

(NOUVEAUX
Débats

Olivier Costa et Éric Kerrouche

QUI SONT LES DÉPUTÉS FRANÇAIS ?

Enquête sur des élites inconnues



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

QUI SONT LES DÉPUTÉS FRANÇAIS ?

Olivier Costa et Éric Kerrouche

QUI SONT LES DÉPUTÉS FRANÇAIS ?

Enquête sur des élites inconnues

Ouvrage publié avec le concours
de Sciences Po Bordeaux

NOUVEAUX
Débats

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues / Olivier Costa, Éric Kerrouche. – Paris : Presses de Sciences Po, 2007.

ISBN 978-2-7246-1030-7

RAMEAU :

– Parlementaires : France : Enquêtes

– France. Assemblée nationale (1958-....) : Pouvoirs et fonctions

– Représentation politique : France

DEWEY :

– 328 : Pouvoir législatif

Public concerné : Public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Sommaire

<i>Remerciements</i>	7
<i>Introduction</i>	9
Le concept d'éligibilité	12
L'approche principal/agent	18
La sociologie des rôles parlementaires	23
<i>Chapitre 1</i>	
DES GENS COMME NOUS ?	
UNE REPRÉSENTATION EN TROMPE-L'ŒIL	29
La question de la représentation parlementaire	29
La représentativité des députés français	35
<i>Chapitre 2</i>	
DES « PROFESSIONNELS » ?	65
Devenir député dans un contexte électoral toujours plus incertain	69
Les critères d'éligibilité	73
Rester député	86
<i>Chapitre 3</i>	
ENTRE PALAIS BOURBON ET CIRCONSCRIPTION	99
Les moyens de travail des députés à l'Assemblée et en circonscription	101
Paris/province : l'organisation concrète du travail des députés	113
Le député en circonscription : entre plaisir et contrainte	122

<i>Chapitre 4</i>	
INFLUENCE(S)	137
L'Assemblée nationale	
sous la Cinquième République	138
Faire la loi, vraiment ?	151
Contrôler le gouvernement	
et les administrations centrales	165
Latitude(s)	170
<i>Conclusion</i>	183
Une typologie duale des rôles parlementaires	183
L'interdiction du cumul des mandats,	
solution à la dualité du rôle ?	194
<i>Annexes</i>	199
<i>Bibliographie</i>	207

Remerciements

Cet ouvrage est issu du projet de recherche Depastra (Députés à Paris et Strasbourg), relatif à l'étude comparée des profils et comportements des députés français à l'Assemblée nationale et au Parlement européen. Conduit au sein du laboratoire Spirit (Science Politique Relations Internationales Territoire – UMR 5116 du CNRS) à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, il a été financé à titre principal par la région Aquitaine, que nous tenons à remercier pour son soutien. Il a également bénéficié de subsides de l'Union européenne (programme Interreg Federes) et du CNRS.

Le protocole de recherche est en cours d'extension à plusieurs pays européens dans le cadre du programme Parnel (*Parliamentary Representation at National and European Levels*).

Le travail de collecte des données a été opéré avec la collaboration d'une équipe efficace et enthousiaste, à laquelle nous adressons notre sincère reconnaissance : Isabelle Janin, Clémence Labrouche, Dana Manescu, Emmanuelle Munier, Mariya Nedelcheva et Olivier Rozenberg.

Nos remerciements s'adressent également à la Présidence de l'Assemblée nationale (en particulier à M. Evence Richard), ainsi qu'à tous les députés qui ont pris le temps de nous recevoir et de répondre à nos questions.

Olivier COSTA et Éric KERROUCHE

Introduction

« Deux grandes règles animent le milieu politique français : pour un député, le ressort unique de la vie politique est la réélection ; pour un parlementaire, le bonheur suprême est de devenir ministre. Aucune considération, politique ou morale, ne peut faire obstacle à cette aspiration. »

Valéry Giscard d'Estaing, Les Français. Réflexions sur le destin d'un peuple, Paris, Plon, 2000.

