

La perception de l'opinion publique chez les parlementaires. Une comparaison entre la Belgique, la Suisse, le Canada, l'Allemagne et les Pays-Bas

Compte-rendu des recherches menées par le Cevipol de l'ULB dans le cadre du projet POLPOP

Coordinateurs ULB : Professeurs Jean-Benoit Pilet et Nathalie Brack

2017 - 2022

1. Les objectifs de l'étude et la méthode

Au printemps 2018, le Cevipol de l'ULB a eu l'opportunité de rencontrer et d'interviewer 165 parlementaires francophones: 43 au niveau fédéral, 117 au sein des parlements wallon et bruxellois et 5 au niveau européen. Cela représente 74,7% de tous les parlementaires belges francophones de l'époque. Cette vaste enquête s'inscrivait dans le cadre du projet POLPOP qui réunit l'Université d'Anvers (prof. Stefaan Walgrave), l'Université de Toronto (prof. Peter Loewen), l'Université de Genève (prof. Frédéric Varone et Luzia Helfer), l'Université d'Amsterdam (prof. Rens Vliegthart) et l'Université de Konstanz (prof. Christian Breuninger et Stefanie Bailer). Le projet a interrogé plus de 850 parlementaires en Allemagne, en Suisse, en Belgique, aux Pays-Bas et au Canada. Dans chacun des pays, les élues et élus ont rempli le même questionnaire. Le cœur du projet était l'étude de la façon dont les parlementaires perçoivent l'opinion publique, et de s'interroger sur les facteurs qui interviennent dans les efforts mis en œuvre par ceux-ci pour acquérir une image la plus précise possible des souhaits et desideratas des citoyens.

Depuis la fin 2018, les équipes de recherche ont utilisé les données collectées pour produire plusieurs études. Le document que nous vous transmettons ici produit des résumés de celles-ci. Nous vous transmettons également la version complète de ces études (en anglais). Nous espérons que ces travaux rencontreront votre intérêt. Et nous tenons à vous dire que nous sommes à votre entière disposition pour venir vous présenter en détails les résultats de nos recherches, que ce soit au sein de l'assemblée dans laquelle vous siégez ou lors d'une réunion de votre groupe parlementaire.

2. Les principaux résultats : des parlementaires assez précis dans leur perception de l'opinion publique

Le but premier de l'étude POLPOP était d'analyser dans quelle mesure les parlementaires avaient des perceptions de l'opinion publique sur une série d'enjeux politique qui correspondaient à la réalité des préférences des citoyens dans leur pays. Percevoir ce que les citoyens souhaitent est une tâche extrêmement complexe, mais elle est au cœur du processus représentation. Les élus de la Nation ont notamment pour fonction d'être les relais des préoccupations des citoyens, afin de traduire celles-ci en décisions politiques. Comme expliqué plus haut, l'étude POLPOP a dès lors interrogé 866 élus et élues dans cinq pays : Allemagne, Belgique, Canada, Pays-Bas et Suisse. La première étude qui a été menée a visé à évaluer quelle était le degré de précision des hommes et femmes politiques dans leurs évaluations de l'état de l'opinion publique, et quels facteurs semblent influencer cette perception correcte des préférences des citoyens dans les autres pays étudiés.

Données et méthode L'enquête POLPOP demandait aux élues et élus interviewés d'estimer quels proportions de la population dans leur pays étaient en faveur d'une série de propositions politiques s'articulant sur les principales lignes de clivage contemporaines. Il était ensuite demandé de produire les mêmes estimations mais pour l'électorat de leur parti. En Belgique, les propositions sur lesquelles les parlementaires devaient évaluer les préférences de l'opinion publique étaient les suivantes (des propositions similaires mais adaptées au contexte local étaient utilisées dans les autres pays) :

- L'âge de la pension ne doit pas être relevé au-delà de 67 ans,
- La totalité des revenus des élu.e.s doivent être rendus publics chaque année,
- Les voitures les plus polluantes doivent être interdites en ville,
- Les voitures de société devraient être taxées plus fortement,
- La Belgique ne devrait jamais renvoyer des migrants vers un pays où les droits de l'Homme ne sont pas respectés,
- Le droit de grève devrait être limité,
- Le vote doit rester obligatoire,
- Les armées nationales devraient être remplacées par une armée européenne,

