

YVES MÉNY

Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?

On parle souvent de l'exceptionnalité française, à la suite des politologues anglais ou américains qui ont souligné à l'envi les spécificités culturelles ou politiques de la France ou des Français. Cette appréciation fait bien entendu l'objet d'interprétations divergentes, les uns y voyant le signe de la vigueur de notre « tempérament national », les autres la manifestation de notre incapacité à intégrer le *mainstream*, le courant dominant des démocraties occidentales contemporaines. Le cumul des mandats n'échappe pas à cette dichotonie dans l'évaluation du phénomène. On le justifie au nom de l'expérience qu'il procure à ceux qui le pratiquent ou de l'efficacité qu'il permet d'obtenir ; on le condamne au contraire en dénonçant la concentration du pouvoir qu'il réalise au profit d'élites politiques restreintes. Avant de prendre en considération ces divers points de vue, examinons d'abord brièvement la nature et l'ampleur du cumul à la française.

Comme l'a souligné J. Becquart-Leclercq¹, le cumul se développe dans une triple dimension : verticale (cumul de charges, de fonctions ou de mandats dans le même champ), horizontale (cumul dans plusieurs champs différents, politique, économique, culturel, etc.) ; cumul temporel (absence de limitation à la durée de mandats ou de fonctions renouvelables de manière illimitée). Ce polymorphisme du

1. J. Becquart-Leclercq a publié plusieurs analyses incisives du cumul des mandats en France. Voir notamment son étude Cumul des mandats et culture politique, in A. Mabileau (sous la dir. de), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 1979, p. 102-128. Voir également du même auteur Cumul des mandats, in O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 259-261.

cumul n'est, par ailleurs, pas limité au champ politique : on peut le trouver dans le domaine économique (accumulation des présences dans les conseils d'administration), culturel, social..., phénomène de multipositionnalité bien analysé par Luc Boltanski notamment. Cette pratique n'est pas propre à la France mais selon les traditions ou les cultures propres à chaque pays, sa « réglementation » obéit à des normes sociales ou juridiques spécifiques.

Toutes les sociétés occidentales connaissent ainsi des formes de « tabou » plus ou moins rigoureuses à l'encontre du cumul :

- interdiction du cumul public/privé (on ne peut être à la fois agent public et exercer une activité privée) ;
- interdiction du cumul de fonctions ou d'emplois publics ;
- interdiction normative ou conventionnelle du cumul des mandats, etc.

Généralement, ces interdits se traduisent par un système d'incompatibilités plus ou moins extensif qui introduit des limites au cumul horizontal, vertical ou temporel. La France a depuis longtemps instauré des limites au cumul horizontal notamment entre mandats politiques et certaines fonctions. Elle n'a limité le cumul vertical de mandats politiques que depuis 1986, et n'impose aucune limite au renouvellement indéfini des mandats dans le temps. Les élites politiques françaises possèdent donc un profil particulier, leurs caractéristiques sociologiques étant en partie déterminées par les ressources et les contraintes que leur offre le système politique : elles sont d'une remarquable longévité, bénéficient d'un fort ancrage local et se recrutent dans les secteurs où le cumul professionnel et politique est le plus facile en droit (professions libérales) ou *en fait*¹. La possibilité de cumul fait donc partie des « atouts » dont dispose un homme politique français, ce qui explique en partie la structure sociologique de la classe politique nationale : prépondérance des fonctionnaires, écrasante suprématie des élus locaux. Les professionnels de la politique sont sélectionnés pour une part par les opportunités de *cumul* qui s'offrent à eux.

Ces opportunités sont renforcées en France par quelques traits fortement ancrés dans notre culture :

- la préférence donnée à la polyvalence par rapport au professionnalisme et à la spécialisation, comme l'attestent la formation

1. Le fonctionnaire élu local peut cumuler fonctions et mandat politique. Le parlementaire fonctionnaire cesse d'exercer ses fonctions mais conserve son poste.

des hauts fonctionnaires ou le recrutement des élites économiques du secteur privé par exemple ;

- l'indifférence à la notion de conflit d'intérêts, c'est-à-dire aux situations dans lesquelles un individu se trouve confronté à des choix contradictoires qui l'amènent à privilégier une affiliation au détriment de l'autre ;
- l'influence reconnue — voire célébrée — des individus placés en position stratégique grâce au cumul de plusieurs fonctions et/ou mandats.