La situation des membres de l'Assemblée nationale en France est paradoxale à plus d'un titre. Depuis le début de la Cinquième République, le Parlement est considéré – aussi bien par les responsables politiques que par les constitutionnalistes – comme une institution particulièrement faible, qu'il conviendrait de relever ou de refonder¹. Pourtant, alors que la centralité de l'État et de ses institutions est remise en cause à la fois par l'intégration européenne et par la poursuite de la décentralisation, l'Assemblée nationale reste le principal lieu du débat politique. Par ailleurs, malgré la mauvaise image qui affecte le personnel politique national, les élections législatives suscitent encore une assez forte participation et une compétition politique très intense. Enfin et surtout, malgré le succès récent de concepts tels que la démocratie participative ou le dialogue civil, aucun responsable politique français ne remet en cause la centralité du Parlement ; ils sont au contraire nombreux à réclamer ou proposer une revalorisation de son

1. André Chandernagor, *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967 ; Pierre Birnbaum, Francis Hamon et Michel Troper, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1978 ; Jean-Claude Masclet, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1979 ; Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1992 ; « *Le Parlement* », *Pouvoirs*, 64, 1993.

rôle et/ou la suppression de certains instruments de rationalisation du parlementarisme introduits par la Constitution de 1958.

Dans le champ scientifique français, l'attitude vis-à-vis du Parlement est tout autant déconcertante. Tandis que les études relatives au Congrès américain mobilisent des centaines de chercheurs, le Parlement français ne suscite guère d'intérêt, tant il semble acquis qu'il est « faible » et que le politique se déploie désormais en marge des institutions historiques de la République. Les politistes – qui traitent abondamment des mouvements sociaux, des recompositions partisans, du comportement des électeurs, des médias ou des évolutions de la démocratie – n'ont consacré aucun ouvrage d'ampleur au Parlement ou aux parlementaires français depuis plus de vingt ans². Les données les plus fondamentales sur les activités des chambres françaises ou sur l'identité de leurs membres font défaut.

On peut juger ce manque d'intérêt disproportionné et estimer que la rengaine du déclin parlementaire ne constitue pas un paradigme très utile pour appréhender le fonctionnement du système politique français³. Si l'équilibre des pouvoirs penche clairement, en France, en faveur de l'exécutif, le député n'en est pas moins un acteur clé de la vie politique. On aurait d'ailleurs tort de le réduire au cliché du législateur impuissant ou de l'auteur insolent ou complaisant de questions au gouvernement. L'Assemblée nationale reste l'arène centrale de la confrontation des partis et le lieu privilégié de formation et de sélection des élites politiques. Les députés sont également les animateurs les plus en vue de la vie politique, que ce soit à

2. Il existe plusieurs ouvrages récents relevant du droit parlementaire ou constitutionnel. L'anthropologue Marc Abélès a par ailleurs consacré un livre à l'Assemblée nationale, en jouant du faible intérêt que cette institution suscite dans la communauté scientifique et en insistant sur les malentendus qui l'affectent. Voir Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

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

l'échelle nationale ou locale – notamment en raison du cumul des mandats. La « faiblesse » institutionnelle de l'Assemblée nationale n'entame en rien la visibilité de ses membres, qui restent très sollicités par les acteurs politiques, économiques et sociaux aux différents niveaux de gouvernement. En tant que principaux médiateurs entre les territoires et les centres de décision de l'État, les députés assurent un travail politique fondamental. Si ce rôle de médiation, voire « d'assistance sociale », est bien connu, on sait peu de chose de l'importance qu'y accordent les députés, de la manière dont ils l'articulent avec les autres aspects de leur fonction (travail au sein de l'hémicycle, activités partisanes locales et nationales...) et, plus généralement, du rapport de ces élus aux territoires et aux citoyens.

