

Cumul des mandats, le piège**Mettre fin à cette absurde exception française est une nécessité. Mais le faire unilatéralement serait suicidaire. C'est en 2012 que le débat doit être tranché**

Le cumul des mandats est une plaie. Il faut la cautériser. Rien n'interdit de le faire intelligemment. Reprenons tour à tour chacune de ces trois affirmations. Que le cumul soit une plaie tient d'abord à cette évidence, que l'on connaît au moins depuis Goldoni : même Arlequin ne peut servir convenablement deux maîtres. La nation et les collectivités territoriales ont des intérêts qui peuvent être différents voire, à l'occasion, s'affronter. Celui qui est élu des deux penchera d'un côté et abandonnera l'autre. La confusion des genres nuit toujours à l'un d'entre eux au moins, quand ce n'est pas aux deux. Or représenter la nation est une occupation qui est bien digne d'un plein-temps et qui s'exercera d'autant mieux que l'on n'aura que cela à accomplir, ce qui est déjà beaucoup. Ne pas l'admettre est intrinsèquement choquant.

Ensuite, s'il est vrai que le cumul n'est certes pas le seul motif de l'absentéisme, peut-être même pas le premier, il en reste un, puissant, et l'on mesure chaque jour la difficulté de renforcer une institution parlementaire que ses membres persistent à désertir quand trois jours de présence et de travail effectifs changeraient tout en bien.

Si, à la rigueur, le cumul pouvait se comprendre dans la France centralisée de jadis, où il mettait un peu de liant entre le centre et la périphérie, il est tout à fait hors de saison depuis que la décentralisation a confié des responsabilités lourdes et éminentes aux élus locaux, lesquels, au demeurant, bénéficient, dans leurs relations avec l'Etat, des facilités de toutes sortes que leur offrent les techniques d'aujourd'hui : on peut contacter un bureau ministériel sans pigeon voyageur ou nuits passées dans un train à vapeur. Ce cumul, enfin, est un désastre politique puisqu'il bloque le renouvellement et la diversité d'un corps électif que menacent le vieillissement, l'homogénéité et, avec eux, la sclérose.

Plusieurs centaines de parlementaires en situation de cumul, cela signifie plusieurs centaines de mandats, parfois importants, fermés aux femmes, aux jeunes, à la diversité, qui en auraient pourtant grand besoin et nous tous avec eux. Il y a davantage, presque plus grave encore. La tendance est assez naturelle qui conduit chaque élu à se méfier de tout nouveau venu de son propre parti, surtout s'il semble prometteur. Ne va-t-il pas chercher à prendre la place ? Le plus sûr est alors d'occuper soi-même tout le terrain disponible.

En cumulant, on s'épargne une concurrence interne qui pourrait se révéler dangereuse. Résultat ? On s'active à écarter les talents menaçants, auxquels on tend à préférer la médiocrité, celle qui ne peut pas faire d'ombre. Dans les autres pays, au contraire, l'arrivée de candidats jeunes et doués est encouragée, saluée. L'impossibilité du cumul diminue la menace et, pour tous les mandats, il devient de l'intérêt bien compris de chacun de faire émerger le meilleur candidat, plutôt que de voir celui qui est déjà en place investir tout l'espace.

La réforme intervenue en 1985 avait au moins eu le mérite de limiter le cumul à deux mandats, mettant fin au délire antérieur dans lequel le même, Jean Lecanuet ou Louis Mermaz par exemple, pouvait être simultanément conseiller municipal, maire, conseiller général, président du conseil général, conseiller régional, président du conseil régional, député ou sénateur et encore, pour faire bonne mesure, parlementaire européen ! Mais ce retour à moins de déraison s'est traduit par

l'extension de cette déraison même, le cumul étant devenu quasi-systématique.

Il n'est pas un phénomène ancien. En gros, il concernait environ 30 % des députés sous la III^e République, 40 % sous la IV^e. Dans un premier temps, la V^e avait poursuivi cette tendance à la hausse avant, brutalement, de l'accélérer. Après les élections législatives de 1973, 30 % des députés encore ne détenaient que ce seul mandat. Mais un hasard allait tout changer.

Dans la foulée de la présidentielle manquée de peu en 1974, des élections cantonales eurent lieu, en 1976, auxquelles le Parti socialiste renaissant présenta des jeunes en très grand nombre. Le scrutin ayant été un succès, beaucoup furent élus et se trouvèrent alors candidats naturels aux élections municipales qui intervinrent en 1977.

Nouveau succès qui porta les intéressés, jouissant désormais de plus de notoriété, à représenter leur formation aux élections législatives de 1978. La gauche les perdit, mais tous ceux de ses membres qui étaient de nouveaux députés entrèrent au Palais Bourbon déjà lestés d'un autre mandat, voire deux ou plus. La victoire de 1981 paracheva le phénomène à gauche.

