances doivent toutefois être apportées à ce résultat. En premier lieu, ces séquences témoignent malgré tout d'une véritable volonté de collaboration entre les différents interlocuteurs, par delà les clivages politiques, afin d'assurer collectivement la qualité de la législation votée. En second lieu, l'apport d'informations nouvelles et la mise en lumière d'informations erronées participent pleinement de l'idéal délibératif, dans la mesure où il en ressort une décision mieux informée, mieux adaptée aux réalités auxquelles elle s'applique et donc mieux acceptable par les individus auxquels elle s'impose. En troisième lieu, il m'a également été possible de repérer plusieurs séquences au sein desquelles une argumentation substantielle, reposant sur la mise en valeur d'un point de vue particulier, est parvenue à modifier les positions exprimées initialement.

Enfin, il est également nécessaire de prendre en compte la temporalité de la délibération. La prise de décision parlementaire est un processus itératif. Les décisions arrêtées en commission sont ainsi susceptibles d'être remises en cause à de multiples reprises : en séance publique, lors de l'examen du texte par la seconde assemblée ou au cours de la commission mixte paritaire. Une discussion délibérative couronnée de succès ne suffit donc pas à assurer que la disposition examinée figurera bien dans le texte promulgué, ce qui contribue à minorer encore davantage leur influence potentielle sur les politiques publiques. Le temps, toutefois, ne joue pas uniquement contre les discussions délibératives. Il est en effet apparu essentiel, pour appréhender réellement leur influence sur la législation, de les replacer dans une temporalité plus longue. On est alors conduit à mettre l'accent moins sur le vote de la législation que sur les nombreux espaces de réflexion au sein des assemblées : commissions permanentes, groupes de travail, mission d'évaluation et de contrôle. En ces lieux, les parlementaires pourraient élaborer progressivement une position commune au cours de débats s'étalant sur plusieurs mois, sinon même plusieurs années. Cette position serait alors susceptible de s'imposer à l'ensemble des parlementaires, qui rechigneraient à rompre le consensus, voire au gouvernement lui-même, qui pourrait n'avoir pas les moyens de s'y opposer. La séance publique ne serait alors plus le lieu de la confrontation des arguments et de la modification des positions mais, au contraire, celui de la transformation du consensus parlementaire – issu de la discussion délibérative – en décision

législative. Hélas, il s'agit ici d'une hypothèse qu'il m'était impossible de vérifier : elle aurait nécessité une observation continue, plusieurs années durant, au sein de la même commission.

L'étude des séquences de négociation ayant émergé au sein des débats étudiés a achevé de prémunir ce travail contre tout risque d'angélisme. Alors que les discussions délibératives ont avant tout concerné des dispositions situées en marge des textes, j'ai été en mesure d'identifier deux dispositions centrales ayant suscité, avec succès, le déploiement de promesses (la création du conseiller territorial) ou de menaces (l'indemnisation des avoués). Le Parlement apparaît donc aussi, sinon même avant tout, comme un espace de négociation. Il faudrait malgré tout se garder d'opposer trop fermement les discussions délibératives aux séquences de négociation. Celles-ci ménagent en effet une place importante à l'argumentation. Loin d'être obtenues uniquement au prix de transactions ou de rapports de forces, les concessions exigées par les différents interlocuteurs ont au contraire fait l'objet de justifications extensives, orientées vers la recherche de l'intérêt général. Il est certes possible que ces argumentations témoignent avant tout de la « force civilisatrice de l'hypocrisie »⁸⁶⁸. Une telle perspective invite néanmoins à tempérer la prééminence des séquences de négociation sur les discussions délibérative : l'influence de la négociation sur la législation serait déjà une influence partiellement argumentative.

In fine, l'influence des discussions délibératives sur l'élaboration des politiques publiques apparaît donc nuancée : elle souffre certes d'importantes limites, sans pour autant apparaître comme négligeable.

3) *Le parlement, tribune du débat contradictoire*

Il reste désormais à envisager le déploiement, au sein des assemblées, d'authentiques débats contradictoires. J'ai tout d'abord démontré qu'une partie des débats parlementaires se déroulent bien dans la perspective d'un auditoire extérieur, vers lequel l'effort de conviction des députés et sénateurs est dirigé. Ils *débattent* entre eux, mais cherchent à *convaincre* les spectateurs de la séance et les lecteurs du compte-rendu. Notons que, si cette adresse à un auditoire tiers est très fréquente dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, elle est beaucoup plus rare au sein de la Haute Assemblée. Qu'ils soient en commission ou en séance publique, les sénateurs semblent avant tout chercher à explorer les frontières de leurs désaccords, pour tenter de faire émerger d'éventuels points de rapprochement.

Bien qu'une partie des débats parlementaires se déroulent dans la perspective d'un auditoire tiers, encore faut-il s'assurer qu'ils soient *contradictoires*, c'est à dire structurés par la

⁸⁶⁸ Voir notamment ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, n°44/2, 1994, p.210-229.

confrontation des raisons à porter au crédit et au discrédit de chacune des propositions avancées. L'obstruction parlementaire joue, à ce titre, un rôle paradoxal. En tant qu'entreprise *stratégique*, elle vise à allonger autant que possible l'examen de textes que l'opposition n'a pas les moyens de faire rejeter. Les membres du gouvernement et de la majorité ont donc tout intérêt à garder le silence, afin d'écourter autant que possible les débats. En cela, l'obstruction parlementaire tend donc à contraindre la confrontation d'arguments opposés. Mais elle s'insère également dans une perspective *argumentative*. Placés dans l'incapacité d'obtenir le renvoi d'un texte qu'ils contestent, les parlementaires de l'opposition peuvent malgré tout chercher à convaincre les citoyens du bien-fondé de leur position – dans la perspective des prochaines échéances électorales. De ce point de vue, les membres du gouvernement et de la majorité sont incités à défendre la justesse de leurs propositions en séance publique. Placés devant de telles incitations paradoxales – garder le silence tout en défendant leur position –, ils tendent à ménager chacune des exigences, en prenant uniquement la parole lors des moments importants du débat parlementaire : discussion générale, examen des principaux amendements, prise de parole d'un « ténor » de l'opposition... Nonobstant les longs silences de la majorité, les débats parlementaires organisent donc bien l'expression contradictoire des arguments en faveur et en défaveur des différentes propositions.

Il restait enfin à vérifier que les séquences dans lesquelles deux groupes d'orateurs se disputent la conviction d'un auditoire extérieur se déroulent bien dans le respect du « principe de raison pertinente ». Celui-ci dispose que les différentes propositions ne doivent être défendues ou pourfendues qu'en vertu de leurs « mérites propres ». Il faut pour cela que les débats soient unidimensionnels, c'est à dire que les discussions aient pour objet une seule et unique proposition, et non une plate-forme articulée. Cette exigence est largement garantie par la procédure parlementaire, qui impose l'examen d'un texte donné et, au sein de ce texte, de chaque article individuellement. Mais le principe de raison pertinente exige également que les discussions soient orientées dans une perspective de réfutation, et non de disqualification : seuls doivent être au centre des discussions les arguments en faveur ou en défaveur des différentes propositions, et non les qualités et les défauts des interlocuteurs eux-mêmes. En dépit de nombreuses séquences *ad personam*, dans lesquelles les orateurs tentent de décrédibiliser leurs adversaires, les débats parlementaires ménagent bien une large place aux argumentations *ad rem*, où les mérites propres de chacune des positions sont confrontés. La discussion générale permet alors de simplifier les problèmes publics, en mettant l'accent sur les arguments les plus saillants, quand l'examen article par article est, au contraire, l'occasion d'une exploration détaillée des désaccords. La procédure législative permet ainsi une discussion extensive des arguments en faveur et en défaveur des différentes propositions, que celles-ci soient situées au cœur ou à la marge des textes examinés.

In fine, une partie des débats parlementaires respectent donc bien toutes les exigences d'un authentique débat contradictoire. Au Sénat, ces séquences sont rares, et tendent à ne se déployer qu'à la faveur de circonstances très spécifiques⁸⁶⁹. Au contraire, elles constituent le quotidien de l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Loin de chercher à dégager des points de rapprochement entre leurs positions divergentes, les députés tendent à se focaliser sur la mise en sens et en lumière de leurs désaccords. Ainsi, loin d'être la seule affaire de la société civile, l'idéal d'une démocratie délibérative construite par le déploiement systématique d'un débat contradictoire public et rigoureux trouve déjà, ici et maintenant, une première incarnation au cœur de l'institution parlementaire.

C- De l'analyse inductive des débats parlementaires à une contribution aux théories de la délibération

Les résultats dégagés jusqu'à présent relèvent d'une démarche largement déductive, puisqu'elle a consisté à étudier dans quelle mesure l'Assemblée nationale et le Sénat participent effectivement des deux rôles que les théories de la délibération assignent au Parlement. Pour autant, cette étude a également été conduite dans une perspective méthodologique inspirée de la *grounded theory*, qui vise à dégager des résultats théoriques à partir d'une analyse inductive de données empiriques. Certaines conclusions apparaissent ainsi comme des micro-contributions aux théories de la délibération.

1) Des effets du huis clos à l'importance du sentiment de clôture

Selon une hypothèse classique, avancée notamment par Jon Elster, le huis clos des discussions encouragerait la poursuite du consensus, quand leur publicité favoriserait la fossilisation des prises de position et le basculement des échanges dans une dynamique agonistique⁸⁷⁰. Les résultats dégagés pour lors tendent bien à conforter ce cadre général : de la séance publique aux commissions permanentes puis aux commissions mixtes paritaires, moins les échanges ont été publics, et plus les discussions délibératives ont été fréquentes. La modification des opinions au cours de la discussion semble donc bien facilitée par l'absence de

⁸⁶⁹ Ce fut le cas lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, qui concernait directement les élus locaux – c'est à dire 90% du collège électoral des sénateurs.

⁸⁷⁰ ELSTER Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *op.cit.* ; CHAMBERS Simone, « Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation », *The Journal of Political Philosophy*, n°12/4, 2004, p.389-410.

tout regard des auditeurs, qui fait peser sur les participants la crainte de passer pour des individus de peu de foi – voire, pire, pour les « vaincus » du débat.

Mais au delà, l'observation des commissions permanentes m'a incité à interroger la notion même de « huis clos ». En effet, en dépit de règles similaires d'une commission à l'autre⁸⁷¹, l'impression qui se dégage de leurs réunions varie considérablement. Certaines commissions laissent le sentiment d'un espace parfaitement clos sur lui-même, tandis que d'autres paraissent plus ouvertes et moins intimes. Les causes de cette impression sont nombreuses : elles tiennent à la sélection des participants, à la disposition de la salle de réunion, aux conditions d'admission du public, et à la nature des comptes-rendus. S'il est difficile à quantifier, ce *sentiment de clôture* n'en est pas moins tangible. En cela, il produit des effets. Ainsi les deux commissions sénatoriales, où la clôture est fortement ressentie, sont également celles qui apparaissent le plus clairement comme des espaces de collaboration. Au contraire, le sentiment de clôture est beaucoup moins net au sein de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui se distingue avant tout comme un espace d'expression des désaccords. Sur le fond, on retrouve ainsi avec une grande netteté l'hypothèse initiale concernant l'influence du huis clos sur la dynamique des échanges. Encore faut-il garder à l'esprit que toutes ces commissions, sans exception, *sont* des espaces clos.

Ce résultat nous invite, me semble-t-il, à porter moins d'attention aux *règles* organisant la publicité d'un débat qu'aux *pratiques* qui en découlent, et qui peuvent être très diverses. La réduction de cette variable à une simple dichotomie entre des réunions « en public » ou « à huis clos » interdit de saisir ces nuances cruciales. C'est pourtant l'option méthodologique retenue par l'essentiel des études quantitatives sur la délibération⁸⁷² et sur les commissions⁸⁷³. Mes conclusions plaident au contraire pour l'élaboration d'une mesure empirique et linéaire, si l'on désire rétablir une compréhension réaliste de la publicité des débats et de ses effets sur les dynamiques de discussion⁸⁷⁴.

2) *Vers une caractérisation argumentative de la discussion délibérative*

Le repérage de la délibération par son issue m'a permis de délimiter un corpus d'interactions relevant sans ambiguïté de la discussion délibérative. A partir de là, il devenait

⁸⁷¹ Les principales caractéristiques sont les suivantes : réunions fermées au public et à la presse, liste de participants clairement établie, comptes-rendus non exhaustifs et soumis au contrôle des orateurs.

⁸⁷² STEINER Jürg., BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, *op.cit.*

⁸⁷³ DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », dans DÖRING Herbert, HALLERBERG Mark (dir.), *Patterns of parliamentary behavior : passage of legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.113-139.

⁸⁷⁴ Il serait par exemple envisageable de constituer un index fondé sur les différentes variables déterminant le sentiment de clôture, telles qu'elles ont été dégagées ici.

possible de rechercher d'éventuelles caractéristiques communes entre ces séquences. L'enjeu, c'est la constitution d'une grille de repérage de la délibération fondée non plus sur des critères théoriques contenant une part d'idéalisation, mais au contraire sur des critères dégagés empiriquement.

Au terme d'une micro-analyse argumentative de ces séquences, quatre dimensions communes émergent effectivement – déclinées chacune en différentes modalités. Premièrement, les discussions délibératives présentent toutes un haut degré d'interactivité dans l'interlocution. Les arguments des orateurs précédents ne sont jamais ignorés, mais repris et discutés ; les éléments d'accord émergeant au sein de la discussion ne sont pas niés, mais pris en acte – y compris lorsqu'il s'agit de concessions. Deuxièmement, l'écrasante majorité des arguments employés lors des séquences de discussion délibérative s'inscrivent dans une logique de réfutation : ils portent sur les mérites et les démérites intrinsèques des différentes positions, et non sur les individus qui les présentent. Troisièmement, les orateurs tendent à présenter leurs positions de manière subjectivée, c'est à dire comme relevant moins d'une vérité générale que d'une opinion personnelle. Cela se traduit par l'utilisation préférentielle de la première personne du singulier, ainsi que par la fréquente mise en valeur de témoignages – qu'il s'agisse d'une expérience personnelle ou de points de vue rapportés. Quatrièmement, les interlocuteurs manifestent la volonté de réduire autant que possible les écarts entre leurs différentes positions, plutôt que de les creuser. Cette minoration des désaccords se retrouve dans la modalisation quasi-systématique des interventions, ainsi que dans l'utilisation de formes explicites d'euphémisation.