L'objectif de cet ouvrage est de contribuer à réduire le déficit de connaissances sur ces questions. Notre ambition n'est pas d'étudier l'Assemblée nationale en tant qu'institution, mais de nous focaliser sur ses membres, sur leur identité, leurs pratiques, leurs valeurs, leur carrière, leurs choix. Il nous semble particulièrement important de se pencher sur la manière dont ils répondent aux diverses exigences de leur mandat. Les députés doivent composer sans cesse entre les différentes dimensions nationales (à l'Assemblée, au sein du parti, dans les médias...) et locales (en circonscription, dans le cadre d'autres mandats...) de leur fonction, et concilier ces deux niveaux d'action. Par ailleurs, ils doivent arbitrer en permanence entre les multiples demandes contradictoires qui leur sont adressées par de nombreux acteurs et groupes (électeurs ; élites politiques, économiques et sociales de la circonscription ; pairs ; hiérarques du parti et du groupe politique ; groupes d'intérêts divers ; « opinion publique » ; médias ; gouvernement, pour les élus de la majorité...). En bref, notre objectif est de révéler les différentes facettes du métier de député, et de cerner l'identité, les pratiques et les représentations de ceux qui l'exercent.

Nous aurons recours à trois outils analytiques : le concept d'éligibilité, l'approche principal/agent et la sociologie des rôles.

— Le concept d'éligibilité

Les spécialistes des études législatives reconnaissent unanimement les difficultés que pose l'appréhension des multiples dimensions de l'activité parlementaire, et tout particulièrement le fait que le mandat opère simultanément dans deux arènes superposées, locale et nationale. Pour saisir ces deux aspects de la représentation parlementaire, les chercheurs ont développé diverses stratégies. Une majorité d'entre eux a opté pour un examen séparé du temps de la sélection et de celui de l'exercice du mandat, ou pour une approche privilégiant l'étude de « l'offre » et de la « demande » politique⁴. D'autres ont choisi d'étudier le recrutement comme une variable successivement dépendante et indépendante⁵. Dans un premier temps, l'élection est analysée comme une variable dépendante, par la mise en lumière des quatre éléments centraux du processus de sélection : les concurrents en compétition ; les organes de sélection intervenant dans le choix des candidats ; l'électeur, juge ultime du recrutement politique ; enfin, l'ensemble des règles du jeu ayant un impact quelconque sur les trois premiers éléments. Le recrutement est, dans un second temps, considéré comme une variable indépendante, par la mise en relation de l'origine socioculturelle des députés avec certaines caractéristiques du système politique (telles que l'intégration, la stabilité et la performance des institutions), mais aussi avec la production législative et les politiques publiques mises en œuvre.

L'intérêt de ces études est indéniable. Il nous semble toutefois souhaitable d'inscrire notre recherche dans une réflexion

4. Pippa Norris et Joni Lovenduski, *Political Recruitment. Gender, Race, and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

5. La variable indépendante est la cause présumée ou hypothétique d'une variable dépendante ; en d'autres termes, la variable dépendante est l'effet présumé ou hypothétique de la variable indépendante. Ainsi quand on suppose que le niveau de diplôme a une influence sur le vote d'un individu pour tel ou tel parti, le niveau d'instruction est la variable indépendante et le vote la variable dépendante.

plus globale sur le système démocratique. Il faut pour cela revenir au principe de base de la démocratie représentative : l'accès à un mandat politique suppose de remporter une élection. Dans cette perspective, l'objectif pour un candidat est de faire face aux multiples contraintes et attentes qui déterminent son investiture, puis son succès électoral ; en outre, une fois élu, il doit veiller à ne pas décevoir ses mandants, afin de conserver son siège – même si cette perspective n'est pas la seule motivation de ses choix et de ses actes. On peut appréhender cette situation spécifique au moyen du concept d'« éligibilité ». Entendu dans un sens large, il permet d'analyser les processus de sélection des candidats et, dans le même temps, de mettre en lumière – sans exclusive – une partie des contraintes qui pèsent sur leurs pratiques. Cette conception de l'éligibilité se démarque à la fois de sa définition juridique (c'est-à-dire les critères formels nécessaires à une élection) et de celle retenue par d'autres travaux⁶. Dans cet ouvrage, l'éligibilité est comprise comme une addition de facteurs sociaux et structurels amenant et permettant à un individu, dans une configuration politique donnée, de conquérir et de garder un mandat dans le cadre de la compétition démocratique.