La droite, de son côté, avait compris la leçon et la reprit à son compte dans les scrutins successifs de 1982, 1983 et 1986. Depuis, le cumul s'est installé à plus de 90 %. Et quand, passagèrement, son taux diminue, ce n'est pas l'effet d'une volonté, mais seulement de la défaite qu'ont subie les aspirants au cumul qui avaient le malheur d'appartenir au camp défait. A cela que les Français ressentent, si l'on en croit les sondages, les partisans du cumul opposent toutes sortes d'arguments.

Le premier serait celui du choix des électeurs rendus, par leur vote, premiers responsables du cumul. Mais quel choix ont-ils vraiment ? Lorsque le candidat qui représente leurs convictions détient déjà un mandat, ses électeurs n'ont d'alternative qu'entre se résigner au cumul ou voter contre leurs convictions. Est-ce un véritable choix ?

Le deuxième argument excipe du contact que le cumul permet avec le fameux terrain, et ses réalités. Ah bon ! Donc les députés français seraient ainsi nettement meilleurs que tous les autres au monde qui, eux, ne cumulent pas ? On ne sait s'il faut être ravi ou inquiet de l'apprendre. En réalité, nul besoin d'un mandat local pour rester proche des électeurs, en ressentir l'état d'esprit et les besoins. Le mode de scrutin, majoritaire et uninominal, interdit au député qui souhaite sa réélection de négliger sa circonscription et la proximité avec ceux qui y vivent.

Le troisième argument tient à l'acquisition d'expérience que le cumul autorise. Il est un peu plus sérieux, mais guère. En France jadis, et partout ailleurs aujourd'hui, une sorte de *cursus honorum* classique conduit à des fonctions locales qui, plus tard, ouvrent la voie au mandat national. Cela produit ainsi des élus déjà expérimentés mais encore disponibles. Carrières locale et nationale peuvent se succéder, non se confondre ou se superposer.

Quant au quatrième argument, celui selon lequel le mandat parlementaire permet d'obtenir plus pour la collectivité qu'on dirige, il est à la fois douteux et doublement honteux : d'une part, il place la fonction nationale au service exclusif de la fonction locale, ce qui est une aberration théorique et pratique ; d'autre part, il créerait, s'il se vérifiait, une iniquité injustifiable au détriment des collectivités dont le premier responsable n'est pas parlementaire. Or comme il y a 920 parlementaires et près de 37 000 collectivités territoriales...

Mais, nous dit-on encore, la suppression du cumul ne serait envisageable qu'après l'adoption d'un statut de l'élu. Il n'y a plus alors qu'à chiffrer ce dernier en centaines de millions pour évacuer la réforme. Sauf que ce statut, s'il peut mériter d'être amélioré, n'est certes pas tel qu'il imposerait

d'insoutenables sacrifices.

Enfin, dernier argument, le cumul ferait partie de notre culture. Mais de quelle culture s'agirait-il donc ? Une culture nationale ? Nullement. Ni vous ni moi ne l'avons. Seuls l'ont ceux qui le pratiquent et leur nombre, quoi qu'excessif, ne suffit certes pas à rendre nationale une culture qui n'est donnée en partage qu'à quelques centaines de personnes.

Pour mettre fin à ces absurdités, l'idée est parfois avancée de n'interdire le cumul que touchant une fonction exécutive locale. Ainsi ne pourrait-on plus être député et maire, mais pourrait-on demeurer député et conseiller municipal. Ce compromis ne présente pas de mérites en lui-même. Il n'aurait de sens qu'à défaut d'une prohibition plus radicale, mais pourquoi donc faudrait-il renoncer à celle-ci ? De plus, dans un tel système, se développerait la pratique du contournement par lequel un parlementaire confierait la municipalité à un prête-nom, tout en continuant à agir comme son véritable patron. Ni la démocratie ni l'efficacité n'ont rien à y gagner.

Oui, donc, il faut cautériser la plaie. Mais seule la loi peut le faire car le cumul, aussi longtemps qu'il n'est pas juridiquement interdit, est politiquement obligatoire. Il est vrai que le maire est souvent le meilleur candidat à la députation (et parfois vice-versa). De ce fait, le détenteur d'un seul mandat, même sincèrement acquis au non-cumul, subira des pressions de son parti, de ses militants, pour briguer un siège que, sans lui, ils craignent de ne pas conquérir. L'intéressé ne pourra se soustraire à ce qui devient une exigence.

S'ajoute encore la volonté, compréhensible, de renforcer une position menacée - Arnaud Montebourg a dû s'y résigner après avoir failli perdre, en 2007, son mandat de député - soit dans le souci d'améliorer ses chances de réélection, soit, à défaut, dans celui de se prémunir contre une disparition complète en cas d'échec. L'on constate ainsi que tout milite, rationnellement, pour contraindre les élus au cumul, lors même qu'ils le réprouveraient.

C'est d'ailleurs pour cela qu'il n'est malheureusement pas au pouvoir d'un seul parti de donner le bon exemple, en escomptant sa contagion. L'avantage concurrentiel qu'il pourrait tirer de sa vertu ne pèserait guère au regard du handicap électoral qu'il s'infligerait à lui-même. Pis ! Le dommage qui en résulterait dissuaderait définitivement les autres de le suivre dans cette voie. Quelque sympathie que l'on puisse avoir pour une démarche courageuse, elle s'incline devant ce que cette même démarche pourrait avoir de suicidaire et, partant, de contre-productif.