Ces affirmations avaient quelques mois auparavant étaient testées par sondage auprès d'un échantillon représentatif de la population belge composé de 2000 électeurs. Nous avons dès lors pu comparer directement les évaluations de l'opinion publique par les parlementaires avec les

préférences des électeurs au sein de l'échantillon de la population. Pour chaque réponse fournie par un parlementaire, nous avons dès lors pu calculer l'écart entre son estimation de l'opinion publique et la réalité observée dans notre échantillon. Sur cette base, nous avons pu calculer deux mesures de précision des estimations de l'état de l'opinion publique (ou de l'électorat du parti) par les parlementaires. La première mesure – appelée *estimation correcte de la majorité* – évalue si le parlementaire interrogé a évalué correctement quelle était la position majoritaire dans la population. Par exemple, si un parlementaire juge que 80% des citoyens souhaitent garder le vote obligatoire et que les résultats de notre échantillon de citoyens sont que 60% des citoyens y sont favorables, nous codons que le répondant a évalué correctement l'opinion majoritaire sur cet enjeu. La deuxième mesure – appelée *score d'erreur* – calcule simplement l'écart entre l'évaluation de la distribution de l'opinion publique par l'élu ou l'élue et les résultats observés dans notre échantillon représentatif. Si on reprend le même exemple, le répondant a un pourcentage score d'erreur de 20% points de % (=80%-60%).

En janvier 2019, nous avons déjà pu transmettre à tous les parlementaires fédéraux et régionaux ayant participé à notre enquête les résultats des analyses se basant sur ces deux logiques d'analyse pour la Belgique. Le papier dont nous vous transmettons ici le résumé permet de comparer les résultats obtenus en Belgique avec ceux observés en Allemagne, au Canada et en Suisse.

Résultats Le premier résultat des analyses est que les parlementaires sont en général plutôt précis lorsqu'il s'agit d'identifier quelle est l'opinion majoritaire sur un enjeu au sein de la population. Au total, plus de la moitié des parlementaires interrogés (56,7%) ont correctement estimés la position majoritaire pour au moins 6 des 8 enjeux qu'ils avaient à évaluer. Et seuls 19,8% d'entre eux à fait une évaluation erronée pour la moitié des enjeux ou plus. Le nombre moyen d'enjeux incorrectement estimé est de 2,3 sur l'ensemble des élues et élus. Les écarts entre pays sont faibles mais c'est en Belgique francophone que le nombre moyen de jugements incorrects est le plus faible (2.2) et au Canada qu'il est le plus élevé (2.4). En ce qui concerne les évaluations de l'opinion majoritaire au sein de l'électorat du parti, les parlementaires sont un peu plus précis, mais les différences ne sont pas majeures. Le nombre moyen de placements majoritaires incorrects est de 2,1. Il varie entre 1,5 en Belgique francophone et 2,4 en Allemagne.

Les résultats sont, en revanche, plus contrastés quand on regarde les scores d'erreur – soit l'écart entre le pourcentage estimé en faveur de la proposition et le taux de soutien dans l'échantillon représentatif. Le score d'erreur moyen est de 17,6 points de pourcentage. A nouveau, c'est en Belgique francophone que les parlementaires semblent les plus précis dans leur estimation de l'opinion publique. Le score d'erreur moyen y est de 15,8 points de pourcentage, pour 17,7 en

Flandre, 18,5 au Canada et 20,3 en Allemagne. De façon intéressante, les scores d'erreur pour l'électorat du parti sont même parfois plus élevés dans certains pays. C'est en particulier le cas en Allemagne (22,4 points de pourcentage), en Flandre (19,7) et en Belgique francophone (18,1).

Enfin, cette première étude a également exploré les estimations de l'opinion publique produite par 82 ministres et président.e.s de parti ayant également accepté de participer à l'étude. Et il apparaît que ceux-ci ne sont pas plus précis dans leur perception des préférences de la population que les parlementaires. Ils ne font pas moins d'erreurs dans le placement de la position majoritaire, et leurs scores d'erreur sont équivalents à ceux des parlementaires.