Cette définition renvoie à trois phénomènes enchevêtrés : les représentations des acteurs en présence, les variables structurelles qui marquent l'individu et les règles de la compétition politique :

1. Les représentations⁷ des candidats, des électeurs et des membres des organisations partisans doivent être prises en compte, afin de ne pas occulter l'aspect psychoaffectif du

6. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

7. Ce terme est entendu dans le sens que lui donne la psychologie sociale : les représentations sont « le produit et le processus d'une activité mentale par laquelle un individu ou un groupe reconstruit le réel auquel il est confronté et lui attribue une signification spécifique ». Voir Jean-Claude Abric, « L'étude expérimentale des représentations sociales », dans Denise Jodelet (dir.), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF, 1993, p. 187-200 [3^e éd.].

fonctionnement des systèmes démocratiques. Cette dimension a d'ailleurs un impact important sur la perception du jeu politique par les électeurs comme par les candidats⁸.

2. Les variables structurelles⁹ renvoient aux profils biographiques et socio-économiques des candidats et des élus, mais aussi à d'autres dimensions, qu'il s'agisse de la géographie ou du genre.

3. Les facteurs que l'on range sous le terme générique « d'institutionnels » englobent les règles définies par le système partisan, les normes de l'affrontement politique et les modalités juridiques qui encadrent les scrutins. Dans les démocraties occidentales, la recevabilité d'un candidat est surtout conditionnée par les institutions partisans, et singulièrement par les règles (pragmatiques et formelles) qui encadrent l'investiture au sein du parti concerné.

Les pratiques et la situation du candidat dépendent de ces trois niveaux d'exigences, qui peuvent parfois être contradictoires. L'éligibilité d'un individu n'est pas une donnée absolue, mais doit s'apprécier dans le temps. Sans prêter de validité universelle à la métaphore économique d'un capital que les élus seraient tenus d'entretenir, on peut considérer que, pour l'individu élu, « l'éligibilité sanctionnée » dont il dispose est une sorte de crédit qui doit être conservé ou accru. Son éligibilité peut toutefois être subitement remise en cause par une réforme institutionnelle, comme un changement des règles électorales ou une reconfiguration partisane. On sait toutefois que la situation de « sortant » est, dans la plupart des cas, un avantage certain. Il faut donc distinguer éligibilité originelle et éligibilité d'entretien. Cette dernière témoigne à nouveau de la dualité intrinsèque du député, qui doit articuler les exigences contradictoires du jeu à deux niveaux (local/national) qui est au principe du mandat parlementaire. Méthodologiquement, il est

8. *Philippe Braud, L'Émotion en politique. Problèmes d'analyse, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.*

9. *Elles peuvent être envisagées dans la logique d'une éventuelle « reproduction » politique.*

toutefois difficile de mettre en lumière l'entretien de l'éligibilité, qui n'est pas isolable de l'ensemble des activités des élus.

C'est à travers cette trame d'exigences opposées et/ou complémentaires que l'on peut comprendre le rôle d'élu. Bien qu'une telle approche ne puisse prétendre saisir de manière exhaustive l'identité et les actions des parlementaires – qui ont d'autres motivations –, elle prolonge utilement les travaux fondés sur les notions de métier et de professionnalisation. L'approche par l'éligibilité implique toutefois de recourir à une méthode bien spécifique (voir l'encadré ci-dessous).

Une méthodologie originale

Afin d'être le plus complet possible, cet ouvrage est fondé sur l'exploitation de données provenant essentiellement de trois sources :

1. Une base de données biographiques, que nous avons voulue la plus exhaustive possible, relative aux 577 députés de la douzième législature (2002-2007).
2. Une double enquête a été menée par ailleurs en face à face auprès d'un échantillon de députés¹⁰ :

10. Nous avons ainsi interrogé 85 députés, entre fin 2006 et début 2007. Il faut souligner ici les difficultés spécifiques que pose une enquête auprès de la population des députés français. Si, dans les années 1970, Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal avaient pu rencontrer tous les élus du Palais Bourbon, cela ne semble plus envisageable aujourd'hui. Voir Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal, « L'image de la fonction parlementaire chez les députés français », Revue française de science politique, 21 (6), 1971, p. 1173-1206. Outre l'augmentation de leur nombre, les multiples sollicitations dont ils font l'objet et les contraintes de leur emploi du temps – nous y reviendrons – rendent très difficile l'obtention de rendez-vous pour un entretien approfondi. Par ailleurs, les députés français peuvent sans nul doute être classés dans la catégorie des élus très peu accessibles aux citoyens et aux chercheurs. Dans le cadre du projet de recherche Parenel (Parliamentary Representation at National and European Levels) que nous dirigeons, nous avons pu constater le contraste saisissant qui existe entre l'attitude des élus français et celle de leurs homologues belges, portugais, scandinaves ou d'Europe orientale.