Cette grille possède des implications immédiates. Ainsi, la littérature théorique s'est longtemps interrogée quant à la possibilité d'admettre le recours au témoignage au sein des discussions délibératives⁸⁷⁵. Bien que cette controverse se soit déjà largement apaisée, mon travail lui apporte un éclairage empirique définitif. Non seulement le recours au témoignage se constate *de facto* au sein de discussions délibératives couronnées de succès, mais de surcroît il participe de l'une des dimensions essentielles de la délibération – la subjectivation des prises de position. Plus largement, cette catégorisation n'a pas été déduite des travaux théoriques sur la délibération. Au contraire, elle a été dégagée à partir de l'analyse inductive de données empiriques. Elle demeure pour autant fondée normativement, dans la mesure où l'indicateur sur lequel elle s'appuie est, lui, conforme à l'idéal délibératif habermassien : une discussion au cours de laquelle les positions

⁸⁷⁵ GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis, *Democracy and Disagreement*, *op.cit.*, p.135-137 ; COADY Tony A.J., *Testimony: A Philosophical Study*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p.42-53 ; YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.70.

évoluent sous la seule force de l'argumentation. Il s'agit ainsi, à ma connaissance, du premier effort empirique pour dresser une caractérisation argumentative de la dynamique délibérative.

3) *Vertus, portée et caractéristiques du débat contradictoire*

Le débat parlementaire peut également être considéré comme un laboratoire naturel de la dynamique contradictoire. Il m'a ainsi été possible de vérifier empiriquement si celle-ci participe bien du rôle que la théorie politique lui attribue : favoriser la formation du jugement des citoyens. L'analyse argumentative des séquences identifiées comme relevant du débat contradictoire révèle qu'elles sont effectivement en mesure d'avoir, du point de vue des auditeurs, trois conséquences vertueuses. Premièrement, le débat contradictoire tend à faciliter la compréhension des données complexes. Les orateurs sont incités à ménager des éléments de pédagogie au sein de leurs prises de parole – qu'il s'agisse d'un effort explicite de définition ou de l'utilisation de métaphores condensant les argumentations. Deuxièmement, le débat contradictoire est susceptible de contribuer à la mise en balance des argumentations. D'une part, il incite les orateurs à abandonner leurs arguments les plus faibles, réduisant ainsi la somme de données à intégrer pour les auditeurs. D'autre part, il donne aux interlocuteurs l'opportunité de dépasser d'éventuels désaccords complexes portant sur les données du débat, pour faire émerger les clivages de valeurs qui les sous-tendent. Troisièmement, le débat contradictoire favorise le dévoilement des raisonnements erronés, qui tendront à être repérés, dénoncés et réfutés au cours de la discussion. Les auditeurs courent ainsi moins de risques de voir leur conviction emportée par un paralogisme ou un procédé déloyal – que celui-ci résulte d'une erreur malencontreuse de l'orateur ou d'une authentique tentative de tromperie. Il est important de préciser que toutes les séquences contradictoires analysées ne participent pas de l'ensemble de ces vertus. Au contraire, certaines d'entre elles n'ont émergé que très rarement. En revanche, l'analyse de l'argumentation parlementaire prouve bien que le débat contradictoire est, empiriquement, *susceptible* de produire de tels effets. En ce sens, il apparaît effectivement en mesure de favoriser la formation du jugement des auditeurs.

La mise en valeur des vertus du débat contradictoire possède par ailleurs une seconde implication théorique. La conception rhétorique de la délibération tend en effet à prêter le flanc à la critique platonicienne classique, selon laquelle les orateurs risqueraient de mettre leurs prises de parole au service d'une quête personnelle de prestige et de pouvoir, plutôt que de la recherche commune de la vérité. Loin de contribuer à éclairer les citoyens, les discours publics deviendraient au contraire l'espace privilégié des argumentations démagogiques et

manipulatoires. Confrontés à cette critique, plusieurs travaux se réfugient derrière une posture *morale* : ils distinguent la « rhétorique plébiscitaire » de la « rhétorique délibérative », et se contentent d'édicter que les orateurs devraient utiliser celle-ci plutôt que celle-là⁸⁷⁶. Au contraire, le débat contradictoire se révèle comme une procédure tendant de fait à dévoiler l'utilisation de raisonnements erronés ou déloyaux. Il me semble ainsi constituer une première réponse *procédurale* au dilemme platonicien.

L'analyse argumentative des séquences identifiées comme contradictoires a par ailleurs permis de mettre en lumière plusieurs amendements susceptibles d'être apportés à la théorie elle-même. Les travaux de Bernard Manin dégagent en effet deux conditions principales au déploiement d'une dynamique contradictoire : l'examen de toutes les propositions à l'aune de la confrontation d'arguments opposés, le respect du principe de raison pertinente. Il me semble possible d'y adjoindre trois précisions. J'ai déjà eu l'occasion de préciser la première d'entre-elles : le principe de raison pertinente, initialement conçu avant tout comme l'exigence que les débats demeurent unidimensionnels, devrait probablement être complété par l'obligation, pour les orateurs, de s'inscrire dans une perspective de *réfutation* plutôt que de disqualification. La seconde précision a trait à la relation entre les orateurs et l'auditoire extérieur. Les débats contradictoires ne semblent, en effet, pas pouvoir se reposer sur la seule publicité des échanges pour s'assurer que les auditeurs soient davantage éclairés par la question posée. Il faut encore que les interlocuteurs soient animés par l'*intention* de convaincre ceux qui les écoutent. Dans le cas contraire – par exemple s'ils désirent simplement explorer leurs désaccords pour tenter d'en faire émerger d'éventuels points de rapprochement –, la technicité des discussions risquerait d'interdire aux auditeurs non-spécialistes de profiter, d'une quelconque manière, du débat. Enfin, la troisième précision concerne la conduite des échanges eux-mêmes. Outre qu'elles soient opposées, les deux positions en confrontation semblent également devoir entrer en *interaction* au cours des discussions. Les orateurs verraient ainsi peser sur eux l'obligation d'adapter leurs argumentations pour répondre aux objections soulevées par leurs interlocuteurs, plutôt que de se contenter de dérouler une ligne élaborée à l'avance, en ignorant purement et simplement les interventions adverses. Ces trois exigences supplémentaires – réfutation, intention, interaction – ne constituent guère une altération du cadre proposé par Bernard Manin. En revanche, il me semble qu'elles participent à cerner avec davantage de précision les contours de la dynamique contradictoire.

⁸⁷⁶ Voir par exemple CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere : Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *Political Theory*, n°37/3, 2009, p.323-350.

II- Une contribution aux études parlementaires

A- Les différents visages des commissions parlementaires

1) *Une meilleure connaissance de ces institutions méconnues*

Les commissions parlementaires de la Cinquième République demeurent l'un des principaux angles morts de la science politique française⁸⁷⁷, très peu de chercheurs ayant, jusqu'alors, eu l'occasion de pénétrer le huis clos de ces institutions⁸⁷⁸. Il m'a néanmoins été possible de mener des observations suivies au sein de quatre commissions permanentes – la Commission des Lois et la Commission des Finances de chacune des assemblées. Il s'agit à la fois de l'une des rares observations ethnographiques menées en parallèle dans plusieurs commissions et, à ma connaissance, de la première occasion d'analyser leur fonctionnement depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008 – qui a considérablement renforcé leur rôle au sein de la procédure législative. Les données recueillies permettent donc de contribuer à une meilleure connaissance de ces institutions.

De ce point de vue, les observations ont révélé l'existence de pratiques nettement différenciées d'une commission à l'autre. La Commission des Lois du Sénat apparaît ainsi mériter son surnom de « club de juristes » : la précision des argumentations juridiques y côtoie le plaisir de la joute oratoire. Par delà les clivages politiques, cette tradition de rigueur et d'éloquence semble révéler, entre les commissaires, un double sentiment de considération et de camaraderie, sinon même d'estime et d'amitié. À l'inverse, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale présente des pratiques davantage marquées par la compétition politique. Au fil des observations, elle est largement apparue comme une réplique de la séance publique, où tout travail en commun est impossible dès lors que le texte examiné fait l'objet d'un clivage entre majorité et opposition. Les Commissions des Finances des deux assemblées sont quant à elles traversées par une même tension interne, entre clivage irréductible sur la répartition des richesses et consensus très large sur la nécessité d'assainir les comptes publics. Les commissaires tendent ainsi tantôt à s'opposer violemment entre eux, lorsqu'il s'agit de décider de la politique budgétaire, et tantôt à s'opposer collectivement aux autres parlementaires, voire au gouvernement, lorsqu'il s'agit de réfréner des élans dépensiers. Cette tension est cependant intégrée différemment d'une assemblée à l'autre, les

⁸⁷⁷ NAY Olivier, « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, n°9/3, 2003, p.83-96.

⁸⁷⁸ Pour l'une des rares études rendant compte – brièvement – du travail en commission, voir ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p.123-132 et p.152-157.

députés tendant à mettre davantage l'accent sur leurs désaccords fondamentaux, et les sénateurs sur leurs éléments de consensus.

En plus de ces quatre commissions permanentes, j'ai obtenu l'autorisation d'assister à la réunion de la commission mixte paritaire (CMP) qui s'est déroulée à l'occasion de l'examen du premier PLFR pour 2011. Constituée de sept députés et sept sénateurs⁸⁷⁹ nommés pour l'occasion, elle est chargée de résoudre les désaccords ayant émergé entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'agit donc de l'institution la plus fermée au sein du travail parlementaire – et aussi, probablement, de celle qui demeure la plus mal connue par la science politique. Sur le plan du dispositif, cette CMP s'est révélée proche des commissions permanentes sénatoriales – caractérisées par un fort sentiment de clôture. Deux caractéristiques majeures la différencient toutefois de ces dernières. En premier lieu, l'absence de rapport de force majoritaire entre députés et sénateurs les contraint, dans une large mesure, à trancher leurs désaccords par la recherche de solutions mutuellement acceptables. En second lieu, la composition homogène de ces institutions, où tous les participants se voient opposer au moins un homologue disposant d'une autorité et d'une influence comparable, participe à encourager la rigueur et la précision des argumentations – plutôt que le recours aux arguments d'autorité et aux effets d'imposition.

2) *Le rôle des commissions au sein du travail législatif*

Au delà de leur intérêt descriptif, ces observations permettent de dégager des éléments de résultat quant au rôle des commissions parlementaires au sein du travail législatif. En effet, au Sénat, les commissaires manifestent clairement la volonté de consacrer leurs réunions aux enjeux sur lesquels un rapprochement des positions est envisageable. Dès lors que les points de vue sont trop clivés pour donner lieu à des échanges féconds, la discussion se voit renvoyée vers l'hémicycle. Les commissions sénatoriales apparaissent ainsi comme des espaces de *collaboration* au sein du travail parlementaire : les commissaires y confrontent leurs points de vue, leurs expériences et leurs arguments, dans le souci de contribuer à l'élaboration de la législation. Il en va de même pour les commissions mixtes paritaires qui, pour les raisons que je viens de résumer, semblent précisément constituer l'arène la plus favorable à la collaboration entre parlementaires. Au contraire, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale se révèle comme un théâtre de l'affrontement entre majorité et opposition. Loin d'être passés sous silence, les désaccords irréductibles sont au cœur même des discussions. Dans le cadre d'une réunion à huis clos, une

⁸⁷⁹ Ils sont adjoints de quatorze suppléants, auxquels il faut évidemment ajouter les présidents et rapporteurs des deux commissions concernés. Au total, ce sont donc une trentaine de parlementaires qui sont réunis lors de chaque CMP.

telle orientation a toutefois de quoi surprendre, dans la mesure où il n'existe aucun auditeur extérieur à convaincre. Si les députés s'affrontent derrière des portes closes, c'est donc probablement pour rôder leurs arguments, préparer leur défense et prendre la mesure de la mobilisation de leurs adversaires. Loin d'être un lieu de coopération, la Commission des Lois de l'Assemblée nationale apparaît davantage comme un espace de *coordination* au sein du travail parlementaire. Quant à la Commission des Finances de la Chambre Basse, elle occupe une place intermédiaire : si l'expression des désaccords irréductibles y a sa place, elle n'interdit pas l'émergence de séquences de collaboration.

Ces observations tendent à montrer que l'on ne peut pas se contenter de poser globalement et uniformément la question du « rôle des commissions dans le travail législatif ». Celui-ci est en effet susceptible de changer drastiquement au sein d'un même Parlement, sinon d'une même assemblée. Il semble donc plutôt nécessaire de s'interroger sur le rôle de *chacune* de ces commissions. Si cette conclusion devait être confirmée et généralisée, elle lèverait une importante objection méthodologique aux vastes comparaisons internationales qui entendent appréhender le rôle « des commissions » d'un Parlement à l'autre, sans nécessairement prendre la peine de confronter leurs modèles aux observations empiriques⁸⁸⁰.

B- La séance publique, un espace d'incertitude

Contre les nombreux auteurs se plaisant à fustiger la faiblesse de l'institution parlementaire au sein de la Constitution de 1958, plusieurs études récentes insistent au contraire sur le nombre d'amendements adoptés et d'articles ajoutés en séance publique⁸⁸¹. Elles n'en restent pas moins sourdes aux conditions d'élaboration de ces décisions législatives – lesquelles pourraient tout autant découler d'une authentique recherche du consensus que de l'imposition brutale d'un choix gouvernemental. Avant de conclure à l'influence des parlementaires dans l'élaboration des politiques publiques, encore faut-il évaluer dans quelle mesure ils sont capables d'imposer leurs décisions contre les préférences du gouvernement.