Référence de l'article scientifique

Walgraven Stefaan, Julie Sevenans, Jean-Benoit Pilet, Christian Breunig, Rens Vliegthart, Lior Sheffer, Peter Loewen, Frederic Varone, Luzia (2022) « Inaccurate Politicians. Elected Representatives' Perceptions of Public Opinion in Four Countries ». *Journal of Politics* (accepté pour publication).

3. Deux biais systématiques : une opinion publique perçue trop à droite et la meilleure perception des préférences des citoyens plus aisés et plus éduqués

Les premières analyses que nous venons de présenter indiquent que les élus ont des perceptions dans une certaine mesure biaisées des préférences de l'électorat. Mais elles ne disent rien sur la direction de ces biais. A-t-on parfois une surestimation vers la gauche des préférences des électeurs, et d'autres fois vers la droite ? Ou les biais vont-ils systématiquement dans la même direction ? Cette question se pose avec acuité suite à quelques travaux publiés aux États-Unis et démontrant que les membres du Congrès américain surestime le positionnement à droite de leurs électeurs. A partir des données de notre projet, nous avons pu vérifier si c'était également le cas en Allemagne, au Canada, en Belgique, en Suisse et aux Pays-Bas. Et les résultats vont largement dans le même sens, à l'exception des questions relatives à l'immigration.

Données et méthodes Nous sommes partis des données de l'étude POLPOP en Allemagne, en Belgique, au Canada, aux Pays-Bas et en Suisse pour évaluer si un tel biais conservateur se retrouvait dans la perception de l'opinion publique par les parlementaires de ces pays. Nous avons utilisé la même méthode que pour l'étude précédente, mais en regardant la direction des erreurs dans la perception de l'opinion publique par les parlementaires, et plus seulement la magnitude de l'écart entre les estimations des élus et les chiffres de l'opinion publique tirés de nos échantillons représentatifs. Nous avons cependant travaillé sur un nombre restreints de thématiques, en ne reprenant que celles qui se placent facilement sur un axe gauche-droite comme l'âge de la pension, les politiques de redistribution, l'immigration et des enjeux de société comme l'euthanasie ou les droits des couples de même sexe.

Résultats Le principal résultat est que, malgré les différentes de contexte politique majeures entre les États-Unis et les pays étudiés dans le projet POLPOP, le biais vers la droite dans les perceptions de l'opinion publique par les élus se retrouvent de façon très nette. Quand on calcule l'écart entre les estimations de la position des citoyens par les élus et la position réelle observée dans les échantillons représentatifs, il apparaît que dans près de trois quarts des cas (72,7%) les élus et élus placent les citoyens plus à droite qu'ils ne le sont en réalité. C'est le cas quand on demande aux parlementaires d'évaluer les préférences des citoyens en général, et de l'électorat de leur parti en particulier. Dans plus de 63,6% des cas, le biais vers la droite est de plus de 5 points de pourcentage, et dans 52% des cas, il est de plus de 10 points de pourcentage. Toutefois, des différences existent entre pays étudiés et selon les thématiques considérées. Pour ce qui concerne les différences entre pays, la tendance à surestimer vers la droite le positionnement des électeurs

est observée dans tous les pays étudiés. Elle est cependant plus nette, dans l'ordre, au Canada, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Flandre. En Belgique francophone, ce biais vers la droite dans la perception de l'opinion publique est aussi observé mais il est moins net. Le biais moyen vers la droite tourne autour de 7-8% (pour 15-20% au Canada ou aux Pays-Bas). Et les élus se divisent plus ou moins de façon égale entre ceux qui surestiment vers la droite les préférences des citoyens et ceux qui les surestiment vers la gauche. Cependant, les parlementaires belges francophones qui surestiment le positionnement vers la droite ont des scores d'erreur en moyenne plus élevés (ce qui veut dire qu'ils placent erronément l'opinion publique bien plus à droite que ce que nous avons observé dans l'échantillon représentatif). Enfin, l'un des résultats les plus intéressants concerne les différences entre enjeux sur lesquels les élus et élus devaient évaluer la position des électeurs. Alors que la tendance générale est d'avoir des élus et élus qui placent l'opinion publique plus à droite qu'elle ne l'est en réalité, c'est l'inverse qui est observé sur les questions d'immigration. Sur cet enjeu, dans trois pays (Canada, Allemagne et Pays-Bas) les parlementaires évaluent les citoyens comme étant plus en faveur de décisions non-restrictives qu'ils ne le sont réellement. Sur cet enjeu, le biais vers la droite n'est présent qu'en Flandre et en Suisse. En Belgique francophone, la perception de l'opinion publique sur la question est assez précise.