– Un questionnaire quantitatif a été soumis oralement au député – qui en disposait d'une trame simplifiée. Le questionnaire était court afin de tirer le meilleur profit possible du temps de rencontre, sachant que les données biographiques étaient déjà rassemblées. Un tel mode opératoire était indispensable pour aboutir à des données fiables¹¹.

– La seconde partie de l'enquête en consistait en un entretien qualitatif avec les parlementaires qui le souhaitaient, la majorité d'entre eux ayant accepté. Si cette discussion comportait une trame (c'est-à-dire les différentes facettes de la fonction de député), il a été recommandé aux enquêteurs de laisser parler les députés et de leur permettre d'approfondir tel ou tel point. Il s'agit donc d'entretiens de type semi-directif.

Les entretiens (réponses, commentaires et précisions sur les questionnaires quantitatif et qualitatif) ont été intégralement retranscrits et analysés par les deux auteurs.

3. Ces données ont été complétées par l'analyse d'un vaste ensemble de documents relatifs à l'Assemblée nationale française ou émanant de celle-ci ; de nombreux éléments de « littérature grise » produits par les services de l'Assemblée ont notamment été mis à profit. Ponctuellement, on a également utilisé des informations émanant des parlements d'autres pays occidentaux afin de disposer d'éléments de comparaison.

Cette perspective n'est toutefois susceptible de rendre compte des diverses activités des députés que si on l'articule au concept de « *personal vote* ». Cette notion, popularisée par Bruce Cain, John A. Ferejhon et Morris P. Fiorina¹², désigne la

11. En procédant à l'envoi d'un questionnaire par la poste ou via internet, on prenait le risque d'obtenir des données biaisées : le temps des députés étant compté, le nombre de réponses aurait probablement été limité et les questionnaires incomplets ; enfin, on se doute que les questionnaires auraient été partiellement ou totalement remplis par les collaborateurs des élus en raison du grand nombre d'enquêtes qui leur sont envoyées.

12. Bruce E. Cain, John A. Ferejhon et Morris P. Fiorina, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1987 ; Richard Fenno, *Home Style. House Members in their Districts*, Boston (Mass.), Little Brown, 1978.

part du soutien électoral qui s'attache à un candidat en fonction de ses qualités personnelles, de ses compétences, de ses activités et de son bilan. Elle suggère que l'élection des candidats ne dépend pas uniquement de leur étiquette partisane, du bilan du gouvernement sortant, de la situation économique et sociale ou de la sociologie du corps électoral, mais incorpore une dimension spécifique liée à la personnalité et aux activités des candidats. En Europe, le caractère personnel du vote a toujours été négligé, voire nié, en raison du rôle central que jouent les partis dans la compétition politique. Dans les régimes de parlementarisme rationalisé, les élections législatives consistent, en effet, moins à choisir localement le meilleur représentant qu'à dégager des majorités de gouvernement claires. La situation n'est pas différente dans le cas français : au contraire, le caractère mixte du régime a accentué la dimension partisane des élections législatives, qui sont destinées à donner ou à refuser au président de la République les moyens de sa politique. Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral depuis 2002 – c'est-à-dire l'organisation des élections législatives au lendemain des élections présidentielles – n'ont fait qu'accroître la dimension instrumentale de ce scrutin, écornant encore le poids potentiel du vote personnel.