Ajoutons que la tradition institutionnelle française renforce la composante « démocratique » (au sens de délégation de pouvoir à des représentants) au détriment de la composante « libérale » telle qu'elle s'exprime dans le principe de séparation des pouvoirs, de contrôle, de limitation. C'est ainsi que jusqu'en 1981 les préfets sont représentants de l'Etat *et* exécutifs départementaux, que le Conseil d'Etat est à la fois conseiller *et* juge, que les conseillers régionaux jusqu'en 1986 étaient des élus d'autres assemblées, etc. La seule innovation en sens contraire fut instaurée au début de la V^e République mais rapidement vidée de son contenu : l'incompatibilité entre fonction ministérielle et mandat parlementaire possède tous les attributs du trompe-l'œil !

LES DÉRIVES DE L'ACCUMULATION

La V^e République qui prétendait rompre avec le régime des notables et restaurer l'Etat n'a peut-être pas assez pris garde que cet objectif ne pouvait se concilier avec la restauration du scrutin majoritaire uninominal à deux tours que sous de strictes conditions et notamment l'interdiction du cumul. Car le paradoxe se lit dans les statistiques : en 1936, 35,7 % des députés détenaient un mandat local. En 1956, le cumul ne touche encore que 42 % des membres de l'Assemblée nationale. Mais à partir de 1958, le nombre des cumulants ne cesse de s'accroître pour franchir le seuil de 70 % à partir de 1973. En 1988, 513 députés sur 540 détiennent au moins un mandat local, soit 96 %. Cette statistique témoigne éloquemment des limites de la loi que Laurent Fabius avait fait adopter en 1986¹.

1. A. Mabileau, La limitation du cumul des mandats : illusion électoraliste ou modernisation démocratique ?, *Annuaire des collectivités locales* 1986, Paris, LITECGRAL, 1986, et A. Knapp, The « Cumul des mandats », Local Power and Political Parties in France, *West European Politics* 14 (9), January, 1991.

Comme on le sait, ce texte restreint le cumul du mandat national et des mandats locaux. Désormais un parlementaire ne peut cumuler plus de deux mandats (toutefois seules les communes de plus de 20 000 habitants sont prises en compte dans ce calcul). Ce texte qui semblait, à première vue, une heureuse initiative a rapidement manifesté ses carences : d'une part les « victimes » de cette réglementation n'étaient guère plus d'une cinquantaine au moment de l'adoption de la loi ; d'autre part la loi, en restreignant les possibilités de cumul, le rend plus fonctionnel (il est difficile de tout cumuler), tout en facilitant le cumul par procuration. En effet, comme il est impossible d'interdire à un cumulants de se porter candidat à un troisième mandat (sauf à le contraindre à démissionner de l'un de ses mandats *avant* de se lancer dans la conquête d'un nouveau siège), on assiste de plus en plus à des phénomènes d'« escroquerie » électorale : un candidat en vue « tire » la liste municipale et régionale, liste qu'il abandonne d'autant plus volontiers si elle n'a pas emporté la majorité au sein de la nouvelle assemblée (cf. par exemple les cas de Laurent Fabius en Haute-Normandie et de Michel Charasse en Auvergne). D'autres choisissent des stratégies plus patrimoniales et font élire leurs collaborateurs, leurs parents ou leur épouse au poste qu'ils ont dû abandonner.

Ces manies d'Harpagon de la politique seraient ridicules ou dérisoires si elles n'avaient des conséquences graves sur le fonctionnement démocratique du pays.

— En premier lieu, la concentration de pouvoir et d'influence dont bénéficient les cumulants rend inopérants ou affaiblit les mécanismes normaux d'équilibre et de contrôle au sein du système politico-administratif. Que signifie la séparation des pouvoirs lorsque les parlementaires sont en même temps exécutifs de puissantes collectivités, villes, départements ou régions ? Que signifie le contrepoids de l'administration d'Etat lorsque les hauts fonctionnaires de terrain, nommés pour deux ou trois ans, ont face à eux des parlementaires ou des ministres, notables puissants et quasi inamovibles ? Si, comme le prétend la Déclaration de 1789, un « régime qui ne connaît pas la séparation des pouvoirs n'a pas de constitution », alors on peut s'interroger sur la vigueur de la nôtre. On rétorquera qu'il ne faut pas tout confondre, que les exécutifs locaux ne sont pas l'exécutif central. Mais la distinction juridique n'a politiquement guère de sens dans un pays où désormais les trois quarts des investissements publics civils s'effectuent sous le contrôle des autorités locales et, en fait, de leurs exécutifs.