Enfin, l'étude cherchait à vérifier si l'hypothèse proposée aux USA selon laquelle le biais vers la droite dans la perception de l'opinion publique par les parlementaires serait expliqué par des citoyens conservateurs plus actifs politiquement (votant plus, manifestant plus, se mobilisant sur les réseaux sociaux) était aussi vrai au Canada, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Suisse. Les résultats montrent clairement que ce n'est pas le cas. Les citoyens qui ont des préférences allant plutôt vers la gauche sont en réalité plus actifs (hors ligne et en ligne). Pourtant, les parlementaires perçoivent l'opinion publique comme étant plus à droite qu'elle ne l'est en réalité.

Référence de l'article scientifique

Pilet Jean-Benoit, Luzia Helfer, Lior Sheffer, Stefaan Walgrave, Rens Vliegenthart & Frédéric Varone (2022) "Conservative Bias among Politicians: an exploration in five countries". *American Political Science Review* (encours d'évaluation)

L'autre biais systématique qui a pu être identifié dans les perceptions des préférences politiques par les parlementaires est que ces derniers tendent à percevoir avec plus de précisions les préférences politiques des citoyens les plus éduqués et les plus aisés. Plusieurs études ont démontré que les citoyens les plus aisés et les plus éduqués participent plus politiquement, et contactent plus souvent leurs élus. Cela se traduit dans une plus grande facilité pour les parlementaires à percevoir avec précision les préférences politiques de ces citoyens.

Données et méthode. L'étude se base sur des données récoltées dans cinq pays pour le projet POLPOP : Canada, Belgique, Allemagne, Suisse et Pays-Bas. Dans ces pays, deux enquêtes d'opinion ont été menées, une auprès des citoyens et l'autre auprès des parlementaires. Il a été demandé aux députés d'estimer le pourcentage de la population en faveur de plusieurs affirmations de politique publique.¹ Ces estimations, ou perceptions, ont pu être comparées avec les données issues des sondages citoyens. Pour mesurer les biais de perception des députés, nous comparons leur estimation de l'opinion publique avec 1) le pourcentage réel des citoyens moins fortunés (les 50% les moins riches) en faveur de l'affirmation et 2) le pourcentage réel des citoyens plus fortunés (les 50% les plus riches) en faveur de l'affirmation. Ainsi, les perceptions de l'opinion publique sont considérées comme biaisées au bénéfice des citoyens les plus riches si ces perceptions sont systématiquement plus proches des positions réelles des citoyens privilégiés.

Résultats. Dans nos analyses, nous trouvons que les perceptions des parlementaires de l'opinion publique sont biaisées au bénéfice des citoyens les plus fortunés, mais uniquement pour les affirmations liées à des politiques publiques socio-économiques. Ce résultat n'est pas inattendu : en effet, c'est sur les enjeux socio-économiques que les préférences des citoyens varient en fonction de leur niveau de revenu. Cependant, ce résultat est inquiétant : alors que les parlementaires perçoivent de façon égale les préférences des citoyens privilégiés et non privilégiés sur les enjeux socio-culturels (migration, sécurité, intégration européenne, famille), leurs perceptions sont biaisées au bénéfice des citoyens les plus riches sur les politiques publiques ayant un impact considérable sur l'allocation des ressources économiques dans une société.

Référence de l'article scientifique

Sevenans Julie, Awenig Marié, Karolin Soontjens, Stefaan Walgrave, Christian Breunig, & Rens Vliegthart (2022) "Inequality in politicians' perceptions of public opinion". *West European Politics* (en cours de publication)

¹ Exemple pour la Belgique : L'âge de la retraite ne doit pas excéder 67 ans ; Les véhicules d'entreprise doivent être taxés plus fortement ; Les armées nationales doivent être remplacées par une armée européenne.