L'analyse des avis rendus sur chaque amendement par le gouvernement et la commission m'a permis de confirmer un résultat largement admis : une grande partie des débats

⁸⁸⁰ Voir par exemple DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », *op. cit.*

⁸⁸¹ ROZENBERG Olivier, « Sarkozy Législateur. La loi du plus fort ? », dans MAILLARD Jacques de, SUREL Yves (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.113-133 ; KERROUCHE Eric, « Gone with the Wind? The National Assembly under the Fifth Republic », dans BROUARD Sylvain, APPLETON Andrew W., MAZUR Amy G. (dir.), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p.59-78 ; KERROUCHE Eric, « The French Assemblée nationale: the case of a week legislature? », *Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.336-365 ; BROUARD Sylvain, « France: Systematic institutional advantage of government in lawmaking », dans RASCH Bjorn Erik, TSEBELIS George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Londres et New York, Routledge, 2011, p.38-52.

en séance publique peuvent effectivement être ramenés à un simple enregistrement du rapport de forces entre la majorité et l'opposition. Au sein de mon corpus de données, plus de 90% des amendements ont ainsi vu la commission rendre un avis identique à celui du gouvernement, et les parlementaires voter conformément à ces avis convergents. La grande majorité des décisions arrêtées en séance publique ne présentent pas le moindre risque pour le gouvernement, qui se trouve en situation de faire adopter ou rejeter les différents amendements à sa convenance. Il parvient ainsi, dans une large mesure, à imposer ses choix dans les hémicycles – non parce qu'il est capable de les argumenter, mais parce qu'il y dispose d'une majorité.

Toutefois, si le rapport de forces majoritaire détermine bien l'essentiel des discussions législatives, on ne peut pour autant y ramener l'intégralité de l'activité parlementaire – comme en témoignent, *a minima*, les 5 à 10% d'amendements pour lesquels les avis du gouvernement et de la commission ne sont pas convergents. Afin de nuancer l'idée d'un gouvernement tout puissant au sein des hémicycles parlementaires, j'ai dégagé une série de contre-exemples relevant de rapports de forces différents. Le cas le plus fréquent est celui d'une commission décidant de porter une voix discordante de celle du gouvernement. Dès lors que ce désaccord relève d'une démarche partagée par une large majorité des commissaires et soutenue – sinon même initiée – par le rapporteur du texte, le gouvernement se trouve confronté en séance publique à une véritable menace. Les membres de la majorité ont à choisir entre leur commission et leur gouvernement – une situation qui, en plusieurs occasions, a tourné en défaveur de l'exécutif. Plus rare et plus spécifique, le deuxième type de contre-exemple a vu le rapporteur et le ministre confrontés, en séance publique, à l'opposition d'un parlementaire se faisant le porte-parole d'un groupe de la société civile concerné au premier chef par la réforme en discussion. Là aussi, ces parlementaires ont été en situation de mettre en difficulté – et parfois en échec – le gouvernement et la commission. Le troisième type de contre-exemple renvoie aux situations dans lesquelles les parlementaires ont dû trancher, en séance publique, un désaccord entre deux commissions. Les affrontements réguliers, au Sénat, entre la Commission de la Culture et la Commission des Finances sont éclairants : loin d'être joués par avance, ils ont souvent vu la première triompher de la seconde, pourtant saisie au fond et soutenue par le gouvernement. Enfin, il est également arrivé qu'un parlementaire ne disposant d'aucune légitimité spécifique (*backbencher*) parvienne, au terme d'un effort extensif d'argumentation, à convaincre la majorité des élus présents dans l'hémicycle de voter son amendement contre l'avis défavorable du gouvernement et de la commission.

Il ressort de ces observations que la contribution des parlementaires à l'élaboration de la législation ne se borne pas à proposer des amendements dont l'exécutif dispose à sa guise. Au

contraire, la séance publique se révèle comme un espace plus *incertain* qu'elle ne pouvait le paraître de prime abord. Le gouvernement est amené à y subir régulièrement une véritable concurrence : celle d'acteurs dont la légitimité excède la seule onction du suffrage universel, pour s'inscrire dans un cadre intra-parlementaire – la valeur du consensus atteint en commission –, extra-parlementaire – la représentation d'un groupe de la société civile –, voire purement argumentatif – la capacité à convaincre ses interlocuteurs du bien-fondé de sa proposition.

C- De la délibération parlementaire au rôle du Parlement dans son système institutionnel

1) Les discussions délibératives : un plaidoyer pour le bicamérisme

La mise en lumière du rôle spécifique du Sénat comme enceinte privilégiée des discussions délibératives revêt une grande importance du point de vue des études parlementaires. Selon la littérature théorique, l'une des principales vertus des secondes chambres serait d'assurer une représentativité différente de celle des Chambres Basses⁸⁸², fondée en premier lieu sur la représentation des intérêts territoriaux⁸⁸³. Or, dans le cas du Sénat français, un tel rôle est loin d'aller de soi. L'article 24-3 de la Constitution de 1958 dispose certes que : « le Sénat (...) assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Il semble pourtant, au terme d'une analyse juridique serrée, que la Chambre Haute ne puisse en aucun cas être considérée rigoureusement comme représentante des territoires, par opposition à la représentation de la population assurée par l'Assemblée nationale. Au sein de la République Française une et indivisible, la seconde chambre du Parlement ne peut représenter que l'ensemble des citoyens. L'article 24 de la constitution se bornerait ainsi à définir un mode de scrutin, en précisant que le collège électoral des sénateurs doit être largement composé de membres des assemblées locales⁸⁸⁴. Il s'agit d'une lourde conclusion, tendant à priver le Sénat d'un des principaux fondements de la légitimité des secondes chambres.

Mes travaux contribuent à apporter un élément de réponse à ce dilemme, en déplaçant la focale sur l'une des autres vertus prêtées aux secondes chambres. Celles-ci constitueraient des espaces de réflexion isolées des tensions politiques, permettant donc l'amélioration de la qualité

⁸⁸² MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1987, p.56-60.

⁸⁸³ RUSSELL Meg, « The Territorial Role of Second Chambers », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/1, 2001, p.105-118.

⁸⁸⁴ ROBBE François, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 2001.

de la législation à travers la conduite de débats sereins⁸⁸⁵. Le Sénat français lui-même se voit très régulièrement renvoyé à sa « sagesse », devenue proverbiale. Pourtant, aucune étude ne s'était, à ma connaissance, attachée à mettre empiriquement en lumière une telle caractéristique. Non seulement ai-je pu montrer que la collaboration entre parlementaires et la recherche de points de consensus – y compris au delà des clivages partisans – est beaucoup plus fréquente au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, mais il m'a de surcroît été possible de mettre en valeur la technicité des argumentations et l'amélioration de la législation qui en résulte.

Un tel résultat contribue à donner de la consistance aux discours largement stéréotypés sur la qualité des débats au Sénat. Plus largement, du point de vue des *legislative studies*, il s'agit de l'une des rares confirmations empiriques des vertus prêtées aux secondes chambres – une littérature qui demeure, à ce jour, essentiellement théorique⁸⁸⁶. Ce résultat fonde, surtout, un véritable plaidoyer en faveur du bicamérisme. Loin de se contenter d'assurer une représentativité différente de la Chambre Basse, l'existence d'une seconde chambre facilite l'exercice, par le Parlement, des deux rôles principaux et distincts que lui assigne la théorie politique : contribuer à l'amélioration de la législation par l'épreuve de la discussion, et favoriser la formation du jugement des citoyens.

2) *Les débats contradictoires : une redécouverte de la « fonction pédagogique » du Parlement*

La mise en lumière du rôle du Parlement – et plus particulièrement de l'Assemblée nationale – comme tribune du débat contradictoire possède également une importance significative du point de vue des études parlementaires. Walter Bagehot avait insisté, voilà plus d'un siècle, sur le rôle « pédagogique » des assemblées législatives⁸⁸⁷. Or, j'ai précisément montré que les débats parlementaires étaient susceptibles de favoriser la compréhension des données complexes, la mise en balance des argumentations et le dévoilement des raisonnements erronés. Le Parlement de la Cinquième République tendrait ainsi à contribuer effectivement à la formation du jugement des citoyens.

Il y a là, me semble-t-il, un élément important. Durant plusieurs dizaines d'années, les analystes du Parlement ont déploré sa faible capacité d'influence sur la législation – au point, parfois, de questionner sa raison d'être. Nous avons vu combien ces jugements se révèlent,

⁸⁸⁵ TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p.40 ; SHELL Donald, « The History of Bicameralism », dans BALDWIN Nicolas D.J., SHELL Donald (dir.), *Second Chambers*, Londres / Portland, Frank Cass, 2001, p.5-18.

⁸⁸⁶ Pour les deux principales études empiriques, voir TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, *op.cit.* ; VATTER Adrian, « Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective », *The Journal of Legislative Studies*, n°11/2, 2005, p.194-215.

⁸⁸⁷ BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 (1867), p.95.

aujourd'hui, trop caricaturaux. Mais surtout, il n'a semblé judicieux à aucun de ces auteurs de considérer que la conduite en public d'un débat extensif sur l'ensemble des enjeux politiques majeur pouvait constituer, en elle-même, une mission essentielle au sein de la démocratie représentative. Ce que l'on redécouvre, ici, c'est finalement la dimension illocutoire des débats parlementaires. Les représentants ne parlent pas uniquement *pour* faire quelque chose – qu'il s'agisse d'élaborer la législation, de contrôler le gouvernement ou de mettre en cause son maintien. Au contraire, l'exercice de la parole publique dans l'enceinte des assemblées parlementaires possède également une finalité propre : parler au Parlement, c'est *déjà* faire quelque chose.

III- Axes de recherche prospectifs

A- Compléter l'étude de la délibération au Parlement

Les contraintes de temps inhérentes à la rédaction d'une thèse, conjuguées avec l'adoption d'une méthodologie chronophage, m'ont amené à faire l'impasse sur plusieurs éléments qui auraient dû figurer dans ce manuscrit. Ils dessinent, pour les années à venir, un potentiel agenda de recherche personnelle.

1) *Préciser l'influence des textes examinés sur les discussions parlementaires*

Une grande partie des travaux centrés sur l'analyse qualitative des débats parlementaires se heurtent à la même limite empirique : ils tendent à centrer leurs analyses sur un petit nombre de cas d'étude, voire sur un cas d'étude unique⁸⁸⁸. Cette contrainte s'explique, en premier lieu, par la quantité de données à appréhender. L'examen d'un texte de loi au sein d'un hémicycle génère en effet plusieurs centaines de pages de discours, auxquelles il faut éventuellement ajouter les débats au sein de la seconde chambre, les comptes rendus des réunions de commission et les lectures successives. Au delà de cette limitation purement numérique, l'étude des débats législatifs requiert – à tout le moins dans une perspective de science politique – d'acquérir une maîtrise suffisante du texte en discussion et du domaine auquel il s'applique pour comprendre l'enjeu des différentes dispositions, ainsi que des amendements qu'elles suscitent. Enfin, le déploiement d'observations ethnographiques au sein des commissions saisies au fond, voire de la

⁸⁸⁸ Je me permets de renvoyer à l'état de la bibliographie que j'ai dressée précédemment. Voir chapitre 1, II-B-2, « Et pourtant ils parlent ! La redécouverte des débats parlementaires comme objet de recherche ».

commission mixte paritaire, alourdit encore l'étude du poids des démarches à accomplir – ainsi, bien sûr, que de l'enquête de terrain elle-même.

In fine, j'ai donc du me résoudre à limiter mon analyse à deux principaux projets de loi, adjoints des quelques textes dont mes observations en commission me donnaient le loisir d'assister à l'examen. Il me semble que ces deux réformes possédaient suffisamment de points de rapprochement, mais également de différences, pour produire des résultats assurés. Néanmoins, il est indéniable que ce travail aurait profité grandement d'un plus grand nombre de cas d'étude, afin de pouvoir étudier en profondeur l'influence du texte examiné sur les débats. Cela est particulièrement notable du point de vue des discussions délibératives. En sélectionnant volontairement des projets de loi faisant l'objet d'un clivage politique important, il est possible que je me sois condamné à ne les observer qu'en marge des dispositifs principaux. Il conviendrait donc *a minima* de poursuivre cette étude en se concentrant sur des textes davantage consensuels.

2) *Remédier à la persistance d'angles morts*

L'élargissement du nombre de textes étudiés permettrait de remédier aux quelques angles morts qui persistent au sein de ce travail. En premier lieu, cela serait l'occasion d'étudier l'examen de propositions de lois – les textes déposés par les parlementaires eux-mêmes. Il n'y a, *a priori*, aucune raison de penser que l'on en dégagerait des résultats spécifiques. Selon toute logique, on devrait retrouver des configurations similaires à celles que l'on observe déjà pour le dépôt des amendements, mais concernant cette fois les articles en discussion. Néanmoins, l'étude de quelques propositions de loi permettrait de transformer cette hypothèse en résultat.

En second lieu, et plus fondamentalement, l'ajout de textes supplémentaires serait l'occasion de compléter l'étude des commissions initiées ici. Il s'agit certes d'un enjeu secondaire, moins problématique que descriptif. Il demeure néanmoins important au regard des connaissances limitées dont nous disposons sur ces institutions. De surcroît, cela permettrait de confirmer les résultats dégagés concernant la diversité des rôles des commissions au sein du travail parlementaire – qui demeurent pour lors fondés uniquement sur une comparaison entre les Commissions des Finances et des Lois.

Enfin, il subsiste au Parlement un espace de discussion essentiel ayant entièrement échappé à mon regard : les réunions des groupes parlementaires, au cours desquelles les élus décident de la stratégie collective qu'ils adopteront sur les différents projets et propositions de loi. Ces institutions soulèvent une problématique intéressante. S'agit-il uniquement d'instances de transmission, permettant de relayer les consignes élaborées au sein des partis auprès des

parlementaires ? Ou bien sont-elles de véritables espaces de délibération, au sein desquels les élus seraient en mesure de former leurs positions initiales sur les différents textes ? Malheureusement, les portes de ces réunions – par définition privées – me sont restées closes.