Toutefois, plusieurs éléments laissent penser qu'il n'est pas négligeable. En premier lieu, il faut rappeler que les élections législatives se jouent souvent dans des marges très réduites (en 2002, près de 13 % des sièges ont été emportés avec moins de deux points d'avance au second tour), ce qui incite les candidats à ne négliger aucune initiative pouvant leur apporter des voix. En second lieu, on soulignera que, malgré l'emprise des partis sur la vie démocratique en France, les députés se professionnalisent sans cesse davantage, et disposent – grâce aux moyens que leur alloue l'Assemblée nationale – de véritables équipes de collaborateurs qui leur permettent de déployer une intense activité en direction de leurs électeurs. Le cumul des mandats et la figure persistante du notable dans la vie politique française renforcent ce phénomène. Il faut remarquer, en troisième lieu, que le jeu électoral est marqué par une volatilité

croissante des allégeances partisans et par une forte personnalisation des enjeux. Si celle-ci concerne principalement les élections présidentielles, elle n'épargne pas les élections locales et législatives. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, il faut compter avec la dimension affective du vote, qui peut s'exprimer à l'endroit d'un parti, d'une idéologie et d'un leader national, mais aussi d'un candidat local, notamment lorsqu'il s'agit d'une personnalité bien connue des électeurs (député maire, notable, opposant historique...) et très présente sur le terrain. Il importe donc de prêter attention à la composante personnelle de l'éligibilité, pour comprendre les stratégies que déploient les candidats aux élections législatives et les députés en poste en direction de leur circonscription.

— L'approche principal/agent

L'approche principal/agent, développée à l'origine par des économistes, a rencontré depuis vingt ans un large succès dans la littérature anglo-saxonne relative à l'étude de divers aspects du jeu démocratique et du management public¹³. Elle a pour ambition de saisir les relations de représentation, de délégation ou d'échange entre une personne, un groupe de personnes ou un organe investi d'une autorité (le principal), et une ou plusieurs personnes ou un organe qui se voit confier une partie ou la totalité de cette autorité (l'agent). Cette approche permet de rendre compte des relations les plus diverses au sein d'un système politique (électeurs/élus, militants/dirigeants de partis, majorité parlementaire/gouvernement, ministères/administrations...). Elle banalise notamment la relation spécifique qui existe entre l'électeur et l'élu du fait de la représentation politique, en généralisant l'analyse de l'action publique sous l'angle de la délégation de pouvoir. Ce modèle met l'accent sur la question de la spécialisation des tâches et de l'expertise, et sur le respect par l'agent des intérêts du principal. Toute délégation de

13. *Jan-Erik Lane, Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective, Londres, Routledge, 2005.*

pouvoir implique en effet des conflits d'intérêts potentiels entre principal et agent, le second disposant d'une certaine autonomie à l'égard du premier. Une vaste littérature traite de ces « problèmes d'agence » et des risques que comporte la situation de délégation, et souligne l'importance de l'information dans la relation, notamment quant aux préférences, aux contraintes d'action ou aux activités effectives de l'agent. Toute une palette de mesures préventives ou curatives destinées à préserver les intérêts du principal, qui peuvent être synthétisées en quatre catégories¹⁴, a ainsi été identifiée.

Un premier ensemble de mesures, préventives, consiste à préciser le contrat de délégation, afin de faire converger les intérêts et les points de vue des deux parties. Si la proscription du mandat impératif interdit en principe aux électeurs ou aux groupes de pression de solliciter des engagements fermes de la part de leurs élus, ces derniers et les partis auxquels ils appartiennent ne se privent pas d'invoquer le registre du contrat pour les séduire ou les rassurer, et affirmer que ceux-ci ont tout à gagner s'ils soutiennent leur programme électoral.

Un second type de mesures, préventives elles aussi, consiste à renforcer les conditions de sélection des agents afin de s'assurer que leurs préférences sont proches de celles du principal. Dans le cas qui nous intéresse, ce travail de tri est opéré en deux temps, par les instances et/ou les militants des partis d'abord (qui s'assurent que les candidats souscrivent à leur ligne politique et sont dignes de confiance), puis par les électeurs au moment du scrutin.