— En second lieu, les parlementaires cumulants, quoiqu'ils en disent, sont appelés à faire des arbitrages : arbitrage dans la gestion de leur agenda (être au Parlement ou en province) ; arbitrage dans leurs intérêts personnels (préférer l'amendement de la loi ou la construction d'un équipement) ; arbitrage dans les intérêts parfois contradictoires entre intérêts nationaux et intérêts locaux. Ces arbitrages sont là sous les yeux, éclatants : les parlementaires sont massivement absents lors du vote des lois (et ce n'est pas l'aspect le plus dramatique). Ils sont aussi absents des débats, sauf de la sacro-sainte séance du mercredi qui n'offre pourtant qu'une image caricaturale du travail parlementaire ; ils sont enfin de plus en plus absents — tous les témoignages le confirment — des Commissions où s'effectue le véritable travail parlementaire. Seuls quelques députés ou sénateurs compétents, assidus et motivés font tourner la machine parlementaire. Du coup lorsqu'une discussion riche, approfondie, suivie par la majorité des parlementaires prend place, chacun redécouvre avec étonnement les mérites et les vertus d'un « vrai » débat comme ce fut le cas lors de la révision constitutionnelle précédant la ratification du traité de Maastricht.

Ces arbitrages — ceux qu'impose la loi de 1986 et ceux que s'impose en fait le parlementaire — aboutissent à créer de subtiles hiérarchies entre mandats politiques. La loi, en obligeant à renoncer au troisième mandat, fait d'abord apparaître les préférences des élus entre les divers niveaux d'exercice du pouvoir. La renonciation vise d'abord les mandats des institutions les plus neuves (la région, le Parlement européen) mais n'affecte pas les mandats les plus personnalisés : aucun élu n'a renoncé à sa mairie. Les hiérarchies de fait s'effectuent au détriment du Parlement, le travail « de terrain » étant préféré au travail parlementaire. Le mandat parlementaire n'est plus recherché pour lui-même mais pour les effets de levier qu'il procure : réduction de la concurrence politique, renforcement du prestige de l'élu local, augmentation de sa capacité d'intervention et d'influence.

— En troisième lieu, la pratique du cumul vide de toute substance les tentatives de réforme du fonctionnement du Parlement et en particulier de l'Assemblée nationale. Il ne sert pas à grand chose d'améliorer les capacités de discussion, d'amendement, de débat et de contrôle des membres du Parlement si, en fin de compte..., ils persistent à être absents. C'est la mésaventure qui est advenue aux réformes et aux aménagements mis en place sous l'impulsion de Laurent Fabius au cours de la dernière législature. Même si elles pouvaient apparaître aux yeux de certains comme mineures, ces retouches auraient pu offrir à l'Assemblée nationale une cure de

jouissance et les premiers éléments d'une renaissance. Ce fut en vain. L'exemple le plus frappant du hiatus entre les pleurs des parlementaires sur le déclin de l'institution et leurs propres pratiques a été donné à l'occasion du débat sur le traité de Maastricht. Se saisissant de la fameuse question du « déficit démocratique », les parlementaires ont obtenu à l'occasion de la révision constitutionnelle un renforcement de leurs pouvoirs de contrôle. Cette belle énergie s'est dissipée durant l'été. En octobre, il n'y avait plus que 8 députés en séance pour discuter de la contribution française au budget de la Communauté ! L'échec des tentatives de réforme de ces dernières années illustre bien que la décrépitude du Parlement n'est pas une fatalité liée au fameux « parlementarisme rationalisé » de la V^e République, mais la résultante de plusieurs facteurs : la faiblesse des pratiques démocratiques au sein des partis, la dépendance de la majorité à l'égard d'un Président érigé en monarque de droit divin, et surtout le cumul des mandats qui tue dans l'œuf les velléités de renforcement du Parlement.

REPENSER LE CUMUL

Le cumul est justifié par ses défenseurs par l'invocation de l'expérience « irremplaçable » que constituerait l'exercice de responsabilités locales. Selon ce point de vue, la capacité du législateur serait renforcée par sa connaissance pratique des choses. Cet argument est contestable à bien des égards. D'un point de vue théorique tout d'abord : la connaissance « locale » des problèmes, loin d'éclairer la décision, peut aboutir à la biaiser et à écarter des solutions meilleures, plus justes, plus adaptées aux problèmes à résoudre. Précisément, le rôle d'une Assemblée *nationale* est de dépasser les points de vue particuliers, l'esprit de chapelle, le clientélisme local. La meilleure illustration de ce conflit entre savoir local et problèmes généraux est donnée en France par l'incapacité de la classe politique « nationale » à affronter dans toute sa dimension le problème urbain qui ne fait l'objet que de traitements partiels, ponctuels, fragmentaires. Or, même si la classe politique n'ignore rien des difficultés économiques et sociales de certaines zones urbaines, elle ne peut affronter le problème dans sa globalité, tant les intérêts des parlementaires *en tant qu'élus locaux* priment sur toute autre approche du problème. Il en va de même des problèmes de la construction européenne, négligés par le Parlement sauf quand l'impact *local* des politiques européennes se fait sentir, c'est-à-dire trop tard.