3) Prendre en compte le profil sociologique des parlementaires

Ce travail était centré, en premier lieu, sur l'influence qu'exercent les institutions parlementaires sur les échanges qui s'y déroulent. J'ai donc eu tendance à considérer les parlementaires comme des individus insérés dans une procédure de discussion, au sein de laquelle ils sont définis en priorité par leurs prises de position initiales, les différentes légitimités dont ils peuvent se prévaloir et l'influence que celles-ci leur permettent d'exercer. Je me suis ainsi focalisé avant tout sur l'appartenance des parlementaires à la majorité ou à l'opposition, ainsi qu'aux postes qu'ils occupent au sein des différentes institutions intra et extra-parlementaires. En revanche, j'ai largement laissé de côté leur profil sociologique. A quelques développements près, je n'ai donc pas cherché à dégager l'influence exercée, sur les dynamiques de discussion et d'argumentations, par la profession, l'âge, l'expérience politique ou la culture partisane des élus⁸⁸⁹.

Ces questions n'entretenant qu'un lien ténu avec la problématique initiale de cette étude, il n'était certes pas indispensable de les aborder. Elles n'en revêtent pas moins un intérêt majeur du point de vue de la sociologie des parlementaires et, plus généralement, des représentants politiques. La vérité est que j'avais initialement prévu de consacrer à tout le moins un court chapitre à ces développements. J'avais d'ailleurs intégré cette dimension à la structure même de mon corpus textuel, à travers une indexation de l'intégralité des débats par locuteur. Hélas, le temps m'a finalement manqué pour saisir les informations prosopographiques au sein de ma base de données. Il s'agit indéniablement d'un de mes regrets, auquel j'entends avoir l'occasion de remédier dans le futur.

⁸⁸⁹ J'ai notamment eu l'occasion de m'attarder sur l'exemple du député communiste Jean-Pierre Brard, dont les interventions particulièrement pédagogiques sont probablement à mettre en relation avec son ancienne profession d'instituteur. Le cas de la Commission des Lois du Sénat est lui aussi significatif : l'estime et l'affection qui semble régner entre ses membres découle sans doute, dans une certaine mesure, d'une culture commune – une grande partie des commissaires ayant exercé une profession juridique.

B- Prolonger l'étude de la délibération au Parlement

1) *Stabiliser la caractérisation argumentative des discussions délibératives*

Si l'établissement d'une première caractérisation argumentative des discussions délibératives est bien un résultat significatif, il ne prétend en aucune manière être définitif. Au terme de cette étude centrée sur le débat parlementaire, il semble raisonnable de supposer que les quatre dimensions dégagées sont bien constitutives de la dynamique délibérative. Elles ne se contentent pas, en effet, d'avoir été repérées empiriquement, mais font également sens d'un point de vue analytique. En revanche, il n'y a aucun lieu de penser que les modalités à travers lesquelles ces dimensions se déclinent au Parlement en épuisent l'ensemble des traductions empiriques possibles. Les assemblées législatives constituent en effet un contexte discursif hautement spécifique, marqué par la rigidité de ses procédures, la relative homogénéité des orateurs qui s'y expriment et, surtout, leur inscription dans la continuité d'une histoire centenaire, dont la mémoire est source de traditions communes, sinon même d'une culture partagée⁸⁹⁰.

Il conviendrait donc, désormais, de répliquer cette étude au sein d'une pluralité d'espaces de discussions : les Parlements étrangers en premier lieu⁸⁹¹, mais également les organisations internationales, les partis politiques, les syndicats, les associations ou les municipals, ainsi bien sûr que les interactions quotidiennes – dîners de famille, assemblées de copropriétaires, réunions de travail, colloques et séminaires de recherche... Il est plus que probable que l'on verrait émerger des interactions bien différentes de celles que j'ai pu observer à l'Assemblée nationale et au Sénat, permettant de compléter les différentes modalités argumentatives participant des discussions délibératives. Sans doute même pourrait-on dégager des dimensions de la délibération que le débat parlementaire, par ses spécificités, ne permet pas de repérer. A tout le moins, cela permettrait de sédimenter les quatre dimensions déjà identifiées – ou, le cas échéant, de les amender.

On semble donc là en présence d'un potentiel agenda de recherche, dont l'enjeu paraît considérable. Il s'agit en effet d'établir une grille de repérage de la délibération habermassienne

⁸⁹⁰ RIOUX Jean-Pierre, « Le Palais-Bourbon : de Gambetta à De Gaulle », dans NORA Pierre (dir.), *Les Lieux de mémoire*, t.2, Paris, Gallimard, 1997 (1986), p.2063-2084.

⁸⁹¹ Plusieurs travaux de science politique ont, en effet, insisté sur l'idée qu'il y aurait, d'une culture à l'autre, des formes différentes de discussion et d'argumentation. La comparaison des discussions délibératives au sein des assemblées parlementaires françaises et étrangères pourrait constituer une occasion d'étayer empiriquement cette hypothèse, qui demeure en partie théorique. Voir par exemple GAMBETTA Diego « Claro! », dans ELSTER Jon (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p.107-140 ; LIJPHART Arend, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.

qui ne se contente plus de la saisir par son issue, mais l'appréhende au contraire dans son ensemble à travers une série d'indicateurs élaborés empiriquement – tout en demeurant fondés normativement. Une telle grille ouvrirait la voie à une étude quantitative des interactions délibératives libérée de tout dilemme méthodologique. Elle résoudrait surtout définitivement toutes les interrogations théoriques sur la forme concrète des discussions délibératives, ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas admettre dans la perspective de favoriser la modification des positions.

2) *Assurer l'irrigation des débats parlementaires par les contributions citoyennes*

J'ai montré que les discussions délibératives, au sens le plus habermassien du terme, tendaient bien à faire intrinsèquement partie des interactions parlementaires. Il est vrai qu'elles demeurent rares, mais il est néanmoins possible d'identifier les facteurs contribuant à favoriser leur émergence – en premier lieu la présence d'une seconde chambre partiellement déconnectée de la compétition politique, et l'existence d'espaces de discussion à huis clos et en petit comité, où le sentiment de clôture est maximisé. Ces résultats ne suffisent pas, néanmoins, pour affirmer que le Parlement peut d'ores et déjà être considéré comme le cœur décisionnel embryonnaire d'un système délibératif en formation. Encore faut-il, pour cela, s'assurer que les contributions issues de la société civile irriguent bien les débats parlementaires et, au delà, qu'elles y sont effectivement prises en compte.

Je suis parvenu, il est vrai, à établir que les hémicycles constituent un espace d'arbitrage au sein duquel les préférences gouvernementales sont susceptibles d'être contestées, voire même mises à mal, par des amendements directement inspirés par certains groupes d'intérêts – que ceux-ci aient des représentants parmi les parlementaires, ou qu'ils soient simplement parvenus à amener un certain nombre d'élus à relayer leurs propositions. Ce constat tend toutefois à poser davantage de questions qu'il n'apporte de réponses. Lorsqu'une réforme implique différents groupes d'individus aux intérêts divergents, ceux-ci disposent-ils de chances équivalentes d'être entendus et écoutés par les parlementaires ? Les contributions issues de la société civile et/ou de la sphère économique sont-elles relayées au cours de procédures publiques et transparentes – en premier lieu les auditions et la remise de rapports –, ou passent-elles au contraire par des contacts privés opaques, sinon même secrets ? Leur influence découle-t-elle uniquement d'un effort d'argumentation, ou bien de logiques de négociation, voire de pure transaction ? Enfin, dans une perspective davantage pratique, les citoyens sont-ils condamnés à ne voir leurs contributions relayées que par le biais d'associations préconstituées, ou ne pourrait-on pas également envisager

la constitution, pour chaque réforme soumise au Parlement, de mini-publics chargés de recueillir directement leurs opinions ?

Ces questions appellent à la réalisation d'une étude spécifique, centrée sur l'influence des associations et des groupes d'intérêt au sein des débats parlementaires. L'enjeu en est considérable, puisqu'il s'agit de la possibilité, pour le Parlement, d'apparaître effectivement comme le cœur d'un espace public délibératif efficient.

3) *Assurer la visibilité des débats contradictoires au sein des discussions parlementaires*

Je suis parvenu à montrer que les débats parlementaires en séance publique étaient bien constitués, pour partie, d'échanges pleinement et rigoureusement contradictoires – susceptibles, donc, de contribuer à la formation du jugement des citoyens. Encore faudrait-il, pour cela, que les citoyens aient effectivement accès à ces séquences, qui ne constituent jamais que des lagons isolés sur une mer d'interactions parlementaires très diverses. Comment, en effet, valoriser ces débats contradictoires, alors même qu'ils ne représentent qu'une fraction des centaines d'heures de discussion en séance publique ?

On pourrait considérer qu'il n'y a là qu'un problème pratique. Il appellerait tout simplement à la mise en place d'outils de repérage et de sélection permettant la mise en valeur des séquences les plus éclairantes au sein des débats parlementaires. Le journalisme parlementaire, progressivement tombé en désuétude, aurait ici un rôle à jouer. Peut-être y aurait-il même matière à inventer une émission de télévision. Il me semble toutefois qu'Internet et les réseaux sociaux pourraient être d'ores et déjà susceptibles de remplir ce rôle de filtre. Le projet de loi proposant l'ouverture du mariage aux couples de même sexe a constitué, à ce titre, un exemple éclairant. Les interventions initiales de Christiane Taubira et Henri Guaino, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, ont chacune été visionnées plusieurs centaines de milliers de fois grâce à une circulation massive sur *Facebook*. En parallèle, les échanges en direct au sein de l'hémicycle furent régulièrement l'un des dix sujets les plus discutés en France sur *Twitter* (hashtag #DirectAN). On peut ainsi espérer que les séquences les plus riches et éclairantes de ce débat aient été identifiées, partagées et – au delà – discutées par les internautes eux-mêmes. A cette occasion, les échanges parlementaires auraient bien joué leur rôle de débat contradictoire, en donnant l'occasion aux citoyens de se former leur propre jugement critique et éclairé, à travers la confrontation publique d'arguments opposés.

Malheureusement, une telle hypothèse soulève de nombreuses objections. En premier lieu, rien ne permet d'affirmer que les séquences tendant à circuler le plus relèvent effectivement

du débat contradictoire. Au contraire, il est à craindre que les interventions *ad personam*, centrées sur l'échange de noms d'oiseaux plutôt que sur la confrontation des arguments, soient précisément celles qui obtiennent un certain succès auprès des internautes. En second lieu, l'homogénéité tendancielle des cercles d'amis au sein des réseaux sociaux pose un véritable problème. Les internautes tendent en effet à se regrouper entre individus ayant des centres d'intérêt et des opinions en commun. Il est donc à craindre qu'ils se trouvent, en réalité, exposés exclusivement aux interventions des parlementaires dont ils partagent déjà la position. Loin de donner de la visibilité à la confrontation d'argumentations opposées, les réseaux sociaux tendraient alors à menacer directement le caractère contradictoire des débats parlementaires. Enfin, quand bien même les internautes seraient effectivement exposés à des argumentations divergentes – les cercles d'amis n'étant que rarement parfaitement homogènes –, rien ne garantit qu'ils prendront effectivement le temps de d'écouter les orateurs dont ils ne partagent pas, *a priori*, la position. Dans la mesure où Internet fonctionne presque intégralement selon la demande des utilisateurs, il y a tout lieu de penser que les mécanismes d'exposition sélective y jouent pleinement.

Ces interrogations ne peuvent être tranchées ici. Elles appellent, là encore, à une étude spécifique consacrée aux pratiques politiques des internautes sur les réseaux sociaux. L'enjeu en est essentiel : il s'agit de la possibilité pour les citoyens de se saisir eux-mêmes des débats parlementaires afin d'en faire, en toute autonomie, une tribune efficace du débat contradictoire.

C- Perspective théorique : vers un modèle de démocratie délibérative unifié ?

J'aimerais mettre à profit ces derniers mots pour revenir, brièvement et modestement, sur l'un des dilemmes théoriques initiaux : comment accorder au sein d'une même institution – le Parlement – le double rôle d'enceinte de la discussion délibérative et de tribune du débat contradictoire, alors que le premier est orienté vers la recherche du consensus, et le second vers la mise en lumière des désaccords ? L'analyse empirique du Parlement français contribue à montrer que ces deux rôles sont parfaitement compatibles entre eux, dès lors qu'ils tendent chacun à s'exprimer dans des espaces différents. Les commissions parlementaires constituent ainsi un lieu privilégié de rapprochement des positions, quand la séance publique se révèle plus volontiers comme une arène où s'affrontent les positions inconciliables. Les deux chambres elles-mêmes occupent des positions différentes au sein du système politique : alors que le Sénat est un terrain particulièrement favorable au déploiement des discussions délibératives,

l'Assemblée nationale demeure le lieu privilégié du débat contradictoire – dont on retrouve des traces jusqu'au sein des commissions permanentes.

Ces conclusions ne signifient pas seulement que le Parlement est susceptible d'être *à la fois* le centre décisionnel du système délibératif et la tribune privilégiée du débat contradictoire. Elles laissent entrevoir, au delà, l'ébauche d'un système délibératif unifié, accordant les conceptions dialogique et rhétorique de la délibération, et dont le Parlement serait véritablement le cœur battant. Les raisons et les informations n'y circuleraient pas seulement de manière unidimensionnelle, de l'espace public épisodique à la société civile puis au Parlement, mais irrigueraient ensuite de nouveau les discussions quotidiennes des citoyens. Ceux-ci pourraient se former une opinion davantage éclairée à l'aune de la confrontation des positions que les débats parlementaires n'auraient pas permis de réduire au consensus. De nouvelles contributions citoyennes pourraient ainsi se cristalliser, plus précises et mieux informées, enrichissant à nouveau les discussions parlementaires si le sujet devait un jour être remis à l'agenda, voire même contribuant directement à attirer à nouveau l'attention des représentants. Au sein de ce flux ininterrompu de la communication, les citoyens et leurs représentants seraient associés pour devenir, dans la discussion et par le débat contradictoire, les véritables forgerons de la volonté populaire.