En troisième lieu, le principal peut chercher à réduire l'incertitude en exigeant de l'agent qu'il rende des comptes (rapports, auditions...) et en développant des mécanismes de contrôle de ses activités. Dans le cas du rapport entre électeurs et députés, la proscription du mandat impératif s'oppose une fois encore à toute forme de contrôle contraignant. Par ailleurs,

14. Sylvain Brouard, « Principal/agent », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 339-346.

la capacité des électeurs à « surveiller » leurs élus dépend étroitement du mode de scrutin et de la taille des circonscriptions. En France, le grand nombre d'électeurs que représente chaque député, l'atomisation des citoyens et la rhétorique de la souveraineté nationale (qui implique que les parlementaires ne sont pas supposés représenter leur circonscription mais la nation tout entière) ne favorisent pas un tel contrôle. Toutefois, plusieurs éléments peuvent y contribuer. À défaut d'avoir les moyens de maîtriser lui-même son agent, un principal peut faire appel à un « scrutateur extérieur » ou associer au contrôle des tiers particulièrement mobilisés, dont les préférences sont congruentes aux siennes. Concrètement, l'action des députés est supervisée par trois catégories d'acteurs au moins : les instances des partis et des groupes politiques, les médias et les représentants de groupes d'intérêt. Ces protagonistes contribuent aussi bien à l'information des électeurs sur les activités des élus qu'à un contrôle à leur propre bénéfice ; ils se font entendre des députés grâce à leur capacité à affecter leur éligibilité par des sanctions directes (groupes politiques), le retrait de l'investiture (partis) ou des campagnes de presse (médias, groupes d'intérêt). Il en résulte que les députés ne sont plus face à un principal unique – déjà dépourvu de visage et de contours – mais à une multitude de « principaux », dont les préférences et injonctions sont souvent contradictoires. Dans le cas particulier de la représentation parlementaire, la carence d'informations affecte tout autant le principal (les électeurs, qui sont peu au fait des activités et des choix de leur élu) que l'agent (les parlementaires, qui ne savent plus à qui complaire et rendre des comptes). Les députés répondent à ces exigences de contrôle en diffusant de multiples renseignements sur leurs activités (lettre d'information, site Internet, présence dans les médias, réunions publiques...) et en accordant une grande importance à l'explicitation de leurs choix.

En quatrième lieu, un principal peut essayer de limiter les risques de la délégation en ayant recours à des dispositifs institutionnels spécifiques. Si, en France, il n'existe pas de procédure de révocation individuelle des mandats électifs, d'autres

éléments viennent s'y substituer. Le premier est, bien entendu, la durée limitée des mandats ; additionnée à la professionnalisation des parlementaires, elle contraint ceux-ci à prêter une grande attention à la congruence de leurs comportements et discours avec les intérêts et attentes de leur principal, dans le cadre de l'entretien de leur éligibilité. Il faut également mentionner la procédure de dissolution, qui permet à l'exécutif de trancher une crise politique ou une situation de défiance manifeste des citoyens à l'égard de leurs représentants. Plus largement, les règles du parlementarisme rationalisé, le contrôle de constitutionnalité ainsi que le bicamérisme sont des limites importantes à la liberté des agents que sont les députés.

Le schéma d'analyse principal/agent a été fortement promu par les tenants du choix rationnel et fréquemment associé à des études en termes de coût de transaction¹⁵. Il a été largement appliqué aux études législatives, mais moins pour saisir les relations entre électeurs et élus qu'entre législatures et administrations¹⁶ ; les parlementaires, agents des électeurs, sont aussi les principaux de l'administration, chargée de mettre en application les lois qu'ils adoptent. Dans le cadre limité de la présente étude, l'approche principal/agent permet d'appréhender la situation de grande incertitude dans laquelle se trouvent les députés, et de dépasser l'image simpliste d'un mandataire aux ordres de son mandant. Le contexte d'information incomplète dans lequel évoluent les députés, le caractère insaisissable du principal « électeur » (électeurs effectifs ? citoyens de la circonscription ? sympathisants de leur parti à l'échelle régionale ou nationale ?) et la multiplicité des acteurs et groupes qui peuvent prétendre agir en son nom, constituent des dimensions centrales de la compréhension du comportement des parlementaires français.

15. David Epstein et Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

16. John D. Huber et Charles R. Shipan, « *The Costs of Control : Legislators, Agencies, and Transaction Costs* », *Legislative Studies Quarterly*, 25, 2000, p. 25-52.