L'argument de l'expérience locale est également contestable au vu de la pratique parlementaire actuelle. Qu'en est-il en fait ? Les projets gouvernementaux (qui représentent la quasi-totalité des lois) sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat qui ne se prive pas d'y apporter des modifications, transmis aux commissions puis au Parlement qui proposent des amendements, enfin, le cas échéant, déferés au contrôle du Conseil constitutionnel. Tout au long de ce processus, quels sont les éléments déterminants ? Les choix gouvernementaux tout d'abord qui fixent l'orientation générale et l'économie du projet ; les contraintes juridiques nationales et internationales ensuite qui encadrent le champ du possible. Le bon sens, le sens pratique ne sont pas indifférents, mais il est en réalité bien plus important de connaître à fond le dossier, d'apprécier les difficultés juridiques, les pesanteurs du passé ou des engagements internationaux. A quoi peut bien servir l'expérience locale quand il s'agit de réformer le code pénal (si ce n'est de faire plaisir à sa clientèle électorale en durcissant telle ou telle peine là où l'opinion est particulièrement mobilisée) ? On pourrait multiplier à l'envi ces exemples tant sont nombreux les domaines cruciaux où l'expérience locale, loin d'être d'un grand secours, constitue plutôt un handicap.

Si, en revanche, on entend par « expérience locale » l'antidote d'une approche trop abstraite, trop technocratique des problèmes, l'argument mérite considération. Mais, en fait, « l'humanisation » du travail législatif n'a pas besoin du cumul, du moins en France, tant que le mode de scrutin restera basé sur l'élection d'un député dans le cadre d'une circonscription de petite taille. Un parlementaire élu dans le cadre du scrutin uninominal n'a pas besoin de cumuler pour connaître les problèmes « réels ». Sa permanence, son courrier, la presse locale sont des observatoires qui lui donnent une information de première main.

L'interdiction de cumuler le mandat de député avec tout autre mandat dans ce cadre électoral constituerait le meilleur moyen de revaloriser la fonction parlementaire et le Parlement. Non seulement le parlementaire retrouverait le temps nécessaire à l'exercice digne et efficace de sa fonction, mais il récupérerait aussi la capacité de pression et d'influence qu'il a perdue. Le cumul est en effet la meilleure garantie de survie et de renouvellement de la technocratie d'Etat ! L'Assemblée nationale, en retrouvant la plénitude de ses prérogatives et de ses attributions, mériterait alors pleinement son nom au lieu de n'être trop souvent que le conglomerat hétéroclite d'intérêts locaux et sectoriels. En revanche, le Sénat pourrait continuer à accueillir les élus locaux puisque là est sa jus-

tification. En modernisant le mode de désignation des sénateurs, on pourrait par la même occasion rendre la chambre haute plus représentative des intérêts locaux de la France de cette fin de siècle : faire en sorte que villes et régions soient plus présentes et mieux entendues dans une enceinte qui, aujourd'hui, s'apparente davantage au Sénat de la République des ducs qu'à une seconde chambre en phase avec son temps.

Cette réforme radicale — qui nécessiterait probablement un référendum tant la classe politique est attachée au cumul — permettrait de redorer le blason du Parlement, rééquilibrerait les rapports entre législatif et exécutif, redonnerait vigueur et qualité au débat public national, redéfinirait plus clairement les attributions et les fonctions.

À un moment où la classe politique souffre d'une désaffection profonde de la part de l'opinion, ne serait-il pas opportun de définir les voies et moyens de restaurer son image et son rôle ? N'est-il pas temps de réfléchir, pour notre compte et pas pour celui de l'Europe, au « déficit démocratique » que représente la vacuité parlementaire actuelle et la faiblesse du pluralisme des élites du fait de ce cumul oligopolistique ? N'est-il pas temps enfin de réfléchir au cumul, non en termes d'opportunités pratiques, mais sur la base de conflits d'intérêt source d'arrangements, de compromis, de compromission et parfois même de corruption¹ ?

1. Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

RÉSUMÉ. — *Le cumul des mandats constitue l'une des conventions les plus durables du système politique français. La plupart des parlementaires cumulent leur mandat national avec des fonctions ou mandats locaux. Ce système qui peut présenter des avantages fonctionnels est contraire au principe de séparation des pouvoirs et ignore les conflits d'intérêts potentiels.*