Bibliographie générale

A

- ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- AMOSSY Ruth (dir.), *Images de soi dans le discours. La construction de l'ethos*, Genève, Delachaux et Niestlé, 1999.
- AMOSSY Ruth, *L'argumentation dans le discours*, Paris, Armand Colin, 2010 (2000).
- AMOSSY Ruth, « Argumentation et Analyse du discours : perspectives théoriques et découpages disciplinaires », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°1, 2008 (en ligne).
- AMOSSY Ruth, *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*, Paris, PUF, 2010.
- AMOSSY Ruth, « Faut-il intégrer l'argumentation dans l'analyse du discours ? Problématiques et enjeux », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°9, 2012 (en ligne).
- AMOSSY Ruth, KOREN Roselyne, « Rhétorique et argumentation : approches croisées », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°2, 2009 (en ligne).
- ANDERSON William D., BOX-STEFFENSMEIER Janet M., SINCLAIR-CHAPMAN Valeria, « The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, n°28/3, 2003, p.357-386.
- ANGENOT Marc, *Dialogues de sourds. Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits, 2008.
- ARNOLD R. Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press, 1990.
- AUSTIN John, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Le Seuil, 2002 (1962).
- AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972.
- AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010 (1988).

B

- BACH Laurent, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Rue d'Ulm, 2012.
- BÄCHTIGER André, NIEMEYER Simon, NEBLO Michael, STEENBERGEN Marco, STEINER Jürg, « Symposium: Toward More Realistic Models of Deliberative Democracy. Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities », *Journal of Political Philosophy*, n°18/1, 2010, p.32-63.
- BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

- BAGEHOT Walter, « The Non-Legislative Functions of Parliament », *The Economist*, 18 août 1860, (reproduit dans ST JOHN-STEVAS Norman, *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol.6, Londres, The Economist, 1974, p. 42).
- BAGEHOT Walter, « The Unseen Work of Parliament », *The Economist*, 9 février 1861 (reproduit dans ST JOHN-STEVAS Norman, *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol.6 Londres, The Economist, 1974, p.46).
- BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 (1867).
- BAILEY Sydney D., « Une fédération des Caraïbes britanniques. Le cheminement d'une idée », *Revue française de science politique*, n°2/3, 1952, p.543-556.
- BAILLARGEON Normand, *Petit cours d'autodéfense intellectuelle*, Québec, Lux, 2006.
- BARDIN Laurence, *L'analyse de contenu*, Paris, PUF, 1977.
- BAUDOT Pierre-Yves, ROZENBERG Olivier (dir.), « Violence des échanges en milieu parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010.
- BAYLEY Paul (dir.), *Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse*, Londres, Benjamins, 2004.
- BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2010 (1997).
- BEAUSSIER Anne-Laure, « Incivilité et bipolarisation du Congrès américain : une analyse des débats de santé entre 1965 et 2010 », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.67-89.
- BEER Samuel H., « The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent », dans FRANK Elke (dir.), *Lawmakers in a Changing World*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966, p.30-48.
- BEL Jean-Pierre, *Le Sénat à l'heure du changement. Plaidoyer pour un bicamérisme rénové*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2011.
- BELORGEY Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.
- BENDJABALLAH Selma, *La formation des consensus au Parlement européen et à la Chambre des représentants américaine (1999-2009)*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2011.
- BENETTI Julie, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, n°6, 2011 (en ligne).
- BENTLEY Russel, « Rhetorical Democracy », dans FONTANA Benedetto, NEDERMAN Cary J., REMER Gary (dir.), *Talking Democracy. Historical Perspectives on Rhetoric and Democracy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2004, p.115-134.
- BERGOUGNOUS Georges, « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n°3, 2011, p.309-311.
- BESSETTE Joseph M., « Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government », dans GOLDWIN Robert A., SCHAMBRA William A. (dir.), *How Democratic Is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p.101-116.
- BESSETTE Joseph M., *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 1994.
- BEST Heinrich, COTTA Maurizio, *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

- BILAND Emilie, « La production parlementaire du droit de la fonction publique territoriale (1972-2007). Technicisation des débats et spécialisation des rôles », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- BLONDEL Jean, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hal, 1973.
- BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n°1, 2011, p.8-35.
- BOK Sissela, *Secrets: On the Ethics of Concealment and Revelation*, New York, Pantheon, 1982.
- BONHOMME Marc, « De l'argumentativité des figures de rhétorique », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°2, 2009 (en ligne).
- BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- BORRILLO Daniel, LASCOURMES Pierre, *Amours égales ? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002.
- BOUHADANA Irène, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, Paris, LGDJ, 2007.
- BOWLER Shaun, « Private Members Bills in the UK Parliament: Is There an 'Electoral Connection'? », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/4, 2010, p.476-494.
- BRETON Philippe, *La parole manipulée*, Paris, La Découverte, 2004.
- BROUARD Sylvain, « France: Systematic Institutional Advantage of Government in Lawmaking », dans RASCH Bjorn Erik, TSEBELIS George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Londres et New York, Routledge, 2011, p.38-52.
- BROWN Bert R., « The Effects of Need to Maintain Face on Interpersonal Bargaining », *Journal of Experimental Social Psychology*, n°4/1, 1968, p.107-122.
- BROWN Bert R., « Face-Saving and Face-Restoration in Negotiations », dans DRUCKMAN Daniel (dir.), *Negotiations. Social-Psychological Perspectives*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p. 275-300.
- BRYANT Antony, CHARMAZ Kathy, « Grounded Theory Research: Methods and practices », dans BRYANT Antony, CHARMAZ Kathy (dir.), *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, Los Angeles, SAGE, 2007, p.1-28.

C

- CALVERT Randall L., « Congressional Debate as Political Argument: What, If Anything, Does it Do? », *Ford Lecture in the Department of Government, Harvard University*, 22 october 1998.
- CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2011 (1992).
- CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 2011 (1996).
- CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », dans JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p.97-106.
- CARCASSONNE Guy, « Le Parlement et la QPC », *Pouvoirs*, n°137/2, 2011, p.73-81.

- CARCASSONNE Guy, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », dans ROZENBERG Olivier, THIERS Eric (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La documentation française, 2013, p.85-91.
- CARON Jean-Claude, GARRIGUES Jean (dir.), « Numéro spécial : L'antiparlementarisme en France », *Parlement[s]*, hors-série 9, 2013.
- CARRUBBA Clifford, GABEL Matthew, HUG Simon, « Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection », *Legislative Studies Quarterly*, n°33/4, 2008, p.543-572.
- CARTIER-MOLIN Thibaud, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°126/5, 2010, p.1399-1422.
- CAULFIELD Timothy, BUBELA Tania, « Why a Criminal Ban? Analyzing the Arguments Against Somatic Cell Nuclear Transfer in the Canadian Parliamentary Debate », *The American Journal of Bioethics*, n°7/2, 2007, p.51-61.
- CHAGNOULLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Vème République. 3 – Le Pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Champs Flammarion, 2000.
- CHAMBERS Simone, « Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation », *The Journal of Political Philosophy*, n°12/4, 2004, p.389-410.
- CHAMBERS Simone, « Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.255-266.
- CHAMBERS Simone, « Rhetoric and the Public Sphere : Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy ? », *Political Theory*, n°37/3, 2009, p.323-350.
- CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n°6, 2011 (en ligne).
- CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.
- CHIROUZE Yves, BENOIT Denis (dir.) « La communication persuasive », *Market Management*, n°5/1, 2005.
- CLINTON Joshua D., LAPINSKI John, « Laws and Roll Calls in the U.S. Congress, 1891–1994 », *Legislative Studies Quarterly*, n°33/4, 2008, p.511-541.
- CLUZEL Jean, *A propos du Sénat, et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Paris, l'Archipel, 1999.
- COADY Tony A.J., *Testimony: A Philosophical Study*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- COBB Louise, « Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons », *The Journal of Legislative Studies*, n°15/4, 2009, p.535-546.
- COHEN Joshua, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans HAMLIN Alan, PETTIT Philip (dir.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, Blackwell, 1989, p.17-34.
- COLLIARD Jean-Claude, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.
- COLLOVAL Annie, GAÏT Brigitte, « Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée », dans GAXIE Daniel (dir.), *Le « social » transfiguré*, Paris, PUF, 1990, p.9-54.
- COLSON Aurélien, « Gérer la tension entre secret et transparence. Les cas analogues de la négociation et de l'entreprise », *Revue française de gestion*, n°153/6, 2004, p. 87-99.

- COLSON Aurélien, « The Ambassador Between Light and Shade: The Emergence of Secrecy as the Norm for International Negotiation », *Journal of International Negotiation*, n°13, 2008, p.179-195.
- COLSON Aurélien, « La négociation diplomatique au risque de la transparence : rôles et figures du secret envers des tiers », *Négociations*, n° 11/1, 2009, p.31-41.
- COMMAILLE Jacques, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.
- COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.
- CONOVER Pamela Johnston, SEARING Donald D., « Studying 'Everyday Political Talk' in the Deliberative System », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.269-283.
- Conseil des Impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, vingt-deuxième rapport au Président de la République, 2004.
- COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, PULB, 2001.
- COX Gary W., « On the Effects of Legislative Rules », *Legislative Studies Quarterly*, n°25/2, 2000, p.169-192.
- COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., « Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986 », dans BRADY David W., MCCUBBINS Mathew D. (dir.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*, Palo Alto, Stanford University Press, 2002, p.107-145.
- COX Gary W., MCCUBBINS Mathew D., *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- COX Gary W., POOLE Keith T., « On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999 », *American Journal Of Political Science*, n°46/3, 2002, p.477-489.

D

- DAMGAARD Erik, MATTSON Ingvar, « Conflict and Consensus in Committees », dans DÖRING Herbert, HALLERBERG Mark (dir.), *Patterns of parliamentary behavior : passage of legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.113-139.
- DÄUBLER Thomas, « Bills from the Floor: Why Governing Party Groups Initiate their Own Legislation », *The Journal of Legislative Studies*, n°17/4, 2011, p.435-457.
- DEERING Christopher J., SMITH Steven S., *Committees in Congress*, Washington, CQ Press, 1997 (1984).
- DE GALEMBERT Claire, « Les trois corps du parlementaire. Un débat d'assemblée au prisme d'Alceste », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- DELCAMP Alain, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991.
- DESAGE Fabien, GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Croquant, 2011.
- DESMARCHELIER Dominique, « Les mots de la violence, la violence des mots dans le discours politique français contemporain », dans BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD

- Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.225-234.
- DEVEREUX Georges, *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*, Paris, Flammarion, 2012 (1967).
- DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W., « Introduction », dans DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 1991, p.1-38.
- DOMPNIER Nathalie, « La légitimité politique en joue. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.35-48.
- DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *Revue française de droit constitutionnel*, n°77/1, 2009, p.99-118.
- DÖRING Herbert « Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe », *Legislative Studies Quarterly*, n°26/1, 2001, p.145-165.
- DÖRING Herbert, « Party discipline and government imposition of restrictive rules », *The Journal of Legislative Studies*, n°9/4, 2003, p.147-163.
- DOUTEAUD Stéphanie, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n°87/3, 2011, p.515-546.
- DOWNS Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.
- DRAGO Guillaume « L'influence de la QPC sur le Parlement, ou La loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n°6, 2011 (en ligne).
- DRUCKMAN James N., NELSON Kjersten R., « Framing and Deliberation: How Citizens Conversations Limit Elite Influence », *American Journal of Political Science*, n°47/4, 2003, p.729-745.
- DRYZEK John S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- DRYZEK John S., « Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation », *Political Theory*, n°38, 2010, p.319-339.
- DRYZEK John S., « Global Democratization: Soup, Society, or System? », *Ethics & International Affairs*, n°25/2, 2011, p.211-234.
- DUCARD Dominique, « Une discussion biaisée : la question rhétorique dans le débat parlementaire », dans BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.191-200.
- DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Le Seuil, 2003 (1991).
- DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *Les Petites Affiches*, n°13, 1996, p.4-15.
- DURAND Paul, « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *La Semaine Juridique*, 4 février 1959, p.1470-1476.
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2007 (1895).

DUVERGER Maurice, « Les institutions de la Cinquième République », *Revue Française de Science Politique*, n°9/1, 1959, p.101-134.

E

ELSTER Jon, « The market and the forum: Three varieties of political theory », dans ELSTER Jon, HYLAND Aanund (dir.), *Foundations of social choice theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p.103-132.

ELSTER Jon, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

ELSTER Jon, « Argumenter et négociier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, n°44/2, 1994, p.210-229.

ELSTER Jon, « Strategic Uses of Argument », dans ARROW Kenneth J. et al., *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict*, New York, Norton, 1995, p.236-257.

ELSTER Jon, « Introduction », dans ELSTER, Jon (dir.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, 1998, p.2.

ENGUELEGUELE Stéphane, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998.

F

FACQ-MELLET Caroline, *Analyse discursive des questions au Gouvernement : place et rôles du groupe RPR*, Thèse de doctorat en linguistique soutenue à l'université de Paris X Nanterre sous la direction de Jean-François Jeandillou, 2005.

FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*, Londres, Routledge, 2012.

FAIRCLOUGH Isabella, FAIRCLOUGH Norman, « Analyse et évaluation de l'argumentation dans l'analyse critique du discours (CDA) : délibération et dialectique des Lumières », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°9, 2012 (en ligne).

FENNO Richard F., *The Power of the Purse*, Boston, Little Brown, 1966.

FENNO Richard, *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973.

FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin, LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, n°58/5, 2008, p.795-815.

FIORINA Morris P., *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Lexington, Lexington Books 1974.

FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce, *Getting to yes: Negotiating an agreement without giving in*, Londres, Arrow Business Books, 1981.

FITZMAURICE John, LATEK Marta, MAGNETTE Paul, « Quel modèle de contrôle parlementaire pour l'Union européenne ? », dans MAGNETTE Paul, REMACLE Eric (dir.), *Le nouveau modèle européen. Volume 1 : Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p.57-66.