Cautériser la plaie implique donc de trancher définitivement la relation incestueuse qu'ont entre elles les carrières nationale et locale. Seule la loi en a les moyens. Elle peut le faire intelligemment.

Il existe un obstacle technique. En effet, seule une loi organique peut interdire le cumul aux parlementaires. Or celles des lois organiques qui sont relatives au Sénat imposent l'accord de ce dernier. Comme il est impossible de l'y contraindre et peu probable qu'il le donne jamais, ne restent que soit un référendum, soit un interdit qui ne s'étende pas aux sénateurs.

Cette seconde formule pourrait être avantageuse. Lorsque le cumul existe à l'étranger, c'est toujours dans la seconde chambre. En outre, puisque celle-ci, constitutionnellement, " assure la représentation des collectivités territoriales ", il n'est pas indécent qu'elle soit largement composée d'élus locaux. Signalons un autre avantage. Si le cumul, interdit à l'Assemblée, restait autorisé au Sénat, nombre de grands élus migreraient d'une chambre à l'autre, peuplant ainsi la seconde de personnalités de premier plan, en pleine activité et exerçant des responsabilités importantes. Si les présidents de conseils régionaux ou généraux et les maires n'ont pas leur place au Palais Bourbon, ils

pourraient l'occuper au Palais du Luxembourg pour le plus grand bénéfice de tous.

Comment les choses pourraient-elles se passer ? S'il faut s'en remettre à la " b"énévolence " des premiers intéressés, on risque d'attendre quelques décennies encore. Lionel Jospin avait déjà fait une tentative que sa propre majorité avait réduite à néant puisqu'elle avait exigé que l'interdit s'appliquât aux sénateurs, sachant que ces derniers n'y consentiraient pas, ce qui advint.

Alors quel autre cheminement ? L'optimiste escomptera la répétition du scénario qui avait conduit à l'adoption du quinquennat présidentiel : Jacques Chirac ne le voulait pas mais, sachant que les Français y étaient favorables et que son principal concurrent l'annoncerait, il n'avait pas voulu lui abandonner cet avantage.

De la même manière si, en 2012, l'un des finalistes présumés promet la fin du cumul et que le scrutin s'annonce disputé, alors l'autre se trouvera obligé de faire pareil. L'un et l'autre devront se prononcer clairement : soit le référendum et la prohibition pour tous, soit la voie parlementaire et l'interdit pour les seuls députés, lesquels ne pourront refuser de traduire ce sur quoi le président nouvellement élu et, sans doute, eux-mêmes se seront engagés.

Enfin, si cet espoir se révélait infondé, subsisterait la possibilité d'un référendum d'initiative minoritaire. Rappelons qu'il y faut le soutien de 184 parlementaires et d'un dixième des électeurs. Plutôt que de persister dans la démarche masochiste qu'ils envisagent aujourd'hui, les socialistes, notamment, pourraient apporter les parrainages nécessaires et il est probable que les électeurs, même fidèles à d'autres formations, ne rechigneront pas à apporter leur concours pour mettre fin à une pratique qui semble tous les indisposer fort. Déjà, des étudiants, des citoyens, envisagent une mobilisation en ce sens.

Quant à la transition à ménager, elle sera assez simple. Aux élections municipales de mars 2013, puis aux cantonales et régionales, éventuellement fusionnées en 2014, les parlementaires qui seraient élus devraient, dans le mois suivant, opter entre leur mandat national ou local pour n'en retenir qu'un seul.

Ne restera plus à régler que cette autre loufoquerie par laquelle on voit des ministres exercer des responsabilités locales. Sa volonté avait suffi à Lionel Jospin pour l'interdire aux membres de son gouvernement. Cette volonté, hélas, n'a pas survécu à son départ et ses successeurs ont eu la faiblesse de ne pas l'imposer. En droit, il y faudrait une révision non plus de la loi organique mais de la Constitution elle-même. Au moins les candidats à la prochaine élection présidentielle pourront-ils être appelés à se prononcer également sur cette question, et l'on est prêt à parier qu'ils feront alors surenchère de rigueur, ce qui devrait suffire à régler le problème en attendant que se présente l'occasion de retoucher à ce propos notre loi fondamentale.

La voie n'est pas encore dégagée, mais le cumul luit peut-être de ses derniers feux. Il serait plus que temps qu'ils s'éteignent et les Français seraient les premiers à s'en satisfaire ce qui, en démocratie, n'est pas tout à fait indifférent. *Cumulatio delenda est.*

Guy Carcassonne

Professeur de droit public à l'université Paris-Ouest Nanterre-la Défense

Constitutionnaliste français réputé, il a été conseiller (relations avec le Parlement) auprès de Michel Rocard, alors premier ministre (1988-1991). En 2007, il a participé au Comité de réflexion sur la réforme des institutions présidé par Edouard Balladur. Il est, notamment, l'auteur de " La

Constitution " (Points Seuil, 8e édition 2007)

© Le Monde