4. Les facteurs qui influencent la capacité des parlementaires à percevoir correctement les préférences des citoyens

En plus de voir dans quelle mesure les parlementaires sont capables de percevoir avec précision les préférences des citoyens sur une série d'enjeux, nos analyses ont également tenté d'isoler quelques facteurs qui semblent rendre plus difficile pour les parlementaires de bien évaluer l'opinion publique, ainsi que les facteurs qui semblent faciliter la précision de ces perceptions.

En ce qui concerne les facteurs qui perturbent la capacité des élus à percevoir avec précision les préférences des citoyens trois sont à mettre en avant : les réseaux sociaux, les contacts fréquents avec des lobbies et groupes d'intérêt, et le biais de projection.

Concernant les réseaux sociaux, ils sont un fort perturbateur de la bonne perception de l'opinion publique. Plus un élu consulte les réseaux sociaux, moins il est précis dans son évaluation de ce que veulent les citoyens. Il semble donc que les réseaux sociaux n'améliorent donc pas la lisibilité de l'opinion publique, probablement en raison du phénomène de bulles dans lesquelles chaque utilisateur tend à se retrouver.

Un deuxième miroir déformant est le fait d'avoir des contacts fréquents avec les groupes d'intérêts et lobbys, qui tendent à transmettre des informations pas toujours précises sur ce que souhaitent la majorité des citoyens. Cet effet n'est cependant pas uniforme. Des contacts fréquents avec des mouvements sociaux et citoyens tend à améliorer la perception précise de l'opinion publique. En revanche, des contacts fréquents avec des lobbys privés biaisent cette perception.

Enfin, un élément déformant dans la perception de l'opinion publique est ce que l'on nomme le **biais de projection**. Celui-ci réfère à l'idée que les parlementaires, comme toute autre personne, peuvent avoir tendance à projeter leur propre opinion sur le reste de la population. Ce biais de projection est largement documenté en psychologie sociale mais il n'a jamais été testé à propos d'élus et d'élus dans la façon dont ils évaluent les préférences politiques de ceux qu'ils sont chargés de représenter. Sur la base des données collectées par le projet POLPOP, nous avons pu le tester. Les résultats sont clairs. Le biais de projection joue nettement. Les élus et élus tendent à projeter leur propre opinion sur les citoyens et a surestimé la proportion de l'électorat qui est d'accord avec eux sur les différentes thématiques politiques étudiées. Ce biais de projection est encore plus fort quand il s'agit d'évaluer les positions de l'électorat de son propre parti. Il semble que les parlementaires surestiment nettement la congruence entre les opinions de leurs électeurs et les positions officielles du parti. Cet effet est encore plus fort quant à la façon dont les parlementaires

évaluent les préférences des électeurs de leur parti. Le biais de projection dans ce cas est d'une amplitude allant jusqu'à une vingtaine de points de pourcentage.

Enfin, un facteur est ressorti de nos analyses, et surtout de celles menées sur les parlementaires fédéraux et cantonaux en Suisse, comme aidant les parlementaires à percevoir avec précision les préférences des citoyens. Il s'agit du fait **d'organiser des référendums** sur différentes problématiques politiques. Plus il y a eu de référendum sur une thématique, plus précises sont les estimations par les élus de ce que demandent les citoyens. L'effet est d'autant plus fort que le résultat du référendum a été serré. C'est toutefois compliqué de généraliser à tous les pays étant donné la place institutionnelle particulière du référendum en Suisse.

Articles scientifiques :

Walgraven Stefaa,, Julie Sevenans, Jean-Benoit Pilet, Christian Breunig, Rens Vliegenthart, Lior Sheffer, Peter Loewen, Frédéric Varone, Nathalie Brack, Stefanie Bailer, Karolien Soontjens, Arno Jansen (2022) « Projection in Politicians' Perceptions of Public Opinion ». *Political Psychology* (en cours de publication).

Eichenberger, S., Varone, F., & Helfer, L. (2022). "Do interest groups bias MPs' perception of party voters' preferences?". *Party politics*, 28(3), 567-579.

Helfer, L., Wäspi, F., & Varone, F. (2021). "Does Direct Democracy Enhance Politicians' Perceptions of Constituents' Opinions? Evidence from Switzerland". *Swiss Political Science Review*, 27(4), 695-711.