FORMAN Nigel, BALDWIN Nicholas, *Mastering British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

FRAGO Anne, « L'Assemblée nationale : une institution en ligne », *Cahiers du CEVIPOF*, numéro spécial « Le Parlement et les citoyens » (à paraître).

- FRANÇOIS Bastien, « L'impensé de l'opposition parlementaire sous la Ve République », dans ROZENBERG Olivier, THIERS Eric (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La documentation française, 2013, p.95-105.
- FRETEL Julien, MEIMON Julien, « La vie en coulisse. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », dans COURTY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Houdiard, 2005, p.136-146.
- FUCHS-CESSOT Alice, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^e République*, Paris, LGDJ, 2004.
- FUNG Archon, « Minipublics: Deliberative Designs and their Consequences », dans ROSENBERG Shawn W. (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Londres, Palgrave, 2008, p.159-182.

G

- GAMBETTA Diego, « Claro! », dans ELSTER Jon (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p.107-140.
- GAMM Gerald, HUBER John, « Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress », dans KATZNELSON Ira, MILNER Helen V. (dir.), *Political Science : The State of The Discipline*, New York, Norton & Company, 2002, p.313-341.
- GARDEY Delphine, « Enregistrer et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et comme révélateur de la démocratie parlementaire ? », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- GARSTEN Bryan, *Saving Persuasion*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.
- GAUTHIER Gilles, « L'argument périphérique dans la communication politique : le cas de l'argument *ad hominem* », *Hermès*, vol. 16, 1995, p.167-185.
- GENETTE Gérard, « La rhétorique restreinte », *Communications*, n°16, 1970, p.158-172.
- GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p.47-59.
- GILBERT Guy, « La suppression de la taxe professionnelle : antécédents, enjeux et débats », *Regards sur l'actualité*, n°359, 2010, p.24-38.
- GILLIGAN Thomas, KREHBIEL Keith, « Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee », *American Journal of Political Science*, n°33, 1989, p.459-490.
- GIRARD Charles, *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse de doctorat en philosophie, Université Paris I, 2010.
- GIRARD Charles *et al.*, « Vers un système délibératif mondial ? Entretien avec John Dryzek », *Participations*, n°2/1, 2012, p.167-180.
- GLASER Barney G., STRAUSS Anselm L., *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin, 2010 (1967).
- GOETZ Klaus H., ZUBEK Radoslaw, « Government, Parliament and Law-making in Poland », *The Journal of Legislative Studies*, n°13/4, 2007, p.517-538.
- GOODIN Robert E., « Sequencing Deliberative Moments », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.182-196.
- GOODIN Robert E., DRYZEK John S., « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, n°34/2, 2006, p.219-244.

GRANGE Jean, « Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980) », *Revue française de science politique*, n°31, 1981, p.32-84.

GUILLEMETTE François, « L'approche de la Grounded Theory : pour innover ? », *Recherches Qualitatives*, n°26/1, 2006, p.32-50.

GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis F., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

H

HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

HABERMAS Jürgen, *Morale et communication : conscience morale et activité communicationnelle*, Paris, Les Éditions du Cerf, 1996.

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

HABERMAS Jürgen, « Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics », *Acta Politica*, n°40, 2005, p.384-392.

HAEGEL Florence, *Les droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

HAEGEL Florence, DUCHESNE Sophie, « Avoiding or Accepting Conflict in Public Talk », *British Journal of Political Science*, n°37, 2007, p.1-22.

HALL Peter A., TAYLOR Rosemary C., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, n°47/3-4, 1997, p.469-496.

HAMBLIN Charles Leonard, *Fallacies*, Londres, Methuen, 1970.

HARRIS Douglas B., « Orchestrating Party Talk: A Party-Based View of One-Minute Speeches in the House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, n°30/1, 2005, p.127-141.

HAYWARD Jack, « Parliament and the french government's domination of the legislative process », *The Journal of Legislative Studies*, n°10/2-3, 2004, p.79-97.

HELLER William B., « Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments », *American Journal of Political Science*, n°45/4, 2001, p.780-798.

HENDRIKS Carolyn M., « Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy », *Political Studies*, n°54, 2006, p.486-508.

HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2012.

HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire*, Paris, PUF, 1999.

HOLZINGER Katharina, « Bargaining and Arguing: An Empirical Analysis Based on Speech Act Theory », *Political Communication*, n°21/2, 2004, p.195-222.

HOOD Jane C., « Orthodoxy vs. Power: The Defining Traits of Grounded Theory », dans Bryant Antony, Charmaz Kathy, *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, Los Angeles, SAGE, 2007, p.151-164.

HUANG Taofang, THERIAULT Sean M., « The Strategic Timing behind Position-taking in the US Congress: A Study of the Comprehensive Immigration Reform Act », *The Journal of Legislative Studies*, n°18/1, 2012, p.41-62.

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

HUG Simon, « Selection Effects in Roll Call Votes », *British Journal of Political Science*, n°40/1, 2010, p.225-235.

HURD Douglas, « The Present Usefulness of the House of Commons », *Journal of legislative studies*, n°3/3, 1997, p.1-9.

I

IKLE Fred Charles, *How Nations Negotiate*, New York, Harper & Row, 1964.

ILIE Cornelia (dir.), *European Parliaments under Scrutiny. Discourse strategies and interaction practices*, Amsterdam et Philadelphie, John Benjamins, 2010.

J

JAN Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2005.

JEANNEAU Benoît, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p.23-34.

JONES David R., « Explaining restraint from filibustering in the US senate », *The Journal of Legislative Studies*, n°6/4, 2000, p.53-68.

JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.329-372.

K

KERBRAT-ORECCHIONI Catherine, *Les interactions verbales, Tome I*, Paris, Colin, 1990.

KERBRAT-ORECCHIONI Catherine, « Rhétorique et interaction », dans KOREN Roselyne, AMOSSY Ruth (dir.), *Après Perelman. Quelles politiques pour les nouvelles rhétoriques ? L'argumentation dans les sciences du langage*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 173-196.

KERROUCHE Eric, « The French Assemblée nationale: the case of a week legislature? », *Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.336-365.

KERROUCHE Eric, « Gone with the Wind? The National Assembly under the Fifth Republic », dans BROUARD Sylvain, APPLETON Andrew W., MAZUR Amy G. (dir.), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p.59-78.

KIMMEL Adolf, *L'Assemblée nationale sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991.

KREHBIEL Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

KREHBIEL Keith, « Where's the Party? », *British Journal of Political Science*, n°23/2, 1993, p.235-266.

KRUTZ Glen S., LEBEAU Justin, « Recurring bills and the legislative process in the US congress », *The Journal of Legislative Studies*, n°12/1, 2006, p.98-109.

KUENTZ Pierre, « Le 'Rhétorique', où la mise à l'écart », *Communications*, n°16, 1970, p.143-157.

L

LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, n°28/7, 1994, p.5-15.

- LANDMAN Todd, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Londres, Routledge, 2000.
- LANDOWSKI Eric, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue Française de Science Politique*, n°27, 1977, p.428-441.
- LAPERRIERE Anne, « La théorisation ancrée (grounded theory) : démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées », dans Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, p.309-340.
- LASCOURMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n°59/3, 2009, p.455-478.
- LATOUR Xavier, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^e législature », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 2000, p.1661-1678.
- LAZARFELD Paul F., BERELSON Bernard, and GAUDET Hazel, *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*, New York, Columbia University Press, 1944.
- LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011 (en ligne).
- LE LIDEC Patrick, « La réforme des institutions locales », dans BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p.255-281.
- LE LIDEC Patrick, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires. L'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°131, 2009, p.477-496.
- LE LIDEC Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans DE MAILLARD Jacques, SUREL Yves (Dir.), *Politiques Publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.189-210.
- LE LIDEC Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », dans LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, p.21-46.
- LE SAOUT Rémy, *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, 1997.
- LE SAOUT Rémy, « Un enjeu interne au champ politique. Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, p.67-73.
- LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente ? », dans BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane, PINA Christine (dir.), *L'élus local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p.59-67.
- LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012.
- LE TORREC Virginie, « Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée », *Réseaux*, n°129-130, 2005, p.181-208.
- LEES John D., SHAW Malcolm (dir.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, 1979.
- LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de Négociation*, Paris, Dunod, 2010 (2004).

- LEMPERT Lora Bex, « Asking Questions of the Data: Memo Writing in the Grounded Theory Tradition », dans BRYANT Antony, CHARMAZ Kathy, *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, Los Angeles, SAGE, 2007, p.245-264.
- LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.227-256.
- LIJPHART Arend, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- LIJPHART Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- LOEWENBERG Gerhard, KIM Chong Lim, « Comparing the Representativeness of Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, n°3/1, p 27-49.
- LORD Christopher, TAMVAKI Dionysia, « The politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index' to the study of the European Parliament », *European Political Science Review*, n°5, 2013, p.27-54.
- LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 2000.

M

- MAINGUENEAU, Dominique, *Les termes clés de l'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2009 (1996).
- MAINGUENEAU Dominique, « L'analyse du discours et ses frontières », *Marges linguistiques*, n°9, 2005 (en ligne).
- MALTZMAN Forrest, SIGELMAN Lee, « The Politics of Talk: Unconstrained Floor Time in the U.S. House of Representatives », *Journal of Politics*, n°58/3, 1996, p.819-830.
- MALTZMAN Forrest, *Competing Principles: Committees, Parties, and the Organization of Congress*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n°33, 1985, p.72-94.
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.
- MANIN Bernard, « L'idée de la démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », Entretien avec Bernard Manin, *Politix*, n°15/57, 2002, p.37-55.
- MANIN Bernard, « Délibération et discussion », *Revue Suisse de Science Politique*, n°10/4, 2004, p.180-192.
- MANIN Bernard, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, n°42/2, 2011, p.83-113.
- MANSBRIDGE Jane, « Everyday Talk in the Deliberative System », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on 'Democracy and Disagreement'*, New York / Oxford, Oxford University Press, 1999, p.211-239.
- MARCHAND Pascal, *Le grand oral. Le discours de politique générale de la Ve République*, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 2007.
- MARCHAND Pascal, « De l'affrontement partisan à la violence symbolique : la déclaration de politique générale dans la Ve République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010, p.49-66.

- MARCHAND Pascal, MONNOYER-SMITH Laurence, « Les discours de “politique générale” français : la fin des clivages politiques ? », *Mots*, n°62, 2000, p.13-30.
- MARINI Philippe, *Impôt sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale*, Rapport d'information n°351 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, 2004.
- MARTIN Shane, « Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction », *The Journal of Legislative Studies*, n°17/3, 2011, p.259-270.
- MARTORANO Nancy, « Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization », *Legislative Studies Quarterly*, n°31/2, 2006, p.205-234.
- MASCLET Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979.
- MASTIAS Jean, *Le Sénat de la V^e République. Réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980.
- MASTIAS Jean, GRANGE Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1987.
- MASTIAS Jean, « A Problem of Identity: The French Sénat », dans PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony (dir.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, 1999, p.162-198.
- MATHIEU Bertrand, « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *Revue française de finances publiques*, n°113, 2011, p.31-44.
- MATTSON Ingvar, « Negotiations in Parliamentary Committees », dans STENELO Lars-Göran et JERNECK Magnus (dir.), *The Bargaining Democracy*, Lund, Lund University Press, 1996, p. 61-144.
- MAUS Didier, « A la recherche d'un modèle parlementaire européen », dans D'ARCY François, ROUBAN Luc (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p.121-141.
- MAUS Didier, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris, PUF, 1985.
- MAYHEW David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974.
- MAYHEW David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1974.
- MAYHEW David R., *America's Congress. Actions in the Public Sphere. James Madison Through Newt Gingrich*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- MCCARTY Nolan, POOLE Keith T., ROSENTHAL Howard, « The Hunt for Party Discipline in Congress », *American Political Science Review*, n°95/3, 2001, p.673-687.
- MEYER Michel (dir.), *Histoire de la rhétorique des grecs à nos jours*, Paris, Livre de poche, 1999.
- MEYER Michel, *Principia Rhetorica. Une théorie générale de l'argumentation*, Paris, Fayard, 2008.
- MICHELI Raphaël, *L'émotion argumentée. L'abolition de la peine de mort dans le débat parlementaire français*, Paris, Editions du Cerf, 2010.
- MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135/3, 2010, p.601-618.
- MITTERRAND François, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964.
- MITTERRAND François, *Lettre à tous les français*, avril 1988.

- MORIN Michel, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République », *Revue du Droit Public*, n°5, 1986, p. 1355-1394.
- MORRIS Jonathan S., « Reexamining the Politics of Talk: Partisan Rhetoric in the 104th House », *Legislative Studies Quarterly*, n°26/1, 2001, p.101-121.
- MOSSUZ-LAVAU Janine, *Les lois de l'amour. Les politiques de la sexualité en France (1950-2002)*, Paris, Payot, 2002.
- MULLER Wolfgang C., STROM Kaare, « Political Parties and Hard Choice », dans MULLER Wolfgang C., STROM Kaare (dir.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.1-35.

N

- NAY Olivier, « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, n°9/3, 2003, p.83-96.
- NAY Olivier, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, p.537-554.
- NEGT, Oskar, *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot, 2007.
- NEIDHART Roland, LALA Jean-Luc, FOURNIER Thierry, MORAUX Jean-Luc, PETIT Daniel, *Connaissance de l'Assemblée : Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris, Editions de l'Assemblée nationale, 1997.
- NEVEU Erik, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 1997.
- NEWELL James L., « Characterising the Italian parliament: Legislative change in longitudinal perspective », *The Journal of Legislative Studies*, n°12/3-4, 2006, p.386-403.
- NICOT Anne-Laure, « La démocratie en questions. L'usage stratégique de démocratie et de ses dérivés dans les questions au gouvernement de la 11e Législature (1997-2002) », *Mots*, n°83, 2007, p.9-21.
- NIVEN David, « Shaping the Congressional debate on the Gulf war », *Congress & the Presidency*, n°23/1, 1996, p.33-57.
- NORTON Philip, « Parliament: A Framework for analysis », dans NORTON Philip (dir.), *Parliaments in Western Europe*, Lonres, Frank Cass, 1990, p.1-9.
- NORTON Philip, WOOD David M., *Back from Westminster. British Members of Parliament and their Constituents*, Lexington, University Press of Kentucky, 1993.
- NORTON Philip, « Conclusion: Do Parliaments make a Difference ? », dans NORTON Philip (dir.), *Parliaments and governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1998, p.190-208.
- NORTON Philip, « Nascent institutionalisation: Committees in the British parliament », *Journal of Legislative Studies*, n°4/1, 1998, p.143-162.
- NORTON Philip, « Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/3, 2001, p.13-33.
- NOURRISSON Didier, *Cigarette. Histoire d'une allumuse*, Paris, Payot, 2010.
- NOVAK Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, 2011.

O

- OLLE-LAPRUNE Jacques, *Quarante ans au service du Sénat de la République*, Malesherbes, Gilles Carmine, 2001.
- OLLIVIER-YANIV Caroline, « Discours politiques, propagande, communication, manipulation », dans *Mots*, n°94, 2010, p.31-38.
- OLSON David M., *Democratic Legislative Institutions: A comparative view*, Londres, M.E. Sharpe, 1994.
- OWENS John E., « From committee government to party government: Changing opportunities for amendment sponsors in the US house of representatives, 1945–98 », *The Journal of Legislative Studies*, n°5/3-4, 1999, p.75-104.

P

- PACKENHAM Robert A., « Legislatures and Political Development », dans KORNBERG Allan, MUSOLF Lloyd D. (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970, p.521-537.
- PAILLE Pierre, « L'analyse par théorisation ancrée », *Cahiers de recherche sociologique*, n°23, 1994, p.147-181.
- PARKER David, GOODMAN Craig, « Making a Good Impression: Resource Allocation, Home Styles, and Washington Work », *Legislative Studies Quarterly*, n°34/4, 2009, p.493-524.
- PARKER Glenn R., PARKER Suzanne L., « Factions in Committees: The United States House of Representatives », *American Political Science Review*, n°73, 1979, p.85-102.
- PARKINSON John, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- PARODI Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1972.
- PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony, « Senates and the Theory of Bicameralism », dans PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony (dir.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p.1-31.
- PATTERSON Samuel C., MUGHAN Anthony, « Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/1, 2001, p.39-60.
- PAYNE James L., *The Culture of Spending: Why Congress Lives beyond Our Means*, San Francisco, ICS Press, 1991.
- PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Presses de l'université de Bruxelles, 2008 (1958).
- PETERSEN Jürgen, HARDMEIER Sibylle, WÜEST Bruno, « Polls as Public–Political Linkage: A Comparative Analysis of Poll Use and Roles of MPs in Parliamentary Debate », *The Journal of Legislative Studies*, n°14/3, 2008, p.315-338.
- PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 63-74.
- PICHET Eric, « Les conséquences économiques de l'impôt sur la fortune », *Revue de droit fiscal*, n°14, avril 2007, p.10-20.
- PICHET Eric, *L'ISF 2009 : théorie et pratiques*, Editions du Siècle, 2009.
- PIRIE Madsen, *How to Win Every Argument. The Use and Abuse of Logic*, Londres, Continuum, 2006.

PLANTIN Christian, DOURY Marianne, TRAVERSO Véronique, *Les émotions dans les interactions*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000.

PLANTIN Christian, *L'argumentation : histoire, théories et perspectives*, Paris, PUF, 2005.

PONCELA Pierrette, LASCOUMES Pierre, *Réformer le Code pénal, où est passé l'architecte ?*, Paris, PUF, 1998.

PROKSCH Sven-Oliver, SLAPIN Jonathan B., « Position Taking in European Parliament Speeches », *British Journal of Political Science*, n°40, 2010, p.587-611.

PRUITT Dean G., « Les communications de coulisse dans les négociations inter-groupes : avantages et risques », *Négociations*, n°11/1, 2009, p.11-29.

Q

QUIRINY Bernard, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n°82/2, 2010, p.313-328.

R

RAI Shirin M. (dir.), « Special Issue: Ceremony and Ritual in Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/3, 2010.

RASCH Bjørn Erik, « Legislative Debates And Democratic Deliberation In Parliamentary Systems », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.

RAWLS John, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 2007 (1993).

REBOUL Olivier, *Introduction à la rhétorique*, Paris, PUF, 1991.

REMER Gary, « Political Oratory and Conversation: Cicero versus Deliberative Democracy », *Political Theory*, n°27/1, 1999, p.39-64.

RIKER William H., « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions », *American Political Science Review*, n°74, 1980, p.432-46.

RIKER William H., « The Justification of Bicameralism », *International Political Science Review*, n°13/1, 1992, p.101-116.

RINN Michael, *Émotions et discours. L'usage des passions dans la langue*, Rennes, Presses Uiversitaires de Rennes, 2008.

RIOUX Jean-Pierre, « Le Palais-Bourbon : de Gambetta à De Gaulle », dans NORA Pierre (dir.), *Les Lieux de mémoire*, t.2, Paris, Gallimard, 1997 (1986), p.2063-2084.

ROBBE François, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 2001.

ROBERTS Jason M., « The Statistical Analysis Of Roll-Call Data: A Cautionary Tale », *Legislative Studies Quarterly*, n°32/3, 2007, p.341-360.

ROGERS James R., « The Impact of Bicameralism on Legislative Production », *Legislative Studies Quarterly*, n°28/4, 2003, p.509-528.

RONDIN Jacques, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006.

- ROUSSELIER Nicolas, *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- ROZENBERG Olivier, *Le parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2005.
- ROZENBERG Olivier (dir.), « Numéro spécial : Violence des échanges en milieu parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n°14/2, 2010.
- ROZENBERG Olivier, « Sarkozy Législateur. La loi du plus fort ? », dans MAILLARD Jacques de, SUREL Yves (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.113-133.
- ROZENBERG Olivier, « Laissez parler le Parlement ! Les débats parlementaires comme réponses fragiles à des problèmes politiques majeurs », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- ROZENBERG Olivier, BAUDOT Pierre-Yves, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, n°14/2, 2010, p.133-145.
- ROZENBERG Olivier, MARTIN Shane, « Questioning Parliamentary Questions » *The Journal of Legislative Studies*, n°17/3, 2011, p.394-404.
- RUDDER Catherine E., « Fiscal Responsibility, Fairness, and the Revenue Committee », dans DODD Lawrence C., OPPENHEIMER Bruce I. (dir.), *Congress Reconsidered*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, (4^e ed.), 1989.
- RUSSELL Meg, « The Territorial Role of Second Chambers », *The Journal of Legislative Studies*, n°7/1, 2001, p.105-118.

S

- SALIN Pierre, « Impôt sur le capital et équité fiscale », *Commentaire*, n°1/3, 1978, p.179-186.
- SALIN Pierre, « Impôt sur la dépense : réponse à Pierre Uri », *Commentaire*, n°2/5, 1979, p.78-84.
- SALIN Pascal, *L'arbitraire fiscal*, Paris, Robert Laffont, 1985.
- SALMON Christian, *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 2007.
- SANDERS Lynn, « Against Deliberation », *Political Theory*, n°25, 1997, p.347-376.
- SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987.
- SAVIR Uri, *Les 1100 jours qui ont changé le Moyen-Orient*, Paris, Odile Jacob, 1998.
- SCHNEIDER Judy, *One-Minute Speeches: Current House Practices*, Report for Congress, Congressional Research Service, 2007.
- SCHOPENHAUER Arthur, *Dialectique éristique, ou l'art d'avoir toujours raison*, Paris, Circé, 1990 (1830).
- SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1961 (1942).
- SCOTT W. Richard, « Institutions and Organizations : Towards a Theoretical Synthesis », dans SCOTT W. Richard, MEYER John W. et al., *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks, Sage, 1994, p. 55-80.
- SHAPIRO Ian, « Enough Deliberation. Politics Is About Interests and Power », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 28-38.

- SHAW Malcolm, « Parliamentary committees: A global perspective », *Journal of Legislative Studies*, n°4/1, 1998, p.225-251.
- SHELL Donald, « The History of Bicameralism », dans BALDWIN Nicolas D.J., SHELL Donald (dir.), *Second Chambers*, Londres / Portland, Frank Cass, 2001, p.5-18.
- SHEPSLE Kenneth, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, n°23, 1979, p.27-59.
- SHEPSLE Kenneth A., WEINGAST Barry R., « Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice », *Public Choice*, n°37, 1981, p.503-519.
- SHEPSLE Kenneth A., « Assessing Comparative Legislative Research », dans LOEWENBERG Gerhard, SQUIRE Peverill, KIEWIET D. Roderick (dir.), *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p.387-398.
- SINTOMER Yves, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.
- SINTOMER Yves, TALPIN Julien, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons Politiques*, n°42, 2011, p.5-13.
- SJÖBLIN Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993.
- SLAPIN Jonathan B., PROKSCH Sven-Oliver, « Look who's talking: Parliamentary debate in the European Union », *European Union Politics*, n°11, 2010, p.333-357.
- SMADJA David, *Bioéthique. Aux sources des controverses sur l'embryon*, Paris, Dalloz, 2009.
- SMITH Paul, *History of the French Senate, vol. 1 : The Third Republic, 1870-1945, et vol. 2 : The Fourth and Fifth Republics, 1945-2004*, Lampeter, Edwin Mellen Press, 2005 et 2006.
- SMITH Paul, *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
- SMITH Steven S., *Party Influence in Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- SOULEZ Guillaume, « Rhétorique, public et “manipulation” », *Hermès*, n°38, 2004, p.89-95.
- SPARY Carole, « Disrupting Rituals of Debate in the Indian Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°16/3, 2010, p.338-351.
- SPECTOR Bertram I., « Negotiating with Villains Revisited: Research Note », *International Negotiation*, n°8, 2003, p.613-621.
- STEENBERGEN Marco, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Markus, STEINER Jürg, « Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index », *Comparative European Politics*, n°1, 2003, p.21-48.
- STEINER Jürg, BÄCHTIGER André, SPÖRNDLI Marcus, STEENBERGEN Marco, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- STENELO Lars S., *Mediation in International Negotiations*, Lund, Studentlitteratur, 1972.
- STONE Alec, « Le « néo-institutionnalisme »: défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p 156-168.
- STRAHAN Randall, *New Ways and Means: Reform and Change in a Congressional Committee*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990.
- STRAUSS Anselm, CORBIN Juliet, *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2004 (1998).

T

- TARDAN Arnaud, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, 44, 1988, p.104-110 .
- TAYLOR-ROBINSON Michelle M., DAVID Sky J., « Who Participates and Who Is Seen and Not Heard? Evidence From the Honduran Congress », *The Journal of Legislative Studies*, n°8/1, 2002, p.10-36.
- TESTANIERE Jacques, « Chahut traditionnel et chahut anémique dans l'enseignement du second degré », *Revue française de sociologie*, n°8/1, 1967, p.17-33.
- THERIAULT Sean M., *Party Polarization in Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n°134/3, 2010, p.71-81.
- THOMAS Olivier, « Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? », *Revue française d'administration publique*, n°127/3, 2008, p.461-474.
- TSCHENTSCHER Axel, BÄCHTIGER André, STEINER Jürg, STEENBERGEN Marco, « Deliberation in Parliaments. Research Objectives and Preliminary Results of the Bern Center for Interdisciplinary Deliberation Studies », (en ligne).
- TSEBELIS George, « Conditional agenda-setting and decision-making inside the European parliament », *The Journal of Legislative Studies*, n°1/1, 1995, p.65-93.
- TSEBELIS George, MONEY Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005.

U

- UHL Magali, *Subjectivité et sciences humaines : Essai de métasociologie*, Paris, Beauchesne, 2005.
- UHR John, « Auditory Democracy: Separation of Powers and the Locations of Listening », dans FONTANA Benedetto, NEDERMAN Cary J., REMER Gary (dir.), *Talking Democracy. Historical Perspectives on Rhetoric and Democracy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2004, p.239-270.
- URBINATI Nadia, « Representation as Advocacy. A Study of a Democratic Deliberation », *Political Theory*, n°28/6, 2000, p.758-786.
- URFALINO Philippe, « La délibération n'est pas une conversation », *Négociations*, n°4/2, 2005, p.99-114.
- URI Pierre, « Sur l'imposition des patrimoines. Réponse à Pascal Salin », *Commentaire*, n°1/4, 1978, p.501-508.
- URI Pierre, « Dernière réplique », *Commentaire*, n°2/6, 1979, p.331.
- URI Pierre, *Changer l'impôt (pour changer la France)*, Paris, Editions Ramsay, 1981.

V

- VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99/4, 2001, p.59-70.

- VATTER Adrian, « Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective », *The Journal of Legislative Studies*, n°11/2, 2005, p.194-215.
- VIGOUR Cécile, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, n°19/2, 2013, p.219-245.
- VIGOUR Cécile, « Rôles parlementaires et discours de légitimation. Analyse lexicale d'un débat parlementaire relatif aux rapports entre justice et politique », dans DE GALEMBERT Claire, VIGOUR Cécile, ROZENBERG Olivier (dir.), *Faire parler les Parlements*, à paraître.
- VIKTOROVITCH Clément, « Entre dialogisme et antagonisme : le Parlement comme espace de résolution des controverses », *Raisons Politiques*, n°47, 2012, p.57-82.
- VINTZEL Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011.

W

- WALTON Douglas, *The Place of Emotion in Argument*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992.
- WALZER Michael, « Deliberation, and What Else? », dans MACEDO Stephen (dir.), *Deliberative Politics: Essays on 'Democracy and Disagreement'*, New York, Oxford University Press, 1999, p.58-69.
- WANIS-ST. JOHN Anthony, « Back-channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows », *Negotiation Journal*, n°22, 2006, p.119-144.
- WEALE Albert, BICQUELET Aude, BARA Judith, « Debating Abortion, Deliberative Reciprocity and Parliamentary Advocacy », *Political Studies*, n°60/3, 2012, p.643-667.
- WILD Antony, *Le Café, une sombre histoire*, Paris, Belin, 2009.
- WOLDENDORP Jaap, KEMAN Hans, BUDGE Ian, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- WOOD David M., YOUNG Gary, « Comparing Constituency Activity by Junior Legislators in Great Britain and Ireland », *Legislative Studies Quarterly*, n°22/2, 1997, p.217-232.
- WOODS John, WALTON Douglas, *Argument: The Logic of the Fallacies*, Toronto, McGraw-Hill, 1982.

Y

- YACK Bernard, « Rhetoric and Public Reasoning. An Aristotelian Understanding of Political Deliberation », *Political Theory*, n°34/4, 2006, p.417-438.
- YOUNG Iris Marion, « Communication and the other: beyond deliberative democracy », dans BENHABIB, Seyla (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p.120-135.
- YOUNG Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Z

- ZAKARIA Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W.W. Norton, 2004.

Table des matières

Sommaire	6
Introduction générale	9
Première partie introductive :	
Cadrage problématique et méthodologique	13
Chapitre 1 : Pourquoi étudier les débats parlementaires ? Éléments de problématisation, entre théorie politique et analyse institutionnelle	15
I- Cadre Théorique : Le Parlement, institution délibérative	15
A- Le Parlement, clef de voûte du système délibératif	16
1) L'idéal délibératif	16
2) Prendre la « démocratie délibérative » au sérieux : la redécouverte de l'institution parlementaire	19
B- Le Parlement, tribune du débat contradictoire	23
1) Vers un « tournant rhétorique » ?	23
2) De l'élargissement de la notion délibération à l'appauvrissement de son contenu normatif	27
3) Resserrer la communication asymétrique par des contraintes procédurales : le « principe du contradictoire » et le rôle du Parlement	30
C- Les deux visages du débat parlementaire	35
1) Grammaire de la discussion, grammaire critique	35
2) Lecture syntagmatique, lecture paradigmatique	36
3) Sous-politisation, surpolitisation	37
D- La démocratie délibérative a-t-elle réinventé la démocratie parlementaire ?	38
II- État de la recherche	40
A- Le Parlement en France	40
1) Une institution « déprimée »	40
2) La faiblesse du Parlement français : réalité ou stéréotype ?	42
3) La réforme constitutionnelle de 2008 : le Parlement au centre des institutions ?	45
4) Elargir la réflexion : Rôles et fonctions du Parlement	52
5) Conclusion	56
B- Les débats parlementaires	56
1) Les débats parlementaires, laissés-pour-compte de la science politique	57
2) Et pourtant ils parlent ! La redécouverte des débats parlementaires comme objet de recherche	62
Conclusion : une contribution au croisement des théories de la délibération et des études législatives	73
Chapitre 2 : Comment étudier les débats parlementaires ? Une approche méthodologique comparative et argumentative	77
I- Des hypothèses théoriques aux variables de la comparaison	79
A- D'une chambre à l'autre : un Parlement bicaméral	80
1) Le bicamérisme	80
2) Le Sénat de la Cinquième République	84
3) L'influence du bicamérisme sur les débats parlementaires	87
B- De la séance publique aux commissions parlementaires : une publicité variable	87

1)	L'influence de la publicité sur les dynamiques de discussion : un cadre général	87
2)	Publicité et huis clos dans les commissions parlementaires	91
3)	L'influence de la publicité sur les débats parlementaires	94
C-	D'un texte à l'autre : les enjeux du sujet en discussion	95
1)	Une préoccupation de la philosophie politique	95
2)	L'influence des textes législatifs sur les dynamiques de discussion parlementaires	97
3)	L'influence du texte examiné sur les débats parlementaires	98
II-	Méthodologie : analyse argumentative et théorie ancrée	100
A-	L'analyse argumentative du discours	100
1)	Les théories de l'argumentation	101
2)	Argumentation et analyse de discours	104
B-	Une démarche inscrite dans le cadre général de la théorie ancrée (<i>Grounded Theory</i>)	107
1)	Elaborer une théorisation fondée sur des analyses empiriques	107
2)	Les données : comptes rendus et observations ethnographiques	111
3)	Un logiciel d'analyse qualitative de données assistée par ordinateur : Atlas.ti	113
III-	Le corpus de données	116
A-	Sélection du corpus de données	116
B-	Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales	119
C-	Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (PLFR 2011)	123
D-	La réforme de la représentation devant les cours d'appel	128
	Conclusion : Une thèse de science politique teintée d'interdisciplinarité	130

Deuxième partie :

Les débats parlementaires au sein du travail législatif 133

Chapitre 3 : Les commissions permanentes, entre identification et évitement des désaccords 135

	Introduction : les commissions parlementaires permanentes, des espaces de débat essentiels mais méconnus.	135
I-	Des réunions à huis clos ?	139
A-	Passer les portes des commissions	139
1)	Obtenir les autorisations : entre formalité et chemin de croix	140
2)	L'observateur, entre méfiance, bienveillance... et ignorance	144
B-	Du « huis clos » au sentiment de clôture	146
C-	Les comptes-rendus des réunions : une brèche dans la clôture ?	151
D-	Conclusion : le huis clos, une notion plastique ?	155
II-	Les commissions parlementaires : des institutions multiformes	157
A-	Des « cultures » de commission ?	157
1)	La Commission des Lois du Sénat : un « club de juristes »	157
2)	La Commission des Lois de l'Assemblée nationale : une réplique de l'hémicycle	160
3)	Les Commissions des Finances : entre clivages et convergences	163
4)	Des dynamiques interpersonnelles à l'existence de pratiques persistantes	166
B-	Amender en commissions parlementaires : entre écriture de la loi et affrontement politique.	168
1)	Données quantitatives et premières observations	168
2)	Entre influence sur la législation et ressource pour la réélection : le dépôt d'amendements, un arbitrage stratégique	170
3)	Entre mise à l'écart et mise en lumière des désaccords : l'examen des amendements contradictoires en commission.	172
4)	Conclusion : les commissions parlementaires, entre coopération et coordination	178
	Conclusion : les commissions parlementaires, des théories aux pratiques	181

Chapitre 4 : La séance publique, entre enregistrement et arbitrage des décisions	185
I- L'enregistrement des rapports de forces, quotidien des hémicycles	187
A- Le rapport de forces majoritaire, principal déterminant de la législation	187
B- La majorité triomphante : l'abattage législatif	192
C- Conclusion	196
II- L'arbitrage des décisions, incertitude de la séance publique	198
A- Le gouvernement tenu en échec par la commission saisie au fond	198
1) La réforme de la représentation auprès des cours d'appel : une commission solidaire.	199
2) L'assujettissement des œuvres d'art à l'ISF : une commission divisée.	204
B- Le gouvernement et la commission tenus en échec par un parlementaire porte parole de la société civile	209
1) L'Association des Maires de France, une institution influente	209
2) Les élus des territoires de montagne, une influence relative	213
C- La commission saisie au fond tenue en échec par une commission saisie pour avis	216
1) Le seuil d'accès au statut de Métropole	217
2) Au Sénat, une guerre fratricide entre la Culture et les Finances	218
D- Conclusion : l'arbitrage parlementaire, le rôle de la majorité et l'influence des groupes d'intérêt	222
Conclusion : la séance publique, entre une conception électorale et délibérative de la légitimité démocratique	226

Troisième partie :

Un Parlement délibératif ? 229

Chapitre 5 : Le Parlement, enceinte de la discussion délibérative	231
I- Étudier la délibération au Parlement	233
A- Les travaux existants	233
B- L'étude empirique de la délibération et les dangers de la démarche déductive	236
C- Le repérage de la délibération par son issue	239
1) Elaboration de l'indicateur	239
2) Spécificités du contexte parlementaire	240
3) Techniques de négociation et limites du repérage de la délibération par son issue	241
II- Les discussions délibératives : des îlots sur l'océan des débats parlementaires	244
A- Les lieux des discussions délibératives	246
1) Au Sénat plutôt qu'à l'Assemblée nationale	246
2) En commission plutôt qu'en séance publique	249
3) La Commission Mixte Paritaire, sanctuaire de la discussion délibérative	253
4) Conclusion	260
B- L'objet et les moyens des discussions délibératives	260
1) Les désaccords non clivants et marginaux	260
2) Les argumentations techniques	266
3) Conclusion	273
C- Vers une caractérisation argumentative de la discussion délibérative	275
1) Des interlocutions présentant un haut degré d'interactions	277
2) Des interlocutions centrées sur une dynamique de réfutation	278
3) Des interventions subjectivées	279
4) Des désaccords minorés	280
5) Conclusion	281
III- La prise de décision délibérative, un processus itératif	282

A-	Les discussions délibératives au sein de la procédure législative itérative	282
1)	Convaincre : un ouvrage sans cesse remis sur le métier	282
2)	Une limite supplémentaire à l'influence des discussions délibératives	288
B-	Les discussions délibératives à l'échelle du temps long	291
1)	L'élaboration du consensus : des séquences de réflexion	292
2)	L'issue de la réflexion : l'adoption dans le consensus	296
3)	Conclusion : Les discussions délibératives, des interactions itératives ?	299
IV-	Le Parlement, un espace de négociation ?	301
A-	L'argumentation, une composante de la négociation ?	301
1)	Transactions et gratifications : la négociation par promesses	301
2)	Des promesses aux menaces : la valorisation des solutions hors-table	307
B-	Une menace sur l'idéal délibératif : l'écart entre les positions défendues et les préférences réelles	311
1)	Recherche du compromis et concessions factices	312
2)	Logrolling et renoncements factices	313
C-	Conclusion : La négociation au cœur des débats parlementaires	316
	Conclusion : Les discussions délibératives dans les débats parlementaires	318

Chapitre 6 : Le Parlement, tribune du débat contradictoire **323**

I-	L'existence d'un auditoire extérieur	327
A-	« Pour les nombreux citoyens qui nous écoutent »	328
1)	Les débats en séance publique : de la publicité à la visibilité	328
2)	Les citoyens, auditoire explicite des parlementaires	329
B-	Repérer l'existence d'un auditoire extérieur : les redondances argumentatives	332
1)	Vers un repérage de l'adresse à un auditoire tiers	332
2)	A l'Assemblée nationale : des redondances systématiques	334
3)	Au Sénat : une pratique moins courante	338
4)	Formalisation de l'indicateur	341
II-	La confrontation de deux positions opposées	344
A-	Le silence de l'obstruction	346
1)	La multiplication d'interventions préalables	347
2)	La multiplication d'amendements	350
3)	Conclusion	354
B-	Le bruit de la contradiction	355
1)	L'absence de silence en discussion générale	355
2)	Briser le silence lors de l'examen des amendements	356
3)	Examen des alternatives et permanence du « pro et contra »	360
C-	Conclusion : le paradoxe de l'obstruction	363
III-	Le respect du principe de raison pertinente	365
A-	Des débats largement unidimensionnels	366
B-	Des séquences fondées sur la disqualification	368
1)	Les accusations d'incompétence	369
2)	Les accusations d'insincérité	371
C-	Des séquences fondées sur la réfutation	373
1)	Assurer la visibilité des principaux arguments : la discussion générale	374
2)	Favoriser une compréhension précise des désaccords : l'examen article par article	377
D-	La contradiction parlementaire : règle ou exception ?	381
IV-	Les vertus du débat contradictoire	383
A-	Faciliter la compréhension de données complexes	383
1)	Hypothèse théorique	383
2)	Validation empirique	383
3)	Conclusion	390
B-	Contribuer à la mise en balance des argumentations	391

1) Hypothèse théorique	391
2) Validation empirique	392
3) Conclusion	396
C- Favoriser le dévoilement de raisonnements erronés	398
1) Hypothèse théorique	398
2) Validation empirique	400
3) Conclusion	404
Conclusion : les débats parlementaires, des débats contradictoires	406
Conclusion générale	413
I- Une contribution à l'étude de la délibération	414
A- Le Parlement au cœur des théories de la démocratie délibérative	414
1) Bilan de la littérature théorique	414
2) Du Parlement dans la démocratie délibérative au fondement délibératif de la démocratie parlementaire	415
B- Le Parlement : un espace de délibération	416
1) Le parlement, enceinte de discussions délibératives	417
2) L'influence des discussions délibératives sur l'élaboration de la législation : des résultats nuancés	418
3) Le parlement, tribune du débat contradictoire	420
C- De l'analyse inductive des débats parlementaires à une contribution aux théories de la délibération	422
1) Des effets du huis clos à l'importance du sentiment de clôture	422
2) Vers une caractérisation argumentative de la discussion délibérative	423
3) Vertus, portée et caractéristiques du débat contradictoire	425
II- Une contribution aux études parlementaires	427
A- Les différents visages des commissions parlementaires	427
1) Une meilleure connaissance de ces institutions méconnues	427
2) Le rôle des commissions au sein du travail législatif	428
B- La séance publique, un espace d'incertitude	429
C- De la délibération parlementaire au rôle du Parlement dans son système institutionnel	431
1) Les discussions délibératives : un plaidoyer pour le bicamérisme	431
2) Les débats contradictoires : une redécouverte de la « fonction pédagogique » du Parlement	432
III- Axes de recherche prospectifs	433
A- Compléter l'étude de la délibération au Parlement	433
1) Préciser l'influence des textes examinés sur les discussions parlementaires	433
2) Remédier à la persistance d'angles morts	434
3) Prendre en compte le profil sociologique des parlementaires	435
B- Prolonger l'étude de la délibération au Parlement	436
1) Stabiliser la caractérisation argumentative des discussions délibératives	436
2) Assurer l'irrigation des débats parlementaires par les contributions citoyennes	437
3) Assurer la visibilité des débats contradictoires au sein des discussions parlementaires	438
C- Perspective théorique : vers un modèle de démocratie délibérative unifié ?	439
Bibliographie générale	441
Table des matières	461